

Stelsels van sociale zekerheid : Na-oorlogse regelingen in West-Europa

door Theo BERBEN,

Assistent aan het Instituut voor Polltologie
van de Katholieke Unversiteit te Nijmegen.

Joop ROEBROEK,

Opdrachthouder van het Ministerie voor Sociale Zaken
en Werkgelegenheid.

en Göran THERBORN,

Hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen.

★

1. Inleiding.

De hedendaagse crisis heeft een einde gemaakt aan de « consensuele » status, waarmee sedert de jaren van ongekende economische groei in de jaren zestig de sociale zekerheidspolitiek is omgeven. In een aantal landen zijn kortelings min of meer verreichende voorstellen tot verandering naar voren geschoven. Hoewel deze hoofdzakelijk tot doel hebben de uitgaven te verminderen, worden in deze voorstellen ook kwalitatieve aspecten en doeleinden van de stelsels in de discussie betrokken. Deze ontwikkelingen genereren enkele belangrijke vragen over de geschiedenis en de politieke context van de hedendaagse stelsels van sociale zekerheid.

Als deel van een groter project over de naoorlogse ontwikkeling van de sociale zekerheid in West-Europa, gaan wij in dit artikel nader in op de vraag hoe de Westeuropese landen de weg naar hun hedendaagse stelsels zijn ingeslagen ? Wij wensen met andere woorden de « postwar settlements » rond de sociale zekerheid aan een nader onderzoek te onderwerpen. In tegenstelling tot veel vergelijkend onderzoek op het terrein van de sociale zekerheid concentreren wij ons niet zozeer op meer kwantitatieve aspecten, zoals de omvang van de uitgaven, maar veeleer op meer kwalitatieve, met name de specifieke gestalte van de stelsels.

Meer dan eens wordt, terecht, de stelling naar voren geschoven dat de ontwikkeling van de moderne welvaartsstaat de resultante is van vele, diverse krachten, ideologieën en belangen. Veel minder aandacht wordt besteed aan het feit dat de specifieke vorm van de stelsels vaak tot meer controversies aanleiding heeft gegeven, dan het in het leven roepen en de groei ervan.

Deze studie gaat uit van een vooronderstelling die aan eerder onderzoek is ontleend (1), dat diverse maatschappelijke actoren verschillende opvattingen aangaande de sociale zekerheid bezitten. De hoofdhypothese luidt in dat verband: krachtsverhoudingen tussen maatschappelijke actoren bepalen de specifieke vorm van de stelsels van sociale zekerheid. Wij onderzoeken in dat kader de verschillen in kracht van de arbeidersklasse, de sociaal-democratie en de communisten, als determinant voor de « postwar settlements ». Aan de hand van een systematische analyse van de klassieke socialistische arbeidersbeweging van voor 1914 kunnen de volgende principes als kenmerkend voor het « perspectief van de arbeidersklasse op sociaal beleid » worden benoemd:

a) het leidende principe is het recht van arbeiders op bestaanszekerheid en een behoorlijk sociaal minimum;

b) de centrale prioriteiten vormen een zekere arbeidsplaats en het recht op arbeid;

c) de uitvoerende macht binnen de sociale zekerheid moet in handen zijn van de organisaties van de arbeidersklasse, op basis van zelfbestuur, met corporatistische of tripartite structuren als tweede en derde optie;

d) de dekking moet zo breed en de uitvoering zo uniform mogelijk zijn met het oog op het maximaliseren van klasse-eenheid en -solidariteit;

e) de financiering dient redistributief te zijn, gebaseerd op algehele progressieve belastingheffing.

Onze hypothese luidt meer concreet: de « postwar settlements » hebben in elk land overeenkomstig de sterkte van de arbeidersbeweging, als belangrijkste actor die sociale veranderingen eiste, vorm gekregen. De kracht van de arbeidersbeweging is afhankelijk van twee factoren.

(1) G. THERBORN, « The Working Class and the Welfare State », Paper voor 'The Fifth Nordic Congress of the Research on the History of the Labour Movement', Murikka, 1983; G. THERBORN, « Classes and States: Welfare State Developments 1881-1981 », in *Studies on Political Economy*, nr. 13, 1984; G. THERBORN, « Pluralist, Corporatist, Statist, and Neo-Marxist State Theories and the Welfare State », Paper voor het IPSA-Congres te Parijs, 1985; J. ROEBROEK, *De politieke toekomst van de sociale zekerheid: politieke eisen en maatschappelijke krachtsverhoudingen*, Den Haag, 1986.

Aan de ene kant is dat haar eigen eenheid en mobilisatiekracht, bij verkiezingen en binnen de vakbeweging, aan de andere kant de omvang van de arbeidersklasse en/of haar banden met andere klassen, voornamelijk de boeren en de zelfstandigen met een laag inkomen. Een opmerking dient nog te worden toegevoegd. De strijd en onderhandelingen in de periode 1944-1955 vinden plaats tegen de achtergrond van eerdere sociale en ideologische formaties en krachtmetingen, belichaamd door de Staat en andere sociale instituties. Wij gaan ervan uit dat onze hypothese wordt bevestigd indien : (a) de arbeidersbeweging in de naoorlogse periode voorstellen naar voren schuift overeenkomstig het historische ideaaltype dat boven is geschetst ; en (b) de mate waarin deze voorstellen worden verwezenlijkt, samenhangt met de sterkte van de arbeidersbeweging.

2. Verenigd Koninkrijk.

Het Verenigd Koninkrijk is na de oorlog het meest geproletariseerde land in West-Europa, voornamelijk op basis van het beperkte aantal mensen dat in de agrarische sector actief is. In mei 1942 schuift de conferentie van de Labour Partij haar naoorlogse eisen naar voren : « In the view of the Labour Party there should be : *a*) one comprehensive system of social security ; *b*) adequate cash payments to provide security whatever the contingency ; *c*) the provision of cash payments from national funds for all children through a scheme of Family Allowance ; *d*) the right of all forms of medical attention and treatment through a National Health Service » (2). Tengevolge van zijn eenzame strijd tegen Hitler Duitsland neemt het Verenigd Koninkrijk, zijnde het toevluchtsoord voor vele regeringen in ballingschap, een aparte plaats in bij het maken van plannen omtrent het naoorlogse Europa. Dat komt ondermeer tot uitdrukking in de vergaande conclusies van het Beveridge Rapport, dat in november 1942 wordt gepubliceerd. De belangrijkste punten uit dit rapport zijn : alomvattendheid van het sociale zekerheidssysteem, zowel wat betreft de risico's, als de kring verzekerden ; een uniform bestuur, beheerd door het ministerie van sociale verzekering ; en uniforme uitkeringen. Het slagen van dit plan wordt gekoppeld aan drie andere principes : het toekennen van gezinsuitkeringen, het invoeren van een nationale gezondheidsdienst en het handhaven van volledige werkgelegenheid. Aanzetten die tot voorbeeld worden voor vele naoorlogse plannen in andere Westeuropese landen.

(2) *The Labour Party 41st Annual Conference Report 1942*, blz. 132.

De commissie wijst inkomensafhankelijke bijdragen en uitkeringen af. Deze zouden de ruimte voor aanvullende regelingen op bedrijfs- en particulier niveau beperken en in strijd zijn met het liberale beginsel om slechts een bestaansminimum te garanderen. Ook houdt de commissie strikt vast aan het verzekeringprincipe. Uitkeringen moeten niet als een geschenk van de Staat worden beschouwd, maar als een recht, waarop de verzekerde personen vanwege hun bijdragen aanspraak kunnen maken. De Britse bevolking, afkerig van de vroegere « Poor Law » met de beruchte « means-test », ondersteunt dit principe (3).

De nationale regering, met name een aantal conservatieve ministers, onder wie Churchill, staat aanvankelijk sceptisch tegenover de plannen, maar de publieke opinie, het merendeel van de politieke partijen, werkgevers- en werknemersorganisaties en allerlei maatschappelijke instanties steunen de gelanceerde ideeën. De plannen van Beveridge sluiten aan bij het gevoel van saamhorigheid in oorlogstijd en vormen een geloofwaardig antwoord op de vooroorlogse problemen (werkloosheid) en het discrediet van de conservatieve politiek. De regering komt in 1944 met een rapport dat de hoofdlijnen van het plan bevat, maar op een aantal minder belangrijke punten afwijkt. Specifieke opvattingen van en eventuele concurrentie tussen politieke partijen hebben nauwelijks een rol van betekenis gespeeld bij de ontwikkeling en verdere behandeling van de plannen van Beveridge (4). Echte tegenstand komt feitelijk alleen van de « Friendly Societies », die tot dat moment een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de ziektekostenverzekering. De invoering van een uniforme organisatie van de uitvoering, beheerd door de overheid, betekent het einde van hun administratieve privileges. Particuliere verzekeringsmaatschappijen en bepaalde werkgeverskringen staan gereserveerd, doch niet afwijzend tegenover de voorstellen. De werkgevers hebben, anders dan in vele andere landen, geen bezwaren tegen unificatie en centralisatie. Zo stelt een belangrijke groep werkgevers in 1942 : « Our main proposal is that there should be a single national compulsory contributory industrial social insurance scheme... There should be a single administrative collecting agency and, probably, also a single payment agency » (5).

De Labour regering, die via een grote verkiezingsoverwinning in 1945 aan de macht komt, voert de plannen van het « Beveridge Rapport » in hoofdlijnen uit.

(3) D. FRASER, *The evolution of the British Welfare State*, Londen, 1973, blz. 201.

(4) H. HECLÓ, *Modern Social Policy in Britain and Sweden*, Londen, 1974, blz. 123.

(5) R. HAY, *The development of the British Welfare State*, Londen, 1978, blz. 51.

Slechts de invoering van de « National Health Service » (NHS) leidt tot politieke en maatschappelijke conflicten. Daarbij gaat het niet zozeer om de invoering van de NHS als zodanig, maar om de wijze waarop deze concreet gestalte dient te krijgen. « Nothing is more remarkable than the shared assumption that the Health Service should be both free and comprehensive — and that it should be based on the principle of the collective provision of services and the pooling of financial risks through the public financing of the Service » (6). Het conflict spitst zich met name toe op het feit dat de socialistische regering de artsen in loondienst wil nemen. De medische professie, gesteund door de conservatieve partij komt hiertegen in verzet. De regering komt hen uiteindelijk op dit punt tegemoet.

3. België.

In 1941 richt de Belgische regering in ballingschap te Londen de zogenaamde CEPAG-commissie (La commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre) op. Deze commissie moet bestuderen welke economische, politieke en sociale hervormingen na afloop van de oorlog in België wenselijk worden geacht. Parlementsleden, ambtenaren en mensen uit kringen van werkgevers en werknemers maken deel uit van deze commissie. Het rapport van de sociale sectie van de CEPAG verschijnt in juni 1943 en is duidelijk geïnspireerd door de ideeën van de Commissie Beveridge: de gehele bevolking wordt verplicht tegen bestaande sociale risico's verzekerd; de uitkeringen voorzien in ieder geval in een vastgesteld minimum; werkgevers, verzekerden en overheid dragen bij aan de financiering; de uitvoeringsorganisatie wordt gecentraliseerd en geunieerd (7). Dit plan is echter nooit inzet van politieke strijd of zelfs discussie geweest. De auteurs van dit plan staan blijkbaar te ver af van de bestaande sociale en politieke verhoudingen in België. Bovendien zijn de leidende figuren in het bezette België zelf niet of nauwelijks op de hoogte van de ideeën van de Commissie Beveridge (8).

(6) R. KLEIN, *The politics of the National Health Service*, New York, 1983, blz. 26-27.

(7) Daarmee zou een einde komen aan de veelheid van kassen en andere uitvoeringsorganen, die het Belgische systeem van sociale zekerheid voor de oorlog kenmerkt. De uitvoering zou voortaan in handen van een nationaal bureau voor sociale verzekeringen zijn. Een algemene raad, samengesteld uit de bevoegde minister, vertegenwoordigers van o.a. verzekerden, werkgeversorganisaties, middenstand en vakbonden, zou dit bureau beheren. (Zie: R. ROCHE, « Un plan de sécurité sociale », in *Revue du Travail*, nr. 10, 1958)

(8) Zie H. FUSS, « La sécurité sociale », in *Revue du Travail*, nr. 7-8, 1958, blz. 843.

Van groot belang is daarentegen de overeenkomst die werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers van verschillende richtingen in bezet gebied sluiten. Dit « Comité van werkgevers en werknemers » publiceert in april 1944 een document getiteld *Ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit*, later kortweg « Sociaal Pact » genoemd (9). Het « pact » heeft betrekking op vier punten: de lonen, de arbeidsduur, de sociale zekerheid en tenslotte de vormen van samenwerking binnen de onderneming op het vlak van de bedrijfstak en het nationale niveau. De voorstellen met betrekking tot de sociale zekerheid sluiten aan bij het bestaande continentale stelsel:

a) de sociale zekerheid heeft alleen betrekking op mensen in loondienst;

b) deze omvat vijf sectoren: ouderdom, ziekte en invaliditeit, werkloosheid, gezinsbijslag en de jaarlijkse vakantie (10);

c) financiering door middel van werkgevers- en werknemerspremies over het loon van de werknemers;

d) ten aanzien van de uitvoering sluit men aan bij de bestaande situatie van een veelheid van instituties en groeperingen. Wel worden de premies centraal geïnd door een Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid (RMZ). Dit staatsorgaan staat dan onder paritaire controle van werkgevers en werknemers.

Dit plan wijkt op twee belangrijke punten af van de situatie van voor de oorlog: het verplichte karakter van de verzekeringen en de centrale inning van de premies door de RMZ.

Alle betrokken partijen zijn voor de invoering van bovenstaande voorstellen. Mede door de voortvarendheid van de minister van Arbeid en Sociale Voorzorg, de socialist Van Acker, worden zij op 28 december 1944 van kracht. Een besluit dat overigens een voorlopig karakter draagt. Geen van de belangrijke maatschappelijke actoren biedt verzet. Alleen aan katholieke zijde is men van mening dat het stelsel een te etatistisch karakter gaat dragen; het zou teveel staatsbemoeyenis opleveren en te weinig ruimte aan particuliere instellingen laten (11).

In tegenstelling tot een aantal andere Westeuropese landen kan in België geen duidelijke scheidslijn worden getrokken tussen aan de ene

(9) H. SLOMP, T. MIERLO (van), *Arbidsverhoudingen in België*, Utrecht, 1984, blz. 9-10.

(10) Arbidsongevallen en beroepsziekten blijven buiten dit systeem en vallen onder de private verzekeringsmaatschappijen.

(11) H. SLOMP en T. MIERLO (van), *op. cit.*, deel 2, 1984, blz. 20.

kant voorstanders van een meer op de plannen van Beveridge georiënteerd stelsel en aan de andere kant de voorstanders van het bestaande, vooroorlogse stelsel. Alle groeperingen zijn het erover eens dat van het bestaande stelsel moet worden uitgegaan. Ook ter linkerzijde wijst men een vergaande reorganisatie van de hand. « Wij bevelen dus de aanpassing van het stelsel aan, en niet zijn volledige omvorming, vermits elke diepgaande hervorming van aard zou zijn er de structuur van in gevaar te brengen en aanleiding te geven tot een verwarde toestand », zo stelt de belangrijkste door socialisten gedomineerde vakbond, het ABVV in 1947 (12). Dit laatste vormt ook voor de socialistische partij, in de eerste jaren na de oorlog wellicht de belangrijkste machtsfactor binnen de Belgische sociale en politieke verhoudingen (13) een belangrijk motief om bovenstaand plan, hoewel niet helemaal tegemoet komend aan haar verlangens, te aanvaarden. De Belgische sociaal-democratische arbeidersbeweging heeft in de periode tussen beide wereldoorlogen tevergeefs voor de introductie van pensioenen gefinancierd op basis van algemene middelen en voor de unificatie van de organisaties binnen de ziektekostenverzekering gestreden (14). De opstelling van de Belgische arbeidersbeweging tussen 1944 en 1947 moet tegen die achtergrond van de eerdere nederlagen worden gezien. De eis tot een meer fundamentele wijziging van de sociale zekerheid zou grote vertraging kunnen opleveren en de herziening mogelijk zelfs ernstig in gevaar brengen (15).

Dit alles sluit meningsverschillen en conflicten evenwel niet uit. Daarbij gaat het echter om aanpassingen binnen het bestaande systeem, bijv. het ontnemen van de arbeidsongevallen- en beroepsziektenverzekering aan particuliere organisaties en het opnemen ervan in de algemene regelingen voor sociale zekerheid. Een ander twistpunt vormt de mate van staatsinterventie en de opnemng van de zelfstandigen. Socialisten en confessionelen, de dominante burgerlijke stroming, staan in deze kwesties tegenover elkaar. Dat blijkt o.a. uit het verschijnen van twee rapporten (1949), geschreven in opdracht van de Belgische regering, over eventuele hervorming van het stelsel: het door katholieke opvattingen ingegeven rapport van Leën en het als socialistisch te betitelen rapport Fuss. Ofschoon geen van beide rapporten fundamenteel afwijkt

(12) L.E. TROCLET, *De sociale zekerheid in België*, Brussel, 1958, blz. 345.

(13) Tussen 27 september 1944 en 27 juni 1949 treden zeven kabinetten aan. De socialisten maken van al deze regeringen deel uit; in zes gevallen leveren zij de premier en tussen 2 augustus 1945 en 12 maart 1947 regeren zij zonder de belangrijkste burgerlijke partij, de Christelijke Volkspartij.

(14) G.M.J. VELDKAMP, *Inleiding tot de sociale zekerheid*, Deventer, 1978, blz. 206 en 209.

(15) Zie ook: L.E. TROCLET, *op. cit.*, 1958, blz. 81.

van het bestaande stelsel, zijn sommige van de voorstellen van vergaande aard en weerspiegelen, weliswaar in meer gematigde zin, de tegenstelling tussen meer « beveridgeaanse » ideeën en opvattingen die vasthouden aan het bestaande stelsel (16). Dit heeft tot gevolg dat zij nauwelijks enige directe invloed uitoefenen op het gevoerde beleid. Volgens Veldkamp (17) groeit in de volgende decennia een compromis tussen de verschillende standpunten, waarbij de socialistische visie de overhand verwerft.

4. Frankrijk (18).

De door Beveridge gelanceerde plannen vinden ook weerklank bij belangrijke delen van het Franse verzet. Het verzetscharta bevat een paragraaf over sociale zekerheid (het « Plan de Sécurité Sociale »). Daarbij worden de volgende algemene lijnen naar voren geschoven :

a) Generalisering : de gehele bevolking moet tegen alle sociale risico's worden beschermd.

b) Unificatie : de eenmaking is wenselijk in twee opzichten :

— De ongevallenverzekering en de gezinstoeslagen moeten te zamen met de andere verzekeringen (« Assurances sociales ») tot een uniform systeem worden geïntegreerd (19).

— De invoering van een nieuwe uniforme organisatie, die tot de integratie van talrijke bestaande organen en verzekeringsfondsen binnen een bepaald geografisch gebied leidt, wordt wenselijk geacht. Deze uniforme organisatie moet alle risico's en personen omvatten en aan uniforme bijdragen en een uniforme structuur van de uitkeringen zijn gekoppeld. In het bestaande systeem van de « Assurances Sociales » kunnen de verzekerden kiezen tussen beroeps-

(16) Leën pleit voor individu gebonden prestaties (geen forfaitaire minima), financiering op basis van arbeidsprestaties, 'zelf doen' in de organisatie en een gecompartmenteerd stelsel (afzonderlijk stelsel voor arbeiders en zelfstandigen). Fuss is voorstander van meer forfaitaire uitkeringen, een grotere nationale solidariteit (door stijging van de staatsbijdragen) en voor autonome organen (met partiaal beheer) in de uitvoering.

(17) G.M.J. VELDKAMP, *op. cit.*, blz. 228.

(18) De historische gegevens zijn ontleend aan : G. BREMME, *Freiheit und Soziale Gleichheit*, Stuttgart, 1961 ; H. GALANT, *L'Histoire politique de la Sécurité Sociale Française (1945-1950)*, Parijs, 1955.

(19) Met name links steunt de uitsluiting van de verzekeringsmaatschappijen en de compensatiekassen van werkgevers, die respectievelijk de ongevallenverzekering en de gezinstoeslagen uitvoeren (zie ook : H. GALANT, *op. cit.*, 1955).

confessionele en vakbondsfondsen. Voor diegenen, die niet voor genoemde fondsen kiezen, bestaan dan nog fondsen op departementaal niveau.

Over bovengenoemde punten ontbrandt een heftig politiek en maatschappelijk conflict waarbij twee stromingen zijn te onderscheiden :

De ene stroming streeft naar unificatie en centralisatie van de sociale zekerheid. Tot deze stroming behoren de communistische partij (PCF), de socialistische partij (SFIO) en de communistische vakbond (CGT).

De andere stroming verdedigt het principe van de autonomie van de instituties van de sociale zekerheid. Men strijdt voor handhaving van het principe van pluraliteit en tegen de unificatie van risico's, uitkeringen en uitvoering. Tot deze stroming behoren de grootste burgerlijke partij, de confessionele MRP, de rechtse PRL en de radicaal-socialisten. De oppositie in het parlement wordt gesteund door verzekeringsmaatschappijen, gezinsorganisaties, de christelijke vakbeweging CFTC en de ondernemersorganisaties. Zij maken vooral bezwaar tegen de tendens tot « etatisering » en houden vast aan het principe van « zelfhulp » en het subsidiariteitsbeginsel (20).

Aanvankelijk lijkt deze strijd in het voordeel van de linkse stroming te worden beslecht. Zij domineert tot 1947 de politieke verhoudingen. Men bezit de meerderheid binnen de regering en bovendien is de rechtse oppositie nog zwak, ondermeer ten gevolge van haar collaboratie met de Duitsers tijdens het Vichy-bewind.

De regering bereikt op drie punten haar doelstellingen (21) :

a) door de invoering van een eenheidsfonds (« caisse unique ») wordt de eenheid van bestuur en financiering bewerkstelligd ;

b) de sociale zekerheid wordt uitgebreid tot alle risico's en de dekking van alle arbeiders, inclusief hun familieleden ;

c) er wordt meer inspraak van de verzekerden binnen het bestuur van de uitvoeringsorganen gewaarborgd.

Op een punt geeft de regering toe aan de centrum-rechtse oppositie : de gezinstoeslag blijft als zelfstandige institutie behouden.

(20) Het conflict tussen deze twee stromingen heeft in de hele geschiedenis van de Franse sociale zekerheid een belangrijke rol gespeeld. Aan de ene kant de aanhangers van de socialistische ideologie en aan de andere kant die van de liberale ideologie (zie : Y. SAINT-YOURS, « Landesbericht Frankreich », in P. KÖHLER en H. ZACHER (eds), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung*, Berlijn, 1981).

(21) Zie : G. BREMME, *op. cit.*, 1961

Wanneer de regering in 1946 de weg van generalisering van de sociale zekerheid wil vervolgen door de ouderdomsverzekering uit te breiden tot de actieve bevolking, komt de gehele Franse middenstand in opstand. Deze wenst niet samen met de loonarbeiders te worden opgenomen in een uniforme verzekering (« *caisse unique* »); men prefereert autonome fondsen, beheerd door de belanghebbenden zelf. Het verzet van de machtige middenstandsorganisaties maakt het de regering onmogelijk de wet uit te voeren. Ook al omdat een wijziging in de krachtsverhoudingen is opgetreden: het rechtse kamp begint zich te herstellen, terwijl de cohesie van links afneemt. De centrum-rechtse partijen formuleren een nieuw wetsvoorstel dat veel speelruimte laat voor de specifieke wensen en belangen van de beroepsgroepen. De uiteindelijke wet breekt met het principe van het eenheidsfonds en betekent het einde van de uitbreiding van de sociale zekerheid in het kader van dit eenheidsfonds. De weg wordt geopend voor het ontstaan van een veelvoud van verzekeringsorganen voor afzonderlijke beroepsgroepen; dat is nog altijd een belangrijk kenmerk van de hedendaagse structuur van de sociale zekerheid in Frankrijk.

Met de zwenking naar rechts in 1947 komt in Frankrijk tevens een einde aan de fase van herstructurering van het stelsel van sociale zekerheid. Deze herstructurering is voornamelijk het werk van links geweest, met daarin een hoofdrol voor de communisten, en met name de CGT. De unificatie van de uitvoering is echter maar ten dele tot stand gekomen. De onafhankelijke verzekeringsorganen worden met uitzondering van de fondsen voor gezinstoelagen tot een uniforme institutie geïntegreerd. Naast dit algemene systeem (« *caisse unique* ») blijven evenwel een groot aantal autonome of complementaire systemen bestaan. Verdere centralisatie komt ook niet van de grond. De uitvoering ligt in handen van autonome plaatselijke en regionale fondsen. Een generalisering in de zin van een integratie van de gehele actieve bevolking en alle risico's in het algemene systeem wordt niet bereikt.

5. Oostenrijk (22).

Oostenrijk blijft na de oorlog tot 1955 door de geallieerden bezet. Samen met de ervaringen uit de vooroorlogse periode, waarbij conflicten tussen de diverse politieke groeperingen zelfs tot het verlies van de natio-

(22) De historische gegevens zijn ontleend aan: E. TALOS, *Staatliche Sozialpolitik*, Wenen, 1981; H. HOFMEISTER, « Landesbericht Österreich », in P. KOHLER en H. ZACHER, *op. cit.*, 1981.

nale souvereiniteit hebben geleid, heeft dit gegeven tot gevolg dat de Oostenrijkse politiek in de jaren na de oorlog wordt gekenmerkt door een streven naar consensus. Binnen de sociaal-democratische partij, de SPÖ, als ook binnen de Oostenrijkse Volkspartij zijn de voorstanders van een politieke samenwerking tussen beide partijen in de meerderheid. De grote coalitie, die daaruit resulteert, blijft tot 1966 aan de macht. De ÖVP vormt de dominante partij binnen deze coalitie. Het model van de « Sozialpartnerschaft » komt geleidelijk tot ontwikkeling: de maatschappelijke krachtsverhoudingen worden in hoofdzaak door samenwerking aan de top door de sociale partners gekenmerkt.

Het proces waarbinnen de wetgeving op het terrein van de sociaal-economische politiek binnen de Tweede Republiek gestalte krijgt, wordt door twee factoren gekenmerkt: door de bijzondere vormen van samenwerking tussen de partijen en de maatschappelijke belangenorganisaties enerzijds en de consensus ten aanzien van belangrijke vragen van de sociale politiek anderzijds. Conflicten zijn binnen dit kader niet uitgesloten; deze worden echter door middel van compromissen, « das dominante Konfliktregelungsmuster in der Zweiten Republik » (23) opgelost.

Ook in Oostenrijk treden de eerste jaren na de oorlog conflicten op het terrein van de organisatie en uitvoering van de sociale verzekering op de voorgrond: deze worden voorlopig opgelost bij de behandeling van het « Allgemeine Sozialversicherungsgesetz » (ASVG) in 1955. In de jaren zestig en zeventig keert de discussie terug.

De Oostenrijkse nationale vakbeweging ÖGB en de SPÖ eisen na de oorlog een gelijkschakeling van de sociale verzekering voor arbeiders en gesalarieerde bedienden. Zo staat in een actieprogramma van de sociaal-democratische partij van juli 1947 te lezen: « Durch eine einheitliche Sozialversicherung werden alle arbeitenden Menschen in Stadt und Land, Arbeiter und Bauern, Angestellte und Beambte, Selbständige und Intellektuelle von der Sorge vor Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und Alter befreit werden » (24). Ook verlangt het actieprogramma de verdere ontwikkeling van het zelfbestuur binnen het sociale beleid en de sociale verzekeringen.

Het eerste grote conflict doet zich meteen na de oorlog voor, wanneer het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid vooral wordt getekend door het vervangen van het Duitse verzekeringsrecht (het gevolg van de nationaal-socialistische annexatie) door Oostenrijkse regelingen. Het ministerie van Sociale Zaken (gedurende de hele coalitieperiode bezet

(23) E. TALOS, *op. cit.*, 1981, blz. 306.

(24) H. HOFMEISTER, *op. cit.*, blz. 666-667.

door sociaal-democraten), de SPÖ en de vakbeweging doen voorstellen ter unificatie van het complex van 58 sociale verzekeringsorganen (waarvan 44 in de ziektekostenverzekering). Zo willen de sociaal-democraten binnen de ongevallen- en pensioenverzekering een concentratie doorvoeren door middel van de oprichting van een centraal verzekeringsorgaan. Binnen de ziektekostenverzekering stellen zij 31 organen voor, waarvan 9 regionale verzekeringsorganen, die arbeiders en gesalarieerden omvatten. De Volkspartij voelt hier niets voor. Zij blijft vasthouden aan de occupationele basis van de sociale verzekering. Universaliteit zou het niveau van uitkering verlagen tot de laagste gemeenschappelijke noemer. Na langdurige onderhandelingen wordt in 1947 met het « Sozialversicherungsüberleitungsgesetz » een compromis bereikt. Er komen 7 uitvoeringsorganen in de pensioen- en ongevallenverzekering; bij de ziektekostenverzekering blijft de uitvoering in handen van de bestaande ziekenfondsen. Van een afzonderlijk ziekenfonds voor hoger en middelbaar personeel wordt afgezien.

Een tweede conflict dat via deze wet wordt opgelost, betreft de invloed van werkgevers en werknemers binnen de uitvoeringsorganisatie. De ÖVP wil de invloed van de werkgevers vergroten. Ook hierover wordt een compromis bereikt waarbij in hoofdlijnen aan de regelingen zoals die voor 1934 bestaan, wordt aangeknoopt. In de praktijk houdt dit in dat in de kassen voor ziektekosten de verhouding tussen werkgevers en werknemers een-vijfde/vier-vijfde bedraagt, binnen de pensioenverzekering een-derde/twee-derde en binnen de ongevallenverzekeringen sprake is van paritaire vertegenwoordiging.

De SPÖ blijft ijveren voor universaliteit (o.a. de eis tot invoering van een « Volkspension » in het partijprogramma van 1952) en unificatie. De ÖVP is echter gekant tegen een herstructurering van de organisatie van de sociale zekerheid. Men opent zelfs de aanval op het bestaande systeem door in 1949 zowel de invoering van een vrijwillige ziektekostenverzekering, als ook de scheiding van werknemers en bedienden in de bestaande verzekering te eisen. Deze opstelling van de ÖVP leidt ertoe dat de sociaal-democraten, die in een minderheidspositie verkeren, zich meer en meer beperken tot het streven naar handhaving van de status quo.

Tenslotte wordt ten aanzien van het gehele organisatievraagstuk een compromis bereikt, waarin alle partijen zich kunnen vinden. Het betreft de belangrijkste sociale verzekeringswet van de grote coalitie: het « Allgemeine Sozialversicherungsgesetz » van 1955. Deze wet vormt de afsluiting van de pogingen na 1945 het sociale verzekeringsrecht van arbeiders en bedienden uniform te regelen. De ASVG brengt de sociale ver-

zekering van alle loonafhankelijken formeel onder hetzelfde legislatieve raamwerk. Hoewel de regels dezelfde zijn, blijven afzonderlijke organen voor de pensioenverzekering voor arbeiders en bedienden bestaan.

Het stelsel blijft een continentaal karakter dragen : de structuur wordt gekenmerkt door naast elkaar bestaande occupationele stelsels. Van een invoering van volksverzekeringen is geen sprake.

6. De Bondsrepubliek (25).

6.1. *Het ontwerp van de geallieerden.*

De discussie over de herstructurering van de organisatie van de sociale zekerheid speelt in de Bondsrepubliek Duitsland tussen 1945 en 1955. Binnen deze discussie kunnen twee periodes worden onderscheiden : a) 1945-1948 : in deze jaren ligt de politieke verantwoordelijkheid bij de geallieerde bezettingsmacht. Naar aanleiding van een ontwerp van de geallieerden ontbrandt de strijd over een alomvattende herstructurering van het Duitse stelsel van sociale zekerheid ; b) 1949-1953 : vanaf 1949 dragen de Duitsers zelf weer politieke verantwoordelijkheid. In deze periode wordt het traditionele organisatiebouwwerk gereconstrueerd.

Uitgangspunt van de naoorlogse discussie over het toekomstige stelsel van sociale zekerheid vormt het ontwerp voor een sociale verzekeringswet van de geallieerden. De Britten hebben hierop een duidelijke stem-pel gedrukt. Het voorstel behelst (26) :

- a) de organisatorische ombouw naar een eenheidsverzekering ; de tot dan toe zelfstandige en in vele bijzondere systemen opgedeelde takken van de sociale verzekering worden organisatorisch en financieel-economisch tot een eenheid gesmeed ;
- b) de uitbreiding van de verzekering tot praktisch de gehele bevolking ;
- c) een beslissende invloed van de vakbeweging op de uitvoering van het totale systeem ; zij zou een twee-derde meerderheid binnen de bestuursorganen krijgen ;
- d) een financiering op basis van bijdragen van werkgevers en werknemers.

(25) De historische gegevens zijn ontleend aan : H. HOCKERTS, *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland*, Stuttgart, 1980 ; D. ZÖLLNER, « Landesbericht Deutschland », in P. KÖHLER en H. ZACHER, *op. cit.*, 1981.

(26) H. HOCKERTS, *op. cit.*, 1980, blz. 26.

Dit voorstel komt in grote lijnen overeen met de wensen en ideeën van communisten, socialisten en de vakbeweging. De vakbeweging is vooral tevreden over het feit dat in het nieuwe systeem de ongelijkheden in de uitkeringen van de verschillende beroepsgroepen worden opgeheven. In de Britse zone maakt de vakbeweging evenwel bezwaar tegen de aanzienlijke verlaging van de uitkeringenniveaus in vergelijking met het klassieke Duitse verzekeringsmodel en voegt zich later bij de tegenstanders van dit plan. Verder komt fel verzet tegen deze « beveridgeaanse variant » van de zijde van de verzekeringsmaatschappijen, artsen, hoger personeel, werkgeversorganisaties en de burgerlijke partijen. De middenstand is bang dat men moet betalen voor de verzekeringen van de arbeiders. Bij de werkgevers speelt een machtspolitiek element een belangrijke rol. De opheffing van de opsplitsing van de werknemers in een veelvoud van verzekeringsgroepen zou een organisatorische en politieke versterking van de arbeidersbeweging tot gevolg hebben. De burgerlijke partijen CDU, CSU en FDP vrezen dat een eenheidsverzekering die onder controle van de vakbeweging staat, tot een enge vervlechting van vakbonden en sociaal-democratie leidt.

Het mislukken van dit plan is uiteindelijk zowel op conflicten binnen de geallieerde bezettingsmacht als ook de breedte van de oppositie terug te voeren : alle burgerlijke krachten, als ook een belangrijk deel van de vakbeweging (27).

Deze mislukking biedt de Duitsers de gelegenheid helemaal zelf over de toekomstige structuur van het sociale zekerheidsstelsel te beslissen.

6.2. *De reconstructie van het traditionele organisatiebouwwerk 1949-1953.*

In de periode 1949-1953 laaien de politieke hartstochten over het organisatievraagstuk weer op. De bestaande politieke verhoudingen sluiten een vergaande hervorming van het stelsel uit. Het burgerlijke kamp (CDU-CSU) bezit een stabiele meerderheid in het parlement, de SPD stelt zich zoveel mogelijk constructief op en de organisatiegraad van de vakbeweging is niet echt groot. Bovendien bestaat binnen de vakbeweging een vrij sterke, op de christen-democratie georiënteerde vleugel en treedt naast de DGB een sterke onafhankelijke bond van bedienden en ambtenaren op.

De sociale politiek van de confessionele regering sluit aan bij de oude conservatieve tradities van occupationele, gescheiden, corporatieve

(27) *Idem*, blz. 85.

stelsels van sociale verzekering. Bij de reconstructie van de sociale verzekeringsorganisatie sluit men dan ook nauw aan bij de instituties en het recht van de « Weimar Republiek ». De belangrijkste besluiten zijn :

a) In 1951 wordt door middel van een wet afgerekend met het principe van de eenheidsfondsen binnen de ziektekostenverzekering. Beperkingen aan het stichten van afzonderlijke ziekenfondsen worden mede onder druk van het middelbaar en hoger personeel opgeheven.

b) In 1953 wordt de « Bundesversicherungsanstalt für Angestellte » (aanvankelijk ingesteld in 1913) heropgericht. Zowel op organisatorisch als financieel vlak is zij onafhankelijk van de arbeidersverzekering. Daardoor wordt de idee van « eenheidsverzekering » voorgoed verlaten.

c) Het pariteitsbeginsel wordt in de uitvoeringsorganen ingevoerd.

De plannen van de regering leiden weliswaar tot controversen tussen CDU/CSU enerzijds en de SPD en DGB anderzijds, maar tot een daadwerkelijke politieke confrontatie, zoals in Frankrijk, komt het niet. De controversen zijn terug te voeren op wetgeving die tegen unificatie is gericht en de beperking van de invloed van de vakbeweging binnen de sociale verzekering. De SPD en de DGB zijn voorstanders van een tweede/een-derde verhouding binnen de uitvoeringsorganen ten gunste van de vakbeweging. Dat de SPD een confrontatie uit de weg gaat, blijkt wel uit het feit dat deze partij uiteindelijk voor de wet van 1953 stemt. Dit ondanks het feit dat men in beginsel vasthoudt aan de eliminatie van occupationele segregatie binnen de sociale zekerheid en een duidelijke voorkeur heeft voor de « beveridgeaanse » beginselen.

Ook in de Bondsrepubliek Duitsland komt geen centralisatie en unificatie van het stelsel tot stand ; van een generalisering van de kring verzekerden is al evenmin sprake.

7. Nederland.

Binnen de politieke verhoudingen na 1945 wordt door het burgerlijk blok een dominante plaats ingenomen. Daarbinnen heeft de confessionele stroming duidelijk de overhand. De drie grote confessionele partijen halen bij de verkiezingen van 1946 ruim 50 % van de stemmen. Van de drie grote werkgeversorganisaties werken er twee vanuit confessionele grondslag. De arbeidersbeweging is relatief zwak en verdeeld. De traditionele arbeiderspartijen, de PVDA en de CPN, halen weliswaar bij de verkiezingen van 1946 nog bijna 40 % van de stemmen, maar dat percentage wordt daarna niet meer bereikt. De vakbeweging valt in vier

delen uiteen : een sociaal-democratische bond, de NVV, twee confessionele bonden, het CNV (christelijk) en de KAB (katholiek) en een communistische bond, de EVC.

Ten aanzien van de sociale zekerheid wordt tussen 1945 en 1952, soms felle, politieke strijd geleverd. Uitgangspunt vormt het Rapport van de Commissie van Rhijn. Deze commissie wordt in 1943 door de Nederlandse regering te Londen ingesteld en krijgt als opdracht mee denkbeelden over een nieuwe structuur van het stelsel van sociale zekerheid uit te werken op basis van de ideeën van Beveridge.

Het rapport van Rhijn bevat zowel « beveridgeaanse » elementen, als aspecten die centraal staan binnen het bestaande stelsel. De voorstellen met betrekking tot de uitvoering en de kring van verzekerden gaan duidelijk in de richting van een « beveridgeaanse » stelsel : de overheid moet meer greep krijgen op de uitvoering en de sociale zekerheid moet in principe worden uitgebreid tot de gehele bevolking. De uitvoering dient te geschieden via publiekrechtelijke organen. Deze dienen dezelfde te zijn voor alle verzekeringen. Verder pleit men voor centralisatie in de leiding en decentralisatie in de uitvoering. Bij de uitkeringen wordt vastgehouden aan het equivalentiebeginsel : inkomensafhankelijke bijdragen en uitkeringen (28).

In de hierop volgende strijd kunnen twee fronten worden onderscheiden :

a) De burgerlijke partijen, de werkgeversorganisaties en de confessionele vakbeweging. Deze organisaties spreken zich uit tegen de invoering van volksverzekeringen en zijn voorstanders van een zo gering mogelijke invloed van de overheid op de uitvoering. De confessionelen steunen daarbij op het subsidiariteitsbeginsel en de « soevereiniteit in eigen kring ».

b) De PVDA en de NVV. Deze organisaties zijn voorstanders van de invoering van volksverzekeringen en een unificatie van de uitvoering ; deze moet worden gecentraliseerd en daarbinnen moet de overheid een belangrijke rol spelen.

Het offensief tegen de plannen van van Rhijn, een ambtenaar van sociaal-democratische signatuur, wordt binnen de Stichting van de Arbeid geopend. Dat is het geïnstitutionaliseerde overleg tussen de werkgevers en de werknemersorganisaties. De NVV neemt hier een tamelijk geïsoleerde positie in. De Stichting verwerpt de voorstellen van de commissie

(28) Commissie van Rhijn, *Sociale Zekerheid*, deel I, 's-Gravenhage, 1945-1946.

van Rhijn met betrekking tot de kring verzekerden en de uitvoeringsorganisatie. De overheid komt geen aansprakelijkheid toe voor de sociale zekerheid van al haar burgers; de verzekeringen dienen te worden uitgevoerd door werkgevers en werknemers te zamen via de bedrijfsverenigingen (29).

Het rapport van een nieuwe commissie, de « Gemengde Commissie van Rhijn », komt in vergaande mate tegemoet aan de wensen van de Stichting. In dat rapport wordt met geen woord meer gerept over een verzekering van de gehele bevolking tegen alle gevallen van ontoereikendheid van inkomen. Ten aanzien van de uitvoering stelt de commissie dat deze door verplichte bedrijfsorganisaties die door werkgevers en werknemers worden opgericht, moet geschieden. De administratie van de sociale verzekeringen moet in beginsel worden toevertrouwd aan een Centraal Administratiekantoor (30). Hiermee zijn de plannen van de commissie van Rhijn om tot een vergaande unificatie en rationalisatie van de sociale verzekering in Nederland te komen voor een groot deel van de baan.

De strijd is daarmee evenwel nog niet ten einde. Deze spitst zich nu toe op de voorstellen ten aanzien van de administratie van de sociale verzekeringen. De burgerlijke partijen, de confessionele vakbeweging en de werkgeversorganisaties zijn tegen de verplichting voor bedrijfsverenigingen om de administratie over te dragen aan een Centraal Administratiekantoor. Deze verplichting is neergelegd in een wetsontwerp dat door de regering in 1952 bij de Kamer wordt ingediend. Dit punt maakt deel uit van het voorstel om de uitvoering van de sociale verzekering door bedrijfsverenigingen te laten verzorgen (31). De confessionele parlementariër Stapelkamp juicht dit toe. Hij stelt dat samenwerking in de uitvoering door werkgevers en werknemers het besef zal doen groeien dat de christelijke gedachte van saamhorigheid het heeft gewonnen van de klassensstrijd (32). Het is de afgevaardigde echter een doorn in het oog dat de bedrijfsverenigingen gedwongen worden hun administratie over te dragen. Dat moeten deze verenigingen zelf kunnen beslissen. Hij dient een amendement van deze strekking in, en dat wordt, met de stemmen van PVDA en CPN tegen, aangenomen.

(29) Stichting van de Arbeid, *De toekomstige organisatie der sociale verzekering*, Twee Nota's, 's-Gravenhage, 1945-1946.

(30) De Gemengde Commissie van Rhijn, *Rapport Gemengde Commissie van Rhijn*, 's-Gravenhage, 1948.

(31) In een eerdere versie van dit wetsontwerp is de uitvoering opgedragen aan overheidsorganen. Het verzet hiertegen van het georganiseerde bedrijfsleven is echter zo groot dat het wetsontwerp al ras weer wordt ingetrokken.

(32) T. BERBEN en G. JANSSEN, *De vakbeweging en sociale zekerheid in Nederland na 1945*, Nijmegen, 1982, blz. 66.

Van de voorstellen tot hervorming van de Commissie van Rijn is onder druk van het burgerlijk kamp, daarbij gesteund door de confessionele vakbeweging, (aanvankelijk) niet veel terecht gekomen.

8. Samenvatting en besluiten.

In België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Oostenrijk staat na 1945 het stelsel van sociale zekerheid, en vooral de organisatie en uitvoering, en in zekere zin ook de kring van verzekerden, ter discussie. Meer in het algemeen kunnen in al deze landen twee fronten worden onderscheiden; in België en het Verenigd Koninkrijk treden deze minder expliciet aan het daglicht dan in de andere vier landen. Aan de ene kant opereert het burgerlijke blok dat het bestaande stelsel, en met name de continentale aspecten daarvan, zoveel mogelijk tracht te behouden, aan de andere kant de linkse partijen en de vakbeweging vertrekkend vanuit meer « beveridgeaans » getinte opvattingen. De continentale visie wordt gekenmerkt door handhaving van bestaande occupationele stelsels, uitvoering door de sociale partners en beperking van de verzekering tot loontrekkenden (soms met inachtneming van een inkomensgrens); binnen de « beveridgeaans » opvatting streeft men naar unificatie en centralisatie van de uitvoering, opheffing van ongelijkheden in de rechten op uitkering tussen de verschillende beroepsgroepen en uitbreiding van de verzekering tot de gehele bevolking. Meer algemeen staan de beginselen van differentiatie en selectiviteit tegenover die van uniformiteit, universaliteit en solidariteit.

De ontwikkelingen in de diverse landen bevestigen de stelling dat uiteindelijk de specifieke krachtsverhoudingen tussen de bestaande fronten bepalend is voor de uitkomst van de politieke strijd rond de herstructurering van de stelsels van sociale zekerheid vlak na de Tweede Wereldoorlog. Aanvankelijk lijkt het linkse blok in een aantal landen (België, Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Nederland) een zeker overwicht te bezitten. Dat is eerder te wijten aan het failliet van rechts, dan aan een aanzienlijke versterking van de machtsposities van het linkse blok. Al spoedig treedt, het Verenigd Koninkrijk uitgezonderd, een duidelijke verschuiving in de krachtsverhoudingen op. Dat leidt er toe dat het burgerlijke blok zijn opvattingen in grote lijnen binnen de stelsels van sociale zekerheid vorm kan geven. De stelsels blijven een duidelijk continentaal karakter dragen, waarbij de specifieke krachtsverhouding tussen de fronten bepalend is voor de mate waarin ook « beveridgeaanse » elementen in het stelsel worden opgenomen. Ook

de wijze waarop het beleid op het terrein van de sociale zekerheid gestalte krijgt, verschilt van land tot land. In het Verenigd Koninkrijk is sprake van een « consensual agreement », in België en Oostenrijk van een « negotiated compromise » en in de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Nederland van een « political conflict ».

Alleen in het Verenigd Koninkrijk levert de implementatie van het programma tot hervorming, gebaseerd op het « Beveridge Rapport », nauwelijks politieke conflicten op. Hier is het predikaat « consensual agreement » op de politieke besluitvorming van toepassing. De belangrijkste politieke en maatschappelijke krachten kunnen zich in het Verenigd Koninkrijk op hoofdlijnen in het « Beveridge Rapport » vinden. Hoe moet deze consensus worden beoordeeld? Geconstateerd kan worden dat met name het linkse blok als promotor van de ideeën van Beveridge is opgetreden. William Beveridge is een liberaal ambtenaar, maar zijn voorstellen van 1942 komen grotendeels overeen met de eisen van de arbeidersbeweging op dat moment en sluiten aan bij de kracht van de arbeidersorganisaties binnen de Britse samenleving en, na het debacle van Duinkerken, binnen de Britse politieke verhoudingen (33). Daarbij is het burgerlijk blok ten gevolge van het failliet van zijn politiek tegen het einde van de jaren dertig (de crisis en Chamberlains buitenlandse politiek) in het defensief gedrongen (34). Ogus wijst erop dat de idee van een alomvattend programma van sociale zekerheid, dat de belangrijkste risico's dekt en in uitkeringen op een minimumniveau voorziet, op zichzelf niet nieuw of radicaal is; het vormt veeleer een logische uitbreiding en het hoogtepunt van een programma, dat reeds in 1911 met de invoering van de « National Insurance Act » zijn algemene kader heeft gekregen (35). Ook Fraser komt tot die conclusie. De oorlog versterkt de politieke wil en consensus om de gaten die vroegere ontwikkelingen hebben open gelaten, op te vullen. « The welfare state was not the product of a spontaneous art of creation in 1948, but the latest stage on a dynamic process of adjustment between individual and society; the british welfare state was not born, it had evolved » (36). Daarnaast is van belang dat zowel de conservatieven als de socialisten op een aantal belangrijke punten hun uitgangspunten kunnen herkennen. De conservatieven zijn tevreden met het feit dat het « Beveridge Rapport »

(33) P. ADDISON, *The Road to 1945*, Londen, 1975.

(34) Zie J. HESS, « The Social Policy of the Attlee-government », in J.W. MOMMSEN (ed.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, Londen, 1981.

(35) A. OGUS, « Landesbericht Grossbritannien », in P. KÖHLER en H. ZACHER (eds), *op. cit.*, 1981, blz. 349.

(36) D. FRASER, *op. cit.*, 1973, blz. 222.

ruime mogelijkheden biedt voor aanvullende particuliere verzekeringen ; de socialisten kunnen bogen op de universaliteit van het programma en de garantie van het bestaansminimum. Als laatste factor zij nog gewezen op de relatief hoge mate van proletarisering in het Verenigd Koninkrijk. Dat in vergelijking met andere Westeuropese landen. In deze landen kan in 1945 nog een sterke middenklasse worden aangetroffen en de belangen van de diverse groepen veelal strijdig zijn met een stelsel van sociale zekerheid dat universeel en uniform van karakter is. Slechts binnen de discussies over de « National Health Service » is sprake van onenigheid inzake de organisatie van deze dienst.

In België en Oostenrijk draagt de besluitvorming over de reorganisatie van het stelsel van sociale zekerheid het karakter van een « negotiated compromise ».

De discussie in België wordt gekenmerkt door het ontbreken van duidelijk nieuwe ideeën omtrent de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid. Het CEPAG-voorstel bevat weliswaar louter « beveridgeaanse » gedachten, maar speelt in die discussie geen rol. De belangrijke politieke organisaties grijpen terug op de contouren van het bestaande stelsel. Opvallend is in dit kader de stellingname van de sociaal-democratie en de vakbonden. Deze dringen, in tegenstelling tot de linkse organisaties in de meeste andere landen, niet aan op een fundamentele herstructurering van het stelsel. Zo spreken zij zich uit tegen de invoering van volksverzekeringen en houden zij vast aan verscheidenheid in de uitvoering. Welke tegenstellingen of meningsverschillen tussen het burgerlijke en het linkse blok hebben gespeeld, is moeilijk te achterhalen (37). Verondersteld mag worden dat er een soort ruil heeft plaatsgevonden tussen het burgerlijke blok en links met als resultaat dat : de verzekeringen een verplicht karakter gaan dragen, een eis van links ; een centralisatie van de inning van premies plaats vindt en de verzekering voor arbeidsongevallen en beroepsziekten in particuliere handen blijft, een eis van rechts. Het uiteindelijke resultaat is dat de organisatie en de structuur van het stelsel in grote lijnen hetzelfde blijft als voor de oorlog. Toch tekenen zich ook in België na verloop van tijd (zie de rapporten uit 1949) de fronten duidelijker af.

In Oostenrijk heeft het model van politieke samenwerking (in belangrijke mate ingegeven door de bezetting door de geallieerden tot 1955) tot gevolg dat de meningsverschillen ten aanzien van de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid via compromissen worden bijgelegd. Dat neemt niet weg dat in Oostenrijk door de politieke en maatschappelijke krachts-

(37) In België zijn ten aanzien van deze problematiek, in tegenstelling tot andere landen, nauwelijks schriftelijk bronnen aanwezig of toegankelijk.

verhoudingen de compromissen in het voordeel van het burgerlijk kamp uitvallen; er vindt een aanpassing van het bestaande stelsel plaats, van een herstructurering, zoals links die wenst, is geen sprake.

In de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Nederland is, weliswaar in verschillende mate, sprake van een « political conflict » naar aanleiding van de voorstellen tot hervorming. In tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk belichamen deze plannen een radicale breuk met de voorafgaande ontwikkeling en traditie.

In de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Nederland steunt links (communisten, socialisten en de vakbeweging) in grote lijnen de voorstellen van de diverse commissies. De voornaamste uitgangspunten van links ten aanzien van de sociale zekerheid zijn: uniformiteit, universaliteit, gelijkheid en solidariteit. Men wil « marktprincipes » als selectiviteit en differentiatie zoveel mogelijk buiten het stelsel houden. In concreto betekent dit dat men voor unificatie en centralisatie van de uitvoering is, uitbreiding van de verzekering tot de gehele bevolking en de opheffing van ongelijkheden in de uitkeringsrechten van de verschillende beroepsgroepen.

Felle tegenstand komt van de zijde van de centrum-rechtse partijen, de verzekeringsmaatschappijen, de middenstandsorganisaties, organisaties van hoger personeel, de werkgeversorganisaties, de bestaande uitvoeringsorganen en de confessionele vakbeweging.

In de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland wordt het burgerlijk blok gedomineerd door de confessionele organisaties. Deze gaan uit van gespreide verantwoordelijkheid; er dient ruimte te bestaan voor de eigen verantwoordelijkheid van mensen en maatschappelijke organisaties. Dat is ook de betekenis van het « subsidiariteitsbeginsel » en de « soevereiniteit in eigen kring »: nadruk op eigen zorg, maatschappelijke hulpverlening via familie en bedrijf en beperking van de staatshulp tot traditioneel zwakke groepen. In de praktijk betekent dit veelal dat alleen loontrekkenden onder een bepaalde inkomensgrens worden verzekerd. Men streeft tevens naar de oprichting van occupationele, corporatieve stelsels. Hierbij spelen ideologische motieven (het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van organisaties en groepen) zeker niet altijd de belangrijkste rol. Door deze differentiatie willen confessionele burgerlijke partijen en werkgeversorganisaties, bijv. in de Bondsrepubliek Duitsland, ook de eenheid van de arbeidersklasse doorkruisen. Ten aanzien van de uitvoering wordt de Staat alleen een toezichhoudende taak toebedeeld; werkgevers en werknemers moeten gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van de sociale verzekeringen.

In Frankrijk vertrekt het burgerlijk blok, niettegenstaande de confessionele invloed, bij de afwijzing van de plannen tot hervorming vanuit meer liberale beginselen: ruimte voor het particuliere verzekeringswezen, vrijwillige verzekeringen, differentiatie in de uitkeringsrechten en pluraliteit binnen de organisatie.

Welk resultaat levert de politieke strijd in deze landen nu op?

In de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland zijn de centrum-rechtse krachten in staat de hervormingen in « beveridgeaanse » richting voor een groot deel tegen te houden. De krachtsverhoudingen zijn zodanig dat men niet of nauwelijks wordt gedwongen compromissen te sluiten met de oppositie (38). De stelsels blijven een continentaal karakter dragen.

In Frankrijk ziet links aanvankelijk kans een aantal hervormingen door te drukken. Zo wordt de sociale verzekering uitgebreid tot alle risico's en vallen alle arbeiders onder het algemene stelsel. Ook komt een gedeeltelijke unificatie van de uitvoering tot stand. Met de zwenking naar rechts in 1948 komt een einde aan de herstructurering van het stelsel, die nog lang niet voltooid is.

Ook in andere landen zijn vergelijkbare ontwikkelingen waar te nemen. Zo kunnen de ontwikkelingen in Italië met het begrip « political conflict » worden omschreven. In 1947 wordt de commissie D'Aragona ingesteld om voorstellen omtrent de toekomst van de sociale zekerheid voor te bereiden. Een jaar later brengt de commissie verslag uit. De belangrijkste voorstellen behelzen: *a*) institutionele vereenvoudiging en centralisatie (één risico - één verzekering); *b*) uitbreiding van dekking tot alle loontrekkenden en zelfstandigen tegen alle risico's; *c*) introductie van een basispensioen dat via groeps- en particuliere regelingen kan worden aangevuld en *d*) inkomensgerelateerde uitkeringen voor alle andere verzekeringen. De verandering van de krachtsverhoudingen na de verkiezingen van 1948 (waarbij de christen-democraten en hun bondgenoten uit het centrum en van rechterzijde hun positie fors verbeteren ten koste van het communistisch-socialistisch volksfront) en de aanvang van de Koude Oorlog, gekoppeld aan een verslechterde economische situatie, verhinderen de uitvoering van deze voorstellen. De nieuwe centrum-coalitie, geleid door de christen-democraten opteren voor een restauratie van de voor-oorlogse institutionele verhoudingen (39).

De ontwikkelingen in de diverse landen kunnen schematisch als volgt worden samengevat:

(38) Een goed voorbeeld vormt het amendement Stapelkamp (1952) in Nederland. Het burgerlijk kamp rust niet voordat het op alle punten zijn doel heeft bereikt.

(39) M. FERRERA, « Italy », in P. FLORA (ed.), *Growth to Limits. The West European Welfare States since World War II* (nog niet gepubliceerd).

SCHEMA I

De 'postwar settlements' aangaande sociale zekerheid

	Voorstel tot uniform systeem	Door links	Door-gevoerd	Politieke meerderheid
België	Ja	(Eerder)	Neen	Burgerlijk
Bondsrepubliek Duitsland	Ja	Ja	Neen	Burgerlijk
Verenigd Koninkrijk	Ja	Ja	Ja	Links
Frankrijk	Ja	Ja	Neen	Burgerlijk
Italië	Ja	Ja	Neen	Burgerlijk
Nederland	Ja	Ja	Neen	Burgerlijk
Oostenrijk	Ja	Ja	Neen	Burgerlijk

Op basis van dit schema kan worden geconstateerd dat onze hypothese is bevestigd.

De ontwikkelingen in de Scandinavische landen Denemarken, Noorwegen en Zweden vormen een geval apart. De nauwe banden tussen arbeiders en boeren (40) heeft al voor de Tweede Wereldoorlog tot een relatief geunifieerd stelsel van sociale zekerheid, en een gewestelijk geadministreerde gezondheidszorg geleid. In Denemarken hebben de belangrijkste discussies en veranderingen al in de jaren twintig en dertig plaatsgevonden. Na de oorlog staat de wederopbouw centraal; m.b.t. de sociale zekerheid treden geen wezenlijke conflicten naar voren (41). In Noorwegen worden in de jaren voor de oorlog onder een sociaal-democratische regering eveneens hervormingen voorgesteld en doorgevoerd. Na de oorlog staat het streven naar volledige werkgelegenheid centraal. Er wordt een door alle partijen ondersteund programma, het zogenoemde « Arbeid for alle »-programma (42), gelanceerd. Ten aanzien van de sociale zekerheid is nauwelijks sprake van enige discussie. De discussie hierover zal pas enige tijd later weer opkomen (43). Voor beide landen geldt dat de sterke positie van de sociaal-democratie tot gevolg heeft dat de stelsels zich in meer « beveridgeaanse » richting ontwikkelen. In Zweden is zowel sprake van « consensual agreement » als van « political conflict ». Consensus bestaat over het feit dat de sociale zekerheid na de oorlog fors moet worden uitgebreid. De belangrijkste burgerlijke partij (de liberale partij) en de sociaal-democratische partij zijn het zelfs eens over een aantal uitgangspunten: met name de

(40) Zie de verkiezingsanalyse door A. PRZEWORSKI, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, 1985, blz. 114.

(41) Zie: C. FRIISBERG, *Den nordiske vaelfaerdestat*, Kopenhagen, 1982.

(42) *Arbeid for Alle*, Oslo, 1945.

(43) Zie: G. ESPING-ANDERSEN en W. KORPI, « From poor relief to institutional welfare states: the development of scandinavian social policy », paper aangeboden aan de ECPR Joint Workshops te Freiburg, 1983.

verzekering van de gehele bevolking tegen een aantal belangrijke sociale risico's. Zo worden in 1946 met steun van alle partijen een aantal belangrijke verbeteringen aangebracht in de universele pensioenverzekering. De conflicten hebben voornamelijk betrekking op de mate van staats-interventie binnen de sociale zekerheid en de mate van socialisering van de consumptie (bijv. sociale woningbouw, produktie van goedkope kinderschoenen en -kleren). Zo doet zich een belangrijk conflict voor ten aanzien van de ziekteverzekering. Het gaat met name om de vraag of de uitkeringen loonafhankelijk moeten zijn, dan wel « flat-rate » en om de vervanging van de particuliere vrijwillige ziekenfondsen door publieke organen. De sociaal-democratische regering dient in 1946 een op « beveridgeaanse » leest geschoeid voorstel in. De burgerlijke partijen zijn er tegen. De wet wordt voornamelijk op basis van financiële overwegingen niet ingevoerd. In 1953 komen de sociaal-democraten met een nieuwe wet waarin de flat-rate uitkeringen zijn vervangen door loonafhankelijke uitkeringen. Deze wet wordt met de stemmen van de conservatieve partij tegen aangenomen. Met de invoering van deze wet wordt definitief gebroken met een belangrijk « beveridgeaans » principe (44). In het algemeen kunnen de sociaal-democraten vanwege hun machtspositie deze punten van conflict in hun voordeel beslissen; de burgerlijke partijen leggen zich daarbij uiteindelijk neer.

Dit overzicht maakt duidelijk dat de contouren van de bestaande stelsels van sociale zekerheid uiteindelijk als resultante van politieke krachtsverhoudingen kunnen worden beschouwd. Krachtsverhoudingen die reeds tijdens het ontstaan van de stelsels tegen het einde van de vorige eeuw en het begin van deze eeuw hun stempel op het karakter van de diverse stelsels hebben gedrukt. In het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Noorwegen en Zweden nemen de progressieve krachten (sociaal-democratie, vakbeweging en progressieve liberalen) een zodanige positie in dat een meer egalitair en uniform stelsel vorm krijgt. In de meeste andere landen leidt de dominantie van het burgerlijke blok (veelal onder leiding van de confessionele partijen) tot een meer continentaal (gekenmerkt door een grotere mate van verscheidenheid) georiënteerd stelsel. De oorlog leidt tot een relatieve verzwakking van de positie van het burgerlijke blok en meer progressieve ideeën lijken greep te krijgen op de stelsels van sociale zekerheid. In het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Noorwegen leidt dit tot een verdere versterking van de egalitaire en uniforme tendenzen zonder dat daar veel politieke strijd aan ten grondslag ligt. In Zweden vindt die versterking ook plaats, maar niet zonder

(44) Zie : G. THERBORN, *op. cit.*, 1983.

dat op enkele punten politieke strijd is gevoerd. De situatie in België en Oostenrijk kan met het begrip « negotiated compromise » worden gekarakteriseerd. De strijd leidt daar tot resultaten, waarin, hoewel continentaal getint, zowel het burgerlijke blok als de progressieve krachten zich kunnen vinden. In de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Nederland en Italië kan worden gesproken van een « political conflict ». Onder invloed van de oorlogssituatie lijken daar in de periode 1945-1946 mogelijkheden tot fundamentele veranderingen voorhanden. Dat kan ook worden afgelezen uit de inhoud van de rapporten van de regeringscommissies die worden ingesteld om voorstellen met betrekking tot de toekomst van de stelsels van sociale zekerheid te doen. Deze voorstellen dragen in grote lijnen een « beveridgeaans » (anglo-scandinavisch) karakter. In de jaren daarna hergroepeert het burgerlijke blok zich echter en wordt de implementatie van de voorstellen verhinderd. De oude krachtsverhoudingen keren weer.

De kwantitatieve expansie neemt, zowel met betrekking tot de locatie, alsook de oorzaken die eraan ten grondslag liggen, een andere gedaante aan dan de ontwikkelingen van de vorm van de stelsels. De kwantitatieve resultaten van de « postwar settlements » kunnen aan de volgende tabel worden afgelezen.

TABEL I
Uitgaven voor sociale transfers
als percentage van het Bruto Binnenlands Produkt in 1950

België	9.6 (1)
Bondsrepubliek Duitsland	12.4 (2)
Denemarken	5.8
Verenigd Koninkrijk	5.7
Frankrijk	11.3
Italië	9.3 (3)
Nederland	6.6
Noorwegen	4.9
Oostenrijk	7.8 (2)
Zweden	6.3

(1) 1953.

(2) Inclusief transfers aan oorlogsslachtoffers.

(3) 1955.

Bron : J. KOHL, *Staatsausgaben In Westeuropa*, Frankfurt, 1985, blz. 317.

Klaarblijkelijk liggen aan de ontwikkeling van de uitgaven voor sociale transfers andere determinanten ten grondslag dan aan de vorm die de stelsels aannemen. Daarbij dient evenwel in het oog te worden gehouden dat de publieke sociale diensten (lees publieke gezondheidszorg) in het Verenigd Koninkrijk en Scandinavië niet in deze tabel zijn opgenomen.

Tenslotte moet met de verschillen in nationale aanpak van problematieken rond werk en werkgelegenheid rekening worden gehouden. Die

verschillen zijn groot. Slechts in de Bondsrepubliek Duitsland komt na de Tweede Wereldoorlog, na de dreiging van een algemene staking belangrijke wetgeving op het terrein van de industriële verhoudingen tot stand, « Mitbestimmungsgesetz » in de kolen- en staalindustrie in 1952. In Nederland worden collectieve onderhandelingen voor het eerst algemeen geaccepteerd door de ondernemers, een praktijk die in de andere landen, behalve Frankrijk en Italië, al voor de oorlog gebruikelijk is.

Beveridge stelt vast : « No satisfactory scheme of social security can be devised except... Maintenance of employment, that is to say avoidance of mass unemployment » (45). Maar alleen in Noorwegen en Zweden — waar de arbeidersbeweging politiek het verst in de Staat is geworteld — komt een geïnstitutionaliseerd streven naar volledige werkgelegenheid tot stand (46). De Fransen richten zich op een tekort aan arbeid, de Belgen roepen een uniek genereuze werkloosheidsverzekering in het leven, de Nederlanders geven eveneens prioriteit aan compensatie via een werkloosheidsverzekering (de eerste permanente verzekering na de oorlog), de Britten vermijden een concreet « commitment », en de anderen laten zich er weinig aan gelegen zijn. In Oostenrijk wordt in de jaren zestig het streven naar volledige werkgelegenheid geïnstitutionaliseerd, maar voor de rest van de onderzochte landen geldt dat het ontbreken van een volwaardig, geïnstitutionaliseerd arbeidsmarktbeleid in de periode na de crisis van 1973 fataal wordt, en verhoogde druk tot bezuinigingen in de sfeer van de sociale zekerheid tot gevolg heeft.

De « postwar settlements » bepalen niet zozeer het patroon van de expansie in de jaren zestig en begin zeventig — dat is een ander verhaal, waarop wij in de toekomst enig licht wensen te werpen —, maar leggen wel de fundamenteën voor de hedendaagse structuur van de stelsels van sociale zekerheid en ordenen de maatschappelijke krachtsverhoudingen waarop die structuur rust. In die zin, blijven zij ook vandaag de dag nog actueel.

Summary : Postwar settlements concerning social security systems in Western Europe.

Social security systems differ not only in size, but also in form. These forms have often been more controversial than the size of social expen-

(45) W. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, Londen, 1942, blz. 120.

(46) G. THERBORN, *Why Some People Are More Unemployed Than Others*, Londen, 1986.

ditte. Different social forces have different conceptions of social security. Here is looked into the post-World War II settlements with regard to social security in Austria, Belgium, Britain, France, Germany, and the Netherlands, with a further glance at Denmark, Italy, Norway and Sweden. It is argued, that the labour movement had a particular vision of social security, which was carried through where the labour had the political majority and was defeated where it was a minority. Postwar developments derive from this settlement, which is more visible in the current crisis than in the 1960s — early 1970s period of expansion.

