

# 1 Inleiding in de sociale zekerheid

*‘Toen de AOW werd ingevoerd in 1957, was mijn vader 68 jaar. Hij was landarbeider en had gespaard voor zijn pensioen. Hij aarzelde om het aan te vragen. Waarom zou je een AOW-uitkering aanvragen als je er nooit premie voor hebt betaald? Uiteindelijk heeft hij het wel aangevraagd, maar hij heeft zijn hele leven moeite gehad met “gratis geld”. Dankzij de AOW ging er een nieuwe wereld voor hem open. Hij had geld om eens een extra krant te kopen of om mij te bezoeken in Amsterdam. Daar woonde ik destijds. Hij woonde in een dorp in Zeeland, een tripje naar de hoofdstad was voor hem zoiets als een reis naar Londen voor mij. Ik herinner mij dat met de invoering van de AOW het leven voor sommigen een lach kreeg. De huishoudster van een bevriende familie stond letterlijk te dansen van dankbaarheid.’*

*(Interview met Arnout van der Heijde, een AOW-gerechtigde, naar aanleiding van het 50-jarig bestaan van de AOW, uit: de Volkskrant van 29 november 2006)*

## 1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens twee onderwerpen aan de orde. Allereerst vind je in deze paragraaf een beschrijving van de ontwikkeling van de sociale zekerheid in de laatste honderd jaar en de belangrijkste pijlers waarop dit socialezekerheidsstelsel rust. Begrippen als solidariteit, de waarborgfunctie en re-integratiefunctie van sociale zekerheid passeren kort de revue. Paragraaf 1.2 bevat vervolgens een overzicht van de bestaande regelingen op het gebied van sociale zekerheid. Daarbij hanteren we de driedeling van het socialezekerheidsrecht in werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en sociale voorzieningen. Na dit hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op de afzonderlijke regelingen.

### Solidariteit

Ieder mens komt in zijn leven in aanraking met ‘sociale risico’s’. Denk maar aan de kosten die voortvloeien uit bijvoorbeeld een bezoek aan de huisarts of een specialist, of aan het wegvallen van een inkomen ten gevolge van het verloren gaan van werk. Het bereiken van de huidige pensioengerechtigde leeftijd is voor veel meer mensen weggelegd dan pakweg zestig jaar geleden.

Begrippen als ‘arbeidsongeschiktheid’ en ‘werkloosheid’ klinken onheilspellend, maar zijn zaken waar vrijwel iedereen vroeg of laat wel eens mee te maken krijgt. Zo is het een gegeven dat in een vrijemarkteconomie perioden van economische groei en een krappe arbeidsmarkt veelal worden afgewisseld met perioden van economische stagnatie en een ruime arbeidsmarkt, gepaard gaande met werkloosheid. De sociale zekerheid zorgt ervoor dat de sociale risico’s die een individu loopt zo veel mogelijk worden verdeeld over alle werknemers en werkgevers of zelfs alle inwoners van Nederland. Een belangrijk uitgangspunt van sociale zekerheid is dan ook collectiviteit en solidariteit: het door middel van wetgeving gezamenlijk dragen van de individuele risico’s.

### **Verzorgingsstaat**

Uitgangspunt van de Nederlandse sociale zekerheid is dat de overheid een belangrijke rol speelt bij het opvangen van de verschillende sociale risico’s. We noemen dit kortweg de verzorgingsstaat. In die verzorgingsstaat rust op de overheid de verplichting om de burger te vrijwaren tegen een gebrek aan gezondheid, een gebrek aan inkomen, enzovoort. Dat de overheid een belangrijke rol speelt op het gebied van sociale zekerheid is niet altijd zo geweest. Pas in het begin van de twintigste eeuw ontstond de Ongevallenwet (1901), die met name was bedoeld voor het opvangen van de gevolgen van bedrijfsongevallen in de industrie. De Ongevallenwet was de eerste sociale verzekering waarbij de overheid aan werkgevers de verplichting oplegde een premie te betalen om op die manier werklieden in gevaarlijke bedrijven te verzekeren tegen de gevolgen van bedrijfsongevallen. Voor de ‘behoeftegen’ bestond toen al de Armenwet uit 1854. In deze wet was de rol van de overheid echter zeer beperkt. In die tijd trokken de kerken en de ‘gegoede burgerij’ zich het lot van de armen aan, hetzij uit naastenliefde, hetzij omdat deze notabelen vonden dat zij dat aan hun stand verplicht waren. In 1929 trad de Ziektewet (ZW) in werking. Deze wet keerde bij ziekte gedurende een aantal maanden een uitkering van 80% van het loon uit aan arbeiders in vaste dienst. Behalve de Steunregeling aan werklozen die tot stand kwam in de crisistijd van de jaren dertig van de vorige eeuw en het aannemen van de Kinderbijslagwet in 1939 gebeurde er daarna tot en met de Tweede Wereldoorlog niet veel op het gebied van sociale zekerheid.

De ontwikkeling van sociale zekerheid kwam na de Tweede Wereldoorlog in een stroomversnelling, mede door internationale verdragen zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Europees Sociaal Handvest (ESH). De westerse

landen zagen in de opbouw van sociale zekerheid een middel om de voedingsbodem voor extreem-nationalistische of fascistische ideeën tegen te gaan. Steeds meer realiseerde men zich dat het particulier initiatief niet opgewassen was tegen de enorme omvang van economische en sociale problemen die het gevolg waren van onder meer de industrialisatie. Niet langer werd het individu zelf verantwoordelijk gehouden voor de ellendige omstandigheden waarin hij soms verkeerde, maar erkend werd dat op de overheid de plicht rustte om de bestaanszekerheid van de burger te garanderen. Dit leidde na de jaren vijftig van de vorige eeuw in ons land tot een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid. In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de verschillende regelingen die na de Tweede Wereldoorlog zijn ontstaan.

### **Inkomenszekerheid**

Het fundament van de sociale zekerheid is in de eerste plaats inkomenszekerheid bij inkomensderving. Valt het inkomen weg vanwege werkloosheid, langdurige arbeidsongeschiktheid of ouderdom, dan zorgen respectievelijk de Werkloosheidswet (WW), de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) en de Algemene Ouderdomswet (AOW) ervoor dat de uitkeringsgerechtigde kan terugvallen op een inkomen in de vorm van een periodieke, meestal maandelijkse, uitkering om het verlies aan inkomen op te vangen. Voor diegene die van jongs af aan wegens medische redenen nooit in staat is geweest een inkomen te verdienen, geldt de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten). De Participatiewet, ten slotte, kent een uitkering voor iedereen die geen inkomen heeft. Soms gaat het niet om een uitkering ter vervanging van (eerder) inkomen, maar om een tegemoetkoming/bijdrage die de overheid verstrekt voor bepaalde kosten. Voorbeelden daarvan zijn de kinderbijslag en een maatwerkvoorziening zoals een scootmobiel op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

De waarborgfunctie – inkomenszekerheid – is een belangrijke pijler van sociale zekerheid. Het ‘sociale minimum’, de ondergrens van de sociale zekerheid, vormt daarbij een kernbegrip. Dit betekent dat de sociale zekerheid een inkomen op minimumniveau garandeert in de situatie dat het inkomen lager is dan het geldende sociale minimum. Je kunt dan bijvoorbeeld denken aan een alleenstaande ouder met een parttimebaan. Verdient hij (of zij) minder dan het voor hem (of haar) geldende minimum, dan bestaat recht op aanvullende bijstand. De sociale zekerheid waarborgt dan als ‘vangnet’ een minimuminkomensniveau voor de burger. Uitgangspunt daarbij is dat de hoogte van dit sociale minimum voldoende zou moeten zijn voor een menswaardig bestaan. De netto (minimum) uitkering is gekoppeld aan het nettominimum-

loon. Stijgt het minimumloon, dan stijgen ook de uitkeringen (loonindexering). Dit noemen we de ‘koppeling’. De koppeling is een belangrijk instrument om armoede te bestrijden. Het benadrukt tevens de rol die de overheid heeft inzake het garanderen van het bestaansminimum. Het wettelijk minimumloon bedraagt € 1684 bruto (2021) per maand voor werknemers van 22 jaar en ouder. Het sociale minimum is van het wettelijk minimumloon afgeleid en bedraagt:

- voor gehuwden en samenwonenden die de kosten niet met een ander kunnen delen, 100% van het wettelijk minimumloon;
- voor een alleenstaande (ouder) die de kosten niet met een ander kan delen, 70% van het minimumloon.

Volgens het CBS moeten in Nederland zo’n 240.000 mensen al langer dan vier jaar rondkomen van een laag inkomen. Voor een alleenstaande geldt € 1060 netto per maand als een laag inkomen, voor een stel ligt die grens op € 1460.<sup>1</sup> Het gaat dan met name om mensen met een bijstandsuitkering, maar ook om ‘werkende armen’.<sup>2</sup> Veel mensen met een laag inkomen hebben wel betaald werk, maar het inkomen dat zij daarmee verdienen, is lager dan het voor in hun situatie geldende minimum. Het sociale minimum in Nederland is redelijk te noemen in vergelijking tot dat van veel andere landen, maar aan de andere kant is het langdurig leven op minimumniveau, vooral voor gezinnen met opgroeiende kinderen, een zware opgave. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat naarmate het inkomen daalt, de gezondheid en levensverwachting afnemen. Het belang van sociale zekerheid is daarmee aangetoond.

---

20

### Collectiviteit

De grondgedachte van sociale zekerheid – collectiviteit en solidariteit – valt en staat bij de maatschappelijke en politieke bereidheid gezamenlijk financieel bij te dragen aan behoud van het stelsel. Die bereidheid is niet alleen in het belang van anderen (solidariteit met de medemens), maar ook in het belang van jezelf. Het socialezekerheidsstelsel geeft immers mensen de zekerheid van een inkomen, mocht men bijvoorbeeld onverhoopt werkloos worden of arbeidsongeschikt raken. Deze zekerheid verhoogt het welzijn, omdat iedere inwoner van Nederland erop kan vertrouwen dat ziekte of werkloosheid niet gelijkstaat aan een veroordeling tot de bedelstaf.

De belasting- en premiedruk is in Nederland hoog; op het brutosalaris wordt ongeveer een derde ingehouden aan belastingen en premies. Daardoor zijn de

---

1 CBS, Armoede en sociale uitsluiting 2019.

2 SCP, Als werk weinig opbrengt, 2018.

loonkosten voor werkgevers relatief hoog en is het verschil tussen het bruto- en nettoloon voor werknemers groot. Om ervoor te zorgen dat men bereid is en blijft om het stelsel van sociale zekerheid in stand te houden is in de loop der tijd steeds meer aandacht gekomen voor het weer aan het werk helpen van uitkeringsgerechtigden en voor fraudebestrijding. Anders gezegd: de inwoners van Nederland willen wel meebetalen aan de sociale zekerheid, maar dan alleen voor die mensen die het echt nodig hebben. Dat meebetalen gebeurt op twee manieren. De financiering van de werknemersverzekeringen (voorbeeld: WW) en de volksverzekeringen (voorbeeld: AOW) gebeurt door middel van premieheffing. Het zijn tenslotte *verzekeringen*. De *werknemersverzekeringen* worden opgebracht door de werknemers en werkgevers, de *volksverzekeringen* door alle ingezetenen ('het volk'), althans voor zover iemand inkomsten heeft en inkomstenbelasting betaalt. Over dat inkomen betaalt men dan dus premies.

De sociale voorzieningen, zoals de bijstand (Participatiewet) en de Wmo, worden gefinancierd uit de algemene middelen, de belastingopbrengst.

### Re-integratie

Lange tijd heeft de pijler van inkomenszekerheid met stip bovenaan gestaan als doelstelling van sociale zekerheid. Tot de jaren negentig van de vorige eeuw bestond veel minder aandacht voor het weer aan het werk helpen (de re-integratie) van uitkeringsgerechtigden. In de Algemene Bijstandswet, die tot 1996 gold, was bijvoorbeeld nauwelijks aandacht voor deze activeringsfunctie. In theorie bestond de sollicitatieplicht wel, die in de wet tot uitdrukking kwam door de verplichting voor de bijstandsgerechtigde om actief te zoeken naar werk, maar in de praktijk was het opleggen van een sollicitatieplicht meer uitzondering dan regel. Ten aanzien van werkloze werknemers lag de focus bijna volledig op de rechtmatigheid – het beoordelen van het recht op uitkering en het tijdig verstrekken daarvan – en veel minder op de doelmatigheid, dat wil zeggen het bevorderen van de uitstroom. Het was de tijd, met name in de jaren zeventig van de vorige eeuw, dat actiecomités zwartboeken samenstelden over het feit dat uitkeringen te laat werden uitbetaald. Veel minder woorden (en daden) werden gewijd aan het afdwingen van hulp bij het vinden van werk. Het waren ook letterlijk gescheiden werelden. De WW-uitkering werd verstrekt door de bedrijfsverenigingen, met uitvoeringsorganisaties als het GAK en de SFB (voorlopers van het UWV), die door de jaren heen waren verworden tot uitkeringsfabrieken. De arbeidsbemiddeling (de ondersteuning van werkzoekenden bij het vinden van werk) daarentegen was in handen van de door de overheid gefinancierde Gewestelijk Arbeidsbureaus, vanaf 1991

Arbeidsvoorziening geheten. Tot in de jaren negentig hield de wetgever rekening met de verminderde kansen van sommige werkzoekenden op de arbeidsmarkt. Zo bestond in die tijd voor iedere WW-gerechtigde van 57,5 jaar en ouder een ontheffing van de sollicitatieplicht voor de WW en hield ook de WAO (voorloper van de Wet WIA) lange tijd bij het berekenen van het arbeidsongeschiktheidspercentage rekening met het feit dat werk vinden voor mensen ‘met een vlekje’ lastig is.

De re-integratie van arbeidsongeschikte werknemers is pas laat op gang gekomen. De zogenoemde Wet verbetering poortwachter (Wvp), die als doel heeft zieke werknemers zo spoedig mogelijk te re-integreren in eigen of ander passend werk, is pas twintig jaar oud. Aan het eind van de vorige eeuw dreigde het aantal mensen dat een uitkering ontving vanwege langdurige arbeidsongeschiktheid (WAO) op te lopen tot één miljoen. ‘Nederland is ziek’, verklaarde in 1990 de toenmalige minister-president Lubbers, waarna forse ingrepen werden gedaan in het socialezekerheidsstelsel, onder meer door hoogte en duur van de WAO-uitkering te verminderen en door meer verantwoordelijkheid neer te leggen bij werkgevers en werknemers. Zie hoofdstuk 4. Kijk je naar de cijfers, dan zijn deze ingrepen een succes gebleken. Op dit moment ontvangen zo’n 550.000 mensen een WAO- of Wet WIA-uitkering, dus bijna de helft van het aantal mensen dat in 1990 een dergelijke uitkering ontving. Maar deze ‘succescijfers’ geven natuurlijk geen compleet beeld. Dat een arbeidsongeschikte werknemer geen arbeidsongeschiktheidsuitkering meer ontvangt, hoeft nog niet te betekenen dat hij aan het werk is. De uitstroom kan ook richting bijstand zijn geweest.

Je ziet dus dat tot eind jaren tachtig de aandacht zich bij alle partijen richtte op het ‘recht op uitkering’. Vanaf de jaren negentig wordt de focus verlegd, mede veroorzaakt door de crisis in de jaren tachtig. Het uitgangspunt van de overheid en van de werkgevers- en werknemersorganisaties (vakbonden) is sindsdien steeds meer ‘werk boven inkomen’ geworden. Uit de uitkering komen door middel van het verwerven van een eigen inkomen is tegenwoordig dan ook een zeer belangrijke doelstelling van sociale zekerheid. *Work First*-projecten, waarbij gemeenten proberen langdurig werklozen te begeleiden naar werk, zijn daar een voorbeeld van. In de jaren dertig van de vorige eeuw werden werklozen overigens ook gedwongen, op straffe van verlies van de uitkering, om aan het werk te gaan. Groot verschil is dat bij de *Work First*-projecten, en andere re-integratie-instrumenten die tegenwoordig worden ingezet om uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen, oog bestaat voor de individuele omstandigheden en achtergronden van de uitkeringsgerech-