

2 Het socialezekerheidsstelsel

2.1 Inleiding

In de loop der jaren is in de sociale zekerheid een woud aan regelingen gegroeid. In dit hoofdstuk proberen wij daarin enige structuur aan te brengen. We doen dat door de socialezekerheidsregelingen te rubriceren naar type regeling en daarbij behorende kenmerken (paragraaf 2.2). Ook gaan we in op de vraag welke personen worden beschermd (personele werkingssfeer, paragraaf 2.3) en tegen welke risico's (de materiële werkingssfeer, paragraaf 2.4). Vervolgens staan we stil bij de uitkeringssystematiek (paragraaf 2.5). Ten slotte worden de instanties die bij de uitvoering zijn betrokken schematisch weergegeven (paragraaf 2.6) en wordt een kort overzicht gegeven van de rechtsbescherming (paragraaf 2.8).

Voor een eerste kennismaking met het stelsel kunnen de volgende internet-sites worden geraadpleegd:

- www.kennisring.nl: een informatievoorziening van de Stichting Stimulansz, oorspronkelijk opgezet vanuit de gemeenten;
- www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werk-gelegenheid/onderwerpen: bijgaand overzicht bevat al naar gelang het thema een korte schets van de meeste socialezekerheidsregelingen.

2.2 Concept en werkdefinities

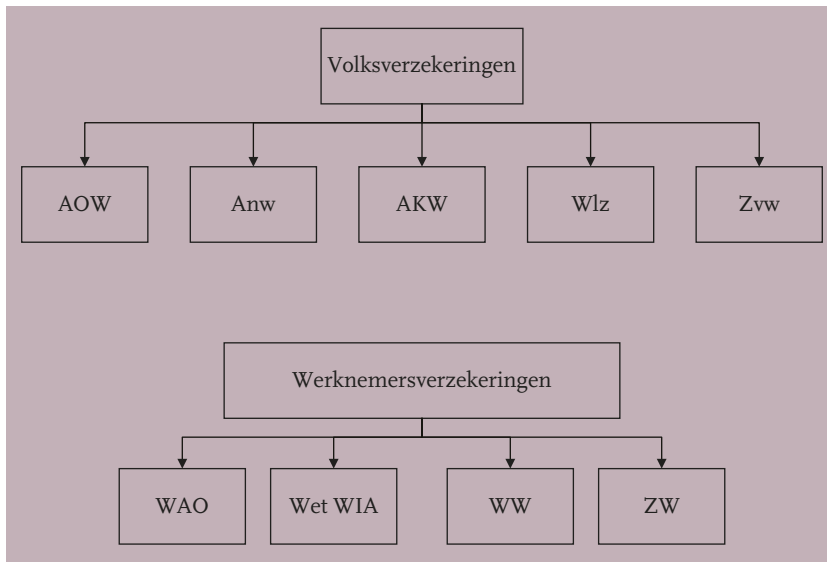
Risico-indeling

Het aantal socialezekerheidsregelingen is groot. Voor dit boek is daarom een bepaalde selectie gemaakt. Wij hanteren daarbij de volgende risico-indeling: ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ouderdom, overlijden, kinderen, medische zorg/maatschappelijke ondersteuning en behoefte (zie paragraaf 1.2). Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen.

Sociale verzekeringen en sociale voorzieningen

Socialezekerheidsregelingen kunnen worden onderverdeeld in sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. De belangrijkste sociale voorziening is de bijstandsregeling. Kenmerk van de bijstandsuitkering is onder meer dat recht en hoogte afhankelijk zijn van de financiële middelen die iemand heeft (inkomen en vermogen). Men spreekt in dit verband van een ‘middelentoets’.

De sociale verzekeringen kunnen op hun beurt worden onderverdeeld in verzekeringen die zich richten op de bescherming van werknemers (*werknemersverzekeringen*) en verzekeringen die zijn bedoeld voor mensen die in Nederland wonen of loonbelasting betalen (*volksverzekeringen*). Dit leidt tot de indeling zoals is weergegeven in figuur 2.1.



Figuur 2.1 Volks- en werknemersverzekeringen

Kenmerken

Er zijn veel regelingen die zowel kenmerken hebben van sociale verzekeringen als kenmerken van sociale voorzieningen. Over de vraag wat het onderscheidende kenmerk is, bestaat dan ook discussie. Sommigen zien het verzekeringsbeginsel (ook wel *equivalentiebeginsel* genoemd) als onderscheidend criterium. Anderen zoeken het meer in de wijze van financiering.

Verzekeringsbeginsel

Bij een zuivere toepassing van het verzekeringsbeginsel is de premie hoger naarmate het risico hoger is. In de particuliere verzekering is dit de normale gang van zaken. In de sociale verzekeringen komen we het vooral tegen in regelingen waarin met premiedifferentiatie wordt gewerkt. Zie daarvoor de financieringsparagrafen in de hoofdstukken over de Ziektewet (ZW) en de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA). In het algemeen is de premie in de sociale verzekeringen echter gerelateerd aan het inkomen. Dit heeft met de solidariteitsgedachte te maken: hogere inkomens betalen meer premie dan lagere inkomens, terwijl de uitkering voor beide groepen gelijk is.

Mieke is manager bij Shell. Door haar inkomen betaalt ze de maximale premie voor de AOW. Als zij pensioengerechtigd is, krijgt zij echter dezelfde AOW-uitkering als haar chauffeur. Zelfs als Mieke nooit AOW-premie zou hebben betaald, zou zij recht hebben op de AOW-uitkering. Het hier wonen is namelijk de belangrijkste grondslag voor de verzekering en niet het betalen van premie.

Verzekerden kunnen ook zonder premiebetaling aanspraak hebben op een uitkering. Zij zijn immers *van rechtswege* verzekerd en hebben dus recht op een uitkering zo gauw aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan.

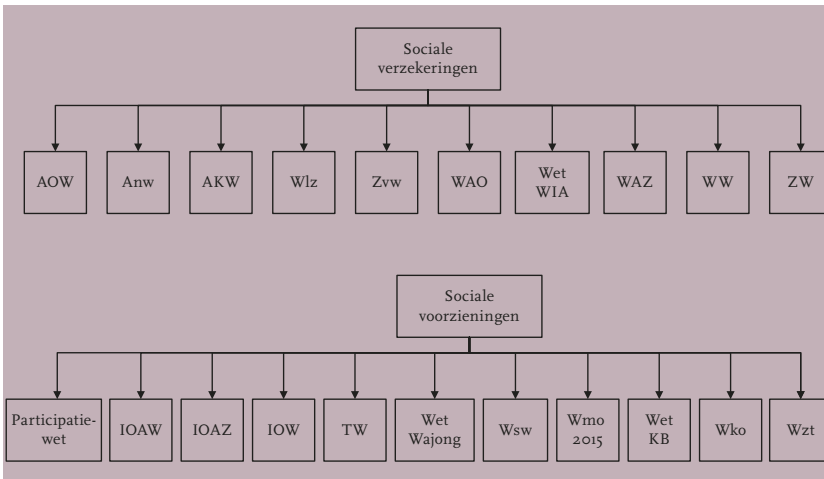
Joran werkt bij een groot hotel als portier. Hij krijgt maandelijks het loon dat andere portiers ook ontvangen, maar het hotel draagt daarvoor geen premies af. Hij werkt dus zwart. Als de arbeidsrelatie alle kenmerken van een arbeidsovereenkomst heeft, is Joran toch verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Bij werkloosheid kan hij dus een uitkering claimen. Premiebetaling is daarvoor geen vereiste. Wel is er dan een reële kans dat het UWV de niet afgedragen premies alsnog op de (premieplichtige) werkgever verhaalt. Die moet dus oppassen. Fraudeuren met premies is namelijk een strafbaar feit.

Wijze van financiering

Sociale verzekeringen en sociale voorzieningen verschillen op het punt van de financiering. Immers, de sociale verzekeringen worden hoofdzakelijk betaald uit premies die door de verzekerden worden opgebracht. De sociale voorzieningen worden daarentegen geheel uit de belastinggelden gefinancierd. Dit is overigens geen wet van Meden en Perzen. Zo wordt de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) betaald uit de algemene middelen, terwijl het een volks-

verzekering is. Eigenlijk zou die regeling dus uit premiebijdragen moeten worden bekostigd. Het financieringscriterium is dus ook geen volmaakt onderscheidend criterium.

Toch wordt in dit boek uitgegaan van het financieringscriterium. Regelingen die (in hoofdzaak) uit premies worden betaald, worden als sociale verzekeringen aangemerkt. Regelingen die uitsluitend uit de algemene middelen worden gefinancierd, worden tot de sociale voorzieningen gerekend. Daarbij maken wij een uitzondering voor de AKW. Gelet op de systematische verwantschap met de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Wet langdurige zorg (Wlz), beschouwen wij de AKW, ondanks de afwijkende financieringswijze, als een volksverzekering. Schematisch gezien krijgen we dan het beeld zoals in figuur 2.2 is weergegeven.



Figuur 2.2 Sociale verzekeringen en sociale voorzieningen

2.3 Personele werkingsfeer

De personele werkingsfeer heeft betrekking op de vraag welke personen onder het bereik van een regeling vallen of, populair gezegd, de doelgroep van een regeling. Bij de sociale verzekeringen zijn dat de verzekerden. Elke sociale verzekering bepaalt in beginsel zelf wie als verzekerde wordt aangemerkt. De definities die daarbij worden gebruikt, vertonen vaak overeenkomsten. De werknemersverzekeringen hanteren bijvoorbeeld in grote lijnen dezelfde definitie voor het sleutelbegrip ‘werknemer’. De volksverzekeringen doen hetzelfde voor het sleutelbegrip ‘ingezetene’. We lichten deze begrippen hierna