

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 op de 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. 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.

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*.

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

waarborgfunctie

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 behoefteigheid. 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 (middelentoes). 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 **rechtsgrond** 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 werkgever voor de sociale zekerheid van zijn (ex-)werknemer(s). Verder zou – zeker de laatste tien jaar – de eigen verantwoordelijkheid van de burger veel scherper worden geaccentueerd. Maar ondanks dat

geldt het dragende beginsel van de aansprakelijkheid van de gemeenschap in de formulering van de rechtsgrond nog steeds.

sociaal grondrecht De bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid is tevens verankerd in het recht, in het bijzonder in de erkenning van het recht op sociale zekerheid als een sociaal grondrecht. Het werd voor het eerst geformuleerd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948. ‘Every person, as a Member of society, has the right to social security (...)’, zo stelt artikel 22 van de Verklaring. Nadien is het in andere woorden opgenomen in andere internationale en nationale grondrechtteksten, zoals het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR; art. 9), het Europees Sociaal Handvest (ESH; art. 12) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (art. 34).

In ons land verwijst artikel 20 lid 2 van de Grondwet (Gw) naar de sociale zekerheid. Verder kent de Grondwet een apart recht op bijstand (art. 20 lid 3 Gw) en een recht op gezondheidszorg (art. 22 lid 1 Gw). Deze drie grondrechten worden overkoepeld door het recht op bestaanszekerheid (art. 20 lid 1 Gw). De tekst van artikel 20 Gw luidt als volgt:

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

In de traditionele leer onderscheiden sociale grondrechten zich van klassieke grondrechten doordat ze burgers niet louter beschermen tegen overheidsbemoeienis, maar van de overheid een bepaalde inspanning verlangen. Net zoals de overheid erop moet toezien dat er voldoende scholen zijn en betaalbare huisvesting, moet erop worden toegezien dat er een stelsel tot stand komt dat ons beschermt tegen de onzekerheden van het bestaan. Aldus markeren de sociale grondrechten de overgang van de klassieke naar de sociale rechtsstaat.

betekenis Uit het grondrecht op sociale zekerheid zijn geen concrete normen voor de inrichting van het stelsel af te leiden. De rechter zal het grondrecht ook niet snel beschouwen als een ieder verbindende bepaling in de zin van de artikelen 93 en 94 Gw. Tot dusver heeft de hoogste socialezekerheidsrechter, de Centrale Raad van Beroep (CRvB), dat tenminste nog nooit gedaan. Daarvoor is het te vaag en onbestemd. Toch zal niet snel worden ontkend dat de overheid zich de sociale zekerheid van de burgers moet aantrekken. De Staat mag als het ware niet de andere kant op kijken als het gaat om de bestaanszekerheid van mensen.

Dit betekent overigens niet dat de overheid het hele socialezekerheidsstelsel zelf moet optuigen en uitvoeren. Waar burgers, werkgevers en werknemers hun eigen bestaanszekerheid kunnen organiseren op een manier die iedereen ten goede komt, is er voor de overheid geen noodzaak om in actie te komen. Het mag wel, maar het hoeft niet. De verantwoordelijkheid van de overheid kan dus ook zo worden geïnterpreteerd dat private voorzieningen moeten worden beschermd, gereguleerd of gestimuleerd. Waar echter het vrije spel van de maatschappelijke krachten niet succesvol is en er groepen buiten de boot van de bestaanszekerheid vallen, is er een plicht van de overheid om de sociale zekerheid dwingend voor te schrijven of zelf te organiseren. Met andere woorden: het recht op sociale zekerheid impliceert niet noodzakelijk een directe verantwoordelijkheid voor de overheid, maar wel een *eind*verantwoordelijkheid voor de bestaanszekerheid van haar burgers. Zie verder paragraaf 15.3.1 over de betekenis van het grondrecht van de sociale zekerheid.

1.4 Sociale zekerheid: publiek en privaat

1.4.1 Publieke sociale zekerheid

Socialezekerheidsregelingen geven aanspraak op bepaalde prestaties. Als deze aanspraak rechtstreeks is gefundeerd op een publiekrechtelijke regeling, is sprake van publieke sociale zekerheid.

De oudste publieke tak van de sociale zekerheid is de sociale bijstand. De zorg hiervoor kwam in 1854 in overheidshanden, zij het dat daaraan nogal een minimale invulling werd gegeven. Niet alleen was de bedeling beperkt tot het absolute minimum, maar ook werd voorrang gegeven aan andere vormen van hulp, bijvoorbeeld van de familie of van de kerk. Pas indien daar niets viel te halen, kon een beroep op de armenzorg worden gedaan. Een echt recht op sociale bijstand van overheidswege zoals we dat nu kennen, werd pas ingevoerd in 1964 met de Algemene bijstandswet (Abw; thans de Participatiewet). Nadien heeft dit recht een constitutionele verankering gekregen in artikel 20 lid 3 Gw.

Ook de sociale verzekeringen hebben zich tot publieke regelingen ontwikkeld. De achtergrond hiervan lag in de noodzaak om de deelname aan verzekeringen tegen bepaalde risico's verplicht te stellen. Zonder een dergelijke verplichting zou er van enige solidariteit tussen (kans)rijk en (kans)arm niets terecht komen. Burgers zijn dus niet vrij te beslissen of zij meedoen aan het stelsel van sociale verzekeringen of daarbuiten willen blijven. Voldoet men aan de betreffende, in de wet gestelde voorwaarden – men is ingezetene, werknemer of werkgever, enzovoort –, dan behoort men automatisch, juridisch geformuleerd: van rechtswege, tot het stelsel. Enerzijds komt men dan in aanmerking voor de uitkeringen en andere prestaties. Anderzijds kan het ook betekenen dat men moet bijdragen aan de financiering van het stelsel. De uit 2006 daterende Zorgverzekeringswet (Zvw) is in dit opzicht een wat vreemde eend in de bijt. In deze wet

verzekering van rechts-
wege

is geen sprake van een verzekering van rechtswege. Er geldt weliswaar een stelsel van verplichte verzekering, maar de burger moet zichzelf verzekeren bij een particuliere ziektekostenverzekeraar. Wie dit nalaat riskeert een boete (hoofdstuk 10).

1.4.2 Private sociale zekerheid

Naast de publieke sociale zekerheid staat de private sociale zekerheid. Hiervan is sprake als de aanspraak op de desbetreffende prestatie (een uitkering of voorziening) is gebaseerd op een civielrechtelijke overeenkomst. Zo is er een markt van allerlei private ‘pensioenproducten’ (lijfrentepolissen, spaarregelingen, beleggingsconstructies). Banken en particuliere verzekeringsmaatschappijen bieden deze ‘producten’ aan voor mensen die een betere dekking willen dan alleen die van de AOW.

Private sociale zekerheid hoeft overigens niet altijd het voorwerp te vormen van het winststreven van verzekeraars. Er kan ook sprake zijn van onderlinge regelingen met een vrijwillig karakter. Voor de invoering van de verplichte ziekenfondsen in 1941 was de verzekering van ziektekosten geheel in handen van allerlei onderlinge waarborgfondsen van ondernemingen en van werknemers. Engeland had zijn *friendly societies*, Duitsland zijn *Knappschaften*. Onderlinge fondsen zijn tegenwoordig weer in opkomst. Een voorbeeld zijn de zogenoemde broodfondsen die worden opgericht door groepjes zzp’ers om voor de eerste twee ziektejaren het arbeidsongeschiktheidsrisico te dekken. Zzp’ers zijn niet verplicht verzekerd op grond van de Ziektewet (ZW) en de Wet WIA, en als ze zich particulier willen verzekeren voor het arbeidsongeschiktheidsrisico op de private verzekeringsmarkt worden ze geconfronteerd met hoge premies. Via de broodfondsen worden daarom eigen voorzieningen in het leven geroepen gebaseerd op een maandelijks inleg van de aangesloten leden. Het is een marginaal maar nog steeds groeiend verschijnsel. Volgens www.broodfonds.nl waren er in het voorjaar van 2020 58 broodfondsgroepen, met bijna 27.000 aangesloten leden.

privatisering Waar historisch gezien sprake is van een ontwikkeling van private naar publieke sociale zekerheid, zien we vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw een omgekeerde beweging. Die beweging wordt aangeduid als privatisering van de publieke sociale zekerheid.

Het bekendste voorbeeld is de inkomensvoorziening bij ziekte. Decennialang had deze voorziening voornamelijk een publiekrechtelijk karakter. Een zieke werknemer had recht op ziekgeld, verschuldigd door de uitvoerder van de ZW. Echter, sinds 1996 ontvangen de meeste werknemers bij ziekte geen ziekgeld meer. Zij hebben recht op doorbetaling van loon (bezoldiging) door de werkgever (paragraaf 4.2). De verplichting voor de werkgever vloeit voort uit de arbeidsovereenkomst met de werknemer. Wel schrijft de overheid hiervoor het kader voor. Bij wet is bijvoorbeeld de minimumomvang van de aanspraak (ruwweg:

70% van het loon en in het eerste jaar het minimumloon) dwingend voorgeschreven: een werkgever mag dus niet minder betalen.

Een tweede voorbeeld is de Zvw. De aanspraken op medische voorzieningen die deze wet biedt, vloeien niet voort uit de wet, maar uit een overeenkomst die de burger afsluit met een particuliere ziektekostenverzekeraar. De wetgever heeft hieraan wel randvoorwaarden gesteld. Zo is de burger verplicht zich te verzekeren voor de basisverzekering. Voor deze verzekering moeten de ziektekostenverzekeraars iedereen zonder meer accepteren (acceptatieplicht).

Deze voorbeelden laten zien dat de private sociale zekerheid niet volledig autonoom is. Uit het oogpunt van bescherming van de zwakste (markt)partij houdt de overheid vaak een publiek voetje tussen de private deur. Privatisering is dus in de sfeer van de sociale zekerheid meestal van overheidswege gereguleerd. Ondanks de onmiskenbare tendens om hier toe over te gaan, is niet te verwachten dat de publieke sociale zekerheid zal verdwijnen. Uit onderzoek blijkt dat de steun onder de bevolking voor de publieke sociale zekerheid nog altijd groot is, vooral als het gaat om risico's als arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Daar komt bij dat sommige risico's, met name werkloosheid en behoeftigheid (armoede), niet particulier verzekeraar zijn. De waarde van de publieke sociale zekerheid heeft zich bovendien de laatste jaren bewezen, nadat de wereld werd geconfronteerd met de gevolgen van de kredietcrisis.

1.4.3 Driepijlerstelsel

In de internationale literatuur is het gebruikelijker om de sociale zekerheid voor te stellen als een driepijlerstelsel. Anders dan de voorstellingswijze van 'pijlers' suggereert, wordt hier bedoeld op drie afzonderlijke 'lagen'. De eerste laag wordt gevormd door het wettelijke socialezekerheidsstelsel. De prestaties hiervan worden aangevuld door aanspraken die de werknemer heeft ten opzichte van de werkgever (collectieve sociale zekerheid). Deze aanspraken vinden hun grondslag in de (collectieve) arbeidsovereenkomst. Dit is de tweede laag. De derde laag ten slotte is opgebouwd uit zuiver private voorzieningen die een burger voor zichzelf kan treffen in de vorm van bijvoorbeeld lijfrentepolissen, spaarregelingen en aandelenportefeuilles. Deze opdeling in compartimenten treffen we aan in de socialezekerheidsstelsels van alle ontwikkelde landen, zij het dat de relatieve omvang ervan van land tot land aanzienlijk kan verschillen. In de Verenigde Staten is bijvoorbeeld de relatieve betekenis van de derde pijler voor de burger veel groter dan in veel Europese landen het geval is.

drie lagen

De verdeling tussen drie pijlers is relevant voor de rol van de overheid in het stelsel van sociale bescherming. In de meest zuivere modelmatige benadering is deze rol beperkt tot het in stand houden en uitvoeren van het wettelijk socialezekerheidsstelsel. De tweede pijler is dan een zaak van de sociale partners, terwijl de burger bij de derde pijler volledig zijn eigen

boontjes moet doppen. Dit modelmatige beeld van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid enerzijds en de collectieve en private actoren anderzijds moet echter worden genuanceerd.

nuancering In de eerste plaats is het goed mogelijk dat ook private actoren in de eerste pijler actief zijn. Zo is al gewezen op de vervanging van de ZW door de loondoorbetalingsverplichting van werkgevers bij ziekte. De werkgever neemt als het ware de taak van de publieke verzekeraar over. Voorts kan het voorkomen dat werkgevers de mogelijkheid wordt geboden uit het stelsel te treden, zodat zij eigen verantwoordelijkheid dragen. Een dergelijke opt-outmogelijkheid bestaat bijvoorbeeld in de Wet WIA voor werkgevers. Zij kunnen besluiten gedurende de eerste jaren van de arbeidsongeschiktheid van de werknemer (op het moment van schrijven: de eerste tien jaar) het arbeidsongeschiktheidsrisico zelf te dragen. Werkgevers die daarvoor kiezen, worden wel ‘eigenrisicodragers’ genoemd.

In de tweede plaats is het zo dat de overheid zich op haar beurt bepaald niet onbetuigd laat in de tweede en derde pijler. Illustratief in dit verband is de situatie zoals we die aantreffen bij de aanvullende pensioenen. Aangezien de AOW slechts een pensioen op minimumniveau geeft, maken werkgevers en werknemers aanvullende pensioenafspraken. Op zich staat het hun vrij dit te doen. Maar heeft de werkgever eenmaal een pensioentoezegging gedaan, dan krijgt deze te maken met de dwingende overheidsregulering. Deze ligt voor een deel vast in de Pensioenwet, die voorschriften bevat over de verzekeringsovereenkomst, de inhoud van statuten en reglementen van de fondsen, de vormgeving van het bestuur van de fondsen, de afdrachten van bijdragen door werkgevers, het beleggingsgedrag, enzovoort. De Pensioenwet regelt tevens het toezicht op de pensioenfondsen door De Nederlandsche Bank (DNB). Bovendien kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) rechtstreeks interveniëren. Hij kan bijvoorbeeld deelname aan pensioenregelingen verplicht stellen voor gehele bedrijfstakken of beroepsgroepen. Ook gelden er dwingende voorschriften die erop zijn gericht de pensioenaanspraken van werknemers te beschermen ingeval men als gevolg van het wisselen van baan overstapt van het ene naar het andere pensioenfonds (waardeoverdracht). Door deze bemoeienis is 90% van de Nederlandse werknemers verzekerd van een goed gereguleerd aanvullend pensioen.

Naast *marktreguleerder* kan de overheid ook optreden als *faciliteerder* van sociale zekerheid. Vooral de fiscaliteit speelt hierbij een rol. Door particuliere spaarvormen fiscaal aantrekkelijk te maken wordt het eigen initiatief van de burger aangemoedigd om zelf in zijn bestaanszekerheid te voorzien. Een voorbeeld is fiscale oudedagsreserve die mensen in staat stelt belastingvrij een eigen pensioenpot op te bouwen. Voor de individuele burger kan de combinatie van heffingskortingen en dergelijke fiscale vrij-

stellingen grote gevolgen hebben voor de inkomenspositie. In feite gaat het bij al deze voorzieningen telkens om inkomensoverdrachten van overheidswege. In dit verband wordt ook wel de term ‘fiscale sociale zekerheid’ gehanteerd.

Als we deze verschillende rollen van de overheid in de eerste, tweede en derde pijler van de sociale zekerheid tot ons laten doordringen, valt op hoe relatief de grenzen tussen de pijlers eigenlijk zijn. Het blijkt dat in onze sociale zekerheid de verantwoordelijkheid van de Staat, van de sociale partners en van de burgers sterk is verweven, zoals dat overigens ook in de rest van ‘de polder’ wel gebruikelijk is.

1.5 Omvang van de sociale zekerheid

Het belang van de sociale zekerheid is groot. Dit blijkt uit het niveau van de uitgaven aan uitkeringen en andere prestaties. De kosten van de sociale zekerheid belopen jaarlijks ruim € 150 miljard. Dit komt volgens de statistieken van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) neer op ongeveer 25% van het bruto binnenlands product (BBP). Samen met de aanvullende pensioenen is het percentage van de uitgaven zelfs ruim 30%. De AOW is daarbij een grote slokop: er is jaarlijks een bedrag van ruim € 38 miljard mee gemoeid. De uitgaven voor zorg zijn nog veel hoger. Die komen namelijk uit op € 97,5 miljard per jaar (€ 5.691 per inwoner) (2017).

Sommige landen van de Europese Unie (EU), zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, kennen een vergelijkbaar uitgavniveau. België, Denemarken, Finland en Frankrijk geven nog meer uit dan wij. Maar er zijn ook landen waar de socialezekerheidsuitgaven beduidend lager zijn. Dat is met name het geval in de meeste Oost-Europese landen. De totale uitgaven in Roemenië bedragen bijvoorbeeld minder dan 15% van het BBP. Het vergelijken van uitgavniveaus is overigens riskant, onder andere omdat niet in alle landen dezelfde definities van bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid of werkloosheid worden gebruikt. Ook komt het voor dat wat in het ene land publiek is geregeld, in het andere land tot de private sociale zekerheid wordt gerekend. Daarnaast maakt het nogal wat uit of de uitkeringen fiscaal belast zijn of niet.

Het grote belang van de sociale zekerheid blijkt verder uit de aantallen mensen die voor hun inkomen afhankelijk zijn van de sociale zekerheid. Het aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)/Wet WIA enzovoort) bedroeg begin 2020 bijvoorbeeld 811.000, terwijl zo’n 413.000 personen een bijstandsuitkering ontvingen. Ruim 3.450.000 ouderen hadden een uitkering op grond van de AOW.

kosten

aantallen uitkerings-
gerechtigden