

1 Inleiding

1.1 Sociale zekerheid: een veelzijdig begrip

De sociale zekerheid begon zich in Europa te ontwikkelen vanaf de tweede helft van de 19e eeuw. In die periode kwamen de eerste sociale-verzekeringsregelingen tot stand die loonarbeiders moesten beschermen tegen de risico's van arbeid. Ook werden de stelsels van armenzorg, de voorlopers van de huidige sociale bijstand, gevormd of verder uitgebouwd. Uit deze initiatieven voor de bescherming van arbeiders en van armen is het huidige stelsel van sociale zekerheid voortgekomen.

Toch is de term sociale zekerheid niet van Europese maar van Amerikaanse oorsprong. Hij werd voor het eerst gebruikt in 1935 ter aanduiding van een wet die dat jaar werd aangenomen onder het presidentschap van Franklin Roosevelt: de *Social Security Act*. Deze wet vormde een onderdeel van de *new deal* en bevatte een pakket maatregelen ter bestrijding van de grote crisis in de jaren dertig van de vorige eeuw, waaronder ook ondersteuning voor de armen en een pensioenstelsel voor de ouderen. Na de Tweede Wereldoorlog heeft het socialezekerheidsbegrip wereldwijd gelding gekregen. Het komt voor in internationale verdragen, in nationale wet- en regelgeving, in beleidsstukken, in wetenschappelijke verhandelingen en in het normale spraakgebruik.

Het Van Dale-woordenboek omschrijft sociale zekerheid als 'een toestand waarbij voor allen de bezorgdheid voor gebrek wordt uitgesloten'. Deze omschrijving vormt een vrije vertaling van het beginsel van *freedom from want*, voor het eerst zo geformuleerd door toenmalig president Roosevelt in 1941. Aan de erkenning van deze vrijheid lag een belangrijke notie ten grondslag die tot dan toe nog geen gemeengoed was, namelijk dat armoede geen natuurlijk verschijnsel is waarin de mens moet berusten, maar dat iedereen recht heeft op bestaanszekerheid en dat de overheid hierin een bepaalde verantwoordelijkheid toekomt.

Sociale zekerheid heeft met bestaanszekerheid te maken, zoveel is wel duidelijk. Maar vanaf dat punt lopen de meningen over het begrip uiteen. Waar de een de essentie ziet in het verstrekken van uitkeringen, stelt de ander dat het erom gaat mensen te helpen om zo snel mogelijk weer

bestaanszekerheid

een betaalde baan te vinden. Een volgende wijst weer andere doelstellingen van de sociale zekerheid. Deze kunnen op verschillende manieren worden geduid, variërend van het creëren van gelijke ontwikkelingskansen voor de mensen, het realiseren van een evenwichtige inkomensverdeling en het ondersteunen van de arbeidsmarkt en de economie tot het bevorderen van sociale cohesie, het realiseren van gerechtigheid, en zelfs het geluk van de samenleving als geheel!

solidariteit Behalve op de doelstellingen van de sociale zekerheid, wordt vaak gewezen op het belang van bepaalde waarden die aan de sociale zekerheid ten grondslag liggen. Zo'n waarde is bijvoorbeeld solidariteit. Het gaat erom dat de sterken een bijdrage leveren aan de bescherming van de zwakkeren. Aan alle regelingen ligt wel een vorm van solidariteit ten grondslag, tussen rijk en arm, tussen jong en oud (en andersom), tussen werkenden en werklozen, tussen kinderlozen en gezinnen met kinderen, enzovoort. Als leden van een groep onderling risico's delen, wordt dat wel aangeduid met de term *horizontale* solidariteit; de eenzijdige steun van rijken ten opzichte van armen is een vorm van *verticale* solidariteit. Welke vorm ook van toepassing is, sociale zekerheid is een gezamenlijk streven; als iemand zijn rijkdom uitsluitend aanwendt voor zijn eigen behoeften en niet voor die van anderen is dat fijn voor hem, maar heeft het niets te maken met sociale zekerheid.

methoden van inkomensbescherming De sociale zekerheid bedient zich van verschillende methoden van inkomensbescherming. Sommige gaan uit van het verzekeringsprincipe. Dit houdt in dat de mensen zich tegen betaling van een premie verzekeren tegen een onzekere gebeurtenis. Als die gebeurtenis zich voordoet, dan is de verzekeraar een geldbedrag verschuldigd. Bij *sociale verzekeringen* is de verzekering verplicht gesteld en worden de geldbedragen uitgekeerd in de vorm van uitkeringen. Denk bijvoorbeeld aan werkloosheidsuitkeringen of arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Naast sociale verzekeringen zijn er *sociale voorzieningen*. Het verzekeringsprincipe speelt hier geen rol; de uitkering wordt verstrekt als men op enig moment aan de wettelijke voorwaarden voldoet. Als bijvoorbeeld iemands inkomen daalt beneden het sociaal minimum kan hij een voorziening aanvragen in de vorm van de sociale bijstand. Soms bedient het stelsel zich van *eigen spaarvormen*. De betrokkene heeft dan ergens een spaarrekening ondergebracht waaruit hij voor bepaalde doeleinden (bijvoorbeeld zorgverlof) gelden kan onttrekken zonder dat de fiscus heffingen oplegt. De inmiddels afgeschafte 'levensloopregeling' was bijvoorbeeld op dit principe gebaseerd.

Er zijn publieke regelingen en private regelingen. Vaak ook is de sociale zekerheid het voorwerp van afspraken tussen werkgevers en werknemers (*collectieve sociale zekerheid*). Het fiscale stelsel is eveneens van belang (*fiscale sociale zekerheid*).

Het stelsel van sociale zekerheid kent een waaier van uitkeringsvormen (*prestaties*). Ze komen voor onder verschillende benamingen: pensioenen, toeslagen, aanvullingen, bijdragen, verstrekkingen, enzovoort. Sommige uitkeringen houden rekening met andere inkomsten die een persoon heeft. Dat is bijvoorbeeld voor de bijstand het geval. Daarvoor komt men alleen in aanmerking als de eigen middelen onder het bestaansminimum liggen (*middelentoets*). Andere regelingen worden onafhankelijk van de middelen verstrekt. Toenmalig koningin Juliana was er destijds zeer trots op dat zij een AOW-pensioen ontving. Ondanks haar grote rijkdom kwam ze daarvoor in aanmerking. Een bijstandsuitkering zou zij in verband met de hoogte van haar inkomen en haar vermogen nooit kunnen ontvangen.

uitkeringsvormen

De meeste uitkeringen zijn in geld, sommige zijn in natura. Voorbeelden daarvan zijn de hulp die door een huisarts wordt verleend en een operatie in het ziekenhuis. Veel uitkeringen compenseren inkomensverlies. Andere zijn erop gericht belemmeringen weg te nemen die de burger ondervindt om (weer) zelfstandig in het bestaan te voorzien, zoals voorzieningen voor gehandicapten.

De financiering van deze uitkeringsvormen is evenzeer een diverse aangelegenheid. Sociale verzekeringen worden uit premies gefinancierd, sociale voorzieningen uit de algemene middelen. Mengvormen zijn er ook.

De sociale zekerheid is dus een veelzijdig begrip. Voeg daaraan toe dat het instrumentarium evolueert in de tijd en bovendien sterk van land tot land verschilt, dan wordt duidelijk dat dé sociale zekerheid niet bestaat. ‘There is no single right model of social security. It grows and evolves over time’, zo stelde de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) in 2001. Er is niet één begrip, noch is er een hoger gezag dat over de juistheid van definities oordeelt. De betekenis van het begrip sociale zekerheid zal moeten worden geëxpliciteerd en beargumenteerd.

veelzijdig begrip

1.2 Een werkdefinitie van sociale zekerheid

Voor de doeleinden van dit leerboek verwijst het begrip sociale zekerheid naar regelingen die bescherming bieden bij sociale risico's en bij behoefte, en die uitkeringsgerechtigden steun geven bij het vinden van werk. Inzicht in het socialezekerheidsrecht vergt bestudering van de regelingen die aan het beschermingsinstrumentarium ten grondslag liggen. In dit boek staan de wettelijke socialezekerheidsregelingen centraal. We richten ons daarbij op regelingen die inkomensbescherming bieden of steun geven bij het vinden van werk. Traditioneel wordt inkomensbescherming als het primaire doel beschouwd van de sociale zekerheid. In dit verband wordt ook wel gesproken over de *waarborgfunctie*.

waarborgfunctie De waarborgfunctie heeft een dubbele betekenis: minimumbescherming en bescherming tegen inkomensderving. De Algemene Ouderdomswet (AOW) is een voorbeeld van het eerste type regeling. De hoogte van het AOW-pensioen is afgestemd op het sociaal minimum. Het correspondeert met een bepaald percentage van het minimumloon (hoofdstuk 7). De Werkloosheidswet (WW) is daarentegen een inkomensdervingsregeling. De uitkering vormt een percentage van het loon dat de werknemer verdiende voordat hij werkloos werd (hoofdstuk 6). De bescherming kan overigens ook bestaan uit het aanbieden van bepaalde voorzieningen of verstrekkingen die een persoon nodig heeft om zelfstandig te functioneren, zoals een rolstoel of verpleging en verzorging (hoofdstuk 10).

activeringsfunctie Naast de waarborgfunctie heeft de sociale zekerheid een *activeringsfunctie*. Het gaat erom uitkeringsgerechtigden te re-integreren, dat wil zeggen weer terug te brengen naar de arbeidsmarkt. De activering staat overigens niet op zichzelf. Deze is gekoppeld aan de verplichting van uitkeringsgerechtigden om zich ter beschikking te stellen van de arbeidsmarkt en zich in te spannen om snel weer aan het werk te komen. De activeringsfunctie is daarmee in feite accessoir aan de inkomensbescherming. Dit zou pas anders zijn als mensen een recht op integratie zouden hebben dat losstaat van het uitkeringsrecht. Een dergelijk recht wordt wel vaak bepleit maar bestaat niet.

sociaal risico Volgens onze definitie moet de inkomensbescherming verband houden met sociale risico's of behoefte. Het begrip sociaal risico verwijst naar bepaalde gebeurtenissen in het (werkzame) leven van de mensen die aanleiding hebben gegeven tot de opkomst van sociale verzekeringen. De sociale risico's zijn gecodificeerd in Conventie nr. 102 van de IAO betreffende minimumnormen inzake sociale zekerheid. In dit uit 1952 daterende verdrag wordt een onderscheid gemaakt tussen uitkeringen in verband met:

- medische zorg;
- ziekte;
- werkloosheid;
- ouderdom;
- arbeidsongevallen en beroepsziekten;
- gezinslasten;
- moederschap;
- invaliditeit; en
- overlijden.

Het risico dat aan deze gebeurtenissen verbonden is, heeft vaak te maken met het wegvallen van arbeidsinkomsten. (In het geval van overlijden zijn het de nabestaanden die door die wegval van inkomsten worden getroffen.) Bij medische zorg en bij gezinslasten bestaat het risico uit de extra kosten die een persoon moet maken. Deze kunnen dermate

ingrijpend zijn voor het individu dat de gemeenschap het kennelijk nodig heeft gevonden een helpende hand te bieden.

De opsomming van sociale risico's in IAO-Conventie nr. 102 heeft veel navolging gekregen. Zij geldt als internationaal ijkpunt voor de definitie van sociale zekerheid. Toch zijn er regelingen die zich niet zo gemakkelijk in de klassieke onderverdeling laten vatten. Onze Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) dekt bijvoorbeeld niet alleen het arbeidsongeschiktheids-, maar ook het werkloosheidsrisico. Voorts is er sprake van nieuwe sociale risico's die hebben geleid tot nieuwe vormen van bescherming en daarom niet in de opsomming van Conventie nr. 102 van de IAO voorkomen. Een sprekend voorbeeld hiervan is het risico van arbeid en zorg. Het gaat hierbij om het verlies van arbeidsinkomsten doordat een werknemer of zelfstandige de zorg op zich neemt voor de kinderen of voor een ziek familielid. In Nederland is deze opvang, voor zover gerealiseerd, geregeld in de Wet arbeid en zorg (WAZO).

Ten slotte nog een woord over de afzonderlijke verwijzing in onze definitie naar de bescherming tegen **behoefte** (of armoede). Dat is nodig, omdat behoefte als zodanig niet wordt beschouwd als een sociaal risico in de zin van IAO-Conventie nr. 102. Toch is ondersteuning aan armen de oudste vorm van sociale zekerheid. Zij had aanvankelijk de vorm van burgerlijke en kerkelijke liefdadigheid, nadien werd zij ondergebracht in de armenwetten en na de Tweede Wereldoorlog in de sociale bijstand. Kenmerkend voor de sociale bijstand is dat er uitkeringen worden verstrekt ongeacht de oorzaak van de behoefte. Men heeft recht op een uitkering als de eigen middelen onder het bestaansminimum liggen (middelentoets). De uitkering ligt op het niveau van het sociaal minimum. Voorts is kenmerkend dat er geen voorwaarden zijn gesteld met betrekking tot voorafgaande verzekering of premiebetaling. De sociale bijstand wordt gefinancierd uit de algemene middelen. In Nederland is de bijstandsregeling opgenomen in de Participatiewet.

1.3 Recht op sociale zekerheid en overheidsverantwoordelijkheid

Het begrip sociale zekerheid impliceert een bepaalde overheidsverantwoordelijkheid. De overheid vertegenwoordigt in dit verband de gemeenschap die garant staat voor de bestaanszekerheid van haar leden. Kort na de Tweede Wereldoorlog werd de volgende rechtsgrond van de sociale zekerheid geformuleerd: 'De gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde, dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen.' De tijd heeft echter niet stilgestaan. In een actuele formulering zou stellig ook aandacht worden besteed aan de verantwoordelijkheid van de werk-

behoefte

rechtsgrond