'De gemeenschap is aansprakelijk...'

Honderd jaar sociale verzekering

1901-2001

Stichting
Centrum voor
Onderzoek van het
Sociaal
Zekerheidsrecht

koninklijke vermande

‘De gemeenschap is aansprakelijk …’

Honderd jaar sociale verzekering
1901-2001

‘De gemeenschap is aansprakelijk …’

Honderd jaar sociale verzekering
1901-2001

Stichting
Centrum voor
Onderzoek van het
Sociaal
Zekerheidsrecht

Onder redactie van
prof. mr. A.Ph.C.M. Jaspers
prof. mr. F.M. Noordam
dr. W.J.H. van Oorschot
mr. F.J.L. Pennings



koninklijke vermande
2001

Deze uitgave is in de boekhandel te verkrijgen onder ISBN 90 5458 944 2, en tevens onder dit ISBN te bestellen bij:

Servicecentrum Uitgevers
Postbus 20014
2500 EA Den Haag
Telefoon: (070) 378 98 80
Fax: (070) 378 97 83
e-mail: sdu@sdu.nl

De uitgever heeft zijn uiterste best gedaan het copyright van de illustraties te achterhalen. Mochten er desondanks rechthebbenden zijn die menen het copyright op een van de gebruikte afbeeldingen te kunnen claimen, verzoeken wij hen zich te wenden tot de uitgever: 0320 - 23 77 77.

© bij de auteurs

Ontwerp omslag: Bert Arts, BNO

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals laatstelijk gewijzigd bij het Besluit van 22 december 1997, Stb. 764 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system of any nature, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Hoewel bij deze uitgave de uiterste zorg is nagestreefd, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk-) fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid.

Voorwoord

De Nederlandse sociale verzekeringen bestaan honderd jaar. Precies een eeuw geleden werd de eerste socialeverzekeringswet, de Ongevallenwet 1901 van minister Lely van Waterstaat, Handel en Nijverheid, van kracht. De SCOSZ, de Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht, heeft ter gelegenheid hiervan dit boek uitgebracht met bijdragen over thema's die in de honderdjarige geschiedenis van de sociale verzekeringen aan de orde zijn geweest. De woorden uit de titel *'De gemeenschap is aansprakelijk ...'* zijn de beginwoorden van de bekende rechtsgrond van de sociale zekerheid, die in 1945 door de Commissie-Van Rhijn is geformuleerd. De volledige formulering luidt als volgt: "De gemeenschap, georganiseerd in de 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." In die rechtsgrond komt tot uitdrukking dat de staat verantwoordelijk is voor de sociale zekerheid, maar wel op basis van wederkerigheid. Ook de burger zelf is verantwoordelijk voor zijn bestaanszekerheid. De rechtsgrond van de Commissie-Van Rhijn wordt nog steeds veel geciteerd, ook in de bijdragen in deze bundel.

De rechtsgrond was in de naoorlogse jaren niet echt omstreden meer en werd daarom in de wetgeving nauwelijks meer genoemd. Een oude vraag die wel weer op de voorgrond kwam, was wie de zeggenschap kreeg over de uitvoering van de sociale zekerheid. Deze vraag is al sinds de Ongevallenwet van Lely het belangrijkste strijdpunt geweest. Minister Lely had aanvankelijk enkel de overheid verantwoordelijk willen maken voor de uitvoering van de Ongevallenwet. Hij was van mening dat als de ordening van de maatschappij werd vervangen door de ordening van de wet, deze ook door een overheidsorganisatie moest worden uitgevoerd. Daarmee kwam de Ongevallenwet echter niet door de Eerste Kamer. Drie weken later diende Lely een aangepast ontwerp in. Als werkgevers dat wilden, mochten ze zelf het ongevalsrisico dragen of dat risico verzekeren. Maar zowel de beoordeling van het recht op een uitkering als de uitbetaling van de uitkering bleven in het publieke domein, de Rijksverzekeringsbank. En zo verscheen de wet in januari 1901 in het *Staatsblad*.

De Commissie-Van Rhijn had aanvankelijk de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale verzekeringen willen onderbrengen bij breed samengestelde, publiekrechtelijke organen, de Sociale Raden. Dit idee sloeg niet aan, het lag in die tijd meer voor de hand om het georganiseerde bedrijfsleven zelf met de uitvoering te belasten. De uitvoering werd daarom opgedragen aan bedrijfsverenigingen, die werden opgericht en bestuurd door werkgevers en werknemers gezamenlijk. Zij kregen een soort monopoliepositie: voor iedere bedrijfstak erkende de Minister van Sociale Zaken slechts één bedrijfsvereniging en werkgevers waren van rechtswege aangesloten. Met de Organisatiewet

Sociale Verzekeringen 1952 kwam niet alleen de uitvoering van de werknemersverzekeringen, maar ook het toezicht daarop vrijwel geheel in handen van de sociale partners.

Na de stelselherziening van 1987 ontstond er Kamerbrede ongerustheid, toen bleek dat voorgenomen bezuinigingen in de praktijk niet werden gehaald. Ondanks de verlaging van de uitkeringen bleven de uitgaven voor de sociale zekerheid na 1987 onrustbarend stijgen. Dit was voor de overheid reden om zich opnieuw op haar eigen verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid te bezinnen. De rechtsgrond van de Commissie-Van Rhijn werd weer actueel. De staat achtte zich weliswaar verantwoordelijk voor de sociale zekerheid van haar burgers, maar de vraag was tot hoever die zich moest uitstrekken, omdat de burger immers ook zelf verantwoordelijkheid was. Na de oorspronkelijke, ruime en toegankelijke uitkeringen werden de regelingen langzaamaan een stuk soberder gemaakt. De uitkeringsniveaus van WW en WAO werden verlaagd en de uitkeringsduur verkort. De overheid is nog wel verantwoordelijk, maar alleen voorzover de burger niet zelf in zijn levensonderhoud kan voorzien. Bestaanszekerheid door middel van deelname aan het arbeidsproces staat daarbij voorop. Arbeidsparticipatie bevordert niet alleen de maatschappelijke participatie, maar is tevens de beste garantie voor voldoende inkomen en zelfontplooiing. De ontwikkeling is van inkomenszekerheid naar werkzekerheid gegaan.

De bevordering van arbeidsparticipatie wordt vormgegeven door de introductie van gedragsprikkels en een herinrichting van de uitvoeringsorganisatie. Daaraan liggen economische en verzekeringstechnische motieven ten grondslag. De overheid zet instrumenten in om werkgevers en werknemers met de kosten van het gebruik te confronteren, om hen te prikkelen zelf al het mogelijke te doen om het risico te verkleinen. Daarnaast hebben de werkgevers, net als in de tijd van Lely, de mogelijkheid gekregen om het risico van de arbeidsongeschiktheid in belangrijke mate zelf te dragen of particulier te verzekeren. In de nieuwe organisatiestructuur van de sociale verzekeringen wordt de taak van de overheid duidelijk onderscheiden van het particuliere initiatief. De reïntegratiemarkt wordt geprivatiseerd; de beoordeling van het recht op uitkering, de inning van de premies en de uitbetaling van de uitkeringen blijven een exclusieve overheidstaak. Werknemers en uitkeringsgerechtigden worden actiever bij het reïntegratieproces betrokken. Zij moeten al het mogelijke doen om een baan te vinden. Ook hier blijkt de rechtsgrond van Van Rhijn nog steeds actueel: "Van een ieder mag verwacht worden dat hij zijn beste krachten geeft voor de economische gemeenschap aan wier opbouw hij heeft mede te werken. Maar wie dat dan ook doet, heeft recht op bescherming, die de sociale zekerheid hem biedt". Deze redenering in het rapport van de Commissie-Van Rhijn geldt na honderd jaar sociale verzekeringen meer dan ooit.

J.F. Hoogervorst
Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoudsopgave

J.F. Hoogervorst
Voorwoord / 5

Lijst van afkortingen / 15

F.M. Noordam
1. **Inleiding** / 19

A.Ph.C.M. Jaspers
2. **De politiek en de sociale verzekering** / 25
2.1. Inleiding / 25
2.2. Sociale verzekering: van onvermijdelijkheid naar recht / 25
2.2.1. Het begin: "volstrekte onvermijdelijkheid" / 25
2.2.2. De opkomst van de 'sociale quaestie' / 26
2.2.3. Het debat over de 'staatsverantwoordelijkheid': verzekering of staatspensioen voor invaliditeit en ouderdom / 27
2.2.4. Ziekte- en ongevallenverzekering / 29
2.2.5. De uitvoering als twistappel / 29
2.2.6. Armenzorg of werkloosheidsverzekering / 32
2.3. De naoorlogse uitbouw / 33
2.3.1. Het venster open naar volksverzekeringen / 33
2.3.2. De staat of het middenveld / 35
2.3.3. De afronding: de WAO onze nationale trots / 36
2.4. De verbouwingswerkzaamheden aan het stelsel / 37
2.4.1. De druk van de toenemende lasten / 37
2.4.2. De WAO-crisis als startpunt voor de omslag / 39
2.5. Conclusie / 40

Biografie Lely / 45

W.J.P.M. Fase
3. **De legitimering van het verplichtend karakter van de sociale verzekering** / 47
3.1. Inleiding / 47
3.2. Noodzaak van verzekeren / 48
3.3. De rechtsgrond / 49
3.4. De rechtsgrondenevolutie / 51
3.5. Verbreding van de rechtsgrond / 54
3.6. Voordelen van verplichte verzekering / 58
3.7. Sociale verzekering versus particuliere verzekering / 60
3.8. Ten slotte / 62

R.J. van der Veen

4. **L'histoire se répète? Honderd jaar uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen** / 67
4.1. Inleiding / 67
4.2. 1901-1976: de opbouwfase / 68
4.2.1. Sociale zekerheid in Nederland / 68
4.2.2. De periode tot de Tweede Wereldoorlog: het ontstaan van corporatistische uitvoeringsorganen / 69
4.2.3. De periode na de Tweede Wereldoorlog: naar een corporatistische ordening van de sociale verzekeringen / 71
4.3. Intermezzo: sociale zekerheid in een industriële samenleving / 72
4.3.1. Sociale verzekering: collectivisering en verstatelijking / 72
4.3.2. De uitvoering: centralisatie en corporatisme / 74
4.4. De periode na 1976: voortdurende herziening van de sociale zekerheid / 75
4.4.1. Twee ronden van herziening / 75
4.4.2. Naar een 'institutionele' probleemdefinitie / 75
4.4.3. Ontvlechting, privatisering en activering / 77
4.4.4. Naar de 'Organisatiewet sociale verzekeringen 2001' / 78
4.5. Conclusie: sociale zekerheid in een postindustriële samenleving / 79
4.5.1. Een postindustriële economie en reflexieve modernisering / 80
4.5.2. Sociale zekerheid: nieuwe arrangementen, verstatelijking én decollectivisering / 81
4.5.3. L'histoire se répète? / 83

Biografie Kuyper / 87

C.J.H. Jansen en C.J. Loonstra

5. **De personele werkingssfeer van de socialeverzekeringswetten 1900-1960** / 89
5.1. Inleiding: uitgangspunten / 89
5.2. Privaatrechtelijke 'rechtvaardiging'van de eerste socialeverzekeringswetten / 91
5.3. Ontwikkelingen tot in de jaren veertig / 94
5.4. Na de Tweede Wereldoorlog / 97
5.5. Slotopmerkingen / 100

Biografie Talma / 105

P.S. Fluit en A.C.J.M. Wilthagen

6. **Het risque social** / 107
6.1. Inleiding / 107
6.2. Risico en risicoperceptie / 108
6.3. Periode 1: 1900-1945 / 109
6.3.1. De Ongevallenwet / 109

6.3.2. De Invaliditeitswet / 112
6.3.3. De Ziektewet / 113
6.4. Periode 2: 1945-1967 / 114
6.4.1. Op weg naar de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering / 114
6.4.2. De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering / 117
6.5. Periode 3: 1990-heden / 119
6.6. Conclusie / 122

Biografie Treub / 127

F.M. Noordam
7. **Prothesen en scheerzeep: honderd jaar reïntegratie en activering** / 129
7.1. Inleiding / 129
7.2. Revalidatie en schadebeperking (1901-1945) / 130
7.3. Zelfontplooiing en gelijke kansen (1945-1975) / 133
7.4. Kostenbeheersing (1975-1990) / 137
7.5. Activering (1990-2001) / 140
7.6. Slotopmerkingen / 143

Biografie Aalberse / 147

J.H.M. Nelissen
8. **Financieringsstelsels: van principiële uitgangspunten naar pragmatische keuze?** / 149
8.1. Inleiding / 149
8.2. Kapitaaldekking versus omslagfinanciering / 150
8.3. Discussie in de afgelopen eeuw / 152
8.3.1. In den beginne / 152
8.3.2. Interbellum / 154
8.3.3. Op weg naar de Algemene Ouderdomswet / 155
8.3.4. De laatste veertig jaar / 158
8.4. De toekomst: naar een NDC-systeem? / 160
8.5. Conclusies / 161

Biografie Romme / 165

H.J. Vording
9. **Op zoek naar de gouden regel: wettelijke indexering van socialeverzekeringsuitkeringen** / 167
9.1. Inleiding / 167
9.2. De functie van wettelijke indexering: een uitgangspunt / 167
9.2.1. Indexering als depolitisering / 167
9.2.2. Mogelijke verklaringen: consensus, concurrentiebeperking, committering en pressiegroepen / 168
9.2.3. Op zoek naar de gouden regel? / 169

9.3. Het wettelijk kader vanaf 1945 / 170
9.3.1. Voor 1940: indexering niet van belang / 170
9.3.2. Hoofdlijn in het wettelijk kader na 1945 / 170
9.4. Inhoud van de wettelijke regeling: meer precisie, meer beleidsvrijheid? / 171
9.4.1. Preciezere regels: wat is de relevante loonstijging? / 171
9.4.2. Grotere beleidsvrijheid / 173
9.5. Beleidsmotieven 1957-2000 / 176
9.5.1. De rol van aanvullende normen / 176
9.5.2. Invoering van een 'sociaal minimum' / 176
9.5.3. Parallele inkomensontwikkeling / 178
9.6. Wat biedt indexering aan de loonontwikkeling nu eigenlijk? / 181
9.7. Conclusie / 183

H.A. Pott-Buter
10. **Veranderende ideeën over kinderbijslag** / 187
10.1. Inleiding / 187
10.2. Geen staatsbemoeienis in de vorm van kinderbijslag of gezinstoeslag / 188
10.3. Argumenten voor financiële steun aan gezinnen / 190
10.3.1. Maatschappelijk belang bij kinderen / 190
10.3.2. Gezinspolitiek / 191
10.3.3. Solidariteit met kinderrijke gezinnen / 192
10.4. Verschillende vormen van overheidssteun aan gezinnen / 192
10.4.1. Prijsbeleid of inkomensbeleid / 192
10.4.2. Rechtvaardig arbeidsloon / 193
10.4.3. Moederloon / 194
10.4.4. Kinderbijslagverzekering / 196
10.5. Doel en vorm van de totstandgekomen kinderbijslagregelingen / 196
10.5.1. Doelstelling kinderbijslag / 196
10.5.2. Recht op kinderbijslag / 197
10.5.3. Leeftijd, rangorde en gezinsgrootte / 198
10.5.4. Hoogte en financiële verantwoordelijkheid van ouders / 199
10.5.5. Inkomensafhankelijke kinderbijslag of niet? / 199
10.5.6. Financiering en uitvoering / 200
10.6. Samenvatting en conclusie / 201

Biografie Drees / 205

I.P. Asscher-Vonk
11. **Het kostwinnersbeginsel 1970-1990** / 207
11.1. Inleiding / 207
11.2. De situatie in 1970 / 209
11.2.1. Kring van verzekerden/rechthebbenden / 209
11.2.2. Verzekerd risico / 211

11.2.3. Uitkeringen: werknemersverzekeringen / 212
11.2.4. Uitkeringen: volksverzekeringen / 213
11.2.5. Voorwaarden / 214
11.2.6. Financiering / 215
11.2.7. Conclusie 1970 / 215
11.3. De situatie in 1990 / 216
11.3.1. Kring van verzekerden/rechthebbenden / 216
11.3.2. Verzekerd risico / 218
11.3.3. Voorwaarden / 218
11.3.4. Uitkering / 219
11.3.5. Financiering / 221
11.3.6. Conclusie 1990 / 221
11.4. Algemene conclusie / 222

W.J.H. van Oorschot en C.J.L. Boos
12. **Nagelaten betrekkingen in de sociale verzekering. Terug naar af?** / 225
12.1. Inleiding / 225
12.2. Onderdeel van Ongevallen- en Invaliditeitswetten / 226
12.3. De volksverzekering Algemene Weduwen- en Wezenwet / 229
12.4. De inkomensgetoetste Algemene nabestaandenwet 1996 / 233
12.5. Conclusies en discussie / 236

Biografie Van Rhijn / 241

J.M. Roebroek
13. **Basisinkomen: de gespannen verhouding tussen sociale zekerheid en volwaardig burgerschap** / 243
13.1. Inleiding / 243
13.2. Het basisinkomen te midden van socialezekerheidsopties / 244
13.3. Het basisinkomen als historische socialezekerheidsoptie / 246
13.4. Het debat over het basisinkomen in Nederland / 249
13.4.1. De fase van verkenning (1970-1980) / 250
13.4.2. De fase van maatschappelijke discussie (1980-1990) / 251
13.4.3. De fase van politieke stellingname (1990-2000) / 254
13.5. De toekomst van het basisinkomen: een bredere interpretatie van het begrip burgerschap / 256

Biografie Suurhoff / 263

H.H. de Vries en A.J.M. van Wezel
14. **De lotgevallen van privacy in de sociale verzekeringen** / 265
14.1. Inleiding / 265
14.2. De periode tot de jaren zeventig / 266
14.3. Jaren zeventig / 267
14.4. Jaren tachtig / 268

14.4.1. Grondrecht / 268
14.4.2. Misbruik en oneigenlijk gebruik / 269
14.4.3. Tipgevers / 270
14.4.4. Plannen voor de informatievoorziening / 270
14.4.5. Praktijk / 271
14.4.6. Nieuwe plannen voor de informatievoorziening / 272
14.5. Jaren negentig / 273
14.5.1. Realisatie plannen / 273
14.5.2. Organisatie informatievoorziening / 273
14.5.3. Gemeenschappelijke verwijsindex / 273
14.5.4. Routeringsinstituut (internationale) informatiestromen / 274
14.5.5. Reorganisatie socialeverzekeringssector / 275
14.5.6. Centra voor werk en inkomen / 275
14.5.7. Privatisering / 276
14.5.8. Noodverbanden voor gezondheidsgegevens / 278
14.6. Overgang naar 2000 / 279
14.7. Samenvatting / 280
14.8. Slot / 281

T. van Peijpe
15. **Rechtspraak sociale verzekering historisch bezien** / 285
15.1. Inleiding / 285
15.2. Sociaalrechtelijke en bestuursrechtelijke aspecten / 285
15.2.1. Sociaalrechtelijke aspecten / 286
15.2.2. Bestuursrechtelijke aspecten / 290
15.3. Rechter en wetgever / 291
15.3.1. Wie heeft het laatste woord? / 292
15.3.2. De Europese baas boven baas / 294
15.4. Verleden en toekomst / 298

Biografie Veldkamp / 303

F.J.L. Pennings
16. **De ontwikkeling van de Nederlandse sociale verzekeringen in internationaal perspectief** / 305
16.1. Algemeen / 305
16.2. De eerste socialeverzekeringswet: de Ongevallenwet / 305
16.3. De Ziektewet / 308
16.4. De Invaliditeits- en ouderdomswet / 308
16.5. De vooroorlogse werkloosheidsvoorziening / 309
16.6. De rapporten van Beveridge en Van Rhijn / 310
16.7. De Werkloosheidswet 1949 / 311
16.8. De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering / 311
16.9. De recente ontwikkelingen in de nationale sociale zekerheid / 311
16.10. De invloed van internationale verdragen / 312
16.10.1. De Internationale Arbeidsorganisatie / 312

16.10.2. De Raad van Europa / 314
16.10.3. De invloed van de Europese Unie / 316
16.10.4. Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten / 318
16.11. De invloed van Nederland op het buitenland / 318
16.12. Conclusie / 319

Biografie De Graaf / 323

J.B. Terpstra
17. **Fraude met sociale zekerheid: beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat** / 325
17.1. Inleiding / 325
17.2. De 'uitwassen' van een stelsel en aarzelende aanzetten tot beleid / 325
17.3. Consumentisme / 328
17.4. Fraudebestrijding en de crisis van de verzorgingsstaat / 329
17.5. Calculerende burger / 332
17.6. Misbruik, de transformatie van een stelsel en de Wet boeten / 333
17.7. Slot: misbruik als thema in een veranderende verzorgingsstaat / 336
17.7.1. Agenda- en besluitvorming / 337
17.7.2. Economisch-conjuncturele ontwikkelingen / 338
17.7.3. Institutionele veranderingen in de verzorgingsstaat / 338

Biografie Hoogervorst / 345

Bijlage 1 Kabinetten en bewindspersonen sociale zekerheid 1901-2001 / 347
Bijlage 2 Wetgeving sociale zekerheid 1901-2001 / 353

Over de auteurs / 367

Trefwoordenregister / 369

Lijst van afkortingen

A	Arbeid
AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
AB	*Administratiefrechtelijke Beslissingen, Rechtspraak Bestuursrecht*
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ABVA/KABO	Algemene Bond van Ambtenaren / Katholieke Bond van Overheidspersoneel
ABW	Algemene Bijstandswet (1965)
Abw	Algemene bijstandswet (1996)
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Amber	(Wet) afschaffing malus en bevordering reïntegratie
AMvB	algemene maatregel van bestuur
ANH	Arbeid, Handel en Nijverheid
ANW	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
ARB	*Administratieve en Rechterlijke Beslissingen*
Arbo	arbeidsomstandigheden
ARP	Anti-Revolutionaire Partij
AVO	Nederlandsche Vereeniging ter bevordering van den Arbeid Voor Onvolwaardige Arbeidskrachten
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
BBP	bruto binnenlands product
Berw	Beroepswet
BiZa	Binnenlandse Zaken
BMS	bonus-malussysteem
BTW	belasting toegevoegde waarde
BW	Burgerlijk Wetboek
CAO	collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appèl
CHU	Christelijk Historische Unie
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
COWI	Centrale organisatie werk en inkomen
CPA/LBA	Centrale personenadministratie/Landelijke basis-administratie
CPB	Centraal Planbureau
CPN	Communistische Partij Nederland
CPSV	Centrale Persoonsregistratie Sociale Verzekeringen
CRM	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
CRvB	Centrale Raad van Beroep
Ctsv	College van toezicht sociale verzekeringen

CVCS	Cliënt Volg Communicatie Stelsel
CWI	Centrum voor werk en inkomen
D	*Digesten*
D66	Democraten 66
DS'70	Democratisch-Socialisten 1970
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap(pen)
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens
ER	Emancipatieraad
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
GBA	gemeentelijke basisadministratie
Gld.	Gelderland
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
GSD	gemeentelijke sociale dienst
GVI	gemeenschappelijke verwijsindex
Gw	Grondwet
HBS	hogere burgerschool
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
IB	Inlichtingenbureau
IBG	Informatiebeheergroep
ICT	informatie- en communicatietechnologie
ILO	International Labour Organisation
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstanidgen
ISMO	Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
IW	Invaliditeitswet
IWI	Interimwet Invaliditeitsrentetrekkers
«JB»	*Jurisprudentie Bestuursrecht*
Jur.	*Jurisprudentie Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen*
KB	koninklijk besluit
KG	*Kort Geding*
Ktg.	Kantongerecht
KVP	Katholieke Volkspartij
LHN	Landbouw, Handel en Nijverheid
LISV	Landelijk instituut sociale verzekeringen
LSP	Liberale Staatspartij

LTOW	Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922
LU	Liberale Unie
MKB	midden- en kleinbedrijf
m.nt.	met noot
MW	Maatschappelijk Werk
NAW	naam, adres, woonplaats
NDC	National Defined Contributions
n.g.	niet gepubliceerd
NGR	Nederlandse Gezinsraad
NJ	*Nederlandse Jurisprudentie*
NRC	*Nieuwe Rotterdamse Courant*
NVV	Nederlands Verbond van Vakverenigingen
OM	Openbaar Ministerie
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekering(en)
OW	Ongevallenwet
OZOW	Oorlogszeeongevallenwet 1915
PbEG	*Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*
Pemba	Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
PGGM	Pensioenfonds voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen
PPR	Politieke Partij Radicalen
PSP	Pacifistisch-Socialistische Partij
PTT	Post Telefoon Telegraaf
PvdA	Partij van de Arbeid
Rb.	Rechtbank
RINIS	Routeringsinstituut Informatiestromen
RK	Rooms-Katholiek
RKSP	Roomsch-Katholieke Staatspartij
RSV	*Rechtspraak Sociale Verzekering*
RVB	Rijksverzekeringsbank
SCOSZ	Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDAP	Sociaal-Democratische Arbeiders Partij
SER	Sociaal-Economische Raad
Sofi	sociaal-fiscaal
STAR	Stichting van de Arbeid
Stb.	*Staatsblad*
Stcrt.	*Staatscourant*
SUWI	Structuur uitvoering werk en inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SVR	Sociale Verzekeringsraad
SWI	Samenwerking Werk en Inkomen
SZ	Sociale Zaken
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TBA	(Wet) terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen
TOG	Regeling tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende meervoudig en ernstig lichamelijk gehandicapte kinderen
TW	Toeslagenwet
TZ	Wet terugdringing ziekteverzuim
«USZ»	*Uitspraken Sociale Zekerheid*
UVI	uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoeringinstituut werknemersverzekeringen
VDB	Vrijzinnig-Democratische Bond
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vomil	Volksgezondheid en Milieuhygiëne
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAGW	Wet arbeid gehandicapte werknemers
WAM	Wet Aanpassingsmechanismen
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WBA	Wetsvoorstel Beleidsmatige Aanpassing
WBP	Wet bescherming persoonsgegevens
Wet BEU	Wet beperking export uitkeringen
Wet REA	Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten
Wet SVB	Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid
WHN	Waterstaat, Handel en Nijverheid
WKA	Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheden
WPM	Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten
WPR	Wet persoonsregistraties
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSF	Wet op de studiefinanciering
WULBZ	Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte
WVC	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
WW	Werkloosheidswet
ZFW	Ziekenfondswet
ZOW	Zeeongevallenwet 1919
ZW	Ziektewet

1. Inleiding

F.M. Noordam

In 2001 bestaat de sociale verzekering in Nederland honderd jaar. Honderd jaar geleden verscheen de eerste socialeverzekeringswet, de Ongevallenwet, in het Staatsblad. De wet dateert van 2 januari 1901. De tekst is afgedrukt in het op 25 januari 1901 uitgegeven *Staatsblad* 1901, nr. 1. De eerste ondertekenaar van de wet was Lely, die later vooral bekend zou worden als 'de bedwinger van de Zuiderzee'. Lely was Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid in het liberale kabinet-Pierson (1897-1901). In die functie was Lely, van professie civiel-ingenieur, ook verantwoordelijk voor de sociale verzekering. Nederland liep niet voorop met zijn socialeverzekeringswetgeving. In andere landen, Duitsland en Oostenrijk bijvoorbeeld, had de sociale verzekering al een vrij lange traditie. Zo stamde de eerste Duitse socialeverzekeringswet, het *Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter*, al uit 1883.

De Ongevallenwet 1901 was een verplichte verzekering van werklieden tegen de financiële gevolgen van bedrijfsongevallen. De wet, die een slecht functionerend privaatrechtelijk systeem van werkgeversaansprakelijkheid verving, is in twee etappes ingevoerd. Het gros van de bepalingen trad in werking op 1 juni 1901. Artikel 1, de kernbepaling waarin de verzekeringsplicht was geregeld, werd op 1 februari 1903 ingevoerd. In de tussenliggende periode werd de wet 'opgestart', een nogal ingewikkelde zaak, omdat iedere expertise op dit terrein ontbrak. Een half miljoen arbeiders viel onder de verzekering, de helft daarvan was werkzaam in de bouw, de bereiding van voedings- en genotmiddelen en de handel en het verkeerswezen. Bij een bedrijfsongeval ontvingen zij geneeskundige verzorging en een uitkering van 70% van hun dagloon. Het gemiddelde dagloon beliep in 1903 *f* 1,63. Overleed een ongevalsslachtoffer, dan werd een begrafenisuitkering betaald, terwijl zijn nabestaanden een rente ontvingen.

De Ongevallenwet 1901 is door talloze andere socialeverzekeringswetten gevolgd. Tot de Tweede Wereldoorlog lag het tempo van uitbreiding vrij laag, het leek op dat van de stoptrein van Utrecht naar Zwolle. De onenigheid in de politiek en de maatschappij over de vormgeving en uitvoering van nieuwe wetgeving was groot. De Ziektewet bijvoorbeeld verscheen in 1913 in het *Staatsblad*, maar trad pas zeventien jaar later, na een ingrijpende herziening van haar opzet, in werking. Ook de diepe economische crisis van de jaren dertig van de vorige eeuw was een belangrijke vertragende factor. Na 1945 trad een aanzienlijke versnelling op, de stoptrein werd een intercity, of, met een wat ander beeld, een lange sisser resulteerde in een late knal (De Swaan). De wetgevingsmachine maakte tussen 1955 en 1975 overuren, met als resultaat een indruk-

wekkend, zij het ingewikkeld systeem van regelingen en voorzieningen, het hart van onze verzorgingsstaat (Schuyt). De politiek kwam haar naoorlogse toezegging van 'sociale zekerheid voor allen' op royale wijze na. Opvallend was de brede steun, van links tot rechts, voor de sociale zekerheid, in de woorden van de Commissie-Van Rhijn uit 1945 "het wachtwoord van onze tijd, waarmee men de poorten naar een betere toekomst hoopt te ontsluiten". Alleen de Algemene Kinderbijslagwet (1962) werd niet met algemene stemmen aangenomen. De uitgaven op het terrein van de sociale zekerheid stegen van bijna 8% van het nationaal inkomen in 1946 naar tegen de 30% in 1980.

Die jaren van 'meer en omhoog' liggen al weer bijna een generatie achter ons. In de laatste twee decennia is het socialeverzekeringsgebouw ingrijpend verbouwd – "afgebroken", volgens sommigen – en gemoderniseerd. De verbouw en modernisering waren nodig. De stagnering van de economie, de emancipatie van de vrouw, de individualisering van leefpatronen, de privatisering van overheidstaken en de vergrijzing van de bevolking zijn factoren die van grote invloed zijn geweest op de herwaardering van het instrument van de (publieke) sociale verzekering en – wat ruimer – de sociale zekerheid in de jaren tachtig en negentig. De verbouw is nog niet klaar. De uitvoeringsorganisatie, een klassiek strijdpunt in de sociale verzekering, wordt geherstructureerd; de WAO, een klassiek pijnpunt, wordt waarschijnlijk op een streng dieet gezet. De verbouw en modernisering hebben geleid tot een forse afslanking van de sociale verzekering en een verschuiving naar allerlei private sociale-zekerheidsarrangementen. Die verschuiving, die een bestendige lijkt te zijn, resulteert in een anders gecomponeerde – publieke en private – sociale zekerheid. De publieke variant van de sociale zekerheid zal echter zeker niet verdwijnen. De behoefte aan en het maatschappelijk draagvlak voor die variant zijn nog altijd bijzonder groot. Miljoenen mensen profiteren dagelijks van de sociale zekerheid.

Honderd jaar sociale verzekering – de primair uit premiebijdragen bekostigde sociale zekerheid – is een voor de hand liggend moment voor bezinning. Die bezinning kan zich op de toekomst of op het verleden richten. Een combinatie van beide blikrichtingen is eveneens mogelijk – niet in fysieke, wel in intellectuele zin. De Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht (SCOSZ) heeft het initiatief genomen om een boek te laten verschijnen, waarin de aandacht voor het verleden van de sociale verzekering vooropstaat. De SCOSZ, opgericht in 1981, is een trefpunt van organisaties en personen die, in de beleidsvorming, uitvoering, rechtspraak en wetenschap, bij de sociale zekerheid zijn betrokken.

Honderd jaar sociale verzekering is honderd jaar ontwikkeling van een uitermate belangrijk en boeiend maatschappelijk verschijnsel. Die ontwikkeling kan chronologisch worden beschreven, kortweg: van Lely tot Hoogervorst. Voor die benadering is niet gekozen. Dat is al eerder gebeurd, recent door onder anderen Noordam en door Roebroek en Hertogh. De SCOSZ heeft voor een thematische benadering geopteerd. Daarmee wordt het volgende bedoeld. De ontwikkeling van de sociale verzekering kan men zien als de resultante van het

politieke en maatschappelijke debat over allerlei aspecten van de sociale verzekering: de functies van de sociale verzekering, de rechtsgronden, het verplichte karakter van de sociale verzekering, de wijze van uitvoering en bekostiging, de te beschermen categorieën, de te dekken risico's, de gelijke behandeling van vrouwen en mannen, de opstelling tegenover fraude en misbruik, de alternatieven van de sociale verzekering, de invloed van sociale partners et cetera. In de tijd gezien is de aandacht voor een bepaald aspect niet constant. Een onderwerp staat op een bepaald ogenblik in de belangstelling en verdwijnt daarna weer uit beeld. Een aspect kan zich in een bepaalde fase van de ontwikkeling in een bepaalde verschijningsvorm voordoen en zich decennia later weer in een andere gedaante manifesteren. Wat nu een discussiethema is, was dat vroeger (wellicht) niet.

In het boek wordt de ontwikkeling van de sociale verzekering geïllustreerd aan de hand van een aantal van die discussiethema's. Geprobeerd is om die onderwerpen aan de orde te stellen die – direct of indirect – het wezen van het verschijnsel sociale verzekering raken. Het boek is, wat anders geformuleerd, een speurtocht naar het hart van de sociale verzekering. "What makes it tick?" Het antwoord op die vraag is niet alleen retrospectief van belang, het kan ook waardevol materiaal opleveren voor het debat over de rol van de sociale verzekering in de eenentwintigste eeuw, een debat dat door het eeuwfeest van de sociale verzekering ongetwijfeld zal worden geïntensiveerd.

Sociale verzekering is de uitdrukking van de publieke, collectieve verantwoordelijkheid voor de bestaanszekerheid van de leden van de maatschappij; sociale verzekering is publiekrechtelijk georganiseerde solidariteit. Sociale verzekering is echter niet het enige bestaanszekerheidsarrangement. Sinds jaar en dag bestaan er ook andere voorzieningen. Ook daarbij is soms sprake van publieke betrokkenheid (bijvoorbeeld de sociale bijstand). In veel gevallen gaat het evenwel om private arrangementen (eigen voorzorg, familiaire onderhoudsrelaties, bedrijfssocialezekerheid, de zorg van de kerk, particuliere verzekering etc.). Vaak is sprake van gedeelde publieke en private verantwoordelijkheid, waarbij – een opvallend verschijnsel – de grenzen voortdurend verschuiven. Het decor waartegen de verschillende thema's in dit boek worden behandeld, is enerzijds de rol van de sociale verzekering als publiek bestaanszekerheidsarrangement en anderzijds de zich steeds wijzigende relaties met andere bestaanszekerheidsarrangementen. In wezen staat de vraag centraal wie – in welke mate – verantwoordelijk is voor de bestaanszekerheid van de burger: de publieke collectiviteit, de burger zelf of andere actoren. Die intrigerende vraag kan verschillend worden beantwoord, zo laat het verleden zien. Op die vraag zal ook in de toekomst een verschillend antwoord worden gegeven. Die verantwoordelijkheidsvraag komt ook terug in de titel van het boek, *'De gemeenschap is aansprakelijk ...'*, de beroemde beginwoorden van de door de Commissie-Van Rhijn meer dan vijftig jaar geleden geformuleerde rechtsgrond.

De SCOSZ heeft twintig auteurs bereid gevonden om een van de thema's – alleen of in samenwerking met een andere auteur – te behandelen. Er is bewust naar gestreefd om de onderwerpen door auteurs uit verschillende disci-

plines te laten beschrijven. Onder de schrijvers vindt de lezer onder andere juristen, economen, sociologen en politicologen. Veel van hen hebben historische belangstelling. Die variatie in benadering demonstreert fraai dat de studie van de sociale zekerheid, aanvankelijk enigszins door juristen gedomineerd, een multidisciplinaire is. De meeste auteurs zijn werkzaam in de wetenschap. Daar heeft men kennelijk nog de ruimte om tijdsintensief onderzoek te doen.

Het boek bevat, behalve zestien thematische bijdragen, twaalf portretjes van de belangrijkste politici die in de afgelopen honderd jaar verantwoordelijkheid hebben gedragen voor de sociale verzekering. Verder telt de uitgave een aantal bijlagen, waaronder een uitvoerige lijst van de wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid.

Het project is begeleid door een commissie die bestond uit prof. mr. A.Ph.C.M. Jaspers (Utrecht), prof. mr. F.M. Noordam (Groningen), dr. W.J.H. van Oorschot (Tilburg), en mr. F.J.L. Pennings (Tilburg). Prof. Noordam trad op als voorzitter van de commissie. De SCOSZ is alle auteurs en andere medewerkers aan het project veel dank verschuldigd. Schrijven, redigeren en – vooral – herschrijven gaat vaak van 'au', maar het resultaat doet die pijn snel vergeten.

STAATSBLAD

VAN HET

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN.

(N°. 1.) *WET van den 2den Januari* 1901, *houdende wettelijke verzekering van werklieden tegen geldelijke gevolgen van ongevallen in bepaalde bedrijven.*

WIJ WILHELMINA, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, ENZ., ENZ., ENZ.

Allen, die deze zullen zien of hooren lezen, saluut! doen te weten:

Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenschelijk is voor bepaalde bedrijven bij de wet te voorzien in de verzekering van werklieden tegen geldelijke gevolgen van ongevallen, hun in verband met de uitoefening van het bedrijf overkomen;

Zoo is het, dat Wij, den Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK I.

Inleidende bepalingen.

Artikel 1.

De werklieden in de na te noemen bedrijven zijn volgens de bepalingen dezer wet verzekerd tegen geldelijke gevolgen van ongevallen, hun in verband met de uitoefening van het bedrijf overkomen.

Artikel 2.

Onder werkgever verstaat deze wet ieder, natuurlijke of rechtspersoon, die anderen in dienst heeft voor de uitoefening van eenig bedrijf, genoemd of bedoeld in artikel 10.

2. De politiek en de sociale verzekering

A.Ph.C.M. Jaspers

2.1. Inleiding

De vraag van de herinrichting van het stelsel van sociale verzekeringen die de politieke en maatschappelijke discussie de twee laatste decennia beheerst, demonstreert de cyclische ontwikkeling in de geschiedenis. Tijden waarin de sociale verzekering een – betrekkelijk – rustig bezit is, worden afgewisseld met perioden waarin de consensus over de inrichting van het stelsel soms ver te zoeken is. Stond de politiek honderd jaar geleden voor vragen van inrichting en vormgeving van een sociaal stelsel, het lijkt erop dat we opnieuw staan voor vormgevingskwesties. Sommigen vragen zich af of we niet op een wezenlijke verandering van het stelsel moeten aankoersen. De verzorgingsstaat is meer dan af. Zij is eerder toe aan een grondige herziening, aan een serieuze ombouw. Was het bieden van enige inkomensbescherming in geval van calamiteiten in of met het werk de inzet van de eerste plannen met sociale verzekeringen, in onze tijd gaat het veeleer om het bevorderen van economische zelfstandigheid zonder afhankelijkheid van sociale voorzieningen. Individuele verantwoordelijkheid en arbeidsparticipatie worden benadrukt als bouwstenen voor bestaanszekerheid. De politiek is soms de leidende, sturende kracht. Zij neemt de leiding, andere keren lijkt zij mee te deinen op de golven van de ontwikkeling in de samenleving en met name in het georganiseerde bedrijfsleven.

2.2. Sociale verzekering: van onvermijdelijkheid naar recht

2.2.1. Het begin: "volstrekte onvermijdelijkheid"

Zoals in alle andere Europese landen gaat de sociale verzekering terug op enerzijds de armenzorg en anderzijds het 'onderling hulpbetoon'. Het bieden van bestaanszekerheid, als een burger er zelf niet meer voor kan zorgen, is het doel van beide. De tweede vorm, bekend onder de benamingen als 'gildenbossen', 'knechtsgilden' en 'knechtsbossen' waren over het algemeen voorzieningen van de maatschappelijke organisaties zelf en dienden voor ondersteuning in geval van ziekte, ongevallen en overlijden. De staat bemoeide zich in de achttiende en negentiende eeuw daarmee niet of nauwelijks. Ook de armenzorg werd nog heel lang niet gezien als een punt van staatszorg.

In de Staatsregeling van de Bataafse Republiek treft men voor het eerst de openlijke erkenning aan dat de zorg voor de armen een 'onvervreemdbare'

staatstaak is. De Staatsregeling van destijds oogt modern: "De Maatschappij, bedoelende in alles de welvaart van alle haare Leden, verschaft arbeid aan den Nijveren, onderstand aan den Onvermogenden. Moedwillige lediggangers hebben daarop geene aanspraak" (Melief 1955: 10).

De discussie over de vraag of de staat een taak heeft met betrekking tot het verstrekken van enige sociale zekerheid, zij het armenzorg, zij het sociale voorzieningen in geval van sociale risico's van de arbeiders, ontvouwt zich eerst in de loop van de negentiende eeuw.

Het uitgangspunt van de Staatsregeling van 1798 beklijfde echter niet. Ondersteuning van de armen bleef in eerste instantie een zaak van en voor de kerken. De overheid had hier slechts een subsidiaire taak. De Armenwet van 1854 sprak van "volstrekte onvermijdelijkheid" als grondslag voor overheidsoptreden in dezen. Een stellingname die tot aan het einde van de eeuw dominant blijft. De werkelijkheid blijkt er echter zo rond 1900 al niet meer aan te beantwoorden: de overheidssubsidies vloeien reeds in behoorlijke mate naar de sociale zekerheid.

2.2.2. De opkomst van de 'sociale quaestie'

De dominante opvatting van staatsonthouding betekent niet dat er geen ideeën leven. Een voedingsbodem daarvoor is zonder twijfel (mede) gelegen in de economische veranderingen die zich in Europa en ook in ons land voltrekken, zij het hier een beetje later. De opkomst van de industrie kantelt de maatschappelijke verhoudingen. De vakbeweging dient zich aan als behartiger van de belangen van de arbeiders in hun strijd met de ondernemers. Binnen de kringen van de arbeidersbeweging, maar daar niet alleen, groeit een afkeer tegen de vernederende en afhankelijkheid kwekende bedeling als het gaat om telkens terugkerende werkloosheid, invaliditeit en ouderdom, kortom het gevaar van armoede. Er was in de samenleving en in de politiek een toenemende steun voor het in het leven roepen van voorzieningen voor degenen die door invaliditeit niet meer in staat waren tot werken. Bestaande vrijwillige, 'onderlinge' fondsen, zoals dat van de christelijke organisatie Patrimonium of van een werkgeversbond van Van Tienhoven en van fabrieksfondsen van 'sociale' werkgevers voor werklieden, werden ontoereikend gevonden (Van Genabeek 1999: 247).

Weer wordt er gedebatteerd over de vraag op wie de verantwoordelijkheid rust om degenen die door invaliditeit en/of ouderdom niet in staat zijn voor hun eigen inkomen te zorgen – hoe laag dat inkomen overigens vaak is – van inkomen te voorzien.

De schokkende en erbarmelijke omstandigheden waarin de arbeiders moesten leven en werken, vormden de aanleiding voor de eerste arbeidswetgeving. Verbetering van die omstandigheden en bescherming van de 'zwakken' werden inzet van politieke debatten. De onbetwiste leider van de anti-revolutionairen, Abraham Kuyper, stelt bij de introductie van een (voorstel voor een) Wetboek van de arbeid in 1874: "Het is uit dien hoofde een onloochenbare eis, dat de

overheid nader tussenbeide trede, en zowel over hen die subjectief in abnormale toestand verkeren als over hen die objectief in abnormale bedrijven werkzaam zijn, haar schild ter bescherming en ter beveiliging opheffe." (Van Welderen Rengers 1950: 79).

In katholieke kring was de encycliek Rerum Novarum van 1891 richtinggevend voor het 'nieuwe' sociaal beleid'. De staat heeft een zorgplicht voor alle burgers, maar met name voor de arbeiders, zodat de arbeider "van hetgeen hij bijdraagt tot de algemene welvaart, zelf iets ontvange, een woning, kleding, bestaanszekerheid, om minder kommervol te kunnen leven." (Rerum Novarum 1948: 45). Samenwerking tussen de staat, de patroons en de arbeiders is daarvoor een voorwaarde.

Ook in kringen van de dan in ons land politiek dominante liberalen, in de schakering van zeer conservatief tot zeer progressief, leeft de 'sociale quaestie'. De achtereenvolgende liberale kabinetten ontplooien initiatieven, al leiden die vooralsnog nog niet tot resultaten in de vorm van wettelijke regelingen. Maar toch. Zo adviseert de Staatscommissie-Rochussen in 1894 de invoering van een verplichte pensioenverzekering. Een paar jaar later (1898) pleit een andere staatscommissie, onder leiding van Pijnacker Hordijk, voor een wettelijke verzekering tegen invaliditeit en ouderdom, te betalen door werkgevers en werknemers gezamenlijk. Aan de staat werd hierin geen taak toegekend. Wel zou de staat tijdelijk een bijdrage dienen te leveren aan degenen die bij de invoering van de verplichte verzekering wegens hun leeftijd alleen op bezwarende wijze zouden kunnen worden verzekerd (Wittert van Hoogland I 1940: 19).

2.2.3. Het debat over de 'staatsverantwoordelijkheid': verzekering of staatspensioen voor invaliditeit en ouderdom

Als de regering, de politiek, in gebreke blijft met nieuwe initiatieven worden pogingen ondernomen om op vrijwillige basis een pensioenvoorziening tot stand te brengen. Vanuit kringen van de nog jonge vakbeweging wordt in 1896 een Landelijk Komitee van Aktie voor instelling van een staatspensioen opgericht: iedere arbeider van 55 jaar en ouder – mannen en vrouwen – moet *van staatswege* een pensioen ontvangen. Alleen vanuit de kring van de sociaal-democraten en enkele 'verlichte' liberalen krijgt de wat latere (1900) Bond voor Staatspensionneering steun: "pensionneering der werklieden op kosten van de Staat", aldus de leuze in de strijdprogramma's van de SDAP van 1895 en 1897 (Hertogh 1998: 59). Het wordt gezien als een restitutie, een compensatie, voor de lage lonen waarvoor de werklieden hun hele leven lang moeten werken. In de socialistische gelederen wordt het idee van een verplichte verzekering afgewezen: "Verplichte verzekering is roof van Staatswege op de arbeiders; Staatspensionneering is teruggave van een deel van hetgeen krachtens onze voortbrengingswijze van hen is genomen", zo laat de SDAP-er Wibaut aantekenen in een preadvies van de Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek (1906: 82).

Het principe van de '(volstrekte) onvermijdelijkheid' wordt ondertussen door de verschillende politieke stromingen wel los gelaten. Dat betekent nog geenszins dat men staatsbemoeienis volop aanvaardt. De protestants-christe-

lijke stroming wil vanuit het principe van 'souvereiniteit in eigen kring' de taak van de overheid tot een minimum beperkt zien. Weliswaar wordt erkend dat "de man of de vrouw, die in de dagen van hun kracht, naar plicht en roeping gearbeid hebben, een zedelijk recht op pensioen bezitten, als ze onklaar worden door afslijting van hun kracht", maar op de overheid rust slechts een subsidiaire plicht. Als er geen particuliere regelingen tot stand komen, moet de staat tussenbeide komen – zij het tijdelijk: "zóólang tot deze stand (de arbeiders, A.J.) zich zelf weer redden kan" (Kuyper 1895: 16, 48). Het pensioen moet worden gezien als een "nabetaling van loon", waarop dus ook alleen werklieden recht hebben. Of zoals Talma, de anti-revolutionaire voortrekker in 'rechtse' regeringen, het in zijn voorstel voor een verzekering voor ouderdom en invaliditeit van 1911 formuleert:

> "Onze geheele arbeidersverzekering is eigenlijk niets anders dan een poging om den loonvorm zoodanig te maken dat wanneer iemand gearbeid heeft, dat loon bestaat uit twee deelen: in de eerste plaats in geld, dat hij mee naar huis krijgt en waarmee hij zijn huishouden kan onderhouden, en in de tweede plaats het geld, dat, omgezet in een premie, in staat stelt om, wanneer hij invalide wordt, wanneer hij, hetzij bij ziekte, hetzij bij invaliditeit, hetzij bij ouderdom, niet meer in staat is te werken, hem te geven een inkomen uit zijn loon." (Hertogh 1998: 65).

De liberalen, ten slotte, stellen zich op het standpunt dat als en voorzover particuliere initiatieven niets opleveren – en dat is het geval, zo wordt daar geconstateerd – een verplichte verzekering tegen de gevolgen van ongevallen, ziekte, invaliditeit en ouderdom nodig, want onvermijdelijk is. Op voorhand sluiten zij overigens staatshulp niet uit, althans ten aanzien van invaliditeit en ouderdom.

Zo kan de situatie rond 1910 geschilderd worden als gedomineerd door de opvatting dat de – dan algemeen erkende – sociale risico's van invaliditeit, ouderdom en (bedrijfs)ongevallen gedekt moeten worden via een wettelijke verzekering voor werklieden. De taak van de staat is beperkt tot het wettelijk opleggen van een verzekering. De grote meerderheid wil de staat geen verplichting tot het verschaffen van uitkeringen van staatswege toegedicht zien. De voorstanders van staatspensioenen zijn zwaar in de minderheid.

Als begin twintigste eeuw een reëel perspectief voor invoering van staatspensioenen voor werklieden uitblijft, schuiven de sociaal-democraten en hun bondgenoten wat op naar een staatspensioen voor iedereen, dus niet alleen voor werklieden, maar wel voorzover zij "het noodig hebben". De liberalen sluiten aan: "Uitbreiding van de verplichte sociale verzekering van staatswege" en "voldoende levensonderhoud voor ouden van dagen zonder heffing van bijdrage van inkomens beneden een wettelijk bestaansminimum" (Hertogh 1998: 67).

In de ideeën over de financiering van de voorzieningen etaleren zich de politieke meningsverschillen. Protestanten en katholieken houden vast aan de verzekeringsgedachte: een relatie tussen inkomen en uitkering via de premie. De liberalen stellen aan een bijdrage van de overheid de voorwaarden van 'de mate van behoefte' en 'goed levensgedrag'. Met de aanneming van de Invalidi-

teits- en Ouderdomswet halverwege 1913 wordt het pleit – van Talma – beslist ten gunste van de (verplichte) verzekering.

2.2.4. Ziekte- en ongevallenverzekering

Het 'dossier ziekte en ongevallen' bergt nog wat principiële discussiepunten in zich. Dat dossier wordt apart en met voortvarendheid door de verschillende regeringen behandeld.

De Ongevallenwet (OW) 1901 komt als eerste wettelijke verzekering tot stand. De aandrang om dat zo aan te pakken komt van twee kanten. In de eerste plaats is men het inhoudelijk wel eens over de inrichting van de ongevallenverzekering, op de uitvoering na! Voorts was uit het onderzoek van de Staatscommissie-Rochussen (1894) gebleken dat maatregelen ten aanzien van veiligheid en gezondheid van werklieden in de onderneming dringend nodig waren. Van een heel andere kant was ook steun voor deze aanpak gekomen: de Nederlandse Juristen-Vereniging gaat in grote meerderheid akkoord met invoering van een "dwangverzekering wat betreft de gevolgen van ongelukken in de uitoefening van het bedrijf ondervonden" (De Vries 1970: 17-22). De civielrechtelijke regeling van aansprakelijkheid van de werkgever voor de schade die de arbeider bij de uitvoering van zijn werkzaamheden lijdt, is omslachtig en weinig doeltreffend. Staatsingrijpen is nodig ter vervanging van de wettelijke aansprakelijkheid door een verplichte verzekering. In zijn ontwerp motiveert minister Lely het als volgt:

"Het is in strijd met het rechtsbewustzijn, dat de werkman, wien in zijn bedrijf een ongeluk treft, hulpeloos en als een nutteloos werktuig op zijde wordt geschoven. Zijn arbeidsvermogen toch, dat bij een ongeluk geheel of ten deele teloor gaat, is in den regel de eenige bron van zijn inkomen en de volstrekte voorwaarde van zijn bestaan." (Kamerstukken II 1897/98, 182, nr. 3: 12). Zijn voorganger Van der Sleyden had in 1897 al verklaard dat "het algemeen belang de tusschenkomst van den Staat wettigt" (Kamerstukken II 1896/97, 159, nr. 3: 12).

Een ziekengeldverzekering krijgt brede steun. Maar dat betekent nog niet dat men het eens is over de grondslag waarop zij moet zijn gebaseerd. Talma zoekt die – geheel conform het leidend beginsel van de sociale verzekering – in het beginsel van het uitgesteld loon. Voor de katholieken is de grondslag het rechtvaardige loon. De sociaal-democraten zitten dicht tegen deze gedachte aan, al formuleren zij het in termen die passen bij de kapitalistische productiewijze: "de klasse, die feitelijk de meerwaarde van de arbeiders geniet, wordt genoodzaakt een deel van die meerwaarde, dat is dus een deel van wat de arbeiders aan loon te weinig hebben genoten, op te brengen", aldus Troelstra in de Kamer (Roebroek en Hertogh 1998: 137).

2.2.5. De uitvoering als twistappel

Als gezegd, bezorgt de uitvoering van de verzekering de verschillende regeringen de nodige hoofdbrekens. Over de wijze van uitvoering van de wet verschilt

men grotelijks van mening. De ideeën variëren met de 'kleur' van de kabinetten die zich periodiek op dit dossier storten. Een brede consensus wordt maar moeizaam bereikt. Met de inwerkingtreding van de Ziektewet (ZW) in 1930 wordt het pleit beslecht ten gunste van uitvoering door bedrijfsverenigingen, die gevormd worden door werkgevers- en werknemersorganisaties.

In grote lijnen kan men zeggen dat de liberalen, zeker aanvankelijk, en de sociaal-democraten voorstanders zijn van een staatsorganisatie in de vorm van een Rijksverzekeringsbank (RVB). Die waarborgt onpartijdigheid. Voor werkgever en werknemer is bij de uitvoering geen plaats.

Bij de protestantse partijen denkt men er heel anders over. In de Anti-Revolutionaire Partij van Kuyper bestaat principieel verzet tegen het centraliserende en monopolistische karakter van uitvoering door de staat. Maatschappelijke organisaties moeten betrokken worden bij de uitvoering. Op grond van de leer van de 'souvereiniteit in eigen kring' dient het 'zelfdoen' voorop te staan. De katholieken steunen dit standpunt, zij het dat men zich daar minder hard principieel opstelt. Dat is mede het gevolg van het leidend beginsel dat in die kring wordt aangehangen: subsidiariteit, dat enige vrijheid laat voor enige, liefst zo bescheiden mogelijke, betrokkenheid van de staat.

De monopoliepositie die aan de Bank wordt toegekend, wil Kuyper gebroken zien. Via het zogenaamde 'groot-amendement', ingediend bij de behandeling van het wetsvoorstel-OW in 1899, wil hij ruim baan geven aan de oprichting van bedrijfsverenigingen, dat zijn in zijn voorstel verenigingen van werkgevers die de uitvoering van de OW ter hand nemen. Steun vindt hij bij de groot-industriëlen die ook wars zijn van het centralistische, monopolistische en bureaucratische karakter van de uitvoering, zoals door de liberale regering voorgesteld. Het legt de industriëlen bovendien zware lasten op. Zij willen zelf voorzieningen treffen tegen de geldelijke gevolgen van ongevallen. In grote ondernemingen bestaan dergelijke regelingen ook vaak al.

Als gevaar bij aanvaarding van het 'groot-amendement' ziet de liberale regering-Pierson (1897-1901) het bestaan van tegenstrijdige belangen van werkgever en werknemer. Bovendien is de kans groot dat alleen de grote ondernemingen een bedrijfsvereniging vormen of er zich bij aansluiten. Hoewel van werknemerszijde aanvankelijk niet veel vernomen wordt, zij zijn tevreden met het ontwerp, raken zij vanaf maart 1900 gealarmeerd door de steun van de groot-industriëlen. Vakbonden ter linkerzijde verenigen zich in het Landelijk Komitee voor de Ongevallenwet en voeren actie vóór de OW:

> "deze ééne zekerheid verlangen wij thans, dat niet langer het slachtoffer van het beroepsgevaar met een aalmoes of met niets naar huis wordt gezonden, met zijn gezin aan den grijnzenden honger prijsgegeven, of als de eter van genadebrood met slavenketenen wordt geklonken aan de genade van den patroon, voor wien hij zijn leven waagde en zijn levensvreugd verspeelde." (Landelijk Komitee (ca. 1900): 4-5; De Vries 1970: 307-431).

Kuyper lijdt weliswaar een nederlaag in de Tweede Kamer, maar de 'rechtse' Eerste Kamer komt hem te hulp. In het nieuwe voorstel voor een OW wordt het monopolie van de RVB weliswaar opgegeven en wordt aan het particulier

initiatief ruimte gelaten, maar de Bank houdt de belangrijkste beslissingen aan zich: of men uitkering krijgt en over het bedrag van de vergoeding (De Vries 1970: 385-386).

Het akkoord over de uitvoering is bijzonder fragiel. In de twee decennia die volgen, gaat de strijd volop voort. Dat gebeurt naar aanleiding van voorstellen voor een invaliditeits- en ouderdomsverzekering en voor een ziekteverzekering. Houden de confessionelen in hoofdlijnen voet bij stuk, de liberalen beginnen een draai te maken. En zelfs de sociaal-democraten en met hen de socialistische vakbonden beginnen op te schuiven, al duurt het tot einde jaren twintig voor zij echt zover zijn. Decentralisatie en meer inbreng van werkgevers en werknemers worden uiteindelijk niet meer afgewezen. Daarmee naderen zij de standpunten die in confessionele kring sinds jaar en dag leven.

Minister Talma en met hem de anti-revolutionairen kiezen ervoor om het hele terrein van de arbeid te organiseren via Raden van Arbeid, die dus ook een centrale plaats krijgen bij de uitvoering van de sociale verzekeringen. Naast uitvoerende moeten zij zelfs regelgevende bevoegdheden krijgen, een voorstel dat het na heftig verzet uit de Kamer niet haalt. Decentralisatie in de uitvoering is ook het standpunt van de anti-revolutionairen. De medewerking van belanghebbenden wordt verzekerd door werkgevers en arbeiders een gelijk aantal plaatsen te geven naast een door de Kroon benoemde onafhankelijke voorzitter. Deze structuur gaat de sociaal-democraten nog te ver. Zij blijven – evenals de progressieve liberaal Treub – voor uitvoering door een overheidskas.

Als gezegd, het compromis is fragiel. De ZW en de Radenwet zijn in 1913 nog niet aangenomen, of de discussie begint opnieuw. Verschillende kabinetten komen weer met hun eigen voorstellen. Geen van alle leiden zij tot definitieve besluitvorming op dit punt. Zoals vaker in ons land komt de doorbraak van buiten de politiek.

De inmiddels opgerichte Hooge Raad van Arbeid probeert uitkomst te brengen door met een advies voor de regering te komen. Twee leden daaruit – Posthuma van werkgeverszijde en Kupers van het NVV – presenteren in 1921 een Proeve van een ontwerp-Ziektewet (Hertogh 1998: 120). Volgens de opstellers is in de ZW van Talma de invloed van werkgevers en werknemers zeer, zo niet te gering. De kosten van administratie zijn te hoog, althans hoger dan wanneer de uitvoering in handen van de belanghebbenden zelf ligt; en ten slotte heeft uitvoering door belanghebbenden het voordeel dat beter rekening kan worden gehouden met de bijzondere toestanden in de bedrijven. De uitvoering wordt overgelaten aan belanghebbenden, de organisaties van werkgevers en werknemers. De bemoeienis van de staat is beperkt tot het stellen van algemene regelingen en het houden van toezicht op de uitvoering. Opmerkelijk is de wending die in de kringen van de socialistische arbeidersbeweging wordt gemaakt. Nog voor de Proeve uitkomt, stelt Kupers een bedrijfsgewijze, privaatrechtelijke verzekering voor met de werkgevers en werknemers zelf als uitvoerders. Hij motiveert zijn omslag met:

> "In 1913 zouden ook wij het niet aangedurfd hebben een andere dan een publiekrechtelijke regeling te aanvaarden. Toen bedroeg het ledental der vakbeweging nog niet een derde van het aantal van tegenwoordig, hadden de werkgeversorganisaties heel weinig te beteekenen en was bovendien het aantal arbeiders dat bij ziekte geldelijke uitkeering ontving zeer gering. De toestanden zijn sinds 1913 zoo ontzaglijk veranderd, dat wat in dien tijd onmogelijk zou zijn geweest, thans doorvoerbaar is" (Kupers 1920: 778; Hertogh 1998: 121).

Hoe de meningen uiteenlopen blijkt in het parlement waar geen van de voorstellen, noch de Proeve noch het – door de nieuwe katholieke minister Aalberse – aangepaste ontwerp Talma, een meerderheid halen. De patstelling is weer een feit, dankzij de 'anti-these'. Er volgen opnieuw verschillende voorstellen, die geen van alle op voldoende steun in de Kamer kunnen rekenen. Ook de Hooge Raad van Arbeid laat zich in de discussie niet onbetuigd en heeft belangrijke invloed op het uiteindelijke voorstel (Hooge Raad van Arbeid 1923). Onder invloed van de Hooge Raad van Arbeid, de katholieke en liberale werkgevers en ten slotte de Kamer wordt de uitvoering overgelaten alleen aan de bedrijfsverenigingen en de ziekenkassen van de Raden van Arbeid, het zogenaamde dualisme in de uitvoering. De ZW kan dan in 1930 in werking treden.

2.2.6. Armenzorg of werkloosheidsverzekering

Spitste het debat zich vooral toe op een voorziening voor ongevallen, invaliditeit en ouderdom, daarmee was het armoedevraagstuk voor velen lang niet opgelost. Werkloosheid wegens gebrek aan werk was een even groot probleem voor de arbeiders: "een herhaaldelijk terugkerende sociale ramp", zo heet het in het Rapport Werkloosheid van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen van 1894. Daarin werd vooralsnog alleen voorzien door de armenzorg. In katholieke kring werd door Raaymakers (in zijn dissertatie) zelfs al de idee gelanceerd van een verzekering tegen werkloosheid: als de werkman werkloos wordt, is "de *eenige* weg (.....) de verzekering". Omdat een dergelijke verzekering niet tot stand zal komen zonder tussenkomst van de staat, rust er een taak op de staat. Werkloosheidsuitkeringen "zijn dus loon voor gepraesteerden of nog te praesteeren arbeid. Dit bedrag wordt den werkman niet geschonken, hij *verdient* het, het is *loon* voor zijn arbeid" (Raaymakers 1895: 68, 82). De Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek (1906) buigt zich er ook over, maar voor een verplichte verzekering zijn maar weinig voorstanders.

De praktijk zat intussen niet stil. Vakbonden creëerden werkloosheidskassen die steeds vaker door gemeenten gesubsidieerd werden, een ontwikkeling die ook in het maatschappelijk veld geleidelijk steeds meer steun ondervindt, al gaat het nog niet verder dan een vrijwillige verzekering. De realisering van een verplichte vorm zal echter nog lang op zich laten wachten. De Eerste Wereldoorlog zal een aanzet geven tot financiële ondersteuning van werklozen door de overheid. In de Werkloosheidsverzekeringsnoodwet van 1919 wordt een werkloosheidsvoorziening afwijkend van armenzorg in het vooruitzicht gesteld. Hoe 'modern' gedacht wordt blijkt uit de toelichting op het ontwerp van de

noodwet: "de werkwillige en vakbekwame werkloozen kunnen het allerbest geholpen worden met arbeidsgelegenheid". Als er niet voor werk gezorgd kan worden "zullen de werkloozen behoed moeten worden niet alleen tegen armoede, maar ook tegen inzinking, waardoor zij arbeidsgeschiktheid en moreele kracht zouden inboeten." (Kamerstukken II 1918/19, 506, nr. 3: 2).Voorop staat het scheppen van werk. Uitkeringen moeten ervoor dienen om te voorkomen dat men langdurig uitvalt. De economische crisis maakt dat er van een dergelijke regeling niets komt.

2.3. De naoorlogse uitbouw

2.3.1. Het venster open naar volksverzekeringen

De economische crisis van de jaren dertig en de daarop volgende clash, de Tweede Wereldoorlog, vormen voor het politieke denken over sociale verzekering een markeringspunt. Een herhaling van de sociaal-economische ellende, die de grote crisis voor mensen en gezinnen veroorzaakte, moest worden voorkomen. Er moest een stelsel van sociale zekerheid komen dat de sociale risico's zou dekken waarvoor de afhankelijke beroepsbevolking kon komen te staan en die zij niet helemaal zelf kon afdekken. Economische rust en sociale vrede zouden beter gewaarborgd zijn, wat ook de politieke stabiliteit van het land zou bevorderen.

In die context werden in en na de oorlog plannen gemaakt voor een verbouwing en uitbreiding van het tot dan toe bestaande stelsel. Dat was nog niet af, daarvan was nagenoeg iedereen overtuigd. Aan de vooravond van de oorlog lagen er overigens al plannen niet alleen voor een werkloosheidsregeling maar ook voor kinderbijslag en een voorziening voor ziektekosten.

Naar voorbeeld van het Beveridge-rapport zette de regering in Londen een commissie aan de slag om behalve een "oriënteerend overzicht samen te stellen, zooveel mogelijk begeleid door conclusies, betreffende de grondslagen en hoofdtrekken van de sociale verzekering in Nederland" ook een overzicht te geven "omtrent richtlijnen voor de toekomstige ontwikkeling dezer verzekering", aldus de sociaal-democratische minister Van den Tempel bij de installatie van de Commissie-Van Rhijn in april 1943 (Commissie-Van Rhijn I 1945: 7). Politiek lagen een paar vragen voor. De eerste, die net voor het uitbreken van de oorlog aan de orde werd gesteld, betrof het karakter van de verzekering: een verzekering die de gehele bevolking zou omvatten of een verzekering alleen voor werknemers. Praktisch betekende dat of ook (kleine) zelfstandigen onder de sociale verzekering moesten worden gebracht. In de Staatscommissie-Van Bruggen, die de regering in 1942 adviseerde, werd nagenoeg unaniem geconcludeerd dat "kleine zelfstandigen tot de groep van economische zwakkeren (behooren)" en daarom onder een verplichte verzekering zouden moeten vallen. De Commissie-Van Rhijn is van dezelfde mening: het herziene stelsel moet een "sluitend stelsel van sociale voorzieningen (zijn) hetwelk een organisch onderdeel eener op hetzelfde doel gerichte algemeene economische en financieele politiek, tot strekking heeft de geheele bevolking sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen." (Commissie-Van Rhijn II 1945: 7).

Hoe unaniem de commissie op dit punt ook is, de politieke partijen zijn dat – in de eerste naoorlogse verkiezingsstrijd in 1946 – nog niet. Eigenlijk verklaart alleen de PvdA zich dan (nog) onomwonden voor een "het geheele volk omvattend stelsel van sociale verzekering". Voor de drie grote christelijke partijen (KVP, ARP en CHU) gaan algemene socialezekerheidsregelingen te ver. Zij kiezen voor uitbreiding van het stelsel van werknemersverzekeringen met kleine zelfstandigen. De katholieken benadrukken het karakter van een 'bedrijfsverzekering', dus beperkt tot "een verzekering van al degenen die arbeid verrichten" op basis van de rechtsgrond van "rechtvaardigheid in de inkomensvorming uit arbeid", zoals Veldkamp het in 1951 formuleert (Veldkamp 1951: 19). De liberalen sluiten hierop aan. Zij wijzen het beginsel van volksverzekeringen af. Alleen voor de oudedag willen zij een uitzondering maken: ook zelfstandigen moeten daaronder vallen, maar wel onder voorwaarden.

Onder sociale partners bestaat evenmin eensgezindheid. De socialistische arbeidersbeweging (het NVV), in de toen florerende nauwe relatie met de PvdA, kiest duidelijk voor het uitgangspunt van de Commissie-Van Rhijn: volksverzekeringen. De katholieke en protestants-christelijke vakbeweging wijzen die af, want niet strokend met de basis van de sociale verzekering, zijnde de aanspraak op 'voldoende of rechtvaardig loon'. Het opnemen van kleine zelfstandigen in de werknemersverzekeringen sluiten zij evenwel niet per se uit. Aan werkgeverskant bestaat eensgezind een duidelijke weerzin tegen een uitbreiding van de arbeidersverzekeringen tot zelfstandigen, laat staan tot de hele bevolking.

De ontwikkeling overziende, kan worden geconcludeerd dat in de jaren na de oorlog de weg is vrijgemaakt voor socialezekerheidsvoorzieningen die niet alleen voor werknemers zijn, voor 'arbeiders', zoals zij dan nog heten. De volksverzekering kan haar intrede doen en doet dat ook in de vorm van een algemene ouderdomsverzekering (1957), gevolgd door een weduwen- en wezenvoorziening in 1959 en een algemene kinderbijslagregeling in 1963. Daaruit mag niet worden afgeleid dat de acceptatie van deze regelingen zonder slag of stoot verliep. De eensgezindheid onder politieke partijen en de sociale partners (in de SER) voor een weduwen- en wezenregeling die de gehele bevolking omvat, is groot. Dat geldt nog niet voor de algemene kinderbijslagregeling. Aanvankelijk vindt men een kinderbijslagregeling voor loonarbeiders zoals die vóór de oorlog tot stand was gekomen – onder de katholieke minister Romme – (in 1939), voldoende. Tegen een kinderbijslagregeling voor iedereen blijft een grote weerstand bestaan. Alleen de sociaal-democraten van de SDAP en de katholieken steunen een algemene regeling. De liberalen vinden die niet nodig en bovendien zou zij het accepteren inhouden van een correctie van overheidswege in de loonvorming. Die wijzen zij af. Ook de protestants-christelijke partijen hebben flinke bedenkingen. En ten slotte blijken de sociale partners eveneens verdeeld. De wet haalt het uiteindelijk wel, maar het aantal tegenstemmers is fors (47 tegen 84).

2.3.2. *De staat of het middenveld*

Een belangrijk punt in de politieke discussie over de uitbreiding van het stelsel is – nog steeds – de kwestie welke rol de staat moet spelen, welke verantwoordelijkheid de staat heeft en moet hebben.

De vraag of de sociale voorzieningen moeten zijn gebaseerd op het verzekeringsbeginsel dan wel het karakter van een staatsregeling moeten hebben, wordt in de jaren vijftig definitief beslist in het voordeel van de eerste. Ook in kringen van de sociaal-democraten wordt de gedachte van een staatspensioen losgelaten. In een rapport van 1938 hadden SDAP en NVV al wat afstand genomen: "Het Staatspensioen zal niet gemakkelijk een bevredigende hoogte bereiken, de pensioenverzekeringen, die het zonder Rijksbijdragen kunnen stellen, blijven daarom hoofdzaak" (Sociale verzekering 1938: 40).

Was de Noodwet Ouderdomsvoorziening van 1947 – beter bekend onder de naam van Noodwet Drees – nog niet gebaseerd op de verzekeringsgedachte, met name om pragmatische redenen, de definitieve ouderdomswet draagt die kenmerken wel. In confessionele kring klinkt alom tevredenheid: een "stuk gezonde volkskracht komt (hiermee) tot uiting". Voor de PvdA draagt de AOW het karakter van een "een constructief compromis; een synthese tussen de orthodoxe verzekeringsgedachte en het staatspensioen", aldus het PvdA-kamerlid Berger, tevens bestuurder van het NVV (Berger 1954: 264-265). De liberalen spreken in de woorden van hun voorman, Oud, van "pacificatie" tussen voor- en tegenstanders van het staatspensioen.

Ook op het terrein van de uitvoering vraagt de kwestie van de rol van de staat om een definitieve beslissing: is de uitvoering van zowel werknemers- als volksverzekeringen een staatsaangelegenheid of heeft hier het maatschappelijk middenveld een rol te vervullen. De Commissie-Van Rhijn wilde af van het dualistische stelsel en koos voor uitvoering door overheidsorganen onder centrale leiding en decentrale uitvoering in een territoriale structuur. Dat impliceerde een afwijzing van een indeling naar bedrijfstak of sector; dat zou niet passen bij een verzekering die de gehele bevolking omvat.

Direct na de oorlog willen de sociale partners – met een beroep op het subsidiariteitsbeginsel – nog vasthouden aan het beginsel van onthouding van de staat "van al datgene, wat door gemeenschappen van belanghebbenden goed kan worden gedaan", zo heet het nog in een nota van 1945 (STAR 1946: 7). Zij maken de wending snel mee. In een nota van 1946 gaat de Stichting van de Arbeid om: de uitvoering van de typische werknemersverzekeringen (ZW, OW en IW) moet gebeuren door bedrijfsorganisaties en de volksverzekering (toen nog enkel de ouderdomsvoorziening) "hoofdzakelijk" door overheidsorganen (STAR 1946: 30-37).

In de politiek is de draai ook vrij snel gemaakt. De lijn wordt gezet door de regering: "In het algemeen ben ik van oordeel dat de Staat natuurlijk niet hoeft op te treden daar waar in het bedrijfsleven in bepaalde aangelegenheden voldoende wordt voorzien", aldus de Minister van Sociale Zaken, Drees, in 1946 (Handelingen I 1946/47: 293). Een tweede Commissie-Van Rhijn, de zogenaamde Gemengde Commissie (1948), volgt die lijn goeddeels, maar persisteert

wel bij een centrale leiding. De uitvoering berust bij bedrijfsverenigingen waarin werkgevers en werknemers vertegenwoordigd zijn. Maar aan het hoofd moet een centraal orgaan staan, de Centrale Sociale Verzekeringsraad, met een toezichthoudende en coördinerende taak. De overheid is daarin ook vertegenwoordigd.

Deze structuur vindt alleen steun bij de sociaal-democraten in PvdA en NVV. De andere partijen, de confessionelen en de daarmee gelieerde vakcentrales alsook de liberalen en de gezamenlijke werkgeversverenigingen willen de uitvoering in haar geheel in handen gelegd zien van de organisaties van het bedrijfsleven. De sociaal-democraten leggen het tegen die overmacht af. Zonder hun steun wordt de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV) in de Tweede Kamer aangenomen. De uitvoeringsorganisatie wordt uiteindelijk ingericht naar confessioneel-liberale snit.

2.3.3. De afronding: de WAO onze nationale trots

Met de aanvaarding en invoering van de OSV, WW, AOW, AWW en AKW zijn we in de jaren zestig aanbeland. Het stelsel is dan nagenoeg klaar. De verzorgingsstaat is af. Over de opbouw en vormgeving is een grote mate van consensus. De verfijning die in die periode nog wordt aangebracht: de vervanging van de OW en de Invaliditeitswetgeving door de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) in 1967, betekent een laatste modernisering van het stelsel. Over die wet bestaat opnieuw grote overeenstemming. Er is alom tevredenheid en zelfs trots. Wij zijn het enige land in Europa en daarbuiten dat de voorzieningen in verband met ongeschiktheid tot loonvormende arbeid niet meer gekoppeld heeft aan de oorzaak ervan, maar aan het verlies van vermogen om met arbeid inkomen te verwerven.

Zoals werkloosheidsvoorzieningen geassocieerd worden met de liberaal Treub, aan de AOW de namen van de PvdA-ers Suurhoff en vaak ook, maar dan ten onrechte, Drees gekoppeld zijn, zo wordt de WAO verbonden met de KVP-er Veldkamp. Deze wijziging van de grondslag is niet de enige belangrijke verandering die met de WAO tot stand komt. De rechtsgrond voor sociale verzekeringen wordt ook aangepast. Werd "vroeger de rechtsgrond voor de verplichte sociale verzekering voor werknemers gezien in het beginsel van het rechtvaardig arbeidsloon", dat is niet onjuist, maar onvolledig, stelt minister Veldkamp (Kamerstukken II 1962/63, 7171, nr. 3: 2). Het – inmiddels ruim en ruimhartig erkende – recht op individuele zelfontplooiing en het recht op gelijke kansen zijn even zo goed grondslagen van de verplichte sociale verzekering. De nieuwe WAO wil en moet daarvan de uitdrukking zijn, zo is de algemene opvatting in de Kamer. De wet wordt in Tweede en Eerste Kamer zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

Het idee van Veldkamp om er een volksverzekering van te maken blijft nog even rusten. De Sociaal-Economische Raad (SER) ziet er in 1965 (nog) niets in. De omslag laat niet lang op zich wachten: in 1972 gaat de SER om. De politiek volgt niet veel later met de aanvaarding met algemene stemmen van een volkszekering tegen de (geldelijke) gevolgen van arbeidsongeschiktheid. Met

de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) in 1976 is het stelsel dan helemaal af. Zelfstandigen en vroeggehandicapten krijgen in geval van arbeidsongeschiktheid een uitkering op minimum niveau. Het genderkarakter van het denken – ook – over sociale zekerheid maakt het uitsluiten van de gehuwde (niet werkende) (huis)vrouw van de AAW vanzelfsprekend. De vrouwenbeweging en de Europese Economische Gemeenschap met haar gelijkebehandelingsregelgeving zorgen er in de jaren tachtig en negentig voor dat die vanzelfsprekendheid verdwijnt, al gaat de gelijke behandeling van vrouwen ook in de sociale zekerheid bepaald niet van een leien dakje.

2.4. De verbouwingswerkzaamheden aan het stelsel

Einde jaren zeventig is het stelsel af. De twee decennia die daarop volgen, worden gekenmerkt door verbouwing van het socialezekerheidsgebouw, volgens sommigen een paleis. De verbouwingswerkzaamheden gaan, zeker in het begin, niet bepaald in grote eensgezindheid. Zowel in de politiek als vanuit de samenleving en met name de vakbonden rijst veel verzet tegen wat wel de "afbraak van de sociale verzekering" wordt genoemd. Dat verzet is het hevigst in de jaren tachtig en begin jaren negentig. Dan ebt het langzaam weg. Eind jaren negentig kan men weer een grotere eensgezindheid constateren.

2.4.1. De druk van de toenemende lasten

De omvangrijke herstructurering die zich in de jaren zeventig in de industrie van ons land – en in ons land niet alleen – voltrekt, brengt de ook zwakke kant van ons moderne stelsel van sociale verzekering aan het licht. Die zwakte werd nog eens geaccentueerd door een economische crisis. De lasten van de sociale verzekering, als onderdeel van de collectieve lasten, worden erg zwaar. Nog door het kabinet-Den Uyl (1973-1977) wordt de eerste ombuigingsoperatie in de sociale zekerheid aangekondigd: de 1%-operatie van minister Duisenberg van Financiën. Duisenberg vindt een beperking van de stijging van de groei van – ook – de socialeverzekeringsuitgaven noodzakelijk. In de jaren die volgen gaat de politiek voort op die lijn. De maatregelen liggen hoofdzakelijk in de nominale sfeer, zoals verlaging van de uitkeringshoogte. Volumebeleid verkeert nog in het stadium van gedachtevorming.

In een nota *Volumebeleid* van 1979 kaarten minister Albeda en zijn staatssecretaris De Graaf, beiden CDA, de "ongeremde groei van het beroep op de sociale zekerheid" al wel aan: het beleid moet zijn gericht op het "terugdringen van onnodige werkloosheid en vermijdbaar verzuim wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid" (Kamerstukken II 1978/79, 15 650, nr. 1: 1). Een paar jaar later (in 1982) is het de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Uyl, die voorstelt om in te grijpen in het stelsel door de werkgever een groter risico toe te delen door ophoging van het aantal dagen ziekte die voor zijn risico komt. Dat plan loopt stuk op het verzet van sociale partners.

Had Veldkamp in 1976 goed voorzien dat er sprake was van een "crisis in de Nederlandse sociale zekerheid anno 1976" (Veldkamp 1976)? De grenzen

waren bereikt. De complexiteit van de regelgeving, het lappen-dekenkarakter, de uitvoeringsorganisatie, de almaar stijgende kosten en de – op z'n minst – ogenschijnlijke onmacht om de kosten te beheersen en ten slotte het toenemend beslag op de verschillende regelingen, met name de arbeidsongeschiktheidsregeling, dwongen tot een herbezinning. De gevoeligheid voor het fraudeverschijnsel droeg al evenzeer bij tot de discussie over de houdbaarheid van het stelsel. Sociale zekerheid werd een politiek onderwerp van de eerste orde. Politieke partijen moesten hun weg zoeken. Zij doen dat tastenderwijze.

In aansluiting op de kritische noot van Veldkamp noemt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Graaf, in zijn nota *Herziening van het stelsel van sociale zekerheid* een aantal redenen op waarom het stelsel aan een – grondige – herziening toe is (Kamerstukken II 1981/82, 17 475, nr. 2: 20). Naast de factoren die Veldkamp al vermeldde, zoals het ondoorzichtig en verbrokkeld geheel, de grote aantallen werklozen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, het structurele karakter van inactiviteit, dwingt het doorvoeren van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in – ook – de sociale verzekering tot aanpassing van het stelsel. Met de introductie van een tweetrajectensysteem, een onderlaag, een onderbouw die de sociale risico's dekt tot het niveau van het minimumloon en daar bovenuit een aanvulling die gerelateerd is aan het verdiende loon maar wel met een beperking naar duur en afhankelijk van leeftijd en arbeidsverleden, wordt de discussie aangezwengeld. Veel steun krijgt dit idee voorlopig niet. De sociale partners tonen zich meer geporteerd voor een structuur gebaseerd op loonderving en equivalentie, tot uiting komend in een duidelijke band tussen de hoogte van de premie en de hoogte van de uitkering (SER 1984). De vrouwenbeweging wijst erop dat dit nieuwe systeem niet voldoet aan de emancipatiedoelstelling: de bevordering van de participatie van vrouwen aan het arbeidsproces (Emancipatieraad 1984).

In de Tweede Kamer blijkt dat de partijen nogal verdeeld zijn. Het tweetrajectensysteem is voor de linkerzijde van de kamer onaanvaardbaar. De sociaaldemocraten willen niet tornen aan de structuur van het stelsel: eerst de loondervingsverzekering en pas daarna een vangnet op minimumniveau. De confessionelen – inmiddels het CDA – staan open voor een flinke aanpassing, maar de aanpassing moet worden getoetst aan een aantal uitgangspunten, zoals rechtvaardigheid, solidariteit, ruimte voor eigen verantwoordelijkheid, gelijke rechten voor mannen en vrouwen, aandacht voor herstel van ziekte bij arbeidsongeschiktheid, terugdringing van de kosten. De liberalen spreken zich duidelijk uit voor het idee van de staatssecretaris: een loondervingsregeling voor beperkte tijd en vervolgens het vangnetsysteem, dat veeleer zou moeten dienen als springplank voor arbeidsparticipatie. De VVD bepleit kostenbeperking door het voeren van een volumebeleid en door de afstand tussen uitkeringen en lonen te vergroten. De liberalen stellen ook voor een eind te maken aan de praktijk van verdiscontering van werkloosheid in de WAO. Voor de sociaal-liberalen van D'66 moet de sociale verzekering een waarborg bieden voor het levensonderhoud van de uitkeringsgerechtigden. Solidariteit tussen actieven en niet-actieven moet een hoeksteen van het stelsel zijn en blijven,

maar de eigen verantwoordelijkheid moet wel versterkt worden. Financiële zelfstandigheid van het individu moet uitgangspunt zijn van arbeidsmarkt- en inkomensbeleid. Zij lanceert het voorstel om tot één loondervingsregeling te komen, opgesplitst in een recht op een basisuitkering en een aanvullende, bovenminimale uitkering.

Eensgezind is men wel over een verbetering en behoud van werkgelegenheid als noodzakelijk onderdeel van het socialezekerheidsbeleid.

2.4.2. De WAO-crisis als startpunt voor de omslag

Bij de politieke partijen ziet men geleidelijk aan een vrij grote mate van overeenstemming ontstaan over de aanpak van het WAO-probleem. De grote toevloed van inactieven in de WAO baart eenieder zorgen. Dat betekent nog niet dat de voorgestane aanpak ook al vanaf het begin van deze gezamenlijke en gedeelde constatering dezelfde is. De confessionelen en de liberalen, van 1982 tot 1989 met elkaar verbonden in een rooms-liberale coalitie onder leiding van Lubbers (CDA), zetten aanvankelijk nog sterk in op kostenbestrijding, een financiële aanpak dus. Van verlaging van de uitkering wordt een gunstig effect op de instroom en uitstroom verwacht. De aantrekkelijkheid van verblijf in de uitkering wordt geringer. Er wordt ook al een stap verder gezet: de afschaffing van de verdiscontering van de werkloosheid in de WAO. Ook dat kan nog wel worden gezien als een maatregel met een nominale insteek, al is het ook een aanscherping van de uitkeringsvoorwaarden.

Onder het kabinet Lubbers-Kok (1989-1994), waarin de sociaal-democraten de plaats van de liberalen hebben ingenomen, wordt een echt begin gemaakt met het volumebeleid. Een voor dat doel (door regering en STAR) in het leven geroepen tripartiete werkgroep pleit ervoor om de financiële betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de arbeidsongeschiktheidsproblematiek te vergroten. Voorts moet de reïntegratie van arbeidsongeschikten in het arbeidsproces ter hand worden genomen. En als derde pijler wordt aanbevolen preventie van arbeidsongeschiktheid.

Nadat na een roerige vergadering in september 1991 de storm in de PvdA naar aanleiding van door de regering aangekondigde maatregelen wat is gaan liggen, wordt een serie maatregelen afgekondigd, zoals premiedifferentiatie in de ZW, de invoering van een bonus/malus systeem voor werkgevers en een verplichting om arbeidsongeschikte werknemers passende arbeid te laten verrichten. Deze maatregelen markeren een trendbreuk. Het beleid in de nominale sfeer wordt geleidelijk aan vervangen door een beleid dat met financiële prikkels mikt op terugdringing van het almaar stijgend volume. Het vergroten van de verantwoordelijkheid voor de werkgevers is gericht op het terugdringen van het aantal arbeidsongeschikten. Op een enkel detail na – de chronisch zieken worden alsnog wat beter beschermd – worden deze maatregelen door de meerderheid van de politieke partijen ondersteund, zij het niet altijd kritiekloos.

De parlementaire enquête naar de uitvoering van de sociale verzekeringen onder leiding van de PvdA-er Buurmeijer markeert de volgende stap in het denken over een modernisering van het stelsel. De commissie stelt niet alleen

de uitvoering ter discussie maar doet in haar rapport van september 1993 ook concrete voorstellen tot aanpassing van de verschillende wetten (Commissie-Buurmeijer 1993: 415 e.v.). Een belangrijke functie van het rapport is, dat het de politieke geesten rijp en vrij maakt voor de aanpassingen en wijzigingen die in het stelsel qua inhoud en uitvoering nodig zijn. Zo pleit de commissie voor een verdere privatisering van de ZW, die in 1996 in de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte haar beslag krijgt door de uitbreiding van de verantwoordelijkheid van de werkgever bij ziekte tot een vol jaar. Een andere aanbeveling van de commissie, die de politiek overneemt, is het veel meer nadruk leggen op reïntegratie van (met name gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Een derde aanbeveling van de commissie wordt ook overgenomen: het instrument van premiedifferentiatie in de WAO (Wet Pemba van 1998). Ten slotte doet de commissie de suggestie om de controle op de toepassing van de WW aan te scherpen. De sancties op overtreding van de verplichtingen moeten worden versterkt.

De grootste impact heeft het rapport van de Commissie-Buurmeijer op de uitvoeringsorganisatie. De commissie, en met haar de politieke partijen in de Kamer, bijna zonder uitzondering, wijzen de sociale partners aan als degene die hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden verkeerd hebben gebruikt. Zij hebben met name de WAO in de jaren zeventig en tachtig – de jaren waarin het economisch niet goed ging, de jaren ook waarin een omvangrijke herstructurering van het bedrijfsleven plaatsvond – 'misbruikt' voor 'zachte' reorganisaties. Met grote instemming worden de sociale partners wat betreft de uitvoering naar de zijlijn geschoven, zo er niet overheen. De tegengeluiden zijn zwak, uitgezonderd die van de sociale partners zelf, die hun invloed op de uitvoering niet zonder slag of stoot wensen prijs te geven. Marktwerking, concurrentie, afgerekend worden op de resultaten zijn hier de slagwoorden. Een zekere terugtred van publieke instituties uit de uitvoering gaat sommigen nog niet ver genoeg. De uitvoeringsorganisatie gaat in fasen op de schop. De grote meerderheid in de Kamer gaat mee in de voorstellen om werkgevers en werknemers buiten de uitvoering te houden. De eensgezindheid daarover lijkt groot. Maar dat betekent niet dat men het eens is over hoe het nu precies moet. Het aanvankelijk plan, dat breed steun ondervindt, om zich als overheid verregaand terug te trekken uit de uitvoering, is (in 2000) toch weer losgelaten. De uitvoering wil de overheid weer naar zich toe trekken door de belangrijke beslissingen over de toegang tot en de toekenning van uitkering in handen te leggen van het landelijke Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. Het maatschappelijke middenveld krijgt de taak, 'de uitdaging', om inactieven in het arbeidsproces te reïntegreren.

2.5. Conclusie

Sociale zekerheid was en is nog steeds de inzet van, soms felle, politieke debatten. Perioden van grote eensgezindheid worden afgewisseld met perioden van verdeeldheid, met perioden waarin diepe scheidslijnen zich aftekenen. Die verdeeldheid komt naar boven in tijden dat de sociale verzekering moet worden

opgebouwd – aan het einde van de negentiende en de eerste decennia van de twintigste eeuw – en bij de grondige ombouw van het inmiddels ontwikkelde stelsel in de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw. Daartussen zitten perioden van – op z'n minst betrekkelijk algemene – consensus, al worden op deelterreinen nog wel eens flinke discussies gevoerd. De eensgezindheid duurt zo vanaf de jaren dertig – het rapport van het NVV en de SDAP van 1938 markeert de definitieve omslag bij de sociaal-democraten – tot ver in de jaren zestig. Dat is de periode van uitbouw van de sociale verzekering tot een algemeen dekkend stelsel. Het brede draagvlak is mede te danken aan de wederopbouwideologie van de rooms-rode coalities met hun succesvolle geleide loonpolitiek en aan de voorzichtigheid die door de regeringen bij de uitbouw werd betracht (Dercksen e.a. 1982: 168-188). De hand moest niet worden overspeeld. Een tweede periode van consensus begint zich sinds het midden van de jaren negentig af te tekenen en moet de basis zijn voor een herbouwd stelsel dat voldoende toekomstbestendig is.

Door al de jaren heen gaan de discussies over onderwerpen als de rol en de taak van de staat op het terrein van de sociale verzekering, de reikwijdte van de sociale verzekering: alleen voor werknemers of alle burgers omvattend? Het verzekeringsbeginsel is een volgend onderwerp, dat eigenlijk vanaf de jaren dertig niet echt meer ter discussie staat. Het staatspensioen en de discussie daarover zijn volledig achter de horizon verdwenen. Maar dat betekent niet dat er geen ontwikkeling op dat terrein meer is. De recentere wijzigingen laten zien dat de verplichte collectieve verzekering terrein aan het verliezen is. Collectieve dekking van risico's maakt steeds meer plaats voor – wel wettelijk verankerde – individuele verantwoordelijkheid, voor meer maatwerk waarbij rekening wordt gehouden met individuele wensen, behoeften en mogelijkheden. Een zekere individualisering van de verzekeringsformule lijkt de toekomst te hebben. Het accent in het adagium van de Commissie-Van Rhijn verschuift: de aansprakelijkheid van het collectief bestaat alleen "op voorwaarde, dat deze leden (van de gemeenschap, AJ) zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen" (Commissie-Van Rhijn II 1945: 10).

Een andere tendens die zich aftekent, met een zekere historische dimensie – zij gaat terug op de tijden van Kuyper en zijn groot-amendement – maar die wel een breuk betekent met de situatie van meer dan driekwart eeuw daarvoor, is de aantasting van de exclusiviteit, of in termen van het mededingingsrecht, van de monopoliepositie van de uitvoeringsorganen. Politiek bestaat er een duidelijke hang naar het introduceren van concurrentie in de uitvoering van de sociale verzekering. Het Europese Gemeenschapsrecht mag daartoe hebben aangespoord, die wending wordt ook ingegeven door de politiek die – meer – concurrentie ziet als een incentive voor verhoging van de efficiëntie van vooral de (uitvoering van de) werknemersverzekeringen.

Werd in het verleden de wettelijk opgelegde verplichting – als correlaat van wettelijk toegekende rechten – beschouwd als hét instrument van sturing van gedrag voor zowel werknemers als werkgevers, het geloof in de effectiviteit van dat middel lijkt de politiek de laatste jaren definitief verloren te hebben. Men

verwacht veel meer van het aanspreken op het eigenbelang als motor van calculerend gedrag.

Een laatste tournure die zich laat traceren, is de nadruk die men geeft aan 'voorkomen en herstellen is beter dan compenseren'. Sinds de parlementaire enquête van de Commissie-Buurmeijer van 1992/1993 worden reïntegratie en preventie benadrukt. In de strijd tegen de stijgende kosten van de sociale verzekeringen en de toenemende afhankelijkheid van grote groepen van burgers van sociale uitkeringen moet het socialeverzekeringsbeleid gericht zijn op participatie aan de arbeid en het geschikt maken voor deelname aan de arbeid op de markt. Het verstrekken van uitkeringen als het bieden van bestaanszekerheid is noodzakelijk, maar pas als het andere geen succes (meer) heeft. Dat impliceert – opnieuw – een versterking van de individuele verantwoordelijkheid van de persoon, één van de uitgangspunten die aan de moderne sociale verzekering ten grondslag wordt gelegd.

Geraadpleegde literatuur

Berger, J.J.A. (1954), De ouderdomsverzekering in Nederland, *Socialisme en Democratie*, 1954: 257-274.

Commissie-Buurmeijer (1993), *Rapport parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen*, 's-Gravenhage: Sdu.

Commissie-Van Rhijn (1945), *Sociale Zekerheid, delen I en II*, 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij.

Dercksen, W., P. Fortuyn en T. Jaspers (1982), *Vijfendertig jaar SER-adviezen, Deel I 1950-1964*, Deventer: Kluwer.

Emancipatieraad (1984), *Sociale Zekerheid en emancipatie. Advies over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, 's-Gravenhage: ER.

Genabeek, Joost van (1999), *Met vereende kracht: de plaats van onderlinge hulp binnen de negentiende-eeuwse particuliere regelingen van sociale zekerheid*, Amsterdam: IISG.

Hertogh, M. (1998), *'Geene wet, maar de Heer!', De confessionele ordening van het Nederlandse sociale-zekerheidsstelsel (1870-1975)*, 's-Gravenhage: VUGA.

Hooge Raad van Arbeid (1923), *Prae-advies van Commissie XI over vraagpunten betreffende de herziening der sociale verzekering*, 's-Gravenhage: Van Langenhuysen.

Kupers, E. (1920), 'Is invoering der Ziektewet-Talma nog wel gewenscht?', *Sociale Voorzorg*, 2: 763-782.

Kuyper, A. (1895), *Proeve van pensioenregeling voor werklieden en huns gelijken*, Amsterdam: Wormser.

Landelijk Komitee voor de Ongevallenwet (ca. 1920), *Geen patroonswet*, Amsterdam: Landelijk Komitee.

Melief, P.B.A. (1955), *De strijd om de armenzorg in Nederland, 1795-1854*, Groningen/Djakarta: Wolters.

Raaymakers, Ch. (1895), *Verzekering tegen werkloosheid*, Amsterdam: Van Langenhuysen.

Rerum Novarum. Encycliek van paus Leo XIII van 15 mei 1891 over de toestand der arbeiders. Vertaling L. Zeinstra, Hilversum, 1948.

Roebroek, J.M. en M. Hertogh (1998), *'De beschavende invloed des tijds'. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid*, 's-Gravenhage: VUGA.

Sociaal-Economische Raad (1984), *Advies hoofdlijnen gewijzigd stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid'*, nr. 84/16, 's-Gravenhage: SER.

Sociale verzekering (1938), rapport uitgebracht door een Commissie uit N.V.V. en S.D.A.P., Amsterdam: De Arbeiderspers.

Stichting van de Arbeid (1946), *De toekomstige organisatie der Sociale Verzekering.: een tweetal nota's door het Bestuur van de Stichting van den Arbeid uitgebracht aan den Minister van Sociale Zaken*, 's-Gravenhage: STAR.

Veldkamp, G.M.J. (1951), *Het perspectief der sociale verzekering: arbeidsverzekering of volksverzekering?*, 's-Gravenhage: ARKA.

Veldkamp, G.M.J. (1953), *Inleiding tot de sociale verzekering*, Amsterdam: Veen.

Veldkamp, G.M.J. (1976), *De crisis in de Nederlandse sociale zekerheid anno 1976: obstructie/destructie/constructie*, Amsterdam: Bonaventura.

Veldkamp, G.M.J. (1978), *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België, Deel I: karakter en geschiedenis*, Deventer: Kluwer.

Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek (1906), *Prae-adviezen over de vragen: Is invoering eener verplichting tot verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en invaliditeit wenschelijk?*, Amsterdam: Müller.

Vries Wzn., W. de (1970), De invloed van werkgevers en werknemers op de totstandkoming van de eerste sociale verzekeringswet in Nederland (de Ongevallenwet 1901), Deventer: Kluwer.

Welderen baron Rengers, W.J. van (1950), *Schets eener Parlementaire Geschiedenis van Nederland, Derde Deel 1901-1914* door W.H. Vermeulen, 's-Gravenhage: Nijhoff.

Wittert van Hoogland, E.B.F.F, *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1840-1940, Deel I*, Haarlem: Tjeenk Willink.

Cornelis Lely



© ANP 2001

Cornelis Lely, geboren op 23 september 1854 te Amsterdam, geniet nog steeds bekendheid als 'de bedwinger van de Zuiderzee'. Hij is bij toeval in de politiek terechtgekomen. Na de afronding van zijn opleiding als civiel-ingenieur aan de Polytechnische School te Delft heeft hij gedurende een tiental jaren bescheiden baantjes gehad op het gebied van de waterstaatszorg. Hij leek zijn bestemming gevonden te hebben als Chef van het Technisch Onderzoek bij de Zuiderzeevereeniging (opgericht op 4 januari 1886). In die hoedanigheid had hij een achttal nota's geschreven over de afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee, toen J.P.R. Tak van Poortvliet – een goede bekende van zijn leermeester uit Delft – een beroep op hem deed om als Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid toe te treden tot het kabinet-Van Tienhoven (1891-1894). Lely was negende keus! Na grote aarzelingen heeft hij het aanbod aanvaard. Zo begon een opvallende carrière in de politiek. Lely stond bekend als een progressief liberaal. Hij behoorde tot de Liberale Unie die in haar programma onder meer de invoering van een verplichte verzekering tegen ongevallen, ziekte, invaliditeit en ouderdom had staan. Lely bouwde als minister een uitstekende reputatie op. Het wekte daarom weinig verbazing dat hij na een verkiezingsoverwinning van de liberalen in 1897 wederom als Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid gevraagd werd door de vooruitstrevende bankier en econoom N.G. Pierson. Het kabinet-Pierson (1897-1901) stond aan de wieg van de Nederlandse sociale wetgeving: het kreeg later de eretitel 'kabinet der sociale rechtvaardigheid'. Een ongekende hoeveelheid wetten bereikte het *Staatsblad*, zoals de Leerplichtwet (1901), de Woningwet (1901), de Gezondheidswet (1901) en de Ongevallenwet (1901). Lely's oorspronkelijke ontwerp van de Ongevallenwet ging bijna geheel terug op het ideeëngoed van de Liberale Unie: een verplichte verzekering van de industriearbeiders met premiebetaling door de werkgever, uitgevoerd door een op te richten Rijksverzekeringsbank. De invoering van de Ongevallenwet is niet zonder slag of stoot gegaan. Lely, meestal de rust zelve, verloor soms zelfs

zijn zelfbeheersing. Hij viel driftig uit naar tegenstanders van het wetsvoorstel (zoals Abraham Kuyper). De verplichte inschakeling van de Rijksverzekeringsbank ontmoette heftige kritiek en sneuvelde – mede onder druk van de werkgevers – in de Eerste Kamer. In de definitieve wet werd werkgevers de vrijheid gelaten om onder bepaalde voorwaarden een andere oplossing te kiezen. Tijdens de kabinetsperiode diende Lely eveneens een wetsontwerp in voor de afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee. Deze wet had zijn meesterstuk moeten worden. Na de verkiezingen van 1901 keerde hij echter niet terug als minister. Het wetsvoorstel werd ingetrokken door zijn opvolger. Lely verdween als gouverneur naar het verre Suriname. In 1913 kreeg hij als Minister van Waterstaat een herkansing. Hij diende zijn wetsvoorstel tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee opnieuw in. Lely zag het als het hoogtepunt van zijn loopbaan, toen het parlement vijf jaar later zonder hoofdelijke stemming dit ontwerp aanvaardde. Fier kijkt hij heden ten dage uit over de Afsluitdijk, waarvan hij de voltooiing bij zijn overlijden in 1929 net niet heeft mogen meemaken.

(C.J.H. Jansen, C.J. Loonstra)

3. De legitimering van het verplichtend karakter van de sociale verzekering

W.J.P.M. Fase

3.1. Inleiding

"Verplichte verzekering is roof van Staatswege op de arbeiders; Staatspensionneering is teruggave van een deel van hetgeen krachtens onze voortbrengingswijze van hen is genomen." Deze onverbloemde opvatting is terug te vinden in een van de preadviezen uit 1906 van de Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek, en wel in dat van de socialist Wibaut (1906: 82). De preadviezen gingen over de vragen of invoering van een verplichte verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en invaliditeit wenselijk was en, zo nee, hoe dan de staat door andere middelen verzekering kan bevorderen. De stelling illustreert de heftige strijd tussen degenen, die pleitten voor een sociale verzekering tegen ouderdom en hen, die een staatspensioen voorstonden. Het ging niet zozeer om de financiële kant, betaling uit premies dan wel de algemene middelen, maar veeleer om een principiële zaak, namelijk of de overheid zich het lot van de ouderen in de samenleving moest aantrekken, dan wel dat de burger in beginsel, al dan niet tezamen met anderen, zelf voor de oude dag moest zorgen. De Staatscommissie-Pijnacker Hordijk, die in 1895 de opdracht kreeg om de wenselijkheid van een ouderdoms- en invaliditeitsverzekering te onderzoeken, noemde in haar rapport uit 1898, staatspensioen zelfs een 'schenking' aan betrokkenen en wees dat dus volstrekt af (Commissie-Pijnacker Hordijk 1898: 3). De kwalificatie schenking voor staatspensioen is weliswaar iets minder boud dan verplichte verzekering roof te noemen, maar het tekent wel de sfeer van de discussie. De strijd zal duren tot ongeveer 1920, toen de verzekeringsgedachte, ook ten aanzien van sociale verzekering bij ouderdom, de overwinning behaalde.

Met enige verwondering kunnen we thans terugkijken op die felle discussie. De maatschappelijke nood was toentertijd verbijsterend groot voor talloze arbeiders en tientallen jaren werden verspeeld door principiële debatten. Er gebeurde te weinig, vaak heel laat en voor velen te laat.

Thans is de sociale verzekering een van de pijlers van de verzorgingsstaat. Maar de laatste tien jaar hebben laten zien, dat het bouwwerk niet intact is gelaten. Delen van de sociale zekerheid zijn afgeslankt, gedeeltelijk of geheel geprivatiseerd. Denk aan het arbeidsongeschiktheids-, het overlijdens- en het ziekterisico. Een uitbouw met nieuwe risicodekkingen is al vijfentwintig jaar niet overwogen.

Ook is er lange tijd gedelibereerd over de vraag, voor wie er sociale verzekeringen zouden moeten gelden. Was dat voor de gehele bevolking, voor werk-

nemers en daarmee gelijk te stellen werkers, of alleen voor de laagstbetaalde werknemers? Deze discussie werd niet op praktische argumenten gevoerd, maar veeleer vanuit een abstract denkkader, namelijk het zoeken naar de rechtsgrond voor sociale verzekering. Het gevolg ervan is geweest, dat zelfstandigen, ook de kleine zelfstandigen, die geen hoger inkomen dan werknemers hadden, lange tijd buiten boord werden gehouden, soms principieel, soms uit praktische overwegingen. Pas met de Commissie-Van Bruggen (1942) en de Commissie-Van Rhijn (1945) wordt ook aan hen gedacht. Tot dan moesten de kleine zelfstandigen het met de vrijwillige ouderdomsverzekering op grond van de Ouderdomswet 1919 doen. Ondanks dat zij maar een matige premie behoefden te betalen, werd de vrijwillige regeling geen succes.

3.2. Noodzaak van verzekeren

Lange tijd heeft er weinig behoefte bestaan aan sociale verzekering. In een agrarisch georiënteerde samenleving met hechte gezinsverbanden en een hoge mate van zelfvoorziening is er nog wel enige opvang van mensen zonder werk of arbeidsongeschikten. Toch werd ook toen soms bittere armoe geleden, waarbij de Armenwet 1854, die overigens particuliere initiatieven voor armenzorg zoveel mogelijk respecteerde en voorrang gaf, onvoldoende soelaas bood.

Met het begin van de industriële revolutie, te situeren rond 1870, gepaard aan de landbouwcrisis in diezelfde tijd, worden de problemen nijpender. De massale inzet van mensen in de industrie schiep een geldafhankelijke economie. Van zijn loon moest de werknemer in het levensonderhoud van hem en de zijnen voorzien. Vaak moest de vrouw eveneens werken, evenals de kinderen. De laatste twee categorieën, als personae miserabiles aangeduid, mochten als eersten in de laatste decennia van de negentiende eeuw profiteren van de zorgende staat, zij het dat die zorg er vooral op was gericht hen uit het arbeidsproces te weren (het Kinderwetje van Van Houten van 1874) dan wel hun arbeidsmogelijkheden te beperken (de Arbeidswet van 1889). Met andere woorden, het inkomen van de man als kostwinner werd er alleen maar belangrijker door. Tot ver in de vorige eeuw was een nastrevenswaardig doel en uiteindelijk een sociale verworvenheid, dat de gehuwde vrouw zich niet op de arbeidsmarkt bewoog. Daar kijken we nu heel anders naar, maar waar het hier om gaat is dat het loon van de man het inkomen van het gezin was en dat dus het gezin kwetsbaar was voor het wegvallen van dat loon door welke oorzaak dan ook. Met andere woorden: inkomenscontinuïteit was een begerenswaardig goed. Sociale verzekering moest zorgen voor bestaanszekerheid.

Maar minstens zo sterk werd de behoefte aan sociale verzekering gevoed doordat de levensverwachting, mede door de vooruitgang van de gezondheidszorg, hygiënischer leefomstandigheden en minder zware werkomstandigheden, spectaculair toenam. Werd de werknemer halverwege de negentiende eeuw gemiddeld niet veel ouder dan dertig (de gezeten burgerij overigens maar twintig jaar ouder), allengs liep men het risico oud te worden. Ouderdom was in zekere zin een schrikbeeld. Ouder en armer gingen hand in hand. De behoefte aan ouderdomsvoorzieningen in welke vorm dan ook was zeer groot en een van de urgentste vraagstukken.

In de derde plaats was de noodzaak tot sociale verzekeringen geïndiceerd door het feit dat vrijwillige arrangementen tot mislukken gedoemd waren. Van bezitsvorming kwam niets terecht. De Rijkspostspaarbank, die in 1880 werd opgericht, probeerde overigens wel de bezitsvorming in de onderste lagen der bevolking te bevorderen, maar hoe te sparen, als men iedere maand tekortkwam?

Particuliere verzekering was evenmin denkbaar. Alleen de onderlinge hulp van vakgenoten bood wat. Maar de mensen die het meest behoefte hadden aan enige zekerheid, waren arm, konden weinig bijdragen en dus ook weinig tegemoet zien. Ook trokken deze vrijwillige onderlinge verzekeringen de slechtste risico's aan, wat de betaalbaarheid en het blijvend voortbestaan van regelingen evenmin ten goede kwam. Toch troffen we in de negentiende eeuw talloze bossen en bussen voor begrafeniskosten, ziekte, invaliditeit en ouderdom aan. Sommigen groeiden zelfs uit tot de eerste vormen van vakorganisaties (Van Genabeek 1999).

Ten slotte zijn niet alle inkomensrisico's verzekerbaar. Met name moet worden gedacht aan het werkloosheidsrisico. Het vertoont een grillig, onvoorspelbaar verloop, is beïnvloedbaar en bij massawerkloosheid is de bodem van de spaarpot snel bereikt. Vakbondsinitiatieven om op vrijwillige basis iets te doen, aan het begin van de twintigste eeuw, konden niet zonder overheidssteun, hetzij dat de overheid, meestal de gemeentelijke overheid, een toeslag op de uitkeringen betaalde, hetzij een bijdrage aan de premies (het Gentse resp. Deense stelsel) voteerde. Het Gentse voorbeeld uit 1900 vond in 1906 navolging in onder meer Amsterdam en Utrecht. Maar het succes was bescheiden. In 1914 waren er tweeëndertig gemeentelijke werkloosheidsfondsen met ruim tweeëndertigduizend contribuanten. De omschakeling naar het Deense stelsel werd gekozen in het Werkloosheidsbesluit 1917, waarbij de overheid medeverantwoordelijkheid nam voor de via hun vakbond verzekerde werklozen, die een beroep op uitkering moesten doen. Maar die fondsen bleven hachelijk. Zij konden makkelijk onderuitgaan, ook al boden zij in feite slechts een bescheiden aanvulling op de toen bestaande algemene werklozensteun. Ook kwamen vakbonden min of meer onder curatele van de overheid te staan (Mannoury 1967: 24 e.v.).

Werkloosheid is alleen verzekerbaar als daarvoor een landelijke, verplichte regeling bestaat. Daarop moest worden gewacht tot na de Tweede Wereldoorlog. Aanvankelijk was de regeling (Werkloosheidswet 1952) bescheiden, maar via de tussenstap van de werkloosheidsvoorziening (Wet Werkloosheidsvoorziening 1965) is toch een tamelijk uitgebreide regeling tot stand gekomen (Werkloosheidswet 1987). Maar de uitkeringen bleven tijdelijk, in tegenstelling tot bijvoorbeeld die bij het arbeidsongeschiktheid.

3.3. De rechtsgrond

Lang is geworsteld over de rechtsgrond van de sociale verzekering. Overheidsdwang moet immers kunnen worden gelegitimeerd. Wordt dat thans gemakkelijk aanvaard, gezien de omvang van de overheidsbemoeienis op velerlei terrein, een eeuw geleden was nog nauwelijks afscheid genomen van de nacht-

wakersstaat, waarbij politie en landsverdediging de kern van het bestaansrecht van de overheid vormden. Ingrijpen in het maatschappelijk leven was nog iets buitengewoons, dat rechtvaardiging behoefde. Zo vormde voor het verbod van de alom – ook in werkgeverskring – verfoeide kinderarbeid de belangrijkste belemmering de daaraan inherente (maar wel of niet geoorloofde) beperking van de ouderlijke verantwoordelijkheid. Mocht de overheid ingrijpen in de beslissingen van het gezin of moest zij kinderarbeid tegengaan met een positief middel, de invoering van de leerplicht, die onbetwist voor kind en maatschappij voordelig was en dus op bredere steun kon rekenen? Het is maar goed geweest dat het kamerlid Van Houten met zijn Kinderwetje 1874 deze knoop heeft doorgehakt. Het was wennen dat de overheid zich met het maatschappelijk leven bemoeide en afstand nam van het sterk levende concept van staatsonthouding, vooral vanuit liberale hoek lange tijd gekoesterd. Dat is de voornaamste reden dat naar het waarom van overheidsoptreden toentertijd wel heel nadrukkelijk werd gevraagd. De wetgever behoorde zijn grenzen te kennen. De discussie over de rechtsgrond had een veel beladener betekenis dan wij thans beseffen.

Van het begrip rechtsgrond in abstracte zin heeft Veldkamp (1978: 23) een mij aansprekende en bruikbare definitie gegeven. Een rechtsgrond is een grond, een motivering, waarop een rechtsregel en in het bijzonder haar afdwingbaarheid steunt. Er is dan een rechtsgrond voor overheidsregeling als aan drieërlei eis is voldaan. Allereerst moet het met de rechtsregels beoogde doel in het licht van het algemeen belang als wenselijk worden erkend. Vervolgens moeten de rechtsregels hiervoor een doelmatig middel zijn, geëigend zijn om het doel zo goed mogelijk te bereiken met een minimum aan ongewenste neveneffecten. Ten slotte moeten belanghebbenden niet op eigen kracht het doel kunnen bereiken.

Deze algemene omschrijving van een rechtsgrond, die straks op de socialeverzekeringswetgeving wordt toegespitst, vormt een meer algemeen toetsingskader voor overheidsoptreden in sociale verhoudingen en is bijvoorbeeld ook bruikbaar om de verhouding tussen wetgever en CAO-partijen te analyseren. Zo loopt er thans een debat of de overheid op het gebied van optierechten op deel- of voltijdwerk en zorgfaciliteiten niet te zeer sociale partners voor de voeten loopt (zie de notitie (zelf)regulering van 4 mei 2000, Eerste Kamer 1999/00, nr. 222a). Dus speelt weer de oude vraag: waar begint de taak van de overheid en waar moeten maatschappelijke ontwikkelingen worden gerespecteerd?

Toegegeven moet worden dat ook met deze definiëring het al dan niet bestaan van een rechtsgrond vooral politiek wordt 'ingekleurd'. De wetgever zal immers moeten bepalen of een regeling in het licht van het algemeen belang wenselijk is. Nu zijn er verschillende gradaties van wenselijkheid, lopend van noodzakelijk tot wel aardig.

Bij de bepaling van de wenselijkheid zal de maatschappelijke behoefte of urgentie bepalend zijn, maar ook dat zijn rekbare begrippen. Met de bril van nu is onbegrijpelijk, hoe lang de overheid gelaten maatschappelijke misère liet bestaan, zelfs haar ogen er min of meer voor sloot, alsof het om een onbeïnvloedbaar natuurverschijnsel ging. Het is dus niet verbazend, dat over het

al dan niet bestaan van een rechtsgrond een oeverloze discussie kan worden gevoerd.

Dat geldt overigens in mindere mate voor de twee andere eisen, die aan een rechtsgrond worden gesteld. De overheidsregeling moet doelmatig zijn en geëigend zijn zonder ongewenste neveneffecten. Een overheidsregeling, zoals verplichte sociale verzekering, zal al snel aan die eisen voldoen. Via verplichte premiebetaling kan een hecht draagvlak geschapen worden, waardoor de uitkeringen zijn gegarandeerd. Als er al over deze eis discussie was, dan ging het vooral om de neveneffecten van sociale verzekering. Zo is lang volgehouden, dat sociale verzekering het verantwoordelijkheidsgevoel van de betrokken groep ondermijnt, dat aan de zelfzorgzaamheid afbreuk wordt gedaan en dat de socialeverzekeringsregelingen profiterend gedrag uitlokken.

Om een voorbeeld te noemen, bij de verplichte ziekteverzekering speelde in de discussie mee, of werknemers niet werden uitgelokt tot aggravatie van hun klachten, terwijl er ook veel geld verloren zou gaan aan de met het oog hierop noodzakelijke controle. Dat geld was eigenlijk voor de zieken bedoeld, dus zonde van het geld.

Een ander aspect is of verplichte sociale verzekering niet tot gewetensnood leidt, omdat men zich uit godsdienstige overwegingen niet verzekeren mag. Deze discussie is omzeild door voor gemoedsbezwaarden vrijstellingsregelingen te treffen. Dat is al gebeurd bij de Ouderdomswet 1919 (wet van 4 november 1920, Stb. 850) en nadien volgehouden (in tegenstelling overigens tot de belastingbetaling, waarbij gemoedsbezwaren niet worden erkend). Bij de Algemene Ouderdomswet (AOW) van 1956 is dat zelfs gebeurd op een wijze die op verzekering neerkomt, zonder zo te heten: de gemoedsbezwaarde betaalt belasting in plaats van premie, hij of zij vormt een virtuele spaarpot daarmee, waaruit dan bedragen ter grootte van de AOW te putten zijn, totdat, op eigen aangeven, de pot leeg is. Die laatste constatering zal een gemoedsbezwaarde niet licht doen. Dit is een typisch Hollandse manier om iedereen binnenboord te houden. Het gaat overigens om weinigen, reden waarom Noordam zijn artikel hierover *De rechtsbescherming der vijfduizend* (1985: 175 e.v.) kon noemen.

De laatste eis was dat belanghebbenden niet zelf tot een regeling kunnen komen. Dat maakt de wettelijke regeling subsidiair. Er is pas grond voor overheidsregeling, als op vrijwillige basis niet hetzelfde doel kan worden bereikt als overheid en belanghebbenden voor ogen staat. Aan het begin van de vorige eeuw had deze eis een heel andere inhoud dan nu. Het vakbondswezen stond nog in zijn kinderschoenen, de CAO evenzeer, het particuliere verzekeringswezen was nog lang niet zo ontwikkeld als nu en, ten slotte, het bedrijfsleven zag er gans anders uit met vele kleine ondernemingen, die onmogelijk zelf allerlei risico's zouden kunnen dragen. Vragen naar alternatieven voor sociale verzekering hadden geen werkelijkheidsgehalte.

3.4. De rechtsgrondenevolutie

Sociale verzekering is verplichte verzekering. Men is verzekerd tegen risico's en betaalt daarvoor premies, omdat de wet dat bepaalt, niet omdat men verzekerd

wil zijn. Men is van rechtswege verzekerd. Daarom is de rechtsgrond van groot belang. Wat rechtvaardigt de dwang? Waarom is een dwangverzekering geoorloofd, zelfs geboden? Over die vraag is veel geschreven, bij het prille begin van de sociale verzekering onder andere door de anti-revolutionair Fabius, een overtuigd tegenstander van verplichte verzekering, die zich tevens fel tegen de armenzorg vanwege de overheid verzette. "Eigen krachtsinspanning is de natuurlijke weg tot vooruitgang", aldus Fabius (1909: 289). Ik beperk me in het navolgende tot de politiek aanvaarde rechtsgronden bij de verschillende wetten, omdat anders het betoog te zeer zou uitdijen.

Bij de eerste socialeverzekeringswet, de Ongevallenwet (OW) 1901, zocht de regering de rechtsgrond in het risque professionnel. Het ontstaan van ongevallen was een bedrijfsrisico, waarvan de geldelijke gevolgen binnen de sfeer van het bedrijfsleven moesten worden opgevangen. Dit soort risico's is aan het ondernemen inherent. Het ligt dus niet voor de hand dat de overheid de geldelijke gevolgen opvangt. De vraag is slechts, wie dit risico hoort te dragen, de werkgever of werknemer. Gekozen is voor de werkgever, nu deze van het arbeidsvermogen van de werknemer gebruikmaakt en dus ook het risico behoort te dragen als de werknemer bij een ongeval uitvalt. Als het een machine betreft is dat immers ook zo, om het een beetje bot te zeggen.

Op deze redenering valt natuurlijk wel het een en ander af te dingen. Men kan evengoed stellen, dat de werknemer, door een contract voor bepaald werk af te sluiten, bepaalde risico's aanvaardt, zij het dat hij bij een onrechtmatige daad van de werkgever zijn schade kan verhalen. In die optiek is de OW wellicht dan ook meer als een werkgevers- dan als een werknemersverzekering te beschouwen.

Men kan ook stellen, dat nu het ondernemen een maatschappelijk nuttige activiteit is, die dus aan de gemeenschap ten goede komt, juist dat nut voor de maatschappij de rechtsgrond kan vormen voor het feit, dat het ongevallenrisico door de gemeenschap gedragen wordt. Daar kan weer tegenin worden gebracht, dat dan iedere prikkel tot preventie van bedrijfsongevallen verdwijnt en het dus meer voor de hand ligt het bedrijfsleven zelf de gevolgen voor bedrijfsongevallen te laten voelen. Kortom, ik wil maar zeggen, dat de keus van de rechtsgrond deels subjectief is, deels een vooringenomen standpunt, deels niet meer dan praktische keuze.

In ieder geval gaat deze redenering niet op, als voor de ouderdoms- en invaliditeitsverzekering een rechtsgrond moet worden geformuleerd.

Oud word je langs natuurlijke weg, als je het tenminste haalt, en invaliditeit is niet per se inherent aan het bedrijfsrisico, zij kan ook in privésfeer ontstaan, dan wel een gemengde oorzaak hebben.

Vanuit de werknemer geredeneerd, kan men stellen, dat hij en de zijnen voor het levensonderhoud aangewezen zijn op arbeid. Valt het arbeidsvermogen weg, dan geldt dat ook voor het inkomen. Arbeid moet dus een opbrengst opleveren, die voor de voorziening in het bestaan niet alleen groot genoeg is, zolang men werkt, maar ook als men ten gevolge van invaliditeit of ouderdom (toen een speciale vorm van invaliditeit) niet meer kan werken. Deze redenering, dat de socialezekerheidsprestatie uitgesteld loon was, volgde Kuyper bij

zijn – niet gerealiseerde – wetsvoorstel voor een ouderdoms- en invaliditeitsverzekering van 1905.

Bij een nieuw voorstel over dezelfde materie van Talma van 1911 verandert de rechtsgrond slechts heel licht van gedaante (Vellinga 1941: 166 e.v.). Talma vond het strijdig met het rechtsbesef, dat een werknemer die had gewerkt totdat het echt niet meer ging, aangewezen zou raken op ondersteuning van derden. Zijn bestaansonzekerheid was een gevolg van de maatschappelijke verhoudingen, dus niet de schuld van hemzelf. Daarom was verzekering geboden. Hiertoe moest het loon in tweeën worden geknipt: geld dat de werknemer mee naar huis krijgt voor het levensonderhoud van hem en de zijnen en geld dat hem, omgezet in premies, in staat stelt bij ouderdom en invaliditeit een inkomen uit dat laatste loon te geven.

Anders gezegd, ook Talma zag de uitkering als uitgesteld loon. De werknemer verdiende dus voor nu en voor de toekomst. Daarbij kwamen dan dat enerzijds steun in strijd zou zijn met het rechtsbesef en anderzijds de schuld van armlastigheid van de werknemer niet bij hemzelf lag, maar het gevolg was van maatschappelijke verhoudingen. Dat waren de legitimerende redenen dat de overheid corrigerend moest optreden om de werknemer zijn loon te verzekeren, ook als hij niet meer kon werken.

Vooral tegen deze redenering van uitgesteld loon kwam verzet vanuit sociaalliberale en socialistische hoek: evengoed valt de redenering op te hangen, dat staatspensioen, te betalen uit de algemene middelen, de aangewezen weg was voor het opvangen van de risico's van invaliditeit en ouderdom. Waarom moest het bedrijfsleven daarvan de kosten dragen? De gemeenschap had toch profijt getrokken van de maatschappelijke activiteiten van ondernemingen, waarom dan wel de lusten, maar niet de lasten aan de gemeenschap gegeven of in het socialistisch jargon van die tijd, waarom niet het geld weggehaald bij degenen, die van de meerwaarde van de arbeid profiteerden en aan de werknemers een te laag loon betaalden?

Pikant detail in het geheel is dat in de eerste visie sociale verzekering, weliswaar niet altijd principieel, maar feitelijk toch een werknemerszaak werd, terwijl de laatste visie op de burger ziet, dus ook op zelfstandigen evenzeer betrekking heeft of kan hebben. Dat zal in de betwisting van de ware rechtsgrond ook zeker een rol hebben gespeeld. Maar hoe het ook zij, Talma wist de Invaliditeitswet (IW) in 1913 (evenals een Ziektewet (ZW) in hetzelfde jaar) in het *Staatsblad* te brengen, maar voor beide wetten gold dat de werkelijke invoering nog de nodige problemen gaf.

Aalberses bemoeienis met deze materie leidt tot aanpassingen van de IW en een ontwerp-Ouderdomswet (die op vrijwillige basis openstond voor zelfstandigen), waardoor afzonderlijke wetten ontstonden, die in 1919 kracht van wet kregen. Ook nu is er weer een discussie over de rechtsgrond, die evenwel weer een nuance van kleur verschiet. Aalberse ziet de rechtsgrond in het leerstuk van het rechtvaardig arbeidsloon. Dat moet zodanig zijn, dat het voldoende is voor de tijd van werken, maar ook als men niet meer werken kan. Sociale verzekering is daarom een maatschappelijke noodzakelijkheid, een staatstaak, welke de rechtsbescherming aan de werknemer geeft als noodzake-

lijke aanvulling op het in gebreke en onmachtig gebleken particulier initiatief (Aalberse 1913). Voorwaar een onvervalst, katholiek, subsidiair geluid: nu het anders niet kan, regelt de staat de inkomenscontinuïteit, nu het loon feitelijk ontoereikend is, maar dat niet behoort te zijn.

Hij doet dat door de premieheffing bij de werkgevers te leggen, die kennelijk de werknemers met hun loonhoogte tekortdoen, althans het voor hen onmogelijk maken zelf adequate voorzieningen te treffen.

Hoe men ook over de houdbaarheid van de verschillende, hoewel sterk op elkaar lijkende, rechtsgronden denken moge, zij zijn sterk werknemersgeoriënteerd en indiceren niet dwingend wie de kosten van de sociale verzekering zouden moeten dragen. Met name de vraag van bekostiging door werkgevers en werknemers, dan wel door de overheid, of een combinatie, werd vooral bepaald door de zienswijze, waarom een dergelijke complement op het loon nodig was. Kortweg, het loon was voor zelfvoorziening ontoereikend, dus loonconstructies (uitgesteld of rechtvaardig loon) leken dwingend naar een systeem van heffingen binnen werkgevers- en werknemerskring te wijzen, maar ook weer niet zo dwingend, dat de samenleving, die door lage prijzen van ontoereikend lonen profiteerde, evenzeer een verantwoordelijkheid kon worden toegeschoven. Maar hoe het ook zij, dit is gedeeltelijk cosmetiek, omdat de sociale verzekering op de loonkosten drukt en de rekening via de prijsvorming uiteindelijk bij de consument terechtkomt.

Een wel erg praktisch georiënteerde rechtsgrond kreeg de kinderbijslagregeling van Romme uit 1938 mee. Omdat het loon van werknemers, waarmee Romme vooral de kostwinners van het gezin bedoelde, gebaseerd was op een gemiddelde gezinsgrootte en daarvoor toereikend behoorde te zijn, diende via bijslagen een correctie plaats te vinden op de inkomensverdeling voorzover mensen met een groot gezin daardoor tekortkwamen. Dus de totale loonsom moest via staatsingrijpen worden herverdeeld, zodat een groter dan gemiddeld gezin voor zijn extra kosten werd gecompenseerd (Wittert van Hoogland II 1940: 613 e.v.). Wat echter ontbrak, was dat een gezin zonder of met slechts een paar kinderen hun voordeel van te hoog loon niet werd ontnomen, zodat slechts partiële correctie vanuit het draagkrachtbeginsel plaatsvond en dus niet een rechtvaardige inkomensverdeling (doel van de regeling) het resultaat was. Slechts de scherpste kantjes van de ongelijkheid werden afgeslepen. Deze rechtsgrond riekt naar een u-bocht ter correctie van de inkomensverhoudingen, die via gedifferentieerde lonen, afhankelijk van het kindertal, niet te bereiken was. Vaders (en de bij Romme voor het arbeidsproces niet zo geliefde moeders) van grote gezinnen zouden dan van de arbeidsmarkt worden weggedrukt.

3.5. Verbreding van de rechtsgrond

Hoewel volgens Veldkamp (1978: 26), met uitzondering van Aalberse, nimmer het dogma werd aangehangen dat sociale verzekering slechts voor werknemers was weggelegd, maar evenzeer kleine zelfstandigen behoorde te omvatten, die net zo kwetsbaar waren wat hun levensonderhoud betreft, zijn zij lang een ver-

geten groep gebleven. Daarin komt pas verandering als de Minister van Sociale Zaken Van den Tempel op 1 april 1940 een staatscommissie instelt, die de bijzondere positie van kleine zelfstandigen moet bestuderen ter zake van ongevallen, ziekte, invaliditeit en kinderbijslag en moest bezien of er niet aangesloten kon worden bij de wettelijke regelingen, die voor werknemers golden. Die Commissie-Van Bruggen komt in 1942 tot het oordeel, dat ook kleine zelfstandigen de bescherming van sociale verzekering behoorden te krijgen. De rechtsgrond daartoe was, dat de kleine zelfstandigen, evenals de werknemers, tot de groep economisch zwakkeren behoren en het in het algemeen belang is, dat hun financiële behoeften ter zake van kindertal, ziekte, invaliditeit en ouderdom door verzekering moeten worden afgedekt, nu het particulier initiatief en de overheidssteun tekortschieten. De kern van de rechtsgrond is dat kleine zelfstandigen qua economische kwetsbaarheid niet van werknemers verschillen en dus onder dezelfde regelingen moeten worden gebracht. Dat gebiedt de rechtvaardigheid (Commissie-Van Bruggen 1943: 44). Door de oorlogssituatie blijven de aanbevelingen van de commissie slechts papier.

Een erop lijkende benadering zocht Van Esveld, later hoogleraar in Groningen, Rotterdam en Leiden, in zijn dissertatie uit 1940 *Verplichte ouderdomsverzekering voor kleine zelfstandigen*. Hij zag arbeid, dus ook zelfstandige arbeid, als noodzakelijk voor de voorziening in het levensonderhoud voor nu en later, als die arbeid door ziekte, invaliditeit en ouderdom niet meer mogelijk was. Omdat die arbeidsprestatie ook de gemeenschap ten goede komt, heeft de gemeenschap een zorgtaak voor hen die niet meer kunnen werken en de weg om dat te regelen is sociale verzekering, die het mogelijk maakt om bij betrokkenen, werkgevers en werknemers, dan wel zelfstandigen premie te heffen om een afdoende inkomensvoorziening mogelijk te maken (Van Esveld 1940: 128). Men herkent hierin een mix, zo men wil, een synthese van eerder aangevoerde rechtsgronden.

Veel royaler is de Londense Commissie-Van Rhijn met het overbekende adagium (overigens vaak incorrect geciteerd), dat de gemeenschap, georganiseerd in de staat, aansprakelijk is 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 (Commissie-Van Rhijn II 1945: 10). Daarin valt een aantal zaken op.

Allereerst ontbreekt iedere verwijzing naar de verhouding tussen werkgever en werknemer, maar is de verhouding tussen gemeenschap en individu bepalend, dus komt de weg vrij voor verzekering voor kleine zelfstandigen, zelfs voor alle burgers.

Vervolgens valt op, dat het beroep op zelfredzaamheid een rem moet vormen voor een al te enthousiaste overheidsarchitect voor socialezekerheidsarrangementen, terwijl daarnaast van de burgers wordt verwacht, dat zij slechts bij noodzaak een beroep op de sociale zekerheid doen.

Ten slotte is het gebruik van de term sociale zekerheid in plaats van sociale verzekering veelzeggend. Daarmee wordt de weg geopend naar verzekeringsvormen, dan wel sociale voorzieningen, door de overheid in het leven geroepen. Eigenlijk formuleert de Commissie-Van Rhijn een conceptie voor sociale

politiek, die het niet alleen zoekt in inkomensvangnetvoorzieningen, maar eerst en vooral in een actief reïntegratiebeleid, als door welke oorzaak ook arbeidsuitval plaats vindt. De sociale zekerheid wordt een vorm van *social engineering*: ondersteuning van het individu in velerlei vorm om zichzelf in de maatschappij te kunnen handhaven, inclusief minimumlonen, scholingsuitkeringen, weduwenuitkering en tegemoetkoming in de kosten van geboorte, huwelijk en overlijden en zo meer. Deze ambitieuze doelstelling is wat op de achtergrond gebleven, maar de weg werd wel geëffend naar volksverzekeringen en de schepping van een recht op bijstand, dat in de plaats moest treden van bedeling (zie Roebroek en Hertogh 1998: 229 e.v.).

Het pleidooi van de commissie voor het scheppen van een verplichte werkloosheidsverzekering voor werknemers, ingebed in een actief arbeidsmarktbeleid, heeft overigens wel snel tot resultaat geleid, nu een verplichte, zij het beperkte verzekering al in 1949 tot stand kwam.

Maar het zou Veldkamp worden, die als Minister van Sociale Zaken in de jaren zestig van de vorige eeuw, meende – in de toelichting op de nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling voor werknemers (de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) 1967), herhaald in zijn *Inleiding tot de sociale zekerheid* (1978: 27) – de echte rechtsgrond voor sociale verzekering te hebben gevonden, zo niet voor het socialezekerheidsstelsel als geheel. Die sluit nauw aan bij de inmiddels sterk toegenomen belangstelling voor de mensenrechten.

De werkelijke, onderliggende gedachte van sociale zekerheid was zijns inziens het recht op zelfontplooiing van het individu alsmede diens recht op gelijke kansen. Het individu mag door het ontbreken van de mogelijkheid van werken niet op achterstand in zijn zelfverwerkelijking komen ten opzichte van de wel werkenden en heeft, ondanks fysieke of beroepservaringsbeperkingen, een gelijk recht op toegang tot, meestal terugkeer naar arbeid zonder discriminatie.

In modern jargon, arbeidsparticipatie moet voor eenieder, ongeacht achtergrond, gelijkelijk mogelijk zijn, maar als dat niet te verwezenlijken valt behoort een inkomensgarantie daarvoor compensatie te bieden. Deze benadering van sociale zekerheid stelt het welzijn van het individu centraal, welk welzijn vooreerst gevonden moet worden in arbeid, maar anders in compenserend inkomen. Helaas heeft Veldkamp die rechtsgrond in zijn arbeidsongeschiktheidswetgeving slechts in beperkte mate geoperationaliseerd. De aandacht voor reïntegratie-instrumenten is wel erg schriel ten opzichte van de inkomensbescherming. Pas halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt een arbeidsbemiddelende taak in de arbeidsongeschiktheidswetgevingscomplex (toebedeeld aan de toenmalige Gemeenschappelijke Medische Dienst) opgenomen. Overigens betekende dat niet, dat aan reïntegratie vanaf dat moment prioriteit werd gegeven. Pas in de jaren negentig komt dat pas echt op gang (zie ook de bijdrage van Noordam in deze bundel).

Gelijke kansen op arbeid en de mogelijkheid tot zelfontplooiing ook voor hen, die om wat voor reden ook buiten het arbeidsproces staan, zijn mooie principes, maar zouden, strikt doorgeredeneerd, tot de conclusie kunnen leiden, dat bij het onmogelijk zijn van reïntegratie een sociaalzekerheidsinkomen

zou moeten worden verschaft, dat minstens gelijk is aan het arbeidsinkomen. Betrokkene heeft immers geen gelijke kansen en zeker geen voordeel van zijn inactiviteit. Hij is ook in zijn zelfverwerkelijking beperkt. Maar zo ver gaat de wetgever niet. In 1967 was het maximumuitkeringspercentage op 80 bepaald. Ook zou de verwezenlijking van gelijke kansen indiceren, dat arbeidsongeschikten gesteund worden door antidiscriminatiewetgeving, als instrument om een faire kans te verwezenlijken. Pas deze eeuw zijn we bezig om deze antidiscriminatiewetgeving gestalte te geven.

Daarom lijkt het in ons tijdsgewricht beter met beide benen op de grond te blijven staan en meer aansluiting te zoeken bij de rechtsgrond, die de Commissie-Van Rhijn formuleerde. Met Noordam (2000: 28) meen ik, dat deze rechtsgrond zeker niet gedateerd is. Wel zou nu, zegt hij terecht, een nog iets zwaarder accent worden gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van betrokkene, die van diens leefeenheid en zeker ook van de werkgever, als het de sociale zekerheid van de werknemer betreft. Sociale zekerheid heeft immers pas een functie, als het individu, burger of werknemer, ondanks alle pogingen die hij ondernomen heeft om in inkomen te voorzien, machteloos is gebleken en met lege handen staat. Het individu wordt geacht voor zichzelf te zorgen, voorzover hij dat kan. Als dat niet lukt wordt bijgesprongen en een vervangend inkomen verschaft, onder gelijktijdige inzet van allerlei instrumenten om dat bijspringen slechts als overbruggende maatregel te doen bestaan. Blijvende inkomensvoorziening is een uitzondering, geen doel op zichzelf bij intreden van sociale risico's. Sterker nog, een blijvende vervangende inkomensvoorziening betekent veelal een falen van het socialezekerheidssysteem.

Mede veroorzaakt door de vangnetvoorziening, die de Bijstandswet sedert 1965 biedt, is het denken over sociale verzekering veranderd. Als elders het geld kan worden gevonden, geniet dat de voorkeur boven een inkomensvoorziening ten laste van de algemene middelen. Mede daarom worden bepaalde vormen van sociale zekerheid in stand gehouden, zoals de sterk afgeslankte Algemene nabestaandenwet 1996 (ANW) voor die gevallen, waarin redelijkerwijs arbeidsdeelname door de verweduwde partner niet kan worden gevergd. Ook geldt dit voor de geprivatiseerde ZW van 1996, waarin de loonbetalingsplicht van 70% voor de werkgever als ondergrens het wettelijk minimumloon kent. De afgeslankte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen houden nauw in de gaten, dat een verzekering op minimumniveau voor deze groepen bestaat, zodat geen overloop naar de bijstand ontstaat.

Staatsegoïsme, dat de algemene middelen wil beschermen, let erop dat sociale verzekering gehandhaafd blijft, als bijstand het alternatief wordt. Om die reden is er zo nu en dan wel een discussie over een ministelsel van sociale verzekering, maar wordt een rigoureuze afbraak niet overwogen. Om in dit geval van een rechtsgrond van sociale verzekering te spreken, is iets te veel gevraagd. Hier beschermt de staat meer zijn eigen kas.

3.6. Voordelen van verplichte verzekering

Los van de principiële rechtsgronddiscussie zijn er ook allerlei utilitaire argumenten om te pleiten voor verplichte verzekering tegen sociale risico's. Die zijn mijns inziens soms belangrijker dan de te nemen horde van de legitimatie. Het is, zeker aan het begin van de vorige eeuw, een utopie te menen dat op vrijwillige basis werknemers zich in voldoende mate zouden verzekeren, indien daarvoor fondsen zouden zijn gevormd. Men moest om zekerheid te verschaffen aan de werknemers (en later andere bevolkingsgroepen) wel zijn toevlucht nemen tot verplichte verzekering. Deze verplichte verzekering heeft een aantal beduidende voordelen.

In de eerste plaats kan men door de verplichte verzekering goede en slechte risico's mengen, waardoor een aanvaardbare premiestelling ontstaat. Door die menging behoeven ook geen selectiecriteria te worden gehanteerd voor de toegang tot de verzekering. De arbeidsovereenkomst zal meestal het toegangsbewijs vormen. Slechts brandende huizen worden geweerd, zoals het al ziek zijn, of binnenkort worden, bij de aanvang van de verzekering. Deze mogelijkheid van menging zou verloren gaan, indien ervoor was gekozen om slechts verplichte verzekering aan die personen op te leggen, die zich niet adequaat langs private weg verzekerd zouden hebben. Dan maakt men in feite een tweedeling: goede risico's zijn privaat verzekerd, slechte risico's publiek.

Dit basale gegeven heeft er recentelijk – 1998 – toe geleid, dat naast de WAO slechts een beperkte private verzekeringsmogelijkheid is gekomen, die echter alleen dan het publieke bestel niet zou ondergraven, indien in de premie van de WAO een differentiatie, afhankelijk van het gerealiseerde risico, werd geïntroduceerd. Premiedifferentiatie was dus noodzakelijk om een beperkt eigen risico mogelijk te maken.

Vervolgens is een voordeel van verplichte verzekering, dat men een stabiel draagvlak kan creëren. Doordat de verzekerde populatie vrij constant is en door de bevolkingsaanwas zelfs groeit, kan men van jaar tot jaar de kosten van uitkeringen omslaan over de werkende verzekerden. Fondsvorming is niet nodig, behoudens dan een kleine reserve om premieschommelingen te voorkomen. Dit omslagstelsel heeft ook tot voordeel, dat bij het scheppen van een sociale verzekering ook reeds ingetreden risico's of de aanloop daartoe kunnen worden meegenomen.

Deze wijze van financiering is niet vanaf het begin van de sociale verzekering gehanteerd, maar is nu wel de geijkte verzekeringsvorm. Het mooiste voorbeeld daarvan is de AOW, die bij haar invoering in 1957 aan op dat moment 65-jarigen en ouderen een uitkering kon geven zonder dat er ooit premie was betaald. Ook konden aan de jongeren fictieve verzekeringsjaren worden toegekend, alsof zij altijd al premie betaald hadden. Anders zouden degenen die toen 15 jaar waren slechts een volwaardige AOW kunnen bekomen en dus de AOW pas in 2007 volledig aan haar doelstelling beantwoorden. In een omslagstelsel is deze *time lag* financieringstechnisch niet nodig. Had men voor kapitaaldekking gekozen, dan waren de oudjes van toen en zelfs de wat jongeren niet te helpen geweest, tenzij tegen exorbitante, niet te dragen kosten. Dat sta-

biele draagvlak is een cruciaal gegeven voor de betaalbaarheid van de sociale verzekering. Als de verhoudingen tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden verslechteren, ontstaat een situatie dat de premies oplopen. In de komende jaren zullen we zien, dat dit met name bij de AOW een probleem gaat worden.

In de derde plaats brengt verplichte sociale verzekering mee dat van iedere verzekerde een zelfde premie (nominaal bedrag of percentage van het loon) kan worden geheven en er niet gedifferentieerd wordt naar het individuele risico. Het equivalentiebeginsel (evenwicht tussen premie en risico) speelt, anders dan in de particuliere verzekering, slechts een bescheiden rol. Daardoor zorgt sociale verzekering ervoor dat dit deel van de loonkosten geen belemmering vormt voor het aannamebeleid van ondernemingen. Dat zou anders zijn, indien die risico's niet collectief werden gedragen. De effecten van de in de vorige eeuw geprivatiseerde ZW (1996) en de invoering van de premiedifferentiatie in de WAO (1998) hebben dat pijnlijk duidelijk gemaakt. Verplichte sociale verzekering vergemakkelijkt dus de toegang tot en de beweging op de arbeidsmarkt en bevordert zo de optimale inzet van het arbeidspotentieel.

In de vierde plaats maakt verplichte verzekering het mogelijk niet alleen van de werknemer premie te heffen, maar dat ook bij de werkgever te doen, zodat voor de werknemers een draaglijker premie resteert. Ook kan gekozen worden voor louter werkgeverspremies (zoals thans bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers en de wachtgeldperiode van een half jaar bij de Werkloosheidswet (WW)). Het zou te ver voeren op de premieverdeling tussen de werkgevers en werknemers in de loop der tijd in te gaan. Vaak was die verdeling niet erg principieel en veranderde zij soms op gronden die niets met de verzekering als zodanig te maken hadden. Wel dient opgemerkt te worden, dat een werknemersbijdrage in de sociale verzekering in ieder geval het psychologisch voordeel heeft, dat de werknemer voelt dat het om zijn eigen verzekering gaat. Ook sociale partners hebben de werknemersverzekeringen lange tijd, en wellicht nog steeds, als hun verzekeringen beschouwd. Bij de opneming van de premies van de volksverzekeringen in de eerste schijf van de loon/inkomstenbelasting was dit aspect voldoende reden om de premieheffing als zodanig apart te specificeren. In ons land wordt immers sterk gehecht aan het verzekeringskarakter van de sociale verzekering.

Ook een voordeel van sociale verzekering is dat de premiestelling kan worden gebonden aan het looninkomen. Dat is immers ook het object van verzekering. Als daarvan een bepaald percentage geheven wordt als bijdrage aan de kosten van de sociale verzekering, betekent een loonsverhoging dat er meer geld binnenkomt, dat kan worden bestemd voor verhoging van de uitkeringen, althans als het volume stabiel is. Dat impliceert, dat er een mechanisme in de sociale verzekering zit, dat de uitkeringen welvaartsvast kan maken. Had men daar in het begin van de vorige eeuw nog weinig weet van, integendeel uitkeringen verwaterden door de inflatie, eind jaren zestig van de vorige eeuw is dit een wezenskenmerk van de sociale verzekering geworden.

Als zesde punt kan worden genoemd, dat verplichte sociale verzekering het mogelijk maakt om voor risico's dekking te vinden, die op de particuliere

markt niet te verzekeren zijn. Met name moet worden gedacht, zoals reeds eerder gezegd, aan het werkloosheidsrisico. Door een grotendeels landelijk systeem van risicodekking in te voeren blijkt ook dit risico via verzekering af te dekken. Niettemin heeft men voor deze verzekering via de reserve-eisen voor het Algemeen Werkloosheidsfonds wel een stevig appeltje voor de dorst gecreëerd, min of meer uit de losse pols, maar al decennialang kennelijk toereikend om werkloosheidsversterkende effecten van premieverhoging bij laagconjunctuur te voorkomen.

Als zevende en voorlaatste voordeel van sociale verzekering kan worden genoemd, dat men zijn of haar hele arbeidsleven aan de verzekering deelneemt en daarvan een vaste premie betaalt, ongeacht het risico dat voor betrokkene nog actueel is. Er is daardoor solidariteit binnen de groep. Dit is met een tweetal recente voorbeelden te illustreren. Met het grotendeels afschaffen van de nabestaandenverzekering in 1996 moet men zich op de particuliere markt voor inkomensverlies bij de dood van de partner verzekeren (ANW-hiaat). Verzekeringsmaatschappijen calculeren met risicoklassen, zoals ook bij particuliere ziektekostenverzekeringen. Jongeren betalen weinig premie, ouderen al snel een prohibitief groot bedrag. Toen de nabestaandenwet nog in de vorm van de AWW bestond, gold voor eenieder een acceptabele, bescheiden premie. Het andere voorbeeld, naast het ANW-hiaat, zijn de WAO-gat regelingen in CAO's. Op dat punt leeft vaak onvrede bij ouderen dat zij een standaardbijdrage moeten betalen, zonder zelf een erg groot gat te hebben. Met andere woorden, in (semi-)private regelingen ontbreekt die solidariteit als hier bedoeld, of wordt solidariteit als onbillijk ervaren, nu de CAO die verplicht oplegt en er goedkopere wegen voor ouderen zijn om het WAO-gaatje te dichten.

Ten slotte brengt verplichte sociale verzekering mee dat allerlei andere solidariteitselementen kunnen worden ingebouwd. Het een zelfde premie heffen van goede en slechte risico's is daar een al genoemd voorbeeld van, evenals het vragen van een werkgeversbijdrage. Maar ook kan het gaan om intergenerationele solidariteit, die een neveneffect is van financiering via een omslagstelsel: de ene generatie betaalt de kosten van uitkeringen aan de oudere generatie in de zekerheid, dat de daaropvolgende generatie het vervolgens voor hen zal (moeten) doen. Verplichte verzekering maakt het mogelijk, dat premies voor een ander doel worden bestemd dan de vorming van een individuele spaarpot, waaruit de kosten van intreding van het risico moet worden bestreden. Alleen sociale verzekering biedt immers een garantie van een vaste deelnemersgroep, waardoor het indifferent wordt, wie op welk moment wat betaalt.

3.7. Sociale verzekering versus particuliere verzekering

Een van de voornaamste kenmerken van een particuliere verzekering mist de sociale verzekering, namelijk het vrijwillige karakter ervan, zowel aan de kant van de verzekeraar als van de verzekerde. Dat vrijwillig karakter van een gewone verzekering brengt mee, dat de verzekeraar eisen kan stellen aan de verzekerde met betrekking tot het te verzekeren risico. Zo zal het niet betalen

van premies leiden tot beëindiging van de verzekering, worden premieklassen gehanteerd, afhankelijk van de risico-omvang, bestaat de mogelijkheid om te weigeren bepaalde risico's in verzekering te nemen en kunnen uitsluitingsclausules in de polis worden opgenomen.

Een verplichte sociale verzekering moet anders met zijn verzekerden omgaan. Er is in feite een acceptatieplicht, dus er vindt in beginsel geen risicoselectie plaats, de premie behoeft niet afgestemd te zijn op het te lopen risico, de verzekeringsplicht loopt door als er geen premieafdracht plaats vindt en eenieder is onder dezelfde voorwaarden op dezelfde wijze verzekerd.

Ondanks deze verschillen is het zeer wel mogelijk, dat particuliere verzekering een alternatief voor sociale verzekering kan vormen, mits geen begrenzingen aan de acceptatie van potentieel verzekerden worden gesteld.

Dan moeten particuliere verzekeringsmaatschappijen bereid zijn collectieven (d.w.z. alle werknemers in een onderneming) zonder selectie in de verzekering op te nemen. Wel zullen particuliere verzekeringen altijd moeten werken met ervaringspremies, dus met premies die overeenstemmen met de risico's die zich bij de verzekerde onderneming in het recente verleden hebben voorgedaan. Verzekeringsmaatschappijen zullen immers vooral op het gebied van premies met elkaar concurreren en kunnen om die reden geen solidariteitspremies heffen, zoals de sociale verzekering dat wel kan. Anders zien ze de goede risico's snel vertrekken naar de concurrent en zal de portefeuille steeds verder inkrimpen, omdat dit een premiestijging tot gevolg heeft, die weer anderen doet vluchten naar de concurrent.

Ook zijn particuliere verzekeringsmaatschappijen in het nadeel ten opzichte van sociale verzekering ten aanzien van de financiering van de te dekken risico's. Als het om langdurige verplichtingen gaat, zoals bij arbeidsongeschiktheids- en ouderdomsverzekeringen, moeten zij werken met het kapitaaldekkingsstelsel of rentedekkingsstelsel, dat er voor zorgt dat reeds ingetreden risico's financieel volledig zijn afgedekt. De sociale verzekering kan werken met een omslagstelsel, dus de benodigde premieopbrengsten jaarlijks aan de hand van de lopende lasten berekenen. Dit gegeven maakt het bijvoorbeeld vrijwel onmogelijk om het arbeidsongeschiktheidsrisico voor werknemers particulier te verzekeren. De aanloopfase duurt ongeveer vijftien tot twintig jaar om op eenzelfde premieniveau te komen als een sociale verzekering. Pas daarna kan particuliere verzekering mogelijk een goedkoper alternatief worden. Welke ondernemer durft een zodanige langetermijninvestering te doen, die toch substantieel op de loonkosten drukt?

Het zal duidelijk zijn dat de particuliere verzekering meer impulsen bevat om risico's te beperken dan de sociale verzekering. De premie wordt immers beïnvloed door het gerealiseerde risico. Daarom heeft men in de sociale verzekering in de laatste tijd elementen van de particuliere verzekering ingebouwd om een zelfde effect te bereiken. Te denken valt bijvoorbeeld aan risicoklassen (nu in discussie voor de wachtgeldfondsen WW), premiedifferentiatie (WAO), gedeeltelijk eigenrisicodragerschap (beperkt in de WAO) en keuzes in risicodekkingsgraad (vroeger de ZW tot bijvoorbeeld 100% van het loon). Daardoor verliest de sociale verzekering haar rechtskarakter niet, omdat het groepsgewijs

blijft verzekeren, dezelfde polisvoorwaarden blijft hanteren, uitkeringen verzekerd zijn, solidaire elementen behouden blijven en sociale verzekering als achtervang blijft fungeren. Bij particuliere verzekeringen gaat het om een individuele band, die kan worden aangegaan en verbroken, als een der partijen dat wenst, polisvoorwaarden kunnen verschillen en het echte risico bepalend is voor de premiebetaling.

Opvallend is, dat de particuliere verzekering meer zekerheid biedt dan de sociale verzekering, althans aan uitkeringsgerechtigden. Is bij een particuliere verzekering het risico ingetreden, dan zal de verzekeraar de overeengekomen prestatie moeten leveren. Die staat dan vast en is onveranderlijk. Bij de sociale verzekering is een eenmaal toegekende uitkering niet gegarandeerd, maar kan eenzijdig worden gewijzigd. Dat is een van de redenen dat er geen publieke en private risicodekking naast elkaar kunnen bestaan, maar alle risico's of sociaal verzekerd moeten zijn of niet langer sociaal verzekerd zijn. Zo is, toen vijf, zes jaar geleden nog serieus werd gediscussieerd over een optingoutsysteem in de WAO, onvoldoende beseft dat er in feite ook zou worden gekozen voor een onveranderlijke uitkeringsprestatie in het publieke domein van sociale verzekering, wilde men rechtsongelijkheid voorkomen met arbeidsongeschikten, wier inkomensverlies via een particuliere polis werd gecompenseerd. In mijn *De poeha van de Pemba* (1998: 54 e.v.) heb ik daarop geattendeerd.

Mijns inziens betekent het bestaan van sociale verzekering met haar verplichte aansluiting en daardoor de feitelijke onmogelijkheid hetzelfde risico particulier te verzekeren, ook dat de overheid slechts onder zeer bijzondere omstandigheden de polisvoorwaarden mag veranderen, liefst op zodanige (lange) termijn, dat aanvullende particuliere risicodekking kan worden gevonden tegen een betaalbare premie en dat de overheid de eenmaal ingetreden risico's en daaraan verbonden uitkeringen zoveel mogelijk moet ontzien. Met andere woorden, aan het overgangsrecht bij aanpassingen van de sociale verzekeringen moet bijzondere aandacht worden geschonken.

Weliswaar gaat het bij de sociale verzekering om gedwongen inkomensbesteding, maar zij vertoont ook aspecten van eigendom. Welke consequenties deze opvatting heeft is nog in ontwikkeling. Hier volsta ik met de opmerking dat de sociale verzekering een zekere bestendigheid moet hebben wil zij het beoogde doel, het bieden van een bepaalde mate van bestaanszekerheid, bereiken.

3.8. Ten slotte

Deze bijdrage beoogde terug te gaan naar de wortels van de sociale verzekering, de rechtvaardiging van de rechtsdwang voor verzekering van risico's die samenhangen met arbeid als inkomensbron voor de voorziening in de kosten van het bestaan. Noodzakelijkerwijs kon slechts in vogelvlucht een periode van honderd jaar worden doorkruist, waarbij overigens opvalt, dat basale noties nog steeds actualiteitswaarde hebben, dan wel voorwaarden betreffen die blijvend de sociale verzekering als instrument van inkomenscontinuïteit beheersen.

Toch kunnen deze beschouwingen niet zonder de arbeidsrechtelijke component, althans voorzover het de werknemersverzekeringen aangaat (vgl. Fase

1993). In 1909 trad de Wet op de arbeidsovereenkomst in werking, die voor het eerst een uitgewerkte regeling bevatte van de rechtsbescherming van de werknemer. Die wet regelde ook opzegtermijnen, maar liet partijen bij de arbeidsovereenkomst daarin wel grote vrijheid. Bij wijze van spreken kon men bij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met een dag of iets langer op straat staan, zonder enige rechtsbescherming ten aanzien van de gerechtvaardigdheid ervan. Met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd was men vaak beter uit. Gedurende bepaalde tijd was men verzekerd van werk en slechts de momenten waarop over verlenging moest worden beslist, gaven spanning. Bij ziekte was gelukkig toen niet aangesloten bij de opzegtermijn. De werkgever moest gedurende betrekkelijk korte tijd loon doorbetalen. Dat onbepaalde tijdvak moest door de rechter nader worden ingevuld en werd meestal op zes weken of daaromtrent bepaald.

Na de Tweede Wereldoorlog wordt de rechtsbescherming van de werknemer versterkt. Het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 verbood opzegging van de arbeidsovereenkomst zonder toestemming van de directeur van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (toen Arbeidsbureau), waarbij deze de opzegging op redelijkheid toetste. In 1953 kreeg de zieke werknemer rechtsbescherming. Hij mocht op straffe van schadeplichtigheid gedurende de eerste twee jaar van ziekte niet worden opgezegd, in 1976 omgezet in een opzegverbod. Werknemers werden beschermd met langere opzegtermijnen, de ouderen in de jaren zestig zelfs met nog langere en sneller aangroeiende opzegtermijnen. Sedert 1953 kon een opzegging ook kennelijk onredelijk zijn, met name als de gevolgen van de opzegging te bezwarend waren voor de werknemer vergeleken met het belang van de werknemer. Bij collectieve ontslagen kregen werknemers sedert 1971 in de Wet op de ondernemingsraden en in 1976 in de Wet melding collectief ontslag extra bescherming. Rond 1970 ontstonden op enige schaal sociale plannen met aanvullingen op werkloosheidsuitkeringen. Zij zijn nu gemeengoed. In 1996 werd het ziekterisico geprivatiseerd en moesten werkgevers gedurende het eerste jaar van ziekte aan de werknemers het loon doorbetalen. Dit zijn maar een paar voorbeelden die illustreren, dat niet alleen de sociale verzekering, maar ook het arbeidsrecht bij non-activiteit een bescherming van inkomenscontinuïteit bieden kan en dat ook daadwerkelijk doet.

Ik noem deze voorbeelden om te laten zien dat er naast de sociale zekerheid ook een arbeidsrechtelijke verantwoordelijkheid voor inkomenscontinuïteit bestaat. Dat wordt ook daadwerkelijk zo gevoeld, wat blijkt uit gouden handdrukken en sociale plannen bij ontslag, aanvullingsregelingen bij ziekte, toen het loonrisico nog niet bij de werkgever lag, aanvullingsregelingen op WAO-uitkeringen en arrangementen om het WAO-gat te dichten. Ik vermoed dat in de toekomst een herijking van de werkgeversverantwoordelijkheid enerzijds en die van de sociale verzekering anderzijds (dus wie betaalt wat, hoelang) tot wijziging in de socialeverzekeringsarrangementen zal kunnen leiden. Die zal zich overigens niet beperken tot de inkomens- of uitkeringssfeer, maar ook de gedaante kunnen aannemen van afwenteling van kosten van socialeverzekeringsuitgaven op individuele werkgevers in de vorm van het presenteren van

een rekening. Deze discussie speelt volop: de werking van artikel 16 lid 3 WW, de loonbetalingsplicht van artikel 7:629 BW, de premiedifferentiatie van artikel 76a e.v. WAO en het vrijwillige, beperkte eigenrisicodragerschap in dezelfde wet. Ook in de WW wordt overwogen om de werkloosheidsuitkeringen van ontslagen werknemers van boven de vijfenvijftig jaar voor een deel (gemiddeld een kwart) bij de werkgever in rekening te brengen en binnen de wachtgeldfondsen risicogroepen te scheppen, waarbij de werkgevers met hoge uitstoot meer premie gaan betalen (zie Kamerstukken II 1999/00, 27 227, nr. 2: 7-8).

In de komende tijd lijkt mij een breed debat over de vraag waar de verantwoordelijkheid van de werkgever ophoudt en die van de sociale verzekering begint, een belangrijk onderwerp. Dat debat breekt met het verleden, toen een royaal sociaalverzekeringsstelsel een tamelijk liberaal arbeidsrecht kon rechtvaardigen. Is via het arbeidsrecht de sociale verzekering nog meer dan thans tot sluitstuk van inkomenscontinuïteit te maken? Om het gebruik van de sociale zekerheid te beheersen, zou dit wellicht een efficiëntere en sympathiekere weg zijn dan een verdere verschraling van de socialeverzekeringsprestaties.

Geraadpleegde literatuur

Aalberse, P.J.M. (1913), 'Arbeiders-verzekering en Arbeids-contract', in *Politieke en sociale studiën, VII. 2*, Leiden: Futura.

Commissie-Van Bruggen (1943), *Rapport, Eerste gedeelte*, 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij.

Commissie-Pijnacker Hordijk (1898), *Verslag van de werkzaamheden*, 's-Gravenhage: Van Cleef.

Commissie-Van Rhijn (1945), *Sociale Zekerheid, Deel II*, 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij.

Esveld, N.E.H. van (1940), *Verplichte Ouderdomsverzekering voor Kleine Zelfstandigen*, Amsterdam: Paris.

Fabius, D.P.D. (1909), *Verzekeringsdwang*, Utrecht: Ruys.

Fase, W.J.P.M. (1993), *Wederzijds begrip: over de aansluiting tussen het arbeids- en sociaal verzekeringsrecht*, Deventer: Kluwer.

Fase, W.J.P.M. (1998), 'De poeha van de Pemba', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 53, 2: 54-61.

Genabeek, J.A.G.M. van (1999), *Met vereende kracht risico's verzacht: de plaats van onderlinge hulp binnen de negentiende-eeuwse particuliere regelingen van sociale zekerheid*, Amsterdam: IISG.

Mannoury, J. (1967), *Hoofdtrekken van de sociale verzekering*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Noordam, F.M. (1985), 'De rechtsbescherming der vijfduizend: gemoedsbezwaarden, Sociale Verzekeringsraad en rechtsbescherming', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 40, 3: 175-190.

Noordam, F.M. (2000), *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer.

Roebroek, Joop M. en Mirjam Hertogh, *De beschavende invloed des tijds: twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*, Den Haag: VUGA.

Veldkamp, G.M.J. (1978), *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België, Deel I: Karakter en geschiedenis*, Deventer: Kluwer.

Vellinga, J.M. (1941), *Talma's sociale arbeid*, Hoorn: Edeca N.V.

Wibaut, F.M. (1906), *Is invoering eener verplichting tot verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en invaliditeit wenschelijk? Zo neen, door welke andere middelen kan de Staat deze verzekering bevorderen?*, Amsterdam: Müller.

Wittert van Hoogland, E.B.F.F. (1940), *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940, Deel II*, Haarlem: Tjeenk Willink.

De Radenwet afgehandeld. Teekening van ALBERT HAHN



„Ziezoo, m'n parapluie is opgestoken. Als het nu maar wil gaan regenen!"

De Radenwet afgehandeld.
Tekening: Albert Hahn (Collectie IISG)

4. L'histoire se répète? Honderd jaar uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen

R.J. van der Veen

4.1. Inleiding

Een eeuw sociale verzekering in Nederland is ook een eeuw van debat over de organisatie van de uitvoering. Sterker nog: de conflicten die speelden rondom de uitvoering van de Ongevallenwet (OW) 1901 zijn nooit echt van de politieke agenda verdwenen. Bij iedere uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid staken de vertrouwde conflicten weer de kop op. Slechts in de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw, niet toevallig ook de langste periode van aanhoudende economische voorspoed, is het relatief stil geweest rondom de organisatie van de uitvoering. Tot in de jaren vijftig – grofweg de periode waarin de sociale zekerheid in Nederland werd opgebouwd – leidde iedere vernieuwing van het stelsel tot uitgebreide discussie over de uitvoering. Met de Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV) van 1952 werd gekozen voor een compromis dat stand hield tot in de jaren tachtig de herziening van de sociale zekerheid op de agenda kwam. Al snel werd ook de discussie over de herziening van het stelsel, naar goed Nederlands gebruik, een discussie over de organisatie van de uitvoering.

Dit hoofdstuk zal geen uitgebreide politieke geschiedenis van de organisatie van de uitvoering geven. Dat is al eerder en beter gedaan dan in het bestek van een enkel hoofdstuk mogelijk is (zie Hoffmans 1989; Van Kersbergen 1995; Noordam 1998; Rieken 1985; Rigter e.a. 1995; Roebroek en Hertogh 1998). Wat ik wel wil doen is het maatschappelijke, economische en politieke spanningsveld schetsen waarin de uitvoering – overigens niet alleen van de sociale verzekeringen – gevangen zit. De vraag die ik me stel is in hoeverre dit spanningsveld in de loop van de twintigste eeuw is veranderd en of de hedendaagse discussie over de organisatie van de uitvoering van een volgroeid stelsel, die in veel aspecten overeenkomsten vertoont met de discussie aan het begin van de twintigste eeuw, toen het stelsel nog moest worden opgebouwd, nog steeds langs dezelfde lijnen en binnen dezelfde grenzen wordt gevoerd.

In dit hoofdstuk wordt een tweedeling gemaakt in de historie van de organisatie van de uitvoering. De eerste periode is de opbouwfase die, waar het de organisatie van de uitvoering betreft, min of meer eindigt in de jaren vijftig met de OSV van 1952 en de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid (Wet SVB) uit 1956. Waar het de materiële sociale zekerheid betreft eindigt deze periode in 1976 met de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). De tweede periode start in de jaren tachtig wanneer de

herziening van het stelsel van sociale zekerheid op de agenda komt en ook deze discussie al snel de organisatie van de uitvoering raakt. Voor beide perioden zal ik kort de ontwikkelingen in de sociale zekerheid en de organisatie van uitvoering schetsen (par. 4.2 en 4.4) om vervolgens per periode op zoek te gaan naar de randvoorwaarden waarbinnen de ontwikkeling van het stelsel zich afspeelde (par. 4.3 en 4.5). In paragraaf 4.5 worden de opbouw- en herzieningsfase met elkaar vergeleken en zal de vraag worden beantwoord of de geschiedenis zich echt herhaalt.

4.2. 1901-1976: de opbouwfase

4.2.1. Sociale zekerheid in Nederland

De introductie van sociale verzekeringen in Nederland, die in vergelijkend perspectief relatief laat van de grond komt, voltrekt zich in een periode van industrialisatie, economische stagnatie en politieke verzuiling. De periode van opbouw kan getypeerd worden als een periode van collectivisering en verstatelijking van de sociale zekerheid (De Swaan 1989). Onder collectivisering verstaan we het op steeds hogere aggregatieniveaus organiseren van sociale verzekeringen en delen van risico's. Verstatelijking verwijst naar het toenemende juridische en verplichtende karakter van de sociale zekerheid. Vanaf de invoering van de OW van 1901 ontwikkelt zich geleidelijk een systeem van sociale verzekeringen tegen de financiële risico's van ziekte en arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ouderdom en ouderschap, dat geleidelijk meer verplichtend en universeel wordt. Waren de sociale verzekeringen aanvankelijk werknemersverzekeringen (voor eenieder die in loonafhankelijkheid arbeid verrichtte), na de Tweede Wereldoorlog ontstonden ook volksverzekeringen, die de dekking universeel maakten.

De noodzaak van sociale verzekering en de onvermijdelijkheid van verplichte verzekeringen tegen de risico's van de arbeid worden vanaf het einde van de negentiende eeuw door vrijwel alle politieke partijen gedeeld. Dit maakte een ontwikkeling in de richting van collectivisering en verstatelijking van sociale verzekeringen in het begin van de twintigste eeuw mogelijk. De politieke acceptatie van sociale verzekeringen leidde echter niet tot een voortvarende ontwikkeling van sociale verzekeringen. Het min of meer geaccepteerde idee van statelijke en collectieve sociale verzekeringen impliceert juridisch vastgelegde rechten en plichten voor werkgevers en werknemers. Hiermee zijn echter nog niet de verantwoordelijkheden voor de uitvoering vastgelegd, deze kunnen ook onder een statelijk regime van sociale verzekering op vele verschillende wijzen georganiseerd worden, bijvoorbeeld in private handen. De organisatie van de uitvoering wordt in de eerste helft van de twintigste eeuw het struikelblok voor de verdere uitbouw van de sociale zekerheid in Nederland. De strijd over de organisatie van de uitvoering belemmert bijvoorbeeld de implementatie van de in 1913 aangenomen Ziektewet (ZW) tot in 1929 een compromis wordt gesloten en de wet in 1930 in werking kan treden.

In de vormgeving van de uitvoering spelen verschillende belangen een rol. De belangrijkste zijn die van werkgevers en werknemers. Sociale verzekeringen

bouwden deels voort op bestaande bedrijfsfondsen, werden (deels) gefinancierd door werkgevers en vervulden een rol in de binding van werknemers aan het bedrijf. Ook werknemers en hun vakorganisaties hadden belangen bij de organisatie van de uitvoering. Zij financierden een deel van de premies die werden geheven, kenden hun eigen fondsen en hadden uiteraard als ontvangers grote belangen bij een optimale uitkeringsverzorging. In 1890 kenden we in Nederland 1068 'onderlinges' (verenigingen die voor en door de leden verzekeringen verzorgden) met 161.280 leden. Ongeveer de helft van deze onderlinges (zowel in aantal als in ledental) waren beroepsgebonden fondsen, vakverenigingen en werkliedenverenigingen (Van Genabeek 1998a: 318). In 1889 was 7,5% van de werknemers verzekerd via fabrieksfondsen, in 1911 19%. Daarnaast werd door werkgevers bij een groter percentage van de werknemers op facultatieve basis ondersteuning of een aanvulling op particuliere fondsen of door de werknemers zelf georganiseerde fondsen geboden (Van Genabeek 1998b: 351, 355). De belangen van uitvoeringsorganisaties en hun personeel, die in latere fasen van de ontwikkeling van de sociale zekerheid van toenemend belang zijn, spelen ook in het begin al een rol. In de strijd om de ZW in de jaren twintig en dertig is Centraal Beheer – een coöperatie van werkgeversfondsen voor de uitvoering van de OW – een belangrijke bondgenoot van de werkgevers (Hoogenboom 1998). In het politieke klimaat van Nederland aan het begin van de twintigste eeuw krijgen deze belangen een verschillende vertaling bij de liberale, de sociaal-democratische, de katholieke en de protestants-christelijke partijen.

4.2.2. De periode tot de Tweede Wereldoorlog: het ontstaan van corporatistische uitvoeringsorganen

De OW is voorbereid en ingevoerd onder de verantwoordelijkheid van een liberaal kabinet. Dit kabinet koos voor uitvoering door een staatsorgaan, de Rijksverzekeringsbank (RVB), op grond van het argument dat de ordening van de maatschappij vervangen wordt door de ordening van de wet en deze dus door een staatsorganisatie moet worden uitgevoerd. De sociaal-democraten en de vakbeweging steunen uitvoering door de staat, omdat zij hier de belangen van de werknemers het best gewaarborgd achten. Vanuit protestants-christelijke en conservatief-liberale hoek rijst echter verzet tegen uitvoering door de RVB. De anti-revolutionaire leider Kuyper verzet zich tegen het centralistische en bureaucratische karakter van een RVB en pleit voor een grotere betrokkenheid van maatschappelijke organisaties in de uitvoering. Hij vat zijn ideeën samen onder de term 'souvereiniteit in eigen kring'. Wanneer hij bij het kabinet geen voet aan de grond krijgt zoekt hij samenwerking met de werkgevers, die de uitvoering van de verplichte OW zelf in handen willen houden, en pleit voor uitvoering door verenigingen van werkgevers in zogenaamde bedrijfsverenigingen. Desalniettemin wordt in 1899 het wetsontwerp van het kabinet in de Tweede Kamer aanvaard. De Eerste Kamer zorgt echter voor aanpassing van de wet. Het kabinet maakt ruimte voor 'zelf doen', de werkgever krijgt de mogelijkheid het risico zelf of gemeenschappe-

lijk met andere werkgevers te dragen, het monopolie van de RVB wordt doorbroken.

Na 1901 ontwikkelt het denken over de uitvoering zich langzaam verder. Drie stromingen spelen hierbij een rol. Staatsonthouding – met name dan in de uitvoering – wordt bepleit door de conservatieven en een deel van de liberalen. Een centrale rol voor de staat in de ordening van maatschappelijke verhoudingen wordt nagestreefd door de sociaal-democraten en progressief-liberalen. De katholieke en protestants-christelijke partijen laten zich leiden door de beginselen van subsidiariteit, het beginsel dat de staat zich onthoudt van activiteiten zolang maatschappelijke organisaties zelf in staat zijn deze zorg te verstrekken, en souvereiniteit in eigen kring. Uit dit amalgaam aan opvattingen ontwikkelt zich in de eerste decennia van de twintigste eeuw geleidelijk een specifieke benadering van de uitvoering van de sociale zekerheid: corporatisme. Onder corporatisme verstaan we hier een verdeling van verantwoordelijkheden tussen de staat en maatschappelijke organisaties die gekenmerkt wordt door: een gedeelde verantwoordelijkheid voor de vorming van beleid, via onderhandeling, consultatie en uiteindelijk instemming, en delegatie van de uitvoering van publieke taken aan maatschappelijke organisaties.

Door zowel de christelijke als de sociaal-democratische partijen wordt na de invoering van de OW gepleit voor een zekere decentralisatie en een grotere inbreng van werkgevers en werknemers in de sociale verzekeringen (Roebroek en Hertogh 1998: 136). De politieke meningsvorming over de juiste inrichting van een corporatistische ordening van het sociaal-economisch bestuur staat in deze tijd echter nog in de kinderschoenen en heeft geruime tijd nodig om zich te ontwikkelen. Deze vertraging wordt mede veroorzaakt door een zich langzaam voltrekkende politieke machtsverschuiving: in de jaren 1870-1920 verliezen de liberalen geleidelijk hun machtspositie en ontwikkelen de christelijke partijen zich tot de dominante politieke factor. Onderdeel van dit proces is het overwinnen van onderlinge tegenstellingen tussen de protestants-christelijke en katholieke partijen. De langzaam groeiende macht van de arbeidersbeweging en de sociaal-democratische partij maakte het overwinnen van deze tegenstellingen mede mogelijk. De politieke dominantie van de christelijke partijen vanaf 1918 maakte een ontwikkeling in de organisatie van de uitvoering in de richting van een corporatistische ordening bijna onvermijdelijk.

In 1912 en 1913 worden door de Tweede Kamer een ontwerp-Radenwet en -ZW aangenomen. Nieuwe, publiekrechtelijke Raden van Arbeid moeten de uitvoering van de sociale verzekering in handen nemen onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Een kabinetswisseling zorgt er voor dat de wetten niet in werking treden. Er bestaan nog steeds grote bezwaren bij anti-revolutionairen tegen de te sterke rol van de overheid in de uitvoering en werkgevers pleiten nog steeds voor een grotere vrijheid voor 'zelf doen'. Meerdere pogingen in de jaren tien en twintig om de ZW in werking te doen treden door alternatieven voor de uitvoering te ontwikkelen, leiden schipbreuk. Pas in 1929 wordt een compromis gevonden voor de uitvoering van de ZW: uitvoering door erkende bedrijfsverenigingen van werkgevers en werknemers. Aan deze oplossing ging in 1921 de zogenaamde 'Proeve Posthuma-

Kupers' vooraf (een compromis tussen werkgevers – vertegenwoordigd door Posthuma, voorzitter van Centraal Beheer – en vakbonden – vertegenwoordigd door Kupers, voorzitter van het NVV). Ook in de Proeve kwam de uitvoering in handen van bedrijfsverenigingen, maar dat betrof verenigingen bestuurd door werkgevers en werknemers gezamenlijk, maar ressorterend onder werkgeversorganisaties. De dominantie van de werkgevers in dit voorstel deed de Proeve schipbreuk leiden in sociaal-democratische kringen. In het uiteindelijke compromis van 1929 betrof het daarom bedrijfsverenigingen opgericht door werkgevers en werknemers gezamenlijk. Daarnaast waren alleen de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties bevoegd bedrijfsverenigingen op te richten en was erkenning door het (latere) ministerie van Sociale Zaken als uitvoeringsorganisatie noodzakelijk. Hoogenboom schrijft dat de historische betekenis van dit compromis nauwelijks te overschatten is:

> "De aanvaarding ervan is, niet alleen van grote invloed geweest op de verdere ontwikkeling van de sociale verzekering, maar ook, meer in het algemeen, op de wijze waarop de arbeidsverhoudingen in Nederland later hun vorm zouden krijgen. Niet de werkvloer maar de nationale politieke arena zou na de aanvaarding van de Ziektewet meer en meer de plaats worden waar werkgevers en arbeiders met elkaar over arbeidsvoorwaarden onderhandelden." (Hoogenboom 1998: 20).

Vanaf de inwerkingtreding van de ZW in 1930 kende Nederland dus twee trajecten in de uitvoering: de overwegend publieke organisatie van de RVB en de Raden van Arbeid enerzijds en de corporatistische bedrijfsverenigingen anderzijds. Deze situatie bleef gehandhaafd in de jaren dertig en veertig. Nieuwe taken ten gevolge van de verdere ontwikkeling van sociale verzekeringen – die vanwege de crisis van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog slechts geringe voortgang maakte – werden tussen beide verdeeld en werkgevers hadden vrije keuze van uitvoeringsorgaan: tussen Raad van Arbeid of bedrijfsvereniging en tussen verschillende bedrijfsverenigingen (Noordam 1998: 818). Pas met de OSV van 1952 en de Wet SVB van 1956 kwam hierin verandering.

4.2.3. De periode na de Tweede Wereldoorlog: naar een corporatistische ordening van de sociale verzekeringen

Na de Tweede Wereldoorlog wordt een tweetal belangrijke stappen gezet met betrekking tot de organisatie van de uitvoering. In de eerste plaats wordt de positie van de bedrijfsverenigingen definitief geregeld via de OSV en wordt een gecentraliseerde, corporatistische bestuursstructuur in het leven geroepen. Hoewel 'oude tegenstellingen' ook nu weer voor vertraging zorgen – de Commissies-Van Rhijn rapporteren in 1945 en 1948 over de toekomstige inrichting van de sociale zekerheid – wordt een compromis bereikt waarin:

- bedrijfstakgewijs georganiseerde bedrijfsverenigingen de uitvoering van de (alle) sociale verzekeringen ter hand nemen (dit impliceert dat bestaande bedrijfsverenigingen voor verschillende sociale verzekeringen worden samengevoegd);

- een tripartiet samengestelde Sociale Verzekeringsraad (SVR) toezicht houdt en coördineert; en
- de bedrijfsverenigingen zelf administreren of de administratie uitbesteden aan een Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK).

De 'oude tegenstellingen' die een rol speelden in het debat over de OSV hadden alle te maken met enerzijds de wens van de regering en de sociaal-democraten om te komen tot een centralistische, niet versnipperde uitvoeringsorganisatie en anderzijds het streven van vooral de werkgevers en de christelijke partijen naar een grote inbreng van de eigen maatschappelijke organisaties in de uitvoering van de sociale zekerheid. Zo is voorgesteld om de uitvoering onder verantwoordelijkheid van de SVR te brengen, dit werd echter verworpen als te centralistisch. Eveneens is voorgesteld de uitvoering van *alle* sociale verzekeringen onder de verantwoordelijkheid van de SVR te brengen, en dus niet alleen de werknemersverzekeringen. Ook dit voorstel werd verworpen als zijnde te centralistisch en te bureaucratisch. Ten slotte is lang gesproken over verplichte uitbesteding van de administratie door de bedrijfsverenigingen aan een Centraal Administratiekantoor. Dit werd verworpen omdat dan geen enkele ruimte over bleef voor 'zelf doen'. De OSV leidt tot centralisatie (minder bedrijfsverenigingen) en afname van keuzevrijheid (werkgevers zijn verplicht aangesloten bij een bedrijfsvereniging).

In de tweede plaats ontstaan na de Tweede Wereldoorlog geleidelijk volksverzekeringen, bijvoorbeeld de Algemene Ouderdomswet (AOW) in 1957, waarvan de uitvoering in handen wordt gelegd van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de wettelijke opvolger van de RVB. Als laatste wordt in 1967 met de invoering van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering de Gemeenschappelijke Medische Dienst in het leven geroepen, die alle bedrijfsverenigingen advies uitbrengt over de mate van arbeidsongeschiktheid.

In een kleine driekwart eeuw is zo een uitvoeringsorganisatie ontstaan die wordt gekenmerkt door een sterk gecentraliseerde, corporatistische bestuursstructuur waarin de sociale partners dominant zijn (zij bezetten tweederde van de zetels in de SVR), door verplichte uitvoering van werknemersverzekeringen door de sociale partners in centrale, bedrijfstakgewijs georganiseerde bedrijfsverenigingen, en door publieke uitvoering van de volksverzekeringen onder verantwoordelijkheid van de SVB.

4.3. Intermezzo: sociale zekerheid in een industriële samenleving

4.3.1. Sociale verzekering: collectivisering en verstatelijking

Het zijn vooral economische en politieke processen die richting geven aan het proces van collectivisering en verstatelijking, dat zich voltrekt in de hiervoor geschetste periode van opbouw van de sociale verzekeringen. De ontwikkeling van de moderne industriële economie bewerkstelligt toenemende interdependentie en een verandering in de aard van sociale risico's. Politiek activisme,

algemeen kiesrecht en politieke emancipatie creëren de politieke noodzaak en mogelijkheid van sociale verzekering. De ontwikkeling van de sociale zekerheid in de opbouwfase kan in meer algemene termen getypeerd worden als een proces van:

- toenemende interdependentie en afnemende individuele verantwoordelijkheid;
- een verschuiving van schuld naar risico en van gunst naar recht;
- toenemende collectivisering en solidariteit;
- toenemende staatsinterventie; en
- afnemende afhankelijkheid van de markt (Van der Veen 1995).

Deze vijf sociologische langetermijnprocessen zijn door Schwitters (1991) treffend geïllustreerd in een gedetailleerde studie van het ontstaan van de OW van 1901. In de moderne, industriële fabriek zijn arbeidsongevallen steeds minder het gevolg van individuele fouten, steeds moeilijker te herleiden tot de individuele verantwoordelijkheid van arbeiders en steeds vaker het product van het productieproces zelf. Hierdoor veranderen arbeidsongevallen geleidelijk van individuele fouten in een risico dat zit opgesloten in het productieproces. Het idee van risico's deïndividualiseert het vraagstuk van arbeidsongevallen en creëert een zekere collectieve verantwoordelijkheid. Risicodenken en noties van collectieve verantwoordelijkheid leggen de fundamenten voor moderne arrangementen van sociale zekerheid, die gekenmerkt worden door een rechtskarakter, verplichtend zijn en het bereik van het bedrijf en de beroepsgroep overstijgen. Het verplichtende en brede karakter van moderne sociale verzekeringen is vooral het product van de economische noodzaak van risicospreiding om sociale verzekeringen financieel mogelijk te maken (De Jong 1995: 103-116).

Het proces van collectivisering en verstatelijking, aangedreven door economische en politieke ontwikkelingen, kent echter ook grenzen. Deze worden duidelijk wanneer we een internationale vergelijking maken van verzorgingsstaten. De onvermijdelijkheid van bescherming van werknemers tegen de risico's van de arbeid en van een zekere collectivisering van werknemersverzekering wordt geïllustreerd door het feit dat vrijwel alle westerse verzorgingsstaten – met de Verenigde Staten als gedeeltelijke uitzondering – redelijk ontwikkelde werknemersverzekeringen bezitten (Pierson 1991: 108).

Grote verschillen bestaan er echter in de mate waarin verzorgingsstaten volksverzekeringen kennen (Esping-Andersen 1990: 48-49). Blijkbaar is de economische en politieke noodzaak van dergelijke verzekeringen geringer dan van de meer gebruikelijke werknemersverzekeringen. Esping-Andersen verklaart de verschillen tussen verzorgingsstaten in de mate van universaliteit van de sociale zekerheid uit de aard van de politieke coalities die verantwoordelijkheid droegen voor de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en uit historisch gegroeide verschillen in staatsstructuur. In Nederland heeft de ontwikkeling van volksverzekeringen een belangrijke impuls gekregen na de Tweede Wereldoorlog. In het rapport van de Commissie-Van Rhijn (1945) werd, in navolging van Beveridge, gepleit voor een systeem van sociale zekerheid gebaseerd op een notie van nationale solidariteit in plaats van het idee van het rechtvaardig

arbeidsloon, dat richtinggevend was voor de ontwikkeling van de sociale zekerheid voor de Tweede Wereldoorlog. De Tweede Wereldoorlog heeft bijgedragen aan het ontstaan van een politieke cultuur waarin de notie van nationale solidariteit voet aan de grond kon krijgen. De gevolgen van de Tweede Wereldoorlog zijn echter geen voldoende voorwaarde voor het ontstaan van volksverzekeringen. Deze zijn mede mogelijk gemaakt door het zich ontwikkelende *gecentraliseerde* systeem van arbeidsverhoudingen en van de uitvoering van de sociale verzekeringen. Deze centralisatie maakte het mogelijk dat noties van collectieve solidariteit een hogere vlucht doormaakten dan in andere, minder gecentraliseerde, westerse verzorgingsstaten.

4.3.2. De uitvoering: centralisatie en corporatisme

De hiervoor genoemde vijf sociologische langetermijnprocessen, het product van met elkaar samenhangende economische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, genereren een druk in de richting van collectivisering en verstatelijking van vooral arbeidsgebonden risico's. Deze processen zijn echter veel minder duidelijk richtinggevend voor de ontwikkeling van de organisatie van de uitvoering. In de uitvoering is verstatelijking geen onvermijdelijk uitvloeisel van min of meer autonome economische, maatschappelijke en politieke processen, zo illustreren de ontwikkelingen in Nederland. Een zekere mate van centralisatie in de uitvoering is echter wel onvermijdelijk. De economische noodzaak van risicospreiding staat op gespannen voet met een sterk gedecentraliseerd en gefragmenteerd systeem van uitvoering. De mate van centralisatie varieert echter sterk tussen verzorgingsstaten. Nederland is, bijvoorbeeld in vergelijking met het Duitse systeem van sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen, sterk gecentraliseerd.

Evenzo lijkt een zekere betrokkenheid van de sociale partners bij de uitvoering van sociale verzekeringen onvermijdelijk. Werknemersverzekeringen bouwen voort op reeds bestaande arrangementen van werkgevers en werknemers en worden gefinancierd uit door hen opgebrachte premies. De betrokkenheid van werkgevers en werknemers kan leiden tot een zekere mate van corporatisme in de organisatie van de uitvoering, zoals in de meeste continentale verzorgingsstaten het geval is (Esping-Andersen 1990), maar kan ook leiden tot een situatie waarin (verplichte) sociale verzekeringen vooral in handen worden gelegd van werkgevers en bedrijven, zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten. Tegenover de corporatistische continentale verzorgingsstaten staat dan het Amerikaanse model van wat wel wordt genoemd de 'corporate welfare state'.

De ontwikkelingen in de richting van centralisatie en corporatisme lijken vooral samen te hangen met de politieke verhoudingen in de periode waarin de sociale zekerheid wordt ontwikkeld. In Nederland voltrok deze ontwikkeling zich in een periode waarin tevens geleidelijk een politiek tweestromenland ontstond van sociaal-democraten en christelijke partijen. De voorkeuren van deze partijen zijn in een periode van ruim vijftig jaar met elkaar verzoend in een enerzijds sterk gecentraliseerd systeem van arbeidsverhoudingen en uitvoering van de sociale zekerheid, dat anderzijds een sterk corporatistisch karakter kreeg.

4.4. De periode na 1976: voortdurende herziening van de sociale zekerheid

4.4.1. Twee ronden van herziening

Al snel na de 'voltooiing' van het stelsel van sociale zekerheid, met de invoering van de AAW in 1976, ontstond een discussie over de noodzaak van herziening. Deze herziening heeft in twee ronden plaatsgevonden. In de jaren tachtig vond een zogenaamde 'stelselherziening' plaats die, in retrospectief, een tweede ronde van verandering heeft ingeluid die in de jaren negentig plaatsvond en die een veel ingrijpender karakter had dan de eerste ronde. De herziening van het stelsel van sociale zekerheid is gestimuleerd door twee ontwikkelingen: de kostenontwikkeling van de sociale zekerheid in het algemeen en het beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in het bijzonder. Toen in de jaren zeventig het economisch tij keerde en eerst het beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en vervolgens het beroep op de werkloosheidsverzekeringen explosief toenam, bleek het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid een kostbare collectieve voorziening. In een beleid gericht op economisch herstel werd het grote beslag dat het stelsel legde op de collectieve middelen, meer en meer gezien als een belemmering en kwam het streven naar beheersing van de kosten van sociale zekerheid boven aan de agenda. In de jaren 1985 tot 1987 leidde dit tot een daadwerkelijke reductie van de uitkeringshoogten (van gemiddeld 10%) en gedurende het grootste deel van de jaren tachtig was er eveneens sprake van een bevriezing van de uitkeringen. In de stelselherziening van 1987 vond ook een aanpassing plaats van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Het in vergelijking zeer hoge beroep dat in Nederland op deze verzekeringen werd gedaan – er werd gesproken over *the Dutch disease* – trachtte men in te dammen door een aanscherping van de regels die de toegang tot deze verzekeringen regelden (Teulings e.a. 1997). Ten slotte werden in de jaren tachtig de eerste stappen gezet in de richting van een meer activerend stelsel van sociale zekerheid. Het bieden van sociale zekerheid aan burgers diende primair plaats te vinden door mensen zo snel mogelijk terug te leiden naar de arbeidsmarkt en pas in tweede instantie door het bieden van inkomensbescherming.

4.4.2. Naar een 'institutionele' probleemdefinitie

De eerste ronde van aanpassing van het stelsel van sociale zekerheid was succesvol omdat zij leidde tot een stabilisatie van de kosten. Wat echter niet werd bereikt was een beheersing van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Deze zette zich, ook na de herziening van de regels voor toelating, onverminderd door. Evenmin leidden de herzieningen tot een vermindering van de aantallen langdurig werklozen. De omslag van een beschermend naar een activerend stelsel was blijkbaar niet eenvoudig te maken. Het gebrek aan succes in termen van beheersing van de instroom en vergroting van de activering leidde tot een tweede ronde van aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid, die een geleidelijk steeds fundamenteler karakter kregen. De eerste

ronde van herziening vond vooral plaats door te sleutelen aan de rechten en plichten van burgers. Sociale rechten werden beperkt (vermindering van uitkeringshoogten en bevriezing van uitkeringen) en plichten werden aangescherpt (activering). De tweede ronde van herziening richtte zich echter veel meer op de inrichting van het stelsel en de uitvoering van de regelingen. Achter deze andere hervormingsstrategie gaat een geleidelijk verschuivende probleemdefinitie schuil.

De problemen met het stelsel van sociale zekerheid werden aanvankelijk benaderd in termen van kostenbeheersing en de rechten en plichten van burgers. Na de stelselherziening van 1987 verschoof de probleemdefinitie naar de wijze waarop het stelsel was ingericht en werd uitgevoerd. Het geringe succes van een deel van de hervormingen uit de jaren tachtig, met name de herziening van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, lag mede ten grondslag aan deze verschuivende probleemdefinitie. De onbeheersbaarheid van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en de beperkte toename van de uitstroom werden meer en meer gezien als het resultaat van de corporatistische inrichting van het stelsel en de uitvoering. Werkgevers en werknemers speelden een (te) grote rol in het bestuur en de uitvoering van het stelsel en in het toezicht op de uitvoeringspraktijk. Zij waren niet alleen in staat de uitwerking van algemene regelgeving te beïnvloeden in bestuurlijke organen (als de SVR en de Federatie van Bedrijfsverenigingen), maar hadden via de bedrijfsverenigingen ook een grote invloed op de uitvoering. In een dergelijke structuur kunnen de individuele, kortetermijnbelangen van werkgevers en werknemers botsen met het publieke belang van beheersing en activering. Werkgevers hebben baat bij een eenvoudig toegankelijk kanaal om oudere en overtollige werknemers te laten afvloeien en werknemers bij goede voorzieningen.

Na een vernietigend rapport van de Algemene Rekenkamer in 1992 over het falend toezicht van de SVR en de parlementaire enquête naar de uitvoeringsorganen in 1993 (Commissie-Buurmeijer) werd deze 'institutionele' probleemdefinitie politiek meer en meer dominant. Het stelsel wordt steeds minder benaderd in termen van rechten en plichten en steeds meer in termen van incentives en disincentives. In een dergelijke incentivebenadering worden individuen en organisaties niet langer gezien als passieve consumenten dan wel uitvoerders van overheidsbeleid, maar als actief handelende subjecten die zorgvuldig afwegen welke handelingsstrategie hun het meeste 'profijt' brengt, dat wil zeggen: de grootste bijdrage levert aan het bereiken van persoonlijke, dan wel organisatiedoelen (LeGrand 1997). Er vindt met andere woorden een economisering van mens- en organisatiebeelden plaats. Deze economisering heeft vervolgens ingrijpende gevolgen voor het beleid en de inrichting van een moderne verzorgingsstaat. Het is het niet langer vanzelfsprekend dat burgers en organisaties normconform handelen. Om de doelstellingen van sociaal beleid te verwezenlijken is het daarom noodzakelijk om ervoor te zorgen dat individuele- en organisatiedoelen zo veel mogelijk samenvallen met de publieke doelen van het sociale beleid. Wanneer er een (grote) discrepantie tussen beide bestaat is het gevaar van oneigenlijk gebruik en een oneigenlijke uitvoering van beleid groot, zoals de uitvoering van de arbeidsongeschiktheids-

verzekeringen in de jaren zeventig en tachtig bijvoorbeeld heeft geïllustreerd. Het instrument om publieke doelen en private belangen dichter bij elkaar te brengen is het weloverwogen hanteren van incentives binnen het beleid en de ontvlechting van de uitvoeringsorganisatie om belangenvermenging te voorkomen.

4.4.3. Ontvlechting, privatisering en activering

De 'institutionele' probleemdefinitie leidde tot aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid – die overigens nog steeds gaande zijn – die onder de volgende algemene noemers gebracht kunnen worden:

- *ontvlechting*: de verschillende belangengroeperingen (met name de sociale partners) die betrokken zijn bij de uitvoering van de sociale zekerheid worden 'op afstand gezet' van de alledaagse uitvoeringspraktijk en de individuele gevalsbehandeling en de vermenging van de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen wordt teruggedraaid. Dit heeft geleid tot een grootschalige reorganisatie van het stelsel, waarin de functies van toezicht, aansturing, uitvoering en belangenbehartiging 'uit elkaar zijn getrokken'. In de jaren negentig is de OSV meermalen herzien. Er werd onafhankelijk toezicht gecreëerd door opheffing van de SVR en oprichting van het onafhankelijke College van toezicht sociale verzekeringen. Een deel van de taken van de SVR – coördinatie en aansturing – werd ondergebracht in het tripartiet bestuurde Landelijk instituut sociale verzekeringen (LISV). De bedrijfsverenigingen werden opgeheven en de administratieve onderdelen van deze verenigingen gingen verder als zelfstandige uitvoeringsinstellingen (uvi's), zo ook het GAK. Vooralsnog was het LISV de opdrachtgever van de uvi's maar op termijn zouden zij moeten gaan opereren op een markt voor de uitvoering van de sociale zekerheid.
- *privatisering*: onderdeel van het nadrukkelijk scheiden van verantwoordelijkheden is een proces van privatisering. Dit proces kreeg op twee wijzen vorm:
  - in privatisering van risico's: een deel van de risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid is 'teruggegeven' aan de werkgever door het risico volledig te privatiseren (in geval van ziekte: gedeeltelijk in 1994 met de Wet terugdringing ziekteverzuim; volledig in 1996 met de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte), gedeeltelijk te privatiseren (bij arbeidsongeschiktheid: met de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen) of door premiedifferentiatie in te voeren (bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid); en
  - in privatisering van de uitvoering: de invoering van een markt voor de uitvoering van socialezekerheidsregelingen. Het doel van deze privatiseringsoperatie is om de afstand tussen degenen die een beroep op het stelsel veroorzaken en degenen die hier de kosten van dragen, zo klein mogelijk te maken. Nota bene dat dit bij de sociale verzekeringen heeft geleid tot het verschuiven van risico's naar de werkgever en de uitvoeringsorganisatie, niet naar de werknemer.
- *activering*: het vergroten van het activerende karakter van het stelsel is enerzijds een algemene doelstelling van de herzieningsstrategie die in de jaren

negentig werd gevolgd – privatisering van risico's bijvoorbeeld moet het belang van werkgevers bij het voorkomen van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid vergroten – maar leidde anderzijds ook tot het ontstaan van nieuwe programma's, gericht op het vergroten van de mogelijkheden om mensen terug te leiden naar de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA)).

4.4.4. Naar de 'Organisatiewet sociale verzekeringen 2001'

Om het activerende karakter van de sociale verzekeringen te vergroten streeft de regering, sinds de parlementaire enquête van 1993, naar een nauwere samenwerking tussen de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid (gemeenten en uvi's) en de arbeidsvoorziening. Tezamen met het streven naar privatisering van de uitvoering heeft dat recentelijk tot grote problemen geleid in de voorbereiding van de nieuwe 'Organisatiewet sociale verzekeringen 2001', formeel de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). De OSV-herzieningen in 1995 en 1997 bereidden de uitvoeringsorganisaties voor op privatisering en concurrentie met betrekking tot de administratie. In de nieuwe Organisatiewet had de laatste stap gezet moeten worden naar een markt voor de uitvoering van de sociale verzekeringen. Tevens had in deze wet de samenwerking van de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening in zogenaamde publiekrechtelijke Centra voor werk en inkomen (CWI's, een éénloketorganisatie voor de sociale zekerheid) een plaats moeten krijgen. Gaandeweg bleken deze twee processen steeds sterker met elkaar te botsen. Een drietal problemen stak de kop op:

- *samenwerking tussen concurrenten*: in de CWI's worden organisaties die elkaars concurrenten zijn (de uvi's) gedwongen met elkaar samen te werken. Door vele commentatoren is gewezen op het feit dat dit tot grote problemen in de uitvoering en de beleidsvorming van de CWI's zou leiden;
- *claimbeoordeling door private partijen*: de voortgaande privatisering van de uvi's maakte de vraag wie verantwoordelijk is voor de beoordeling van claims (met name in het kader van de arbeidsongeschiktheid) steeds pregnanter. Vanuit de Tweede Kamer nam het verzet tegen private claimbeoordeling (door de uvi's) met het oog op de mogelijkheid van adverse selectie snel toe;
- *fragmentatie van uitvoeringsprocessen*: in een situatie van private uitvoering van de sociale verzekeringen door de uvi's en publieke uitvoering van de uitkeringsaanvraag door de CWI's zal een bureaucratisch circus ontstaan dat de beoogde voordelen van een éénloketorganisatie teniet zal doen.

In reactie op deze problemen is door het kabinet in 2000 een belangrijke draai gemaakt in het proces van herziening van de organisatie van de uitvoering. Besloten is tot invoering van CWI's, die verantwoordelijk zijn voor de inname van de uitkeringsaanvraag. Tot het terugdraaien van de privatisering van de uvi's en tot oprichting van een publiek Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Tot het creëren van een markt voor reïntegratieactiviteiten – die zal bestaan uit voormalige afdelingen van de uvi's en de arbeidsvoorzie-

ning die zich bezighouden met reïntegratie – waar de werkgever als opdrachtgever zal optreden. En tot het ombouwen van het Lisv tot de Centrale organisatie werk en inkomen (COWI), een publiek orgaan waarvan de CWI's vestigingen zijn. Ten slotte wordt de bestuurlijke rol van sociale partners teruggedrongen. Zij krijgen, samen met de gemeenten, een plaats in een nieuw adviesorgaan, de Raad voor werk en inkomen (RWI).

Wanneer we de ontwikkelingen in de organisatie van de uitvoering in de jaren negentig in ogenschouw nemen, valt op dat het politieke proces veel meer dan in de opbouwperiode een technocratisch karakter heeft gekregen. Onder invloed van de omslag naar een institutionele probleemdefinitie zijn de oorspronkelijke standpunten van de verschillende partijen naar elkaar toegegroeid. De sociaal-democraten opteren minder sterk dan voorheen voor een grote rol voor de staat en accepteren aarzelend marktpartijen en -beginselen in het domein van de sociale zekerheid. De christen-democraten accepteren ontvlechting van de corporatistische uitvoeringsstructuur en het op afstand zetten van werkgevers- en werknemersorganisaties. De sociale partners krijgen immers een deel van hun invloed terug door de gedeeltelijke privatisering van de risico's. De sociale partners zelf zijn altijd blijven vechten voor behoud van hun invloed in de uitvoering, maar hebben dat moeten doen vanuit een achterstandspositie die het gevolg was van het negatieve beeld dat de parlementaire enquête van 1993 had gegeven van hun eerdere optreden. De liberalen ten slotte pleitten al langer voor meer markt en minder corporatisme in de Nederlandse verzorgingsstaat.

Samenvattend heeft de herziening van de uitvoering in de jaren negentig geresulteerd in:

1. een grotere rol van de staat in de uitvoering van de sociale verzekeringen via het UWV en de COWI/CWI-organisatie;
2. een gedeeltelijke privatisering van de risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid;
3. de ontvlechting van de organisatie van de uitvoering door afschaffing van de SVR en de bedrijfsverenigingen; en
4. een rol van de sociale partners in de RWI, in de uitvoering van reïntegratieactiviteiten en in de dekking van de geprivatiseerde delen van de risico's op ziekte en arbeidsongeschiktheid.

4.5. Conclusie: sociale zekerheid in een postindustriële samenleving

In deze paragraaf stel ik twee vragen. In de eerste plaats de vraag (vergelijkbaar met de vraag in par. 4.3) welke invloed uitgaat van de maatschappelijke en economische ontwikkelingen die zich in de laatste decennia hebben voltrokken, op de ontwikkeling van de sociale zekerheid. Deze ontwikkelingen zal ik bespreken aan de hand van de noties van de postindustriële economie en reflexieve modernisering. De tweede vraag luidt wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen de ontwikkelingen in de opbouwfase van de sociale zekerheid en de meer recente ontwikkelingen in de fase van herziening.

4.5.1. Een postindustriële economie en reflexieve modernisering

De moderne samenleving wordt wel getypeerd als een postindustriële samenleving. In een postindustriële samenleving ligt de nadruk op de dienstenverlenende sector in plaats van de goederen producerende, industriële sector, is kennis in plaats van bezit van productiemiddelen de belangrijkste productiefactor geworden en worden politiek en bestuur gekenmerkt door technocratie en managerialisme (Bell 1976). Postindustrialisering heeft belangrijke gevolgen voor de arbeidsmarkt. Hoewel de meningen verschillen (Esping-Andersen 1993) is het belangrijkste gevolg de flexibilisering van de arbeidsrelatie. Het vaste arbeidscontract, de vaste arbeidstijden en de vaste relatie met een werkgever verliezen aan betekenis. Daarnaast kent de postindustriële arbeidsmarkt een veel hogere participatie van vrouwen dan de industriële arbeidsmarkt (Esping-Andersen 1999). Volgens velen verwordt de verzorgingsstaat – gebaseerd als zij is op de vaste arbeidsrelatie en een vaste arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen – hierdoor tot een anachronisme. Offe (1985) en vele anderen met hem zijn daarom van mening dat in een postindustriële samenleving een minder voorwaardelijke vorm van sociale verzekering, als een basisinkomen, beter past bij de moderne arbeidsverhoudingen.

De Engelse socioloog Giddens (1990, 1994, 1998) bouwt voort op het voorgaande, maar legt een ander accent. Hij verwijst niet zozeer naar het proces van postindustrialisering, maar spreekt over reflexieve modernisering. Centraal daarin staan processen van mondialisering en individualisering. Beide ontwikkelingen hebben ingrijpende gevolgen voor de institutionele ordening van de moderne verzorgingsstaat. Giddens spreekt over een omslag van simpele modernisering naar reflexieve modernisering, die het resultaat is van deze processen.

Simpele modernisering is voorspelbaar, dwingend en rechtlijnig. Maatschappelijke en economische ontwikkelingen volgen een pad dat gedicteerd wordt door de evolutie van kapitalisme en industrialisme. Op een gegeven moment, volgens Giddens tamelijk recent, slaat simpele modernisering om in reflexieve modernisering, de aard van processen van sociale, economische en politieke ontwikkeling verandert fundamenteel van karakter. Het fundamentele van deze verandering is gelegen in het feit dat de mogelijkheden tot beheersing – economisch, technisch, sociaal en politiek – afnemen, terwijl ze in de periode van simpele modernisering gestaag toenamen (Giddens 1994: 7).

De omslag van simpele naar reflexieve modernisering gaat gepaard met een verschuiving in de aard van risico's: van extern naar intern of, in Giddens' termen: naar 'manufactured risks'. Interne risico's zijn het product van menselijke kennis en menselijk handelen, het product van de door de mens zelf gecreëerde instituties. Dit is een nieuwe vorm van onzekerheid die staat tegenover de oude onzekerheden en risico's van de industriële maatschappij (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid), die meer als extern, als van buiten komend getypeerd kunnen worden.

Het begrip 'manufactured risk' wordt vaak gekoppeld aan de nieuwe ecologische problematiek. Voor Giddens heeft het begrip echter een ruimere betekenis:

"(...) one shouldn't understand the transition from external to manufactured risk only in relation to the emergence of overwhelming hazards. (...) the real contrast lies in the source of risk. It is just because it isn't external that manufactured uncertainty can't readily be dealt with in an actuarial way." (Giddens 1994: 152).

'Manufactured risk' betreft risico's die het product zijn van actief, reflexief sociaal handelen van burgers en organisaties. De aanpak van 'manufactured risks' vraagt daarom om betrokkenheid van degene die het risico produceert en ermee wordt geconfronteerd en kan niet alleen van bovenaf plaatsvinden. Anders geformuleerd: actoren zijn van invloed op de risico's die gelopen worden en daarom mede verantwoordelijk voor het omgaan met deze risico's. De staat heeft in dezen ook een rol, echter niet zozeer een beschermende als in de klassieke verzorgingsstaat, als wel een activerende, voorwaardenscheppende en stimulerende. Giddens' conclusie is: " (...) the intrinsic tie between 'welfare' and 'state' is in some part broken." (Giddens 1994: 156). Deze band is verbroken door zowel de toenemende invloed van individueel handelen – van de wijze waarop mensen hun leven inrichten – op de risico's die zij lopen, als door het feit dat voor de bestrijding van steeds meer problemen – bijvoorbeeld vervuiling – samenwerking is vereist die de grenzen van de nationale staat ver overstijgt.

Uit het voorgaande volgen Giddens' opvattingen over de rol van de staat tamelijk vanzelfsprekend. Het is de taak van de staat de inclusie van alle leden van de samenleving te bevorderen. Niet door bescherming te bieden, maar door middelen en mogelijkheden aan te reiken die zelfstandigheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid bevorderen.

4.5.2. Sociale zekerheid: nieuwe arrangementen, verstatelijking én decollectivisering

De vraag is nu wat het bovenstaande impliceert voor bestaande stelsels van sociale zekerheid en wat we onder sociale zekerheid in een samenleving die gekenmerkt wordt door reflexieve modernisering moeten verstaan. Giddens' analyse van reflexieve modernisering lijkt een adequate beschrijving van een aantal maatschappelijke veranderingen dat zich de laatste decennia voltrekt (Van der Veen 2000). Deze veranderingen maken in mijn ogen de verzorgingsstaat, zoals wij die nu kennen, echter niet overbodig of een gepasseerd station. Wel zal reflexieve modernisering aanleiding geven tot veranderingen in de inrichting van bestaande arrangementen, in de richting van verstatelijking enerzijds en decollectivisering anderzijds, en tot het ontwikkelen van nieuwe arrangementen. Verstatelijking en decollectivisering lijken tegenstrijdig, maar hangen beide samen met de door Giddens geschetste processen van reflexieve modernisering. Enerzijds is de staat niet bij machte om de doelstellingen van de verzorgingsstaat zelfstandig te verwezenlijken, hiervoor is een grotere betrokkenheid vereist van maatschappelijke actoren, die in toenemende mate de risico's waartegen de verzorgingsstaat bescherming biedt, zelf produceren. Dit leidt tot een zekere decollectivisering van bestaande arrangementen. Anderzijds behoudt de staat een belangrijke rol, met name in het bieden van

de mogelijkheden en het verwerkelijken van de voorwaarden tot maatschappelijke participatie. Dit kan leiden tot een zekere verstatelijking. Deze processen van zowel verstatelijking als decollectivisering zijn herkenbaar in de processen van herziening die zich de laatste vijftien jaar in Nederland in de sociale zekerheid hebben voltrokken.

De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat, in het bijzonder van de sociale zekerheid, illustreert meer in detail de institutionele gevolgen van het proces van reflexieve modernisering. Deze herziening kan onder de volgende algemene noemers gebracht worden:

1. vergroting van individuele verantwoordelijkheid;
2. het versterken van het evenwicht tussen rechten en plichten;
3. institutionele herinrichting van arrangementen; en
4. het investeren in (nieuwe) arrangementen die het activerende karakter van de verzorgingsstaat moeten vergroten.

Deze processen lijken, zoals gezegd, op het eerste gezicht strijdig. Enerzijds is er sprake van een toename van individuele verantwoordelijkheid – dus van een zekere decollectivisering – door middel van bijvoorbeeld processen van privatisering van risico's en premiedifferentiatie. Anderzijds is er sprake van verstatelijking in het proces van institutionele herinrichting. Deze herinrichting heeft onder andere geleid tot ontvlechting van corporatistische organen – om belangenvermenging tegen te gaan – tot een zekere privatisering van de uitvoering en tot een grotere greep van de staat op de uitvoering. Decollectivisering en verstatelijking zijn echter niet strijdig, omdat zij beide deel uitmaken van een omvattender proces van herschikking van verantwoordelijkheden. Deze herschikking beoogt een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling te bewerkstelligen, belangenvermenging tegen te gaan en publieke en private belangen zo veel mogelijk op één lijn te krijgen. Middels een dergelijke institutionele herinrichting wordt getracht het handelen van de bij het beleid betrokken actoren (producenten en consumenten) zodanig te sturen en te begrenzen dat de prikkels die uitgaan van de institutionele omgeving zoveel mogelijk gelijk lopen aan de belangen van de actoren. De staat treedt in dit proces als regisseur op – waar zij voorheen toch meer een medespeler was – en trekt sommige taken nadrukkelijker naar zich toe, bijvoorbeeld de uitvoering van de sociale verzekeringen.

De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat staat niet alleen in het teken van beheersing, maar ook in het teken van activering. In dit kader zien we dat nieuwe arrangementen ontstaan (bijvoorbeeld de Wet REA) die beogen de mogelijkheden van burgers om te participeren op de arbeidsmarkt te vergroten. Ook toenemende individuele keuzevrijheid kan bijdragen aan het ontstaan van nieuwe arrangementen. Op de moderne arbeidsmarkt is bijvoorbeeld sprake van flexibeler arbeidspatronen, die samengaan met een wijziging in de taakverdeling in het huishouden tussen mannen en vrouwen. Deze veranderingen brengen nieuwe problemen en nieuwe risico's met zich mee waarvoor nieuwe collectieve arrangementen worden getroffen: ouderschapsverlof, kinderopvangvoorzieningen en dergelijke.

Samenvattend: onder omstandigheden van reflexieve modernisering ontstaat een druk op collectieve arrangementen, waaronder de sociale zekerheid,

in twee richtingen. Enerzijds in de richting van een sterkere rol van de staat, vooral in haar rol als regisseur van de verantwoordelijkheden van maatschappelijke actoren (in de sociale zekerheid: werkgevers, werknemers, belangenorganisaties en uitvoeringsorganisaties). Anderzijds in de richting van het teruggeven van verantwoordelijkheden aan maatschappelijke actoren, hetgeen kan leiden tot een zekere vermindering van het collectieve karakter van arrangementen. Daarnaast ontstaan geleidelijk nieuwe arrangementen in reactie op het ontstaan van nieuwe risico's en op de nieuwe rol van de staat.

4.5.3. L' histoire se répète?

Met het voorgaande is de vraag waarmee dit hoofdstuk een aanvang nam (nemen wij een herhaling van de geschiedenis waar in het recente debat over de inrichting van de sociale zekerheid), eigenlijk beantwoord. Hoewel de hedendaagse discussie soms grote overeenkomsten vertoont met het debat aan het begin van de vorige eeuw, zijn de maatschappelijke en economische omstandigheden waaronder sociale zekerheid moet functioneren, onvergelijkbaar. Waar de opbouwfase van de sociale zekerheid in Nederland gekenmerkt werd door een zekere en deels onvermijdelijke druk in de richting van collectivisering en verstatelijking, die in de uitvoering leidde tot centralisatie en corporatisme, wordt de huidige fase van herziening gekenmerkt door totaal verschillende randvoorwaarden. Maatschappelijke en economische ontwikkelingen zorgen in deze fase juist voor een wederom deels onvermijdelijke druk in de richting van decollectivisering en privatisering van arrangementen en in de uitvoering juist voor verstatelijking gecombineerd met privatisering. Hoewel de omstandigheden op het domein van de sociale verzekeringen en ook de discussie anno 2000 soms grote overeenkomsten vertonen met de situatie aan het begin van de twintigste eeuw, zijn de randvoorwaarden zo fundamenteel verschillend dat de sociale zekerheid in de eenentwintigste eeuw niet vergelijkbaar zal zijn met de sociale zekerheid in de twintigste eeuw.

Geraadpleegde literatuur

Bell, D. (1976), *The Coming of Post-Industrial Society*, New York: Basic Books.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Post Industrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Genabeek, J.van (1998a), 'Onderlinges 1800-1890', in J. van Gerwen en M.H.D. van Leeuwen, *Studies over sociale zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, Amsterdam/Den Haag: Nederlands Economisch Historisch Archief/ Verbond van Verzekeraars: 317-348.

Genabeek, J. van (1998b), Fabrieks- en bedrijfstakfondsen 1890-1950, in J. van Gerwen en M.H.D. van Leeuwen, *Studies over sociale zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, Amsterdam/Den Haag: Nederlands Economisch Historisch Archief/Verbond van Verzekeraars: 349-370.

Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.

Giddens, A. (1994), *Beyond Left and Right*, Cambridge: Polity Press.

Giddens, A. (1998), *The Third Way*, Cambridge: Polity Press.

Hoffmans, J.G.F.M. (1989), *Veranderingen in de sociale zekerheid. Op weg naar een geprivatiseerd stelsel?*, Zwolle: Tjeenk Willink.

Hoogenboom, M. (1998),' Privatisering in de geschiedenis van de Nederlandse sociale verzekering', *Socialisme en Democratie*, 55, 1: 16-21.

Jong, Ph. de (1995),'De doelmatigheid van sociale zekerheid', in L. Aarts, Ph. de Jong, R. van der Veen en H. Wagenaar, *Het bedrijf van de verzorgingsstaat: naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*, Amsterdam: Boom: 103-116.

Kersbergen, K. van (1995), *Social Capitalism. A study of Christian Democracy and the welfare state*, London: Routledge.

LeGrand, J. (1997), Knights, Knaves or Pawns? Human behaviour and Social Policy, *Journal of Social Policy*, 1997, 26, 2: 149-170.

Noordam, Frits (1998), 'Sociale verzekeringen 1890-1950', in J. van Gerwen en M.H.D. van Leeuwen (red.), *Studies over sociale zekerheidsarrangementen: risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, Amsterdam/Den Haag: Nederlands Economisch Historisch Archief/Verbond van Verzekeraars 570-604.

Pierson, C. (1991), *Beyond the Welfare State?*, Cambridge: Polity Press.

Rieken, J.G.P. (1985), *Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening. Een organisatiekundige en bestuurskundige analyse van het beleid inzake de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening*, Deventer: Kluwer.

Rigter, D.P., E.A.M. van den Bosch, R.J. van der Veen en A.C. Hemerijck (1995), *Tussen sociale wil en werkelijkheid: een geschiedenis van het beleid van het ministerie van Sociale Zaken*, 's-Gravenhage: VUGA.

Roebroek, Joop .M. en Mirjam Hertogh (1998), *'De beschavende invloed des tijds': twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*, 's-Gravenhage: COSZ/VUGA.

Schwitters, R. (1991), *De risico's van de arbeid. Het ontstaan van de ongevallenwet van 1901 in sociologisch perspectief*, Groningen: Wolters Noordhoff.

Swaan, A. de (1989), *Zorg en de staat: welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam: Bert Bakker.

Teulings, C., R. van der Veen en W. Trommel (1997), *Dilemma's van sociale zekerheid: een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, 's-Gravenhage: VUGA.

Veen, R.J. van der (1995), 'De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. Naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger?', in L. Aarts, Ph. de Jong, R. van der Veen en H. Wagenaar (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat: naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*, Amsterdam: Boom.

Veen, R.J. van der (1997), *Een geregelde toekomst: over veranderingen in de inrichting van het publieke domein*, Enschede: Universiteit Twente.

Veen, R.J. van der (2000), 'De verzorgingsstaat in de laat-moderniteit: een sympathiserende kritiek op Anthony Giddens' sociaal politieke geschriften', *Beleid en Maatschappij*, 27, 2: 63-77.

Abraham Kuyper



Spaarnestad Fotoarchief

Abraham Kuyper (geb. 29 oktober 1837), domineeszoon, kende een veelzijdige carrière: predikant, journalist, hoogleraar aan de door hem gestichte Vrije Universiteit, kamerlid en minister. In alle functies zette hij zich in voor de emancipatie van het gereformeerde volksdeel, de 'kleine luyden'. Tijdens het Christelijk Sociaal Congres van 1891 riep Kuyper, voorman van de Anti-Revolutionaire Partij, de anti-revolutionaire beweging indringend op het sociale vraagstuk ter harte te nemen. De tegenwoordige toestand is onhoudbaar, een andere inrichting van het maatschappelijk gebouw is gewenst, aldus Kuyper, tamelijk revolutionair. Zijn ideeën over sociale verzekering ontvouwde hij in zijn *Proeve van pensioenregeling voor werklieden en huns gelijken* (1895). Tussenkomst van de overheid is geboden, nu de toestanden op sociaal gebied "desperaat" zijn en het particulier initiatief onmachtig is. Tijdens de behandeling van het voorstel-Lely voor een ongevallenverzekering verzette Kuyper zich tegen de voorgestelde publiekrechtelijke uitvoering. Kuyper had daar principiële bezwaren tegen. De voorgestelde "centralisatie" was "onnederlands, socialistisch en bureaucratisch". Zelf wilde hij verenigingen van werkgevers, bedrijfsverenigingen, een plaats in de uitvoering geven. Dit idee van 'selfgovernment' was aan onder andere de Duitse praktijk ontleend. Kuyper fungeerde in het debat ook als parlementaire bondgenoot van een aantal grote werkgevers, die zich tegen het wetsvoorstel hadden gekeerd. Zijn uitvoerige amendering, het zogenaamde groot-amendement, werd verworpen. In de Ongevallenwet 1901 kregen de werkgevers overigens wel toegang tot de uitvoering, zij het niet via bedrijfsverenigingen. Tijdens de behandeling van de Ongevallenwet verweet Kuyper de regering dat een plan voor het totale sociale-verzekeringsgebouw ontbrak. De sociale verzekeringen vormen een natuurlijk geheel en voordat men het eerste huis in een straat neerzet, moet men al wel de rooilijn voor het geheel hebben bepaald. De regering verwierp dit verwijt, maar was het er wel mee eens dat de Ongevallenwet zo snel mogelijk door andere

regelingen moest worden gevolgd. Kuyper kreeg zelf de gelegenheid om dat voornemen in de praktijk te brengen. In het kabinet-Kuyper (1901-1905) beheerde hij de portefeuille Binnenlandse Zaken, waartoe de sociale verzekering toen behoorde. Veel heeft hij niet klaargemaakt, tot teleurstelling van velen die zich de 'revolutionair' van 1891 herinnerden. Het was de roerige, gespannen tijd van de spoorwegstakingen. Pas aan het eind van zijn ambtsperiode diende Kuyper een aantal wetsvoorstellen in. In de eerste plaats een ongevallenverzekering voor de zeevisserij en de landbouw, verder een ziekteverzekeringswet, die een combinatie van ziekengeldverzekering en ziektekostenverzekering was. Ten slotte stelde Kuyper een premiegefinancierde invaliditeits-, ouderdoms- en weduwenregeling voor. Het algemeen belang vordert dat de arbeider die niet langer in zijn onderhoud kan voorzien aanspraak op rente heeft, omdat hij anders ten laste van anderen zou komen. De wetgever heeft daarom het recht de betrokkenen te verplichten zich te verzekeren. De voorstellen, waarin de bedrijfsverenigingen, vreemd genoeg, ontbraken, zijn wegens wisseling van de regering niet meer behandeld. Zou dat wel zijn gebeurd, dan zou het socialeverzekeringslandschap er heel anders hebben uitgezien. Na 1905 heeft Kuyper zich niet meer met de sociale verzekering bemoeid. Hij overleed in 1920.

(F.M. Noordam)

5. De personele werkingssfeer van de sociale-verzekeringswetten 1900-1960

C.J.H. Jansen en C.J. Loonstra

5.1. Inleiding: uitgangspunten

Een van de uitgangspunten in bijna elke westerse gemeenschap, zowel in die van vroeger als nu, is dat een mens zelf de verantwoordelijkheid draagt voor zijn levensonderhoud. Hij beschikt over een grote vrijheid om zich te ontplooien en zijn belangen na te streven. Op deze wijze is hij in staat op eigen kracht de middelen te verwerven met behulp waarvan hij zich staande moet houden in de gemeenschap waarin hij leeft. In ieder menselijk leven doen zich evenwel omstandigheden voor die maken dat hij niet of niet voldoende voor zichzelf kan zorgen, bijvoorbeeld bij ongeval en ziekte of in geval van werkloosheid, en daardoor tijdelijk of blijvend geen inkomen geniet en andere schade lijdt. We betreden dan het domein van het recht. Een van de gezichtspunten in ons recht sluit aan op het bovenstaande en luidt dat ieder zijn eigen schade draagt (te herleiden tot Gaius, Instituten III, 211; ook wel geformuleerd als *casum sentit dominus*: toeval is voor risico van de eigenaar, degene die schade heeft geleden). Er zijn echter soms redenen aan te voeren voor 'verplaatsing' van de schade. Een reden kan bijvoorbeeld worden ontleend aan het civiele aansprakelijkheidsrecht, dat van oudsher het aan de Romeinse jurist Ulpianus ontleende gezichtspunt kent dat niemand schade mag worden berokkend (*alterum non laedere*, vgl. D. 1,1,10,1; zie over de verhouding tussen de beide gezichtspunten *casum sentit dominus* en *alterum non laedere* Sieburgh 2000). Andere redenen voor verplaatsing van de schade kunnen worden ontleend aan de aanwezigheid van een private verzekering of het stelsel van publiekrechtelijke verzekeringen en voorzieningen.

De verschillende vergoedingssystemen functioneren niet onafhankelijk van elkaar (Hartlief 1997: 11-13, 28-31). Specifieke problemen van burgerlijk recht, zoals de reikwijdte van het begrip onrechtmatigheid in artikel 1401 Oud Burgerlijk Wetboek (Oud-BW), het door de werknemer bijna niet te leveren bewijs van de onrechtmatigheid van de gedraging en/of de schuld van de werkgever of de omstandigheid dat een recht op schadevergoeding ontbreekt indien een ongeval door 'toeval' is ontstaan, hebben bijvoorbeeld bijgedragen aan de totstandkoming van de eerste socialeverzekeringswet in Nederland, de Ongevallenwet (OW) 1901.

In deze bijdrage staat de wijze centraal waarop het risico voor de nadelige gevolgen van een schadebrengende omstandigheid is afgewenteld op de gemeenschap. De verhouding met de andere schadevergoedingsmechanismen

(het civiele aansprakelijkheidsrecht en de particuliere verzekering) komt slechts zijdelings aan de orde. Het in het leven roepen van een publiekrechtelijk stelsel van verzekeringen en voorzieningen leidt er in de praktijk toe dat de gemeenschap de bevoegdheid krijgt om op de een of andere manier inbreuk te maken op de menselijke vrijheid. Het individu raakt de beschikking over een deel van zijn inkomen kwijt. De gemeenschap staat immers voor de keuze: of zij legt van staatswege een verzekeringsplicht op die door premies wordt geschraagd, of zij keert een premievrij staatspensioen uit dat door het belastingstelsel wordt gevoed, of zij kiest voor een combinatie van beide maatregelen. Elke maatregel tast echter de menselijke vrijheid aan, is een vorm van staatsvoogdij over de vrije burger (Noordam 1996: 292-294). Een dergelijke inbreuk behoeft rechtvaardiging, met andere woorden: er moet een rechtsgrond zijn waarmee wordt aangegeven of, en zo ja in hoeverre, in het rechtsverkeer van vrije individuen van staatswege dwang mag worden toegepast tot het verkrijgen van bepaalde gevolgen (Van Esveld 1950: 10-14). In de loop van de tijd is de rechtsgrond van inhoud veranderd. Bij de totstandkoming van de eerste socialeverzekeringswetten werd nog sterk vanuit een privaatrechtelijke achtergrond geredeneerd. De ontoereikende regeling van de arbeidsovereenkomst (en het daaruit voortvloeiende loon) en de tekortschietende privaatrechtelijke verzekeringen maakten naar de toen heersende mening een publiekrechtelijke regeling noodzakelijk. Bij de latere sociale wetten stond een publiekrechtelijke onderbouwing van de sociale zekerheid, een rechtvaardiging vanuit het algemeen belang, voorop. De rechtvaardiging van de verschillende socialeverzekeringswetten in de periode van 1901 tot 1960 is een van de onderwerpen waaraan wij in ons betoog uitvoerig aandacht zullen besteden.

De formulering van een rechtsgrond voor een publiekrechtelijke oplossing veronderstelt een zienswijze op de omvang van de staatstaak, een bij uitstek sociaal-politieke afweging die nauw samenhangt met iemands maatschappijvisie. De opvattingen in de verschillende politieke stromingen (liberaal, socialistisch, confessioneel) over de staatstaak hebben gedurende lange tijd uiteengelopen en lopen tot op zekere hoogte nog steeds uiteen. Met de afbraak van de verzuiling hebben de verschillen evenwel sterk aan scherpte verloren. Veel arbeidsrechtbeoefenaren uit de door ons te beschrijven periode namen echter nog vanuit een partijpolitieke achtergrond aan de discussies deel. De sociale verzekering is in de eerste helft van de twintigste eeuw in Nederland meer dan de andere onderdelen van het arbeidsrecht in de eerste plaats onderwerp van partijpolitiek debat geweest en minder van juridische studie (Commissie-Van Rhijn II 1945: 6; Veldkamp 1949: 3; Jansen en Loonstra 1992: 130-132). Wij zullen niet al te diep ingaan op de in partijpolitiek opzicht vaak verschillende rechtsgronden van de sociale verzekering (zoals die van de katholiek Aalberse naast die van de protestant Talma in het begin van de twintigste eeuw), maar meer de algemene gedachten achter de gronden trachten te vinden (Veldkamp 1949: 32).

Een van de wijzen waarop het risico voor de nadelige gevolgen van de onzekerheden in het menselijke leven kan worden afgewenteld op de gemeenschap is, zoals gezegd, de invoering van een stelsel van (verplichte) sociale verzekerin-

gen. Zowel de vraag naar de wenselijkheid van de invoering van een dergelijk stelsel als die naar de personele werkingssfeer van de verzekeringen zijn inzet geworden van een heftige strijd. Nadat de eerste socialeverzekeringswetten eenmaal in de eerste decennia van de twintigste eeuw waren ingevoerd, heeft met name de laatstgenoemde kwestie tot in de jaren zestig veel pennen in beweging gebracht. De standpunten ten aanzien van de personele werkingssfeer van de socialeverzekeringswetten in de periode van 1901 tot 1960 vormen een ander belangrijk onderwerp van onze bijdrage. Er is vanaf het begin een voortdurende roep te horen geweest om de kring van rechthebbenden onder de verschillende wetten niet te beperken tot arbeiders of degenen die in sociaal-economisch opzicht met hen gelijk zijn te stellen, maar deze zo ruim mogelijk te nemen. De ellende van de Tweede Wereldoorlog – na de bittere economische ontreddering in de jaren dertig – heeft die discussie in een stroomversnelling gebracht. Een van de conclusies van de Commissie-Van Rhijn, ingesteld bij beschikking van de Minister van Sociale Zaken in 1943 om richtlijnen vast te stellen voor de toekomst van de sociale verzekering in Nederland, was al in 1945, "dat het hedendaagsche rechtsbewustzijn verlangt, dat in het vervolg de geheele bevolking in het sociale verzekeringsstelsel dient te worden betrokken." (Commissie-Van Rhijn II 1945: 21). Volgens Van Esveld zou het arbeidsrecht in zijn ethische taak tekortschieten, indien het een rechtens onaanvaardbare kloof tussen loonarbeiders en andere leden van de gemeenschap open zou houden of zelfs zou scheppen. Deze beperkte beschouwingswijze kwam naar zijn mening voort uit het feit dat er te veel naar het verleden werd gekeken en te weinig werd gedacht in de lijnen van de ontwikkeling der toekomst (Van Esveld 1953a: 315-316). Uiteindelijk is een stelsel ontstaan dat bijna de gehele Nederlandse bevolking omvat, hoewel er bij het ontwerpen van het netwerk aan publiekrechtelijke verzekeringen en voorzieningen verzet is gebleven tegen dit streven (Molenaar IIB 1958: 1487). Een gedetailleerde geschiedenis van de sociale verzekering over de jaren 1900-1950 met uitvoerige eigentijdse verwijzingen naar literatuur is te vinden bij Veldkamp (1953: 29-85).

5.2. Privaatrechtelijke 'rechtvaardiging' van de eerste socialeverzekeringswetten

Voor de rechtvaardiging van de eerste socialeverzekeringswetten in Nederland, de OW 1901/1921, de Invaliditeitswet 1913 (IW) en Ziektewet 1913 (ZW), wordt door de toenmalige verantwoordelijke ministers en in de literatuur aansluiting gezocht bij de privaatrechtelijke regeling van de arbeidsovereenkomst en in het bijzonder het arbeidsloon. Een arbeider is voor zijn loon geheel aangewezen op zijn persoonlijke arbeidskracht: dat maakt hem afhankelijk. Hij beschikt niet over een andere bron van inkomsten. Als zijn arbeidskracht tijdelijk of blijvend wegvalt, is hij aangewezen op liefdadigheid. Het loon moet daarom mede een vergoeding van het inkomensverlies omvatten voor de tijd waarin de arbeider door ziekte, invaliditeit of ouderdom niet in staat is te werken, door Aalberse het rechtvaardig minimum-arbeidsloon genoemd (Aalberse 1913: 14-22, 31-38). Uitgangspunt was dat werkgevers en werknemers samen, eventueel via

hun verenigingen, zorgden voor een voldoende hoog loon, een uitgangspunt dat aansloot bij de gedachte van soevereiniteit in eigen kring. Werkgevers en werknemers hielden echter in het arbeidsloon geen rekening met deze component. Het particuliere initiatief schoot op dit punt tekort. Het algemeen belang eiste daarom dat de staat ingreep, maar niet ten aanzien van alle werkende personen op dezelfde wijze. De mate waarin de particuliere krachten ontoereikend waren, was anders voor loonarbeiders dan voor overige categorieën van werkers. Hieruit volgde dat de personele werkingssfeer vooralsnog beperkt diende te blijven tot loonarbeiders en niet uitgebreid moest worden tot andere personen die zich in dezelfde economische positie bevonden. In concreto kwam dit erop neer dat degenen die in dienst van een ander tot een persoonlijke arbeidsprestatie verplicht waren, dat wil zeggen op grond van een arbeidsovereenkomst ex artikel 1637a Oud-BW werkzaam waren, als arbeiders in de zin van de sociale wetgeving beschouwd moesten worden. De eerste sociale verzekeringen hadden, gelet op de personele werkingssfeer, dus het karakter van een arbeidersverzekering.

Het staatsingrijpen werd niet alleen gerechtvaardigd geacht door de materiële consequenties voor de arbeider (het niet genieten van inkomen en andere schade), maar eveneens door de geestelijke (gevoel van afhankelijkheid). Tijdelijk en blijvend verlies van inkomen zonder een financiële compensatie uit een sociale verzekering was een gevaar voor de volksgezondheid, leidde tot ontwenning van een regelmatige levenswijze, demoralisatie, wrevel en bitterheid en het zoeken van vergetelheid in drankbedwelming. Er ging zelfs een 'verbitterende' en verslappende invloed van uit op de volksaard in het algemeen (Regout 1896: 225 e.v.; Treub 1906: 9 e.v.; Van Esveld 1940: 97 e.v.; Veldkamp 1949: 27 e.v., 46; Rang 1960: 23 e.v.).

Volgens sommige auteurs is een belangrijke oorzaak van de sterke band van de eerste socialeverzekeringswetgeving met het privaatrecht en de privaatrechtelijke verzekering en van de beperking van de kring van rechthebbenden tot loonarbeiders mede gelegen in de omstandigheid dat de eerste socialeverzekeringswet in Nederland de OW en niet de ZW was. Een rationele opbouw van het stelsel van verzekeringen zou meegebracht hebben dat in de eerste plaats de ziekteverzekering tot stand was gekomen, daarna pas de OW en vervolgens de IW. Met inachtneming van deze volgorde lag het privaatrecht als uitgangspunt minder voor de hand. Bij een ongeval of beroepsziekte bestaat als vanzelf een nauwe band met het burgerlijk recht: de schade als gevolg van het ongeval vloeit voort uit werkzaamheden die worden verricht op grond van een contractuele verhouding tussen twee partijen (in de meeste gevallen een arbeidsovereenkomst). Uit hoofde van het contract is de werkgever verplicht te zorgen voor de veiligheid en gezondheid van zijn arbeiders. De vraag waarvoor men zich vervolgens zag gesteld, was in welke juridische vorm de bescherming van de arbeider moest worden gegoten: in die van de uitbreiding van de privaatrechtelijke verzekering of (buiten)contractuele aansprakelijkheid of in die van een (publiekrechtelijke) wet? Verschillende argumenten pleitten voor de laatste oplossing. Voor de handhaving van de arbeidsvrede lag de invoering van een wet met een verplichte verzekering voor de hand: de procedures tussen

werkgever en werknemer leidden tot een verharding van de verhoudingen en tot arbeidsonrust. Bovendien mocht een ongeluk of een beroepsziekte worden opgevat als een deel van de productiekosten dat gelijkelijk over werkgevers en werknemers moet worden omgeslagen. Uiteindelijk is er een publiekrechtelijke regeling gekomen die tot verzekering verplichtte. Deze wet droeg een privaatrechtelijke fundering en dat is een van de redenen geweest waarom overwegingen van privaatrecht de reikwijdte van de socialeverzekeringswetgeving zo lang hebben kunnen domineren. Het was een *communis opinio* in de literatuur dat de ZW als het fundament van het gebouw van de sociale verzekering had gediend, als de band met het privaatrecht losser was geweest (Greven e.a. I 1887: 1-71, 152-163; Regout 1896: 222, 257-258; Treub 1906: 9 e.v.; Molenaar IIB 1958: 1514 e.v.).

De rechtsgrond voor de verplichte sociale verzekering was dus hoofdzakelijk daarin gelegen dat werkgevers en werknemers niet in staat bleken zelf maatregelen te treffen voor behoorlijke voorzieningen bij ziekte, ongeval, invaliditeit en ouderdom. Daarom was de gemeenschap gerechtigd door wetgeving een inbreuk te maken op hun vrijheid van geldbesteding. Het uitgangspunt dat eenieder zelf in zijn levensonderhoud behoort te voorzien, werd niet losgelaten. De premie die een arbeider eventueel moest betalen, benadrukte deze eigen verantwoordelijkheid. Bovendien werd in de meeste socialeverzekeringswetten een maximuminkomens- of loongrens aangehouden (Veldkamp 1953: 179 e.v.). Behalve de socialisten en (progressief) liberalen was bijna iedere jurist en politicus tegen een zogenaamd 'staatspensioen', een stelsel waarin de gemeenschap de verzorging van de zieke, gewonde, invalide of oude werknemer aan zich trekt en geheel uit algemene middelen financiert. Niet alleen zou uitvoering van dit denkbeeld in de praktijk leiden tot een verfoeilijke vorm van staatssocialisme, die niet in het Nederlandse staatsrechtelijke en politieke bestel paste, maar het stond ook haaks op de gedachte dat elke burger zelf het nodige moest doen om zich te redden. De gemeenschap verzorgde niet, maar dwong de belanghebbende tot het treffen van maatregelen door het betalen van een premie. Niet voor niets werd in de toenmalige tijd gesproken van een *dwang*verzekering als het ging om een verplichte sociale verzekering. Het gedwongen karakter van de verzekering was voor sommige vertegenwoordigers uit de christelijk-orthodoxe stroming een belangrijke reden om de sociale verzekering als zodanig af te wijzen (Fabius 1909).

De keuze voor een verplichte sociale verzekering en niet voor een staatspensioen was mede ingegeven door het Duitse voorbeeld. In het Duitse keizerrijk was onder invloed van Bismarck in 1883 een verplichte verzekering tegen ziekte ingevoerd, in 1884 een verplichte verzekering tegen ongevallen en in 1889 een tegen invaliditeit en 'de oude dag'. Klakkeloze overbrenging van de Duitse sociale wetgeving op Nederlandse bodem getuigde misschien van een miskenning van het verschil in bestuur en volksaard, maar de uitkomsten van de Duitse ervaring dienden een aanmoediging te zijn en navolging in te houden voor de Nederlanders (Regout 1896: 12 e.v.; Van Esveld 1940: 97-98; Molenaar 1958 II B: 1538; Jansen en Loonstra 1992: 27).

Tot slot verdient opmerking dat de private verzekering als model heeft gediend voor de eerste publiekrechtelijke verzekeringen, ook al is van een overeenkomst tussen verzekeraar en verzekeringsnemer geen sprake. Deze oorsprong van de sociale verzekering heeft ertoe geleid dat het geoorloofd werd geacht om – daar waar een publiekrechtelijke wet onzekerheid liet – de privaatrechtelijke bepalingen naar analogie van toepassing te verklaren (vgl. o.a. Molenaar II B 1958: 1498 e.v.).

5.3. Ontwikkelingen tot in de jaren veertig

Door de invoering van de OW, IW en ZW was de ergste nood onder de loonarbeiders geledigd. De gedachte van een verplichte sociale verzekering voor deze categorie van werkers raakte in juridische kring langzaam geaccepteerd. De discussie concentreerde zich in de jaren twintig en dertig voornamelijk op de vraag of naast de arbeiders ook andere economisch afhankelijken (zoals de kleine zelfstandigen) onder de werking van de socialeverzekeringswetgeving moesten worden gebracht. De rechtsgrond die ter ondersteuning van de beperking van de kring van gerechtigden tot de loonarbeiders werd aangevoerd, was niet sterk. Ook de kleine zelfstandigen waren vaak in overwegende mate aangewezen op eigen arbeidskracht om in hun levensonderhoud te voorzien. Voor hen gold evenzeer dat zij zich met hun arbeid het nodige moesten verwerven voor de tijden waarin zij door ziekte, ongeval of ouderdom niet in staat bleken om te werken. De rechtvaardiging van een beperkte personele werkingssfeer van de socialeverzekeringswetgeving was dus zeer broos, zoals Van Esveld bijvoorbeeld in zijn proefschrift liet zien. Veldkamp voegde daaraan toe dat de sociaal-economische realiteit evenmin een scherp onderscheid tussen zelfstandigen en niet-zelfstandigen schraagde (Van Esveld 1940: 99 e.v.; Veldkamp 1949: 27 e.v., 46). Katholieke en protestantse voormannen zouden na de Tweede Wereldoorlog dan ook op grond van hun politiek-maatschappelijke visie zonder problemen de opname van de kleine zelfstandigen in de kring van rechthebbenden verdedigen.

In de jaren twintig en dertig waren in het parlement de geesten in meerderheid nog niet rijp voor de uitbreiding van de personele werkingssfeer van de socialeverzekeringswetten tot andere groepen dan de loonarbeiders. De wetten die in het interbellum tot stand zijn gebracht, kenden geen verplichte verzekering voor de kleine zelfstandigen. De Ouderdomswet 1919 was in werkingssfeer weliswaar niet beperkt, maar zij bevatte een *vrijwillige* ouderdomsverzekering (met een maximuminkomensgrens). Loonarbeiders werden in de gelegenheid gesteld hun ouderdomsrente krachtens de IW aan te vullen; middenstanders en andere kleine zelfstandigen werd de mogelijkheid geboden een verzekering af te sluiten bij een publiekrechtelijke verzekeringsinstelling. Zij hebben echter van deze mogelijkheid nauwelijks gebruik gemaakt. Rang trok in zijn proefschrift de conclusie dat de voor de Tweede Wereldoorlog bestaande wettelijke en particuliere regelingen op het gebied van de ouderdomsvoorziening onvoldoende waren. Bepalingen betreffende de toekenning van een ouderdomspensioen kwamen op 1 juni 1936 slechts voor in CAO's, geldend voor minder dan

10% van het totale aantal arbeiders. Een groot deel van de bejaarden leefde, zo was de onontkoombare conclusie, "in behoeftige omstandigheden" (Rang 1960: 9 e.v., 18 e.v.; Jansen en Loonstra 1994: 157-158). Pas in 1947 kwam een Noodwet Ouderdomsvoorziening tot stand die gericht was op de gehele bevolking. Ondanks de toenemende kritiek op het bereik van de ZW en IW en ondanks het feit dat van principiële bezwaren geen sprake meer was, beperkte de Kinderbijslagwet 1939 – evenals de ZW en de IW – de uitkering tot loonarbeiders. Ter rechtvaardiging van deze beperking werd wederom aangeknoopt bij het arbeidsloon. Het was een eis van sociale rechtvaardigheid dat bij de loonvorming werd gekeken naar de gezinsomvang. De loonbepaling geschiedde echter altijd op basis van een gemiddelde grootte en niet op basis van de werkelijke. In sommige bedrijfstakken werd in de CAO weliswaar rekening gehouden met het feit dat bepaalde gezinnen door hun omvang grotere lasten kenden dan andere gezinnen, maar een groot deel van de loonarbeiders, ongeveer driekwart van het totale aantal, moest het zonder kinderbijslagregeling stellen (Jansen en Loonstra 1994: 156-157). Vandaar dat het tot de taak van de wetgever werd gerekend om door middel van wetgeving in te grijpen en grote gezinnen van arbeiders tegemoet te komen door hun besteedbaar inkomen te vergroten. Pas in 1951 bracht de Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen de lang verbeide verlichting.

De reikwijdte van een wet wordt mede bepaald door de uitlegging van de begrippen die erin voorkomen. De eerste socialeverzekeringswetten beperkten de kring van rechthebbenden tot de arbeiders. Het is derhalve interessant om na te gaan of dit begrip in de rechtspraak ruim is uitgelegd. Vooropgesteld dient te worden dat tussen de ZW, de OW 1901/1921 en de Kinderbijslagwet enerzijds en de IW anderzijds een verschil in werkingssfeer bestond door de wettelijke omschrijving. De ZW, de OW en de Kinderbijslagwet schreven voor dat de arbeider in dienst van een onderneming (of in dienst van een publiekrechtelijk lichaam) zijn werkzaamheden diende te verrichten, terwijl de IW deze eis niet stelde. Laatstgenoemde wet had dus een ruimer uitgangspunt dan de drie eerste wetten. Om te bepalen wie arbeider in de zin van de genoemde wetten was, sloot de rechtspraak aan bij de omschrijving van de arbeidsovereenkomst in artikel 1637a Oud-BW, thans artikel 7:610 lid 1 BW (Koopmans 1962). De kern van deze bepaling betreft de woorden 'in dienst van', die tot uitdrukking brengen dat er een gezagsverhouding moet bestaan tussen werkgever en degene die het werk verricht. Na de inwerkingtreding van de Wet op de arbeidsovereenkomst in 1909 is een stroom aan jurisprudentie op gang gekomen met betrekking tot de vraag of voldaan is aan het vereiste van de gezagsverhouding. Bij de beantwoording van deze vraag stond meestal in de afwegingen van de rechter de mogelijkheid tot het geven van instructies door de werkgever centraal. Met name ten aanzien van beroepen waar de instructiebevoegdheid problematisch was en de werker in kwestie een grote zelfstandigheid en vrijheid had, bijvoorbeeld bij thuiswerkers, muzikanten, provisiereizigers, geestelijken, vertegenwoordigers en directeuren, oordeelden de rechters verdeeld. Ook tussen de burgerlijke rechter en de administratieve rechter traden verschil-

len in beoordeling aan het licht (Jansen en Loonstra 1997). De administratieve rechter knoopte voor zijn oordeel aan bij de feitelijke verhoudingen, de inhoud van de overeenkomst tussen partijen en de wijze waarop deze door hen werd uitgevoerd. Hij trad niet op als een scherpslijper. Een zekere mate van zelfstandigheid sloot de aanwezigheid van een gezagsverhouding niet uit. Uit de vloed aan uitspraken valt op te maken dat bij de administratieve rechter een ruime uitlegging van de woorden 'in dienst van' overheerste. Aan het einde van de jaren dertig heeft de wetgever gepoogd een einde te maken aan de onzekerheid. Door middel van wetswijzigingen werden problematische beroepen (zoals thuiswerkers en provisiereizigers (behalve bij de IW), leden van een orkest, deelvissers, e.d.) onder de werking van de verschillende sociale wetten gebracht. Tevens werd degene die was aangesteld op een overeenkomst van aanneming van werk tot de kring van rechthebbenden gerekend. In het begin van de oorlog kon dus niet meer gezegd worden dat de sociale verzekeringen beperkt waren tot personen die arbeid verrichtten op grond van artikel 1637a Oud-BW. Er was een verfijnde casuïstiek ontstaan die van de bestaande socialeverzekeringswetgeving een waar labyrint had gemaakt (Blom en Van der Ven 1943: 3-10; Veldkamp 1949: 66-67, 71, 74; Molenaar IIB 1958: 1664 e.v., 1719 e.v.).

Aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog, op 1 april 1940, heeft de regering een staatscommissie ingesteld onder voorzitterschap van J. van Bruggen. Deze commissie had tot opdracht advies uit te brengen over zowel de wenselijkheid van de uitbreiding van de sociale verzekeringen tot kleine zelfstandigen als de financiële problemen die als gevolg van die uitbreiding zouden ontstaan. De commissie werd gevraagd een wetsontwerp te maken bij een positief oordeel over het eerste onderdeel van haar opdracht. Op 30 september 1942, tijdens het woeden van de oorlog, kwam de Staatscommissie-Van Bruggen met haar verslag. Zij oordeelde dat de overheid de plicht had om de kleine zelfstandigen als sociaal-economisch zwakken in de Ongevallenwetten, de ZW en de IW op te nemen. Afdoende verzorging van hun financiële behoeften bij ongeval, ziekte en ouderdom en dergelijke ontbrak. Het particulier initiatief en de overheidssteun schoten tekort. Een verplichte sociale verzekering was daarom in het algemeen belang geboden. De plannen van de Staatscommissie zijn – zoals te begrijpen is – door de oorlog niet uitgewerkt (Veldkamp 1953: 63-64).

Het is mogelijk om met de opstellers van het rapport *Sociale Zekerheid* van de Commissie-Van Rhijn (1945) met betrekking tot de situatie aan het begin van de jaren veertig een drietal conclusies ten aanzien van de personele werkingssfeer van de socialeverzekeringswetten te trekken:

1. er was een streven naar uitbreiding van de sociale verzekering over steeds ruimere kringen van de bevolking waarneembaar, een ontwikkeling die kan worden aangeduid als een verschuiving van arbeidersverzekeringen naar volksverzekeringen. Het breekijzer voor deze verschuiving was de positie van de kleine zelfstandigen die zich naar de mening van velen vaak in dezelfde sociaal-economische situatie bevonden als de loonarbeiders. Het onderscheid tussen zelfstandigen en afhankelijken leek in die mate geërodeerd

dat de rechtvaardiging voor het onderscheid tussen de twee categorieën was komen te vervallen. Deze conclusie uit het rapport *Sociale Zekerheid* stemde overeen met de aanbeveling van de Staatscommissie-Van Bruggen (Commissie-Van Rhijn I 1945: 4 e.v.; Veldkamp 1949: 42 e.v.);

2. de sociale verzekering had zich steeds verder verwijderd van de particuliere, commerciële verzekering. Er was zich een omslag aan het voltrekken van een individuele zienswijze naar een collectieve. Overigens werd een staatspensioen nog steeds in overwegende mate verworpen. Door premiebetaling werd een beroep gedaan op het verantwoordelijkheidsbesef. Dat nam niet weg dat een idee achter het staatspensioen, het solidariteitsbeginsel, oprukte in de sociale verzekeringen, zoals naar voren kwam uit de kinderbijslagverzekering;
3. er was sprake van een gestadige toename van het aantal gebeurtenissen waarvoor het treffen van voorzieningen wenselijk en noodzakelijk werd geoordeeld (Commissie-Van Rhijn II 1945: 6 e.v.).

De conclusies uit *Sociale Zekerheid* hadden invloed op hetgeen de arbeidsrechtbeoefenaren als de taak van het arbeidsrecht zagen. Van Esveld heeft in zijn Rotterdamse rede *Arbeidsrecht en gerechtigheid* deze taak als volgt onder woorden gebracht: "De geest van het arbeidsrecht is naar mijn mening dan ook het waarborgen aan alle sociaal-afhankelijken van minimumaanspraken op het beschikbare nationale inkomen, het verschaffen van maatschappelijke ontplooiingsmogelijkheid en het aankweken van sociaal-economisch verantwoordelijkheidsbesef." (Van Esveld 1953a: 315). De gang van zaken voor de Tweede Wereldoorlog had duidelijk gemaakt dat er op sociaal gebied iets moest gebeuren. Was immers een van de drijvende krachten achter de nationaal-socialistische beweging in de jaren dertig niet de ontevredenheid van de ontwortelde middenstanders, de verdrukte boeren en een te laag betaald witteboordenproletariaat geweest?

5.4. Na de Tweede Wereldoorlog

De Tweede Wereldoorlog heeft een schokeffect bewerkstelligd in de ontwikkeling van het socialeverzekeringsstelsel. De hongerende, vernederde en uitgeputte Nederlandse bevolking verwachtte een toekomst waarin bestaanszekerheid was gegarandeerd voor iedereen. Deze droom diende in hoofdzaak verwezenlijkt te worden door het nastreven van ruime werkgelegenheid in het normale bedrijfsleven, maar daarnaast was een uitgebreid systeem van sociale voorzieningen en sociale voorzorg nodig. De Commissie-Van Rhijn was de auctor intellectualis van dit gedachtegoed in Nederland. Zij formuleerde de volgende rechtsgrond voor een sluitend en een de gehele bevolking omvattend stelsel van sociale verzekeringen dat moest breken met de willekeurig gegroeide en onvoldoende gecoördineerde bestaande wettelijke regelingen:

"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." (Commissie-Van Rhijn II 1945: 10)

De vorm waarin het geheel diende te worden gegoten, was dat van een organisch vlechtwerk van sociale verzekeringen, dat "hier zóó diep wortel heeft geschoten, dat dit niet zal nalaten het karakter van het voor ons land meest geschikte toekomstige stelsel te bestemmen (...)." Met deze voorkeur verwierp de commissie de gedachte van een staatspensioen. Zij stond niet negatief tegenover een staatsbijdrage, maar een (groot) deel van de benodigde gelden moest door premiebetaling worden opgebracht. De rechtsgrond van de sociale verzekering was – in de woorden van voorzitter Van Rhijn – niet langer de verhouding tussen werkgever en werknemer, maar die tussen gemeenschap en individu. In deze zienswijze was er plaats voor het uitdijen van de kring van verzekerden bij de arbeidersverzekering tot eenieder die "tot de sfeer van de onderneming" behoort en uitbreiding van de sociale verzekering tot alle leden van de gemeenschap (Van Esveld 1953b: 338 e.v.; Veldkamp 1949).

Met nadruk dient er overigens op gewezen te worden dat het uitgangspunt ook voor de Commissie-Van Rhijn de voor het eigen welzijn en/of voor het welzijn van zijn gezin verantwoordelijke mens is. Slechts indien het voor een lid van de gemeenschap geheel of gedeeltelijk onmogelijk is in zijn levensonderhoud en/of dat van zijn gezin te voorzien, is het redelijk dat de gemeenschap hem te hulp komt. In katholieke en protestantse kring werd bovendien de opvatting verdedigd dat staatsingrijpen vervolgens niet op de eerste plaats komt: de staat dient het in de particuliere sector bestaande initiatief te stimuleren, alvorens zij zelf ingrijpt. In katholieke en protestantse kring stond de solidariteit in eigen gemeenschap voorop (Centrum voor Staatkundige Vorming 1953: 7-8; Noordam 1996: 293).

De inspiratiebronnen van de Commissie-Van Rhijn kwamen van overzee. Vormden bij de totstandkoming van de eerste arbeidersverzekeringswetten de Duitse maatregelen het voorbeeld van de Nederlandse wetgever, voor de uitbouw van het stelsel van sociale verzekeringen stonden de wetten, rapporten en plannen uit Amerika en Engeland model. Een belangrijke rol was weggelegd voor Winston Churchill (Van Esveld 1955a: 279 e.v.). Hij was een van de grote mannen achter de Engelse National Insurance Act van 1911, die een verplichte verzekering bracht tegen de risico's van ziekte, invaliditeit en werkloosheid. Churchill was als Engels premier samen met de Amerikaanse president Roosevelt de geestelijk vader van het Atlantic Charter dat op 14 augustus 1941 werd gesloten en in Nederland grote indruk maakte. In dat Charter werden allerlei vrijheden vastgelegd waarvan er een was de 'freedom from want', in het Nederlands vertaald als de vrijwaring tegen gebrek. Deze vrijwaring tegen gebrek moest het volgende bewerkstelligen: "to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field, with the object of securing for all improved labour standards, economic advancement, and social security." Nog meer invloed had het rapport van Sir William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, uitgebracht op 20 november 1942, later in het Nederlands vertaald als *Afschaffing van de Armoede* (1946). Hierin kwam als ideaal terug de beroemde aan Churchill ontleende gedachte 'social security from womb to tomb'. Het rapport bevatte een pleidooi voor een recht op bestaanszekerheid voor ieder lid van de bevolking door de invoering van een sociaal verzekerings-

stelsel (Commissie-Van Rhijn I 1945: 43 e.v.). Dit recht werd gezien als een uitbreiding van het *democratisch* beginsel tot de sfeer van het economische en sociale leven. De strijd tegen de nationaal-socialistische vijand was tegelijkertijd een strijd voor een beter leven. En de verwerkelijking van het recht op een beter leven kon weer worden beschouwd als een eis van sociale gerechtigheid.

De sociale problemen, die na de Tweede Wereldoorlog allereerst de aandacht van de politici en de juristen hebben opgeëist, waren de werkloosheid en de volstrekt onvoldoende ouderdomsvoorziening. Met name de regelingen op het laatste gebied ten behoeve van de kleine zelfstandigen schoten in die mate tekort dat in 1947 als voorbode voor een algemene regeling de Noodwet Ouderdomsvoorziening werd ingevoerd. De uitkeringen krachtens deze noodwet werden als te laag beschouwd, zodat vele 'arme' ouden nog niet echt geholpen waren, maar de wet was een eerste stap op de goede weg. De gewenste regeling van zowel de kwestie van de werkloosheid als die van de ouderdomsvoorziening hield nauw verband met de doelstellingen zoals die door de Commissie-Van Rhijn waren geformuleerd: het verschaffen van bestaanszekerheid zonder welke in het geval van werkloosheid de democratie op het spel zou worden gezet en de vrijwaring tegen gebrek.

Vier jaar na het einde van de Duitse bezetting verscheen reeds het eerste resultaat in het *Staatsblad*: de Werkloosheidswet 1949. Deze kende een geheel andere opzet dan haar voorganger het Werkloosheidsbesluit 1917, dat een voorgeschiedenis had tot aan het begin van de twintigste eeuw (Jansen en Loonstra 1992: 70-71, 88-90). Het besluit van 1917 legde Rijk en gemeenten de verplichting op tezamen subsidie te verlenen aan de werkloosheidskassen van werknemersverenigingen die een werklozenkas hadden opgericht. De crisis had laten zien dat deze wettelijke maatregel tekortschoot. Vrijwillige stelsels van werkloosheidsverzekering waren onvoldoende van de grond gekomen. Er werden reeds voor de Tweede Wereldoorlog pleidooien gehouden voor een verplichte werkloosheidsverzekering, onder andere door Mok, die wees op het Engelse voorbeeld van de Unemployment Insurance Act 1920, maar de onwil van de werkgevers om een bijdrage te leveren aan een werkloosheidsfonds verhinderde onder meer de totstandkoming van een Werkloosheidswet. Een tweede Commissie-Van Rhijn heeft zich aan de voorbereiding van de Werkloosheidswet gezet. De rechtsgrond voor een verplichte verzekering werd gevonden in de zedelijke plicht die op het bedrijfsleven rustte om onvrijwillige werklozen ten laste van dat bedrijfsleven gedurende een bepaalde tijd schadeloos te stellen. Ook de arbeiders zelf dienden door premiebetaling bij te dragen aan het creëren van een voorziening voor tijden waarin het economisch tij tegenzit. De eigen verantwoordelijkheid van de werknemer bleek uit de maximuminkomensgrens (Molenaar 1958 II B: 1801 e.v.).

De tweede grote wet die in het kader van het streven naar bestaanszekerheid voor iedereen tot stand werd gebracht, was de Algemene Ouderdomswet 1956 (AOW). Bij deze wet bleef de eigen verantwoordelijkheid van het individu het uitgangspunt. Hierop werd een beroep gedaan door de premiebetaling. Tegelijkertijd heeft zich de omslag voltrokken van een individuele zienswijze naar

een collectieve. Dit blijkt uit de motieven die voor de wet werden aangevoerd. Twee werden als zodanig genoemd. Het eerste motief had betrekking op de lediging van de eigen nood. Aangezien bijna niemand weet of hij in zijn 65ste levensjaar in behoeftige omstandigheden zal verkeren, was het gerechtvaardigd dat een verplichte verzekering werd ingevoerd (het zogeheten *voorzorgsmotief*). Het tweede motief had te maken met de lediging van andermans nood. Het is noodzakelijk dat iedereen onder de werkingssfeer van de wet valt, zodat door de premiebetaling uitkeringen aan anderen kunnen worden gedaan (het *solidariteitsmotief*, dat een duidelijk collectief karakter draagt). Volgens Rang speelde het eerste motief sterker dan het tweede bij de totstandkoming van de wet (Rang 1960: 83; Molenaar IIB 1958: 1864 e.v. die kritisch is ten opzichte van de twee aangevoerde motieven). Van het oude twistpunt over het onderscheid tussen loontrekkenden en kleine zelfstandigen met betrekking tot de personele werkingssfeer van de wet blijkt nauwelijks iets uit de parlementaire geschiedenis. Het werd eigenlijk vanzelfsprekend geacht dat ieder lid van de gemeenschap recht had op een ouderdomsuitkering (Van Esveld 1955b: 398 e.v.). Daarom is de AOW te typeren als een *volks*verzekering. Wel dook een andere oude strijdvraag op bij de behandeling van de AOW: was het karakter van de wet die van een sociale verzekering of die van een staatspensioen? In de pers werd gesproken van een synthese, maar in navolging van minister Suurhoff en sommige kamerleden sprak Rang (1965: 95) van een compromis: ondanks de bijdrage van de staat aan de premie had de wet door de premiebetaling nog steeds het karakter van een socialeverzekeringswet. Het feit dat ook de hogere inkomensgroepen niet buiten de verzekering werden gehouden met als achterliggende gedachte om de te betalen premie binnen redelijke grenzen te houden, heeft tot kritiek geleid. Niet iedereen vond dat zij verplicht konden worden een deel van hun inkomen voor een ouderdomsuitkering af te zonderen. Van een noodtoestand was bovendien geen sprake. Zonder noodzaak leidde 'machtsaanmatiging' van de gemeenschap tot afstomping van het rechtsgevoel. Het zou eigenlijk aan de personen met een hoger inkomen zelf moeten worden overgelaten op welke wijze zij de verschillende delen van hun inkomen wilden besteden (Van der Ven 1954: 429 e.v.; Molenaar IIB 1958: 1869).

Tot slot wijzen wij er nog op dat als een uitvloeisel van het gedachtegoed van de Commissie-Van Rhijn in 1951 een noodwet werd ingevoerd die op het gebied van de kinderbijslag aan de achterstand van de kleine zelfstandigen ten opzichte van de loonarbeiders een einde moest maken, te weten de Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen. Met deze noodwet was de eerste stap gezet op weg naar een volwaardige volksverzekeringswet, de Algemene Kinderbijslagwet 1962.

5.5. Slotopmerkingen

In de geschiedenis van de socialeverzekeringswetgeving heeft de rechtsgrond, de rechtvaardiging van gemeenschapsdwang, een belangrijke rol gespeeld. De oorspronkelijke band met het burgerlijk recht is in de loop van de tijd uit de discussies over de rechtvaardiging van de socialeverzekeringswetgeving verdwe-

nen. Het arbeidsrecht (inclusief het socialeverzekeringsrecht) had zich verzelfstandigd ten opzichte van het burgerlijke recht. Er was minder en minder reden om leentjebuur te spelen bij het burgerlijke recht. Het arbeidsrecht kende eigen uitgangspunten en regels, deels van publiekrechtelijke aard (Veldkamp 1953: 11 e.v.). Door de uitbreiding van de reikwijdte en de personele werkingssfeer van het socialeverzekeringsrecht werden de rol en de betekenis van het civiele aansprakelijkheidsrecht teruggedrongen.

Na de Tweede Wereldoorlog werd de gemeenschap verantwoordelijk gehouden voor de bestaanszekerheid van ieder lid van de bevolking. Dit feit maakte niet elke vorm van ingrijpen zonder meer aanvaardbaar, zeker niet wanneer de wettelijke maatregel niet alleen zag op sociaal-economisch afhankelijke personen, maar eveneens gericht was op beter gesitueerden die geacht werden voor zichzelf te kunnen zorgen. Het voorzorgsmotief kon in ieder geval niet eenieder overtuigen als dragende grond voor de invoering van een volksverzekering. Doorslaggevend moest dan de solidariteitsgedachte zijn. Sociale zekerheid is publiekrechtelijk georganiseerde maatschappelijke solidariteit (Noordam 1996: 292). In deze lijn dacht bijvoorbeeld Molenaar. Hij had geen bezwaar tegen uitbreiding van de verplichte sociale verzekering tot andere economisch zwakkeren dan arbeiders, maar hij vond het van een andere orde om de gehele bevolking in een stelsel van sociale zekerheid te betrekken. Zo ver reikte, zijns inziens, de solidariteit van de gemeenschap niet. Achteraf kan zijn verzet misschien als een achterhoedegevecht worden afgedaan. Maar zijn waarschuwing raakte een wezenlijk punt van het Nederlandse stelsel van verzekeringen en voorzieningen. Van Esveld bracht dit haarscherp onder woorden toen hij als een van de zorgelijkste punten in de sociale politiek het gevaar voor geestelijke verslapping noemde dat de keerzijde was van de verwezenlijking van het streven naar sociale zekerheid voor elk lid van de bevolking. Vermindering van arbeidslust en misbruik van wetgeving lagen op de loer (Van Esveld 1950: 9). Het aambeeld waarop bijna iedere arbeidsrechtjurist hamerde, zowel voor als na de Tweede Wereldoorlog, betrof daarom de eigen verantwoordelijkheid van het individu. In verband met de latere ontwikkelingen op het gebied van de sociale zekerheid is deze zorg niet misplaatst geweest. Nederland stond aan de vooravond van een uitbouw van het stelsel van verzekeringen en voorzieningen, dat vanaf de jaren tachtig door zijn laagdrempeligheid aan het eigen succes ten onder dreigde te gaan.

Uit de literatuur en de parlementaire geschiedenis komt naar voren dat er nauwelijks een rechtsgrond viel aan te geven die een onderscheid tussen loonarbeiders en andere werkers (zoals kleine zelfstandigen) rechtvaardigde. Deze zienswijze werd na de Tweede Wereldoorlog breed gedeeld. Dat betekent niet dat de rechtsgrond voor een ingrijpen ten behoeve van loonarbeiders dezelfde moet zijn als die ten behoeve van andere werkers. Het antwoord op de vragen of dwang mag worden toegepast, en zo ja in welke mate, hangt af van verschillende factoren, zoals de aard en de behoeften van de specifieke groep van werkers. Loonarbeiders en zelfstandigen zijn bovendien geen homogene en onveranderlijke groepen. Binnen de groepen zelf bestaan eveneens verschillen. Door de hoogte van het inkomen wordt niet iedere werker door alle mogelijke

sociale risico's getroffen. Het moment waarop de staat mag ingrijpen behoeft dus niet voor elke werker hetzelfde te zijn. De omvang van de bemoeiing en de aard van de dwang kunnen voor loonarbeiders anders zijn dan voor andere categorieën van werkers (Veldkamp 1949: 86 e.v.; Van Esveld 1950: 26 e.v.; Van der Ven 1954: 432).

Pas recentelijk is het bereik van de socialeverzekeringswetgeving kleiner geworden en daarmee nam ook de druk op het civiele aansprakelijkheidsrecht en de private, commerciële verzekering weer toe (Hartlief 1997: 72). De verhouding tussen het gezichtspunt dat eenieder verantwoordelijk is voor het eigen levensonderhoud enerzijds en het gezichtspunt dat schade onder bepaalde voorwaarden mag worden afgewenteld op de gemeenschap anderzijds, was enigszins scheef getrokken. Het individu werd overvraagd op zijn solidariteit met de medeleden van de gemeenschap waarin hij leeft; de balans was te veel doorgeslagen naar afwenteling op de collectiviteit. Of, zoals Noordam het formuleerde: is er niet een teveel aan maatschappelijk georganiseerde solidariteit? (Noordam 1996: 295, 296 e.v.) Het stelsel van sociale verzekeringen schuift met een grote regelmaat uit de coulissen van de geschiedenis naar de voorgrond van het politieke en juridische debat. Het is de immer actuele taak van juristen en politici een adequate rechtsgrond te formuleren voor het afwentelen van schade op de gemeenschap bij ongeval, ziekte, invaliditeit, ouderdom en dergelijke en zo mede te zorgen voor een inhoudelijke rechtvaardiging van ons stelsel van sociale verzekeringen.

Geraadpleegde literatuur

Aalberse, P.J.M. (1913), 'Arbeiders-verzekering en Arbeids-contract', *Politieke en sociale studiën VII.2*, Leiden: Futura: 75-113.

Blom, A. en J.J.M. van der Ven (1943), *De rechtspraak betreffende de Ziektewet 1930-1941*, Deventer: Kluwer.

Centrum voor Staatkundige Vorming (1953), *Sociale voorzieningen voor zelfstandigen*, 's-Gravenhage.

Commissie-Van Rhijn (1945), *Sociale Zekerheid, Delen I en II*, 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij.

Esveld, N.E.H. van (1940), *Verplichte Ouderdomsverzekering voor Kleine Zelfstandigen*, Amsterdam: H.J. Paris.

Esveld, N.E.H. van (1950), 'Het rechtskarakter onzer sociale verzekering', *Sociaal Maandblad*, 5, 8/9: 226-249 en 10:258-288.

Esveld, N.E.H. van (1953a), 'Arbeidsrecht en gerechtigheid', in *Van sociale politiek naar sociaal recht: een bundel arbeidsrechtelijke oraties sinds 1885*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1966: 305-324.

Esveld, N.E.H. van (1953b), 'Arbeidsrecht als didactisch begrip', *Van sociale politiek naar sociaal recht: een bundel arbeidsrechtelijke oraties sinds 1885*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1966: 325-350.

Esveld, N.E.H. van (1955a), 'Winston Churchill en de sociale verzekering', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 10, 5: 279 e.v.

Van Esveld, N.E.H. (1955b), 'De algemene ouderdomsverzekering', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 10, 7/8: 398-400.

Fabius, D.P.D. (1909), *Verzekeringsdwang*, Utrecht: Ruys.

Greven H.B. en J.C. de Marez Oyens (1887), 'Is het wenschelijk, ten bate der arbeiders dwangverzekering in te voeren, voor zoover betreft de gevolgen van ongelukken in de uitoefening van het bedrijf ondervonden', *Handelingen van de Nederlandsche Juristen-Vereeniging*, 1887, 1: 1-71 resp.: 152-163.

Hartlief, T. (1997), *Ieder draagt zijn eigen schade*, Deventer: Kluwer.

Jansen, C.J.H. en C.J. Loonstra (1992), *Kopstukken arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer.

Jansen, C.J.H. en C.J. Loonstra (1994), 'De inhoud van collectieve arbeidsovereenkomsten in het interbellum', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 49, 3: 149-165.

Jansen, C.J.H. en C.J. Loonstra (1997), *Functies onder spanning. Een nieuwe oriëntatie op de gezagsverhouding in de arbeidsovereenkomst*, Deventer: Kluwer.

Koopmans, T. (1962), *De begrippen werknemer, arbeider en werknemer*, Alphen aan de Rijn: Samsom.

Molenaar, A.N. (1958), *Arbeidsrecht, Tweede deel B*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Noordam, F.M. (1996), 'Sociale zekerheid en individuele verantwoordelijkheid. De sociale-zekerheidsmens (1946-1996)', in C.J. Loonstra e.a. (red.), *Arbeidsrecht en mensbeeld 1946-1996*, Deventer: Kluwer: 291-303.

Rang, J.F. (1960), *Kernproblemen van de Algemene Ouderdomsverzekering*, Amsterdam: Drukkerij Wed. G. van Soest.

Regout L.W.H. (1896), *Arbeidersverzekering*, Amsterdam: Roeloffzen & Hübner.

Sieburgh, C.H. (2000), *Toerekening van een onrechtmatige daad*, Deventer: Kluwer.

Treub, M.W.F. (1906), *Over sociale verzekering*, Amsterdam: Scheltema & Holkema's Boekhandel.

Veldkamp, G.M.J. (1949), *Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse sociale arbeidsverzekering: een critisch onderzoek naar de grondslagen der sociale arbeidsverzekering*, Alphen aan de Rijn: Samsom.

Veldkamp, G.M.J. (1953), *Inleiding tot de sociale verzekering*, Amsterdam: Veen.

Ven, F.J.H.M. van der (1954), 'Het S.E.R.-advies inzake de toekomstige ouderdomsvoorziening: drie stemmen tegen de volksverzekering', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 9, 9: 429-434.

Artitius Sybrandus Talma



Spaarnestad Fotoarchief

Talma is geboren op 19 februari 1864 te Angeren (Gld). Hij studeerde theologie te Utrecht. Hij koos daaropvolgend voor het predikantschap: eerst in Heinenoord, daarna in Vlissingen en Arnhem. Talma's aandacht voor het sociale vraagstuk was al snel gewekt. Tijdens zijn studie volgde hij reeds vakken waarin sociale verhoudingen centraal stonden (de sociologische wetenschap stond toen nog in de kinderschoenen). In 1891 was hij aanwezig op het eerste Christelijk Sociaal Congres te Amsterdam. Spoedig daarna werd hij lid van Patrimonium en de Anti-Revolutionaire Partij. Deze twee beslissingen duiden op zijn onafhankelijke karakter. Veel meer voor de hand liggend was dat hij zich had aangesloten bij de in 1890 opgerichte Christelijk Nationale Werkmansbond, die onder andere tot doel had, liefde tot de Nederlands Hervormde Kerk te kweken. Patrimonium daarentegen hield zich doelbewust buiten kerkelijke vetes, omdat zij een confessionele scheiding van de protestantse arbeiders als een onnodige versnippering van krachten beschouwde. Toetreding tot de ARP lag evenmin voor de hand. Leider daarvan was immers Abraham Kuyper, die de Hervormde Kerk de rug had toegekeerd en een nieuw kerkgenootschap had opgericht. Wat Talma in de ARP aantrok waren het democratische karakter van de partij, het opkomen voor sociale hervorming, de verheffing van de arbeidersklasse en de uitbreiding van het kiesrecht. In 1901 deed Talma zijn intrede in de politiek als afgevaardigde van het kiesdistrict Tietjerkstradeel. Zijn tegenkandidaat was de sociaal-democraat Troelstra. Bij het aantreden van het rechtse kabinet-Heemskerk in 1908 werd Talma Minister van Landbouw, Nijverheid en Handel. Als minister heeft Talma met tomeloze inzet meegewerkt aan de opbouw van het Nederlandse arbeidsrecht en socialeverzekeringsrecht. Op arbeidsrechtelijk terrein bleek dit uit de herziening van de Arbeidswet 1911, de inwerkingtreding van de Steenhouwerswet 1911, het indienen van de ontwerpen Stuwadoorswet en Landarbeiderswet en zijn poging tot de regeling van de nachtarbeid en zondagsarbeid in bakkerijen. Bekendheid heeft Talma vooral gekregen

met zijn wetgevende activiteiten op het terrein van de sociale verzekering. Onder zijn bewind hebben in 1913 de Invaliditeitswet (ingediend 15 mei 1911), de Ziektewet en de Radenwet (beide ingediend op 18 juli 1910) het *Staatsblad* bereikt. Teneinde dit te bewerkstelligen heeft Talma veel van zijn gedachtegoed moeten prijsgeven. Hij heeft daarbij tevens opmerkelijk veel politieke schade geleden. De parlementaire debatten spitsten zich toe op a) het gekozen stelsel van verplichte verzekering en de beperking daarvan tot arbeiders en b) de uitvoering van de Invaliditeitswet en de Ziektewet door Raden van Arbeid. Deze Raden zouden volgens Talma autonome lichamen van het bedrijfsleven moeten zijn met een brede taak (inclusief verordenende bevoegdheid) op het terrein van de arbeid. Van die gedachte is weinig overgebleven. In 1913 verloor het kabinet-Heemskerk de verkiezingen. Talma trok zich terug uit de politiek. Hij bekleedde opnieuw zijn oude ambt van predikant (te Bennebroek). Zijn werk gedurende de Eerste Wereldoorlog als veldprediker moest hij begin 1916 wegens zijn zwakke gezondheid opgeven. Hij overleed op 12 juli 1916 te Haarlem. De inwerkingtreding van de Radenwet (1919), Ziektewet (1930) en Invaliditeitswet (1919) heeft hij niet meer mogen meemaken.

(C.J.H. Jansen, C.J. Loonstra)

6. Het risque social

P.S. Fluit en A.C.J.M. Wilthagen

6.1. Inleiding

In deze bijdrage gaan we in op de geschiedenis van het principe van *risque social* of sociaal risico binnen de Nederlandse sociale verzekering. In een stelsel van sociale verzekering gebaseerd op het risque social, is het voor de verzekering en uitkering niet relevant in welke sfeer de inkomensschade, in het bijzonder als gevolg van arbeidsongeschiktheid, is ontstaan. De causaliteitsvraag is derhalve niet aan de orde. In een stelsel gebaseerd op *risque professionnel*, bedrijfsrisico, ligt dat anders. Wil men voor een uitkering in aanmerking komen, dan dient de inkomensschade (aantoonbaar) in de beroepssfeer te zijn ontstaan.

Nederland is internationaal gezien al sinds 1967 een buitenbeentje, in de zin dat het Nederlandse socialezekerheidsstelsel op het risque social is gebaseerd, terwijl de meeste buitenlandse stelsels worden gekarakteriseerd door het uitgangspunt van risque professionnel (al dan niet in combinatie met elementen van risque social). In die landen bestaan twee systemen: één voor slachtoffers van bedrijfsongevallen en beroepsziekten en één van algemene aard, gekarakteriseerd door een lager uitkeringsniveau.

Men kan zich, gelet op recente discussies, afvragen of het risque social zijn langste tijd heeft gehad in ons land. Een dergelijk beginsel is sowieso niet vanzelfsprekend in het licht van de schatting dat (in ieder geval de laatste jaren) 30% tot 40% van de gevallen van arbeidsongeschiktheid niet in meer of mindere mate tot de arbeidssituatie is te herleiden (zie bijvoorbeeld Schellart 1989).

De geschiedenis van het risque social wordt in deze bijdrage onderverdeeld in drie perioden. In de eerste periode (1900-1945), de periode waarin de eerste sociale verzekeringen tot stand komen, worden bepaalde regelingen gekenmerkt door het risque professionnel en andere regelingen door het risque social. In de tweede periode (1945-1967), de fase waarin het stelsel van sociale zekerheid wordt uitgebreid, worden diverse voorstellen gedaan die uiteindelijk leiden tot één geïntegreerde arbeidsongeschiktheidsverzekering: de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), een regeling die is gebaseerd is op het risque social. In de jaren (1967-1987) daarop verandert er niet veel op dit punt en deze periode wordt dan ook buiten beschouwing gelaten. In de derde periode (1987-heden) die wel wordt besproken, wordt het stelsel van sociale verzekeringen geherstructureerd. We bezien in hoeverre het risque social een blijvend uitgangspunt blijkt te zijn van de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Bij de bespreking van de geschiedenis van het risque social beperken we ons tot de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Aan de orde komen de Ongevallenwet (OW), de Invaliditeitswet (IW), de Ziektewet (ZW) en de WAO. Op basis van deze regelingen wordt (een deel van) het arbeidsongeschiktheidsrisico verzekerd. In het navolgende wordt per verzekering eerst nagegaan welk risico wordt verzekerd. Vervolgens wordt naar aanleiding van de (rechts)politieke discussie over de wettelijke verzekering bezien welke risicoperceptie ten grondslag ligt aan de verzekering. De aanduidingen 'bedrijfsrisico', oftewel 'risque professionnel' en 'maatschappelijk risico', oftewel 'risque social', kunnen worden beschouwd als risicopercepties. Niet zozeer wordt aangegeven welk risico, dat is welke schadegebeurtenis, wordt verzekerd, maar veeleer hoe het risico wordt gepercipieerd. De risicoperceptie, welke sterk samenhangt met mens- en maatschappijbeelden, speelt een grote rol bij de schadeverdeling. Wanneer een risico wordt aangemerkt als een werknemersrisico, een bedrijfsrisico of een maatschappelijk risico heeft deze opvatting gevolgen voor de schadetoedeling. In paragraaf 6.2 wordt hier verder op ingegaan. De paragrafen 6.3 tot en met 6.5 behandelen de hierboven onderscheiden periodes. Afgesloten wordt met een korte nabeschouwing in paragraaf 6.6.

6.2. Risico en risicoperceptie

Het begrip risico is onlosmakelijk verbonden met verzekeringen, maar heeft een verschillende betekenis, afhankelijk van de context waarin het wordt gebruikt.

In civielrechtelijke termen is de verzekering een wilsovereenkomst gericht op risico-overdracht, dat wil zeggen dat de verzekeraar in ruil voor betaling van een premie het risico overneemt van de verzekeringsnemer. Het begrip risico betekent in deze zin een onzeker voorval of eigenlijk de schadekosten die het gevolg zijn van het intreden van het onzeker voorval. Men is niet zozeer verzekerd tegen het 'onzeker voorval' – dat is per definitie moeilijk of onmogelijk – als wel tegen de financiële gevolgen die zijn verbonden aan het intreden ervan. Bij het intreden van het onzeker voorval zal de verzekeraar, afhankelijk van de afspraken daaromtrent, een deel of het geheel van de schade die het gevolg is van de gebeurtenis uitkeren.

In de sociale verzekering vormt de loonschade die het gevolg is van het intreden van het onzekere voorval de verzekerde schade. Het ongevals-, invaliditeits- en ziekterisico zijn onzekere gebeurtenissen die loondervingsschade kunnen veroorzaken. In verzekeringstechnische termen staat het begrip risico voor schadekans, de kans dat de onzekere schadeveroorzakende gebeurtenis zich voordoet. In deze bijdrage wordt het begrip risico in civielrechtelijke zin gebruikt.

Het denken over en handelen (of nalaten) ten aanzien van risico's heeft een dynamisch karakter. Theoretici als Beck, Luhmann en Giddens laten zien hoe het denken over risico's, dat wil zeggen over de bron, aard en reductie van risico's, in de loop van de geschiedenis verandert. In de periode voor de Verlichting werden risico's vooral als extern gezien, als een 'Act of God', zoals dat

in het Engels wordt aangeduid. Dat hield ook in dat deze risico's moeilijk in te perken werden geacht; het ging om gebeurtenissen, zoals natuurrampen, die mensen nu eenmaal overkwamen. In de periode van de Verlichting en daarna resulteerde de ontwikkeling van de natuurwetenschappen in een toenemend optimisme met betrekking tot het beheersen van externe risico's en het vergroten van zekerheid en veiligheid. De Engelse socioloog Giddens wijst er evenwel op dat het voortschrijdende proces van modernisering ook paradoxale gevolgen heeft gehad. Juist de wetenschappelijke vooruitgang, tot uiting komend in de introductie van nieuwe technologieën, technieken en instrumenten, heeft nieuwe risico's gecreëerd. Het verschil met de 'oude' risico's is dat de nieuwe risico's en onzekerheden door mensen zelf in het leven zijn en worden geroepen. Giddens spreekt van 'manufactured risks', 'a result of human intervention into the conditions of social life and into nature' (Giddens 1994: 4). Een van de veelgenoemde voorbeelden in dit verband is de verkeersveiligheid. Het onderwerp van onze beschouwing, arbeidsonveiligheid en de gevolgen daarvan, in het bijzonder loonschade, is vanuit deze optiek eveneens als 'manufactured' aan te merken. Essentieel is, zoals reeds aangegeven, dat uit een bepaalde risicoperceptie ook bepaalde opvattingen voortvloeien over verzekering, verantwoordelijkheidstoedeling, schadeverdeling en preventie.

6.3. Periode 1: 1900-1945

6.3.1. De Ongevallenwet

Verzekerde schadegebeurtenis

De OW 1901 is de eerste mijlpaal in de geschiedenis van de vaderlandse sociale zekerheid (Schwitters 1991). Door de OW 1901 wordt het ongevalsrisico verzekerd, meer specifiek de schade die het gevolg is van een ongeval die een werknemer is overkomen 'in verband met de uitoefening van het bedrijf'. De OW 1901 dekt dus alleen bedrijfsgebonden schade.

Verzekerd is het verlies aan arbeidscapaciteit en niet het verlies aan verdiencapaciteit. Aan de hand van invaliditeitstabellen waarin de meest voorkomende functiestoornissen zijn opgenomen (arm-, hoofdletsel, et cetera) wordt een bepaald percentage invaliditeit vastgesteld (Noordam 1998: 578). Het verlies van een hand bijvoorbeeld betekent een invaliditeit van 65%; het verlies van een duim betekent een invaliditeit van 20%. De schade die wordt vergoed betreft dus de fysieke schade.

De OW 1901 is tamelijk beperkt van opzet. De wet richt zich alleen op de gevaarlijke bedrijfstakken. In de wet is aangegeven welke bedrijven als gevaarlijk worden beschouwd: onder andere die bedrijven die met krachtwerktuigen, stoom, gassen of ontplofbare of ontvlambare stoffen werken. Na de invoering van de OW 1901 zijn, gelet op de eigen aard van de bedrijfstakken aparte ongevallenregelingen ontstaan voor het zeevaart- en vissersbedrijf, de land- en tuinbouw en de mijnbouw: de Zeeongevallenwet 1919, de Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922 en de Mijnwerkersinvaliditeitswet (1933).

Door de wetsherziening in 1921 wordt de werkingssfeer van de OW aanzienlijk uitgebreid. Ten eerste zijn voortaan alle bedrijven ingevolge deze wet verzekeringsplichtig, behalve zij die al verzekerd zijn op basis van de bijzondere Ongevallenwetten voor de land- en tuinbouw, zeevaart en visserij en mijnbouw. Ten tweede wordt door de OW 1921 het begrip ongeval verruimd: een ongeval dat 'verband houdt met de dienstbetrekking' valt onder de werkingssfeer. Bepaalde ongevallen die buiten de werkplek voorvallen, maar wel verband houden met het werk, bijvoorbeeld verkeersongelukken op weg naar het werk of ongevallen tijdens een dienstreis, worden ook onder de werking van de wet gebracht. Ten derde wordt in 1921 aan de OW het zogenoemde verdisconteringsartikel toegevoegd. Op basis van deze bepaling moet de uitvoerder van de verzekering bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid rekening houden met de verminderde arbeidskansen van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte.

Volgens de Belgische hoogleraar Van Steenberge ontstaat met dit verdisconteringsartikel de breuk met de rest van Europa (Van Steenberge 1993: 34-35). Waar andere landen alleen de fysieke schade vergoeden, vergoedt Nederland ook de economische schade. Van Steenberge betoogt dat zonder deze wijziging de latere stap naar een op risque social gebaseerde arbeidsongeschiktheidsverzekering nooit mogelijk was geweest (de WAO in 1967, zie par. 6.4.2). De verklaring voor deze afwijkende koers wordt gezocht in het feit dat Nederland het enige land was dat niet betrokken was bij de Eerste Wereldoorlog, een oorlog die meer slachtoffers eiste dan de Tweede Wereldoorlog. Nederland kende geen slachtoffers en kon rustig nadenken over het verdisconteren van arbeidsongeschiktheid met werkloosheid, terwijl in de andere landen het grote aantal slachtoffers noopte tot het razendsnel invoeren van de barema's (invaliditeitsschalen), die niet anders dan voor iedereen hetzelfde konden zijn.

In 1928 wordt de werkingssfeer van de OW opnieuw uitgebreid: een aantal met name genoemde beroepsziekten wordt gelijkgesteld met ongevallen. Nadien is dit aantal herhaaldelijk uitgebreid.

De risicoperceptie

De aanduiding door de OW 1901 van het bedrijfsongeval als een afzonderlijke schadeoorzaak is bijzonder in de zin dat gedurende een groot deel van de negentiende eeuw het bedrijfsongeval – ook door werknemers – niet wordt ervaren als een afzonderlijke schadecategorie (Schwitters 1991: 14-21). De omstandigheden op de werkvloer en het bedrijfsongeval worden aanvankelijk gezien als risico's die bij het leven horen. De werknemer verkeert in die tijd permanent in slechte fysieke omstandigheden. Hij staat 24 uur per dag bloot aan invloeden die zijn gezondheid bedreigen in huis, op straat en op de werkvloer. "Het bedrijfsongeval is één van de vele, uit de onontwarbare kluwen van oorzaken van lichamelijke ellende." (Schwitters 1991: 21). We zouden dit met de term *risque naturel* kunnen karakteriseren.

De OW 1901 vormt ook een belangrijk moment in de ontwikkeling van schadetoedeling op basis van schuld naar toedeling op basis van risico. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel wordt geconcludeerd dat bij arbeidsongevallen het schuldbeginsel niet geschikt is als grondslag voor de schadeverdeling.

Bij moderne gecompliceerde productieprocessen zijn ongevallen vaak het gevolg van een samenstel van factoren. Het bedrijfsongeval wordt beschouwd als een vorm van noodlot, waarbij geldt dat het denken in termen van schuld en verwijtbaarheid (en het beginsel van individuele verantwoordelijkheid) tekortschiet. Grote ongelukken kunnen in een klein hoekje zitten, terwijl deze ongelukken ook bij grote oplettendheid en nauwkeurigheid haast onvermijdelijk zijn (Schwitters 1991: 289-293). Lely, de minister die het wetsvoorstel OW in het parlement verdedigt, zegt:

> "Doch het is tevens een gemeenschappelijk belang der nijverheid, hetwelk regeling eischt, want de ongelukken, die niettegenstaande alle voorzorgen, steeds zullen blijven voorkomen, moeten als practisch onvermijdelijk worden aangemerkt en de schade die daaruit voortvloeit, behoort tot de noodzakelijke kosten der productie. Met andere woorden dit risico was te beschouwen als een aan de productie inhaerent risico en moest dus door haar zelve worden gedragen." (Kamerstukken II 1897/98, 182, nr. 3: 12; Wittert van Hoogland I 1940: 23).

Het ongevalsrisico wordt beschouwd als een productierisico, een risico dat onderdeel uitmaakt van het totale bedrijfsrisico, het risque professionnel. De ondernemer wordt geacht het bedrijfsrisico te dragen. In ruil voor het dragen van dit risico, komen hem de winsten toe die in het bedrijf worden gegenereerd.

Ondanks het feit dat wordt gesproken van een arbeidersverzekering en dat "het in strijd met het rechtsbewustzijn is dat de werkman, wien in zijn bedrijf een ongeluk treft, hulpeloos en als een nutteloos werktuig op zijde wordt geschoven", regelt de OW de verzekering van een werkgeversrisico (Wittert van Hoogland I 1940: 22-23 en 62 e.v.). De OW is in feite een publieke aansprakelijkheidsverzekering ten behoeve van de werkgever, waarbij de werknemer optreedt als derde-begunstigde (Noordam 1998: 577).

Het is echter geen zuivere aansprakelijkheidsverzekering van de werkgever, omdat de werknemer die een bedrijfsongeval is overkomen zonder tussenkomst van de werkgever, rechtstreeks een beroep kan doen op de Rijksverzekeringsbank (RVB). De RVB regelt voor de werknemer de claimbeoordeling en verstrekt de uitkering. Heeft de werkgever van de gekwetste werknemer zijn risico niet bij de RVB verzekerd, dan brengt de RVB de uitkeringskosten bij de eigenrisicodrager of risicodragende maatschappij in rekening.

Omdat de gevolgen van een bedrijfsongeval worden beschouwd als bedrijfsonkosten die moeten worden gedragen door de werkgever, is bepaald dat de werkgever de premie betaalt. De werkgevers dienen premies te betalen naar evenredigheid van het risico dat hun bedrijf voor de verzekering oplevert, hetgeen in gevarenklassen tot uitdrukking wordt gebracht. Een andere aanwijzing dat de OW is te beschouwen als een werkgeversverzekering, is dat de wet niet, zoals de meeste latere sociale verzekeringen, een welstands- of inkomensgrens kent. De aard van verzekering, een aansprakelijkheidsverzekering van de werkgever, verzet zich daartegen (Noordam 1998: 578).

6.3.2. De Invaliditeitswet

Verzekerde schadegebeurtenis

De IW 1919 verzekert de schade ten gevolge van arbeidsongeschiktheid die veroorzaakt is door ouderdom of invaliditeit. Invalide in de zin van de wet is de werknemer die door een handicap niet in staat is om met passende arbeid een derde te verdienen van hetgeen een vergelijkbare gezonde persoon verdient. Ouderdom wordt beschouwd als een vorm van invaliditeit (Groeneveld en Stemberg 1920: 23). De verzekerde, die de 65-jarige leeftijd heeft bereikt, mist, aldus wordt aangenomen, grotendeels zijn arbeidskracht en wordt daarom geacht invalide te zijn. Er is een aantal verschillen met het verzekerd risico van de OW 1901. Ten eerste hoeft de invaliditeit geen verband te houden met het werk en wordt dus ook niet-bedrijfsgebonden schade gedekt. De IW verzekert dus het risque social. Ten tweede vormt niet de fysieke, maar de economische schade uitgangspunt van de wet. Niet de arbeidscapaciteit, zoals in de OW, maar het verlies aan verdiencapaciteit wordt gemeten. Om als invalide te worden aangemerkt, moet er een verlies zijn van maar liefst 2/3 van de verliescapaciteit van voor de invaliditeit. De OW neemt het verlies van fysieke arbeidscapaciteit als uitgangspunt en leidt daar de schadeloosstelling ofwel het verlies aan verdiencapaciteit uit af. In de IW wordt precies andersom geredeneerd: het verlies van verdiencapaciteit vormt het uitgangspunt en daaruit wordt afgeleid of iemand invalide is. Ten derde kent de IW geen gedeeltelijke invaliditeit, terwijl in de OW wel wordt onderscheiden naar de mate van arbeidsongeschiktheid.

De IW dekt alleen het langdurend arbeidsongeschiktheidsrisico. Er wordt geen rente uitgekeerd bij tijdelijke invaliditeit. Als niet vaststaat dat de invaliditeit blijvend is, dient een werknemer te onderzoeken of hij gedurende het eerste half jaar aanspraak heeft op een uitkering op grond van de ZW (zie par. 6.3.3).

Risicoperceptie

De rechtsgrond die aan de IW ten gronde is gelegd is de leer van het uitgestelde loon. De progressieve anti-revolutionaire minister Talma, die verantwoordelijk is voor het wetsvoorstel, beschouwt 'de arbeid' ofwel de loondienstverhouding als rechtsgrond voor de verplichte verzekering. Het loon van de werknemer behoort op basis van deze leer ook toereikend te zijn in tijden dat iemand ten gevolge van ouderdom en invaliditeit niet meer kan werken. Voor dit doel moet een deel van het loon worden gereserveerd.

> "Onze geheele arbeidsverzekering is eigenlijk niets anders dan een poging om den loonvorm zoodanig te maken, dat wanneer iemand gearbeid heeft, dat loon bestaat uit twee delen: in de eerste plaats dat in geld dat hij mee naar huis krijgt en waarmee hij zijn huishouden kan onderhouden, en in de tweede plaats het geld, dat, omgezet in premie hem in staat stelt om, wanneer hij invalide wordt, wanneer hij, hetzij bij ziekte, hetzij bij invaliditeit, hetzij bij ouderdom, niet meer in staat is te werken, hem te geven een inkomen uit zijn loon." (Amelink 1939: 53).

Talma's constructie houdt geen verzorging in van de armlastige, invalide mens, maar is een regeling van de arbeidsovereenkomst en de loonvorming. De onderbouwing van de IW, die ondanks verzet uiteindelijk wordt geaccepteerd door de confessionele meerderheid in het parlement (SDAP, de vrijzinnig-democraten en de unie-liberalen zijn tegen invoering van de IW en pleiten voor een staatspensioen voor behoeftige ouderen) geeft aan dat de IW kan worden beschouwd als een verzekering ten behoeve van de werknemer (Hertogh 1998: 55-93). Het invaliditeitsrisico wordt niet, zoals het ongevalsrisico, gezien als een onderdeel van het totale bedrijfsrisico, het risque professionnel dat de werkgever dient te dragen, maar als een maatschappelijk risico dat wordt gerekend tot de sfeer van de werknemer: de werknemer wordt door de IW in feite verplicht geld te reserveren voor tijden van invaliditeit en ouderdom. Op basis van praktische overwegingen, onder meer om loonstijgingen te voorkomen, is er voor gekozen om de werkgever deze reserveringen te laten afdragen. De premie is dus een werkgeverspremie, maar in feite gaat het om een deel van het loon dat via de werkgever wordt afgedragen (Klosse 1989: 94).

Dat het invaliditeitsrisico wordt gerekend tot de sfeer van de werknemer kan voorts worden afgeleid uit het gegeven dat voor de verzekering een inkomens- en welstandsgrens geldt. De IW hanteert een loongrens van *f* 1200 per jaar. In 1929 wordt de grens opgetrokken van *f* 1200 tot *f* 2000 per jaar. Arbeiders met een hoger inkomen worden geacht hun eigen risico te kunnen dragen. Hetzelfde geldt voor de werknemer die zelf of wiens echtgenoot is aangeslagen voor de vermogens- of inkomensbelasting van meer dan *f* 3000 per jaar. Een tweede aanwijzing is dat de hoogte van de premie varieert met de leeftijd, het geslacht en het beroep van de verzekerde. De hoogte van de premie is dus afhankelijk van kenmerken van de werknemer en niet zoals bij de OW 1901 van kenmerken van het bedrijf.

6.3.3. De Ziektewet

Verzekerde schadegebeurtenis

De ZW 1913, die pas in 1930 in werking zal treden, verzekert het risico van tijdelijke arbeidsongeschiktheid wegens ziekte. Het gaat in tegenstelling tot de OW en de IW om ongeschiktheid tot het verrichten van de bedongen arbeid, dat wil zeggen de werkzaamheden die worden verricht op het moment van intreden van de arbeidsongeschiktheid. Het moet bovendien gaan om volledige arbeidsongeschiktheid. De wet kent dus net als de IW geen onderscheid in mate van arbeidsongeschiktheid en verzekert het risque social.

Het arbeidsongeschiktheidsbegrip sluit aan op dat van de OW in de zin dat niet het (economische) verlies van verdiencapaciteit (volgens het systeem van de IW), maar de (fysieke) ongeschiktheid uitgangspunt is bij de vaststelling of iemand arbeidsongeschiktheid c.q. ziek is.

In de ZW 1913 is bepaald dat de werknemer die arbeidsongeschikt is vanwege een bedrijfsongeval of beroepsziekte en een beroep kan doen op de OW, geen aanspraak heeft op een ZW-uitkering. Arbeidsongeschiktheid die niet van tijdelijke aard is en niet in verband staat met een bedrijfsongeval of beroeps-

ziekte, wordt aangemerkt als invaliditeit, indien wordt voldaan aan de eisen van de IW.

De risicoperceptie
Welke risicoperceptie ligt aan de nieuwe verzekering ten grondslag? Op basis van argumenten die wij bij de IW genoemd hebben en die ook hier gelden, wordt het ZW-risico beschouwd als een maatschappelijk risico dat wordt gerekend tot de sfeer van de werknemer. Ten eerste kent de ZW 1913 dezelfde rechtsgrond als de IW: de door Talma geformuleerde leer van het uitgestelde loon. Ten tweede geldt er op basis van de ZW 1913 een loongrens. De loongrens is aanvankelijk op *f* 3000 gesteld, maar deze wordt in de loop van de tijd diverse malen verhoogd en in 1967 afgeschaft.

6.4. Periode 2: 1945-1967

6.4.1. Op weg naar de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

Voor we ingaan op het verzekerd risico en de risicoperceptie die aan de WAO ten grondslag liggen, wordt de aanloop naar de WAO besproken. Op weg naar de WAO spelen een rol de rapporten van de Commissie-Van Rhijn, de Stichting van de Arbeid (STAR), de Gemengde Commissie-Van Rhijn, de Sociaal-Economische Raad (SER) en de toenmalige Sociale Verzekeringsraad (SVR). Deze rapporten worden achtereenvolgens behandeld.

Met het einde van de Tweede Wereldoorlog vangt ook een nieuwe periode in de geschiedenis van de sociale verzekering aan. Deze periode wordt gemarkeerd door de verschijning in 1945 van het rapport *Sociale zekerheid* van de Commissie-Van Rhijn, een commissie die in 1943 wordt ingesteld door de Minister van Sociale Zaken met de opdracht om algemene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale verzekering in Nederland. In het rapport wordt benadrukt dat de sociale verzekering geen zaak is van een individuele werkgever en werknemer, maar moet worden gerekend tot de collectieve verantwoordelijkheid van de gemeenschap. Op basis van deze overweging stelt de commissie voor dat sociale risico's over een groot collectief moeten worden uitgesmeerd en dat dus de sociale verzekeringen, ook de Ongevallenwetten, worden gefinancierd door werkgevers, werknemers en de overheid en dat het verband tussen risico en premie wordt losgelaten. Er dienen met andere woorden uniforme premies te gelden. Veldkamp en ook anderen menen dat deze voorstellen aantonen dat "het leerstuk van het risque professionnel in het arbeidsrecht zo min als in de literatuur meer die vaste plaats heeft welke het decennia geleden heeft gehad." (Veldkamp 1949: 170).

Veldkamp, Van der Ven en Van Schouwenburg zien in die tijd een ontwikkeling in de richting van het risque social als nieuwe rechtsgrond (Veldkamp 1946 en 1949; Van Schouwenburg 1946; Van der Ven 1948). Op basis van de risicobeschouwing van het risque professionnel wordt het ongevalsrisico gezien als "een der kwade risico's der onderneming, hetwelk echter inhaerent is aan de bedrijfsvoering en in verband daarmee geheel door de onderneming moet

worden gedragen" (Veldkamp 1949: 162). In deze risicobeschouwing wordt miskend dat "in een op arbeidsdeling en arbeidsgemeenschap berustende maatschappij de sociaal-economische werkzaamheid van ieder individu de sociaal-economische werkzaamheid der anderen beïnvloedt en dat het risico voor het ene individu mede bepalend is voor dat van anderen, zodat ook deze in het risico van de eerste moeten meedragen". (Veldkamp 1949: 172).

De Commissie-Van Rhijn wil het bestaande onderscheid tussen de IW (gebaseerd op het risque social) en de Ongevallenwetten handhaven. De commissie is verdeeld over de grondslag van de ongevallenverzekering. Een deel wil één (op het risque social gebaseerde) algemene bedrijfsverzekering tegen ziekte en ongevallen in het leven roepen, waarbij de vraag of het ongeval verband heeft met het werk niet relevant is (Commissie-Van Rhijn II 1945: 79-80). De verzekering zou enerzijds duurder zijn omdat de dekking veel breder is dan die van de bestaande OW 1921, maar anderzijds wordt door de vereenvoudiging van de verzekering een aanzienlijke kostenbesparing verwacht. Niet langer hoeft te worden onderzocht of arbeidsongeschiktheid een gevolg is van een ongeluk tijdens het werk of niet. Een ander deel van de commissie vindt dat het risque professionnel en de bedrijfsgebondenheid van de schade uitgangspunt moet blijven van de verzekering, omdat juist de bedrijfsgebondenheid de geprivilegieerde positie van de werknemer rechtvaardigt. Juist omdat de arbeidsongeschiktheid bedrijfsgebonden is, is de uitkering van de OW royaler dan de IW (Commissie-Van Rhijn II 1945: 79).

De commissie is het er wel over eens dat de IW ingrijpend moet worden verbeterd. De IW-uitkering moet worden verhoogd om de grote inkomensovergang tussen de ZW-uitkering (80% laatstverdiende loon) bij tijdelijke arbeidsongeschiktheid en de niet-inkomensgerelateerde IW-uitkering te verkleinen. Ook dient volgens de commissie de personenkring te worden uitgebreid: het in de IW verankerde ouderdomspensioen voor werknemers moet worden uitgebreid tot een pensioen voor elke Nederlander boven de 65 jaar.

Over de adviezen van de Commissie-Van Rhijn vraagt de toenmalige Minister van Sociale Zaken, Drees, advies aan het bestuur van de STAR. In 1945 en 1946 brengt de STAR in antwoord op dit verzoek twee adviezen uit. Ten aanzien van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen pleit de STAR niet voor een unificatie van de diverse arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Geadviseerd wordt de royale, op het risque professionnel gebaseerde ongevallenverzekeringen te handhaven.

Na de ontvangst van deze adviezen stelt de Minister van Sociale Zaken een commissie in met leden van de STAR en leden van de Commissie-Van Rhijn. Het rapport van deze zogenoemde Gemengde Commissie-Van Rhijn uit 1948 betekent in zekere zin een omslag in het denken over het risque social. Ondanks het feit dat de gemengde commissie kiest voor een op het risque professionnel gebaseerde ongevallenverzekering, vraagt zij zich nadrukkelijk af of een afzonderlijke (op het risque professionnel gebaseerde) ongevallenverzekering nog wel te verdedigen is (Gemengde Commissie-Van Rhijn 1948: 20). Er worden verschillende voordelen genoemd van een uniforme op het risque social gebaseerde arbeidsongeschiktheidsverzekering: het is vaak lastig vast te stellen of de arbeidsongeschiktheid verband houdt met de dienstbetrekking of

niet, de uitvoering wordt sterk vereenvoudigd en ook wordt dan het grote verschil in uitkeringsrechten tussen de IW en de OW opgeheven. Om "historische en praktische redenen" wordt een dergelijke oplossing echter niet haalbaar geacht. Ten eerste wil men de OW-verzekerden er niet in uitkering op achteruit laten gaan, ten tweede is er geen financiële ruimte om alle arbeidsongeschikten een uitkering op het niveau van de OW te verstrekken en ten derde zou Nederland ten opzichte van het buitenland erg uit de pas lopen.

In 1952 wenden minister Joekes en staatssecretaris Van Rhijn zich tot de SER voor advies over de herziening van de invaliditeitsverzekering. Een van de vraagpunten in de adviesaanvraag is of het aanbeveling verdient bij de herziening van de verzekering het onderscheid tussen (een op het risque professionnel gebaseerde) ongevallenverzekering en (een op het risque social gebaseerde) ziekte- en invaliditeitsverzekering te handhaven (SER 1957: 105). In het advies, dat in 1957 wordt gepubliceerd, gaat de SER niet direct op deze vraag in. Hij stelt voor, teneinde een verdere vertraging in het uitbrengen van advies te voorkomen, het advies te beperken tot een voorstel voor een nieuwe invaliditeitsverzekering (SER 1957: 7). Toch stipt de SER een unificatie van de diverse arbeidsongeschiktheidsverzekeringen aan. "Gestreefd is naar een opzet van de invaliditeitsverzekering welke op bepaalde punten nauw aansluit bij die van de ongevallenverzekering en welke voor een eventuele coördinatie of samensmelting van beide takken van verzekering geen nieuwe moeilijkheden oproept." (SER 1957: 8).

Deze woorden hebben een voorspellende waarde, want de WAO, een 'samensmelting' van IW en Ongevallenwetten, is voor een belangrijk deel geschoeid op de leest van dit SER-voorstel voor een nieuwe invaliditeitsverzekering. In aansluiting op dit advies stelt de SVR in een interim-advies uit 1958 voor om het SER-voorstel voor een nieuwe invaliditeitswet als uitgangspunt te nemen voor één arbeidsongeschiktheidsverzekering waarin de invaliditeitsverzekering en de Ongevallenwetten zijn geïntegreerd (SVR 1960: 78-83). De SVR meent op basis van twee argumenten dat de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering niet gebaseerd moet zijn op het risque professionnel, maar net als de IW op het risque social. Het eerste argument is dat het risque professionnel als rechtsgrond voor de OW wordt beschouwd te zijn "achterhaald door de sociale ontwikkeling" (SVR 1960: 81). De sociale ontwikkeling geeft aan dat "de arbeid, de feitelijke arbeidsverhouding de rechtsgrond is waarop de verzekering berust." Op basis van die rechtsgrond dienen werknemers beschermd te worden "tegen gevaren en invloeden waaraan hun arbeidskracht, buiten hun toedoen om, van nature blootstaat." Als het risico toch intreedt behoort een verzekering de werknemers te beschermen tegen loonderving die het gevolg is van het intreden van het risico. Deze argumentatie verwijst naar Talma's leer van het uitgestelde loon en zijn uitgangspunt dat 'de arbeid' de rechtsgrond is voor de verzekeringsplicht. Het tweede argument is dat de OW 1921 schade dekt die niet wordt gerechtvaardigd door haar rechtsgrond. Geleidelijk is de verzekering immers uitgebreid tot ongevallen die "niets met het eigenlijke bedrijfsrisico te maken hebben", zoals verkeersongevallen, ongevallen tijdens de pauze en ongevallen tijdens uitstapjes van het bedrijf (SVR 1960: 81).

Het SER-advies uit 1960 bevestigt het advies van de SVR uit 1958: er moet een geünificeerde arbeidsongeschiktheidsverzekering komen, gebaseerd op het SER-voorstel voor een nieuwe Invaliditeitswet uit 1957. Het wetsvoorstel WAO van Veldkamp ligt direct in het verlengde van deze adviezen.

6.4.2. De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

Verzekerde schadegebeurtenis

In de WAO zijn de Ongevallenwetten en de Invaliditeitswetten geïntegreerd. De verzekering dekt het algemene arbeidsongeschiktheidsrisico. Door de invoering van de WAO is ook de ZW gewijzigd. Voor zowel de ZW als de WAO geldt sindsdien dat de arbeidsongeschiktheid een gevolg dient te zijn van ziekte of gebreken. Het arbeidsongeschiktheidsbegrip van de twee regelingen verschilt echter wezenlijk. In de WAO draait het om iemands verdiencapaciteit, in de ZW om de arbeidscapaciteit. De ZW verzekert de kortdurende en de WAO de langdurende arbeidsongeschiktheid. Is iemand na een jaar nog arbeidsongeschikt, dan wordt hij gekeurd en treedt het WAO-regime in werking.

De WAO heeft kenmerken van de OW en de IW. Net als bij de IW is bij de WAO sprake van een economische schadebegrip: verzekerd is het verlies aan verdiencapaciteit dat een gevolg is van ziekte of gebreken. Bovendien wordt in de WAO, evenals in de IW, geen onderscheid gemaakt tussen arbeidsgebonden en niet-arbeidsgebonden schade: de ziekte of gebreken kunnen een gevolg zijn van factoren in de privé- of in de werksfeer. Het risque social vormt de grondslag van de WAO.

De WAO draagt ook kenmerken van de OW: de uitkeringen zijn loongerelateerd, er is een differentiatie in de mate van arbeidsongeschiktheid en het verdisconteringsartikel uit de OW 1921 wordt in de WAO overgenomen.

Risicoperceptie

In de memorie van toelichting van de WAO wordt gesteld dat de algemene opinie is dat een oneigenlijke tweedeling is ontstaan tussen mensen die loondervingsschade lijden door een bedrijfsongeval of beroepsziekte en dientengevolge een beroep kunnen doen op de relatief royale uitkering van de OW en degenen die op een andere manier arbeidsongeschikt zijn geworden en aanspraak hebben op de veel minder royale schadeloosstelling van de IW. (Mede daarom is vooruitlopend op de invoering van de WAO, op 1 januari 1963 de Interimwet Invaliditeitsrentetrekkers (IWI) in werking getreden, op basis waarvan de IW-uitkeringen aanzienlijk zijn verhoogd en een onderscheid is aangebracht in mate van invaliditeit). Ten aanzien van deze tweedeling wordt in de memorie van toelichting opgemerkt: "In het sociaal politieke denken is het steeds meer naar voren gekomen, dat niet beslissend dient te zijn, hoe iemand arbeidsongeschikt is geworden, maar de omstandigheid, dat men arbeidsongeschikt is en dat dit maatschappelijke consequenties heeft." (Kamerstukken II 1962/63, 7171, nr. 3: 2).

Het laten vervallen van het onderscheid tussen beroeps- en niet beroepsgebonden schade wordt verdedigd door te verwijzen naar de rechtsgrond van de WAO, de leer van het gerechtvaardigde of uitgestelde loon. Deze leer wordt aangemerkt als een beginsel dat is afgeleid van twee andere beginselen: het recht van ieder mens op zelfontplooiing en het recht op gelijke kansen (Kamerstukken II 1962/63, 7171, nr. 3: 2-3). Het recht van ieder mens op zelfontplooiing wijst, zo staat in de memorie van toelichting, op de noodzaak van een sociale verzekering die aan de arbeidsongeschikte mens de materiële mogelijkheid biedt om zich te ontplooien.

Het recht op gelijke kansen wijst op de noodzaak dat het risque social uitgangspunt is van de sociale verzekering. Niet alleen dient een (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte zoveel mogelijk gelijke kansen te hebben als een gezond iemand, maar ook dient de ene arbeidsongeschikte zoveel mogelijk gelijke kansen te hebben als de andere arbeidsongeschikte.

Het gelijkheidsbeginsel is dus, afgaande op de wetsgeschiedenis, de voornaamste reden dat het risque social grondslag is geworden van de WAO. Het verschil in uitkeringsrechten en kansen tussen de IW en de Ongevallenwetten wordt niet langer aanvaardbaar geacht. Met het begrip risque social wordt in eerste instantie aangegeven dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen beroepsgebonden en niet-beroepsgebonden schade, maar tevens dat het arbeidsongeschiktheidsrisico niet wordt beschouwd als 'een privaat risico', maar (letterlijk) als een sociaal risico. In de wetsgeschiedenis wordt het arbeidsongeschiktheidsrisico een sociaal risico genoemd, een risico dat geen 'privaat bedrijfsrisico' is. De vooroorlogse socialeverzekeringswetgeving staat in belangrijke mate onder invloed van "een individualistische aan het private verzekeringsrecht ontleende denkwijze en wordt daardoor in menig opzicht door individualistische karaktertrekken gekenmerkt." (Kamerstukken II 1962/63, 7171, nr. 3: 1-2). Dit blijkt volgens de memorie van toelichting onder meer uit het gegeven dat in de vooroorlogse verzekeringen wordt gestreefd naar een individueel ruilevenwicht tussen betaalde premie en betaling van uitkering. De sociale verzekering heeft zich geleidelijk gedistantieerd van deze individualistische benadering en is een zelfstandig bestaan gaan leiden. Maatschappelijke solidariteit is kenmerkend voor de zelfstandige sociale verzekering. Het arbeidsongeschiktheidsrisico, ook het ongevalsrisico, kan geen privaat risico zijn:

> "Indien het winststreven der onderneming het enige doel van het bedrijf was, dan zou het ongevalsrisico een privaatbedrijfsrisico zijn. In onze maatschappij evenwel, welke voor de maatschappelijke behoeftevoorziening een uitgebreid productiesysteem met daaraan verbonden ongevalsrisico's noodzakelijk maakt, kan het ongevalsrisico geen privaatrisico zijn. Het ongevalsrisico is een sociaal risico, dat op alle bedrijven even zwaar moet drukken." (Kamerstukken II 1962/63, 7171, nr. 3: 2-3).

Gesteld wordt dat het ongevalsrisico onderdeel is van het "het productiesysteem" en daarom geen privaat risico kan zijn. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de OW blijkt echter dat ook toen is opgemerkt dat arbeidsongeschiktheid moet worden beschouwd als een maatschappelijk noodlot dat inherent is aan het moderne productieproces. Alleen wordt aan dezelfde constatering een ander

gevolg verbonden. In de OW wordt het risico opgevat als onderdeel van het bedrijfsrisico en ook toegedeeld aan de individuele werkgever. In de WAO wordt daarentegen gewezen op de maatschappelijke functie van het bedrijf(sleven). Een bedrijf mag niet louter worden beschouwd als een onderneming die op winst is gericht. Een bedrijf voorziet in een deel van de maatschappelijke behoeften en heeft daarom ook een belangrijke maatschappelijke functie. Als maatschappij kiezen we voor een bepaald productiesysteem, zo wordt geredeneerd, en dus kiezen we ook voor de risico's die daarmee samenhangen. De maatschappij dient dan ook collectief de ongevalsrisico's te dragen die voortvloeien uit het productiesysteem.

Deze risicoperceptie houdt in dat het WAO-risico niet als een individueel werknemers- of werkgeversrisico, maar als een collectief risico moet worden gekwalificeerd. De WAO-premie is dan ook een collectieve premie, een landelijk uniforme premie die voor elke werkgever of werknemer, ongeacht bedrijfssoort of bedrijfstak, even hoog is. Hiermee wordt de verschuiving gemarkeerd van een stelsel van sociale verzekeringen naar een stelsel van sociale zekerheid.

In de hier verder niet besproken periode van 1967 tot 1990 wordt wel gediscussieerd over het arbeidsongeschiktheidscriterium van de WAO. Met name in de tweede helft van deze periode, wanneer het arbeidsongeschiktheidsvolume sterk oploopt, worden vragen gesteld over de handhaving van het ruime criterium. De discussie gaat evenwel niet over al dan niet handhaven van het risque social, maar over de verdiscontering, mede vanwege de stijgende werkloosheid (Klosse 1989: 410-419, 523-529). Ondanks de discussie over de verdiscontering, die culmineert in de afschaffing daarvan in 1987 in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid, gaat in de tweede helft van de jaren zeventig en in de jaren tachtig de meeste aandacht uit naar het probleem van de werkloosheid. Een uitzondering betreft de door de Tweede Kamer verijdelde poging van de regering om in 1988 het IAO-verdrag 121 – en in 1997 deel VI van de Europese Code inzake sociale zekerheid – op te zeggen opdat het Nederlandse systeem, waarin geen onderscheid wordt gemaakt naar oorzaak van de arbeidsongeschiktheid, niet langer gebonden zou zijn aan de hogere (uitkerings)eisen die gelden voor slachtoffers van bedrijfsongevallen en beroepsziekten (Pennings 2000: 40-41).

6.5. Periode 3: 1990-heden

In de periode 1990 heden komt het principe van risque social enigszins onder vuur te liggen. Dit verzet tegen het risque social is terug te voeren op ten minste twee ontwikkelingen.

Ten eerste betreft dat de herschikking van financiële verantwoordelijkheden. Door de invoering van diverse wijzigingen in de ZW en WAO in de jaren negentig wordt de individuele werkgever in toenemende mate financieel aangesproken op het arbeidsongeschiktheidsvolume in zijn bedrijf. De aanleiding tot deze maatregelen is het sterk gegroeide volume van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De filosofie achter de diverse wijzigingsmaatregelen is dat

degene die invloed heeft op het arbeidsongeschiktheidsvolume financieel moet worden aangespoord het volume te beperken. De individuele werkgever wordt aangewezen als degene die de meeste invloed heeft op het volume: door een goed arbo- en ziekteverzuimbeleid en een beleid gericht op preventie van arbeidsongeschiktheid en op reïntegratie van arbeidsongeschikten is de individuele werkgever in staat om het arbeidsongeschiktheidsvolume te verminderen. De maatregelen zijn met andere woorden gericht op terugdringing van de bedrijfsgebonden arbeidsongeschiktheid waar de werkgever invloed op heeft.

In 1992 wordt het bonus-malussysteem (BMS) ingevoerd. Het BMS houdt in dat de werkgever voor elke werknemer die arbeidsongeschikt wordt een boete (malus) moet betalen, tenzij hij de werknemer binnen zijn eigen onderneming herplaatst. De werkgever krijgt een financiële bonus als hij een gedeeltelijk arbeidsongeschikte opneemt in zijn onderneming. Tijdens de parlementaire behandeling van het BMS, opgenomen in het wetsvoorstel Terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume, maakt een deel van het parlement bezwaar tegen oplegging van een malus wanneer de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid van de werknemer buiten de werksfeer ligt (Handelingen II 1991/92: 612-613 en 1967-2003). Staatssecretaris Ter Veld, die het wetsvoorstel verdedigt, stelt in antwoord op dit bezwaar dat het inconsequent is bij de malusoplegging wel en in de WAO geen rekening te houden met de oorzaak van arbeidsongeschiktheid (Handelingen II 1991/92: 2143.). Voor, maar met name ook na inwerkingtreding van het BMS keren de werkgevers zich massaal tegen malusopleggingen. Een belangrijk bezwaar is dat een malus wordt opgelegd, ook als de oorzaak buiten de invloedssfeer van de werkgever ligt (zie onder andere Knegt, Vinke en De Vos 1993). Om allerlei redenen, waaronder de hevige protesten van de werkgevers, wordt in 1995 het BMS afgeschaft. Dat leidt echter niet tot de teloorgang van het instrument van financiële prikkels in het socialezekerheids- en arbeidsomstandighedenbeleid.

Enkele jaren later wordt op basis van de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba) een vergelijkbaar systeem ingevoerd. Kent de individuele werkgever in zijn onderneming een hoger dan gemiddeld arbeidsongeschiktheidscijfer, dan vertaalt zich dit in een hogere premie. Het verschil met het BMS is dat in een het systeem van premiedifferentiatie een hoger arbeidsongeschiktheidsvolume in een bedrijf niet altijd hoeft te leiden tot een hogere gedifferentieerde premie. Dit hangt immers af van de vraag of het gemiddelde al dan niet omhoog is gegaan. In het BMS daarentegen betekende elke nieuwe arbeidsongeschikte in beginsel een nieuwe boete. Ook bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel-Pemba wordt (weliswaar minder nadrukkelijk dan in het debat over het BMS) opgemerkt dat het niet redelijk is dat een werkgever door de Pemba wordt afgerekend op een hoger arbeidsongeschiktheidsvolume, indien de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid niet in de bedrijfssfeer ligt (Handelingen II 1996/97: 1676, 1771-72). De bewindsman antwoordt ook hier dat wat hem betreft het risque social niet ter discussie staat .

Een tweede ontwikkeling waardoor het risque social onder druk komt te staan, is de toegenomen aandacht voor activering en reïntegratie aan het einde

van de jaren tachtig en in de jaren negentig. In de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat, in de jaren zestig en zeventig, wordt, ondanks de woorden die worden gewijd aan 'revalidatie', oftewel reïntegratie, inkomensbescherming gezien als primaire functie van de sociale verzekering en kan men zich ten tijde afvragen waarom – als het gaat om het verlenen van schadeloosstelling – een scherp onderscheid naar de oorzaak van de loondervingsschade noodzakelijk is. Voor een goed activerings- en reïntegratiebeleid is een duidelijke onderscheiding van verschillende risico's en een helder inzicht in de oorzaken van loonderving(schade) wel van belang. "Een politiek van ontschadiging moet verschillend zijn al naar gelang de oorzaak of oorzaken van de schade." (De Leede 1982: 37). Een – overigens niet noodzakelijk – gevolg van de invoering van het risque social is dat, zo wordt in een discussie over causaliteit en arbeidsongeschiktheid in 1993 opgemerkt, veel kennis over de oorzaken van arbeidsongeschiktheid verloren is gegaan en registratie van oorzaken begin jaren negentig vrijwel ontbreekt (Hermans en Prins 1993: 74). Wanneer er geen kennis is over de oorzaken van arbeidsongeschiktheid is een preventie-, activerings- en reïntegratiebeleid haast onmogelijk. In diverse publicaties wordt het Nederlandse systeem van registratie van ongevallen en beroepsziekten als een van de meest gebrekkige in Europa aangemerkt (zie Willems 1987; Van der Laan 1992). Niettemin wordt beseft dat een stelsel gebaseerd op risque professionnel andere typerende nadelen heeft, zoals blijkt uit de ervaringen van buurlanden. Deze nadelen betreffen in het bijzonder de moeilijkheid om een arbeidsongeval af te bakenen van andere ongevallen en de kostbare juridische en medische procedures die hiermee gepaard gaan (Van Steenberge 1993: 32-34; Pennings 2000: 36-41: Sociale Nota 2001: 133). Verder zijn in het buitenland de uitkeringen voor sociale risico's in het algemeen lager dan voor beroepsrisico's.

Naarmate werkgevers meer 'geprikkeld' worden in het kader van het nieuwe, 'activerende' preventie- en reïntegratiebeleid – in 1996 wordt de ZW (goeddeels) vervangen door de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte, welke een eigen risico voor de werkgever kent – blijken zij meer geprikkeld te raken. Met name het midden- en kleinbedrijf roert zich in dit opzicht en ventileert met regelmaat de mening dat het onrechtvaardig is dat bedrijven worden 'afgerekend' op arbeidsongeschiktheid en ziekteverzuim van hun werknemers, terwijl zij op een deel van dat volume geen invloed hebben aangezien het in de privésfeer wordt veroorzaakt (zie bijvoorbeeld MKB-Nederland 1996). Zo wordt bijvoorbeeld gewezen op het risico van gevaarlijke sporten.

Deze onvrede resulteert onder meer in de wens van het bedrijfsleven om zieke werknemers met voorrang te kunnen laten behandelen in bedrijvenpoli's van ziekenhuizen of in speciale behandelcentra. Minister Borst van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stellen in de zomer van 1999 voor speciale behandelcentra op te zetten voor werknemers met 'arbeidsgerelateerde ziekteverschijnselen'. De meerderheid van de Tweede Kamer staat afwijzend tegenover dit voorstel. Gevreesd wordt voor een tweedeling in de zorg. Vraagtekens rijzen onder meer over het onderscheidend vermogen van het begrip arbeidsgerelateerde

aandoening: veel aandoeningen kunnen (mede) hun oorzaak hebben in de privé-sfeer. In een commentaar wordt echter gesproken over 'struisvogelpolitiek':

> "In de eerste plaats heeft de Kamer zelf als medewetgever de deur wagenwijd opengezet voor de ontwikkeling waarover zij zich nu beklaagt. Wie werkgevers, verzekeraars en arbodiensten (financieel) aansprakelijk stelt voor de risico's van WAO en ziekteverzuim, kan zich er moeilijk over beklagen dat het bedrijfsleven poogt de (financiële) gevolgen daarvan te beperken. Treurig is ook dat de Kamermeerderheid niet beseft dat de ontwikkelingen die zij vreest al lang gaande zijn." (redactioneel commentaar *de Volkskrant* 1 september 1999).

Ook de recente discussie over het verhaalsrecht in het kader van de WAO en de ontwikkelingen met betrekking tot de civielrechtelijke werkgeversaansprakelijkheid dragen er aan bij dat het beginsel van risque social in de jaren negentig en daarna niet langer als vanzelfsprekend wordt beschouwd. De oorzaken van arbeidsongeschiktheid komen meer en meer in het vizier. Echter, hoewel het draagvlak van het risque social lijkt te zijn afgenomen in vergelijking met de vorige periode, wordt het principe (nog) niet fundamenteel ter discussie gesteld. Op het terrein van de sociale zekerheid gaat meer aandacht uit naar de herstructurering van de uitvoeringsorganisatie en het langs andere wegen (zoals strengere keuringen) indammen van de WAO-instroom en het vergroten van de uitstroom.

6.6. Conclusie

Onze historische beschouwing laat zien dat de perceptie van het risico op arbeidsongeschiktheid in de afgelopen honderd jaar sterk is veranderd. Voor de invoering van de OW in 1901 werd het risico om slachtoffer te worden van een arbeidsongeval of beroepsziekte (voorzover herkend), met alle gevolgen van dien, als een extern of 'natuurlijk' en te accepteren risico gezien – ook door werknemers. Deze risicoperceptie (door ons als risque naturel getypeerd) verandert evenwel, hetgeen tot uiting komt in de uitvoering van de OW. In de nieuwe optiek wordt het risico op arbeidsongeschikt als *manufactured* beschouwd, letterlijk, in enge zin, als 'geproduceerd' in bedrijven en fabrieken. Het risico wordt toebedeeld aan de individuele ondernemer (zij het via een collectieve verzekering), aan wie immers ook de winst van zijn bedrijfsactiviteiten toekomt. Aldus wordt het principe van het risque professionnel geïntroduceerd.

In de tweede periode die is onderzocht, 1945-1967, is opnieuw sprake van een veranderende risicoperceptie. Eerder al is het economische schadebegrip (de verdiscontering) opgekomen, vervolgens wordt, vanuit het gelijkheidsbeginsel, in de WAO het principe van risque professionnel ingewisseld voor dat van risque social. Het risico op arbeidsongeschiktheid wordt in deze periode eveneens als manufactured gezien, maar nu in brede zin, namelijk in de zin zoals gebruikt door Giddens, dat wil zeggen als *maatschappelijk* geproduceerd. Het causaliteitsbeginsel wordt nu losgelaten, het doet er niet meer toe of de

arbeidsongeschiktheid in of buiten de bedrijfssfeer is ontstaan. De toedeling van de risico's geschiedt aan het collectieve bedrijfsleven.

In de derde onderzochte periode (1990-heden) komt de risicoperceptie die aan de WAO ten grondslag ligt onder druk te staan. De WAO is gebaseerd op het risque social. Dit begrip staat voor meer dan alleen de opheffing van het onderscheid tussen bedrijfsgebonden en niet bedrijfsgebonden risico's. Dat onderscheid wordt (vooralsnog) niet heringevoerd. Het risque social houdt echter ook in dat het arbeidsongeschiktheidsrisico niet, zoals een privaat risico, aan een individuele werkgever of werknemer kan worden toegeschreven, maar behoort te worden toebedeeld aan 'het collectief'. Daaromtrent wijzigt zich het denken, ook dat van de overheid. In het licht van het sterk gestegen arbeidsongeschiktheidsvolume komt er vanaf de jaren tachtig naast inkomensbescherming veel aandacht voor preventie en reïntegratie als functies van de sociale verzekering. De 'prikkelende' maatregelen die de overheid in dat verband neemt raken aan de verantwoordelijkheidsverdeling: bedrijven worden in toenemende mate individueel afgerekend op hun arbeidsongeschiktheidvolume en ziekteverzuim. De overtuiging wint veld dat voor een effectief reïntegratiebeleid zijn vereist: een duidelijk omschreven risico, inzicht in de oorzaken van arbeidsongeschiktheid en een duidelijk aanwijsbare verantwoordelijke. Als (te voorziene) reactie hierop pleiten werkgevers en hun vertegenwoordigers voor het herstellen van het onderscheid tussen bedrijfsgebonden en niet-bedrijfsgebonden risico's. Het draagvlak van het principe van risque social loopt daardoor terug. Dat is opvallend te noemen, nu steeds meer duidelijk wordt dat de grens tussen arbeid en andere activiteiten (zorg, of 'niet-arbeid', zoals de Belgen dat zeggen) aan het vervagen is als gevolg van de toename van thuisarbeid, telewerk en dergelijke.

Hoewel collectivisering en individualisering van de verantwoordelijkheidstoedeling in theorie niet onverenigbaar zijn, zijn op dit moment van schrijven de vooruitzichten voor het uitgangspunt van risque social in de sociale zekerheid niet rooskleurig. De (waarderings)vraag hoe ernstig dat is, en of er tegenwoordig anders wordt gedacht over maatschappelijke vooruitgang dan in 1967, laten wij hier buiten beschouwing. We eindigen met de oproep die de eerder geciteerde Belg Van Steenberge in 1993 deed. Van Steenberge gaf Nederland de boodschap mee met betrekking tot het beginsel van risque social nog even vol te houden "tot de crisis voorbij is" (...) "(...) ik denk niet dat men het fundament, het principe moet opgeven (dat zeer juist is)". Hij pleitte ervoor gelijke gevallen gelijk te blijven behandelen en er desnoods, indien er een zeer enge relatie met arbeid is, "iets bij" te geven (Van Steenberge 1993: 37-38).

Geraadpleegde literatuur

Amelink, H. (1939), *Sociale wetgeving*, Hoorn Edecea.

Commissie-Van Rhijn (1945), *Sociale zekerheid, Deel II*. 's-Gravenhage: Algemeene Landsrukkerij.

Gemengde Commissie-Van Rhijn (1948), *Rapport inzake de Herziening van de Sociale Verzekering*. Den Haag: Staatsdrukkerij.

Giddens, A. (1994), *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.

Groeneveld, H.D. en G.J. Stemberg (1920), *De Invaliditeitswet*, Alphen aan de Rijn: Samsom.

Hermans, P.C. en R. Prins (red.) (1993), *Causaliteit en arbeidsongeschiktheid: verslag van een studiedag over het 'risque professionnel' in Nederland*, Zoetermeer: SVR.

Hertogh, Mirjam (1998), *'Geene wet, maar de Heer!': de confessionele ordening van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel (1870-1975)*, Den Haag: COSZ.

Klosse, S. (1989), *Menselijke schade: vergoeden of herstellen?: de werking van (re)integratiereglingen voor gehandicapten in de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland*, Antwerpen/Amsterdam: Maklu.

Knegt, R., H. Vinke en E.L. de Vos (1993), *De Malusbrieven*, Den Haag: VUGA.

Laan, G. van der (1992), *Op weg naar protocollering van beroepsziekten?*, Den Haag: SZW.

Leede, L.M.J. de (1982), 'Arbeidsongeschiktheid: verleden en heden', in E.P. de Jong e.a. (red.), *Arbeidsongeschiktheid in discussie*. Amsterdam/Antwerpen: Maklu: 11-42.

MKB Nederland (1996), *Privatisering. Geprikkeld worden of geprikkeld raken? Ontwikkelingen na de privatisering van de Ziektewet*, Delft: MKB-Nederland.

Noordam, Frits (1998), 'Sociale verzekeringen 1890-1950' in J. van Gerwen en M.H.D. van Leeuwen, *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*. Amsterdam/Den Haag: NEHA/Verbond van Verzekeraars: 570-605

Pennings, F.J.L (2000), *De WAO*. Deventer: Kluwer.

Schellart, A.J.M. (1989), *Beroep en ziekte in de WAO*. Amsterdam: GMD.

Schouwenburg, M.G.L. van (1946), *Unificatie der sociale verzekering*, diss. Leiden.

Schwitters, R. (1991), *De risico's van de arbeid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Sociaal-Economische Raad (1957), *Advies inzake de herziening van de invaliditeitsverzekering*, Den Haag: SER.

Sociale Nota 2001 (2000), Den Haag: Sdu.

Steenberge, J. van (1993),'Verleden en toekomst van het professionele risico in de sociale zekerheid', in P.C. Hermans en R. Prins (red.) (1993), *Causaliteit en arbeidsongeschiktheid: verslag van een studiedag over het 'risque professionel' in Nederland*, Zoetermeer: SVR: 31-38

Stichting van de Arbeid (1946), *De toekomstige organisatie der Sociale Verzekering*. Den Haag: STAR.

Sociale Verzekeringsraad (1960), *Advies inzake en arbeidsongeschiktheidsverzekering*, Den Haag: SVR.

Tripartiete werkgroep volumebeleid arbeidsongeschiktheidsregelingen (1989), *Interimrapportage*, Den Haag: STAR.

Veldkamp, G.M.J. (1946), 'Enkele critische opmerkingen over het risque professionel', *Sociaal Maandblad*, 1, 10: 125-134.

Veldkamp, G.M.J. (1949), *Individualistische trekken in de Nederlandse sociale arbeidsverzekering: een critisch onderzoek naar de grondslagen der sociale arbeidsverzekering*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Ven, A.C.M. van der (1948), *Rede uitgesproken voor de algemene vergadering van de Vereniging van Raden van Arbeid d.d. 21 mei 1948. Verslag.*

Willems, J.H.B.M. (1987), *De melding van beroepsziekten*, diss. Amsterdam.

Wittert van Hoogland, E.B.F.F. (1940), *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940, Deel I*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink.

Marie Willem Frederik Treub



Spaarnestad Fotoarchief

Willem Treub leefde in een adembenemend tempo. Hij was een onafhankelijke geest die zich niet liet afremmen door conventies of dogma's. Treub is op 30 november 1858 geboren in Voorschoten. Hij volgde in Leiden de HBS en deed vervolgens staatsexamen Latijn en Grieks. Voordat Treub in Leiden met de rechtenstudie begon, rondde hij de opleiding tot kandidaat-notaris af. Hij deed doctoraal examen in 1885 te Amsterdam en promoveerde in hetzelfde jaar te Utrecht. Hij kreeg een aanstelling als privaat-docent in het belastingrecht aan de Universiteit van Amsterdam. Er volgde een koortsachtige publicitaire activiteit. Hij werd redacteur van het *Weekblad voor Notarisambt en Registratie* en van twee politiek getinte bladen, *Vragen des Tijds* en *Sociaal Weekblad*. Treub behoorde tot de radicale liberalen. Hij ging uit van de eigen verantwoordelijkheid van het individu. Mensen hebben evenwel door de maatschappelijke orde geen gelijke kansen. De staat moest daarom ingrijpen om die gelijkheid tot stand te brengen. Treub omzeilde met zijn opvatting "zoowel de Scylla van het liberale individualisme als de Charybdis van het sociaal-democratische collectivisme". Hij pleitte voor algemeen kiesrecht, verbetering van het onderwijs, staatsexploitatie van nutsbedrijven en bescherming van de arbeider door invoering van een verplichte verzekering tegen ziekte, invaliditeit, ongevallen, ouderdom en werkloosheid. Treub kon vanaf 1893 als wethouder van Amsterdam aan de verwezenlijking van een deel van dit programma beginnen. In 1896 werd hij benoemd tot hoogleraar in de staathuishoudkunde en de statistiek aan de Universiteit van Amsterdam. Hij doceerde over sociale politiek en sociale wetgeving. Hij besteedde veel tijd aan de historische ontwikkeling van het arbeidersvraagstuk. Met klem bestreed hij de opvattingen van Marx en zijn discipelen. Behalve hoogleraar was hij vanaf 1899 ook directeur van het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen. Treub gaf het professoraat eraan kort na zijn verkiezing als lid van de Tweede Kamer in 1904. Hij stond al spoedig bekend als een groot voorvechter van de uitbreiding van het

stelsel van sociale verzekeringen. Hij verzette zich tegen de beperking van de kring van gerechtigden tot alleen loonarbeiders. Bovendien pleitte hij voor een rol van de staat bij de financiering van de sociale verzekeringen. Zijn ideeën werkte hij uit in zijn *Over Sociale Verzekering* (1906). De bestrijding van de werkloosheid had zijn bijzondere aandacht, onder andere als voorzitter van de Staatscommissie over de Werkloosheid. Treub kreeg de gelegenheid zijn ideeën in de praktijk te brengen, toen P.W.A. Cort van der Linden hem in 1913 vroeg als Minister van Landbouw, Nijverheid en Handel toe te treden tot zijn kabinet. Binnen het jaar had Treub een ingrijpende herziening van het stelsel van sociale verzekeringen èn het belastingstelsel gereed. Het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog verhinderde de uitvoering van zijn plannen. Hij, inmiddels ook Minister van Financiën, zorgde door talrijke wettelijke maatregelen, dat het schip van staat drijvende bleef. Na de Eerste Wereldoorlog verdween hij langzaam uit de actieve politiek. Een mislukte operatie ter bestrijding van een leverkwaal maakte in 1931 een einde aan het leven van deze rusteloze man.

(C.J.H. Jansen, C.J. Loonstra)

7. Prothesen en scheerzeep

Honderd jaar reïntegratie en activering

F.M. Noordam

7.1. Inleiding

"Nederland reïntegratieland". In 1999 is meer dan 10 miljard gulden aan reïntegratievoorzieningen uitgegeven. Dit bedrag, ongeveer 6% van het totaal aan socialezekerheidsuitgaven in dat jaar, tekent het grote belang van reïntegratie. De reïntegratie-inspanningen richten zich niet alleen op arbeidsongeschikten, maar ook op werklozen, allochtonen en ouderen, kortom, op iedereen met een arbeidsmarktdeficiënt. Reïntegratie is een groeimarkt.

De sterke nadruk op activering en reïntegratie correspondeert met een bepaalde opvatting over de functie van de sociale zekerheid, die in de beleidsfilosofie van de jaren negentig van de vorige eeuw dominant is geworden. Sociale zekerheid heeft niet alleen een inkomenswaarborgfunctie, sociale zekerheid moet – in de eerste plaats – activeren. Activeren is het stimuleren dat de burger (weer) zelfstandig in het bestaan kan voorzien. De eigen verantwoordelijkheid voor de bestaansvoorziening staat voorop. De solidariteit waar de sociale zekerheid op is gebaseerd, is een wederkerige. Van de uitkeringsgerechtigde burger verwacht men dat hij zich maximaal inspant om weer aan het werk te komen. Activering is, ten slotte, van groot belang voor de betaalbaarheid en de houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid.

De indruk kan ontstaan dat we hier met een nieuw verschijnsel te maken hebben en dat de sociale zekerheid in het verleden niet meer was dan een uitkeringsfabriek, fantasieloos gefixeerd op de inkomensconsequenties van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Die indruk is onjuist: de geschiedenis van de sociale zekerheid laat zien dat er ook vroeger wel degelijk aandacht was voor activering en reïntegratie.

In deze bijdrage geef ik een overzicht van de ontwikkeling van het denken over en de praktijk van de activerings- of reïntegratiefunctie van de sociale zekerheid in de afgelopen honderd jaar. Het accent ligt op de rol van de sociale verzekeringen, de primair uit premiebijdragen bekostigde socialezekerheidsregelingen. Dit correspondeert met het thema van de bundel. Een tweede belangrijke beperking is dat de aandacht zich concentreert op de arbeidsongeschikten; zij vormen een casus, een model. Andere groepen blijven buiten beeld, de lezer zij zich van deze beperking bewust. De arbeidsongeschikten hebben, historisch gezien, de oudste reïntegratiepapieren. Bovendien maakt de actuele worsteling met de hardnekkig hoge WAO-cijfers (920.000) nieuwsgierig naar het verleden. Hoe pakte men het probleem vroeger aan? Was het wel een probleem?

7.2. Revalidatie en schadebeperking (1901-1945)

De Ongevallenwet (OW), onze eerste socialeverzekeringswet (Stb. 1901, 1), is op 1 februari 1903 in werking getreden. De OW was het publieke antwoord op een falend privaatrechtelijk systeem van werkgeversaansprakelijkheid voor de gevolgen van bedrijfsongevallen. Bedrijfsongevallen kwamen frequent voor (50.000-60.000 ongevalsaangiften per jaar), met de veiligheid in de bedrijven was het vaak treurig gesteld, zo had de arbeidsenquête van 1887 duidelijk gemaakt.

De OW kende een tijdelijke en een blijvende uitkering, uitkeringen aan nagelaten betrekkingen, waaronder weduwnaars, en vergoeding van begrafeniskosten bij overlijden als gevolg van een bedrijfsongeval. Ten slotte kende de OW genees- en heelkundige behandeling of vergoeding van de kosten daarvan. Die laatste prestaties zouden wij nu onder de noemer reïntegratie brengen.

De ratio van de genees- en heelkundige behandeling lag in het vlak van de schadebeperking. Het belang van de Rijksverzekeringsbank (RVB), het uitvoeringsorgaan, was verzekeringstechnisch van aard: hoe sneller het herstel, des te minder uitkering er hoefde te worden betaald. Het denken in termen van schadebeperking en verzekering lag voor de hand: de sociale verzekering was nog sterk op de private verzekering georiënteerd.

De voorzieningen richtten zich niet alleen op het medische, 'anatomische', herstel van de ongevalsgetroffenen, maar ook op de herinschakeling in het arbeidsproces, het zogenaamde functionele herstel. Uit de medische praktijk van de OW zou een nieuwe tak van medische wetenschap groeien, de ongevalsgeneeskunde. De genees- en heelkundige behandeling omvatte meer dan 10% van de uitgaven van de OW (Van der Does 1946: 204), het ging dus om een substantiële voorziening.

Ook de ongevalsslachtoffers zelf hadden groot belang bij de medische voorzieningen van de OW. De ziekenfondsverzekering was in het begin van de vorige eeuw nog betrekkelijk zwak ontwikkeld. Niet meer dan 15% van de bevolking was – op vrijwillige basis – tegen ziektekosten verzekerd (Van der Velden 1998: 612). Als vangnet fungeerde de medische armenzorg, onderdeel van de Armenwet.

Tot de genees- en heelkundige behandeling behoorden onder andere hulp van de huisarts en specialist, verstrekking van medicijnen, ziekenvervoer, verpleging en verblijf in een sanatorium. Hoewel niet in de wet genoemd, verstrekte de RVB ook prothesen, met daaraan gekoppeld onderricht in het gebruik ervan. Deze praktijk kreeg in 1921 een wettelijke basis. Tussen 1909 en 1950 hebben ongeveer 3000 ongevalsslachtoffers van de prothesebepaling geprofiteerd (Stratingh 1953: 113).

Sinds 1921 konden ongevalsslachtoffers voor rekening van de Bank ook een opleiding volgen. De bedoeling daarvan was het aanleren van nieuwe bekwaamheden, zodat ander werk kon worden gedaan. De maatregel werd alleen toegepast op verzoek van de ongevalsgetroffene. De regering meende dat dwang uit den boze was, die zou alleen maar contraproductief werken. Een aantal kamer-

leden was het daar niet mee eens. Een invalide heeft de zedelijke plicht eraan mee te werken deel te kunnen nemen aan het maatschappelijke productieproces, zo vonden zij. Het aantal toepassingen is beperkt gebleven. Van 1921 tot 1962 is er van de opleidingsmogelijkheid ongeveer 730 keer gebruik gemaakt, nog geen 20 keer per jaar (Vis: 38). De RVB hechtte veel belang aan de opleidingsmogelijkheid. In haar jaarverslagen deed zij trots verslag van de geslaagde opleidingen.

De opbouw van het Nederlandse stelsel van verplichte sociale verzekeringen, voor de Tweede Wereldoorlog beperkt tot de onzelfstandige beroepsbevolking, voltrok zich in een laag tempo. Ongeveer vijftien jaar na de OW werd de Invaliditeitswet (IW) van kracht, waarna het nog eens tien jaar duurde voordat de Ziektewet (ZW) in werking trad. De IW en de ZW kenden beide, naast verschillende loondervingsvoorzieningen, reïntegratiemaatregelen.

De IW (1913, 1919) bood de mogelijkheid van genees- en heelkundige behandeling of verpleging in een inrichting ter voorkoming van invaliditeit. Daarbij ging het om mensen die nog geen invaliditeitsrente hadden. Het was dus een preventieve maatregel. Het initiatief voor de behandeling of verpleging ging uit van het uitvoeringsorgaan. De verzekerde had geen wettelijke aanspraak op de maatregel en hij was ook niet tot medewerking verplicht. Verder kon de RVB een rentetrekker genees- en heelkundige behandeling verlenen of hem in een inrichting doen opnemen. De behandeling en de verpleging waren gericht op herstel van de verloren arbeidskracht. In dit laatste geval was er wel sprake van een sanctie bij non-coöperatie: de rente kon dan worden ingetrokken. Beide maatregelen hielden verband met schadebeperking. Van de preventieve maatregel werd frequent gebruikgemaakt, vooral bij tuberculosepatiënten (opname in een sanatorium). Tuberculose was, zoals bekend, tot in de tweede helft van de twintigste eeuw een belangrijke volksziekte. De tweede maatregel werd niet veel toegepast. Jaarlijks maakten zo'n 4000 mensen van de maatregelen gebruik (Van der Does 1946: 223).

Op grond van de ZW (1930) kon een zieke arbeider aanspraak maken op ziekengeld. De wet kende geen medische verstrekkingen. Die waren apart geregeld in de vrijwillige ziekenfondsverzekering en, later (vanaf 1941), in het Ziekenfondsenbesluit. De aandacht voor reïntegratie was in de ZW beperkt. Indien het in het belang van de zieke werd geacht dat hij passende arbeid verrichtte en zijn werkgever hem daartoe in de gelegenheid stelde tegen ten minste de helft van het loon, werd die loonbetaling aangevuld tot het dagloon van de betrokkene. Bij weigering passende arbeid te verrichten kon het uitvoeringsorgaan het ziekengeld als sanctie op de helft stellen. Over de toepassing zijn geen betrouwbare gegevens bekend. Zeer waarschijnlijk werkten de voorwaarden belemmerend, want in de jaren zestig werd de opzet van het artikel verruimd.

De oogst aan reïntegratiemaatregelen is bescheiden, even bescheiden als de omvang van het vooroorlogse publieke socialeverzekeringsstelsel. De verzorgingsstaat dateert dan ook pas van na de Tweede Wereldoorlog. Toch is dit

maar een deel van het verhaal. De beperkte bemoeienis van de sociale verzekering met revalidatie moet men plaatsen tegen een breder decor. De ernstige ongevalsslachtoffers en de blijvend invaliden behoorden tot de mindervaliden, in die tijd vrijwel algemeen aangeduid als *onvolwaardigen*. Tot de jaren twintig waren zij vooral object van maatschappelijk zorg. De overtuiging won echter veld dat ook de onvolwaardigen recht hadden op deelneming aan het normale maatschappelijke leven. De belangrijkste aanleiding voor de nieuwe opstelling was de Eerste Wereldoorlog met zijn grote aantallen oorlogsinvaliden.

Een uiting van de veranderde opstelling was de oprichting van de Nederlandsche Vereeniging ter bevordering van den Arbeid Voor Onvolwaardige Arbeidskrachten (AVO) in 1927. Deze particuliere organisatie hield kort na haar oprichting een congres over de positie van de onvolwaardige arbeidskrachten, met daaraan gekoppeld een tentoonstelling om de problematiek te visualiseren. Tijdens het congres beloofde de regering een staatscommissie te zullen instellen die het vraagstuk van de onvolwaardige arbeidskrachten zou gaan bestuderen. De commissie heeft na vele jaren studie in 1938 gerapporteerd.

Zowel tijdens het AVO-congres als in het rapport van de staatscommissie werd aandacht besteed aan de 'rechten' van de onvolwaardigen. De staatscommissie zag voor de achterstelling van onvolwaardigen bij gezonde werknemers geen enkele rechtvaardiging. De onvolwaardige heeft recht op steun van zijn medemens, steun ook in de vorm van arbeid tegen een redelijk loon. Voor de samenleving als geheel was het bovendien een groot voordeel als aan onvolwaardigen werk werd verschaft (Staatscommissie 1938: 28, 84), een later steeds vaker gehoord economisch motief voor revalidatie. Het voordeel werd geschat op *f* 100 miljoen, ongeveer 1,5% van het nationaal inkomen (Detiger: 35-36).

Ondanks deze verandering in het klimaat tegenover de onvolwaardigen verbeterde hun arbeidsmarktpositie voor de Tweede Wereldoorlog niet. De drempel tot het normale arbeidsproces – hier en daar werden wel sociale werkplaatsen opgericht – bleef onveranderd hoog. Tot die drempel behoorde ook de vrij algemeen bestaande gereserveerde houding van de werkgevers en de valide werknemers tegenover de onvolwaardigen. Daarbij kwam natuurlijk dat de economische omstandigheden in de jaren dertig in het algemeen bijzonder ongunstig waren. De staatscommissie erkende ook dat er in die tijd, gegeven het grote aantal beschikbare valide werklozen, geen behoefte bestond aan arbeidskrachten die het stempel 'onvolwaardig' droegen (Staatscommissie 1938: 84).

Om toegang tot het arbeidsproces te krijgen waren de onvolwaardigen meestal op gespecialiseerde hulp aangewezen. Een voorbeeld is de arbeidsbemiddeling. In 1920 hield Detiger, directeur van de gemeentelijke arbeidsbeurs in Amsterdam, een pleidooi voor specialisering van de arbeidsbemiddeling voor de maatschappelijk mindergeschikten. Daartoe behoorden ook de "fysisch defecten", de onvolwaardigen. Zij, "de minder bewapende strijders in de kamp om het bestaan", hadden volgens Detiger recht op belangstelling en steun van de gemeenschap omdat hun werkloosheid aan maatschappelijke oorzaken was

toe te schrijven. De gemeenschap is gehouden om die steun te verlenen, vooral wanneer zij de arbeid als hoogste plicht beschouwt (Detiger 1920: 432). Vanaf het eind van de jaren twintig ontstaan bij sommige gemeentelijke arbeidsbeurzen afdelingen Bijzondere Bemiddeling, die zich op plaatsing van mindervalide arbeidskrachten gingen richten. De Amsterdamse arbeidsbeurs had de primeur. Daar werd in 1927 een ambtenares belast met de bemiddeling van mindervaliden.

Arbeidsbemiddeling en sociale verzekering waren formeel gescheiden circuits. Dit is decennialang zo gebleven. Overigens, in de praktijk lieten de uitvoeringsorganen zich wel degelijk met arbeidsbemiddeling in. Zo rekenden de agenten in speciale dienst van de RVB het tot hun taak werkgevers te interesseren voor gerevalideerde en omgeschoolde ongevalsslachtoffers. Herplaatsing zagen zij als het natuurlijke eindpunt van hun activiteiten (Verbeek 1928: 324). Ook AVO hield zich op verzoek van de RVB met herplaatsing van ongevalsslachtoffers bezig (Staatscommissie 1938: 97).

7.3. Zelfontplooiing en gelijke kansen (1945-1975)

Reïntegratie was niet alleen een nationaal Nederlands, maar ook een internationaal verschijnsel. De Tweede Wereldoorlog heeft dat op brute wijze duidelijk gemaakt. Tijdens de oorlog was er vrijwel overal sprake van een tekort aan arbeidskrachten. Om de economie draaiende te houden moest een beroep worden gedaan op groepen die daarvoor in de marge van de arbeidsmarkt leefden, onder andere de mindervaliden. Na de oorlog ontstond een ander, spiegelbeeldig probleem: de ingeschakelde mindervaliden konden niet zomaar worden afgedankt. Bovendien werd men geconfronteerd met vele duizenden oorlogsinvaliden (militairen en burgers) die een plaats in de vredeseconomie opeisten (Detiger: 25). Tegemoetkoming aan die eis was een ereschuld.

Dat sprake was van een breed internationaal vraagstuk, bleek ook uit allerlei internationale documenten, bijvoorbeeld uit de in 1944 door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) aangenomen aanbeveling over de organisatie van de werkgelegenheid tijdens de overgang van oorlog naar vrede. In de aanbeveling werd onder andere gepleit voor revalidatie, beroepskeuzevoorlichting, scholing en tewerkstelling van mindervaliden, waarbij niet alleen aan oorlogsinvaliden werd gedacht. Een ander belangrijk internationaal document was de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), met haar recht op arbeid voor iedereen (art. 23).

Het revalidatievraagstuk kreeg een hoge plaats op de naoorlogse politieke agenda. Dit was mede te danken aan het feit dat de naar aanleiding van het Engelse Beveridge-rapport uit 1942 ingestelde Commissie-Van Rhijn er uitvoerig aandacht aan besteedde. Zij kende een aparte subcommissie voor 'rehabilitatie' (Commissie-Van Rhijn 1946). De subcommissie stelde onder andere voor aan ziekenhuizen rehabilitatie-inrichtingen te verbinden en voor gebrekkigen bijzondere arbeidsbemiddeling in het leven te roepen. Ook moest er een Rehabilitatieraad komen. Verder pleitte de commissie voor uitbouw van de sociale

werkvoorziening. Medewerking aan rehabilitatie, een aan de Engelse praktijk ontleende term, moest verplicht worden gesteld.

De eerste jaren na de oorlog was er op allerlei fronten sprake van een 'geest van wederopbouw'. Tijdens en door de oorlog was een sterk gemeenschapsgevoel gegroeid, dat oude tegenstellingen vooralsnog naar de achtergrond drong. De nieuwe geest strekte zich ook uit tot de sociale zekerheid en het revalidatievraagstuk. "Er zijn twee woorden, die de Nederlander na 1945 geacht wordt te kennen: revalidatie en sociale zekerheid." (Muntendam 1954: 113).

Het nieuwe elan leidde binnen enkele jaren tot de Wet plaatsing mindervalide arbeidskrachten (WPM), een regeling die op 1 januari 1948 in werking trad. In de toelichting bij het voorstel-WPM was sprake van het "doordringen van een nieuwere opvatting omtrent de mogelijkheid en wenschelijkheid van inschakeling van personen met aangeboren of verworven lichamelijke of geestelijke gebreken, kwalen of afwijkingen in het arbeidsproces, welke ontwikkeling is versneld door het feit, dat ook Nederland sinds jaren zijn oorlogsinvaliden heeft." (Kamerstukken II 1946/47, 444, nr. 3: 2). De mindervaliden – de als denigrerend ervaren term onvolwaardige arbeidskrachten werd niet meer gebruikt – werden niet langer beschouwd als de non-valeurs van de arbeidsmarkt.

Kern van de WPM was de zogenaamde quotumverplichting. Al voor de oorlog was er sprake van het invoeren van een verplichting voor werkgevers om een bepaald percentage mindervaliden in dienst te hebben. De eerdergenoemde Staatscommissie onvolwaardige arbeidskrachten was van oordeel dat een dergelijke verplichting, die voor de oorlog bijvoorbeeld al wel in Duitsland bestond, bij ons niet gewenst was. In navolging van Engeland besloot men echter na de Tweede Wereldoorlog tot invoering van een verplichting. Het voorstel was afkomstig van Drees, Minister van Sociale Zaken in het kabinet-Beel (1946-1948). In het parlement kreeg het brede steun.

Bedrijven – de regeling gold ook voor de overheidssector – moesten op iedere vijftig werknemers een mindervalide in dienst nemen, een verplichting van 2%. Het aantal mindervaliden was overigens onbekend, een registratiesysteem ontbrak. Bij het bepalen van het quotumpercentage werd zwaar geleund op een schatting uit 1930/31 die op 1,6% van de bevolking was uitgekomen. Aan de betrouwbaarheid van die schatting werd overigens getwijfeld. De quotumverplichting gold voor ondernemingen met ten minste twintig werknemers. Op overtreding van de verplichting stond een boete. De wetgever achtte een quotumverplichting gerechtvaardigd, nu gebleken was dat vrijwilligheid aan de kant van de werkgevers niet werkte. Verder bevatte de wet een gelijkloonbepaling en een verplichting voor de werkgever veiligheidsmaatregelen te treffen. De quotumverplichting markeert de centrale positie die de werkgever in het reïntegratieproces inneemt.

Ook het pleidooi van de Commissie-Van Rhijn voor revalidatie-inrichtingen vond gehoor. De RVB, die overigens al jarenlang contact had met een internaat voor ongevalspatiënten in Nijmegen, stichtte een eigen revalidatiecentrum voor ongevalsslachtoffers. Verder ontstonden er enkele algemene revalidatiecentra in het land. Ook ziekenhuizen kregen revalidatieafdelingen. Voor de bestudering en coördinatie van de mindervalidenzorg waren de in 1946

ingestelde Raad voor herstel van arbeidsgeschiktheid en de Coördinatiecommissie voor Revalidatie van belang. In 1954 volgde de Raad voor Revalidatie de Raad voor herstel van arbeidsgeschiktheid op. Verder breidde de sociale werkvoorziening zich uit, zij kwam ook steeds meer in publieke handen.

Over de praktijk van de revalidatie in de jaren na de oorlog zijn weinig gegevens bekend. Indien we afgaan op Stratingh, dan waren de effecten van de getroffen maatregelen mager. De ontwikkeling van de maatschappelijke bemoeiingen met de mindervalide mensen verkeerde in Nederland nog in een "initiaal" stadium (Stratingh 1953: 5). Ook andere auteurs uit die tijd waren somber. "(...) voor de meeste gehandicapten werd het veel gehanteerde begrip 'sociale zekerheid' een ontgoocheling." (Reijners 1954: 119). Als voorbeeld hoe het ook kan, werd voortdurend naar Engeland verwezen. "Engeland zorgt koninklijk voor zijn mindervaliden." (Reijners 1954: 120).

Het denken over de 'rechtspositie' van de gehandicapte ontwikkelde zich na de Tweede Wereldoorlog nauwelijks. De subcommissie van de Commissie-Van Rhijn was van oordeel dat de zorg van de overheid voor rehabilitatie een erkenning was van het recht van het individu om door arbeid in het eigen levensonderhoud te voorzien. Bovendien werd door de inschakeling van gehandicapten de welvaart vergroot. In de naoorlogse literatuur was sprake van een zedelijk recht op arbeid van de mindervaliden (Reijners 1954: 124), revalidatie is een morele plicht van de gemeenschap ten opzichte van haar arbeidsongeschikte leden (Van Esveld 1954: 142). Een nieuw aspect was wel dat bepaalde auteurs vonden dat ook van de gehandicapten een bepaalde inzet mocht worden verlangd (Stratingh 1953: 7; Van Esveld 1954: 140). Dit laatste spoorde met de geclausuleerde rechtsgrond van de Commissie-Van Rhijn. Het sloot ook aan op het naoorlogse debat over sociale zekerheid en persoonlijke verantwoordelijkheid. De burger heeft niet alleen rechten maar ook bepaalde verplichtingen tegenover de gemeenschap, aldus bijvoorbeeld ook (art. 29 van) de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

Ik keer terug naar de sociale verzekering. De eerder besproken reïntegratiebepalingen in de ongevallen- en invaliditeitswetgeving en de ZW behielden ook na de oorlog hun – betrekkelijk bescheiden – functie. Wat de geneeskundige aspecten van de revalidatie betreft is van belang dat de verplichte ziekenfondsverzekering de sociale verzekering sinds 1941 ontlastte. Het belang van de genees- en heelkundige verstrekkingen van de OW en de IW verminderde aanmerkelijk. Hier wordt een gebiedsverdeling tussen sociale verzekering en volksgezondheid zichtbaar.

In de jaren vijftig werd besloten de sociaal onvolwaardige invaliditeitswetgeving te herzien, een besluit dat in 1967 resulteerde in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), met de gelijktijdige afschaffing van de Ongevallen- en Invaliditeitswetten. Aan deze majeure operatie is de naam van Veldkamp verbonden. Veldkamp was Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid in een aantal kabinetten uit de jaren zestig (1961-1967).

In de WAO werd geen onderscheid meer gemaakt naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. Arbeidgerelateerde arbeidsongeschiktheid leidde niet

langer tot een hogere uitkering dan arbeidsongeschiktheid uit een andere oorzaak. Het risque professionnel verdween daarmee uit de Nederlandse arbeidsongeschiktheidsverzekering. Dit is ongetwijfeld de belangrijkste noviteit van de WAO.

Voor ons onderwerp is evenwel van meer belang dat minister Veldkamp, die ook een sterke theoretische belangstelling had, na Talma, Aalberse en 'Van Rhijn' een eigen rechtsgrond voor de sociale verzekering formuleerde. Tot dan gold als – vrij algemeen aanvaarde – rechtsgrond (voor de werknemersverzekeringen) het concept van het rechtvaardig arbeidsloon. Veldkamp zag echter de rechten op zelfontplooiing en gelijke kansen als de dragende beginselen van de sociale verzekering. Die rechten, en dat was fundamenteel, golden voor iedereen, ook voor zieken, invaliden en gehandicapten. De deelneming aan betaalde arbeid stond voorop. Werkgelegenheid garandeert maatschappelijke geborgenheid, de essentie van sociale zekerheid (vgl. Van der Ven 1967: 154-155). Indien echter geen geschikte arbeid op de vrije arbeidsmarkt kon worden gevonden, moest voor de gehandicapten werk in de sociale werkvoorziening beschikbaar zijn.

Tijdens de parlementaire behandeling van de WAO is uitvoerig aandacht besteed aan de sociaal-geneeskundige aspecten van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Daarmee werd gedoeld op de behandeling die gericht was op herstel en herinschakeling in het arbeidsproces. Het is belangrijk dat een werknemer, arbeidsongeschikt geworden, een welvaartsvaste uitkering ontvangt, nog belangrijker is echter het helpen van de verzekerde om weer ingeschakeld te worden in het arbeidsproces. 'Revalidatie gaat vóór rente', een gedachte die in die tijd, ook internationaal, populair was (Veldkamp 1968: 149). Zij stamde overigens al uit de jaren vijftig (Reijners 1954: 124; Heering 1957: 103 e.v.). Herinpassing in het arbeidsbestel is "de diepste zin van een moderne conceptie van sociale verzekering als de WAO is." (Van der Pas 1964: 200).

Wat de geneeskundige aspecten van de revalidatie betreft werd er in beginsel voor gekozen om die aan de (verplichte en particuliere) ziektekostenverzekering toe te delen, een bevestiging van de eerder gesignaleerde scheiding tussen gezondheidszorg en sociale verzekering. Aanvullend bood de WAO echter toch de nodige ruimte voor genees- en heelkundige voorzieningen. Die tweeslachtige regeling zou in de toekomst de nodige sectorale conflicten opleveren.

Revalidatie kent ook niet-medische aspecten. De wetgever dacht daarbij vooral aan onderwijs en opleiding (omscholing), een herinnering aan de praktijk van de OW. Daartoe regelde de WAO zogenaamde voorzieningen tot behoud en herstel van de arbeidsgeschiktheid, werkvoorzieningen. Ten slotte bood de WAO aan arbeidsongeschikten leefvoorzieningen (onder andere rolstoelen), ter verzorging en was dus niet gericht op vermindering of opheffing van de arbeidsongeschiktheid. De WAO zette ook op dit punt een – nog niet vermelde – traditie van de OW voort.

Het valt op dat ook de WAO-wetgever de arbeidsongeschikte wat de revalidatie betreft veel vrijheid gaf. Hij moest namelijk instemmen met een te nemen revalidatiemaatregel. "Van maatregelen tot revalidatie zal immers slechts heil kunnen worden verwacht, indien zij gebeuren met instemming van de betrok-

kene. Deze is op die grond in beginsel vrij een revalidatie-voorziening af te wijzen." (Kamerstukken II 1962/63, 7171, nr. 3: 63). Wij kwamen dit argument al eerder tegen. Wel kon bij een weigering zonder deugdelijke reden een financiële maatregel worden getroffen. Cijfers over sancties zijn echter niet bekend.

Bij de behandeling van de WAO kwam, ten slotte, ook de organisatorische kant van de revalidatie uitvoerig aan de orde. Dit was een nieuw punt. De Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD), een adviesorgaan van de uitvoeringsinstanties, werd belast met de beoordeling van de revalideerbaarheid van de verzekerden en de aard van de in te stellen behandeling. Verder moest de dienst het beloop van de revalidatiebehandeling volgen. De GMD moest overleg plegen met de bedrijfsgeneeskundige diensten om de herplaatsing van de verzekerde te bevorderen. Ook diende de GMD zich te richten op samenwerking met arbeidsbureaus, vakopleidingsinstituten en instellingen van maatschappelijk werk (Kamerstukken 1962/63, 7171, nr. 3: 28). De GMD zou de aanjager van de reïntegratie moeten worden.

In de jaren zestig was er sprake van een tekort aan arbeidskrachten. Het arbeidsmarktbeleid was erop gericht de nog bestaande arbeidsmarktreserves aan te boren. Tot die reserves behoorden, naast de buitenlandse werknemers, de gehandicapten. Begin jaren zeventig wordt de Raad voor de Arbeidsmarkt, een in 1969 ingestelde SER-commissie, advies gevraagd over de verbetering van de zwakke arbeidsmarktpositie van gehandicapten. Betrouwbare cijfers daarover ontbraken overigens. Uitgangspunt voor de advisering van de Raad was dat gehandicapten net als niet-gehandicapten recht op arbeid hadden. Een van de aanbevelingen van de Raad, gedaan in zijn advies uit 1975, was vervanging van de WPM, aangezien deze regeling niet goed zou functioneren.

7.4. Kostenbeheersing (1975-1990)

Dan kantelt de economie. In de jaren zeventig en tachtig nam het aantal personen dat een beroep deed op de sociale zekerheid explosief toe. Zo bedroeg het aantal arbeidsongeschikten in 1970 215.000 personen en in 1980 al bijna 660.000, terwijl het aantal werklozen tussen 1975 en 1984 opliep van 200.000 naar 850.000. De beroepsbevolking groeide, onder andere door de toetreding van gehuwde vrouwen tot de arbeidsmarkt; de werkgelegenheid bleef sterk achter. De economische ontwikkeling stagneerde na enkele decennia onstuimige groei. Dit alles leidde tot ernstige financieringsproblemen, in het bijzonder in de sociale zekerheid, die haar garantieformule niet kon waarmaken: de bekende paradox van de sociale zekerheid. Aanvankelijk werd besloten tot een afremming van de groei van de collectieve uitgaven, maar al snel werd duidelijk dat dit onvoldoende was: de uitgaven moesten beperkt worden.

Wat de sociale zekerheid betreft leidde dit tot een aantal prijsmaatregelen, onder andere verlaging van de uitkeringspercentages en ontkoppeling van lonen en uitkeringen. Verder werd het beleid gericht op het verminderen van de toestroom naar de sociale zekerheid en op het vergroten van de uitstroom. Het relevante beleidsdocument was *Bestek '81* (1978) van het kabinet-Van Agt I (1977-1981). "Hoezeer het stelsel van sociale zekerheid vanuit de solidariteit

van werkenden met niet-werkenden als een belangrijke maatschappelijke verworvenheid wordt gewaardeerd, toch dient het beleid er in de eerste plaats op te zijn gericht, dat zo weinig mogelijk mensen een beroep op de sociale zekerheid behoeven te doen." (Bestek '81: 37).

In de notitie *Volumebeleid* (1979), een uitwerking van Bestek '81, werd opgemerkt dat het maatschappelijk onaanvaardbaar is dat grote groepen afhankelijk zijn geworden van uitkeringsregelingen en, ondanks de sociale zekerheid, belemmerd worden in hun ontplooiingsmogelijkheden. De gemeenschap moest solidair zijn met de niet-actieven, zij het dat die solidariteit ook grenzen kende.

> "Grenzen gelegen bij de actieven ten aanzien van hun mogelijkheid en blijvende bereidheid de toenemende omvang van de collectieve lasten en daarmee een persoonlijke solidariteit ten opzichte van niet-actieven te dragen. Grenzen ook ten aanzien van het beroep dat niet-actieven op de solidariteit mogen doen. Van hen mag worden gevraagd de duur van het beroep op sociale zekerheid zo kort mogelijk te doen zijn." (*Volumebeleid* 1979: 2-3).

Fraaie woorden over participatie, verantwoordelijkheid en wederkerige solidariteit. Zij maskeren echter de essentie van het volumebeleid: het beperken van de collectieve uitgaven. In het volumebeleid is reïntegratie niet meer dan een tussendoel.

Tot concrete reïntegratiemaatregelen kwam het onder het kabinet-Van Agt I niet, wel onder de volgende kabinetten. De belangrijkste maatregel, de Wet arbeid gehandicapte werknemers (WAGW), kwam tot stand in 1986. Voorts werden in het kader van de zogenaamde stelselherziening sociale zekerheid (1987) bepaalde maatregelen getroffen. Aan het eind van de jaren tachtig begon een offensief tegen het hardnekkig hoge ziekte- en arbeidsongeschiktheidsvolume, een gevecht dat ook het laatste decennium van de vorige eeuw zou beheersen.

Voor de WAGW was Den Uyl verantwoordelijk. Hij was Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kabinet-Van Agt II (1981-1982). De wet was het antwoord op de weinig effectieve WPM. Dat de WPM niet goed functioneerde, werd onder andere geweten aan de inadequate – te ruime – definitie van het begrip mindervalide en het ontbreken van passende handhavingsmogelijkheden. De betekenis van de WPM was in feite een symbolische geweest. Dat de klachten over de werking van de WPM op systematisch onderzoek berustten, is overigens niet waarschijnlijk. Wetsevaluerend onderzoek was in de jaren zestig en zeventig nog betrekkelijk ongebruikelijk.

De beleidsfilosofie van de WAGW kwam neer op de inmiddels bekende reïntegratiemantra: recht op arbeid, gelijke kansen en zelfontplooiing voor iedereen, dus ook voor gehandicapten. De in de WAGW opgenomen maatregelen (quotering, aanpassingsverplichting, gelijke beloning) moesten daarvoor zorgen. Ten slotte zag men in de WAGW ook een geschikt instrument om het arbeidsongeschiktheidsvolume te beperken. Daarop lag echter niet het accent, dat lag onbetwist op participatie, ontplooiing en gelijke kansen.

In het oorspronkelijke WAGW-voorstel was een quotumverplichting opgenomen van 5%. De regering vond een dergelijk percentage een "redelijk uitgangspunt". Dit kwam neer op ongeveer 155.000 arbeidsplaatsen, uitgaande van de beroepsbevolking op 31 maart 1980. Tijdens de parlementaire behandeling van de WAGW heeft zich een belangrijke beleidswijziging voltrokken. Het uniforme quotum van 5% werd – op aandrang van het bedrijfsleven en in lijn met het in die jaren heersende streven naar deregulering – afgezwakt. Het bedrijfsleven zou eerst enige jaren de gelegenheid krijgen om op vrijwillige basis de positie van gehandicapten te verbeteren. Pas daarna zouden quoteringsmaatregelen kunnen worden getroffen, met een variabel quotum van 3% tot 7%. Tot het effectueren van de quoteringsmogelijkheid is het overigens nooit gekomen. Er bestond ernstige twijfel aan de effectiviteit van opgelegde quotuminspanningen, de werkgevers zijn zich daartegen blijven verzetten.

De WAGW bood instrumenteel in wezen weinig nieuws, de wet was wat dat betreft niet meer dan een oplapping van de WPM. Nieuw was wel dat in de WAGW-discussie voor het eerst aandacht werd besteed aan de samenhang tussen de publieke reïntegratie-instrumenten van de WAGW en de sociale verzekering en de private van het arbeidsrecht. Daarbij werd aangeknoopt bij de spilfunctie van de werkgever in het reïntegratieproces. Op grond van 'het goedwerkgeverschap', een arbeidsrechtelijk concept, was de werkgever verantwoordelijk voor de reïntegratie van zijn arbeidsongeschikte werknemers. Rechtspraak van de Hoge Raad uit die tijd ondersteunde dit: de werkgever was gehouden een werknemer die ongeschikt was voor zijn oorspronkelijke arbeid, vervangende arbeid aan te bieden en de daarvoor noodzakelijke voorzieningen te treffen. Dit spoorde met de aanpassingsverplichting van de WAGW. Voor de kosten van eventuele aanpassingen kon de werkgever een beroep doen op subsidie van de kant van de sociale verzekering. Werkgevers konden bovendien worden aangesproken, wanneer zij zonder deugdelijke grond weigerden hun medewerking aan het toepassen van werkvoorzieningen te verlenen. Duidelijk werd dat reïntegratie een tweesporig proces is.

De parlementaire behandeling van de WAGW liep (deels) parallel aan die van de stelselherziening sociale zekerheid uit het midden van de jaren tachtig. De stelselherziening, aanleiding voor massaal politiek en maatschappelijk verzet, werd verdedigd met een beroep op de zich wijzigende maatschappelijke opvattingen (gelijke behandeling m/v) en – vooral – economische omstandigheden. In het bijzonder het structurele karakter van de niet-activiteit en de omvang van de collectieve uitgaven baarden grote zorgen.

Tot de wijzigingen behoorde het schrappen van de zogenaamde verdisconteringsbepaling in de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de WAO. Verdiscontering hield, kort gezegd, in dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten ook voor het gedeelte dat zij werkloos waren, een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvingen. Wat het uitkeringsregime betreft verkeerden zij daardoor in een veel gunstiger positie dan gezonde werklozen. Van de schrapping van de verdisconteringsbepalingen werd een substantiële bijdrage aan de met de stelselherziening beoogde bezuinigingen verwacht. Een niet-financieel argument was dat

de verdisconteringsbepalingen een antirevaliderend effect hadden. De betrokkenen percipieerden zich als volledig arbeidsongeschikt en presenteerden zich ook als zodanig, wat hun kansen op de arbeidsmarkt negatief beïnvloedde. De regering erkende dat de arbeidsmarktpositie van de werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten moeilijk was, maar daarvoor was nu juist de WAGW in het leven geroepen.

In 1967 was de GMD aangewezen als de voor revalidatie verantwoordelijke instelling. De indruk bestaat dat de dienst op dat terrein weinig succesvol is geweest. Overtuigd van het grote belang van reïntegratie – de GMD rekende reïntegratie formeel tot haar primaire taak (Bulder 1995: 44) – heeft de dienst vóór de komst van de WAGW niet veel aan reïntegratie kunnen doen. Meer dan 80% van de arbeidsongeschikten werd – onder andere door de verdisconteringspraktijk – volledig arbeidsongeschikt verklaard. Voor reïntegratie was die groep vervolgens afgeschreven (Bulder 1995: 34). Verder miste de GMD voldoende adequate reïntegratie-instrumenten. Zo had zij geen arbeidsbemiddelingsbevoegdheid. Die berustte bij de arbeidsbureaus. De arbeidsbureaus hadden echter weinig aandacht voor arbeidsongeschikten. Zij richtten zich op de wensen van de werkgevers, bij wie de vraag naar arbeidsongeschikten echter minimaal was. Ook had de GMD geen eigen scholingsbudget. In het kader van de WAGW heeft de GMD de bevoegdheid tot arbeidsbemiddeling, waarvoor zij al heel lang had gepleit, gekregen. Tevens kreeg de GMD toegang tot het scholingsbudget van de arbeidsbureaus. Veel heeft het niet geholpen, althans als men de Enquêtecommissie-Buurmeijer uit 1993 mag geloven. Haar oordeel over de GMD voor de periode na 1986 was weinig vriendelijk: de GMD heeft de arbeidsongeschikten "in de steek gelaten" (Commissie-Buurmeijer 1993: 118).

7.5. Activering (1990-2001)

De jaren tachtig dreigen in mineur te worden afgesloten. Uit onderzoek bleek dat de wetgever de mate van verdiscontering sterk had overschat (Besseling en Sprenger 1991: 655). De antirevaliderende werking van de WAO was dus ook veel geringer dan was verondersteld. Leidde de stelselherziening niet tot de beoogde effecten, hetzelfde gold voor de WAGW, zo maakte het evaluatieonderzoek van die regeling duidelijk. De regering gaf dit beleidsfiasco volmondig toe. Het Haagse humeur werd echter vooral negatief beïnvloed door de onverstoorbare groei van het aantal arbeidsongeschikten: 790.000 (1987), 810.000 (1988), 840.000 (1989), 880.000 (1990). De – voorlopige – top zou in 1993 worden bereikt (920.000).

Dan ontstaat, net voor de decenniumwisseling, een soort nationaal reveil. Het nog verder oplopen van het aantal arbeidsongeschikten werd algemeen als volstrekt onacceptabel gekwalificeerd. Premier Lubbers ("Nederland is ziek") verbond er zelfs zijn politieke lot aan. Hij verklaarde dat hij zou opstappen wanneer het aantal arbeidsongeschikten boven de 1.000.000 zou stijgen. Dit was een herhaling van een soortgelijke opmerking uit het midden van de jaren tachtig, die toen betrekking had op de omvangrijke werkloosheid.

De strijd op het arbeidsongeschiktheidsfront was, breder bezien, onderdeel van het aan het eind van de jaren tachtig ontkiemende overheidsbeleid, gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie, een doelstelling die de dan volgende periode zou gaan domineren. Op de noodzaak tot verhoging van de arbeidsparticipatie werd door de WRR in een tweetal rapporten uit 1987 en 1990 krachtig aangedrongen. Voorkomen moet worden dat een belangrijk gedeelte van de beroepsbevolking voorgoed buiten spel komt te staan, een spookbeeld uit die tijd (WRR 1987: 9-10). Arbeid wordt gezien als een belangrijke vorm van maatschappelijke participatie, deelname aan het arbeidsproces is cruciaal voor de maatschappelijke cohesie. Hogere arbeidsparticipatie is ook een economisch vereiste. Verder dwingt de toenemende vergrijzing tot een verbreding van het financieringsdraagvlak van de sociale voorzieningen (WRR 1990: 7-9, 199 e.v.). Het beleid gericht op vergroting van de arbeidsparticipatie moet zich niet beperken tot arbeidsongeschikten, maar moet zich ook richten op (jeugdige en langdurig) werklozen, herintredende vrouwen en – een nieuwe doelgroep – ouderen. De 'arbeidsgedachte' (Van Esveld 1946: 188), in de jaren zeventig en tachtig enigszins uit de mode, is weer helemaal terug.

De 'nieuwe' arbeidsparticipatiefilosofie werkte door naar de sociale zekerheid. Uit deze bijdrage blijkt dat activering en reïntegratie vrijwel constant een rol hebben gespeeld, maar wel steeds een betrekkelijk bescheiden rol. De jaren negentig betekenen echter een duidelijke opwaardering van wat men de activerings- of participatiefunctie van de sociale zekerheid ging noemen, althans in de beleidsfilosofie, de praktijk zou weerbarstiger blijken (vgl. Klosse 1995). 'Werk boven uitkering' en 'een werkende sociale zekerheid' vatten het nieuwe denken in de sociale zekerheid samen.

Uit de Sociale Nota's van het ministerie van SZW uit de eerste helft van de jaren negentig valt die opwaardering goed te reconstrueren. Representatief is de *Sociale Nota 1995* uit 1994. Activering zou zich moeten ontwikkelen tot de primaire doelstelling van de sociale zekerheid, wat een herijking van de grondslagen van de sociale zekerheid zou betekenen. Het recht op uitkering moest worden verbonden met inschakelingsactiviteiten. Er diende sprake te zijn van equivalentie tussen uitkeringsprestatie en activeringstegenprestatie. In dit verband werd herinnerd aan de voorwaardelijke rechtsgrond van de Commissie-Van Rhijn uit 1945. De publieke sociale zekerheid was een vluchtheuvel, voor het geval de burger in het sociale verkeer niet op eigen kracht zijn weg kon vinden (Sociale Nota 1995: 103).

Ook in andere beleidsdocumenten werd het belang van een activerende sociale zekerheid onderstreept. De Commissie-Buurmeijer bepleitte in 1993 een stelsel van werknemersverzekeringen dat voldoende stimuleerde om voorrang te geven aan deelname aan het arbeidsproces boven een beroep op het stelsel. Er moest een verschuiving komen van inkomen uit inactiviteit naar inkomen uit activiteit (Commissie-Buurmeijer 1993: 411). Ook de regeerakkoorden van de kabinetten uit deze tijd getuigden van een diep geloof in arbeidsparticipatie en activering. In de tweede helft van de jaren negentig werd de noodzaak van voldoende arbeidsparticipatie gerelateerd aan de toekomstige

houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel, dat door de toenemende vergrijzing werd bedreigd (*Werken aan zekerheid 1996* (kabinet-Kok I) en *Van verdelen naar verdienen 1997* (WRR)).

De strijd tegen het hoge arbeidsongeschiktheidsvolume leidde tot een groot aantal maatregelen die deels door sociale partners, deels door de overheid werden gerealiseerd. De (overheids)maatregelen werden in de periode 1990-1998 uitgewerkt. Het waren maatregelen die zich over een zeer breed front uitstrekten: premiedifferentiatie in de ZW, privatisering van de ZW, invoering van een bonus-malusstelsel in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, herziening van de arbeidsongeschiktheidswetgeving (onder andere aanpassing van het arbeidsongeschiktheidsbegrip), premiedifferentiatie-WAO en eigenrisicodragerschap in de WAO. De maatregelen hadden deels een preventief, deels een reïntegratief karakter.

Een andere maatregel was het bijeenbrengen van reïntegratievoorzieningen voor arbeidsgehandicapten in een aparte wet, de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (1998). De Wet REA was primair een bundeling van reeds bestaande, elders geregelde reïntegratiemaatregelen. Dit gold bijvoorbeeld voor de quotum- en aanpassingsverplichting van de WAGW, welke wet met de komst van de Wet REA werd ingetrokken. Het ambitieniveau van de wetgever met betrekking tot de Wet REA was betrekkelijk bescheiden. Veel nieuws viel er niet meer te bedenken, erkende hij.

In het reïntegratiebeleid van de jaren negentig kreeg de werkgever een nog meer centrale rol dan daarvoor. De werkgever werd verantwoordelijk gehouden voor het ontstaan van arbeidsongeschiktheid van de bij hem in dienst zijnde werknemers. Verondersteld werd dat hij in staat was om arbeidsongeschiktheid te voorkomen, bijvoorbeeld door zijn arbeidsomstandighedenbeleid. Bleef de werkgever in gebreke, dan kon hij voor de gevolgen aansprakelijk worden gesteld. Hier speelde het uit het milieubeleid bekende beginsel 'de vervuiler betaalt' een rol. Een ander argument voor de steeds prominentere rol van de werkgever was het feit dat reïntegratie nu eenmaal afhankelijk is van de bereidheid van de werkgever om een arbeidsplaats ter beschikking te stellen. De nieuwe rol van de werkgever leidde tot een pluriform stelsel van op de werkgever gerichte financiële prikkels, zowel positieve als negatieve. Die prikkels (incentives) functioneerden als sturingsinstrument. Niet alle incentives bleken overigens succesvol, sommige werden na enkele jaren al weer ingetrokken (bonus-malusstelsel).

In de jaren negentig werd de zorg voor reïntegratie opgenomen in het takenpakket van de uitvoeringsorganisatie, een belangrijke ontwikkeling, want in de organisatiewetgeving was aan die zorg nauwelijks aandacht besteed. De decennia-oude discussie over de uitvoeringsorganisatie ging ook in de jaren negentig onverminderd voort. Zij leidde tot uiteenlopende plannen voor herinrichting van de uitvoering. In de plannen speelde de 'nieuwe' activeringsdoelstelling een belangrijke rol. De uitvoeringsorganisatie wordt zelf een instrument voor een optimale vervulling van de reïntegratietaak. Een van de plannen was de

samenvoeging van uitkeringsverzorging en arbeidsbemiddeling (éénloket-gedachte). Verder krijgen private reïntegratiebedrijven een belangrijk aandeel in het reïntegratieproces. De effectuering van deze ideeën zal waarschijnlijk nog jaren duren.

Ik wijs op een laatste facet van de activeringsfilosofie: de verdere accentuering van de verplichtingen van de (arbeidsongeschikte) burger om aan die activering mee te werken. De *Sociale Nota 1995* gaf daar al duidelijk blijk van (Sociale Nota 1995: 104). Ook de Commissie-Buurmeijer pleitte voor een strenger handhavingsbeleid (Commissie-Buurmeijer 1993: 417), het WRR-rapport *Van verdelen en verdienen* deed hetzelfde. Dit rapport plaatste arbeidsparticipatie en activering in de sleutel van rechten en verplichtingen van de daarbij betrokkenen, burger en uitvoeringsinstantie. De term wederkerigheid van rechten en plichten werd gebruikt, een nieuw woord dat als begrip overigens al een lange traditie kende (vgl. Lamers 1978: 83). Sommige auteurs relateerden de wederkerigheid aan de conceptie van burgerschap (Van der Veen 1992: 172). Ook was sprake van contractuele vastlegging van die rechten en verplichtingen (WRR 1997: 11). Deze juridisering van het reïntegratiebeleid sluit aan bij ook door anderen, binnen en buiten de politiek, geventileerde opvattingen over reïntegratiecontracten (Kamerstukken 1997/98, 25 478, nr. 13), een recht op reïntegratie (Noordam 1987: 22) en de erkenning van 'handicap' als discriminatiegrond (Hendriks 2000: 283). De accentuering van de verplichtingen van de burger werd verder merkbaar in de verscherping van het handhavingsbeleid.

7.6. Slotopmerkingen

Wat zijn nu de hoofdlijnen van honderd jaar reïntegratie en activering van arbeidsongeschikten? Voorop staat dat reïntegratie een constante is in de geschiedenis van de sociale zekerheid, het is geen verschijnsel dat pas recent is ontdekt. De huidige, dominante reïntegratie-ideologie ('werk boven uitkering') bijvoorbeeld dateert al uit de jaren vijftig van de vorige eeuw. Er zijn ten minste vier verschillende reïntegratiemotieven: medisch-sociale (revalidatie), verzekeringstechnische (schadebeperking), ethisch-juridische (gelijke kansen, ontplooiing, recht op arbeid) en economische (kostenbeheersing). Oorlog en economische stagnatie blijken de aandacht voor reïntegratie sterk te stimuleren. De rol van de werkgever in het reïntegratieproces is cruciaal, maar zijn bereidheid om aan die rol inhoud te geven, is, ondanks allerlei positieve en negatieve sancties, gering. Reïntegratie is een multisectoraal onderwerp. Sociale verzekering, arbeidsvoorziening, scholing en gezondheidszorg zijn er allemaal bij betrokken. Reïntegratie kent naast een publiekrechtelijk ook een privaatrechtelijk spoor. Hoewel reïntegratie ook vroeger ethisch-juridisch was ingebed (zelfontplooiing, gelijke kansen), is de juridisering van het verschijnsel de laatste tien jaar sterk toegenomen. Het contractdenken is in opkomst, de positie van de bij reïntegratie betrokken partijen wordt strakker juridisch gedefinieerd, de herinschakeling in het arbeidsproces is voor de uitkeringsont-

vangers 'verplichtender' geworden. Het reïntegratie-instrumentarium is in de loop van de tijd sterk uitgebreid. Er heeft zich een eigen reïntegratie-ideologie ontwikkeld. De uitvoeringsorganisatie is mede dienstbaar gemaakt aan reïntegratie en activering, met als laatste ontwikkeling een vlucht in de privatisering. Het meest opvallend is echter de geringe effectiviteit van het beleid waar het de arbeidsongeschikten betreft, een klacht die de afgelopen eeuw voortdurend is gehoord. In een recent rapport wordt op spijtige toon erkend dat er ook na de invoering van de Wet REA geen verbetering is opgetreden in de reïntegratie van arbeidsgehandicapten (Lisv 2000: 25). Den Haag krijgt maar geen greep op het probleem – zie de voortdurend hoge arbeidsongeschiktheidscijfers. De stereotiepe reactie is: nog meer maatregelen, waaronder, hét teken van politieke onmacht, het instellen van weer een commissie, de Commissie-Donner, die de problematiek moet analyseren en aanbevelingen moet doen (*Staatscourant* 3 juli 2000). Veel nieuws valt er evenwel niet te bedenken, zo werd al eerder geconstateerd. In Engeland krijgen solliciterende daklozen deodorant en scheerzeep uitgereikt (*de Volkskrant* 14 juli 2000). Die maatregel hoeft Nederland natuurlijk niet over te nemen. Wel symboliseert zij het – sterk verwaarloosde – individuele aspect van de reïntegratieproblematiek. Algemene, voornamelijk financiële maatregelen (boeten, subsidies, kortingen, premies, etc.) blijken onvoldoende effect te sorteren. Individuele begeleiding en maatwerk, daar gaat het om. Arbeidsongeschikten hebben recht op geïndividualiseerde – en dus kostbare – aandacht. Pas dan kan worden gezegd: "Nederland zorgt koninklijk voor zijn mindervaliden."

Geraadpleegde literatuur

Besseling, J.J.M. en W.J. Sprenger (1991), 'Stelselherziening WAO, een evaluatie', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 46, 11: 652-657.

Bestek '81: hoofdlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn, Kamerstukken II 1977/78, 15 081, nrs. 1-2.

Bulder, E.A.M. (1995), *De GMD een produkt van zijn tijd*, Amsterdam: GMD.

Commissie-Buurmeijer (1993), *Rapport enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*, (Kamerstukken II 1992/93, 22 730, nrs. 7-8), 's-Gravenhage: Sdu.

Commissie-Van Rhijn (1946), *Sociale Zekerheid, deel III: de Organisatie van Geneeskundige Voorzieningen en de Rehabilitatie van Gebrekkigen*, 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij.

Detiger, W.F. (1920), 'De tewerkstelling van maatschappelijk minder geschikten, preadvies Vereeniging van Nederlandsche Arbeidsbeurzen, *Tijdschrift van den Nederlandschen Werkloosheids-Raad*, 1920, 3: 389-463.

Detiger, W.F. (s.a.), *Sociale Zekerheid voor Minder-valide Arbeidskrachten*, Deventer: Kluwer

Does, L.P. van der (1946), *De economische beteekenis der sociale verzekering*, Deventer: Kluwer.

Esveld, N.E.H. van (1946), *De ontplooiing van het individu in het arbeidsrecht*, Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgeversmaatschappij.

Esveld, N.E.H. van (1954), 'De economische kant van revalidatie', *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, 1954, 8: 137-142.

Heering, A.H. (1957), *Eenheid en verscheidenheid der sociale uitkeringsregelingen*, Arnhem: Van Loghum.

Hendriks, Aart (2000), *Gelijke toegang tot de arbeid voor gehandicapten*, Deventer: Kluwer.

Klosse, S. (1995), *Bevordering van arbeidsparticipatie ofwel werk boven 'wig' of 'wig' boven werk?*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Lamers, L. (1978), 'Is inkomensgarantie de beste vorm van sociale zekerheid?', in G.M.J. Veldkamp (red.), *Sociale zekerheid in een periode van economische overgang*, Deventer: Kluwer: 80-89.

Landelijk instituut sociale verzekeringen (2000), *Na Rea: verbetering in reïntegratie?*, Amsterdam: Lisv.

Muntendam, P. (1954), 'Ter Inleiding', *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, 1954, 8: 113-114.

Noordam, F.M. (1987), *Recht en reïntegratie*, Deventer: Kluwer.

Pas, J.H.R. van der (1964), *Validiteitsschattingen*, Assen: Van Gorcum.

Reijners, A.G. (1954), 'Sociale revalidatie', *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, 8, 8: 119-125.

Sociale Nota 1995, Kamerstukken II 1994/95, 23 902, nrs. 1-2.

Staatscommissie inzake onvolwaardige arbeidskrachten (1938), *Verslag*, 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij.

Stratingh, J.S. (1953), *Samenleving en verminderde arbeidsgeschiktheid: bijdrage tot het probleem van de revalidatie der minder-validen, deel I*, Haarlem: Tjeenk Willink.

Veen, R.J. van der (1992), 'Arbeid, inkomen en burgerschap: een analyse van de status van sociale rechten in moderne opvattingen over burgerschap', in H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (red.), *Burgerschap in praktijken, deel 2*, 's-Gravenhage: Sdu: 155-178.

Velden, H. van der (1998), 'Zeker van zorg I (1890-1941)', in J. van Gerwen en M.H.D. van Leeuwen (eds.), *Studies over zekerheidsarrangementen: risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, Amsterdam/Den Haag: NEHA-Verbond van Verzekeraars: 605-624.

Veldkamp, G.M.J. (1968), *Sociale triptiek: verantwoording en achtergronden van een beleid*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Ven, J.J.M. van der (1967), 'Sociale zekerheid als maatschappelijk verschijnsel', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 22, 3: 152-161.

Verbeek, G. (1928), 'De medewerking van den technicus bij het toekennen en herzien van renten en bij de reactiveering van verminkten', in J.R. Slotemaker de Bruïne, H.W. Groeneveld, H.W. Nicolai e.a. (1928), *Vijf-en-twintig jaren sociale verzekering*, Haarlem: Tjeenk Willink: 308-342.

Vis, A. (s.a.), *De sociale verzekering in het kader van de sociale revalidatie*, s.l.

Volumebeleid, (Kamerstukken II 1978/79, 15 650, nrs. 1-2).

Werken aan zekerheid: bouwstenen voor een modern en houdbaar sociaal stelsel, (Kamerstukken II 1996/97, 25 010, nrs. 1-2).

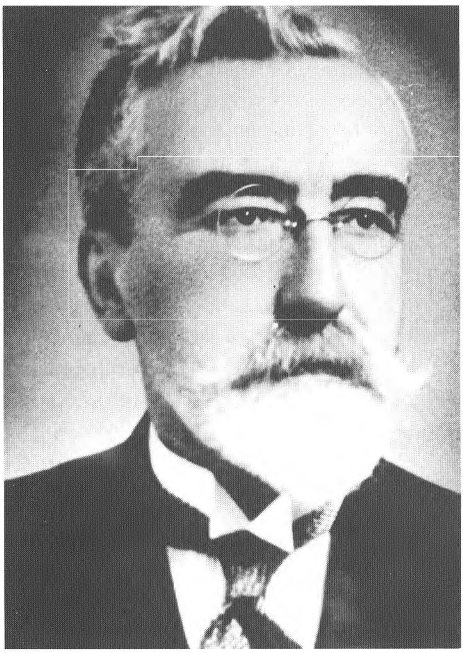
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987), *Activerend Arbeidsmarktbeleid*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990), *Een werkend perspectief: arbeidsparticipatie in de jaren '90*, 's-Gravenhage: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997), *Van verdelen naar verdienen: afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw*, Den Haag: Sdu.

Petrus Josephus Mattheus Aalberse

© ANP 2001



Piet Aalberse werd op 27 maart 1871 geboren in een vroom katholiek Leids middenstandsgezin. Hij studeerde rechten in zijn geboortestad. In 1897 sloot hij zijn academische opleiding af met een proefschrift, getiteld *Oneerlijke concurrentie en hare bestrijding volgens het Nederlandsche recht*. Na zijn promotie trad hij toe tot de Leidse balie. Spoedig belandde hij in de lokale politiek: in 1899 werd hij lid van de gemeenteraad, in 1901 wethouder van sociale zaken. Zijn talenten waren snel bekend bij de landelijke katholieke voormannen. In 1903 werd Aalberse lid van de Tweede Kamer. Hij ontplooide daarnaast veel activiteiten op sociaal gebied, daarbij geïnspireerd door zijn devotie voor het Heilig Hart. De belangrijkste waren de *Katholieke Sociale Actie* en het *Katholiek Weekblad*. Aalberse was van 1902 tot 1930 hoofdredacteur van dit blad. In 1904 richtte hij een uitgeverij, *Futura*, op ter verspreiding van het katholieke ideeëngoed. In de Kamer ontpopte hij zich als steunpilaar van minister Talma. Zijn opvattingen over de sociale verzekering vindt men onder andere in zijn *Arbeiders-verzekering en Arbeidscontract* (1913). Aalberse diende in 1912 een initiatief-wetsontwerp in tot regeling van de nachtarbeid van bakkers. Zijn uitgelezen kennis van de arbeidsverhoudingen en het arbeidsrecht kreeg in 1916 erkenning door een benoeming tot hoogleraar handelsrecht, staathuishoudkunde, arbeids- en fabriekswetgeving en mijnrecht aan de Technische Hogeschool te Delft. Twee jaar later moest hij het hoogleraarsambt al weer neerleggen. Hij trad toe tot het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck (1918-1922), als de eerste Minister van Arbeid in de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Dit ministerschap kreeg een vervolg in een tweede kabinet-Ruijs de Beerenbrouck (1922-1925), waarin Handel en Nijverheid eveneens onder zijn verantwoordelijkheid vielen. Aalberse is erin geslaagd de positie van de arbeiders aanzienlijk te verbeteren. Onder zijn ministerschap is een vloed aan sociale wetgeving, deels reeds door Talma voorbereid, over Nederland gevloeid: de Arbeidswet (1919), de Invaliditeitswet (1919), de Wet tot regeling van de vrijwillige

ouderdomsverzekering (1919), de Wet op het staatstoezicht der volksgezondheid (1919), de Zeeongevallenwet (1919), de (herziene) Ongevallenwet (1921), de (gewijzigde) Steenhouwerswet (1921), de Land- en Tuinbouwongevallenwet (1922) en de Arbeidsgeschillenwet (1923). Aalberse wordt niet ten onrechte beschouwd als een van de bouwheren van de Nederlandse verzorgingsstaat. Na zijn zevenjarige ministerschap werd hij weer lid van de Tweede Kamer (1925-1937), vanaf 1931 als fractievoorzitter van de R.K. Staatspartij. De sociale kwestie bleef zijn aandacht houden, in en buiten de politiek. Zo mocht de in 1919 opgerichte denktank, de R.K. Sociale Studieclub, op zijn onverdroten inzet rekenen. Hij heeft talrijke artikelen over de katholieke sociale politiek bijgedragen aan bladen als *Het Centrum*, *De Maasbode* en *De Tijd*. Aalberse werd lid, later voorzitter van de Hooge Raad van Arbeid. In 1934 werd hij Minister van Staat en in 1937 lid van de Raad van State. Gedurende de moeilijke oorlogsjaren stond hij – een voorbeeld voor vele katholieken – pal voor de democratische waarden, hetgeen hem op allerlei Duitse treiterijen kwam te staan. Op 5 mei 1948, drie weken voor zijn gouden huwelijksfeest, overleed hij in zijn woonplaats Den Haag.

(C.J.H. Jansen, C.J. Loonstra)

8. Financieringsstelsels

Van principiële uitgangspunten naar pragmatische keuze?

J.H.M. Nelissen

8.1. Inleiding

De ontwikkeling van de wijze van financiering van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid hangt in belangrijke mate samen met de visie op dat stelsel. Begonnen vanuit de visie dat bij ouderdoms-, ongevallen- en invaliditeitsuitkeringen het verzekeringsbeginsel centraal dient te staan, is financiering op basis van het kapitaaldekkingsstelsel voor de hand liggend. Dit geldt in het bijzonder voor oudedagsvoorzieningen, die in sterke mate het karakter van intertemporele herverdeling in zich dragen. Dit laat onverlet dat de staat daar overheidsbijdragen aan kan toevoegen, die men met goede wil als voorloper van het omslagstelsel kan zien. Dat laatste beoogt enerzijds mogelijkheden te scheppen om uitkeringen te plegen aan personen die reeds in de omstandigheid verkeren, waaraan de verzekering tegemoet tracht te komen. Anderzijds om de (mede-)verantwoordelijkheid van de staat ten aanzien van de maatschappij te tonen, zoals bijvoorbeeld reeds bij Bismarck meespeelde.

Waren tot de Tweede Wereldoorlog de socialezekerheidsregelingen geënt op werknemers, gedurende de oorlog kwam meer en meer het idee tot ontwikkeling dat in de naoorlogse constellatie de socialezekerheidsregelingen een sociale zekerheid voor eenieder dienden te impliceren. Dat betekende dat naast de specifieke problemen rond zelfstandigen, de problematiek ten aanzien van de reeds bestaande gevallen uitermate urgent werd, in het bijzonder ten aanzien van de oudedagsvoorziening. Dit leidde er bijvoorbeeld toe dat ook Beveridge, die een aanhanger was van de verzekeringsgedachte en daarmee van kapitaaldekking, omging en – mede onder invloed van Keynes – ten slotte voor omslagfinanciering koos. Hierbij speelden overigens ook economische argumenten een rol. Dit geldt evenzeer voor de Commissie-Van Rhijn hier te lande (1945).

Tot midden jaren tachtig van de vorige eeuw stond vervolgens in Nederland het omslagstelsel niet of nauwelijks ter discussie. Demografische en economische ontwikkelingen (met name de lage rente) waren van dien aard dat ook economisch gezien het omslagstelsel verre de voorkeur verdiende boven het kapitaaldekkingsstelsel. Echter, rond die tijd keert het tij en met name de bevolkingsveroudering blaast de discussie nieuw leven in. In de literatuur verschijnen pleidooien voor toepassing van kapitaaldekking in de Algemene Ouderdomswet (AOW), de ziektekostenverzekeringen en de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

We gaan nu eerst in op de voor- en nadelen van de verschillende wijzen van financiering. Vervolgens wordt de discussie met betrekking tot de financieringswijze in de afgelopen eeuw belicht. Daarna wordt een blik in de toekomst geworpen en worden conclusies getrokken. Het zal blijken dat de nadruk hierbij zal liggen op de ouderdomspensioenen. Hoewel de discussie niet voorbijgegaan is aan bijvoorbeeld het wachtgeldrisico in de Werkloosheidswet (WW), de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de zorgsector, is toch met name de ontwikkeling op het terrein van de ouderdomspensioenen bepalend geweest voor de gekozen financieringswijze. Of anders gezegd, de wijze waarop tegen ouderdomsverzekeringen aangekeken werd, was zeer bepalend voor het denken over de inhoud van het begrip sociale verzekering.

8.2. Kapitaaldekking versus omslagfinanciering

In een omslagstelsel worden de in het betreffende jaar verschuldigde uitkeringen gefinancierd uit de premieinkomsten in dat jaar. Met andere woorden, de verschuldigde uitkeringen worden omgeslagen over de premieplichtigen. Hetgeen tegenwoordig in het algemene spraakgebruik aangeduid wordt met kapitaaldekkingsstelsel, behelst feitelijk het stelsel van kapitaaldekking der *aanspraken*. Dit stelsel dient onderscheiden te worden van het stelsel van kapitaaldekking der *renten*. In het eerste geval beoogt het stelsel gedurende de periode van toetreding tot de verzekering tot aan het moment waarop de uitkering ingaat, voldoende vermogen te vormen om de beoogde uitkeringen te kunnen plegen. In het geval van kapitaaldekking der renten wordt op het tijdstip van ingang van de uitkering de contante waarde van de toekomstige verplichtingen van die uitkering gereserveerd. Anders gezegd, op het moment van uitkering hebben bij het kapitaaldekkingsstelsel der aanspraken de stortingen plaatsgevonden in het verleden, hebben zij bij het kapitaaldekkingsstelsel der renten plaats in het heden en vinden ze bij het omslagstelsel plaats in de toekomst (Boot 1947; Schouten en Veldkamp 1951).

Een overzicht van de voor- en nadelen van kapitaaldekking in vergelijking met omslagfinanciering is te vinden in Van Praag en Van Dalen (1992). Zij onderscheiden zeven factoren: demografisch risico, inflatierisico, spaarpotentieel, startproblemen, socialezekerheidsval, moreel gevaar en het risico van onteigening. Het blijkt dat de twee financieringsstelsels min of meer complementair ten opzichte van elkaar zijn. Hetgeen bij het ene stelsel een positief effect heeft, heeft bij het andere stelsel geen of een negatieve impact. We zullen deze zeven factoren kort beschouwen.

Een groot voordeel van het kapitaaldekkingsstelsel is dat het stelsel grosso modo niet beïnvloed wordt door demografische ontwikkelingen. Iedere generatie zou bij wijze van spreken voor zichzelf kunnen betalen en, even afgezien van veranderingen in de levensverwachting, zou een verandering in de bevolkingsstructuur *ceteris paribus* geen premiewijzigingen impliceren. In het omslagstelsel daarentegen wordt de premie in belangrijke mate bepaald door de aantalsverhoudingen tussen de diverse generaties. De vergrijzings- en ontgroeningsgolf waarmee we nu geconfronteerd worden en het effect daarvan op het AOW-premiepercentage laten dat duidelijk zien.

Het grote voordeel van het omslagstelsel is dat het vrijwel inflatieneutraal is. De premie die vandaag ontvangen wordt, wordt nagenoeg gelijktijdig doorgeschoven naar de uitkeringsgerechtigden. Het kapitaaldekkingsstelsel is echter minder goed bestand tegen inflatie. Bij hoge inflatie dient een hoger rendement op het belegd vermogen behaald te worden om het reële kapitaal in stand te houden. Een probleem hierbij is dat in tijden van hoge inflatie, de bedrijfsrendementen vaak laag zijn. Sectorale en mondiale diversificatie van beleggingen en investeringen kan hier (deels) aan tegemoetkomen. Echter, dit instrument neemt als gevolg van de toenemende mondiale vervlochtenheid in betekenis af.

Het kapitaaldekkingsstelsel is afhankelijk van de reële rentevoet (of ruimer geformuleerd: het reële rendement) en deze is voor een kleine, open economie als de Nederlandse afhankelijk van wat er op de wereldkapitaalmarkt gebeurt. Aldus bestaat er een renterisico. Een omslagstelsel is hiervan onafhankelijk. Het heeft echter het nadeel dat het geen besparingen genereert en deze wellicht zelfs negatief beïnvloedt. Hier zij opgemerkt dat honderd jaar geleden de grote (verplichte) besparingen binnen het kapitaaldekkingsstelsel als een gevaar werden gezien. In het licht van de benodigde kapitaalbehoefte – Nederland was immers overwegend agrarisch georiënteerd – was de omvang van de besparingen relatief groot. Dit zou kunnen leiden tot een dalende rentevoet en daarmee zou het kapitaaldekkingsstelsel zijn eigen graf graven.

Een groot nadeel van het kapitaaldekkingsstelsel is dat het een rijpingsperiode nodig heeft voordat er uitkeringen verstrekt kunnen worden, dan wel dat een groot initieel kapitaal gestort dient te worden. Er moet een vermogen gecreëerd worden voor de toekomstige betalingen en daarnaast dienen de uitkeringen aan de rechthebbenden nú betaald te worden. Er is dus min of meer sprake van dubbele lasten. Bij het omslagstelsel is dat niet het geval, hier hoeft geen vermogen gevormd te worden.

Een nadeel van het omslagstelsel is dat premieverhogingen tot een vicieuze cirkel kunnen leiden, de *socialezekerheidsval.* Stel dat de werkloosheid plotseling oploopt. Om de werkloosheidsuitkeringen te kunnen betalen, dient de premie omhoog te gaan. Dat leidt tot hogere arbeidskosten en kan bijgevolg tot verdere ontslagen leiden met als gevolg een verdere verhoging van de werkloosheidspremie, enzovoort. In het kapitaaldekkingsstelsel is dat gevaar geringer doordat er een vermogen beschikbaar is. Hiermee kan in ieder geval tijdelijk het probleem van een groter dan verwacht aantal werklozen geabsorbeerd worden.

Moreel gevaar is bij beide stelsels een probleem. Echter, onder het omslagstelsel kan hieraan makkelijker toegegeven worden. Het is vrij eenvoudig om de premies aan te passen. Onder een kapitaaldekkingsstelsel zijn de gevolgen duidelijker zichtbaar: ondanks een premieverhoging neemt het vermogen niet toe en neemt als gevolg van de veranderingen in het uitkeringsrisico het dekkingspercentage af. Hiervan kan een limiterende werking uitgaan.

Het grote probleem bij een kapitaaldekkingsstelsel is dat het niet uitgesloten is dat het geaccumuleerde kapitaal niet meer aanwezig is op het moment dat uitkeringen betaald dienen te worden. Dat risico lijkt op dit moment verwaar-

loosbaar, maar de geschiedenis laat zien dat het niet afwezig is. In hectische tijden (Rusland in 1917 en Duitsland in 1919 en 1945) kunnen onteigeningen plaatsvinden en blijkt het risico wel degelijk aanwezig. Ook kan gewezen worden op het faillissement van het Maxwell-conglomoraat in 1991 in Engeland, waarin ook het bedrijfspensioenfonds – mede door malversaties – meegesleept werd. Ook de premiekortingen in het kader van de bezuinigingen in de jaren tachtig op de afdracht van de overheid aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) kunnen als een vorm van onteigening beschouwd worden, evenals de uitruil van loon en premiebetalingen bij het Pensioenfonds voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen (PGGM) in het vorige decennium. Door de tegelijkertijd ingezette trend meer vermogen te beleggen in aandelen en de hierop gerealiseerde rendementen tijdens de hausse van de afgelopen jaren, heeft dit niet geleid tot vermogenstekorten (PGGM), dan wel heeft men deze kunnen wegwerken (ABP).

Het voorgaande is samengevat in tabel 1.

Tabel 1: Kwalitatieve vergelijking van omslag- en kapitaaldekkingsstelsel

	Kapitaaldekking	Omslag
Demografisch risico	+	–
Inflatierisico	0	+
Spaarpotentieel	+	–
Startproblemen	–	+
Sociale Zekerheidsval	+	–
Moreel gevaar	0	–
Onteigeningsrisico	0	+

+ = gunstig; 0 = neutraal; – = ongunstig

Zoals al gezegd is, blijkt hieruit dat de twee stelsels redelijk complementair ten opzichte van elkaar zijn. Wil men de risico's zoveel mogelijk beperken, dan ligt een combinatie van beide systemen het meest voor de hand.

8.3. Discussie in de afgelopen eeuw

8.3.1. In den beginne

De financiering van de Ongevallenwet (OW) 1901 is uitgebreid onderwerp van discussie geweest in de Tweede Kamer (zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1896/97, 159, nr. 3). De regering wenste zich te baseren op het stelsel van kapitaaldekking der renten. De keuze voor het kapitaaldekkingsstelsel vloeide logisch voort uit de wijze waarop tegen dit type uitkering werd aangekeken. Men achtte het vraagstuk identiek met dat van het particuliere levensverzekeringsbedrijf (Boot 1947). En bij een verzekering dient er evenredigheid te zijn tus-

sen de betaalde premies en de uit te keren rente. Hier past kapitaaldekking bij. Via kapitaaldekking der renten werden de in betreffend jaar tot uitkering komende gevallen afgefinancierd, zodat ook volledige zekerheid bestond ten aanzien van de uiteindelijk te betalen premie. Gegeven de aard van het risico zou kapitaaldekking der renten in een constant premiepercentage resulteren. Een grote minderheid in de Tweede Kamer werd geïnspireerd door de situatie in Duitsland, alwaar voor de financiering van de ongevallenwet de keuze op het stelsel van omslagfinanciering was gevallen. Een belangrijke reden hiervoor was dat de premielasten voor de nijverheid in de beginperiode laag zouden zijn en men langzaam aan kon wennen aan de uiteindelijk hogere premies. Men was echter ook van mening dat omslagfinanciering op langere termijn hogere lasten met zich mee zou brengen dan financiering door middel van het kapitaaldekkingsstelsel. Waarom is niet duidelijk. In ieder geval was de Aaron-conditie (die zegt dat aan omslagfinanciering de voorkeur gegeven dient te worden uit kostenoogpunt, wanneer bevolkingsgroei plus inkomensgroei hoger zijn dan de kapitaalmarktrente) toentertijd nog onbekend. Uiteindelijk werd gekozen voor het stelsel van kapitaaldekking der renten, waarbij mede als argument speelde dat omzetting van het stelsel van kapitaaldekking naar het omslagstelsel relatief eenvoudig is, doch het omgekeerde vrijwel onmogelijk.

Voor betreffend stelsel is niet gekozen bij de opzet van de Invaliditeitswet (IW), de verplichte invaliditeits- en ouderdomsverzekering. Ook hier ging de voorkeur uit naar een constant premiepercentage. Aangezien echter een stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden ('rentetrekkers') verwacht werd, zou een systeem van kapitaaldekking der renten tot premiestijgingen leiden en bijgevolg – uitgaande van constante premies – tot steeds hogere staatsbijdragen. Bij een kapitaaldekking der aanspraken zou dat niet nodig zijn, terwijl met vaste premies volstaan zou kunnen worden. Daarbij nam de staat wel de last op zich van de backservice, die het gevolg was van toekenning van renten aan personen die in 1913 met onmiddellijke ingang recht kregen op een uitkering (voordien reeds invalide personen en onder zekere voorwaarden 65-plussers), terwijl zij nimmer premie betaald hadden. Voor de reeds ingegane gevallen werd feitelijk dus het omslagstelsel toegepast. De kosten hiervan werden gedekt door rijksbijdragen (het zgn. fondsdeel B).

Bij de invoering van de IW in 1919 hield men dus vast aan het actuariële beginsel: tegenover aanspraken diende vermogen te staan. De tekorten werden gekapitaliseerd en er werd een speciale regeling in het leven geroepen om daarin te voorzien (een 75-jarige annuïteit van 21,5 miljoen gulden voor het Invaliditeitsfonds en een 30-jarige annuïteit van 17,7 miljoen voor het Ouderdomsfonds). Wel zien we twijfel ontstaan ten aanzien van de analogie met het verzekeringsbedrijf. Een overheid hoeft immers niet op liquidatie bedacht te zijn. Ook gaat het niet om een integrale aansprakelijkheid der pensioenverplichtingen, maar dient de grootst mogelijke zekerheid ten aanzien van toekomstige verplichtingen gecreëerd te worden. Echter, een omslagstelsel werd (nog) als een te zware last voor de bevolking gezien, te meer daar men stijging van het aandeel der ouden van dagen verwachtte (Commissie-Verrijn Stuart 1940; Boot 1947).

8.3.2. Het interbellum

Reeds snel na het de totstandkoming van het Ouderdomsfonds bleef als gevolg van de economische crisis de overheid in gebreke. Zo werden in 1924 en 1925 met verwijzing naar de zorgelijke situatie met betrekking tot de schatkist slechts de onkosten verbonden aan de uitvoering vergoed. Met het oog op de problemen wordt de Commissie-Van Vuuren ingesteld in 1924. Deze dient te adviseren over een eventuele verandering van het financieringsstelsel. Haar conclusie (Commissie-Van Vuuren 1925) is dat het bestaande stelsel van kapitaaldekking der aanspraken in de invaliditeits- en ouderdomsverzekering een zodanig grote zekerheid biedt, dat het in de toekomst ten volle aan zijn verplichtingen zal kunnen voldoen. Het stelsel van dekking der renten of een omslagstelsel zouden op termijn tot zodanige lasten leiden, dat het instituut verzekering in gevaar zou kunnen worden gebracht. Naar aanleiding van het rapport werd wel de overheidsbijdrage verlaagd tegen de achtergrond van onder meer de hoge rentevoet.

Interessant is de insteek van de Commissie-Van Gijn (1926). Bij de opdrachtverlening wordt specifiek medegedeeld dat het kapitaaldekkingsstelsel vertrekpunt dient te zijn overeenkomstig de voorstellen van de Commissie-Van Vuuren. De Commissie-Van Gijn dient in te gaan op de vraag of het niet wenselijk is het ingelegde kapitaal uitsluitend in staatsschuld te beleggen. Het idee erachter was dat het weinig praktisch is enerzijds leningen aan te gaan voor de financiering van buitengewone uitgaven en anderzijds de staat kapitaal te doen opbouwen in een ouderdoms- en invaliditeitsfonds, dat dan vervolgens weer aan andere lichamen en particulieren leent. Dat komt immers neer op het rondpompen van geld. Dit zou impliceren dat er geen pensioenfonds zou worden ingesteld, doch enkel een pensioenrekening in de boeken van de staat zou worden geopend. De commissie is echter verdeeld in haar eindrapport en het oorspronkelijke idee is niet uitgevoerd. In een modern jasje gestoken is het idee zeventig jaar later een nieuw leven gaan leiden middels het AOW-spaarfonds. Hier komen we later op terug.

In de jaren dertig leidden de financiële problemen van de staat tot een verdere onderfinanciering. Om dat te verhelpen werd in 1935 feitelijk een gematigd fondsvormingsstelsel ingevoerd in de invaliditeits- en ouderdomsverzekering. Krachtens de zogenaamde Bezuinigingswet werd nog slechts het fondsvermogen op peil gehouden. Het tekort dat zich voordeed om alle uitkeringen te doen, werd gefinancierd door de staat. Daarnaast deed de staat vanaf 1936 stortingen, die deels afhingen van meevallers in de kosten van de werklozenzorg. Deze combinatie van kapitaaldekking en omslagfinanciering resulteerde in omvangrijke fluctuaties voor het deel dat middels omslagfinanciering gefinancierd wordt. Immers, de omvang hiervan werd mede bepaald door de variabiliteit van het rente-inkomen uit het vermogen. De noodmaatregel was beoogd voor een periode van vijf jaar. Om een definitieve regeling tot stand te brengen, werd de Commissie-Verrijn Stuart in 1939 ingesteld. Haar rapport verscheen begin 1940 (Commissie-Verrijn Stuart 1940). In beginsel had de meerderheid van de commissie een sterke voorkeur voor handhaving van het stelsel

van fondsvorming. Daarbij werd verder ingegaan op de vraag in welke beleggingsgebieden belegd diende te worden. Vanuit de huidige optiek valt op dat belegging in aandelen niet als optie wordt genoemd. Voorop staat belegging in hypotheken en aankoop van onroerende goederen in geval van executie van hypotheken.

8.3.3. Op weg naar de Algemene Ouderdomswet

Gedurende de Tweede Wereldoorlog kwam het denken over het financieringsstelsel in een stroomversnelling en ontstond in Londen een uitgebreide discussie of in de naoorlogse constellatie niet overgestapt diende te worden op het omslagstelsel. Oorzaak hiervan was de verandering in het socialezekerheidsdenken, waarbij een voor iedereen te realiseren minimumgarantieniveau voor ogen stond. Het begrip sociale verzekering kreeg aldus een andere inhoud. Zoals al eerder is opgemerkt, is bij verzekering sprake van evenredigheid tussen de betaalde premies en de uit te keren rente. Hier past kapitaaldekking bij. In geval van sociale verzekering is er sprake van een groep personen die uit inkomen en/of vermogen bijdraagt aan een fonds, waaruit uitkeringen gedaan worden aan personen, tot die groep behorende, ingeval calamiteiten, die de gehele groep bedreigen, werkelijkheid worden. Hier is analoog aan bijvoorbeeld een brandverzekering omslagfinanciering mogelijk. Voordeel daarbij is dat onmiddellijke aanpassing van de uitkering aan veranderingen in de welvaart kan plaatsvinden. Indien het systeem van kapitaaldekking gehandhaafd zou worden, zouden tevens enorme initiële stortingen nodig zijn. Tegen de achtergrond van de kapitaalschaarste van die tijd leek dat een onmogelijke opgave. Schouten en Veldkamp (1951) concluderen dat fondsvorming in de economische verhoudingen van begin jaren vijftig geen aanbeveling verdient. Ze betwijfelen of de resulterende additionele besparingen tot voldoende additionele investeringen leiden. Zij zijn van mening dat in Nederland nog te veel vastgehouden wordt aan de opvatting dat sociale verzekeringen door middel van 'echte' premies gefinancierd dienen te worden. Zij achten dat echter niet essentieel. Het gaat er huns inziens om dat de uitkeringen gefinancierd worden uit heffingen die steunen op een vooraf voor dat doel vastgestelde rekenkundige grondslag. De juridische vorm is daarbij irrelevant.

In 1943 werd in Londen een commissie ingesteld onder voorzitterschap van mr. dr. A.A. van Rhijn, die beoogde denkbeelden te leveren voor een naoorlogse reorganisatie en uitbreiding van het stelsel van sociale verzekeringen. Deze Commissie-Van Rhijn was niet erg geporteerd van het idee om omslagfinanciering toe te passen. Haars inziens werd op deze wijze een zware wissel op de toekomst getrokken omdat de omstandigheden die zullen gelden wanneer in de toekomst tot uitbetaling over dient te worden gegaan, onbekend zijn. Zij ziet dat als een ongezond beginsel van financieel beleid (Commissie-Van Rhijn 1945). Toch werd op basis van haar bevindingen in de eerste Troonrede na de bevrijding een betere voorziening voor de oude dag aangekondigd, en wel een arbeidersverzekering die uit zou moeten groeien tot een algemene volksverzekering. Op 1 oktober 1947 werd de Noodwet Ouderdomsvoorziening van

kracht. Gelijk daarop werd de zogenoemde Gemengde Commissie-Van Rhijn ingesteld. Deze commissie werd belast met de uitwerking van de Londense voorstellen. Een probleem bleek de financiering te vormen, met name de financiering van de backservice. Op basis hiervan bestond er weinig vertrouwen in de totstandkoming van een algemene volksverzekering. Een doorbraak werd feitelijk gerealiseerd door een ambtelijke commissie die zich boog over de financiering van een wettelijke ouderdomsregeling. Deze stelde als wijze van financiering het omslagstelsel voor (Veldkamp 1988). Het eindrapport van de Gemengde Commissie-Van Rhijn verscheen in maart 1948 (Gemengde Commissie-Van Rhijn 1948). In haar advies kreeg wat de oudedagsverzekering betreft het omslagstelsel de voorkeur boven het kapitaaldekkingsstelsel. Hierbij werd wel opgemerkt dat de kosten van invoering op deze wijze op toekomstige generaties werd afgewenteld. Dat zou problemen opleveren wanneer een dergelijke regeling afgeschaft zou worden en in geval van wat we nu de vergrijzing van de samenleving noemen. Dat laatste achtte de commissie echter zeer onwaarschijnlijk (sic!). Tevens zou vergrijzing ook in geval van kapitaaldekking tot problemen kunnen leiden. Door het vrijvallen van fondsmiddelen zullen bijvoorbeeld aandelenkoersen dalen en daarmee de opbrengsten van beleggingen nadelig beïnvloeden. Tevens zal als gevolg van een dalende bevolking de vraag afnemen. Het gevolg is een stijging van de prijzen, daar het aanbod minder daalt dan de vraag en tevens zal onderbenutting van de productiecapaciteit optreden wegens gebrek aan voldoende arbeidsaanbod. Dit zal leiden tot een structurele depressie. Dit versterkt uiteraard de koersdalingen. Ten aanzien van de (aanvullende) bedrijfspensioenen gaf de commissie de voorkeur aan het kapitaaldekkingsstelsel.

Ook een door de werkgevers in het leven geroepen commissie pleitte in 1950 voor het omslagstelsel. Een belangrijke overweging om deze wijze van financiering te hanteren, was dat op relatief eenvoudige wijze aanpassing van de pensioenen aan veranderingen in de koopkracht kon plaatsvinden. De Raad van Bestuur in Arbeidszaken (1950) constateert dat men voorheen geneigd was het kapitaaldekkingsstelsel als "absoluut veilig" te bestempelen. Duidelijk is echter geworden dat inflatie de waarde van het vergaarde kapitaal aanzienlijk kan aantasten. In het eerste decennium na de Eerste Wereldoorlog was dat met diverse fondsvermogens gebeurd. Het rijk heeft in het verleden uit de exploitatierekening, dus feitelijk op basis van het omslagstelsel, aanvullingen op de middels het kapitaaldekkingsstelsel gefinancierde pensioen moeten plegen. Zowel de rentedaling als beleggingsverliezen waren daar debet aan. Daarmee is meer en meer een voorkeur voor een omslagstelsel ontstaan. Voorts zien we het 'schommelfonds' verschijnen. Dit zou een beperkte reserve moeten omvatten, teneinde de natuurlijke, jaarlijkse stijging van de premie voor een periode van vijf jaar te kunnen opvangen, toevallige winsten en verliezen te vereffenen en verschillen tussen geraamde en werkelijke bevolkingsontwikkeling in die periode van vijf jaar te kunnen opvangen.

Een argument om voor de aanvullende pensioenen wel het stelsel van kapitaaldekking te handhaven wordt genoemd door dezelfde Raad van Bestuur in Arbeidszaken (1950). De keuze voor een stelsel beïnvloedt de administratieve uitvoering. Bedrijfsverenigingen zijn ongeschikt om een zuiver omslagstelsel

uit te voeren. Personeelssterkte en personeelssamenstelling van bedrijfstakken kunnen aan grote schommelingen onderhevig zijn. Het omslagstelsel vereist aldus centralisatie van de uitvoering. Kapitaaldekking laat uitvoering door bedrijfsverenigingen wel toe. Echter, er zullen dan voorzieningen getroffen dienen te worden voor de overgang van verzekerden tussen bedrijfstakken. Nadeel is verder dat alle bedrijfsverenigingen zelf beleggingsafdelingen dienen op te zetten. Dat leidt tot hogere uitvoeringskosten. Daarbij is er centraal toezicht op het beleggingsbeleid noodzakelijk. Vanuit administratief opzicht is het omslagstelsel beduidend goedkoper.

Voor de Sociaal-Economische Raad (SER) (1954) werd de uitkomst van de keuze tussen omslag- en kapitaaldekkingsstelsel bepaald door het effect op de toekomstige productie. Fondsvorming werd ontraden met het argument dat dit zou leiden tot omvangrijke besparingen, die echter niet haar weerslag zouden vinden in extra investeringen. Aldus zou er een deflatoire werking van uitgaan en dit werd als ongewenst beschouwd. Daarbij zou, om snel uitkeringen te kunnen genereren, een snelle vermogensaccumulatie dienen plaats te vinden. Dat wordt bestempeld als "niet nodig en zelfs doelloos" (SER 1954: 67). Wanneer zo'n fonds eenmaal voltooid is, is het in wezen identiek aan een omslagstelsel. De vermogensvorming is er dan slechts ter dekking voor een vermeende achterstand in de premiebetaling. Dat werd als een overbodige backservice gekenschetst, die strijdig is met een van de grondgedachten van een sociale verzekering. De vermogensvorming wordt als onnodig gezien, omdat er geen rationele verhouding bestaat tussen de omvang van het vermogen en de vraag naar dat vermogen. Het vraagt om een groot apparaat om dat vermogen te beheren. Tevens zullen er grote risico's verbonden zijn aan belegging in private productie, die slechts vermeden kunnen worden wanneer enkel aan gemeenschapsorganen geleend wordt. Maar dat laatste staat volgens de SER niet in verband met de behoeften van de staat en lagere overheidsorganen. Op deze wijze zou er toch verstoring van de geld- en kapitaalmarkt optreden en daarmee van de rentevoet. Het zou beleggen in aandelen versterken, iets wat toch al versterkt zou worden door het bestaan van sociale verzekeringen. Het omslagstelsel kent deze bezwaren niet. Wel dient er een schommelfonds te komen om verschillen tussen jaarlijkse inkomsten en uitgaven te kunnen opvangen. Een ander voordeel van het omslagstelsel is dat er geen vermogen hoeft te worden opgebouwd. Bijgevolg kan de premie aanmerkelijk lager zijn in vergelijking met een kapitaaldekkings- of rentedekkingssysteem. De Raad wijst ook kort op de gevolgen van bevolkingsveroudering. Dat leidt uiteraard tot premieverhogingen in het omslagstelsel. Dit nadeel vindt de Raad niet opwegen tegen de voornoemde nadelen van fondsvorming.

Ook noemt de SER weer het voordeel dat de uitkeringen simpel aan te passen zijn aan koopkrachtveranderingen. De vooroorlogse jaren hebben het probleem van koopkrachtdaling van de op fondsvorming gebaseerde ouderdomsvoorziening duidelijk gemaakt. Deze mogelijkheid van koopkrachthandhaving wordt als een grote winst ervaren en is een belangrijke reden geweest voor het überhaupt ter sprake komen van het idee van omslagfinanciering.

De regering volgde deze denkwijze in de Memorie van Toelichting van het ontwerp-AOW (Kamerstukken II 1954/55, 4009, nr. 3). Doorslaggevend was vooral het argument dat aanpassing van de pensioenen aan koopkrachtwijzigingen zeer eenvoudig was. Wel werd besloten tot instelling van een schommelfonds teneinde in de gegeven conjuncturele situatie de gewenste invloed te kunnen uitoefenen. Desondanks was de regering ook van mening dat de oudedagsvoorziening niet in haar geheel mag rusten op financiering via het omslagstelsel. Door middel van verzekeringsfondsen wordt kapitaalvorming bevorderd en dat wordt als nuttig gezien, mits dit niet leidt tot een te groot aanbod van risicomijdend kapitaal. Bij kapitaaldekking zou een verdere accumulatie van dit type reserves ontstaan. Eventueel zou de overheid haar geldbehoefte via deze fondsen kunnen dekken. Maar deze laatste zijn van een zodanige omvang dat dat onvoldoende soelaas biedt.

Op grond van deze overwegingen werd door de Tweede Kamer zonder tegenspraak aanvaard dat de nieuw in te richten algemene ouderdomsverzekering op basis van het omslagstelsel zou worden gefinancierd. Dat betekende een expliciete breuk met het verleden. Tot dan toe werd omslagfinanciering voornamelijk toegepast in geval het kortlopende uitkeringen betreft (ziekengeldverzekering, ziekenfondsverzekering, kinderbijslag, kortlopende ongevalsuitkeringen en de wachtgeld- en werkloosheidsuitkeringen). Tot de introductie van de AOW werd het omslagstelsel niet toegepast op langlopende uitkeringen. Een uitzondering vormt de periode 1890-1922 tijdens welke een omslagstelsel van toepassing is voor de burgerlijke rijksambtenaren en de volgens de wet daarmee gelijkgestelden (Jansen 1938). Later gaat dit ook op voor andere groepen van ambtenaren. Bij de invoering van het ABP op 1 juli 1922 komt hier een einde aan. Vooral de moeilijkheden die optreden wanneer men bij verschillende lichamen werkzaam was geweest, vormen een van de redenen om naar kapitaaldekking over te gaan.

8.3.4. De laatste veertig jaar

Tot 1983 heeft de wijze van financiering nauwelijks tot discussie geleid. De knuppel wordt in het hoenderhok gegooid door een artikel in het tijdschrift *Economisch-Statistische Berichten* van de hand van Van den Bosch, Van Eekelen en Petersen (1983). Zij rekenen voor dat op lange termijn een premieverdubbeling voor de AOW nodig is om de uitkeringen te kunnen garanderen. De oorzaak hiervan is dat op dat moment een demografische toekomstverwachting gehanteerd wordt die volstrekt afwijkt van die, welke solide leek ten tijde van de voorbereiding van de AOW. Dit doet de discussie omtrent de wijze van financiering opnieuw tot leven komen. Daarbij spelen tevens andere factoren een rol. Veldkamp (1988) wijst hierbij op de plannen voor een (algemene) werknemerspensioenverzekering, het negatieve effect van het omslagstelsel op de besparingen en de problematiek van de intergenerationele solidariteit. Daarnaast bepleit hij niet enkel naar de ouderdomsverzekering sec te kijken, maar mede naar het geheel van sociale zekerheid. Gegeven de demografische prognoses impliceert de veroudering immers ook minder uitgaven aan kinder-

bijslag, studiefinanciering, jeugdgezondheidszorg, et cetera. In deze zin is er deels sprake van communicerende vaten. Ook dient men oog te hebben voor de onzekerheden verbonden aan langetermijnprognoses. De uitgangspunten ten tijde van de inwerkingtreding van de AOW illustreren dat en dat voorbehoud gaat ook heden ten dage op.

Berichten over verdubbeling van de premies leidden ook tot politieke activiteit en vormden mede de aanleiding tot de instelling van de Commissie-Financiering Oudedagsvoorziening (ook wel de Commissie-Drees genoemd naar haar voorzitter), die in 1986 als taak meekreeg de gevolgen van de vergrijzing voor de financierbaarheid van de AOW te onderzoeken. De conclusie van deze commissie was dat het allemaal wel meeviel met de stijging van het AOW-premiepercentage (Commissie-Financiering Oudedagsvoorziening 1987). Deze conclusie was echter grotendeels gebaseerd op de veronderstelling dat de AOW-uitkeringen niet welvaartsvast zouden zijn. Deze veronderstelling werd echter niet al te expliciet uitgesproken en werd vooral door critici van het rapport belicht. Dit was niet in overeenstemming met de op dat moment nog steeds geldende koppelingswet lonen en uitkeringen, de Wet Aanpassingsmechanismen. Desondanks ontleende de regering aan het rapport van de Commissie-Drees de conclusie dat de betaalbaarheid van de AOW gegarandeerd was en maatregelen derhalve overbodig waren.

In de in 1996 verschenen nota *Werken aan Zekerheid* (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1996) pleit het kabinet voor een stabiele financieringswijze van de AOW. De premie moet in de toekomst aan een maximum gebonden worden, waarbij in de komende jaren zonodig aanvullende financiering uit de algemene middelen kan plaatsvinden. Dit kan worden gezien als een eerste stap in de richting van fiscalisering van de AOW. Ondertussen is besloten het AOW-premiepercentage te maximaliseren op 18,5% met, indien nodig, een rijksbijdrage uit de algemene middelen. Tevens heeft het kabinet besloten een spaarfonds-AOW op te richten. Met dit fonds worden reserves gekweekt om vanaf 2010 de tijdelijk hogere AOW-uitgaven te kunnen financieren wanneer de qua aantal omvangrijke geboortegeneraties 1946-1965 met pensioen gaan. Het fonds wordt gevuld met vrijvallende rentelasten als gevolg van de dalende overheidsschuld. Tevens kunnen financiële meevallers in het fonds gestort worden. In 1997 zal 750 miljoen gulden worden gestort, in 1998 1,5 miljard gulden. In 2000 is dat 5,5 miljard en het te storten bedrag loopt verder op tot 12 miljard in 2010 en 24 miljard in 2020. In 2020 is dan een bedrag van 300 miljard gulden beschikbaar om de AOW-kostenstijgingen op te vangen. Echter, er is feitelijk geen sprake van een werkelijk fonds. Het bedrag wordt rentedragend aan de staat ter beschikking gesteld. Het is een vordering op de staat (Versluis 2000). Op deze wijze krijgt een deel van de Commissie-Van Gijn toch nog haar zin, zeventig jaar na dato. Probleem is nu dat op deze wijze financiële zekerheid ontbreekt. Er is geen echte reserve waarop een beroep gedaan kan worden te zijner tijd, zoals bij pensioenfondsen wel het geval is. De overheid zal te zijner tijd moeten lenen of elders begrotingsoverschotten zien te vinden. Exact hetzelfde zou gedaan moeten worden, als er geen spaarfonds gecreëerd was.

8.4. De toekomst: naar een NDC-systeem?

De laatste jaren zien we elders een financieringssysteem in zwang raken dat aangeduid wordt met National Defined Contributions (NDC)-systeem. Letland, Polen en Zweden zijn landen waar zo'n systeem ingang heeft gevonden. Via het NDC-systeem wordt kapitaaldekking van een privaat pensioenfonds nagebootst. Men bouwt via pensioenbijdragen een eigen kapitaal op, op dezelfde wijze als via een spaarrekening. Het verschil is dat het rendement gelijkgesteld wordt aan de groei van de loonsom die de basis vormt voor de premiebetalingen. Het is echter een virtueel stelsel, omdat de geheven premies gelijk (of grotendeels) doorgesluisd worden naar degenen die een pensioenuitkering genieten. Bij uittreding is het pensioen gelijk aan het (virtueel) opgebouwde kapitaal, gedeeld door de resterende levensverwachting. Op deze wijze is het langlevenrisico bij de verzekerden gelegd. Deze uitkering wordt geïndexeerd. Aldus wordt financiële stabiliteit verkregen (Diamond 2000). Het stelsel heeft de voordelen van een kapitaaldekkingsstelsel omdat betalen, beslissen en genieten meer gerelateerd zijn dan in een omslagstelsel het geval is. Van herverdeling richting lagere inkomensgroepen is daarentegen geen sprake. Daarom gaat zo'n stelsel veelal gepaard met een minimuminkomensvoorziening of basispensioen. Vervroegd pensioen is een integraal onderdeel van het ouderdomspensioen. Het is wat dat betreft volledig actuarieel neutraal: eerder met pensioen gaan impliceert een navenant lagere uitkering (Scherman 1999). Het flexpensioen, zoals dat momenteel in Nederland tot ontwikkeling komt, lijkt een eerste aanzet in die richting, tenminste wat betreft een streven naar actuariële neutraliteit.

Als voorbeeld bezien we het op 1 januari 1999 in Zweden in werking getreden nieuwe pensioensysteem (Scherman 1999). Dit vervangt gaandeweg het bestaande stelsel en in 2014 zullen alle nieuwe pensioenen gebaseerd zijn op het nieuwe stelsel. Het oude – nu nog grotendeels van toepassing zijnde – systeem kent een uitkering die 60% bedraagt van het loon gedurende de beste 15 jaar (minus 1 basiseenheid; in 1998 is dat 77.532 SKR ofwel ongeveer 14.000 gulden), mits er minstens 30 jaar gewerkt is. Indexering vindt plaats op basis van de prijsindex, niet conform de verdiende lonen. Dit betekent bij een reële loongroei van 1% dat de uitkering 55% van het eindloon bedraagt, bij 2% reële loongroei 51% en bij 3% reële loongroei 47%. Het basispensioen is gebaseerd op de eerste basiseenheid. Samen wordt beoogd een vervangingsratio van 65% te genereren. Maar dit is dus afhankelijk van voornoemde inkomensafhankelijke uitkering. Analoog geldt voor lage inkomens dat een vervangingsratio van meer dan 100% mogelijk is (vgl. de AOW in Nederland).

In het nieuwe systeem wordt de minimumbescherming geregeld via een staatspensioen en uitbetaald aan personen zonder, of met een laag inkomensgerelateerd pensioen. Het impliceert dus een middelentoets en vereist is dat men veertig jaar in Zweden gewoond heeft. Zo niet, dan vindt er een korting plaats. De maximumuitkering bedraagt 2,13 basiseenheden. Dit bedrag wordt aangepast aan prijsstijgingen. Het deel boven de minimumbescherming is dus inkomensgerelateerd. De premie bedraagt 18,5% (16% omslagpremie en 2,5%

op basis van het beschikbaar premiesysteem). De bedoeling is dat het omslagdeel constant blijft op een niveau van 16%. De pensioenrechten worden geïndexeerd op basis van de gemiddelde loonstijging minus 1,6% en zijn mede afhankelijk van de levensverwachting van de generatie waartoe men behoort en van de pensioneringsleeftijd. De uitkering is gebaseerd op alle ontvangen lonen gedurende het werkzame leven vanaf de leeftijd van 16 jaar. De opbouw gaat ook door wanneer men een uitkering ontvangt, in militaire dienst zit dan wel voor de kinderen zorgt (voor elk kind wordt voor een periode van vier jaar credits gegeven) ofwel een opleiding volgt vanaf een bepaald niveau. Men kan met pensioen vanaf 61 jaar (volledig of gedeeltelijk). Bij 65 jaar krijgt men 100% van het pensioenbedrag. Eerder of later leidt tot actuariële aanpassingen. Men mag ook tijdelijk pensioen opnemen. De uitkeringshoogte is weergegeven in tabel 2. Zo krijgt men bijvoorbeeld bij uittrede op leeftijd 61 72% van het bedrag dat men op leeftijd 65 zou ontvangen en dit gedurende de rest van het leven.

Tabel 2: Resulterend uitkeringspercentage Zweden voor geboortegeneratie 1955 (als percentage van het pensioen op leeftijd 65)

Pensioneringsleeftijd	Uitkering als percentage van de uitkering bij pensionering op leeftijd 65
61	72
62	78
63	84
64	92
65	100
66	109
67	119
68	130
69	143
70	157

Wordt bijvoorbeeld met het schommelfonds door de fiscalisering feitelijk een deel van de te verwachten premiestijgingen in de AOW verhaald op de toekomstige gepensioneerden, in het NDC-systeem wordt het risico van hogere kosten vrijwel volledig bij die generaties gelegd die door bijvoorbeeld een hogere levensverwachting een langduriger beroep doen op de regeling.

8.5. Conclusies

Een eeuw sociale verzekeringen zou men wat betreft de wijze van financiering kunnen karakteriseren als een transitie van principiële uitgangspunten naar

een pragmatische benadering. Hoewel aan het begin van de vorige eeuw vraagtekens gezet werden bij het kapitaaldekkingsstelsel vanwege de mogelijke negatieve economische effecten als gevolg van te omvangrijke besparingen, stond het stelsel feitelijk niet ter discussie. Centraal stond het uitgangspunt dat er sprake was van een verzekering op basis van intertemporele herverdeling, waarbij er een relatie diende te bestaan tussen enerzijds betaalde premies en anderzijds ontvangen uitkeringen. Dat impliceerde bijna vanzelfsprekend een systeem van kapitaaldekking.

Als gevolg van de economische crisis na de Eerste Wereldoorlog werd een deel van de uitkeringen ingevolge de OW en IW feitelijk via omslagfinanciering gedekt. Hier zien we dat door nood gedwongen een pragmatische keuze gemaakt wordt. De diverse ingestelde commissies waren steeds van oordeel dat kapitaaldekking het uitgangspunt diende te zijn. Maar nood brak hier wetten.

Gedurende de Tweede Wereldoorlog was er sprake van een verandering in het denken over sociale zekerheid. De ideeën met betrekking tot sociale zekerheid voor eenieder door middel van minimuminkomensgaranties nemen een vlucht. Als gevolg hiervan ging men anders aankijken tegen het begrip sociale verzekering: de verzekeringsgedachte komt ter discussie te staan. Hierdoor was het ideologisch ook eenvoudig het uitgangspunt van kapitaaldekking los te laten ten faveure van het omslagstelsel. De ontwaarding van de pensioenen in de dertiger jaren heeft dit bevorderd. Hierdoor was immers duidelijk geworden dat het systeem van kapitaaldekking ook een inherent groot nadeel had. Daarbij kwam dat, als gevolg van de vereiste kapitaalaccumulatie, het onmogelijk zou zijn de benodigde middelen op te brengen om de nieuw in te richten algemene ouderdomsverzekering te kunnen financieren op een andere wijze dan via het omslagstelsel. Tekenend wat dat betreft is, dat de wijze van financiering niet of nauwelijks ter discussie gestaan heeft bij de behandeling van het voorstel-AOW in de Tweede en Eerste Kamer.

Jaren gaan in alle rust voorbij, wat betreft de wijze van financiering. Begin jaren tachtig komt de vraag omslag- of kapitaaldekking pas weer op tafel als gevolg van prognoses van het AOW-premiepercentage, dat door de vergrijzing op lange termijn sterk zal stijgen. Kapitaaldekking werd nu als een oplossing gezien. De omstandigheden waren vergeleken met dertig jaar daarvoor sterk veranderd. In plaats van bevolkingsgroei en inkomensstijgingen was er sprake van bevolkingsveroudering en leek de inkomensgroei voorbij. Aan de andere kant konden hoge rentevoeten waargenomen worden. Allemaal ingrediënten die in het voordeel van kapitaaldekking spreken. Vijftien jaar later moet geconstateerd worden dat de inkomensstagnatie slechts tijdelijk van aard is geweest, maar de rendementen zijn onveranderlijk hoog gebleven, hoewel ook duidelijk is geworden dat beleggingen via aandelen grote risico's met zich mee kunnen brengen. Desondanks lijkt kapitaaldekking goedkoper dan omslagfinanciering. Probleem is echter dat grote kosten gemoeid zijn met de overgang van een systeem van omslagfinanciering naar kapitaaldekking. Dat verklaart ook dat discussies om kapitaaldekking in te voeren in de ziektekostenverzekering en de arbeidsongeschiktheidsverzekering verstomd zijn. Het recentelijk geïntroduceerde spaarfonds-AOW heeft feitelijk niets van doen met kapitaaldekking.

Kijkend naar de toekomst is een mogelijk alternatief voor omslagfinanciering bij een verouderende bevolking het NDC-systeem. Dit zet een rem op de premies. Uiteraard betekent dat op termijn ook lagere uitkeringen en lijkt (particulier) bijverzekeren geboden. Als zodanig kan dit gezien worden als een vorm van geleidelijke, gedeeltelijke privatisering van het socialezekerheidsstelsel. Gegeven het feit dat particulier verzekeren van het onderhavige type risico's waarschijnlijk uitsluitend op basis van kapitaaldekking kan plaats vinden, impliceert dit een geleidelijke transitie in de richting van kapitaaldekking. Op deze wijze wordt het probleem van de hoge transitiekosten minder zichtbaar en aldus bezien is dit een pragmatische keuze die aansluit bij de in het verleden bewandelde weg.

Geraadpleegde literatuur

Boot, F.R. (1947), *De financiering der sociale verzekering (fondsvorming of omslagstelsel)*, Amsterdam/Brussel: Elsevier.

Bosch, F.A.J. van den, P.J.L van Eekelen en C. Petersen (1983), 'De toekomst van de AOW: verdubbeling van premies of halvering van uitkeringen', *Economisch-Statistische Berichten*, 68, 3431: 1052-1058.

Commissie-Financiering Oudedagsvoorziening (1987), *Gespiegeld in de tijd; de AOW in de toekomst*, 's-Gravenhage: SZW.

Commissie-Van Gijn (1926), *Verslag der Commissie tot onderzoek van de mogelijkheid en de wenschelijkheid van een vereenvoudiging in het beheer van bij de wet ingestelde fondsen*, 's-Gravenhage.

Commissie-Van Rhijn (1945), *Sociale Zekerheid*, 's-Gravenhage: Algemeene Landsrukkerij.

Commissie-Van Vuuren (1925), *Verslag*, 's-Gravenhage.

Commissie-Verrijn Stuart (1940), *Rapport*, 's-Gravenhage: Algemene Landsdrukkerij.

Diamond, P. (2000), *Social security reform, with a focus on Sweden*, Uppsala: paper Uppsala University.

Diepenhorst, A.I. (1949), *Sociale zekerheid en financiering*, Groningen: Wolters.

Gemengde Commissie-Van Rhijn (1948), *Rapport inzake de herziening van de sociale verzekering*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij.

Jansen, M.J. (1938), *Technische bezwaren tegen het omslagstelsel*, Amsterdam: Centrale van Nederlands Overheidspersoneel.

Lindner, K. (1938), *Vraagstukken van financiering en belegging in de sociale invaliditeits- en ouderdomsverzekering*, Deventer: Kluwer.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1996), *Werken aan Zekerheid; Bouwstenen voor een modern en houdbaar sociaal stelsel*, 's-Gravenhage: Sdu.

Praag, B.M.S. en H.P van Dalen (1992), 'Hoe bedwingen we Leviathan? Over de (on)beheersbaarheid van de sociale zekerheid', in B.M.S. van Praag, P.J. Vos en H.P van Dalen (red.), *De toekomst van de welvaartsstaat*, Leiden /Antwerpen: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 's-Gravenhage: Stenfert Kroese (87-110).

Raad van Bestuur in Arbeidszaken (1950), *Rapport betreffende de financiering ener wettelijke ouderdomsverzekering*, Den Haag: Raad van Bestuur Arbeidszaken.

Scherman, Karl Gustaf (1999), 'The Swedish pension reform', *Issues in Social Protection Discussion paper 7*, Geneva: ILO.

Schouten, D.B.J. en G.M.J. Veldkamp (1951), *De sociale verzekering in de volkshuishouding*, Amsterdam: Veen's Uitgevers Maatschappij.

Sociaal-Economische Raad (1954), *Advies inzake de wettelijke ouderdomsverzekering*, 's-Gravenhage: SER.

Veldkamp, G.M.J. (1988), *Aspecten van de toekomstige financiering van de sociale zekerheid*, Deventer: Kluwer.

Versluis, H. (2000), 'Mythen rond het AOW-spaarfonds'. *Economisch-Statistische Berichten*, 85, 4249: 267-269.

Carl Paul Maria Romme

© ANP 2001



Romme is geboren in 1896, op 21 december. Zijn vader was rechter. Romme studeerde rechten in Amsterdam, waar hij ook promoveerde. Na enkele jaren voor een werkgeversvereniging te hebben gewerkt, vestigde hij zich in Amsterdam als advocaat. Romme was lid van de RKSP. Hij maakte lange tijd deel uit van de Amsterdamse gemeenteraad. In de jaren dertig was hij enige jaren lector en hoogleraar in Tilburg, waar hij zich vooral met sociaalrechtelijke onderwerpen, onder andere de werkloosheidsverzekering, bezighield. In 1937 werd hij benoemd tot Minister van Sociale Zaken in het vierde kabinet-Colijn (1937-1939). Het is Rommes verdienste dat hij twee al jarenlang slepende socialeverzekeringskwesties weer op de politieke agenda heeft gekregen: de kinderbijslagverzekering en de werkloosheidsverzekering. In zijn Amsterdamse tijd had Romme al gepleit voor een gemeentelijke kindertoeslagregeling. Hij vond een wettelijke regeling – vanaf het derde kind – dringend gewenst. Uit het oogpunt van "de levensrechten en de levensplichten" van het individu moet bij de loonbepaling rekening worden gehouden met de kinderzegen, meende hij. Kinderbijslag was verder in het algemeen belang, omdat de gemeenschap afhankelijk was van een "natuurlijke, ordelijke ontplooiing van het gezinsleven". Kinderbijslag was echter niet bedoeld als een stimulans "ad progenituram". Zijn wetsvoorstel werd door de

Tweede Kamer aanvaard, ook de SDAP, lange tijd fel tegenstander van kinderbijslag, stemde voor. De Eerste Kamer kwam echter tijdens Rommes ministerschap niet meer aan de behandeling van het wetsontwerp toe. De Kinderbijslagwet trad in 1941 in werking. Rommes voorstel voor een verplichte werkloosheidsverzekering kwam niet verder dan een (positief) advies van de Hoge Raad van Arbeid, het adviescollege van de regering in sociale kwesties. Na de oorlog is Romme geen minister meer geweest. Wel was hij de onbetwiste leider van de KVP van 1946 tot 1962, toen hij tot lid van de Raad van State werd benoemd. Romme was voorstander van samenwerking van KVP en PvdA, onder andere in verband met de uitbreiding van de sociale zekerheid. Hij heeft zich betrekkelijk weinig bemoeid met de naoorlogse sociale verzekering. Een uitzondering was het ouderdomsvraagstuk. In 1947 was de uit de algemene middelen gefinancierde Noodwet Ouderdomsvoorziening tot stand gekomen, in afwachting van een definitieve regeling die gebaseerd zou zijn op het verzekeringsbeginsel. De voorstanders van het alternatief van het staatspensioen gaven zich echter nog niet gewonnen. In een rede voor de Algemene RK Ambtenarenvereniging in 1950 verklaarde Romme in stevige bewoordingen voorstander te zijn van een ouderdomsverzekering. Bij verzekering verdient men zijn uitkering, is er sprake van verband tussen het arbeidsinkomen van de betrokkene als oorzaak en de aan hem te verlenen uitkering als gevolg, bij het staatspensioen ontbreekt dit verband. Bovendien stelde hij dat staatspensionering een verderfelijke invloed op de persoonlijke levenshouding van de burgers had en dat zij de menselijke waarde van de arbeidskracht "aanrandde". Niemand waagde het hem, de Voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van de Katholieke Volkspartij, tegen te spreken, Romme had er de wind onder. De AOW zou uiteindelijk een synthese tussen verzekering en staatspensioen worden. Romme overleed in 1980.

(F.M. Noordam)

9. Op zoek naar de gouden regel

Wettelijke indexering van socialeverzekeringsuitkeringen

H.J. Vording

9.1. Inleiding

Onderdeel van de naoorlogse opvatting van sociale zekerheid is dat het niveau van sociale uitkeringen volgens wettelijke regels moet worden aangepast aan de algemene loonontwikkeling om de ontvangers van die uitkeringen te laten delen in de algemene welvaartsontwikkeling (Kamerstukken II 1954/55, 4009, nr. 3: 34). Deze regels hebben sinds hun eerste invoering in de jaren vijftig van de vorige eeuw vrijwel voortdurend onder druk gestaan van veranderende opvattingen over sociale zekerheid, economische recessie en vergrijzing. Als gevolg daarvan zijn de regels veranderd, maar niet afgeschaft. Zo is een paradoxale situatie ontstaan. Politici lijken te zoeken naar een gouden regel die hun doen en hun laten rond de aanpassing van sociale uitkeringen nauwkeurig regelt. Tegelijk veranderen zij de regels, of hun interpretatie van die regels, telkens weer. Dat vraagt om een plaatsbepaling van indexeringsregels in het sociaal-economische overheidsbeleid.

9.2. De functie van wettelijke indexering: een uitgangspunt

9.2.1. Indexering als depolitisering

Op het eerste gezicht lijkt een in de wet geregelde indexering van sociale uitkeringen op indexeringsclausules die in privaatrechtelijke contracten kunnen voorkomen. De huidige of toekomstige ontvanger van een sociale uitkering krijgt zekerheid met betrekking tot de koopkracht van een nominaal uitkeringsbedrag zoals dat in de wet staat. De keerzijde van die zekerheid is dat een omvangrijk deel van de bevolking – en van de kiezers, niet te vergeten – een automatische bescherming geniet die onder omstandigheden een te zware belasting voor de arbeidsmarkt kan vormen.

Maar de wetgever kan ingrijpen in de 'polisvoorwaarden' van de sociale verzekeringen, en doet dit ook geregeld. Het 'recht' op indexering is (evengoed als het recht om over veertig jaar een AOW-uitkering te ontvangen) een voorwaardelijk recht, afhankelijk van veranderlijk politiek draagvlak. Indexeringsregels zijn daarom op te vatten als pogingen van politici om zichzelf te committeren – hetgeen de ontvangers van uitkeringen beschermt tegen politieke onzekerheid. Wel vaker zien we in het politieke proces normen ontstaan die beleidskeuzen beperken of dat in elk geval beogen. Men denke aan normen

voor tekortreductie, voor inflatiecorrectie in de belastingen, voor uitgaven aan ontwikkelingshulp. De achterliggende gedachte is doorgaans om de betreffende onderwerpen aan het politieke debat te onttrekken. Voor wie het politieke proces ziet als concurrentie om de kiezersgunst, is dat intrigerend gedrag. Waarom zouden politici de kans laten lopen om op gezette tijden te 'scoren' met voorstellen om de sociale uitkeringen weer te verhogen? De Nederlandse parlementaire geschiedenis laat voldoende duidelijk zien dat politici er behoefte aan hebben om discussie op dit punt te vermijden, maar eigenlijk niet waarom ze die behoefte voelen. Typerend is de vanzelfsprekendheid waarmee minister Veldkamp (Handelingen II 1964/65: 747) zei (weliswaar niet over de AOW maar over het minimumloon) "dat wij niet ieder jaar discussies moeten hebben over hoe het minimuminkomen moet worden aangepast. Daarvoor moet een vaste regel komen".

9.2.2. Mogelijke verklaringen: consensus, concurrentiebeperking, committering en pressiegroepen

Verklaringen kunnen in verschillende richtingen worden gezocht (Vording en Goudswaard 1997; Vording 1997).

De eerste verklaring is de eenvoudigste: concurrentiebeperking is helemaal niet aan de orde, omdat er politieke consensus is over de wijze van aanpassing van sociale uitkeringen. Het is dan voor een ordelijke afwikkeling niet goed wanneer van links en van rechts voortdurend voorstellen voor verhoging komen; een wettelijke regeling verdient de voorkeur.

Wanneer die consensus ontbreekt kunnen wettelijke regels ambivalente betekenis hebben. Voorstanders van verdere verhoging kunnen de wettelijke aanpassing opvatten als bodem voor politieke onderhandelingen. Tegenstanders kunnen met het bestaan van wettelijke regels hun afkeer van verdere politieke discussie rechtvaardigen. Een wettelijke regel verandert dan het 'speelveld' voor politieke concurrentie op een wijze die alle betrokkenen aantrekkelijk kan toeschijnen.

Ook kan het zijn dat politici ver vooruitkijken en toekomstige generaties van politici aan een (inmiddels) erkende traditie willen committeren. Politici kunnen nu eenmaal geen zekerheid verschaffen over de toekomst; het beste dat ze kunnen doen is, de volgende generatie politici te disciplineren door hun een reputatie van solide 'verzekeraar' na te laten. Dat vereist een wettelijke aanpassingsregel die al gedurende jaren is gerespecteerd, maar ook een blijvend economisch draagvlak voor voortzetting van die traditie. In die zin legt een wettelijke indexeringsregel dan toch weer primair verplichtingen op aan de huidige generatie van politici.

De laatste verklaring is dat politici signalen willen afgeven aan kiezers en met name aan belangengroepen. Wettelijke indexeringsregels impliceren een idee van 'gelijke behandeling'. Als de koopkracht stijgt krijgen de ontvangers van uitkeringen een evenredig deel; waar werkenden voor inflatie worden gecompenseerd, hebben ook ontvangers van uitkeringen daar recht op. Indexering is dan een uitgesproken apolitiek concept. Het suggereert dat politici hun eigen

inkomenspolitieke voorkeuren hebben opgegeven ter wille van een vaste en plausibele norm. In zo'n context ligt het buiten de mogelijkheden van politici om tegemoet te komen aan wensen van deelgroepen. Zouden gepensioneerden, met kracht van argumenten en getal, bijzondere verhogingen van de AOW bepleiten, dan kunnen politici zich verweren: of we houden vast aan gelijke behandeling van allen, of elke norm raakt zoek.

9.2.3. Op zoek naar de gouden regel?

De verschillende verklaringen raken elkaar daarin, dat aan wettelijke indexeringsregels een idee van neutraliteit verbonden is, van het niet maken van politieke keuzen. Deze regels zijn dus op te vatten als een poging om afstand te creëren tussen het socialezekerheidsstelsel en de dagelijkse politieke besluitvorming. Dat heeft twee nader te illustreren gevolgen voor het politieke gebruik van aanpassingsregels.

Ten eerste zal de wetgever trachten om aanpassingsregels zo te formuleren dat ze inderdaad zonder verdere politieke interventie leiden tot aanvaardbare uitkomsten. Het gaat dan om het vinden van een regel waarin, zoals de voormalige Duitse minister Norbert Blum het eens zei (Regieringserklärung: Vertrauen in die Rentenversicherung, *Bundesarbeitsblatt* 1996/3), de staat slechts optreedt als notaris, als beheerder van de aanpassingsregels, en die regels nimmer gebruikt voor eigen inkomenspolitieke doelen. Dit ideaal vergt dat allerlei bronnen van externe pressie (zoals recessie, vergrijzing), zodra zij zich voordoen, binnen de aanpassingsregels hun plaats vinden. De wetgever is dus verwikkeld in een leerproces met als beoogde uitkomst een gouden regel. Dat is niet noodzakelijk een automatische regel; wel een regel waarin politieke beleidsvrijheid duidelijk wordt begrensd en ondergeschikt blijft aan het doel van de regel.

Ten tweede zullen politici in de verleiding komen om hun eigen inkomenspolitieke opvattingen te verbergen achter technische argumenten rond de accuraatheid van de aanpassingsregel. Als Minister van Sociale Zaken heeft Albeda eens over wettelijke indexeringsregels gesproken in termen van "wetten van Meden en Perzen (...) van meten en persen" (Handelingen II 1978/79: 2060) – daarmee treffend het beeld oproepend van boekhouderscreativiteit bij de toepassing van een dwingend ogende regeling. In die zin bieden wettelijke aanpassingsregels, en hun technische uitwerking, een begrippenkader voor gedepolitiseerde discussie.

Depolitisering kan er voor zorgen dat belangenstrijd, bijvoorbeeld tussen generaties, weinig ruimte krijgt. Het risico is dat ook bezinning op de toekomstige handhaafbaarheid van uitkeringsniveaus weinig politieke aandacht ontvangt. Meer in het algemeen is de mogelijkheid van een gouden regel uiteraard discutabel. Toekomstige veranderingen in inkomenspolitieke voorkeuren en sociaal-economische omstandigheden zijn nu eenmaal niet ten volle te voorzien.

9.3. Het wettelijk kader vanaf 1945

9.3.1. Voor 1940: indexering niet van belang

In de honderdjarige geschiedenis van de Nederlandse sociale verzekering zijn vrijwel vijftig jaren verstreken voordat indexering van uitkeringsbedragen aan de orde komt. Het ontbreken van zelfs elke publieke discussie over dit onderwerp voor 1940 kan mede daaruit worden verklaard dat een opwaartse indexering van nominale bedragen niet aan de orde was. Tussen 1920 en 1939 daalden zowel de consumptieprijzen als het gemiddelde loonniveau (met 40% resp. 20%). Wie in 1939 hetzelfde nominale uitkeringsbedrag genoot als in 1920, was er dus zowel in absolute als in relatieve zin op vooruitgegaan. Dat de uitkeringsbedragen, met name die krachtens de Invaliditeits- en de Ouderdomswet, desondanks te laag waren, werd eind jaren twintig breed erkend. Tot verhogingen kwam het echter niet, zowel vanwege principiële meningsverschillen over de financiering als door de beperkingen die de depressie van de jaren dertig oplegde. De eerste algemene verhoging van deze uitkeringen kwam tot stand in bezettingstijd (Besluit Secretarissen-Generaal van Sociale Zaken en Financiën van 9 juli 1941, Stb. S. 803).

9.3.2. Hoofdlijn in het wettelijk kader na 1945

Al snel na 1945 werden de uitkeringsbedragen krachtens de Ongevallen- en de Invaliditeitswet, en de toen juist ingevoerde Noodwet Ouderdomsvoorziening, geregeld aangepast aan de loonontwikkeling (Vording 1993: 30). In 1956 werd onder een inmiddels gegroeide traditie een wettelijke regeling gelegd, eerst alleen voor de AOW, niet veel later ook voor andere socialeverzekeringsuitkeringen. Deze wettelijke regeling is in de daaropvolgende vijftien jaren vele malen herzien, vooral in verband met het totstandkomen van een netto-nettokoppeling tussen minimumloon en minimumuitkeringen. De Wet Aanpassingsmechanismen (WAM, wet van 20 december 1979, Stb. 1979, 711) bracht stroomlijning en wat versobering, maar bleef berusten op de hoofdregel van automatische aanpassing. Daarvan kwam echter heel weinig terecht, zodat de behoefte ontstond aan een wettelijk kader dat meer ruimte zou geven aan politieke afwegingen. Een aanzet daartoe was het wetsvoorstel Beleidsmatige Aanpassing (1989) dat nimmer tot wet is geworden. Sinds 1992 geldt de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheden (WKA, wet van 20 februari 1991, Stb. 1991, 624), op grond waarvan thans volledige indexering plaatsvindt zolang de getalsverhouding tussen uitkeringsontvangers en werkenden niet een bepaalde norm (82,6) overschrijdt. Deze wet is onverwacht effectief in die zin dat, sinds 1996, al vier jaar volledig en uitsluitend aanpassing aan de loonontwikkeling plaatsvindt. Dat is sinds 1957 niet eerder gebeurd.

9.4. Inhoud van de wettelijke regeling: meer precisie, meer beleidsvrijheid?

Aanvankelijk voorzag de AOW (art. 9 oud) in automatische aanpassing telkens wanneer het indexcijfer der lonen met ten minste 3% was gestegen over een aaneengesloten periode van zes maanden. De Minister kon eerder aanpassen, indien hij daar bijzondere aanleiding voor zag. Hij kon ook de aanpassing aan de loonindex naar bestanddelen verbijzonderen, indien de normale aanpassing in de sfeer van de besteedbare inkomens onevenwichtig zou uitpakken. De loonindex werd niet in de wet, maar bij besluit gespecificeerd.

De indexeringsbepalingen voor de AOW, later overgenomen voor andere uitkeringen, zijn vele malen gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen kunnen worden onderscheiden naar de hierboven (par. 9.2.3) genoemde bedoelingen: het nader verfijnen van technische regels, en het bepalen en begrenzen van de politieke beleidsruimte rond die regels.

9.4.1. Preciezere regels: wat is de relevante loonstijging?

De regelingsloonindex

De specificatie van de loonindex is, vooral tussen 1960 en 1980, een vrijwel onuitputtelijke bron geweest voor verfijning. Dat komt doordat 'de' loonindex niet bestaat. Het verband tussen de algemene welvaartsgroei en een specifieke loonindex is altijd wat onbestemd. Het waren praktische redenen, zoals snelle beschikbaarheid en statistische representativiteit, die bij de totstandkoming van de AOW leidden tot een keuze voor de index van regelingslonen (zie SER 1954).

De regelingsloonindex meet de gemiddelde mutatie van contractlonen zoals die in CAO's worden overeengekomen. Toeslagen op het loon (zoals vakantietoeslag, winstdeling) worden ook meegerekend, maar alleen indien zij voor (vrijwel) alle werknemers gelden. Vanaf het begin van de jaren zestig kon het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) alle CAO's in zijn berekeningen betrekken. Dat politieke besluitvorming later leidde tot beperkingen (loonontwikkeling van ambtenaren er uit, loonontwikkeling van trendvolgers eruit) en uitbreidingen (ambtenaren en trendvolgers er weer in) had uiteenlopende voornamelijk technische oorzaken.

Verfijningen in de index

Veel lastiger was de vraag welke loonmutaties nu precies wel en niet moesten meetellen. Die vraag is al in 1956 onderwerp van politieke besluitvorming geweest. De wettekst (AOW) voorzag immers in een beleidsvrijheid om de voorgeschreven aanpassing aan de lonen bij te stellen of achterwege te laten, indien, als gevolg van die aanpassing, gepensioneerden andere effecten op het besteedbaar inkomen zouden ondervinden dan werkenden. Een kabinet kon daarmee de loonmutatie, zoals die uit de regelingsloonindex bleek, aan een nader onderzoek onderwerpen: was elke component van die mutatie wel in dezelfde mate relevant voor de aanpassing van uitkeringen? Die toetsing bleek de volgende jaren twee kanten op te werken. Voorzover loonstijgingen (of algemene loontoeslagen) bedoeld waren om werknemers te compenseren voor kosten

die bejaarden niet hadden (zoals de stijging van sociale verzekeringspremies), werden de uitkeringen inderdaad niet geheel naar rato van de loonindex verhoogd. Maar voorzover in de loononderhandelingen compensatie werd overeengekomen voor kosten die ook op bejaarden drukten, werden de uitkeringen juist meer verhoogd dan de loonindex aangaf. Dat was een kwestie van 'naar niveau toerekenen'. Kregen de werknemers bijvoorbeeld extra loon vanwege een algemene huurverhoging, dan werkte dat vanzelf door in de aanpassing van de uitkeringen. Maar omdat bejaarden een groter deel van hun inkomen aan huur kwijt waren dan werknemers, was een extra compensatie voor bejaarden op zijn plaats. Anders zou de bestedingsruimte van het AOW-pensioen immers achterblijven bij die van werkenden.

Dezelfde gedachtegang is (in 1960) consequent gevolgd, toen de wettelijke melkprijs omhoogging en werknemers daarvoor een compensatie kregen. Bij die gelegenheid is zelfs de vraag gerezen of de AWW-uitkering (bij invoering wat hoger dan de AOW voor een alleenstaande bejaarde) niet met een hoger bedrag verhoogd moest worden dan de AOW. Hier stuitte de hang naar verfijning op een statistische grens: de toelichting op het betreffende besluit (KB van 12 juli 1960, Stb. 1960, 275) merkt wat spijtig op dat over het melkverbruik van weduwen geen bijzonderheden bekend zijn.

Deze vorm van correctie van de loonindex raakte na medio jaren zestig op de achtergrond; het paste ook niet meer in de veel vrijere loonvorming dat over allerlei kostenstijgingen afzonderlijk werd onderhandeld. Het probleem kwam terug in een andere vorm, het eerst bij de indexering van het wettelijk minimumloon (ingevoerd in 1969). Rond 1970 begon de trend van nivellering in de loonvorming om toerekening naar niveau te vragen. Immers, als de laagste loonschalen het snelste stegen, zou het minimumloon bij aanpassing aan de gemiddelde loonontwikkeling zijn functie als vloer in het loongebouw verliezen. Maar door de ontwikkeling van een breed opgezet 'sociaal minimum' zouden voortaan ook vele sociale uitkeringen de laagste looncategorieën volgen in plaats van de gemiddelde loonstijging.

Het meer algemene probleem van de jaren zeventig was dat de regelingsloonindex van zo ruime betekenis was geworden (voor het minimumloon, de sociale zekerheid en de loonvorming van ambtenaren) dat op zichzelf niet zeer gewichtige onvolkomenheden grote gevolgen konden krijgen. Het ging dan bijvoorbeeld, in de tweede helft van de jaren zeventig, om het omzetten van variabele loontoeslagen in vast contractloon. Voor de werknemers onder de betrokken CAO's veranderde er weinig, maar de regelingsloonindex steeg wel. Ook was het voor het bereiken van loonmatiging bezwaarlijk dat de indexering naijlde.

De problemen rond het 'opschonen' van de regelingsloonindex en de precieze uitwerking van het toerekenen naar niveau zijn uitputtend geregeld bij de totstandkoming van de WAM. Toen hebben achtereenvolgens de SER en de Tweede Kamer zich uitvoerig gebogen over, achteraf gezien, wel bijzonder specifieke vraagstukken, deels van principiële aard, maar kwantitatief zonder veel belang. De WAM is echter, tot zijn vervanging door de WKA in 1992, vrijwel voortdurend via ad hoc-wetgeving buiten werking gebleven. De totstand-

koming van die wet had veel weg van een vlucht in details om pijnlijke keuzen te kunnen uitstellen.

Relevantie van de index: regelingsloon of verdiend loon?
De uitvoerige aandacht voor de regelingsloonindex is achteraf gezien ook om een andere reden opmerkelijk. Er was namelijk al vanaf de vroege jaren zestig vrij brede overeenstemming dat de index van de verdiende lonen eigenlijk een betere maatstaf voor welvaartsvastheid zou zijn. Deze index – eveneens afkomstig van het CBS – heeft een ruimere reikwijdte, doordat ook de ontwikkeling van niet-algemene loontoeslagen en de mutatie van lonen buiten de CAO-sfeer worden meegeteld. Gedurende de jaren zestig en zeventig steeg deze index wat sneller dan de regelingsloonindex. Op lange termijn is het verschil tussen beide indices overigens gering. Probleem met de index van de verdiende lonen was echter de minder snelle beschikbaarheid. Daarom is de uiteenlopende ontwikkeling van deze twee indices al snel gezien als een reden om bijzondere verhogingen van geïndexeerde uitkeringen te overwegen.

De WKA heeft van dit statistisch detaillisme afstand genomen. Zij gebruikt de contractloonontwikkeling zoals geraamd door het Centraal Planbureau (CPB). Deze omvat mede de meest courante toeslagen, en ligt daarmee dicht bij het begrip verdiende lonen van het CBS.

9.4.2. Grotere beleidsvrijheid

Vrijheid, maar begrensd
De wettelijke aanpassingssystematiek bood vanaf het begin beleidsvrijheid vanwege de hierboven besproken 'netto-toets'. Die beleidsvrijheid was evenwel in tweeërlei opzicht beperkt. Ten eerste ging het om een duidelijk begrensde beoordeling van de informatie die de loonindex bevatte, niet om de vraag of de gekozen loonindex wel voldoende welvaartsvastheid bood. En ten tweede werd die beoordeling al snel als automatisch opgevat. Als zich een reden voordeed om op de door het CBS gemeten loonindex een correctie aan te brengen, dan moest die correctie ook plaatsvinden.

De beleidsvrijheid in de wet is vanaf de jaren zestig op twee onderdelen vergroot. Rond 1970 werd een mogelijkheid voor bijzondere verhogingen toegevoegd die ook al snel het karakter kreeg van een begrensde en min of meer mechanisch toe te passen extra beoordeling. En er kwam, al eerder, een mogelijkheid tot voorindexering. Daarin verwierf de wetgever zich een vrijheid die weliswaar slechts het moment en niet de omvang van de aanpassing betrof, maar die in zijn gebruik niets mechanisch had.

Bevoegdheid tot voorindexering
Deze beleidsvrijheid verscheen medio jaren zestig in de wet en hing direct samen met de liberalisering van de loonvorming. Aanvankelijk hadden de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties wel belangstelling voor snelle aanpassing. Gezien de substantiële loonsverhogingen die zij overeenkwamen, lag het in de rede om ook onmiddellijk de socialeverzekeringsuitkeringen daarbij

aan te passen. De wettelijke systematiek bevatte echter een vertraging (naijling) van ten minste een half jaar. Het antwoord op dat probleem was voorindexering. De structurele aanpassing van uitkeringen werd daarbij nog steeds bepaald door de gerealiseerde stijging van de loonindex, maar een kabinet kon op die stijging een voorschot nemen "bij een bijzondere aanleiding in verband met de loonpolitieke toestand" (art. 9 lid 6 AOW, toegevoegd bij de wet van 10 december 1964, Stb. 1964, 486). Al snel kwamen de sociale partners er achter dat zij zich hadden vergist. De politiek kon nu immers via die voorindexering de toon zetten voor de loononderhandelingen. Ongevraagd bracht de SER een advies uit waarin hij zich uitsprak tegen "de huidige situatie (...) waarbij het tijdstip en de omvang van de wijziging van de uitkeringen periodiek onderwerp van sociaal-politieke discussie en meningsverschil wordt" (SER 1966: 10).

Voorindexering vond tussen 1964 en 1971 vrijwel jaarlijks plaats. In 1972 werd de aanpassingsregel zodanig veranderd dat de naijling sterk verminderde. Daarmee verloor het instrument van voorindexering grotendeels zijn relevantie. De WAM voorzag zelfs niet meer in een bevoegdheid tot voorindexering en gaf dus geen politieke ruimte om loonmatiging af te dwingen (zie ook de kritiek van Nieuwenburg 1980). Al snel bleek dat politici zichzelf daarmee dwongen om de WAM niet toe te passen. De ontkoppeling, verlaging en bevriezing van uitkeringen zijn in de eerste helft van de jaren tachtig vaak gebruikt (of in elk geval gepresenteerd) als een vorm van voorindexering: het was aan de vakbonden om door loonmatiging de band tussen uitkeringen en lonen te behouden. De WKA gaat uit van voorindexering als regel, zij het dan dat niet het kabinet, maar het CPB de te verwachten loonontwikkeling raamt. De mogelijkheid om het al dan niet aanpassen van uitkeringen te gebruiken als loonpolitiek instrument ligt nu reeds besloten in de wettelijke afwijkingsmogelijkheden. Acht een kabinet de loonontwikkeling 'bovenmatig', dan hoeft het de uitkeringen niet aan te passen.

Bijzondere verhogingen

Sinds ongeveer 1970 kent de wet tevens de mogelijkheid van bijzondere verhogingen. Deze bepaling is afkomstig uit de indexeringssystematiek van het wettelijk minimumloon, maar doordat het beleid koerste op een algemeen sociaal minimum zouden bijzondere verhogingen ook doorwerken in de verschillende minimumuitkeringen.

De wet verbond twee restricties aan deze mogelijkheid. Ten eerste een temporele restrictie: een bijzondere verhoging zou slechts eens per drie jaar aan de orde zijn. In de politieke context van rond 1970 was deze bepaling kalmerend bedoeld. Het kabinet wilde daarmee "een jaarlijks en wellicht wel halfjaarlijks terugkerende discussie in allerlei colleges" (Handelingen II 1969/70: 4196) voorkomen. Hier sprak een duidelijke bedoeling mee om voortdurende verdere verhogingen de pas af te snijden.

De tweede begrenzing was de motivering. De wet hield die nogal algemeen. Bijzondere verhogingen zouden mogelijk zijn "in verband met de algemene welvaartssituatie" (art. 14 lid 4 Wet minimumloon en minimumvakantiebij-

slag). Het kabinet lichtte toe dat het ging om de ontwikkeling van de lonen, zoals bijvoorbeeld nivelleringstendensen en ontwikkelingen in de toeslagensfeer die onvoldoende in de loonindex tot uitdrukking kwamen. Heel duidelijk is hier het verband met de eerder genoemde discussie over regelings- versus verdiende lonen.

Opmerkelijk is dat de hier besproken beleidsvrijheid tot 1992 altijd eenzijdig is gebleven. Pas de WKA biedt de mogelijkheid van een bijzondere wijziging van minimumloon en sociale uitkeringen. Verlagingen zijn nu dus ook mogelijk, en de wettekst noemt hiervoor geen voorwaarden of motiveringseisen. Op grond van deze bepaling heeft het kabinet nog onlangs advies van de SER ingewonnen. Zowel het kabinet als de SER was overigens van mening dat noch een bijzondere verhoging noch ook een verlaging thans gewenst is (SER 1999).

Normen voor niet-indexeren van uitkeringen

Noch de WAM noch daaraan voorafgaande wettelijke regelingen voorzagen in de situatie dat aanpassing geheel of gedeeltelijk achterwege zou blijven. Op dit punt is de beleidsvrijheid na 1980 uit nood geboren, waarbij lange tijd onduidelijk bleef waar de grenzen lagen. Aanvankelijk leverden macro-economische beleidsprioriteiten (loonmatiging, bezuiniging) de politieke rechtvaardiging voor ontkoppeling van minimumloon en sociale uitkeringen. Later (vanaf 1985) werd de beleidsmotivering meer specifiek en marktgericht. Dat de arbeidsmarkt juist rond minimumloonniveau zo slecht werkte, vroeg om een verlaging van de minimumloonkosten, en tegelijk (door een grotere afstand tussen minimumloon en minimumuitkering) om een versterking van de financiële prikkels voor inactieven. Uit al deze overwegingen ontstond pas langzaam weer een vast kader voor de besluitvorming over (niet-) aanpassing van uitkeringen.

Het wetsvoorstel Beleidsmatige Aanpassing (1989) was daarin weloverwogen radicaal. Een hele reeks overwegingen kon daar dienen voor het achterwege laten van de koppeling aan de lonen. Daarentegen was in dit wetsvoorstel de bescherming van de koopkracht van het sociaal minimum een harde ondergrens. De WKA neemt een andere positie in. De redenen om niet (volledig) de loonontwikkeling te volgen, zijn hier tot twee gereduceerd: een bovenmatige loonontwikkeling en een betekenende stijging van de lastendruk, voorzover veroorzaakt door volumestijging in de sociale zekerheid. Daarmee is beoogd om aan de zelfstandigheid van de sociale verzekeringen recht te doen. Een stelsel van aan de loonontwikkeling gekoppelde uitkeringen kan immers zichzelf in stand houden zolang noch autonome oorzaken (zoals vergrijzing) noch een schadelijke (tot werkloosheid leidende) loonontwikkeling een te zwaar beroep op dat stelsel doen.

De implicatie is min of meer die van een constantepremiemodel. De totale financieringslast van de geïndexeerde sociale uitkeringen is immers per definitie gelijk aan de gemiddelde replacement rate (gemiddelde uitkering gedeeld door gemiddeld inkomen van werkenden) maal de volumeverhouding tussen uitkeringsontvangers en werkenden. Sinds 1992 zijn de afwijkingsgronden van de wet dan ook zo opgevat, dat de genoemde volumeverhouding – de i/a ratio – niet mag stijgen. Dat de ontwikkeling van die ratio nog immer wordt getoetst

aan de waarde in 1990 maakt de WKA in hoge mate weer 'automatisch'. Maar dat doet aan de economische logica van de gedachtegang niet af.

De politiek treedt hier niet op als de door Norbert Blum genoemde notaris, maar meer als een machinist die, om de druk op de ketel te beheersen, ook wel eens vuile handen moet maken. De gedachte is dezelfde: de sociale verzekering staat buiten de gewone afwegingen rond de overheidsfinanciën. Welbewust biedt de wet geen mogelijkheid om volledige indexering achterwege te laten vanwege problemen in de overheidsfinanciën. Opmerkelijk is wel dat de WKA eigenlijk niets regelt voor het geval dat de afwijkingsgronden van toepassing zijn. In zo'n geval heeft een kabinet de mogelijkheid, maar niet de verplichting, om minimumloon en sociale uitkeringen niet of onvolledig te indexeren. Inderdaad heeft tussen 1992 en 1995 de WKA geleid tot onvolledige indexering. Dat een wettelijke norm ontbreekt wil niet zeggen dat de politieke besluitvorming ongenormeerd was. De uitkomsten van die gedeeltelijke indexering werden immers getoetst aan het resulterende 'koopkrachtplaatje'.

9.5. Beleidsmotieven 1957-2000

9.5.1. De rol van aanvullende normen

De werking van de wettelijke indexeringsregels in de afgelopen decennia kan niet worden begrepen zonder een inzicht in de motieven die politici telkens toch weer tot interventies brachten. Die motieven vallen, naar strekking en naar periode, in tweeën uiteen. Tot aan ongeveer 1975 hebben politici, eerst nog aarzelend en zoekend naar vormen, een algemeen 'sociaal minimum' tot stand gebracht. Dat doorkruiste de indexering in die zin, dat toepassing van de wettelijke regel weliswaar plaatsvond, maar in de schaduw bleef van een voortdurende stroom beleidsbeslissingen. Rond 1975 vond het 'sociaal minimum'-project zijn grens in veranderende economische omstandigheden, die vervolgens ook de toepassing van de wettelijke indexering raakten.

Het gevolg daarvan is geweest dat toepassing van de indexeringsregels sindsdien steeds pragmatischer is opgevat: het geheel van indexeringsbeslissingen en fiscale maatregelen wordt beoordeeld op zijn koopkrachtgevolgen. Dat kan gebeuren in relatieve termen – de politiek kiest daarvoor begrippen als 'parallelle inkomensontwikkeling' of, als dat nog wat te stellig klinkt, 'evenwichtig inkomensbeeld'. Ook kan een toetsing in absolute termen plaatsvinden, waarbij koopkrachthandhaving voor de ontvangers van sociale uitkeringen op zichzelf wordt beoordeeld. Indexering van uitkeringen is daarmee verplaatst van de sfeer van beginselen naar die van instrumenten.

9.5.2. Invoering van een 'sociaal minimum'

Een sociaal minimum in de Algemene Ouderdomswet

De term sociaal minimum gaat terug tot 1961. Tussen dat jaar en het midden van de jaren zeventig is een aanvankelijke wildgroei aan maatregelen in de sfeer van de sociale verzekeringen, de bijstand en het minimumloon gekanali-

seerd in één norm voor het sociaal minimum: het wettelijk minimumloon op nettobasis. Daartoe moest de landelijke overheid zich aanmerkelijke verantwoordelijkheden toemeten: een landelijke normering van bijstandsuitkeringen en de dwingende, wettelijke regeling van een minimumloon.

Voor het minimumloon koos de landelijke politiek een peil waarbij de mannelijke kostwinner geacht kon worden een gezin te onderhouden. De bijstandsnorm werd aanvankelijk op 95%, later toch op 100% van het nettominimumloon vastgesteld. De AOW diende dan weer gelijk te zijn aan de nettobijstand, zodat bejaarden voortaan niet meer bij de sociale dienst in de rij hoefden te staan.

Tussen 1961 en 1975 steeg daardoor de AOW-uitkering bijna tweemaal zo snel als de wettelijke indexering voorschreef. Toen medio jaren zeventig de economische omslag begon was er nog nauwelijks een jaar gepasseerd waarin de AOW uitsluitend – zonder verdere politieke beraadslagingen en interventies – volgens de wet was aangepast aan de loonontwikkeling. De wettelijke indexering had gediend als een bodem voor vrijwel voortdurende politieke onderhandelingen over het gewenste uitkeringsniveau.

Aan de andere kant had de politieke besluitvorming wel duidelijk vastgehouden aan een onderscheid tussen de regels voor aanpassing van sociale uitkeringen en de discussie over het gewenste niveau van uitkeringen. Het sociaal minimum was vooral tot stand gebracht door incidentele verhogingen en slechts in geringe mate door de wettelijke aanpassingsregel structureel royaler te maken.

De netto-nettokoppeling als normering van het sociaal minimum

In de eerste helft van de jaren zeventig werd de AOW ingepast in een veel breder opgezet sociaal minimum. Dat omvatte het wettelijk minimumloon op nettobasis, de landelijk genormeerde bijstand, en minimumuitkeringen in de verschillende volks- en werknemersverzekeringen. Dit systeem, ook wel aangeduid als de netto-nettokoppeling, heeft sindsdien een zekere symbolische waarde gekregen als uitdrukking van het idee dat de wetgever aan allen hetzelfde bestaansminimum biedt. Of dit nu destijds als een echte 'norm' voor het sociale beleid bedoeld is geweest, is een open vraag – we zullen nog zien dat de netto-nettokoppeling tevens een van de eerste bezuinigingsmaatregelen in de sociale zekerheid is geweest. In elk geval staat de façade van deze netto-nettokoppeling na vijfentwintig jaar nog overeind, al is en wordt daarachter wel een en ander verbouwd. De netto-nettokoppeling is immers nogal onpraktisch vanwege haar reikwijdte. Dezelfde minimumgarantie geldt voor tal van verschillende groepen: werkenden, werklozen en blijvend inactieven, waaronder zowel groepen met als zonder andere inkomsten. Duidelijk is dat voor elk van die groepen andere afwegingen kunnen worden gemaakt.

In de politieke besluitvorming is de norm van een identiek sociaal minimum dan ook te knellend gebleken. De eerste differentiatie was die tussen de gewone en de echte sociale minima. Alleen de laatste groep, waarbinnen ook nog meerjarige echte minima werden onderscheiden, kreeg rond 1985 – tijdelijke – koopkrachtbescherming. Later werd, met fiscale instrumenten, wat

extra's gedaan voor bejaarden met een laag inkomen. Die groep is uiteraard deels dezelfde als de meerjarige echte minima. Tegelijk ontstond er brede politieke consensus dat de afstand tussen minimumloon en minimumuitkeringen groter zou moeten worden. Opnieuw is hier gekozen voor fiscale instrumenten, zodat de façade van de netto-nettokoppeling onaangetast bleef. Per medio 2000 zijn de inkomensverschillen op minimumniveau desondanks nog steeds gering. De AOW die een bejaard echtpaar tezamen ontvangt, is netto nog geen 2% hoger dan het minimumloon, de bijstandsnorm voor een kostwinner 2,5% lager. Maar de fiscale toeslag voor werkenden zal vanaf 2001 de afstand tussen bijstand en minimumloon vergroten tot bijna 7%. Daarmee keren we dan terug naar de verhoudingen van rond 1970.

9.5.3. Parallelle inkomensontwikkeling

De periode waarin het sociaal minimum zijn blijvende vorm krijgt markeert tevens de overgang van uitbouw naar beheersing van de verzorgingsstaat. In april 1975 vindt de laatste bijzondere verhoging van het sociaal minimum plaats. Een zekere stroomlijning en versobering lijken nu aangewezen. De netto-nettokoppeling is een eerste begin van zowel het een als het ander: stroomlijning omdat de verschillende initiatieven uit het voorgaande decennium thans in samenhang worden gebracht, versobering doordat het nadrukkelijk om een nettonorm gaat.

Het probleem: ongelijke fiscale behandeling van lonen en uitkeringen

Om dit laatste naar waarde te schatten, is enig inzicht nodig in de fiscale behandeling van lonen en uitkeringen in de jaren zestig en zeventig. Naarmate het aantal socialeverzekeringsregelingen toenam, steeg ook het aantal heffingen over het loon. De relatieve stijging van uitkeringsniveaus en van aantallen uitkeringsontvangers deed de rest: de lastendruk op lonen nam in deze twee decennia drastisch toe. Daarentegen bleven de diverse sociale uitkeringen vrijwel onbelast. Voor de loon- en inkomstenbelasting was dat aanvankelijk een praktisch gevolg van de belastingvrije voet. Maar ook na verschillende verhogingen van de AOW schrokken politici nog jarenlang terug voor de consequentie dat bejaarden met alleen AOW inkomstenbelasting zouden moeten gaan betalen.

Voor de heffing van sociale premies was de situatie een andere. Daar dicteerde de verzekeringsgedachte, naar de opvatting van destijds, dat geen premies werden geheven in gevallen waar het te verzekeren risico reeds was ingetreden of logischerwijs niet (meer) kon intreden. De stijgende sociale lasten werden daarom vooral door werkenden gedragen. Als gevolg daarvan was het nettoverschil tussen lonen en uitkeringen aanmerkelijk kleiner dan de brutoverhoudingen deden vermoeden; en bij ongewijzigd beleid zouden de verschillen steeds kleiner worden. Ter illustratie: eind jaren zeventig was een volledige WAO-uitkering bruto 80%, maar netto vaak meer dan 90% van het laatstgenoten loon.

Een oplossing: de netto-nettokoppeling als impliciete belasting

Deze ingebouwde scheefgroei in inkomensverhoudingen was in de jaren zestig weinig opgevallen en wellicht stilzwijgend verwelkomd. De eveneens omvangrijke stijging van de brutolonen maskeerde daarbij de trendmatige lastenverzwaring van werkenden. Maar zodra de economische situatie veranderde, werd het probleem zichtbaar – de reële loonontwikkeling liet weinig ruimte meer voor lastenverzwaring, terwijl het beroep op sociale uitkeringen juist een extra impuls kreeg.

De eerste bezuiniging op de sociale uitgaven bestond dus medio jaren zeventig daarin, de fiscale verhoudingen recht te trekken. De meest directe aanpak zou zijn geweest, alle sociale uitkeringen te belasten op dezelfde wijze als de lonen, dan wel de nettouitkeringen te koppelen aan de gemiddelde nettoloonontwikkeling. In plaats daarvan werd een sluipweg gekozen, met vrijwel hetzelfde resultaat. Door alle minimumuitkeringen te koppelen aan het nettominimumloon, hadden voortaan alle stijgingen van de lastendruk op werkenden direct effect op de nettouitkeringen, omdat (en voorzover) zij op dat nettominimumloon drukken. Ook vijfentwintig jaar na dato menen velen nog dat gepensioneerden geen AOW-premie betalen. Dat is waar, voorzover het gaat om aanvullende pensioenen. Maar stijgingen van de AOW-premie werken, via het nettominimumloon, ten volle door in de netto-AOW.

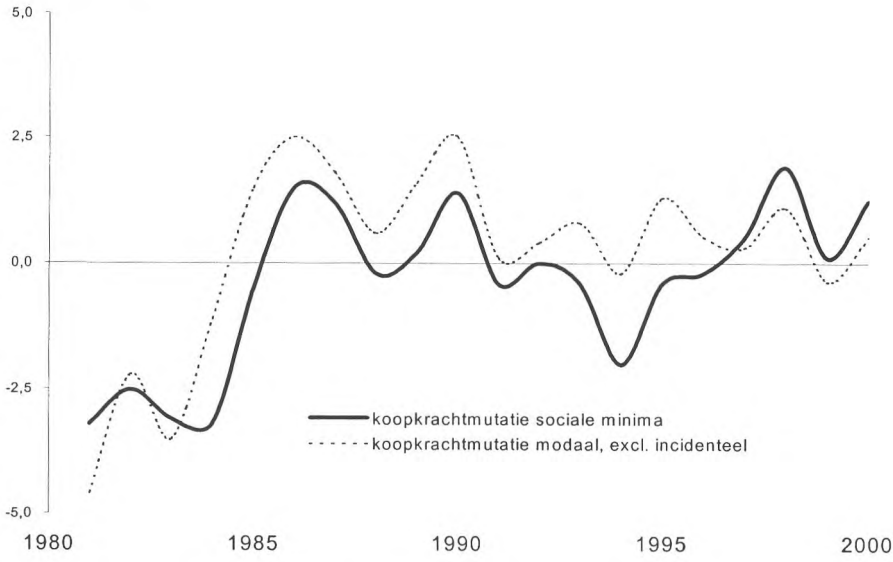
Overigens bleek de keerzijde hiervan zodra er vanaf ongeveer 1985 weer ruimte was voor lastenverlichting. Immers, daarvan zouden alle sociale minima gelijkelijk meeprofiteren naar de mate waarin het nettominimumloon steeg. Dat sinds die tijd de lastenverlichting vooral op de lage looninkomens werd gericht, impliceerde daarom eigenlijk vanzelf dat volledige indexering achterwege zou blijven. Dit komt er op neer dat opvattingen van parallelle inkomensontwikkeling in de afgelopen twee decennia de bovengrens markeerden voor de netto-inkomenseffecten op uitkeringsniveau. Om te zien of er ook een ondergrens was moeten we kijken naar de absolute koopkrachtmutaties op uitkeringsniveau.

Koopkrachtbescherming als norm?

In de beleidsdiscussie zien we gedachten over indexering aan de prijs- in plaats van de loonontwikkeling al sinds de jaren zestig, zowel ten aanzien van de bijstandsnormen als met betrekking tot het sociaal minimum in bredere zin. Koopkrachtbescherming (of beter: uitstel van koopkrachtdaling) lag ten grondslag aan het echte-minimabeleid van rond 1985. Meer in het algemeen wordt de gecombineerde uitkomst van indexerings- en fiscale keuzen jaarlijks politiek beoordeeld naar het koopkrachteffect op minimumniveau.

Figuur 1 laat zien hoe de koopkracht van minimumuitkeringen zich na 1980 ontwikkelde. Het gaat hier om de minimumuitkering aan werkloze kostwinners. Ter vergelijking is de koopkrachtmutatie toegevoegd van een 'modale' werknemer. Dat is hier een statistisch begrip, verwijzend naar een werknemer wiens loon sinds 1980 uitsluitend is verhoogd met de algemene contractloonontwikkeling.

Figuur 1. Jaarlijkse koopkrachtmutatie van het sociaal minimum en van de 'modale' werknemer sinds 1980.



Bron: CPB: Centraal Economisch Plan 1994 en Centraal Economisch Plan 2000: bijlage A6.

De figuur laat zien dat de koopkrachtmutatie van het sociaal minimum na 1980 overwegend negatief is; van de twintig jaren in deze periode zijn er twaalf waarin de koopkracht van de minima daalde. Cumulatief beloopt het verlies 8%. Tevens is te zien dat de koopkracht van het sociaal minimum die van de 'modale' werknemer op afstand volgt; de richting van de mutatie is dezelfde, maar de omvang is gemiddeld zo'n halve punt lager. Van de twintig jaren zijn er veertien waarin de koopkrachtmutatie van de minima achterbleef bij die van de 'modale' werknemer. Per saldo beloopt de achterstand op 'modaal' over de gehele periode 8,5%. Opmerkelijk is dat de zes andere jaren – waarin de minima dus vooruitgingen ten opzichte van 'modaal' – duidelijk geconcentreerd zijn in de vroege jaren tachtig (zie het streven naar 'parallelle inkomensontwikkeling') en in de jaren vanaf 1997.

Koopkrachtbescherming is, over de laatste twintig jaar bezien, dus geen 'harde' beleidsnorm. Daaraan zij toegevoegd dat indexering van uitkeringen een duur instrument is om de koopkracht van minima mee te beschermen: een groot deel van de kosten van indexering 'lekt weg' naar bovenminimale uitkeringen en AOW-ers met aanvullend pensioen (SER 1999: 48-49).

De hier gebruikte cijfers berusten in hoge mate op vergelijking van fictieve inkomensposities. Volgens het CBS is de koopkracht van huishoudens die voornamelijk van een uitkering leven, tussen 1977 en 1997 met bijna 25% gedaald, terwijl die van huishoudens met vooral looninkomen licht is gestegen. Dat is deels een gevolg van bezuinigingen in de sociale zekerheid, voor een ander

deel ook een beoogd beleidseffect – maar zelfs als altijd volledige indexering had plaatsgevonden zou de afstand tussen lonen en uitkeringen zijn toegenomen. Dat komt door het voor de indexering gebruikte loonbegrip.

9.6. Wat biedt indexering aan de loonontwikkeling nu eigenlijk?

De contractloonindex sluit slecht aan bij de werkelijke inkomensontwikkeling van werkenden. Eén reden is al eerder aan de orde geweest: tussen contractloon en besteedbaar loon zit belasting- en premieheffing. De tweede reden, die ook enige aandacht verdient, is dat contractloonindices (ook de CBS-indices van regelings- en verdiende lonen) als regel geen rekening houden met veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking en in de verdeling van de werkgelegenheid over economische sectoren. Zo zal een relatieve toename van het aantal jongeren op de arbeidsmarkt het gemiddeld verdiende loon verlagen, terwijl het verdwijnen van laaggekwalificeerd werk juist leidt tot een stijging van het gemiddeld verdiende loon, ook al zouden de contractuele lonen die bij uiteenlopende functies horen helemaal niet veranderen. Daarnaast zijn er natuurlijk ook inkomensmutaties die samenhangen met allerlei individuele en gezinsomstandigheden. Die dynamische koopkrachtmutaties kunnen echter voor een statistische benadering van 'de gemiddelde werknemer' buiten beschouwing blijven.

Structureel blijft de contractloonontwikkeling achter bij de stijging van het gemiddelde werkelijk verdiende loon. Dit betekent dan ook dat sociale uitkeringen, ook bij volledige indexering, op den duur de algemene welvaartsontwikkeling niet bijhouden. Zo zakt ook de AOW in de komende decennia voorzienbaar weg: de replacement rate van die uitkering daalt. Dat is, gezien de financiële gevolgen die de vergrijzing meebrengt, wellicht aantrekkelijk. De keerzijde is uiteraard dat het idee van welvaartsvastheid verwachtingen kan wekken die in feite niet zullen worden waargemaakt (uitvoerig Jansweijer 1996).

Enige kwantitatieve toelichting kan verhelderend werken. We bezien daarom de ontwikkeling van de replacement rate in de definitie van het CPB sinds 1980. Het CPB neemt als replacement rate de verhouding tussen:
- de nettobijstandsnorm voor een kostwinner en
- het nettoinkomen behorend bij een loon gelijk aan 80% van het gemiddeld werkelijk verdiende loon van werknemers. Dat is grofweg de grote categorie werkenden rond modaal.

Deze replacement rate bedroeg in 1980 85,7% en is sindsdien met 13,3 punt gedaald tot 72,4% in 2000. Voor 2001 voorziet het CPB een verdere daling naar 70,6%.

Tabel 1 analyseert de ontwikkeling van deze replacement rate aan de hand van vier kwantitatief te onderscheiden factoren:

1. hoever blijft de contractloonindex (als maatstaf voor indexering) achter bij het gemiddeld werkelijk verdiende loon? Feitelijk is de CPB-contractloonmutatie pas sinds 1992 de maatstaf voor indexering, maar voor de jaren tachtig is het verschil met de regelingsloonmutatie (CBS) gering.

2. hoever blijft de indexering van het brutominimumloon achter bij de contractloonindex (onvolledige indexering)?
3. hoeveel profiteerden werknemers van lastenverlichting? Als de nettobeloning van de werknemer (op 80% van het gemiddeld loon) sneller toeneemt dan het brutoloon, is er sprake van lastenverlichting op dit loonniveau. Dat heeft (partieel) een drukkend effect op de replacement rate.
4. hoeveel profiteerde het sociaal minimum van lastenverlichting? Dit volgt (ietwat vereenvoudigend) uit het verschil tussen de mutatie van het brutominimumloon en die van het nettosociaalminimum. Stijgt het sociaal minimum sneller dan het brutominimumloon, dan is er sprake van lastenverlichting op sociaalminimumniveau. Dat heeft (partieel) een opwaarts effect op de replacement rate.

Langs deze weg kunnen de oorzaken van de dalende replacement rate als volgt worden onderscheiden:

Tabel 1: waarom daalde de replacement rate(*)? (1980-2000, in vijfjaarsperioden)

(a)	niveau van de replacement rate(*)				
	1980	1985	1990	1995	2000
	85,7	82,4	78,0	75,3	72,4
(b)	analyse van de daling van de replacement rate(*)				
	1980/85	1985/90	1990/95	1995/2000	1980/2000
mutatie (in punten)	–3,3	–4,4	2,7	–2,9	–13,3
onderscheiden naar oorzaken:					
(1) verschil bruto/contractloon	–3,8	–3,5	0,7	–1,7	– 8,3
(2) onvolledige indexering	–4,7	–3,9	–5,4	–0,8	–14,5
(3) lastenmutatie werknemers	5,0	–2,4	–1,7	–2,2	– 2,0
(4) lastenmutatie sociaal minimum	0,7	5,6	4,0	1,8	13,6

(*) de replacement rate is hier gelijk aan het netto sociaal minimum gedeeld door het nettoloon van een werknemer die bruto 80% van het gemiddelde loon verdient

Bron: eigen berekeningen op basis van CPB, zie onder figuur 1. De analyse is partieel, zodat optellen van deeleffecten geringe afwijkingen oplevert van het te verklaren totaaleffect.

Overzien we eerst de gehele periode 1980-2000, dan lijkt onvolledige indexering (–14,5 punt) de daling van de replacement rate (–13,3 punt) ruimschoots te kunnen verklaren. In de laatste twintig jaar is het minimumloon dan ook maar voor iets meer dan de helft aangepast aan de contractloonontwikkeling.

Maar er blijkt meer aan de hand. Het verschil tussen de gemeten contractloonontwikkeling en de werkelijke loonstijging was goed voor een daling met

nog eens ruim acht punten, maar die werd ruimschoots goedgemaakt doordat lastenverlichting vooral op minimumniveau effect sorteerde. Kijken we alleen naar het saldo van onvolledige indexering en dat van lastenverlichting op minimumniveau, dan ligt dat dichtbij nul. Dat suggereert dat met volledige koppeling, maar zonder enig effect van lastenverlichting op minimumniveau, de replacement rate in vergelijkbare omvang zou zijn gedaald. In die zin zijn indexering en fiscaal beleid alternatieve instrumenten van inkomensbeleid gebleken.

Naar deelperioden bezien zijn er interessante verschillen. In de periode 1980-1985 zien we hoe ontkoppeling werd gebruikt om bij te dragen aan parallelle inkomensontwikkeling. De lastenstijging die werkenden ondervonden droeg toen voor 5 punten bij aan een stijging van de replacement rate. Bevriezing (en verlaging) van het sociaal minimum maakte dat weer ongedaan. Later profiteert iedereen van lastenverlichting, maar tot medio jaren negentig de sociale minima het meest, zodat het fiscale beleid per saldo de replacement rate aanzienlijk heeft verhoogd. Het effect van ontkoppeling verschilt per deelperiode niet veel; alleen de laatste periode laat het effect zien van volledige indexering sinds 1996. Dat volledige indexering op een beperkt loonbegrip is gebaseerd blijkt structureel gezien substantieel bij te dragen aan de daling van de replacement rate, maar de omvang van dit effect varieert sterk in de tijd.

9.7. Conclusie

Wettelijke indexeringsregels hebben in de afgelopen decennia een veranderlijke politieke betekenis gehad. Aanvankelijk drukten ze brede politieke consensus uit, maar al snel gingen ze werken als een bodem in onderhandelingen tussen politici onderling, maar ook tussen politici en sociale partners. Na 1975 brak een periode aan waarin lastige politieke beslissingen soms werden uitgesteld, en dan weer gemaskeerd, met behulp van de indexeringsregels. Indexering was niet langer een doel, maar op zijn best een instrument voor het realiseren van politieke doelstellingen ten aanzien van koopkrachtplaatjes en loonmatiging. De stap naar een pragmatisch afschaffen van wettelijke regels is echter nooit gezet. Politici hebben een verhouding met indexeringsregels ontwikkeld waarin beleidsvrijheid telkens wordt vergroot en dan haastig weer wordt genormeerd. De WKA lijkt sinds 1992 zelfs een succesvol kader te bieden voor gedepolitiseerde besluitvorming over indexering van uitkeringen. Hebben we ten slotte de gouden regel gevonden?

De algemene verklaring voor het recente herstel van volledige indexering is uiteraard niet dat Nederlandse politici plotseling hebben besloten om voortaan zonder mitsen en maren de wettelijke regels toe te passen. Die verklaring ligt in een tijdelijke samenloop van omstandigheden: een aanhoudende hoogconjunctuur gecombineerd met de politieke grondslag van de laatste kabinetten, die een pacificatie rond inkomenspolitieke thema's vrijwel onvermijdelijk maakt.

Op de wat langere termijn is hét probleem van de WKA het vinden van een afgewogen reactie op de vergrijzing. Aan de ene kant zal zelfs bij voortgezette

volledige indexering de AOW achterblijven bij de algemene welvaartsontwikkeling. Dat kan de functie van de AOW als basisvoorziening uithollen en tot nieuwe discussies voeren over bijzondere verhogingen. Aan de andere kant is er ook een draagvlakprobleem. Dat wordt weliswaar gematigd door het automatische wegzakken van de AOW, maar de situatie kan ontstaan dat de demografische druk om ontkoppeling vraagt. De thans politiek aanvaarde herleiding van de twee wettelijke afwijkingsmogelijkheden tot één norm, de i/a ratio van 1990, biedt daarvoor nauwelijks mogelijkheden. Deze ratio is in enkele jaren tijd fors gedaald. Op dit moment zou pas een miljoen extra AOW-ers de i/a ratio van 1990, en de mogelijkheid van ontkoppeling, weer in beeld brengen. Een vergrijzing van die omvang wordt pas voorzien voor het jaar 2020.

Het probleem is niet dat de Nederlandse politieke besluitvorming de vergrijzingsproblematiek zou negeren. Zo wordt thans extra staatsschuld afgelost in de vorm van een AOW-spaarfonds. In het fiscale beleid worden de afwegingen van inkomensbescherming versus economisch draagvlak steeds meer zichtbaar. Tegenover fiscale faciliteiten voor ouderen met lage inkomens staan – steeds omvangrijker – fiscale stimulansen voor werkenden; volledige AOW-premieheffing over het inkomen van AOW-ers blijft nog een lastig punt. Het probleem is dat voor deze politieke afwegingen en keuzen geen ruimte is binnen de thans gangbare interpretatie van de WKA. Dat is niet zo erg voor de uiteindelijke beleidsuitkomsten. De AOW en het sociaal minimum zullen, al dan niet in blijvende samenhang, nog wel enige tijd wegzakken ten opzichte van de algemene welvaartsontwikkeling. Gerichte lastenverlichting voor werkenden draagt daaraan bij, terwijl volledige indexering er niet aan in de weg staat. Op enig moment zal die relatieve (en in de laatste twintig jaar ook vaak absolute) achteruitgang een begrenzing vinden in politieke opvattingen over koopkrachtbescherming of welvaartsverdeling. Maar dat een gouden regel zonder nadere politieke keuzen dat resultaat tot stand kan brengen, is nauwelijks denkbaar.

Geraadpleegde literatuur

Centraal Planbureau (1994), *Centraal Economisch Plan 1994*, Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau (2000), *Centraal Economisch Plan 2000*, Den Haag: CPB.

Jansweijer, R.M.A. (1996), *Gouden bergen, diepe dalen, de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening*, WRR-voorstudie V92, Den Haag: Sdu.

Nieuwenburg, C.K.F. (1980), 'Koppelingsmechanismen en collectieve uitgaven', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 35, 4: 279-291.

Sociaal-Economische Raad (1954), *Advies inzake de wettelijke ouderdomsverzekering*, Den Haag: SER.

Sociaal-Economische Raad (1966), *Advies inzake de systematiek van de wijziging van sociale verzekeringsuitkeringen, welke welvaartsvast zijn*, Den Haag: SER.

Sociaal-Economische Raad (1999), *Advies bijzondere aanpassing minimumloon*, Den Haag: SER.

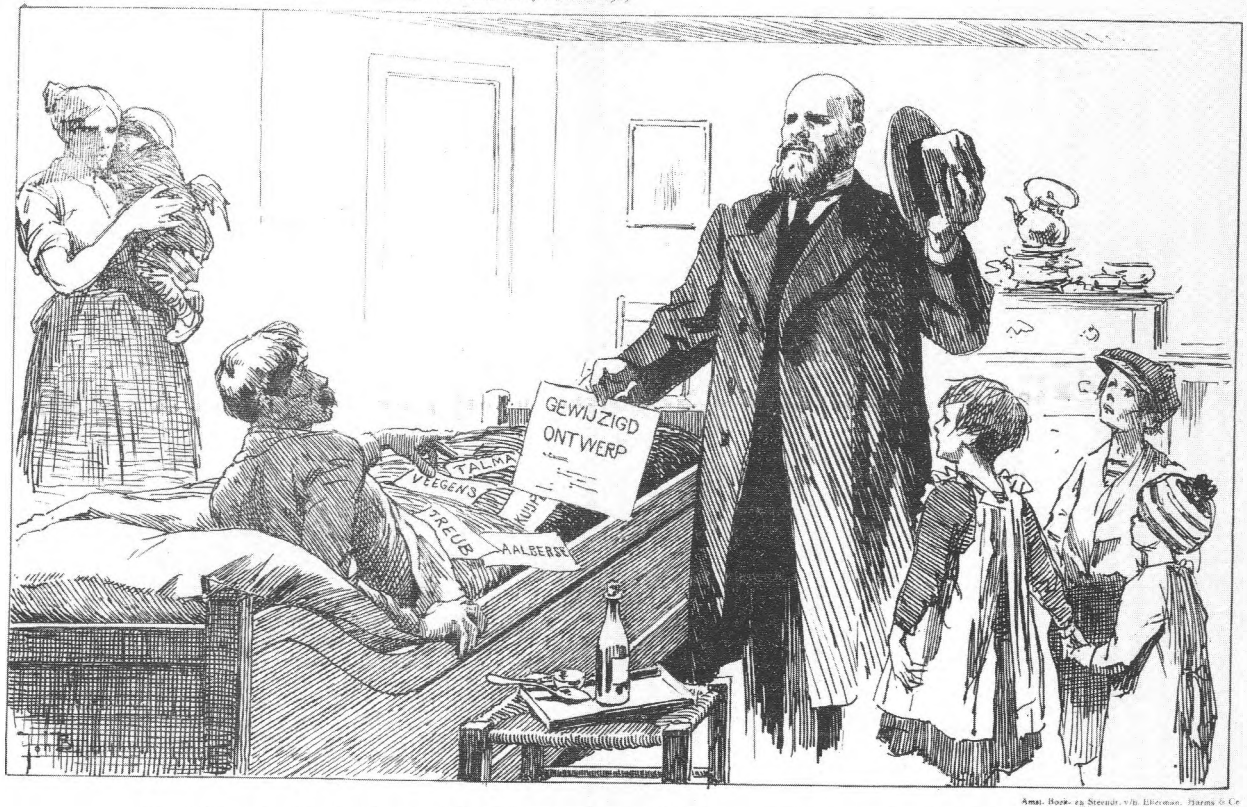
Vording, H. (1993), *Koppelingen in de sociale zekerheid 1957-1992: van wetten en praktische bezwaren*, Amsterdam: Thesis Publishers.

Vording, H. (1997), 'The Case for Equivalent Taxation of Social Security Benefits in Europe', in Th. Marmor and Ph. de Jong (eds), *Social Policy and the Labor Market*, Ashgate: Aldershot: 63-88.

Vording, H. en K.P. Goudswaard (1997), 'Indexation of Public Pension Benefits on a Legal Basis: Some Experiences in European Countries', *International Social Security Review*, 3: 31-44.

Eindelijk een Ziektewet?

BIJVOEGSEL van „De Groene Amsterdammer" Weekblad voor Nederland van 9 Februari 1929



De zieke arbeider: „Wetsontwerpen heb ik genoeg gekregen. Geef mij thans eindelijk mijn ziekengeld"

© Johan Braakensiek, *Eindelijk een Ziektewet?*, 2001 c/o Beeldrecht Amstelveen (Collectie IISG)

10. Veranderende ideeën over kinderbijslag

H.A. Pott-Buter

10.1. Inleiding

In 1941 trad de eerste kinderbijslagwet in werking, ruim twintig jaar na het eerste parlementaire debat over financiële steun aan grote gezinnen. Arbeiders in loondienst ontvingen een toeslag op het loon voor hun *wettige* derde en volgende kinderen, jonger dan 15 jaar. Ongehuwde moeders die als arbeidster de kost verdienden, kregen die toeslag dus niet. Bij een kostwinnende gehuwde arbeidster ontving haar man de kinderbijslag. De kinderbijslag was hoger naarmate het loon hoger was. Werkgevers betaalden de premie.

Na de Tweede Wereldoorlog keert de discussie over kinderbijslag regelmatig in de Tweede Kamer terug. Vele wetswijzigingen en uitbreidingen vinden plaats. Zo geldt vanaf 1980 het recht op kinderbijslag vanaf het eerste kind, voor alle schoolgaande kinderen tot 18 jaar en wordt het bedrag onafhankelijk van het inkomen van de ouder(s). In 1982 is naast het reeds bestaande onderhoudsbeginsel het verzorgingsbeginsel ingevoerd. Dat houdt in dat bij recht op kinderbijslag de verzorgende ouder (meestal de moeder) voorgaat boven de onderhoudende ouder of pleegouder. Vanaf 1989 heeft het rijk de financiering van de kinderbijslag overgenomen.

Het is duidelijk dat de huidige kinderbijslagwet er totaal anders uitziet dan die van 1941. Naast genoemde mijlpalen zijn er vele andere in de geschiedenis van de kinderbijslag aan te wijzen. Ideevorming en gedachtewisseling gaan aan politieke besluitvorming vooraf. Welke ideeën over steun aan gezinnen hebben aan die besluitvorming ten grondslag gelegen? Anders geformuleerd, welke ideeën over de verdeling van verantwoordelijkheden voor de opvoeding en verzorging van kinderen tussen vaders, moeders en andere volwassenen lagen daaraan ten grondslag? Welke argumenten hebben in het debat over de kinderbijslagverzekering de boventoon gevoerd? Is er sprake van voortschrijdend inzicht of worden dezelfde argumenten voor en tegen kinderbijslag nog steeds aangevoerd?

Er zou niet zoveel discussie hebben plaatsgevonden – en nog plaatsvinden – als de ideeën over wettelijke kinderbijslagregelingen niet verdeeld waren. De een vindt dat hier geen taak voor de overheid is weggelegd, de ander juist wel. Daarom wordt allereerst kort ingegaan op de belangrijkste argumenten van voor- en tegenstanders van overheidsbemoeienis. Vervolgens komen de meningen aan bod over de verschillende vormen van overheidssteun aan gezinnen. Daarna wordt aandacht geschonken aan de concrete uitwerking en vorm-

geving van de kinderbijslag, de belangrijkste wijzigingen in de loop van de tijd en de daarbij aangevoerde argumentatie.

10.2. Geen staatsbemoeienis in de vorm van kinderbijslag of gezinstoeslag

Tegenstanders van kinderbijslag zijn bij alle politieke partijen en in alle maatschappelijke stromingen te vinden, zij het bij de ene meer dan bij de andere. De oorspronkelijke bezwaren tegen een gezinstoeslag waren vooral afkomstig van klassiek-liberale economen, maar kwamen ook uit het kamp der feministen, van neo-Malthuaanse zijde en uit de socialistische gelederen (Dijsselbloem 1938: 102). Tegenwoordig worden vergelijkbare bezwaren aangevoerd om verhoging van kinderbijslag tegen te gaan of om afschaffing te bepleiten. Ze zijn in zes punten samen te vatten:

1. geen staatsbemoeienis, ouders zijn zelf verantwoordelijk voor hun kinderen;
2. gevaar voor overbevolking of reeds bestaan van overbevolking;
3. belemmering voor loonsverhoging;
4. verzwaring van lasten voor werkgevers en belastingbetalers;
5. gezinstoeslagen horen niet thuis in een stelsel van sociale zekerheid; en
6. gevaar voor verslapping van de verantwoordelijkheid bij (toekomstig) gehuwden.

Het argument van geen staatsbemoeienis werd – en wordt – relatief vaak gebruikt door liberalen, daarnaast door eenieder die vindt dat ouders uitsluitend zelf verantwoordelijk zijn voor hun kinderen. Hoewel een strikte scheiding tussen de zes genoemde bezwaren niet is aan te brengen, mede vanwege samenhang en gedeeltelijke overlap, voeren tegenstanders in Nederland vrijwel altijd ten minste het tweede argument aan. In Frankrijk en België is kinderbijslag juist met het oog op stimulering van de bevolking ingevoerd. Ook Duitse en Italiaanse gezinstoeslagen zijn sterk door natalititeitsoverwegingen beïnvloed. Relatief grote bedragen aan kindertoeslagen zijn echter nodig om daadwerkelijk een hoger geboortecijfer te bewerkstelligen (Hotz, Klerman en Willis 1997).

Socialisten en feministen wezen vooral op het gevaar voor loondruk. Werkgevers en overheid zouden met een kindertoeslag de lonen laag kunnen houden, op dezelfde manier als de reeds bestaande bijslag van 'armbesturen' voor arbeiders met grote gezinnen.

> "Het is duidelijk dat de lonen er laag door werden gehouden: de werkgever voelde zich verantwoord lage lonen te betalen, en de arbeider kon zijn krachten voor geringe prijs aanbieden, beiden in de zekerheid dat het armbestuur wel zou bijspringen. Door de concurrentie werden zodoende steeds meer arbeiders gedwongen hun toevlucht te nemen tot de armenkassen. De veel gehoorde klacht over toenemende armoede is stellig mede aan het verderfelijke bijslagstelsel te danken geweest." (Brugmans 1925/1973: 140, 141).

Het Nederlands Verbond van Vakverenigingen nam in 1921 op het 'anti-kindertoeslag congres' een motie aan, waarbij kindertoeslagen vanwege loondrukkende werking werden afgewezen (Dijsselbloem 1939: 105; Gosker 1970: 82). Alle lonen moesten omhoog; niet alleen die van de ouders van kinderen maar

van alle arbeiders. Onder geen beding mocht de solidariteit van de arbeidersklasse worden ondermijnd door aan de een hoger loon te betalen dan aan de ander. Steun werd gezocht bij andere argumenten, zoals bevolkingspolitieke (geen 'fokpremie'). Een en ander betekende niet dat sociaal-democraten geen oog hadden voor de nood van grote gezinnen of dat een goede verzorging van kinderen geen aandacht zou verdienen. Zij stuurden vooral aan op regelingen van moederschapszorg, hulp bij de bevalling en rechtstreekse voorzieningen voor het kind, zoals geen schoolgeld, of voorzieningen voor het gezin, zoals goedkope woningen. De voorvechtsters van de vrouwenbeweging gaven eveneens de voorkeur aan rechtstreekse voorzieningen. Bovendien wezen ze op de versterking van de financiële afhankelijkheid van de vrouw bij uitbetaling van de kindertoeslag aan de man.

Het vierde argument tegen kinderbijslag geldt tot op de dag van vandaag: het verhoogt de collectieve lastendruk. Het dilemma solidariteit versus individuele vrijheid is inherent aan het hele stelsel van belasting en sociale zekerheid. Liberalen voeren daarbij soms aan dat de gemeenschap al zoveel moet betalen aan kinderen en dat ouders maar weinig bijdragen aan het noodzakelijke onderhoud (Van Rossum 1986: 3).

Het vijfde argument kan ook nog steeds worden aangevoerd. Het valt niet te ontkennen dat kinderbijslag binnen de sociale verzekeringen een bijzondere plaats inneemt. Verzekeringen dekken (deels) de financiële schade bij optreden van een onzekere toekomstige calamiteit. Sociale verzekeringen bieden bescherming van het inkomen, zodra bepaalde sociale schade optreedt. De komst van een kind is moeilijk met een onzekere calamiteit of sociale schade te vergelijken. Bovendien is een verzekering waarvan men de uitkomst zelf kan beïnvloeden geen echte verzekering. Dat de kinderbijslag is gegoten in de vorm van een sociale verzekering is vooral om praktische redenen (Gosker 1970: 79). Daarnaast is het ontstaan beïnvloed door wat er daarvoor aan sociale voorzieningen en particuliere initiatieven bestond. De enigszins academische vraag of kinderbijslag wel een sociale verzekering is, heeft bij de parlementaire discussie voorafgaande aan de eerste wet dan ook geen prominente rol gespeeld. Meer aandacht kreeg de tegenstelling tussen verplichte verzekering en staatszorg.

Het zesde argument heeft in de loop van de tijd een andere wending gekregen. Over verslapping van de verantwoordelijkheid van toekomstig gehuwden horen we tegenwoordig weinig tot niets. Hooguit wordt gewezen op 'Caribisering', dat wil zeggen op vaders die de moeder al voor of vlak na de geboorte van het kind verlaten. Om 'zorgeloosheid' van de man tegen te gaan en geen onverzorgde kinderen ten laste van de maatschappij te stimuleren, gold de eerste kinderbijslag alleen voor wettige kinderen. Tegenwoordig wordt afschaffing van de kinderbijslag vooral verdedigd op grond van de eigen verantwoordelijkheid van de ouders. Met de huidige geboortebeperkende en abortustechnieken is de komst van een kind gewenst en de ouders dienen de financiële consequenties zelf te dragen. Kinderen zijn een zegen. Daarbij wordt tevens verwezen naar kinderloze ouders die er veel voor overhebben om de kinderwens te vervullen, zoals medische behandelingen (al dan niet met bijbehorende eigen kosten) of hoge adoptiebedragen.

Vroeger klonk die argumentatie anders. Gezinsplanning was een zedelijk kwaad. Zeker de eerste zestig jaar van de twintigste eeuw had kerkelijke afwijzing van gezinsplanning een grote invloed, een afwijzing die werd ondersteund door het sinds 1911 geldende wettelijke verbod op de verspreiding van kennis over geboortebeperkende mogelijkheden (Wet Regout). Daarbij werd de in 1881 opgerichte Neo-Malthusiaanse Bond, die juist gezinsplanning propageerde, monddood gemaakt. De komst van kinderen werd vroeger vrij algemeen als een natuurlijke of goddelijke wilsbeschikking ervaren, nu geldt dat in veel mindere mate.

Een samenhangend argument, dat net als het voorgaande aan belang heeft ingeboet, is dat de kosten die ouders voor jonge kinderen maken, kunnen worden gezien als een investering voor de opbouw van latere gezinsinkomsten. Tot ver na de Tweede Wereldoorlog droegen kinderen bij aan het gezinsinkomen zodra ze daartoe in staat waren, hetzij in natura als arbeidskracht in het agrarisch of middenstandsbedrijf, hetzij als 'meeverdienend' gezinslid in loondienst elders of in de huishouding bij een ander gezin (zie voor de mate waarin Pott-Buter 1998: 43).

In 1996, bij een onderzoek naar de publieke opinie over sociale zekerheid, oordeelt 74% dat de financiële gevolgen van het krijgen van kinderen behoort tot de hoofdverantwoordelijkheid van de burger zelf (Van Oorschot 1996: 71). Hierbij zien we een duidelijk direct belangeneffect, want bij alleenstaanden en samenwonenden zonder kinderen ligt dat percentage hoger (ruim 80%) dan bij degenen met kinderen (tussen 60% en 67%). Kennelijk zijn de meeste personen zonder kinderen zich niet bewust van hun indirecte belang bij de continuïteit van de samenleving, en dus bij een volgende generatie, voor hun AOW-uitkering, pensioen en eventuele verzorging. Onbewust waarschijnlijk wel, want bij dezelfde enquête antwoordt tegelijkertijd 61% van de ondervraagden verplichte kinderbijslag belangrijk te vinden en 12% onbelangrijk (Van Oorschot 1996: 69).

10.3. Argumenten voor financiële steun aan gezinnen

De argumenten vóór wettelijke regelingen van financiële steun aan gezinnen kunnen worden verdeeld in drie categorieën:

1. maatschappelijk belang bij kinderen, continuïteit van de samenleving;
2. gezinspolitiek ter ondersteuning van ander overheidsbeleid; en
3. solidariteit, rechtvaardigheid, herverdeling van inkomen, waarborgen van bestaanszekerheid.

Alle drie worden gehoord bij voorstanders van kinderbijslag, maar de eerste voornamelijk bij degenen die op een andere manier financiële steun aan gezinnen willen verlenen dan via kinderbijslag.

10.3.1. Maatschappelijk belang bij kinderen

Een kind kan niet worden beschouwd als een 'ding' dat eigendom is van de ouders (Drees 1976; Kavelaars 1984: 700). Daarom dienen de bestedingen aan

kinderen niet uitsluitend door de ouders of opvoeders te worden gefinancierd. De verantwoordelijkheid voor de kosten van kinderen geldt ten dele ook anderen, zoals de familie, de gemeenschap of de staat. Van oudsher heeft ieder samenlevingsverband het toekomstig belang van kinderen erkend. Familie of kerkelijke instanties namen de verzorging en opvoeding van kinderen over (weeshuizen) als ouders daartoe niet (meer) in staat waren. In economenjargon: kinderen bezitten kenmerken die zowel met consumptieve goederen, met investeringsgoederen als met collectieve goederen (merit goods) zijn te vergelijken. Uniek daarbij blijft dat het ook bij een bewuste keuze voor kinderen om een onomkeerbare beslissing gaat (Pott-Buter en Groot 1987: 4).

Iedere samenleving heeft belang bij continuïteit. Dijsselbloem (1938: 41) stelt "dat het een natuurlijke en absolute plicht is, die op de menschheid als collectiviteit rust, om het menschelijk geslacht menschwaardig in stand te houden en uit te breiden." Er is behoefte aan een volgende generatie. "Want zouden uit de huwelijken niet meer dan gemiddeld drie kinderen voortkomen, dan is het behoud van het bevolkingpeil niet verzekerd en lijdt het gehele volk gevaar." (Dijsselbloem 1938: 75). Hoewel sinds 1960 het gemiddeld kindertal per vrouw beneden drie ligt – en sinds 1972 beneden twee – lijken bevolkingspolitieke argumenten taboe. Geen van de memories van toelichting van de tot stand gekomen kinderbijslagwetten noemt expliciet demografische doeleinden. Impliciet zou men zo'n doeleinde kunnen afleiden uit de progressie naar kindertal van de kinderbijslag, wetende dat de gemiddelde uitgaven per kind afnemen bij toenemend kindertal. Van 1946-1983 en van 1993 tot heden neemt het uitkeringsniveau toe bij toenemend aantal kinderen. Voor kinderen geboren vanaf 1995 krijgen de ouders echter een vast bedrag, dat niet meer afhankelijk is van de gezinsgrootte.

10.3.2. Gezinspolitiek

Van oudsher heeft het autoritaire gezag het gezinsleven beïnvloed. In de twintigste eeuw oefent overheidsbeleid als huwelijkswetgeving, verbodswetgeving van arbeid door gehuwde vrouwen en kostwinnersvoorzieningen in het belasting- en socialezekerheidsstelsel impliciet invloed uit op de gezinsvorming. Nederland kent, net als het Verenigd Koninkrijk, maar in tegenstelling tot de overige ons omringende landen, geen expliciet gezinsbeleid met een eigen staatssecretaris of minister voor gezinsbeleid; ook vormt gezinsbeleid geen onderdeel van een bepaald ministerie. Daarvoor ziet de regering tot op heden geen aanleiding, evenmin als voor directe beïnvloeding van de geboorteontwikkeling. Wel wordt in 1983 erkend dat een stationaire bevolking (op dat moment van 14 miljoen inwoners) wenselijk zou zijn. Om dit te realiseren bij een aanhoudend laag vruchtbaarheidscijfer en de te verwachten stijging van het sterftecijfer, luidt het standpunt sinds 1988 dat een "voorwaardenscheppend beleid" nodig is (Beets 1992). Om mensen in vrijheid te kunnen laten beslissen over het gewenste aantal kinderen, wordt gezinspolitiek als ondersteuning van emancipatie en arbeidsmarktbeleid aanbevolen (Cuyvers, De Hoog en Pott-Buter 1997).

10.3.3. Solidariteit met kinderrijke gezinnen

Steun aan arme gezinnen vond vroeger vooral plaats op basis van particuliere, meestal kerkelijke, liefdadigheid. Ook na de Armenwet van 1912 bleef het primaat van de particuliere instellingen. Lokale overheidsinstanties konden naar eigen inzicht aanvullende steun verlenen. Geleidelijk groeide het besef dat op dit terrein voor de staat een taak is weggelegd en dat de willekeurige, subjectieve, dikwijls discriminerende praktijken van liefdadigheidsinstellingen zouden moeten plaatsmaken voor algemeen geldende overheidsregelingen.

Het idee van waarborgen van bestaanszekerheid voor iedereen vond ingang na de Tweede Wereldoorlog. Een en ander leidde tot de twee bijstandswetten, de ABW van 1965 en de huidige, gemoderniseerde Abw van 1996. Met kinderen wordt daarbij in tweeoudergezinnen geen rekening gehouden, bij éénoudergezinnen wel.

Een zelden gehoord rechtvaardigheidsargument als rechtsgrond voor gezinstoeslagen is: "De vaders der groote gezinnen betalen van de opbrengst der indirecte belastingen een aanzienlijk gedeelte. De verdelende rechtvaardigheid (...) vereischt ook opheffing van de bovengenoemde ongelijkheid." (Dieudé 1925, geciteerd in Dijsselbloem 1938: 76). Het argument speelt nog wel een rol in de discussie over een inkomensafhankelijke kinderbijslag.

10.4. Verschillende vormen van overheidssteun aan gezinnen

10.4.1. Prijsbeleid of inkomensbeleid

De overheid kan zowel via een inkomensbeleid als via een prijsbeleid financiële steun geven aan gezinnen (Pott-Buter 1991; 1996a; 1996b). Een inkomensbeleid corrigeert het inkomen van het gezin voor afhankelijke kinderen. Twee bekende vormen zijn de kinderaftrek in de inkomstenbelasting (die van 1914 tot 1980 bestond) en de kinderbijslag (van 1941 tot heden). Een ander voorbeeld van een inkomensregeling waarbij rekening wordt gehouden met kinderen is de bijstandsuitkering voor alleenstaande ouders. Prijsbeleid houdt in dat de overheid de prijs van bepaalde goederen en diensten verlaagt voor gezinnen of gratis beschikbaar stelt, zoals inenting tegen ziekten, kinderopvang, scholing en sportfaciliteiten.

Bij een inkomensregeling kunnen de ouders zelf beslissen hoe ze het extra inkomen besteden, bij prijsbeleid niet. Bovendien verstoort prijsbeleid de relatieve prijsverhoudingen. Hoewel welvaartstheoretisch inkomensbeleid de voorkeur verdient boven prijsbeleid, wordt veelal vanwege paternalistische motieven subsidies verleend, omdat anders het gebruik van bijvoorbeeld scholing, kinderopvang en gezondheidszorg voor kinderen aanmerkelijk lager zou zijn dan maatschappelijk gewenst. Prijsbeleid blijft hier verder buiten beschouwing. De aandacht is gericht op inkomensregelingen. Daarbij wordt eerst kort ingegaan op twee alternatieven voor kinderbijslag, het rechtvaardig arbeidsloon en het moederloon.

10.4.2. Rechtvaardig arbeidsloon

De discussies over een rechtvaardig arbeidsloon waren vooral tussen 1910 en 1930 fel en hevig. Op het ene front degenen die principieel en consequent vasthielden aan het dogma van gelijk loon voor gelijke arbeid. Op het andere zij die 'loon naar behoefte' in hun vaandel hadden geschreven. Gezinsloon is "een loonregeling met vast grondsalaris en periodieke verhogingen voor allen, waarop als intrigerend deel van het loon een verhooging komt voor gehuwden en voor ieder kind tot een zeker maximum" (Dijsselbloem 1938: 69).

Vooral van katholieke zijde is een rechtvaardig gezinsloon met verve verdedigd. Arbeid is geen koopwaar. Arbeidskracht is verbonden aan de arbeider met zijn persoonlijke omstandigheden, waar men rekening mee dient te houden. Niet de ruilrechtvaardigheid, maar de verdelende rechtvaardigheid dient te worden toegepast bij de vaststelling van het arbeidsloon (Gosker 1970: 81). Aan de werkman behoort een loon te worden uitgekeerd voor zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin (Dijsselbloem 1938: 29). Ook in de pauselijke encyclieken *Quadragesimo Anno* van 1931 en *Divini Redemptoris* van 1937 wordt gesteld dat krachtens de sociale rechtvaardigheid de gehuwde arbeider recht heeft op een gezinsloon (Dijsselbloem 1938: 49).

Van protestants-christelijke zijde is in dezelfde tijd ook gepleit voor een kindertoeslag ten nauwste verbonden aan de gedachte van rechtvaardig arbeidsloon. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met de gemeenteclassificatie en met periodieke verhogingen, die ook worden toegekend aan arbeiders, hoewel de arbeidsprestatie dezelfde blijft (Gosker 1970: 82). Anderzijds speelt het motief van sociale vrede hier een rol, om de vraag of het protestantse noorden niet zou moeten betalen voor het katholieke zuiden te omzeilen. Bij de behandeling van het eerste wetsontwerp voor kinderbijslag in de Eerste Kamer is het met name Diepenhorst geweest die het afwijzende standpunt in protestants-christelijke kring heeft omgebogen in een positieve benadering voor de kinderbijslag (Gosker 1970: 92).

De SDAP was van mening dat als er toch een kinderbijslag kwam deze vooral de armste gezinnen ten goede moest komen. Een amendement van Vos om een loongrens van *f* 3000 in te voeren werd afgewezen. Drees betoogde "dat, als enerzijds gezegd kan worden, dat in een hogere sociale positie een kind wat meer kost, daartegenover zeker staat, dat het tekort aan het eerst nodige het grootst is bij gezinnen met lagere inkomens." (Handelingen II 1938/39: 1969-1970).

Van kerkelijke zijde is geen aansluiting gezocht bij het socialistische 'loon naar behoefte': "wanneer de socialisten zich bedienen van het begrip 'loon naar behoeften', dan stellen zij hier geen beginsel voorop doch nemen slechts een opportunistische houding aan." (Dijsselbloem 1938: 31).

Tegenargumenten voor 'loon naar behoefte' zijn de elementen van willekeur die bij de vermeende behoeften van levensonderhoud een rol spelen en het verwerpen van het prestatiebeginsel. Tegen het laatste wordt ingebracht dat het prestatiebeginsel een complementerende maatstaf is die zijn taak vervult wanneer het onderhoudsbeginsel is toegepast. Bovendien omvat het recht

van de arbeider op een redelijk levensonderhoud, ook het redelijk levensonderhoud van vrouw en kinderen, als hij gehuwd en huisvader is (Dijsselbloem 1938: 34 en 39-41).

De vraag die bij aanvaarding van het gezinsloon overblijft, is hoe het loon van het gezinshoofd in overeenstemming kan worden gebracht met de gezinslasten. Via absolute of procentuele gezinstoeslagen boven het 'normale' loon voor het 'gemiddelde' gezin? Een absoluut gezinsloon bevoorrecht dan vooral ongehuwden en kinderlozen, maar benadeelt de bovengemiddelde gezinnen. Bij een relatief gezinsloon worden de effecten versterkt en is het gevaar nog groter dat werkgevers gehuwden met grote gezinnen zoveel mogelijk zullen weren en bij voorkeur ongehuwden in dienst zullen nemen. "De eerste kinderbijslagwet van 1939 blijkt gebaseerd op de theorie van het absolute gezinsloon; het normale loon wordt geacht te zijn afgestemd op een gemiddeld gezin, dan ruim twee kinderen. De kinderbijslag wordt toegekend vanaf het derde kind. Deze opvatting is reeds lang verlaten. Ook in Europees verband wordt in de meeste gevallen een bijdrage verleend vanaf het eerste kind." (Kavelaars 1984: 701).

10.4.3. Moederloon

In het begin van de twintigste eeuw zijn in diverse landen onder verschillende benamingen plannen gelanceerd voor invoering van een moederloon. Zo is op de internationale vrouwenconferentie van Kopenhagen in 1910 een resolutie over een 'moederschapsverzekering' aangenomen en komen in vele landen actiecomités daarvoor van de grond (Bruyn-Hundt 1978). De motivering is dat het moederschap een belangrijke bijdrage aan de maatschappij levert, die dient te worden gewaardeerd met een geldelijke beloning. Arme moeders kunnen dan worden vrijgesteld van (fabrieks)arbeid en zich – net als rijkere moeders – wijden aan de verzorging en opvoeding van de kinderen.

In Nederland is het idee van een moederloon of van regelingen speciaal voor moeders nooit populair geweest. Gezinstoeslagen voor mannelijke arbeiders vormden een belangrijker issue. Vrouwelijke gezinshoofden komen zelden ter sprake. Wel wordt op het SDAP-congres in 1911 premieloze moederschapszorg als tegenvoorstel voor kinderbijslag ingediend. Ook op het eerste congres voor sociale verzekering, bijeengeroepen door de Vereeniging van Raden van Arbeid in 1921, komt het idee aan de orde. De emoties lopen hoog op na de uitspraak van Pothuis-Smit: "Het moederschap is een maatschappelijke functie, daarom is de maatschappij verplicht aan de moeder de goede vervulling van die taak mogelijk te maken. De kosten komen voor rekening van de staat." (Gosker 1970: 86). De meningen onder de vertegenwoordigsters van de vrouwenorganisaties waren verdeeld. Een gezamenlijk initiatief was alleen het Comité van actie tegen het gezinsloon, dat van 1920 tot 1928 actief was (Akkerman 1997: 42).

In de jaren zeventig van de twintigste eeuw komt de discussie weer op gang met het voorstel voor een 'ooievaarsregeling' van Ehrenfest (1972 en 1979). Eenieder die een kind verzorgt, krijgt een uitkering boven het minimumloon,

anders zouden mannen de taak niet op zich willen nemen. Bruyn-Hundt pleit in 1973 voor een huisvrouwenloon (later verzorgingsloon genoemd). In 1978 trekt Bruyn-Hundt haar voorstel in en waarschuwt ze voor "huisvrouwenloon, een valkuil" (Bruyn-Hundt 1978).

Eind jaren negentig verschijnen opnieuw voorstellen tot invoering van een moederloon. De Nederlandse Bond Moeder CAO, 4 maart 1997 opgericht, vindt dat alle moeders met minderjarige kinderen *f* 2500 per maand moeten ontvangen als loon voor de verzorging van een kind. Vaders worden uitgesloten. "De meeste vaders ambiëren de gezinzorg niet."; "De kinderbijslag is voor het levensonderhoud van het kind. De moeder CAO is voor het baren en zorgen van het kind." (Brochure Moeder CAO).

De voordelen van genoemde regelingen komen kort samengevat neer op: waarborg voor de verzorging van kinderen; financiële onafhankelijkheid voor degene (moeder) die huis en kinderen verzorgt; erkenning dat huishoudelijke en verzorgende arbeid economische waarde heeft; beter kostenbesef van die arbeid; rechtvaardiger inkomensverdeling; gelijk loon voor gelijke arbeid, dus hetzelfde loon voor moeders als voor betaalde gezinsverzorgsters en kinderopvangleidsters en erkenning van de draagkrachtvermindering van inkomensopoffering voor de onbetaalde verzorging van huishouding en kinderen. Bij ziekte en invaliditeit is opname in de sociale verzekering mogelijk.

Deze voordelen worden door anderen als nadelen gezien. Ten dele overlappen deze nadelen de argumenten die tegenstanders van kinderbijslag aanvoeren. Wie is de 'werkgever'? De staat? Een van de nadelen is dat de financiële afhankelijkheid van de staat – net als bij gehuwde vrouwen de afhankelijkheid van de man – de ontvanger kwetsbaar maakt. De voorwaarden voor de 'uitkeringen' of 'lonen' kunnen snel veranderen bij verandering van sociaal-economisch beleid. Daarnaast ligt het voor de hand dat overheidscontrole nodig is, met gevaar van staatscontrole op de opvoeding. Bij beëindiging van de verzorgingsperiode (kinderen het huis uit) zal toetreding tot de arbeidsmarkt moeilijk zijn. De verzorgingsuitkering stopt, waardoor of daling van inkomen optreedt of een andere uitkering moet worden gegeven.

Economische bezwaren zijn de hoge financiële lasten en de grote stijging van de collectieve lastendruk met alle bijbehorende negatieve gevolgen voor de arbeidskosten in Nederland, zoals verslechtering van de concurrentiepositie, economische neergang en daling van de vraag naar arbeid. Ook het aanbod van arbeid zal afnemen. Die lagere deelname aan de arbeidsmarkt versmalt de belasting- en premiegrondslag, waardoor de collectieve lastendruk verder moet stijgen. Bovendien neemt het verschil tussen netto- en brutoloon toe, hetgeen zwart werken naast het zorgloon of moederloon aantrekkelijk maakt. Bij een volledige 'uitkering' voor twee kinderen tot maximaal vijf jaar loopt een ruwe schatting van de kosten op tot circa 30% van het BBP (WRR 1981). Afwentelingsreacties kunnen zorgen voor een nog hoger beslag op de collectieve middelen.

Feministisch-socialistische bezwaren zijn: rolbevestigend, negatieve aspecten van huisvrouwschap worden geïnstitutionaliseerd (isolement, onderdrukking, afhankelijkheid), socialisatie huishouden wordt belemmerd en, enigszins op de

achtergrond nu, geen deelname aan het productieproces betekent geen deelname aan de klassenstrijd. Specifiek voor moederloon geldt dat het mannen discrimineert die verzorgende taken op zich hebben genomen net als eenieder die maatschappelijk belangrijk werk onbetaald verricht, in bijvoorbeeld ouderenzorg, welzijnswerk en sportorganisaties of die cultureel belangrijk werk verrichten, zoals kunstenaars.

10.4.4. Kinderbijslagverzekering

In 1915 schrijft Aalberse, de latere Minister van Arbeid tussen 1918-1925, dat het voorbeeld van de (sinds 1912 bestaande) kindertoelage aan postambtenaren en onderwijzers algemene navolging verdient. Hij pleit voor instelling van een rijkskinderfonds waaruit kindertoeslagen voor arbeiders moeten worden betaald. Het loon voor kinderarmen en kinderrijken blijft dan voor de werkgever gelijk.

> "Deze heeft dus hoegenaamd geen belang erbij om de vaders van een groot gezin te ontslaan. Integendeel zal hij in den regel aan dezen de voorkeur geven, omdat hij van hem grooter plichtsbetrachting mag verwachten; werkloosheid is voor hem immers nog erger dan voor een ander. (...) In het stelsel van verplichte verzekering dragen de gezamenlijke arbeiders als 't ware het verdiende loon bijeen om het dan naar gelang van de behoeften der gezinnen nader te verdeelen." (Aalberse 1915: 476, geciteerd in Dijsselbloem 1938: 127 en 128).

Aalberse brengt in 1920 het voorstel in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1920/21, 155). Bij het debat komen drie meningen tot uiting. Ten eerste dat hier geen taak voor de overheid is weggelegd; ten tweede dat als de staat hier iets moet doen voorzieningen voor moeders nodig zijn; en lijnrecht hiertegenover de derde groep die een verplichte verzekering voor vaders wil (net als Aalberse zelf). Wegens onvoldoende steun wordt het idee van de agenda gevoerd. In 1922 kondigt Aalberse aan spoedig een wetsontwerp naar de Hooge Raad van Arbeid te zullen sturen. Door de steeds slechter wordende sociaal-economische omstandigheden duurt het tot 1938 voordat het eerste wetsvoorstel er komt. Wel voeren steeds meer gemeenten (Amsterdam reeds vanaf 1906, zie Damsma 1994) net als het rijk (vanaf 1919) en de provinciën (in 1921 in zeven van de elf) toeslagregelingen voor hun ambtenaren in. CAO's met kinderbijslag laten grote fluctuaties zien tussen 1920 en 1938.

10.5. Doel en vorm van de totstandgekomen kinderbijslagregelingen

10.5.1. Doelstelling kinderbijslag

In het wetsontwerp dat minister Romme op 18 december 1938 indient, staat: "Het wetsontwerp beoogt een meer rechtvaardige verdeling van het totaal bedrag dat wordt verloond door met name verplicht te stellen dat bij de loonbepaling van hen wier gezin den feitelijke gemiddelden omvang overtreft, met de daarmee samenhangende grootere lasten wordt rekening gehouden." Het

belangrijkste motief is dat de gemeenschap voor haar voortbestaan afhankelijk is "van de natuurlijke ordelijke ontplooiing van het gezinsleven, terwijl in het bijzonder de kinderrijke goedgeregelde gezinnen voor haar vooruitgang van de grootste waarde zijn." (geciteerd in: Kamerstukken II 1957/58, 4953, nr. 3: 11). Zowel in het belang van het kind als in het belang van de maatschappij is een correctie op de inkomensverdeling noodzakelijk.

Bij de wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet in 1980 (wet van 20 december 1979, Stb. 1797, 709) wordt daar bevordering van gelijke kansen en ontplooiingsmogelijkheden van kinderen aan toegevoegd. Discutabel daarbij blijft wat onder kosten van kinderen moet worden verstaan en tot welke hoogte die moeten worden vergoed (Pott-Buter en Groot 1987 en latere NGR-rapporten).

10.5.2. Recht op kinderbijslag

Een omstreden punt in de eerste helft van de twintigste eeuw was of kinderbijslag ook aan kleine zelfstandigen moest worden uitgekeerd. Het heeft lang geduurd voor het huidige idee van een volksverzekering werd geaccepteerd. Liberalen vonden dat zelfstandigen genoeg winst moesten maken om hun gezin te onderhouden. Werkgeversorganisaties waren beducht dat de premielast van de zelfstandigen op de arbeiders zou worden afgeschoven en socialisten en protestanten vreesden dat ze de grotere katholieke gezinnen moesten subsidiëren. In de adviescommissies bleken steeds opnieuw grote meningsverschillen te bestaan. De een bepleitte een vrijwillige verzekering voor zelfstandigen, de ander een staatsbijdrage, weer een ander een bestemmingsheffing; de verwarring en het aantal denkbeelden nam in de loop van de tijd eerder toe dan af. Uiteindelijk werd de knoop doorgehakt met de Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen, die ingaande 1 juli 1951 kleine zelfstandigen recht op bijslag gaf voor derde en volgende kinderen. De uitkering werd gefinancierd uit overheidsmiddelen. In 1957 volgde het wetsvoorstel Kinderbijslagwet Kleine Zelfstandigen, die in 1963 in werking trad, en aan zelfstandigen met een inkomen beneden het loon van handarbeiders (*f* 4000 p.j.) voor het eerste en tweede kind recht op kinderbijslag gaf. De Kinderbijslagwet Loontrekkenden en de Kindertoelageregeling Overheidspersoneel verleende vanaf datzelfde jaar die rechten aan loontrekkenden en overheidspersoneel. Voor iedereen met drie of meer kinderen jonger dan 16 jaar trad in hetzelfde jaar de Algemene Kinderbijslagwet (de derde volksverzekering, wet van 26 april 1962, Stb. 1962, 160) in werking.

Het recht op uitkering gold tot 1963 alleen voor *wettige* kinderen van het gezinshoofd. Bij gehuwden was dit de vader, ook al was de moeder in feite de kostwinner. Dit overeenkomstig de regel in de belastingwetgeving dat de gehuwde man belastingplichtig was voor het gezamenlijke inkomen van het echtpaar, dus ook voor de kinderbijslag, en recht op kinderaftrek had. Vanaf 1951 krijgen "uit naastenliefde" ongehuwde moeders recht op kinderbijslag. In 1963 vindt formele gelijkstelling van wettige en buitenechtelijke kinderen plaats en wordt het vaderschap vervangen door het onderhoudsprincipe. Begrippen als 'eigen, aangehuwde, stief- en pleegkinderen', naast 'studerende,

invalide, gehandicapte, huishoudkinderen, werkloze schoolverlaters, werkloze jongeren', uitwonend en thuiswonend' zijn in de opeenvolgende regelingen vervangen, veranderd of aangepast.

In 1977 en 1981 adviseert de Nederlandse Gezinsraad de kinderbijslag aan de verzorgende in plaats van de onderhoudende ouder te betalen (NGR 1977 en 1981.) De SER oordeelt anders en stelt "dat het – behoudens in geval van echtscheiding – op dit moment niet gewenst is dat krachtens de AKW aan de verzorgende ouder – en bij samenloop van aanspraken op grond van verzorging aan de vrouw – een persoonlijk recht op kinderbijslag wordt toegekend." (SER 1981: 7). De motivering is dat een verandering te ernstig ingrijpt in het geldende stelsel, dat nadere bestudering nodig is en dat niet licht gedacht mag worden over de uitvoeringstechnische aspecten.

Desondanks doet in 1982 het verzorgingsbeginsel zijn intrede. Zowel degene die het kind onderhoudt als die het kind verzorgt, krijgen sindsdien recht op kinderbijslag. Als onderhoud en verzorging gescheiden zijn, gaat de kinderbijslag rechtstreeks naar de verzorger. In 2001 geldt kinderbijslag voor 'eigen, stief- en pleegkinderen'. Daarnaast geldt een extra tegemoetkoming voor de onderhoudskosten van thuiswonende 'gehandicapte' kinderen vanaf drie jaar (TOG-regeling). Sinds 2000 is de Wet beperking export uitkeringen van kracht, die bepaalt dat voor kinderen woonachtig in sommige landen geen kinderbijslag wordt betaald.

10.5.3. Leeftijd, rangorde en gezinsgrootte

Bij de invoering van de kinderbijslag in 1941 telt het gemiddelde gezin 2,18 kinderen. Daarom wordt kinderbijslag verleend voor derde en volgende kinderen, jonger dan 15 jaar. In 1944 verandert die leeftijdsgrens in 18 jaar en als het kind algemeen vormend dagonderwijs of vakonderwijs geniet in 21 jaar. Om na de Tweede Wereldoorlog in de periode van geleide prijs- en loonpolitiek iets te doen voor gezinnen met kinderen, wordt ingaande oktober 1946 kinderbijslag gegeven vanaf het eerste kind, maar de leeftijd wordt verlaagd tot 16 jaar, of zo het kind onderwijs volgt, tot 21 jaar. Ook de bedragen worden aangepast: voor de eerste drie kinderen *f* 0,40 per dag, vanaf het vierde kind *f* 0,50 per dag. Het is de eerste introductie van progressie naar rangorde.

Sedert 1951 geldt ook voor invalide kinderen tot 21 jaar recht op kinderbijslag. Drie jaar later wordt de leeftijd voor studerende kinderen verhoogd tot 27 jaar. Weer twee jaar later geldt dit ook voor invalide kinderen.

Naast dubbele of drievoudige kinderbijslag voor uitwonende kinderen treedt leeftijdsdifferentiatie op in 1980 als de kinderbijslag voor eerstgeborenen van 0-2 jaar wordt gehalveerd. In 1983 volgt een leeftijdsdifferentiatie naar: 0-5, 6-11 en 12-17-jarigen met kinderbijslag in de verhouding 70:100:130. De bedragen lopen op per kind al naar gelang de gezinsgrootte. De rangordeniveaus worden in 1992 teruggebracht van zes naar vier. Voor oudere kinderen wordt vanaf 1986 studiefinanciering of een eigen uitkering geïntroduceerd. Overgangsbepalingen voor huishoudkinderen, werkloze jongeren en studerenden zonder recht op studiefinanciering (WSF) kunnen tot 2011 gelden.

Vanaf 1995 is in beginsel de hoogte van de kinderbijslag niet langer meer afhankelijk van het aantal kinderen in het gezin. Dit is in overeenstemming met het advies van de Nederlandse Gezinsraad dat bijvoorbeeld uitgaven aan opleiding, sport en hobby's per individueel kind kosten met zich meebrengen en onafhankelijk zijn van het totaal aantal kinderen in het gezin (NGR 1981).

10.5.4. Hoogte en financiële verantwoordelijkheid van ouders

In 1947 wordt het uitgangspunt geformuleerd dat kinderbijslag niet kostendekkend hoort te zijn. De SER scherpt dat standpunt aan en adviseert dat de welvaart van een gezin met kinderen niet mag dalen beneden gemiddeld 80% van een gezin zonder kinderen met hetzelfde basisinkomen (dat wil zeggen: inkomen zonder kinderbijslag) (SER 1964). Die 80% wordt in 1974/75, in 1990 en in 1995 niet gehaald, het ligt lager (NGR 1977; SZW 1991; NGR 1997).

In 1980 wordt bepleit om als basis voor een toekomstig stelsel de noodzakelijke kosten van bestaan voor kinderen te vergoeden (De Graaf 1980). Wat noodzakelijke kosten zijn, is niet uitgewerkt. In een poging de omvang van de eigen financiële verantwoordelijkheid te concretiseren, blijkt dat het hanteren van 10% van het minimumloon als ondergrens daarvoor goed zou aansluiten bij de in 1994 geldende situatie (NGR 1994: 35). De anno 2001 geldende sociale minima zijn echter nog steeds vastgesteld op drie normen in de verhouding 70:90:100 (of 2 x 50) voor respectievelijk alleenstaande, alleenstaande ouders en gehuwden/samenwonenden. Bij samenwonenden wordt geen rekening gehouden met de aanwezigheid van kinderen en is de eigen financiële verantwoordelijkheid moeilijk te dragen. Een kostendekkende kinderbijslag op minimumniveau brengt hoge kosten met zich mee en zal niet eenvoudig gerealiseerd kunnen worden. Een mogelijk alternatief is differentiatie van het sociaal minimum naar omvang van het huishouden (SER 1986: 65; NGR 1997: hoofdstuk 5). Een andere mogelijkheid is om voor kinderen een extra, eigen heffingskorting te introduceren, naast de vanaf 2001 geldende 'combinatie'-heffingskorting voor werkende ouders. Deze voorkomen stijging van de collectieve lastendruk, maar verlichten de financiële positie van ouders.

10.5.5. Inkomensafhankelijke kinderbijslag of niet?

Tot 1980 was de kinderbijslag inkomensafhankelijk. Bij de eerste kinderbijslagwet kregen arbeiders tot een loon per dag van *f* 4, per kind *f* 0,10 per dag en arbeiders met een loon van meer dan *f* 8 kregen *f* 0,25. De filosofie was dat uitgaven aan kinderen verband houden met de welstand van het gezinshoofd en diens maatschappelijke positie. In 1945 werd het bedrag voor iedere arbeider voor elk kind op *f* 0,40 gebracht. De kinderbijslag werd als onderdeel van het aan belasting onderworpen inkomen beschouwd. Behalve kinderbijslag bestond een kinderaftrek in de inkomstenbelasting (in 1915 ingevoerd). Toen in 1941 de loonbelasting werd geïntroduceerd, werd de kinderaftrek in de belastingvrije sommen verdisconteerd. Deze situatie heeft tot 1973 bestaan. Het gezamenlijke effect van kinderaftrek en kinderbijslag resulteerde in een

positief verband tussen de hoogte van het belastbare inkomen en het beschikbare inkomen. Dit effect was bovendien groter bij toenemend kindertal (SER 1964, bijlage III). Bij de verzelfstandiging van belastingheffing over arbeidsinkomsten van gehuwden in 1973, volgde ten dele belastingvrije kinderbijslag. Na een overgangsperiode van oktober 1978 tot januari 1980 is sindsdien belastingvrijstelling van de kinderbijslag verwezenlijkt en is de kinderbijslag niet langer afhankelijkheid van het inkomen van de ouders.

Ingevolge artikel XVIII van de wet van 14 september 1978 moet een voorstel tot inkomensafhankelijkheid van de kinderbijslag gepaard gaan met (het wederom) invoeren van kinderaftrek (Kamerstukken II 1977/78, 14 184, nr. 20). "Wie op grond van inkomenspolitieke doeleinden de kinderbijslag inkomensafhankelijk wil maken, dient derhalve eerst de kinderaftrek als onderdeel van de belastingvrije sommen te herstellen." (De Graaf 1980: 7).

Bij inkomensafhankelijkheid rijst de vraag: van welk inkomen, vader, moeder of gezamenlijk, ook al wonen ze niet bij elkaar? Uitvoeringsproblemen doen dan weer hun intrede, zoals de noodzaak tot correctie van de kinderbijslag achteraf, als het definitieve belastbaar inkomen is vastgesteld. Uiteraard is het socialer om meer geld aan de lagere inkomens ten goede te laten komen en hebben de hogere inkomens geen kinderbijslag nodig om hun kinderen te onderhouden. Inkomensafhankelijke kinderbijslag is daartoe geen doelmatig middel. Tot op heden cumuleren diverse inkomensafhankelijke regelingen vooral in gezinnen met kinderen, zowel die van de overheid (huursubsidie, kinderopvang, studiefinanciering) als van particulieren (muziekschool) en zodanig, dat een inkomensvooruitgang van een van de ouders bij lage inkomens resulteert in een achteruitgang van het te besteden inkomen.

De huidige financiering uit de algemene middelen garandeert dat lagere inkomens vrijwel geen directe belasting betalen voor het kinderbijslagfonds, hogere inkomens juist wel. Ook via indirecte belastingen, zoals btw, dragen hogere inkomens met kinderen relatief meer bij, omdat uitgaven aan kinderen proportioneel met het inkomen van de ouders toenemen.

Een gelijk bedrag aan kinderbijslag voor ieder kind werkt nivellerend, omdat *f* 100 voor iemand met een minimuminkomen relatief van veel grotere betekenis is dan voor iemand met een hoog inkomen. Het huidige systeem is eenvoudig, inzichtelijk, toegankelijk voor iedere ingezetene en niet fraudegevoelig.

De kinderbijslag is wel afhankelijk van het inkomen van het kind zelf. Daarbij telt alleen inkomen uit arbeid.

10.5.6. Financiering en uitvoering

Financiering door premies gerelateerd aan looninkomen betekent hogere arbeidskosten voor arbeidsintensieve bedrijven, met alle consequenties daarvan voor de vraag naar arbeid. Een proportionele premieheffing tot een bepaalde inkomensgrens is nadelig voor inkomensnivellering. Oplossingen zijn of een andere heffingsgrondslag dan loon of fiscalisering. Bij fiscalisering speelt dan de vraag of dat via hogere indirecte belastingheffing gebeurt – leidt tot hogere besparingen – of via een hogere loon- en inkomstenbelasting

(Albregtse 1984). Voordelen van fiscalisering zijn dat het niet leidt tot concurrentieverstoring tussen kapitaalintensieve en arbeidsintensieve bedrijven en dat de financiering valt onder de begrotingsdiscipline, dus dat afweging met andere overheidsuitgaven geschiedt. Een nadeel is dat het verzekeringselement verwatert, hoewel door de meeste burgers premieheffing volksverzekeringen en belastingen als identiek worden ervaren, ook al door de gezamenlijke inning.

De financiering van de AKW-uitgaven sinds 1989 uit de algemene middelen in plaats van via (werkgevers)premies had tot gevolg dat financieringsstromen tot stand moesten worden gebracht tussen de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en 's-Rijks schatkist. Overeenkomsten met de andere volksverzekeringen bleven bestaan zoals de kring van rechthebbenden, het van rechtswege verzekerd zijn, de bepalingen voor gemoedsbezwaren, de uitvoering (bleef bij de SVB) en het toezicht (bleef bij de Sociale Verzekeringsraad en vanaf 1995 bij het College van toezicht sociale verzekeringen). Deze kenmerken duiden op een volksverzekering, ook al kan de financiering als kenmerk van een voorziening worden beschouwd.

10.6. Samenvatting en conclusie

De strijd om wel of geen kinderbijslag woedt vooral hevig in het begin van de twintigste eeuw. Minder dan op andere terreinen van sociale zekerheid is het een strijd tussen links en rechts, tussen progressieven en conservatieven of tussen confessionelen en niet-confessionelen. Voor- en tegenstanders zijn in alle kampen te vinden. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de vraag of hier een rol voor de overheid is weggelegd en in hoeverre ouders zelf verantwoordelijk zijn voor hun kinderen. Staatsbemoeienis wordt gewenst, omdat sociale rechtvaardigheid maatschappelijke ondersteuning aan arme gezinnen vereist en – in Nederland minder belangrijk geacht – iedere samenleving belang heeft bij continuïteit, dus bij een toekomstige generatie. De manier waarop die financiële steun moet worden geboden, roept felle en emotionele discussies op tussen voorstanders van 'loon naar behoefte' – een gezinsloon – en 'loon naar prestatie' en over de vraag of kindertoeslag moet worden verleend in de vorm van een verplichte verzekering of in de vorm van staatszorg.

De uitkomst na bijna twintig jaar parlementair debat is een verplichte kinderbijslagverzekering voor arbeiders in loondienst, die in 1941 in werking treedt. De premie wordt betaald door de werkgevers. Het doel is "een meer rechtvaardige verdeling van het totaal bedrag dat wordt verloond". De eigen verantwoordelijkheid van de ouders blijft vrijwel geheel bestaan: de kinderbijslag geldt vanaf het derde kind en de tegemoetkoming dekt slechts een gering deel van de kosten van een kind. Het gezinshoofd ontvangt de kinderbijslag. Het gezin wordt gezien als de grondvorm van het maatschappelijk leven, de gehuwde man is het gezinshoofd, daarom geldt de kinderbijslag alleen voor wettige kinderen.

Oorspronkelijke bezwaren van vooral feministische zijde, zoals versterking van de positie van de vader en afremming van deelname van moeders aan de

arbeidsmarkt, krijgen geen steun. Hetzelfde lot treft het argument van het gevaar voor loondruk – alle lonen moesten omhoog – dat wordt gedeeld met socialisten, evenals hun voorkeur voor hulp aan arme gezinnen door directe voorzieningen.

Tot op de dag van vandaag speelt het dilemma van generieke versus specifieke regelingen een belangrijke rol in de discussie over armoedebestrijding. De doelstelling van kinderbijslag reikt overigens verder dan armoedebestrijding. Het gaat naast een rechtvaardiger inkomensverdeling om waarborgen van bestaanszekerheid voor het gezin en om een verbetering van de opvoeding en opleiding van het kind. Vooral om praktische redenen is de kinderbijslag daarbij gegoten in de vorm van een sociale verzekering. De eerste kinderbijslagwet is bovendien mede beïnvloed door wat er daarvoor aan sociale overheidsregelingen en particuliere initiatieven bestond.

De vage denkbeelden van de eerste helft van de twintigste eeuw krijgen in de tweede helft meer vorm. Mede afhankelijk van de economische situatie worden veel incidentele wijzigingen doorgevoerd. Het beleid is weinig consistent. Er ontstaat een lappendeken aan verschillende regelingen voor kinderbijslag aan zelfstandigen, voor kinderbijslag vanaf het eerste kind, voor wettige, buitenechtelijke, pleeg- en stiefkinderen, voor wisselende leeftijden en afhankelijk van het kindertal in het gezin.

De aanvankelijk heftige en emotionele argumentatie maakt eind twintigste eeuw plaats voor een discussie waarin voor- en nadelen van verschillende vormen van financiële steun aan gezinnen tegen elkaar worden afgewogen. Het idee van een volksverzekering wordt algemeen geaccepteerd. In de jaren negentig komt een beleid tot stand met duidelijke uitgangspunten gebaseerd op voortschrijdend inzicht. Nu krijgt degene die het kind verzorgt bij de toekenning van de kinderbijslag voorrang boven degene die het kind onderhoudt en is de kinderbijslag niet meer afhankelijk van het inkomen van de ouder(s). Die inkomensafhankelijke kinderbijslag had grotere nadelen dan voordelen.

Met dank aan Marion Heynis-Lutkeveld en Joop Hartog voor hun commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk.

Geraadpleegde literatuur

Albregtse, D.A. (1984), 'Fiscalisering van sociale premies', *Economisch Statistische Berichten*, 69, 3449: 308-310.

Akkerman, Tjitske (1998), 'Political participation and social rights. The triumph of the breadwinner in the Netherlands', in J. Bussemaker and R. Voet (eds.) *Gender, participation and citizenship in the Netherlands*, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd: 38-51.

Beets, Gijs (1992), 'Kinderen krijgen in de 20e eeuw', in Gijs Beets en Pauline Verloove-Vanhorick (red.), *Een slimme meid regelt haar zwangerschap op tijd*, Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger: 11-21.

Brugmans, I.J. (1973), *De arbeidende klasse in Nederland in de 19e eeuw 1813-1870*, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum (eerste druk 1925, negende druk 1973).

Bruyn-Hundt, M. (1973), 'Een geëmancipeerde inkomensverdeling', *Economisch Statistische Berichten*, 11 april 1973: 327-330.

Bruyn-Hundt, M. (1978), 'Huishoudloon, plechtanker of valkuil?' *Opzij*, oktober 1978: 10.

Cuyvers, P., C. de Hoog en H.A. Pott-Buter (1997), 'Gezinsbeleid in perspectief', in S. Grotenhuis en J. van der Zwaard (red.), *Kiezen voor kinderen*, Utrecht: De Tijdstroom: 17-36.

Damsma, D. (1994), 'Family Wages or family Allowances? Debates in the Dutch labour Movement, 1890-1920', *Economic and social history in the Netherlands. Family strategies and changing labour relations*,Vol. 6, Amsterdam: NEHA: 169-182.

Drees, W. (1976), 'Kind: ding of individu?', *Economisch Statistische Berichten*, 61, 3057: 571-573.

Deleeck, H., J. Berghman, P. van Heddegem en L.Vereycken (1980), *De sociale zekerheid tussen droom en daad, theorie, onderzoek, beleid*, Antwerpen: Van Loghum Slaterus.

Dijsselbloem, W.J.J. (1938), *De gezinstoeslag en zijn toepassing in Nederland*, Brussel, Antwerpen, Leuven, Gent: Standaard-Boekhandel.

Ehrenfest, G. (1972 en 1979), Ooievaarsregeling voor wie een kind verzorgt, *Katernen 2000*, mei 1979 (herdruk oorspronkelijk plan 1972).

Gosker, R. (1970), 'Geschiedenis van de kinderbijslagverzekering', in *De groei van de sociale verzekering in Nederland*, Amsterdam: Vereeniging van Raden van Arbeid: 79-105.

Graaf, L. de (1980), *Adviesaanvraag structuur kinderbijslag*, adviesaanvraag van de Staatssecretaris van Sociale Zaken aan de Sociaal-Economische Raad, 31 maart 1980.

Hotz, V.J., J.A. Klerman and R.J. Willis (1997), 'The Economics of Fertility in Developed Countries', in M.R. Rozenzweig and O. Stark, O. (eds.), *Handbook of Population and Family Economics*. Volume 1A. Amsterdam: Elsevier: 275-347.

Kavelaars, P. (1984), 'Tegemoetkomingen in de kosten van levensonderhoud van kinderen', *Economisch Statistische Berichten*, 69, 3466: 700-705.

Nederlandse Gezinsraad (1977), *Tegemoetkomingen ten behoeve van kinderen, kinderbijslag en gebonden overdrachten*, Den Haag: NGR.

Nederlandse Gezinsraad (1981), *De kinderbijslag en hoe daar anno 1981 door de Nederlandse Gezinsraad over gedacht wordt*, Den Haag: NGR.

Nederlandse Gezinsraad (1989), *Tegemoetkomingen ten behoeve van kinderen, kinderbijslag en gebonden overdrachten*, Den Haag: NGR.

Nederlandse Gezinsraad (1991), *Naar een kostendekkende kinderbijslag*, Den Haag: NGR.

Nederlandse Gezinsraad (1994), *Kostendekkende kinderbijslag, advies over de invoering van een kostendekkende kinderbijslag op minimumniveau*, Den Haag: NGR.

Nederlandse Gezinsraad (1997), *Gezinnen en sociale zekerheid, beleidsalternatieven*, Den Haag: NGR.

Oorschot, W. van (1996), 'Nederland over Sociale Zekerheid en Arbeid, eerste resultaten van een uitgebreid onderzoek naar de publieke opinie', *WORC Report* 96.12.007/2, Tilburg: Tilburg Institute for Social Security Research.

Pott-Buter, H.A. en W.N.J. Groot (1987), *Kosten van kinderen, een overzicht*, Den Haag: NGR.

Pott-Buter, H.A. en W.N.J. Groot (1988), 'Tegemoetkomingen in de kosten van kinderen', *Economisch Statistische Berichten*, 73, 3656: 471-475, 480.

Pott-Buter, H.A. (1991), 'Kindvriendelijk emancipatiebeleid', in Marie-Louise Tiesinga (1991), *Emancipatie in de jaren negentig*. Zutphen: Walburg Pers: 81-97.

Pott-Buter, H.A. (1993), *Facts and Fairy Tales about Female Labor, Family and Fertility, a seven-country comparison*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Pott-Buter, H.A. (1996), *Veranderingen in de levensloop van vrouwen*, Amsterdam: Welboom.

Pott-Buter, H.A. (1996b), 'Financieel-economische positie van gezinnen verbeteren', in: *Familie- en gezinsbeleid; Christen democratische verkenningen*, 7 augustus 1996: 394-398.

Pott-Buter, H.A. (1998), 'Arbeid en inkomen', in H.A. Pott-Buter en K. Tijdens (1998), *Vrouwen leven en werk in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press: 33-55.

Rossum, N. van (1986), 'Het kind van de rekening', *Elsevier Weekblad*: 3.

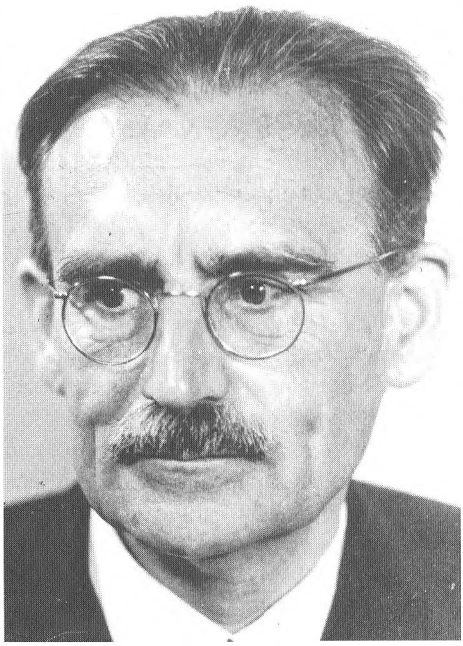
Sociaal-Economische Raad (1964), *Advies over de hoogte van de kinderbijslagen*, Den Haag: SER.

Sociaal-Economische Raad (1981), *Interim-advies structuur kinderbijslag (leeftijdsafhankelijke kinderbijslag)*, Den Haag: SER.

Sociaal-Economische Raad (1986), *Advies sociale uitkeringen op minimumniveau*, Den Haag, SER.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1981), *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, Den Haag: Sdu.

Willem Drees



© ANP 2001

Drees, een sobere, Hollandse, sociaalbewogen politicus. 'Vader Drees', die ondanks die Hollandse soberheid veel emoties wist los te maken. Dit kwam vooral door de Noodwet Ouderdomsvoorziening, een algemene ouderdomsvoorziening, die kort na de Tweede Wereldoorlog werd ingevoerd. De maatregel doorbrak voor veel ouden van dagen de vanzelfsprekende twee-eenheid 'oud en arm'. Drees werd geboren op 5 juli 1886. Na zijn schoolopleiding was hij enkele jaren werkzaam bij een bank, waar ook zijn vader, die overleed toen Drees vijf jaar oud was, had gewerkt. Daarna maakte hij als stenograaf bij de Tweede Kamer – hij was een gepassioneerd stenograaf (en korfballer) – kennis met het politieke bedrijf. Drees behoorde tot de SDAP. Voor de oorlog was hij actief in de gemeentelijke, de provinciale en de landelijke politiek, soms op verschillende niveaus tegelijk. Tijdens de Tweede Wereldoorlog was hij lid van het College van Vertrouwensmannen. Na de oorlog was Drees Minister van Sociale Zaken in de kabinetten Schermerhorn-Drees en Beel I. Vanaf 1948 trad hij op als minister-president in een aantal naar hem genoemde kabinetten. Eind 1958 moest hij het veld ruimen. Nederland kwam uit de oorlog met grootse, in Londen uitgebroede plannen voor herinrichting van de sociale verzekering, neergelegd in het driedelige rapport van de Commissie-Van Rhijn. Hoofdpunten waren: beperking van het verzekeringsbeginsel, uniformering van de uitvoering en volksverzekeringen. Politiek en maatschappelijk Nederland was er evenwel nog niet rijp voor. "Er is hier ook veel historisch gegroeid, dat zijn waarde heeft", aldus Drees in 1946. De vernieuwingsdiscussies zouden, conform de Nederlandse overlegcultuur, nog jaren duren. De pragmaticus Drees besloot daarop de meest dringende sociale problemen aan te pakken: een (voorlopige) regeling van de ouderdomsvoorziening en, gegeven de teruglopende werkloosheid iets minder urgent, een verplichte werkloosheidsverzekering. Drees heeft de Noodwet Ouderdomsvoorziening in recordtijd door het parlement geloodst. Tegenstanders beschouwden de noodregeling als staats

armenzorg, omdat zij via de begroting werd gefinancierd. De wet was een hoogtepunt in Drees' politieke carrière. Na aanvaarding van het voorstel stak hij in zijn werkkamer een sigaret op. "Dat heb ik wel verdiend", zei hij. Op 1 oktober 1947 werd hij tijdens een feestelijke bijeenkomst van de PvdA in de dierentuin in Den Haag gehuldigd. In de kranten verschenen contactadvertenties, waarin mannen zich aanprezen als 'Dreesmannetjes'. Drees ontving talloze dankbetuigingen. Het voorstel voor een Werkloosheidswet heeft Drees voorbereid en ingediend. De verdere behandeling had plaats onder het kabinet-Drees-Van Schaik. Na 1958 was Drees niet meer politiek actief. In 1971 beëindigde hij zijn lidmaatschap van de PvdA, omdat hij zich niet meer kon verenigen met de (linkse) koers van zijn oude partij. Kritisch bleef hij wel. In 1975 wond Drees – hij was toen 88 jaar – zich nog mateloos op over de zijns inziens veel te soepele toepassing van het begrip passende arbeid. Zo zouden, naar zijn mening, ook academici werk moeten aanvaarden op een lager niveau dan waarvoor ze waren opgeleid, een gedachte die pas in de jaren negentig in wetgeving werd omgezet.

(F.M. Noordam)

11. Het kostwinnersbeginsel 1970-1990

I.P. Asscher-Vonk

11.1. Inleiding

Een bijdrage die zich concentreert op ontwikkelingen van het kostwinnersbeginsel, moet beginnen met een verklaring van dat begrip. Ik zal dat doen vanuit twee invalshoeken: een maatschappelijke en een juridische.

De *maatschappelijke* betekenissen van kostwinner zijn tweeërlei. Het duidt aan de ene kant de persoon aan die binnen een leefeenheid de enige of voornaamste verantwoordelijkheid voor het binnenbrengen van het inkomen op zijn schouders heeft. Dat inkomen wordt met arbeid, veelal in loondienst, verdiend. Deze functie van de kostwinner vraagt om bescherming van zijn arbeidskracht, van zijn werkgelegenheid en van zijn inkomen. De bescherming van de arbeidskracht vindt plaats door scholing (zie het verschil in scholingsniveau tussen mannen en vrouwen in het eerste driekwart van de twintigste eeuw), voeding ("eerst een stukje vlees voor vader") en voorzieningen ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid in socialezekerheidswetten. De bescherming van de werkgelegenheid vindt plaats door maatregelen op het terrein van het ontslagrecht (voorrang bij ontslag voor vrouwen-niet-kostwinners) en reïntegratieregelingen in de sociale zekerheid. De bescherming van het inkomen vindt plaats door socialezekerheidsuitkeringen. Het is vooral deze betekenis van het begrip kostwinner, een betekenis die vooral gericht is op beroepsarbeid, die in de literatuur tot nu toe is gehanteerd (Wielders 1996: 13-49).

Het (maatschappelijke) begrip kostwinner heeft ook een andere kant. Het betekent ook beschikbaar zijn voor voltijds inkomen verwerven en dat kunnen zijn omdat men is vrijgesteld van zorgtaken. Kostwinnerschap heeft dus naast de positieve betekenis van geld verdienen ook de negatieve betekenis van niet-zorgen, anders dan in financiële zin. Het bestaan van een kostwinner veronderstelt het bestaan van een bij hem behorende niet-kostwinner die de verzorging van de kostwinner, van zijn kinderen, huis, verwanten, buren en magen op zich neemt. In de literatuur is op dit aspect van het kostwinnerschap onder meer gewezen door Bol (1994).

Juridisch wordt met de bovengeschetste maatschappelijke betekenis van het begrip kostwinner en de zojuist gememoreerde maatschappelijke realiteit in de sociale zekerheid rekening gehouden door de betekenis die in de wetgeving aan het begrip kostwinner wordt gegeven.

Aanvankelijk kreeg de kostwinner in veel gevallen geen uitdrukkelijke vermelding of definiëring. Twee gevallen waarin dat wel gebeurde verdienen vermel-

ding. In de eerste plaats artikel 24 van de Ongevallenwet (OW) 1901. Die bepaling regelde de hoogte van de ongevallenrente ten behoeve van nagelaten betrekkingen. De nagelaten betrekking die aanspraak maakte op ongevallenrente, en wel ter hoogte van 30% van het loon, was de echtgenote van de getroffene. Ten aanzien van haar werd geen nadere eis gesteld aan het kostwinnerschap van de overledene – dat werd blijkbaar verondersteld. Voorts hadden aanspraak op rente, tot het bedrag dat de getroffene in het levensonderhoud bijdroeg, maar maximaal 30%, de man waarmee de overleden vrouw gehuwd was, en de kinderen, (groot)ouders, schoonouders en kleinkinderen van de getroffene. Behalve ten aanzien van de kinderen werd hier de eis van kostwinnerschap wel expliciet gesteld. Het tweede geval was te vinden in de Werkloosheidswet (WW) 1949 en wordt hierna besproken.

Het kostwinnersmodel was maatschappelijk zozeer de normale situatie, de uitzonderingen daarop zo uitzonderlijk, dat meestal geen nadere juridische afgrenzing nodig was. Pas bij het knagen aan de troon van de kostwinners en het niet meer vanzelfsprekend zijn van deze maatschappelijke realiteit werd de juridische afgrenzing en het ontwikkelen van een kostwinnersbegrip met daaraan verbonden rechten en plichten noodzakelijk.

Gedurende een groot deel van de twintigste eeuw was de kostwinner – zowel in de betekenis van de voornaamste financiële bijdrager als in de betekenis van 'degene die niet zorgt' – gewoonlijk een man. De zojuist genoemde bepalingen uit de OW en de WW zijn hiervoor een illustratie: het kostwinnerschap van de man was zo vanzelfsprekend dat daaraan geen nadere eisen werden gesteld.

Deze bijdrage – die ontwikkelingen rond het kostwinnerschap in de sociale verzekering onderzoekt – concentreert zich op de ontwikkelingen tussen ongeveer 1970 en 1990. De keuze voor deze periode laat zich als volgt verklaren. De maatschappelijke werkelijkheid in de periode van 1970 tot 1990 was er een van een beperkte, maar toenemende deelname van (gehuwde) vrouwen aan het arbeidsproces. In 1971 nam 16% van de gehuwde vrouwen aan beroepsarbeid deel en 61% van de ongehuwde vrouwen. In 1997 neemt 47% van de gehuwde en 54% van de ongehuwde vrouwen aan beroepsarbeid deel (Hooghiemstra en Niphuis-Nell 1993: 22).

In de periode voor 1970 was het – exclusieve – kostwinnerschap een vanzelfsprekendheid en de noodzaak tot bescherming daarvan een sociaal gegeven (Asscher-Vonk en Van den Heuvel 1973: 3). De werknemer was een man die, wanneer gehuwd, met zijn arbeid zichzelf, zijn vrouw en de kinderen onderhield. Het loon dat met de arbeid werd verdiend was afgestemd op de behoeften van een gezin (Molenaar 1957: 500). Uitkeringen op grond van werknemersverzekeringen, die doorgaans op 80% van het dagloon waren gesteld, werden geacht toereikend te zijn voor de behoeften van deze kostwinner. Behoefte aan een 'bodem' in de uitkeringen deed zich eerst bij de langlopende loondervingsuitkeringen gevoelen. In geval van arbeidsongeschiktheid zorgde een minimumdagloon (WAO) voor het noodzakelijke fundament in de inkomensvorming, zodat geen beroep op bijstand gedaan hoefde te worden.

In de periode na 1970 ontstond ook theoretisch aandacht voor de positie van de vrouw in de sociale zekerheid. Die aandacht bleek bijvoorbeeld uit het feit dat in 1972 een onderzoeksopdracht naar een studie over de positie van de vrouw in de sociale zekerheid door het ministerie van Sociale Zaken werd verleend. De bedoeling van het onderzoek was niet voorbereiding van beleid, maar het stimuleren van een discussie, zo blijkt uit een interview met de onderzoekers (Doomen 1974). Het onderzoeksrapport *Vrouw en Sociale Verzekering* (Asscher-Vonk en Van den Heuvel 1973) constateert dat in de sociale zekerheid uitgegaan wordt van het kostwinnerschap en dat daarbij een bepaalde rolverdeling wordt verondersteld.

In 1990 is de, in 1987 afgekondigde, zogenaamde stelselherziening sociale zekerheid voltooid. Die wetgevingsoperatie had onder meer het oogmerk recht te doen aan het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Gezien de effecten voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen die, door de daaraan ten grondslag liggende rolverdeling, het kostwinnersbeginsel heeft, mag verondersteld worden dat na voltooiing van de stelselherziening het kostwinnersbeginsel aanzienlijk aan invloed heeft ingeboet. Interessant is het dan natuurlijk om na te gaan of beide kanten van het beginsel hebben ingeleverd: wordt niet langer de man als enige of voornaamste inkomensverwerver beschouwd, maar, aan de andere kant, wordt ook niet meer de vrouw als enige of voornaamste verzorger beschouwd?

Ik zoek antwoord op de gestelde vragen door de socialezekerheidswetten op verschillende aspecten te bezien. Wie is verzekerde dan wel rechthebbende op een uitkering? Wiens inkomen, met ander woorden, is de moeite van het beschermen langs de weg van collectieve verplichte, sociale verzekering waard? Welk risico wordt gedekt? Verraadt de wetgever bij de keuze van het risico kostwinnersdenken? Hoe is de uitkering geregeld? Welke voorwaarden worden gesteld? Hoe is de financiering geregeld? Ik bespreek deze aspecten achtereenvolgens voor het peilmoment 1970 en het peilmoment 1990. In de conclusie wordt ook vooruitgeblikt. Aangezien de toekomst vanaf 1990 al voor een deel is verstreken, kleven aan deze exercitie iets minder onzekerheden dan gewoonlijk met toekomstvoorspellingen gepaard gaan: voor een deel betreft het een toekomstvoorspelling achteraf.

Ik beperk mijn bijdrage in de lijn van dit boek tot sociale verzekeringen, dat wil zeggen primair uit premiebijdragen gefinancierde regelingen. Een enkele sociale voorziening zal, zijdelings, ter sprake komen.

11.2. De situatie in 1970

Speelde rond 1970 het kostwinnerschap een rol in de sociale zekerheid?

11.2.1. Kring van verzekerden/rechthebbenden

De kring van verzekerden op grond van de werknemersverzekeringen wordt allereerst bepaald door het werknemerschap in privaatrechtelijke dienstbetrekking. Van belang is voorts wie, ofschoon op basis van privaatrechtelijke dienst-

betrekking werkzaam, van verzekering is uitgesloten. Voorts is van belang de wijze waarop geregeld is de verzekeringsplicht van bepaalde personen die niet op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn, en met name ook weer de uitzonderingen die daarbij worden toegepast. Ten slotte kan ook veelbetekenend zijn of, en zo ja hoe, de wetgever onderscheid maakt tussen de groep personen die verzekerd is en de groep personen die aanspraak kan maken op uitkering als het risico zich voordoet.

Een uitzondering op de verzekeringsplicht van werknemers op grond van de Ziektewet (ZW), de WW en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) was – en is – geregeld in artikel 6 lid 1 onder d ZW, WW en WAO: deeltijd huishoudelijk personeel in een particuliere huishouding is van de verplichte verzekering uitgezonderd. De uitsluiting van deeltijd huishoudelijk personeel van de kring van verzekerden op grond van de werknemersverzekeringen wordt rond en voor 1970 verdedigd met argumenten van praktische aard, namelijk de administratieve problemen voor de particuliere werkgeefster (Asscher-Vonk en Van den Heuvel 1973: 48). Duidelijk is voorts dat aangenomen wordt dat deze werkenden, omdat zij geen kostwinner zouden zijn, aan de bescherming van werknemersverzekeringen niet zozeer behoefte hebben dat de praktische problemen overkomelijk werden.

Kijken we naar de wijze waarop de verzekeringsplicht is uitgebreid, dan werpt dat ook een licht op de kwestie waar we ons hier mee bezighouden. In 1970, en ook thans nog, was de kring van verzekerden op grond van de werknemersverzekeringen uitgebreid over de grenzen van het in artikel 3 van die wetten aangeduide werknemersbegrip heen. Dat was niet alleen gebeurd in artikel 4 van de betreffende wetten, waarin expliciet arbeidsverhoudingen genoemd worden die als dienstbetrekking in de zin van de werknemersverzekeringen worden aangemerkt. Ook door middel van een AMvB op grond van artikel 5 werknemersverzekeringen was uitbreiding gegeven aan de kring van verzekerden. In de betreffende AMvB, het zogenaamde Rariteiten-KB, worden bepaalde arbeidsverhoudingen gelijkgesteld met een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 3 werknemersverzekeringen, mits zij voldoen aan bepaalde minimumeisen wat betreft de omvang van de arbeid en van het daarmee verdiende loon. De omstandigheid dat het Rariteiten-KB dergelijke minimumeisen aanlegt, duidt erop dat alleen wanneer een persoon arbeid van een bepaalde omvang verricht, verzekering noodzakelijk wordt geacht. Dat deze eis niet bij de werknemers die op grond van artikel 3 of 4 van de werknemersverzekeringen verzekerd zijn, wordt gesteld, heeft aan Noordam (Noordam 2000: 64) de opmerking ontlokt dat hij dit nogal "willekeurig" vindt. Van willekeur lijkt me geen sprake. Dit verschil in behandeling is te verklaren vanuit de constatering dat de wetgever er in de artikelen 3 en 4 van uitging dat hij met de gewone werknemers, kostwinners, van doen had, en er dus van uit kon gaan dat hun inkomen bescherming behoefde. Bij de in het Rariteiten-KB bedoelde werknemers (thuiswerkers, persoonlijke dienstenverrichters) echter is kostwinnerschap minder vanzelfsprekend.

De Ziekenfondswet (ZFW) kent verplicht verzekerden. Verplicht verzekerd zijn werknemers als bedoeld in de ZW (art. 3 lid 1 onder a ZFW). De ZFW hanteert

daarbij een loongrens. Bovendien kent de ZFW gratis meeverzekerden. Artikel 4 lid 1 ZFW wees de vrouw en de kinderen van de verzekerde aan als medeverzekerde. In het rapport *Vrouw en Sociale Verzekering* (Asscher-Vonk en Van den Heuvel 1973: 105) wordt opgemerkt dat het opvallend is dat de vrouw is meeverzekerd en dat de wetgever er kennelijk van is uitgegaan dat de man in loondienst werkt en door zijn arbeid verplicht verzekerd is. De wetgever stelde, de lijn van het Ziekenfondsenbesluit 1941 op dit punt voort te zetten. Dat besluit echter verwees niet naar het geslacht van de meeverzekerde, maar regelde medeverzekering voor gezinsleden wier kostwinner de direct verzekerde is.

Voor medeverzekering moest aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Die voorwaarden waren omschreven in het Besluit regeling medeverzekering ziekenfondsverzekering. Als voorwaarde voor het meeverzekerd laten zijn eiste dit besluit kostwinnerschap. Om als kostwinner te worden aangemerkt is voorwaarde dat het loon uit de dienstbetrekking waarop de verplichte verzekering berust, ten minste de helft van het gezamenlijk inkomen moet zijn, tenzij het gezamenlijk inkomen de loongrens niet te boven gaat.

De kring van verzekerden op grond van de volksverzekeringen is primair gedefinieerd door het ingezetenschap. Daarbij is het ingezetenschap van de niet-kostwinner even bepalend als dat van de kostwinner. Met name de volksverzekeringen, de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW), maakten echter wat betreft het recht op uitkering verschil binnen de kring van verzekerden. De AOW zonderde de gehuwde vrouw van recht op uitkering uit. De AWW kende als uitkeringsgerechtigde uitsluitend de weduwe (mits niet alleen zijzelf, maar ook haar overleden echtgenoot verzekerd was), en niet de weduwnaar.

De bepaling van de kring van verzekerden en de kring van uitkeringsgerechtigden in de jaren rond 1970 geeft blijk van een overheersende kostwinnersideologie in de zin van bescherming of vervanging van het inkomen van de kostwinner. Rond 1970 begint ook door de toename van de arbeid van (gehuwde) vrouwen de behoefte op te komen de kostwinner-werkende uitdrukkelijk te onderscheiden van de niet-kostwinner-werkende.

11.2.2. Verzekerd risico

In 1970 zijn langs de weg van een sociale verzekering risico's gedekt die het wegvallen van inkomen ten gevolge van bepaalde oorzaken tot effect hebben en die inkomenstekorten tot gevolg (kunnen) hebben doordat een groot beslag op de middelen wordt gelegd. Inkomensderving ten gevolge van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid was verzekerd voor werknemers.

In de jurisprudentie is de vraag aan de orde geweest of van werkloosheid – en dus in beginsel van een aanspraak op een uitkering op grond van de WW – sprake was, wanneer, ondanks het wegvallen van (beroeps)werkzaamheden, een normale dagtaak overbleef. Dat is niet het geval wanneer substantiële zorgtaken werden verricht (dus niet-kostwinner). In beginsel heeft een huisvrouw,

zeker als tot haar huishouden een aantal schoolgaande kinderen behoort, een normale dagtaak (CRvB 19 februari 1974, RSV 1974/253). Wegvallen van beroepsarbeid kan niettemin tot werkloosheid leiden. Criterium daarvoor is de duur waarin de combinatie van werkzaamheden heeft plaatsgevonden, namelijk minstens twee jaar. De duureis werd echter niet gesteld wanneer de beroepswerkzaamheden op voor dat beroep normale tijden werden verricht (CRvB 1 juli 1976, RSV 1976/307).

Voor alle ingezetenen was (veronderstelde) inkomensderving ten gevolge van ouderdom of overlijden van de echtgenoot verzekerd. 'Gewone' ziektekosten en een deel van de met de verzorging en opvoeding van de eerste twee kinderen gemoeide kosten waren verzekerd voor werknemers (de laatste ook voor kleine zelfstandigen). De met zware geneeskundige risico's gemoeide kosten en kosten voor opvoeding en verzorging vanaf het derde kind zijn door middel van volksverzekeringen voor de ingezetenen verzekerd.

Er is dus bescherming van de inkomensvormende kant van het kostwinnerschap, maar de zorgtaken blijven onzichtbaar. Weduwnaarsverzekering werd niet nodig geacht, noch een verzekering waardoor gezinshulp werd verstrekt.

De risico's bij het intreden waarvan verzekering noodzakelijk werd geacht kunnen aangemerkt worden als typische kostwinnersrisico's. Het gaat om risico's die de inkomensvorming door arbeid van de verzekerde (en impliciet dat van de van hem afhankelijken) bedreigen.

11.2.3. Uitkeringen: werknemersverzekeringen

Een eerste onderscheid dat men met betrekking tot de prestaties op grond van de socialezekerheidswetten kan maken, betreft dat tussen prestaties in natura en prestaties in geld. Anno 1970 kennen we alleen de ziekenfondsverstrekkingen en de voorzieningen op grond van de WAO en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) als prestaties in natura. Bij de aard en omvang van de te verstrekken prestaties zijn geen karakteristieken te constateren die specifiek aan de vigerende kostwinnersideologie zijn toe te schrijven, behoudens het volgende. Op grond van de AWBZ wordt ook een bepaalde vorm van extramurale verzorging verzekerd. Men kan dit zien als verzekering tegen het risico dat de normale zorg niet voldoende is in bepaalde exceptionele omstandigheden. Het gaat dan niet om het risico van wegvallen van de mogelijkheid zorg te bieden, maar om het risico dat extra zorg als gevolg van medische oorzaken noodzakelijk is. Mannoury (1967: 135) noemt hierbij als probleem "de moeilijkheid deze verzorging af te grenzen van normale huishoudelijke hulp". Het risico van het tijdelijk of blijvend niet kunnen bieden van 'gewone' verzorging is niet verzekerd.

Wordt bij de hoogte van de uitkering in geld rekening gehouden met de vraag of de uitkering voor een kostwinner bestemd is? Een voorbeeld daarvan, de differentiatie wat betreft de hoogte van de uitkering naar burgerlijke staat in de WW, was per 1 januari 1965 afgeschaft. Die differentiatie werd indertijd verdedigd met het argument dat zij een uitkering voor kostwinners van 80% mogelijk maakte. Zou men niet differentiëren, dan zou de uitkering niet hoger

kunnen zijn dan 71% van het dagloon. De omstandigheid dat de werknemersverzekeringen in 1970 voorzien in een ongedifferentieerde uitkering ter hoogte van 80% van het dagloon suggereert dat bij het vaststellen van de uitkering met kostwinnerschap geen rekening werd gehouden. Dat is echter niet waar.

Bij de parlementaire discussies over de WAO werd het punt van een bodem in de uitkering van de WAO ter sprake gebracht (Asscher-Vonk en Van den Heuvel 1973: 58 e.v.).

De noodzaak een bodem in de uitkeringen te leggen, om te voorkomen dat naast de uitkering een beroep op de Algemene Bijstandswet gedaan zou moeten worden, werd scherp gevoeld. Daarbij was het een probleem dat, wanneer de bodem voor alle uitkeringsgerechtigden zou worden gehanteerd, ook niet-kostwinners zouden profiteren, wat niet in overeenstemming was met de heersende kostwinnersideologie en de gedachte dat alleen daar waar dat nodig was een waarborg zou moeten worden geboden. Juist omdat het beeld van de alleenverdiener sleets begon te worden, was een precieze omschrijving van de voorwaarden waaronder aanspraak op een minimumwaarborg bestond, noodzakelijk. Het merkwaardige is dat bij de discussie over de wenselijkheid van een minimumdagloon bij de uitkering, het voor de hand liggende argument van de behoefte van een gezin niet wordt gebruikt. Dat het daar toch om ging kan men a contrario afleiden uit de omstandigheid dat bij parttime werk het minimumdagloon evenredige vermindering zou ondergaan.

Over een eventuele invoering van een bodem in de uitkeringen op grond van de WW was een levendige discussie ontstaan in de jaren zestig. Daarbij ging het om twee punten. In de eerste plaats om de vraag of het aanvaardbaar was dat een dergelijke regeling in hoofdzaak ten goede zou komen aan vrouwelijke werknemers, wier dagloon gemiddeld veel lager is dan dat van mannen, waarschijnlijk ten gevolge van de omstandigheid dat deze vrouwen slechts een partiële dienstbetrekking vervullen, waardoor het door hen verdiende loon slechts een aanvulling van het gezinsinkomen betekent (Kamerstukken II 1968/69, 10 041, nr. 3: 7). Het tweede punt betrof de omstandigheid dat wanneer door invoering van een vloer in de uitkering het bedrag van de uitkering te zeer dat van het loon zou benaderen, de prikkel het werk te hervatten zou verdwijnen (Asscher-Vonk en Van den Heuvel 1973: 63). De minimumdagloonbepaling voor de WW die in 1969 in de *Staatscourant* verscheen, beperkt het risico van de onvoldoende prikkel om de arbeid te hervatten zoveel mogelijk door de maatregelen tegen de ontoereikende uitkering alleen van toepassing te laten zijn op kostwinners, zoals in artikel 9a van het Dagloonbesluit WW wordt omschreven. Door deze beperking was ook aan het eerstgenoemde bezwaar, dat de maatregel ten goede zou komen aan personen die het, omdat hun inkomen slechts aanvullend was, geacht werden niet nodig te hebben, tegemoet gekomen.

11.2.4. Uitkeringen: volksverzekeringen

De uitkering op grond van de AOW was afgestemd op de (minimum)behoefte van het gezin en werd aan de gehuwde man, op het moment dat hij de 65-

jarige leeftijd bereikte, uitgekeerd. Hierop waren een paar uitzonderingen. De voornaamste was het geval dat de vrouw volgens door de Minister vast te stellen regelen als kostwinner van haar nog niet 65 jaar oude man moest worden aangemerkt. De betreffende regelen (Stcrt. 1965, 3) merken als kostwinster aan de gehuwde vrouw wier echtgenoot ten gevolge van arbeidsongeschiktheid niet in staat is de helft van het maatmanloon te verdienen. Dat dit geheel als een kostwinnersregeling moet worden aangeduid, behoeft geen verdere toelichting.

11.2.5. Voorwaarden

Wanneer het verzekerd risico zich heeft voorgedaan heeft de verzekerde in beginsel recht op uitkering. Voor het geldend kunnen maken van het recht op uitkering is noodzakelijk dat de verzekerde aan de op grond van de betreffende wet gestelde voorwaarden voldoet. Omdat het in het onderwerp van deze bijdrage gaat over kostwinnerschap, dat wil zeggen door arbeid voor het gezin zorgen, en de wijze waarop daarmee in de socialeverzekeringsregelingen rekening wordt gehouden, zijn met name de op grond van de WW gestelde voorwaarden interessant. Deze wet immers gaat er bij uitstek van uit dat de betrokkene zich inspant aan de uitkeringssituatie een einde te maken door weer arbeid te gaan verrichten. Hoever gaat die verplichting, en is daarbij een speciale plaats voor kostwinners?

De voorwaarden waaraan voldaan moet worden om in aanmerking te komen voor een uitkering op grond van de WW, zijn toegesneden op de kostwinner. Alleen hij is in het algemeen in staat – doordat hij vrijgesteld is van zorgtaken – aan de eis van volledige en voltijdse inzetbaarheid en maximale flexibiliteit daarbij te voldoen. Een voltijdse beschikbaarheid is immers normaliter vereist. De zorg voor jonge kinderen levert echter in het algemeen grond op een bijzondere omstandigheid aanwezig te achten, welke toestaat een uitzondering aan te nemen op deze regel (CRvB 25 april 1974, RSV 1974/357). Wanneer ten minste twee jaar deeltijds is gewerkt, kan niet zonder meer gevergd worden dat betrokkene omschakelt naar hele dagen. Betrokkene moet een redelijke termijn gegund worden om te proberen een gedeeltelijke arbeidstaak te krijgen (CRvB 24 april 1975, RSV 1975/380). Bij werkloosheid die ontstaat doordat de beroepsarbeid niet met de zorg voor het gezin gecombineerd kan worden, bestaat geen aanspraak op uitkering. De voorkeur van een werkneemster voor een bepaalde organisatie van de arbeid of voor deeltijdarbeid, beide in verband met verzorgingstaken, wordt aangemerkt als een motief dat in de particuliere sfeer ligt. Het werkloosheidsrisico dat daardoor ontstaat mag niet op het uitvoeringsorgaan van de WW worden afgewenteld.

Om in aanmerking te komen voor een uitkering op grond van de AWW moet de weduwe voldoen aan eisen betreffende hetzij leeftijd, hetzij de zorg voor kinderen, hetzij haar gezondheid. De eis betreffende de zorg voor kinderen spoort met de kostwinnersideologie: wanneer zorgtaken verricht moeten worden wordt er van uitgegaan dat geen inkomen verworven wordt.

11.2.6. Financiering

De kostwinnersideologie kwam wat het aspect financiering betreft met name tot uitdrukking in de volksverzekeringen. Hoewel de gehuwde vrouw verzekerd was, was zij niet zelf premieplichtig. De premie wordt berekend over het gezinsinkomen en is verschuldigd door de man: voor de premieheffing wordt het inkomen van de vrouw als inkomen van de man beschouwd.

11.2.7. Conclusie 1970

In de jaren rond 1970 begint de vanzelfsprekendheid van het ideaalbeeld van de éénkostwinner door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te tanen. Deeltijdwerk, met name verricht door gehuwde vrouwen, wordt een steeds gewoner fenomeen. Doordat het alleen-kostwinnerschap (in de zin van uitsluitend verdienerschap) begon af te kalven werd een nadere, strenge begripsbepaling van het kostwinnerschap noodzakelijk. Alleen zo zou het beginsel in stand kunnen worden gehouden. Alleen de echte kostwinners – mannen – hebben behoefte aan en recht op de voordelen voor zichzelf en hun gezin.

In de discussies blijft de zorg goeddeels onzichtbaar. Op het ontbreken van aandacht voor deze kant van de kostwinnersideologie – er is slechts oog voor het inkomensaspect dat met kostwinnerschap samenhangt en niet voor het zorgaspect – vindt men kritiek in het proefschrift van Rang. Hij betoogt in verband met de AOW dat er argumenten zijn voor het zelfstandig verzekerd – en daarmee samenhangend – uitkeringsgerechtigd zijn van de gehuwde vrouw op grond van de AOW (Rang 1960: 125, 127). Het argument dat hij daarvoor aanvoert was vooral de belangrijke taak die de vrouw in haar gezin verricht. Rang onderstreept het belang voor de economie van de zorgarbeid die door gehuwde vrouwen thuis wordt verricht. Rang laat echter na aan te geven welk risico de zorgende vrouw loopt wanneer zij de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Wat verandert in haar situatie dat uitkering noodzakelijk maakt? Rang geeft niet aan waarom in de sociale zekerheid juist na het bereiken van een bepaalde leeftijd een zelfstandig recht op inkomen zou moeten bestaan, terwijl in de jaren voor die leeftijd dat zelfstandige recht niet bestond.

In een maatschappij waar het kostwinnersmodel de norm is, worden kostwinnersrisico's verzekerd. Een risico dat bij een vigerend kostwinnersmodel met name ook de kostwinner zelf treft, is het risico van het wegvallen van de zorg die geboden wordt door de niet-kostwinner. In de besproken periode is dit risico niet door een socialeverzekeringsregeling verzekerd. In deze periode blijven de door de niet-kostwinner verrichte taken en bijdragen aan de samenleving onzichtbaar.

Een enkel risico dat voor de niet-kostwinner uit het kostwinnersmodel voortvloeit is verzekerd: het risico van weduwschap is verzekerd in de AWW, het risico van echtscheiding is niet verzekerd.

11.3. De situatie in 1990

In de periode 1970-1990 hebben de socialezekerheidswetten ingrijpende wijzigingen ondergaan. De wijzigingen resulteerden in de eerdergenoemde stelselherziening: de invoering van een nieuwe WW per 1 januari 1987 en ingrijpende wijzigingen in andere werknemersverzekeringswetten, met name de WAO, per diezelfde datum. Voorts wordt de minimuminkomensgarantie voor uitkeringstrekkers niet meer in de betreffende loondervingsregelingen (WAO en WW) zelf geregeld, maar neergelegd in de Toeslagenwet (TW).

Ook de volksverzekering AOW onderging, hoewel hij niet betrokken was in de stelselherziening, in deze periode ingrijpende wijziging. Die wijziging betrof de uitkeringsstructuur. Bij wet van 28 maart 1985, Stb. 180, werd in de AOW de verzelfstandiging van het ouderdomspensioen ingevoerd. De gehuwde vrouw had voortaan in beginsel recht op een zelfstandig ouderdomspensioen. Bovendien werd een toeslagregeling ingevoerd. Op grond van deze laatste regeling heeft een gehuwde AOW-gerechtigde recht op toeslag, indien hij een jongere echtgenoot heeft, tenzij het inkomen uit arbeid van die echtgenoot het bedrag van de toeslag overtreft. Ten slotte werd wijziging aangebracht in het uitkeringsgerechtigd zijn op grond van de AWW.

Weerspiegelen die wijzigingen een wijziging in het denken over de kostwinner? Is het kostwinnersmodel verlaten, of wordt er anders tegenaan gekeken? Wordt nog steeds het arbeidsloon, en ook de loonvervangende uitkering, beschouwd als strekkende tot onderhoud van het gezin? En is (de waarde van) verzorgende arbeid nog steeds onzichtbaar, terwijl van de aanwezigheid van verzorgende arbeid wordt uitgegaan? In het onderstaande zal ik deze vragen voor het peilmoment 1990 bespreken.

11.3.1. Kring van verzekerden/rechthebbenden

In de socialeverzekeringswetten die in deze bijdrage onderzocht worden, is in de periode 1970-1990 geen (noemenswaardige) wijziging in de kring van verzekerden opgetreden. Uitzondering vormt de regeling van de medeverzekering op grond van de ZFW. Op grond van artikel 4 lid 1 en 2 ZFW, en uitgewerkt in een ministeriele regeling, wordt voor medeverzekering zowel van de (huwelijks)partner als de kinderen van de rechtstreeks verzekerde de eis gesteld dat de rechtstreeks verzekerde kostwinner moet zijn. Dat is het geval wanneer het inkomen van de rechtstreeks verzekerde 50% of meer van het gezinsinkomen bedraagt.

Een belangrijke wijziging met betrekking tot de vraag wie rechthebbende op de uitkering is heeft in 1989 met betrekking tot de AWW plaatsgevonden. Deze wijziging kwam niet door wetswijziging maar door rechtspraak tot stand. De CRvB oordeelde (CRvB 7 december 1988, RSV 1989/67, m. nt. Keunen) dat het uitsluiten van weduwnaars van de voordelen van de wet strijdig was met het discriminatieverbod, zoals geformuleerd in artikel 26 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, zonder dat daar een rechtvaardigingsgrond voor is. Keunen wijst er op dat in de tijd dat vrouwen vrijwel nim-

mer kostwinner waren, haar economische afhankelijkheid van de man de rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling vormde. Volgens Keunen is het de wisseling van het rollenpatroon, die men bij de wat jongere leeftijdsgroep ziet, waardoor het middel om economisch afhankelijke personen te beschermen tegen het risico van overlijden van de partner, er de oorzaak van dat de rechtvaardigingsgrond ontoereikend is. Noordam (1992: 159) merkte op dat de omstandigheid dat de wet geen recht op weduwnaarsuitkering kent, historisch verklaarbaar is.

> "De regeling is tot stand gekomen in een tijd waarin het gebruikelijk was dat de man als kostwinner voor het gezin optrad en de vrouw zich beperkte tot activiteiten binnen het gezin. Van de gehuwde vrouwen nam in 1959 (het jaar waarin de AWW in werking trad) nog geen 10% aan het arbeidsproces deel. Het overlijden van de man betekende daarom veelal het wegvallen van de enige inkomensbron van het gezin. Aan een weduwnaarspensioen bestond geen behoefte. De gehuwde werkte of hij had een uitkering."

Ik citeer dit zo uitgebreid omdat het citaat een perfecte illustratie vormt van twee verschijnselen. In de eerste plaats schetst het een van de consequenties van de toegenomen arbeidsdeelname van de gehuwde vrouw, namelijk dat het kostwinnerschap geen exclusieve mannenaangelegenheid meer is, maar dat met de kostwinnende activiteit van de vrouw rekening gehouden moet worden (en voor de veronderstelde wegvallen daarvan compensatie geboden). Die constatering is immers de basis: was die (impliciete) constatering er niet, dan zouden weduwen en weduwnaars niet als gelijke gevallen (die dan ook wat betreft de uitkering als gelijke behandeld moeten worden) kunnen worden beschouwd. In de tweede plaats toont het citaat dat er geen oog was voor de omstandigheid dat kostwinnerschap van de een slechts mogelijk is op basis van zorgarbeid van de ander en dat voorts het wegvallen van een persoon die zorgtaken verricht, leidt tot (inkomens)schade die mogelijk verzekering behoeft.

Ook met betrekking tot de vraag wie rechthebbende is in de zin van de AOW, doet zich in deze periode een belangrijke wijziging voor. Bij de al genoemde wet van 28 maart 1985 is de uitzondering van de gehuwde vrouw in artikel 7 AOW vervallen. De gehuwde vrouw krijgt een zelfstandig recht op uitkering-AOW. Het argument daarvoor was dat de rollen van man en vrouw binnen en buiten het gezin zich aan het wijzigen zijn. Het gezinsmodel, waarin de man de kost verdient en de vrouw thuis de kinderen verzorgt, het gezinsmodel waarop de oorspronkelijke AOW was opgebouwd, is thans niet meer zo vanzelfsprekend als voorheen, aldus de betreffende memorie van toelichting (Kamerstukken II 1983/84, 18 515, nr. 3: 1).

Rond 1990 toont de regeling van de kring van verzekerden dan wel de omschrijving van de rechthebbenden dat een regeling voor een niet langer eenvormige maatschappij moet worden gegeven. De wetgever komt nog steeds tegemoet aan behoeften die samenhangen met het kostwinnerschap maar voorkomt, door strikte omschrijving van de situatie waarin recht bestaat, dat in situaties die niet aan het kostwinnersmodel beantwoorden 'overbodige' bescherming wordt geboden. Voorts blijkt dat doorwerking van het beginsel van gelijke behandeling als breekijzer fungeert. De verplichting gelijk te behan-

delen leidt ertoe dat de aannames waarop de kostwinnersideologie is gebaseerd, geëxpliciteerd moeten worden.

11.3.2. Verzekerd risico

In de periode 1970-1990 heeft geen noemenswaardige uitbreiding plaats gevonden van de door de sociale zekerheid gedekte risico's. De constatering van Holtmaat (1992: 133 en 312) dat risico's met een privékarakter niet verzekerd worden, en dat de sociale zekerheid voor 'vrouwenrisico's' ontbreekt, gaat nog steeds op. Het risico van echtscheiding en verlating wordt immers niet verzekerd.

Het risico van behoeftigheid doordat de kostwinner door arbeid of uitkering onvoldoende in het gezinsinkomen kan voorzien is, zoals gezegd, met ingang van 1987 niet meer als onderdeel van de WW en de WAO geregeld, maar in de TW. Belangrijk punt is dat artikel 3 van de TW bepaalt dat vanaf 1990 geen recht op toeslag heeft een gehuwde wiens echtgenoot is geboren na 31 december 1971, tenzij tot zijn huishouden een eigen kind, aangehuwd kind op pleegkind behoort dat jonger is dan 12 jaar. Deze bepaling, de '1990-maatregel', drukt uit dat de nieuwe generatie, te weten zij die van af 1990 de arbeidsmarkt betreden, allereerst gehouden is te trachten zelf door arbeid voldoende inkomen te verwerven in plaats van een beroep te doen op een toeslag via de partner (Wielders 1996: 92).

De wijze waarop artikel 16 WW (sedert 1987) het begrip werkloosheid omschrijft, namelijk als het verlies van ten minste vijf arbeidsuren dan wel ten minste de helft van betrokkenes arbeidsuren per kalenderweek, maakt een einde aan de noodzaak na te gaan of betrokkene na het wegvallen van arbeid een normale arbeidsomvang overhoudt en ontslaat de CRvB van het ontwikkelen van precaire redeneringen ter zake. Sedert 1987 is niet meer wat aan arbeid overblijft, maar wat aan arbeid verloren wordt doorslaggevend voor het antwoord op de vraag of iemand werkloos is in de zin van de WW. Een normering met betrekking tot de omvang waarvoor men zich beschikbaar moet stellen, kan niet aan artikel 16 WW worden ontleend (CRvB 24 maart 1990, RSV 1990/224, m. nt. Kooijman).

11.3.3. Voorwaarden

De voorwaarden waaraan een persoon moet voldoen om recht op WW te hebben en dat recht geldend te kunnen maken, verdienen hier weer de aandacht. Het is immers in de formulering van dergelijke voorwaarden dat het gevergd kunnen worden met betrekking tot beschikbaarstelling voor arbeid tot uitdrukking komt.

Allereerst gaat het daarbij om de vraag op welke wijze de arbeidsverledeneis voor het recht op werkloosheidsuitkering is geformuleerd. Sedert de stelselherziening kent de WW een regeling (aanvankelijk in art. 42, thans in art. 17b lid 2) waardoor jaren die aan de verzorging van (jonge) kinderen zijn gewijd, geheel of gedeeltelijk meetellen voor het beantwoorden van de vraag of betrok-

kene aan de arbeidsverledeneis heeft voldaan en voor het beantwoorden van de vraag hoeveel jaar moet worden meegeteld bij het berekenen van het arbeidsverleden van betrokkene. De wijze waarop de arbeidsverledeneis geformuleerd is houdt rekening met de maatschappelijke realiteit dat mensen tijd nodig hebben om zorgtaken ten behoeve van kinderen te verrichten. Die zorgtaken worden zichtbaar. Ik zou dat als een doorbraak willen karakteriseren.

Voorts zijn de, wat Noordam noemt, subjectieve voorwaarden van belang. Het gaat er om of er een eis tot volledige arbeidsinschakeling gesteld, en zo ja aan wie; of die volledige inschakeling ruimte laat voor zorgtaken, en zo ja in welke mate; of bij het stellen van voorwaarden bepaalde zorgtaken worden meegewogen en andere niet; aan wie de eis van volledige inschakeling in de arbeid wordt gesteld; aan wie een niet-volledige eis tot inschakeling in de arbeid wordt gesteld. De in paragraaf 11.2 geschetste lijn ter zake, inhoudende dat in het algemeen volledige beschikbaarheid voor (beroeps)arbeid wordt verlangd, wordt voortgezet.

De Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) stelt als voorwaarde om voor een uitkering in aanmerking te kunnen komen dat in het jaar aan de arbeidsongeschiktheid voorafgaand een bepaald inkomen is verdiend. Deze eis wordt overigens niet gesteld aan vroeggehandicapten. De voorwaarde tracht te voorkomen dat uitkering wordt verstrekt waar zulks niet nodig is voor het voorzien in het (voornaamste) gezinsinkomen. Het gevolg van deze entree-eis is dat vrouwen (of mannen; Noordam 1992 noemt nog uitsluitend vrouwen) die uitsluitend in de eigen huishouding werkzaam zijn (of voornamelijk, zou ik willen toevoegen) bij arbeidsongeschiktheid geen aanspraak kunnen maken op een uitkering ingevolge de AAW. De AAW bood verzekering van het risico van verlies van verdiencapaciteit voor beroepsarbeid. Het niet kunnen verrichten van zorgarbeid was niet verzekerd.

11.3.4. Uitkering

De uitkeringsstructuur van de AOW is met ingang van 1985 gewijzigd, tegelijk met de introductie van de wijziging met betrekking tot rechthebbend zijn. De uitkeringsgerechtigde heeft bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd recht op een ouderdomspensioen. Het bedrag van het ouderdomspensioen verschilt naar gelang de gezinssituatie van de pensioengerechtigde. Het pensioen voor gehuwden, ongehuwden, één-ouders is resp. 50%, 70%, 90% van het nettominimumloon per maand (art. 9 AOW). Door de keuze van de bedragen van het ouderdomspensioen wordt rekening gehouden met de verschillen in draagkracht in verschillende huishoudens. De omstandigheid dat het ouderdomspensioen nu aan ieder van de huwelijkspartners zelfstandig toekomt, geeft er blijk van dat de wetgever er van uitgaat dat beide partners aan het gezinsinkomen bijdragen. Deze uitkeringsstructuur betekent dus een afstappen van de kostwinnersideologie voorzover het de inkomensvorming betreft.

Daarnaast wordt het recht op toeslag geregeld. Deze regeling bestaat erin dat de gehuwde pensioengerechtigde die recht heeft op een ouderdomspensioen en van wie de echtgenoot jonger is dan 65 jaar, recht heeft op een toeslag

ter grootte van 50% van het nettominimumloon, tenzij de inkomsten van die echtgenoot in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven meer bedragen dan de volledige brutotoeslag (art. 8 AOW). Recht op toeslag bestaat alleen voor de gehuwde pensioengerechtigde die voor 1 januari 2015 recht heeft op ouderdomspensioen. Personen die na 1 januari 1950 geboren zijn kunnen dus niet voor hun partner aanspraak maken op toeslag.

De wetgever had met het in het leven roepen van deze tijdelijke regeling van toeslagen op het ouderdomspensioen oog voor de realiteit. Op het moment van invoeren van de betreffende bepalingen kenden immers vele (echt)paren nog een taak- en rolverdeling die inhield dat de man als kostwinner optrad en de vrouw geen (substantieel) inkomen in het beroepsleven verwierf. Hierbij komt dat in de meeste gevallen de man ouder is dan de vrouw, zodat bij consequente toepassing van de voorziene uitkeringsstructuur in een aanzienlijk aantal gevallen een (echt)paar enige jaren op een inkomen van 50% van het nettominimumloon aangewezen zou zijn. De regeling van de toeslag past in de kostwinnersideologie: voor de situatie dat de oudere partner geheel of gedeeltelijk in het gezinsinkomen voorziet, biedt de AOW een regeling waarin dat wordt voortgezet tot de partner zelfstandig recht op AOW kan doen gelden.

De AAW kende uitkeringen op basis van een grondslag. De zogenaamde algemene grondslag was het minimumloon per dag. Deze grondslag werd gehanteerd voor alle uitkeringsgerechtigden, dus ook uitkeringsgerechtigden die niet eerder een inkomen in het beroeps- of bedrijfsleven hadden ontvangen, maar niet voor personen die in deeltijd hadden gewerkt. Ten aanzien van deeltijders die voor hun arbeidsongeschiktheid op jaarbasis een inkomen hadden verdiend dat onder het wettelijk minimumloon lag, werd de arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de AAW berekend op basis van een individuele grondslag, welke gelijk is aan het inkomen dat zij verdiend hebben in het jaar dat voorafging aan de arbeidsongeschiktheid. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft het hanteren van die individuele grondslag in strijd geoordeeld met de gelijke behandeling van mannen en vrouwen (HvJ EG 13 december 1989, RSV 1990/313). De CRvB heeft echter een objectieve rechtvaardigingsgrond voor deze indirecte discriminatie aanwezig geacht (CRvB 21 juni 1991, RSV 1992/75).

De AAW kende ook voorzieningen. Alle verzekerden (ook degenen die niet aan de entree-eis voldoen) kunnen in beginsel aanspraak maken op voorzieningen. De voorzieningen zijn werkvoorzieningen en leefvoorzieningen. De laatste zijn voor een deel gericht op zorg. Tot de op grond van de AWBZ te verstrekken voorzieningen is in de periode 1970-1990 onder meer thuiszorg gaan behoren. Artikel 15 van het Besluit zorgaanspraken bijzondere ziektekostenverzekering regelt hulp van huishoudelijke aard in verband met ziekte die leidt tot disfunctioneren van de verzorging van de huishouding van de verzekerde dan wel van de leefeenheid waartoe de verzekerde behoort. Men kan deze regeling beschouwen als een erkenning dat het ontbreken van zorg als sociaal risico door een socialezekerheidsregeling gedekt kan worden en in sommige gevallen ook gedekt moet worden.

In de uitkeringsregelingen van de WW en de WAO zijn geen kostwinnerselementen meer te vinden. De regeling van het minimumdagloon is vervangen door de TW. De TW, een sociale voorziening, valt echter buiten de in deze bijdrage te beschouwen regelingen. Datzelfde geldt voor de IOAW en IOAZ, die eveneens kostwinnerselementen bevatten.

11.3.5. Financiering

De medeverzekering op grond van de ZFW is niet langer gratis: zowel voor de verplichte verzekering als voor de medeverzekering, althans van de echtgenoot, is de nominale premie verschuldigd. De medeverzekering van de personen bedoeld in artikel 4 lid 2-9 ZFW (kinderen) blijft gratis. De premie moet echter door de verplicht verzekerde worden betaald.

Bij wet van 6 december 1984, Stb. 1984, 622, is de verplichting tot premiebetaling voor AOW en AWW verzelfstandigd, zulks in samenhang met de verzelfstandiging van het recht op uitkering. Voortaan is de gehuwde vrouw zelf premieplichtig voor de volksverzekeringen. De financiering van de volksverzekeringen is sedert 1989 geregeld in de Wet financiering volksverzekeringen. Deze wet voorziet eveneens in premieplicht van of voor iedere verzekerde.

11.3.6. Conclusie 1990

In de door middel van premies gefinancierde regelingen vindt men in 1990 minder sporen van de kostwinnersideologie terug, in ieder geval voorzover het betreft de inkomensverwervingskant van dat gedachtegoed. De uitkeringen op grond van de WW en WAO houden geen rekening met de draaglast van de uitkeringsgerechtigde. De wetgever geeft geen blijk van de gedachte dat van het arbeidsinkomen – en daarom ook van het inkomensvervangend inkomen – meerdere personen onderhouden moeten worden. Die notie bestaat nog wel, maar heeft geleid tot inkomensvoorzieningen buiten de uit premies gefinancierde sector. Het zijn niet langer werkgevers en werknemers die uit de premieopbrengst het kostwinnerschap – en de verzorgende echtgenote – financieren. Anderzijds is het risico van het niet kunnen verrichten van zorgtaken niet verzekerd, met uitzondering van de beschreven regeling van thuishulp op grond van de AWBZ. Dit is typerend voor een aspect van het kostwinnersdenken dat nog in volle omvang bestond: de zorgtaken blijven onzichtbaar. Een eerste begin van zichtbaar worden van erkenning van zorgtaken vindt men, behalve in de verstrekking van thuishulp op grond van de AWBZ, in de arbeidsverledeneis die aan een werkloze in verband met de WW wordt gesteld.

De uitkeringsstructuur van de AOW gaat minder dan voorheen, en in de toekomst in het geheel niet, uit van het gezichtspunt dat een van de partners voor het gezinsinkomen zorgt.

De AAW kent onder meer de voorziening van gezinsverzorging. Ook dit is, net als de AWBZ-voorziening, een voorbeeld van het vergoeden van schade die het gevolg is van het niet kunnen verrichten van zorgtaken.

Kan men in de praktijk met betrekking tot deeltijdwerk een zekere erkenning van de noodzaak zorgtaken te verrichten zien, het risico van het niet kunnen verrichten van zorgtaken, bijvoorbeeld door arbeidsongeschiktheid of doordat aan het beroeps- of bedrijfsleven deelgenomen moet worden, is (nog) geen risico dat door de sociale zekerheid wordt gedekt .

11.4. Algemene conclusie

Voor het antwoord op de vraag in hoeverre het kostwinnerschap als maatschappelijke realiteit taant dan wel recht overeind staat, en in hoeverre met kostwinnerschap in socialeverzekeringsregelingen rekening wordt gehouden, zijn drie fasen te onderscheiden.

In de eerste fase, de periode vóór 1970, is het kostwinnersmodel dermate overheersend dat afwijkingen daarvan geen wezenlijke problemen opleveren. De andere kant van het kostwinnerschap, de omstandigheid dat de zorgarbeid nagenoeg exclusief op één partner neerkomt, blijft onzichtbaar, maar wordt in feite via de kostwinner gefinancierd.

In de tweede fase, en dat lijkt de fase die in ieder geval in 1970 is aangebroken, is het kostwinnersmodel nog steeds overheersend, maar komen andere wijzen van taakverdeling tussen man en vrouw en andere wijzen van deelneming aan het arbeidsproces dan voltijds, steeds vaker voor. In deze fase moet het kostwinnersbegrip worden geëxpliciteerd om mogelijk te maken dat de 'anderen' niet de kostwinnersvoordelen die uitsluitend voor 'echte' kostwinners zijn bedoeld, toevallen.

In de derde fase, en die lijkt te gloren in 1990, begint hier en daar aandacht te ontstaan voor de tegenkant van het kostwinnersbeginsel. Besef dringt door dat kostwinnerschap alleen mogelijk is door en steunt op zorgarbeid die door de niet-kostwinner wordt verricht. Wanneer niet langer van een kostwinner sprake is maar beide partners kost verdienen, en dus niet meer een van de partners voor zorg beschikbaar is, worden, spaarzaam, maatregelen ontworpen die een erkenning inhouden dat zorgarbeid maatschappelijk onmisbaar is en bescherming nodig heeft.

In de toekomst zal de aandacht voor de zorgkant van het kostwinnerschap toenemen (vgl. de nota Van Vrouwenstrijd naar Vanzelfsprekendheid 2000). Nu immers de exclusieve zorger tot het verleden is gaan behoren, wordt de zorg zichtbaar. Maatregelen die voorzien in het risico van ontbreken of tekortschieten van zorg – door ziekte, arbeidsongeschiktheid, overlijden of echtscheiding – of door extra zorg ten behoeve van kinderen, ouderen, zieken en dergelijke, zullen in de toekomst niet uit kunnen blijven. In de literatuur (Westerveld 1999; Holtmaat 1999; Sevenhuysen 2000) wordt wel voorgesteld die maatregelen te gieten in de vorm van een sociale verzekering. Daarmee zou erkenning en dekking van deze kant van het kostwinnerschap als sociaal risico een feit worden.

Geraadpleegde literatuur

Asscher-Vonk, I.P. en L.H. van den Heuvel (1973), *Vrouw en Sociale Verzekering* (n.g.). (Van het rapport verscheen onder dezelfde titel een samenvatting bij Staatsuitgeverij 's-Gravenhage in de Reeks Sociale Zaken, Verslagen en Rapporten, jrg. 1974, 2).

Bol, Joke (1994), 'Delen of dokken', *Nemesis* 10, 5: 143-149.

Doomen, J. (1974), Interview, *Folia Civitatis*, 21 september 1974.

Holtmaat, R. (1992), *Met zorg een recht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1992.

Holtmaat, R. (1999), 'Zorg als verzekerbaar risico', in *Jaarboek emancipatie 1999*: 28-35, 's-Gravenhage: Elsevier.

Hooghiemstra, B.T.J. en M. Niphuis-Nell (1993), *Sociale atlas van de vrouw*, Rijswijk: SCP.

Noordam, F.M. (1992), *Inleiding sociale-zekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer.

Noordam, F.M. (2000), *Socialezekerheidsrecht*, vijfde druk , Deventer: Kluwer.

Mannoury, J. (1967), *Hoofdtrekken van de sociale verzekering*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Molenaar A.N. (1957), *Arbeidsrecht, Deel II A*, Zwolle: Tjeenk Willink.

Rang, J.F. (1960), *Kernproblemen van de algemene ouderdomsverzekering*, Amsterdam: Van Soest.

Sevenhuysen, S.L. (2000), *De plaats van de zorg*, oratie Amsterdam, Utrecht: ASW.

Van Vrouwenstrijd tot Vanzelfsprekendheid 2000, bijlage adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad van 3 april 2000 over de Meerjarennota Emancipatiebeleid.

Westerveld, M. (1999), 'Verzorging verzekerd II', *Nemesis* 15, 5: 177-183.

Wielders, J. (1996), *De 1990-maatregel: een juridische analyse van artikel 3 van de Toeslagenwet*, Nijmegen: Gerard Noodtinstituut.



Prentbriefkaart Bond voor Staatspensionneering.
Tekening: Marius Jansen. (Collectie IISG)

12. Nagelaten betrekkingen in de sociale verzekering
Terug naar af?

W.J.H. van Oorschot en C.J.L. Boos

12.1. Inleiding

Van oudsher hebben sociale verzekeringen rekening gehouden met het feit dat verzekerden geen losse, op zichzelf staande individuen zijn, maar jegens anderen in hun sociale omgeving familiale en/of formele zorg- en onderhoudsverplichtingen kunnen hebben. De schade die optreedt als zich ten aanzien van de verzekerde een sociaal risico voordoet, benadeelt immers veelal niet enkel de verzekerde zelf, maar ook degenen die van hem of haar afhankelijk zijn. Het heet dat de schade die de primair getroffene lijdt 'reflecteert' op anderen, de secundair getroffenen (Viaene 1976: 462 e.v.).

De bescherming tegen gereflecteerde schade kan op verschillende wijzen tot stand gebracht worden. Kostwinnersbepalingen, die de uitkeringsrechten van kostwinners bevoordelen ten opzichte van die van niet-kostwinners, spelen in dit verband een belangrijke rol (zie de bijdrage van Asscher-Vonk in deze bundel). Maar als de kostwinner komt te overlijden zijn het regelingen en bepalingen inzake zogenaamde nagelaten betrekkingen die voorzien in de sociale bescherming van de secundair getroffenen: de achterblijvende partner, kinderen en overige personen jegens wie de overledene een erkende zorg- en onderhoudsplicht had. In dit hoofdstuk staan dergelijke regelingen en bepalingen centraal.

De bescherming van nagelaten betrekkingen is vanaf het begin aanwezig geweest in het Nederlandse systeem van sociale verzekeringen, maar heeft ontwikkelingen meegemaakt die nauw verbonden zijn met de algemene karakterveranderingen die dit systeem in de loop der tijd heeft ondergaan. In een eerste periode, die gesitueerd kan worden tussen de eerste Ongevallenwet (OW) van 1901 en de komst van de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) van 1959, is de bescherming van nagelaten betrekkingen onderdeel van werknemersverzekeringen inzake (bedrijfs)ongevallen en invaliditeit. Met de AWW treedt een tweede periode in, waarin door middel van een 'traditionele' volksverzekering in de bescherming wordt voorzien. Deze periode duurt tot 1996, wanneer de nieuwe Algemene nabestaandenwet (ANW) de AWW vervangt. Op dit moment bevinden we ons met de ANW in een derde periode, waarin de bescherming van nagelaten betrekkingen het karakter van een volksverzekering grotendeels heeft verloren en is omgevormd tot wat men een 'categorale bijstandsvoorziening' zou kunnen noemen.

In het navolgende bespreken we de drie periodes afzonderlijk en trekken daarna een aantal conclusies.

12.2. Onderdeel van Ongevallen- en Invaliditeitswetten

Volgens de OW van 1901 behoort de werknemer, als hem een ongeval is overkomen in de uitoefening van het bedrijf, een schadeloosstelling te ontvangen voor het geheel of gedeeltelijk gemis aan inkomen dat van het ongeval het gevolg was. In het geval dat een werknemer die gehuwd is, aan de gevolgen van een ongeval overlijdt, komen zijn nagelaten betrekkingen voor een periodieke uitkering in aanmerking. Tot deze nagelaten betrekkingen, waarvoor in de OW 1901 in navolging van het toenmalige Burgerlijk Wetboek (BW) een onderhoudsplicht erkend wordt, behoren, behalve de partner met wie de overledene ten tijde van het ongeval gehuwd was, ook de (stief)kinderen beneden de 16 jaar, ouderloze kleinkinderen, en zijn (groot)ouders en schoonouders. Echter, voor de laatste drie categorieën gold de uitdrukkelijke voorwaarde dat de overledene als hun kostwinner fungeerde. De overblijvende partner, die vanwege de traditionele rolverdeling meestal een vrouw is, ontvangt een uitkering tot haar dood of volgend huwelijk. In geval van een nieuw huwelijk wordt de weduwe een afkoopsom van tweemaal haar jaaruitkering toegekend (de zogenaamde bruidsschat) teneinde "(...) het in concubinaat leven van weduwen te voorkomen." De OW 1901 is opmerkelijk 'ouderwets' vanwege de ruime kring van nabestaanden jegens wie een onderhoudsplicht wordt erkend. De wet weerspiegelt de toenmalige maatschappelijke realiteit, waarin het vaak voorkwam dat kinderen voor hun behoeftige ouders zorgden door ze in hun gezin op te nemen (zie bijv. Van Dalen en de Regt 1998). De OW 1901 is van de andere kant opmerkelijk modern, omdat de wet "onder werklieden zoowel mannen als vrouwen verstaat" (Kamerstukken II 1896/97, 159, nr. 3). In tegenstelling tot de latere AWW van 1959 is er dan ook voorzien in een weduwnaarspensioen. Indien een gehuwde vrouwelijke werknemer ten gevolge van een bedrijfsongeval komt te overlijden, ontvangt de weduwnaar een uitkering, echter alleen als hij ongeschikt is om te werken en ter zake geen uitkering ontving. De vrouwelijke werknemer moet, met andere woorden, de kostwinster zijn geweest.

De wettige kinderen tot 16 jaar hebben, bij het overlijden van de vader of moeder, een zelfstandig recht op uitkering. De natuurlijke kinderen van de overleden vader alleen indien zij wettig waren erkend ten tijde van het ongeval en de natuurlijke kinderen van de overleden moeder. De uitkeringen zijn loongerelateerd en bedragen voor weduwen en weduwnaars in navolging van Oostenrijkse wetgeving 30% van het voormalige loon, voor kinderen 15% (volle wezen 20%) en voor (groot-, schoon-) ouders 30%. Echter, het totaal uitgekeerde bedrag aan nabestaanden kan niet hoger zijn dan 60% van het voormalig loon. Eerst krijgen de achtergebleven partner en kinderen hun deel en het restant wordt verdeeld over de eventuele rechthebbende ouders (Kamerstukken II 1897/98, 182, nr. 3: 16). Het argument voor deze volgorde is dat, conform de onderhoudsverplichtingen geformuleerd in het BW, de partner en kinderen de zorgplicht jegens de ouders overnemen indien hun aller kostwinner overlijdt.

In 1921 is de OW 1901 belangrijk herzien, waardoor de werkingssfeer aanzienlijk is verruimd. Sindsdien wordt gesproken van de (Industriële) OW 1921.

Belangrijke wijzigingen zijn de uitbreiding van de verzekeringsplicht tot alle industriële bedrijven (Molenaar II B 1958: 1572); uitbreiding van het begrip ongeval; en een verhoging van de levenslange loongerelateerde uitkeringen (Diepenhorst II 1930: 230-231). In de OW van 1901 en 1921 worden de land- en tuinbouwbedrijven uitdrukkelijk van verzekeringsplicht uitgesloten. De wetgever meent dat de aard van die bedrijven een andere en afzonderlijke regeling noodzakelijk maakt (Van Santbrink 1949: 167). In 1922 is de Land- en Tuinbouwongevallenwet (LTOW) tot stand gekomen en in 1923 in werking getreden. Het doel van de wet is gelijk aan de OW van 1921. De nieuwe ongevallenverzekeringen OW 1921 en LTOW 1922 verschaffen in geval van overlijden van de kostwinner aan de nagelaten betrekkingen dezelfde uitkeringen als de OW uit 1901, wel is het maximumdagloon hoger (van 4 naar 8 gulden per dag).

In 1915 werd onder druk van de oorlogsomstandigheden als noodmaatregel de Oorlogszeeongevallenwet 1915 (OZOW) ingevoerd. In 1919 is die wet vervangen door de Zeeongevallenwet 1919 (ZOW). Het verzekerde risico werd hiermee niet meer beperkt tot ongevallen in verband met een oorlogsgebeurtenis, maar uitgebreid tot alle ongevallen de schepeling overkomen "in dienst van het zeevaartuig" (Schilthuis 1938). Behalve aan de schepeling persoonlijk, geeft de ZOW aanspraak op loongerelateerde uitkeringen aan de nagelaten betrekkingen van de schepeling die ten gevolge van het ongeval overlijdt. Die uitkeringen stemmen op veel punten overeen met die uit de andere ongevallenwetten. Uitdrukkelijk wordt er op gewezen dat "alleen een wettig huwelijk vóór den aanvang der reis vrouw en kinderen kan vrijwaren voor geldelijke schade bij het verlies van hun kostwinner". Het vorenstaande geldt echter niet voor de vrouwelijke schepeling (linnenjuffrouw, verpleegster). Indien zij aan de gevolgen van een ongeval overlijdt, ontvangt haar echtgenoot geen nabestaandenuitkering, hetgeen in de andere Ongevallenwetten wel het geval kan zijn. Ten aanzien van de weduwe en kinderen van de getroffene wordt, evenals in de andere ongevallenwetten, verondersteld dat zij door de overledene "werden onderhouden en dus schade lijden door zijn dood". De tweede groep nagelaten betrekkingen, die van ouders, groot- en schoonouders, heeft slechts recht op een uitkering indien positief blijkt dat de overledene hun kostwinner was. Aan de kleinkinderen van de schepeling kent de ZOW geen uitkering toe; dit in tegenstelling tot de OW 1921 en de LTOW 1923. De bruidsschat voor de weduwe is eveneens bij amendement opgenomen in de OZOW en is ook ontleend aan de OW 1901 (art. 25 OW 1901).

Naast wettelijke ongevallenverzekeringen werd in het begin van de vorige eeuw ook een invaliditeitsverzekering geïntroduceerd. Het ontwerp uit 1911 voor een dergelijke verzekering stelde een gecombineerde invaliditeits- en ouderdomsverzekering voor, en bevatte wel een wezenuitkering, maar geen uitkering voor weduwen. Volgens de toelichting bij het ontwerp verkeert een weduwe met kinderen in financieel opzicht in een moeilijker positie dan een weduwe die geen kinderen behoeft te verzorgen. Door het verzekeren van een uitkering voor wezen zou de met kinderen achterblijvende weduwe worden geholpen. Er wordt niet ontkend dat het wenselijk zou zijn ook andere wedu-

wen te helpen, maar dan zou een hogere premie nodig zijn dan is voorgesteld. In de vervolgens in 1919 in werking getreden Invaliditeitswet (IW) is alsnog een uitkering voor weduwen opgenomen met de bijbehorende hogere premie. Het kostenargument woog minder zwaar dan de voordelen van de weduwenrente (Groeneveld en Stemberg 1920: 25). Echter, niet alle weduwen komen in aanmerking voor een rente. De weduwe van een overledene die een invaliditeitsrente had, ontvangt die enkel wanneer zij blijvend invalide is of wordt, de leeftijd van 60 jaar heeft bereikt, of die 40 premies in rekening kon doen brengen. Daarbij komt nog dat het huwelijk niet na de 59ste verjaardag van de verzekerde, noch na toekenning van een invaliditeitsrente, mag zijn gesloten (Molenaar II B 1958: 1672-1673). De weduwenuitkeringen ingevolge de IW bedragen maximaal *f* 187,20 per jaar. De wezenuitkeringen (voor wettige kinderen jonger dan 14 jaar) bedragen tezamen maximaal hetzelfde bedrag. Gezamenlijk kunnen de weduwe- en wezenrenten nooit meer bedragen dan de invaliditeitsrente waarop de overledene bij zijn overlijden aanspraak had of zou hebben gehad. De maximale uitkeringsbedragen worden slechts bereikt als de premiebetaling geen hiaten heeft vertoond. In geval van werkloosheid bijvoorbeeld wordt de premiebetaling onderbroken en wordt de maximale uitkering niet meer bereikt.

De bescherming van nabestaanden blijkt in deze eerste periode gebonden te zijn aan de werknemersverzekeringen die uitkeringen verschaffen bij bedrijfsongevallen en blijvende invaliditeit. Indien het een ongeval met dodelijke afloop van de verzekerde betreft of als een invalide werknemer met een rente kwam te overlijden, hadden nabestaanden recht op een uitkering. De kring van nabestaanden was onder de OW beduidend groter dan onder de IW. De laatste beperkte zich tot weduwen en wezen, terwijl de eerste de zorg- en onderhoudsplicht van de overledene jegens een ruimere kring van bloed- en aanverwanten erkende. Echter, alleen indien de overledene aangemerkt kon worden als hun voormalige kostwinner. De IW bood ook een geringere bescherming dan de OW. De rechten van de achterblijvende weduwe waren namelijk strikter geclausuleerd, waarbij beperkingen golden van leeftijd en arbeidsgeschiktheid, en de wet kende ook geen weduwnaarsrente.

Al met al is, bezien vanuit het geheel van de Nederlandse bevolking, de bescherming van nabestaanden in deze periode maar zeer beperkt. Voor zelfstandigen waren er geen wettelijke, verplichte, regelingen, de werknemersverzekeringen kenden grote 'witte en grijze vlekken' (niet alle beroepen en sectoren waren gedekt), de uitkeringen waren laag en niet waardevast. Dit laatste leidde er als gevolg van prijsontwikkelingen tijdens en na de Tweede Wereldoorlog toe dat de overheid herhaalde malen uit de algemene middelen toeslagen op de uitkeringen verleende (ten aanzien van de IW sinds 1941 en voor de OW sinds 1950). In 1957 is op de weduwerente van de IW zelfs in totaal 190% aan toeslagen verleend.

12.3. De volksverzekering Algemene Weduwen- en Wezenwet

Naar aanleiding van de gesignaleerde problemen met betrekking tot de hoogte van de uitkeringen stelt de Commissie-Van Rhijn in 1945 "een algemeene voorziening voor vrouwen in den weduwestaat" voor. Van Rhijn wil nadrukkelijk niet aan elke weduwe onvoorwaardelijk een vast pensioen toekennen. Zijn argumentatie hiervoor is verrassend modern en klinkt degenen die de introductie van de ANW van 1996 gevolgd hebben, welbekend in de oren. De positie van de vrouw in het maatschappelijk leven was, volgens Van Rhijn, de laatste tijd aanzienlijk veranderd. Het aantal buitenshuis werkzame vrouwen was vroeger van bijna geen betekenis, tegenwoordig, zo stelt de commissie, is dat aantal zeer groot. De vrouw kan dus ook in het maatschappelijk leven zelf haar brood verdienen. Alleen de weduwen die vanwege hun leeftijd geen werkkring buitenshuis op zich kunnen nemen, komen voor een blijvende vergoeding in aanmerking. De weduwen die daartoe wel in staat zijn, moeten zich daar op kunnen voorbereiden door middel van een scholingsuitkering. Ten slotte zou bij de te treffen regeling ook rekening moeten worden gehouden met het feit dat zij veelal de zorg hebben voor minderjarige kinderen (Commissie-Van Rhijn II 1945: 44-45).

Met deze ideeën van de eerste Commissie-Van Rhijn was 'de algemeene voorziening' nog geen feit. Enkele jaren later merkt de tweede, de zogenaamde Gemengde Commissie-Van Rhijn (1948), ten aanzien van de voorzieningen voor weduwen en wezen op, dat de weduwenuitkering een percentage van het laatstgenoten loon of inkomen van de overledene zou moeten bedragen en wel 30% conform de bepalingen in de ongevallenverzekeringen. De uitkering is bedoeld voor weduwen waarvan niet verwacht kan of mag worden dat ze een werkkring buitenshuis op zich nemen. Het betreft weduwen boven een bepaalde leeftijd, bijvoorbeeld 45 of 50 jaar, weduwen met kinderen jonger dan 16 jaar en invalide weduwen. Andere weduwen kunnen volgens de commissie in het arbeidsproces worden ingeschakeld, soms na enige omscholing en aanpassing, en zo in hun eigen inkomsten voorzien. Ter overbrugging zou hun een half jaar de normale weduwenuitkering worden verstrekt. Er is volgens de commissie geen reden om de afzonderlijke weduwenvoorziening in de ongevallenverzekering te laten vervallen; wel moet cumulatie van uitkeringen worden vermeden. De weduwenuitkering moet op 65-jarige leeftijd overgaan in een ouderdomspensioen. Voor wezen dient een speciale voorziening te worden getroffen in de sfeer van de kinderbijslagverzekering (Gemengde Commissie-Van Rhijn 1948: 24-25).

In afwachting van de bevindingen van de commissie zijn de toen bestaande weduwen- en wezenuitkeringen verhoogd. Vervolgens neemt de totstandkoming van de Algemene Ouderdomswet (AOW) de nodige tijd en aandacht van de wetgever in beslag. Pas in 1958, na een SER-advies uitgebracht in 1957 (SER 1957), komt de regering met een wetsontwerp voor een weduwen- en wezenverzekering (AWW), welke vervolgens in 1959 in werking treedt.

De regering sluit zich in grote lijnen aan bij het SER-advies. De weduwen en wezenverzekering zou volgens de SER, net als de AOW, de gehele bevolking

dienen te omvatten. Dit uitgangspunt betekent dat zowel gehuwde mannen en gehuwde vrouwen als ongehuwden tot de kring van verzekerden behoren en verplicht zijn in de kosten van de verzekering bij te dragen. Ook ongehuwden zouden dus premie moeten betalen. Sommige SER-leden vonden dit een afwijking van de normale 'verzekeringslogica', waarin de kring van verzekerden zich beperkt tot degenen ten aanzien van wie het verzekerde risico zich kan voordoen. Toch zijn zij tegen uitsluiting van de ongehuwden vanwege de administratieve eenvoud en vanwege loonpolitieke bezwaren tegen een regeling waarbij gehuwde mannen wel en ongehuwde mannen geen premie hoefden te bepalen (loonconcurrentie). Andere SER-leden meenden overigens niet dat de normale figuur zou zijn dat slechts gehuwden premie zouden betalen. Volgens hen mag bij de bepaling van de personenkring een ruim standpunt worden ingenomen, omdat er altijd de kans bestaat dat een ongehuwde alsnog huwt. Voorts kan in een sociale verzekering het element van solidariteit, dat daar een grotere rol speelt dan in de privaatrechtelijke verzekeringen, mede van invloed zijn op de bepaling van de kring van verzekerden (Kamerstukken II 1958/59, 5390, nr. 3: 20).

Met een gelijksoortige motivering als bij de AOW wordt het niet gewenst geacht om weduwen die voldoende inkomen uit vermogen hebben van de nieuwe volksverzekering uit te sluiten, of om de personenkring te beperken tot personen onder een bepaalde inkomensgrens: men weet immers niet wat de toekomst in petto heeft. Ook een bepaling om weduwen met een inkomen boven een bepaalde inkomensgrens niet of niet ten volle voor een uitkering aanmerking te laten komen (zoals die heden ten dage in de ANW wel aanwezig is) wordt afgewezen. Een dergelijke inkomenstoets zou immers het tot stand komen van privaatrechtelijke weduwen- en wezenvoorzieningen belemmeren. Om deze reden tellen in de huidige ANW inkomsten uit bovenwettelijke nabestaandenvoorzieningen niet mee in de inkomenstoets.

De nieuwe weduwen- en wezenverzekering zou het karakter van een bodemvoorziening moeten hebben, met het wegnemen van behoeftigheid als doel, waarnaast ruimte blijft voor mogelijkheden voor andere voorzieningen in de collectieve en/of private sfeer en voor eigen zorg. Omdat behoeftigheid dient te worden voorkomen, zou de uitkering een uniform bedrag moeten zijn dat nauw verband houdt met de kosten van het minimale levensonderhoud en dus niet gedifferentieerd naar het inkomen van de overleden echtgenoot. De uitkering dient wel rekening te houden met de gezinssamenstelling. Tevens zouden de uitkeringen bij wijzigingen in de algemene welvaart dienen te worden gekoppeld aan de algemene loonindex.

Zoals gezegd, volgt de regering dit SER-advies grotendeels. De regering stelt dat in ethisch en sociaal opzicht de weduwen- en wezenvoorziening in hetzelfde vlak ligt als de ouderdomsvoorziening. De overgrote meerderheid van ons volk beschouwt het volgens haar ongetwijfeld als een zedelijke verplichting om, indien daartoe de mogelijkheid bestaat, tijdig en voldoende maatregelen te treffen opdat in geval van vroegtijdig overlijden de nabestaanden niet onverzorgd achterblijven. Net als bij de ouderdomsvoorziening bestaat hier, met

andere woorden, het besef van persoonlijke verantwoordelijkheid. De praktijk leerde echter dat dit verantwoordelijkheidsbesef in te veel gevallen niet tot tastbare resultaten in de vorm van een afdoende voorziening leidde. Meestal is dit een gevolg van onvermogen, voortvloeiend uit de maatschappelijke positie, soms van onderschatting van toekomstige behoeften of van gebrek aan inzicht in wat de toekomst zou kunnen brengen. Ook is de waardedaling van het geld er in veel gevallen oorzaak van dat, terwijl er wel voldoende maatregelen zijn getroffen, de voorziening na verloop van tijd toch onvoldoende blijkt te zijn. In veel gevallen blijven weduwen en wezen dan ook onvoldoende verzorgd achter. Slechts een betrekkelijk gering deel van alle weduwen jonger dan 65 jaar verkeert niet in behoeftige omstandigheden en kan het zonder een aanvullende armenzorguitkering stellen. De regering concludeert dat er voor een zeer groot deel van de bevolking behoefte bestaat aan een weduwen- en wezenvoorziening en dat de overheid hier een plicht tot ingrijpen heeft, en wel in de vorm van een stelsel van verplichte verzekering, die een "waardevaste" bodemuitkering biedt (Kamerstukken II 1958/59, 5390, nr. 3: 21).

Met de SER is de regering van mening dat er geen reden bestaat om een uitkering te geven aan weduwen die in staat zijn om door eigen arbeid in hun levensonderhoud te voorzien. De vraag of een weduwe met arbeid in haar bestaan kan voorzien, wordt aan de hand van objectieve normen beoordeeld. In de AWW zijn deze dat de weduwe ten tijde van het overlijden van haar man (a) ten minste de leeftijd van 50 jaar had bereikt, (b) een of meer kinderen beneden de leeftijd van 18 jaar in haar huishouden had, of (c) invalide was (meer dan 45% arbeidsongeschikt).

De leeftijdsgrens van de kinderen is op 18 jaar en niet op 16 jaar gesteld, omdat de regering, anders dan de SER, van mening is dat het voor kinderen van 16 en 17 jaar van groot belang is, wanneer de moeder in staat wordt gesteld om zich volledig aan de zorg van deze kinderen te wijden. Hiermee werd tevens bereikt dat de weduwen met aan middelbare scholen studerende kinderen, voor wie dit inderdaad nodig was, in het algemeen voor pensioen in aanmerking konden komen. De regering wenste verder de door de SER geadviseerde grens van 50 jaar te verzachten. Zij was van oordeel dat een weduwe, die na het overlijden van haar man, geruime tijd de kinderen had verzorgd, een zeer moeilijke tijd had doorgemaakt, zodat het wel bijzonder hard zou zijn haar het pensioen te ontnemen enkele jaren voordat ze 50 jaar werd. Daarom werd voor die categorie weduwen de leeftijdsgrens lager gesteld dan voor weduwen die betrekkelijk korte tijd in deze moeilijke omstandigheden hadden verkeerd. Voor de gevallen waarin de weduwe, wanneer haar jongste kind 18 jaar werd, gedurende de laatst verlopen vijf jaren in het genot van een weduwenpensioen was geweest, werd de leeftijd daarom op 45 jaar in plaats van 50 jaar gesteld.

Recht op wezenpensioen bestaat als de wees jonger is dan 16. Tevens bestaat er recht voor invalide of studerende wezen tussen de 16 en 27 jaar. In 1965 ontstaat er ook recht op een uitkering voor de zogenaamde 'huishoudwees'. Dit is een wees tussen de 16 en 27 jaar die in het gezin de zorg op zich heeft genomen van ten minste één ander kind dat ook recht heeft op een wezenpensioen.

Reeds in 1962 zijn de voorwaarden voor een AWW-pensioen belangrijk versoepeld naar aanleiding van een SER-advies uit 1961 (SER 1961). De leeftijdsgrens wordt teruggebracht van 50 tot 40 jaar. Tevens is niet meer vereist dat de kinderen jonger zijn dan 18 jaar en evenmin, dat de kinderen tot het huishouden van de weduwe behoren. Er moet, volgens het SER-advies, van worden uitgegaan dat een weduwe met kinderen zich doorgaans geheel of nagenoeg geheel aan haar gezinstaak heeft gewijd en daardoor psychisch weinig geneigd en in feite weinig geschikt zal zijn om een functie in het bedrijfsleven te aanvaarden, ook als het jongste kind 18 jaar is geworden. De SER vindt dan ook dat de weduwe recht heeft op een uitkering tot aan haar 65ste jaar indien, ongeacht haar leeftijd bij het begin van de weduwestaat, op dat tijdstip nog een of meer kinderen in leven zijn. Echter, voor jonge weduwen is een nadere voorwaarde gesteld. Zonder nadere voorziening zou immers bijvoorbeeld een jonge weduwe van 24 jaar, waarvan kort daarna het kind overlijdt tot aan haar 65ste jaar weduwenpensioen ontvangen. Aan de ander kant zou echter een oudere weduwe, van bijvoorbeeld 39 jaar, geen uitkering meer ontvangen wanneer haar kind overlijdt. Er is daarom een leeftijdsgrens van 35 jaar ingevoerd. Heeft de vrouw na die leeftijd (en voor haar 40ste jaar) een ongehuwd kind dat overlijdt of trouwt voordat haar man overlijdt, dan heeft zij recht op een pensioen tot aan haar 65ste jaar.

Door de aangebrachte wijzigingen is bereikt dat een weduwe, die zich gedurende vele jaren aan haar gezinstaak heeft moeten wijden, in verreweg de meeste gevallen een langdurig weduwenpensioen zal ontvangen. Alleen vrouwen die op betrekkelijk jonge leeftijd weduwe worden en die geen kinderen (meer) te verzorgen hebben, moeten het zonder weduwenpensioen stellen. Voor hen werd een tijdelijke 'overbruggingsuitkering' ingevoerd, waarvan de duur leeftijdsafhankelijk was. Deze varieerde van 6 maanden voor weduwen jonger dan 27 jaar tot 19 maanden voor een weduwe van 39 jaar.

Als de weduwe hertrouwt, eindigt haar recht op een uitkering. Ze komt dan in aanmerking voor de bruidsschat, een som geld ten hoogste gelijk aan het jaarbedrag van de uitkering. Het weduwenpensioen bedraagt voor weduwen met kinderen jonger dan 18 jaar 100% van het sociaal minimum (sinds 1964), voor andere weduwen is de uitkering 70% van dat minimum.

Zoals eerder gezegd, kende de OW een weduwnaarspensioen in het geval dat de vrouw kostwinster van het gezin was en de man door invaliditeit niet in staat was om in het levensonderhoud van het gezin te voorzien. Tijdens de parlementaire behandeling van de AWW is ook de toekenning van zo'n weduwnaarspensioen bepleit. Er bestonden echter bezwaren om in de AWW in feite een stuk invaliditeitsverzekering in te bouwen (Meijerink 1959-1962 III: 4). Pas later, in 1988, door een rechterlijke beslissing op grond van het discriminatieverbod van artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), hebben weduwnaars, onder dezelfde voorwaarden als weduwen, recht op een nabestaandenpensioen gekregen (zie ook de bijdrage van Asscher-Vonk). Deze gelijkstelling was in feministische kringen, door de volstrekt formele benadering van het gelijkheidsbeginsel door de Centrale

Raad van Beroep, niet onomstreden (zie hierover onder anderen Andringa 1989 en Driessen 1999).

De nationale, wettelijk verplichte en premiegefinancierde AWW, waaraan mede uit solidariteitsoverwegingen ook ongehuwden hun bijdrage moesten leveren, en die voorzag in een niet-middelengetoetste bodemuitkering, kan met recht aangemerkt worden als een typische volksverzekering. Het duurde enige tijd vooraleer de voorstellen van de eerste en tweede Commissie-Van Rhijn en het uitgebrachte SER-advies tot wetgeving leidden, maar in 1959 was het zover. In 1962 leidde een nieuw SER-advies reeds tot een wetswijziging. De sociale bescherming van weduwen en wezen wordt belangrijk genereuzer. Uit de wetgeving en de toelichting erop wordt duidelijk hoezeer men in die periode de vrouw primair zag als binnenshuis werkende spil van het (vaderloze) gezin, en hoe belangrijk men haar rol achtte in de opvoeding van en zorg voor de kinderen. Waar de OW van 1901 onder werklieden nog vrouwen en mannen verstaat, en bijgevolg een weduwnaarspensioen kende, waar de tweede Commissie-Van Rhijn nog sterk een principiële nadruk legde op de arbeidsgeschiktheid en -plicht van weduwen, daar kent de latere AWW geen bescherming van de behoeftige weduwnaar en ontslaat zij het overgrote deel van de weduwen van de plicht om buitenshuis te arbeiden voor de eigen bestaansvoorziening. De 'traditionele' rolverdeling tussen mannen en vrouwen is dan ook nimmer zo sterk geweest als in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw, aldus een historische studie terzake van Janssens (1998).

Sinds die tijd is er, zoals genoegzaam bekend, het een en ander veranderd in het denken en doen rond de taakverdeling tussen mannen en vrouwen. Met name is het zo dat veel meer vrouwen buitenshuis zijn gaan werken. Waar eerst de man alleenverdienend kostwinner was en de vrouw thuis voor het gezin zorgde, is de meest voorkomende situatie onder huishoudens met twee partners nu dat beiden verdienen, weliswaar de man in een nagenoeg fulltime baan en de vrouw veelal in een parttime baan. Vrouwen zijn, mede ook door hun gestegen opleidingsniveau, financieel onafhankelijker geworden van hun man, ook na zijn eventueel overlijden. Daarnaast is het zo dat het traditionele gezin niet langer de meest voorkomende samenlevingsvorm is. Het heeft plaats moeten inruimen voor een diversiteit aan andere vormen, waaronder vooral veel alleenstaanden en ongehuwd samenwonenden van verschillend of gelijk geslacht (SCP 2000: 65). Beide ontwikkelingen hebben bij de overheid geleid tot de vraag of een wettelijk verplichte, collectieve en solidaire overlijdensverzekering nog nodig is. Immers, minder nabestaanden zijn nog behoeftig en partnerrelaties zijn vrijblijvender en minder talrijk dan vroeger.

12.4. De inkomensgetoetste Algemene nabestaandenwet 1996

In 1987 stuurde het toenmalige kabinet (Lubbers III) adviesaanvragen rond een nieuwe nabestaandenverzekering naar SER, Emancipatieraad en de Raad voor het Jeugdbeleid. Kern daarvan was een voorstel om onderscheid te maken op grond van geboortedatum. De '1990-generatie' (zij die na 31 december

1971 geboren zijn) werd geacht qua opleiding en beroepstoerusting in voldoende mate in staat te zijn om zelf in het levensonderhoud te voorzien. Voor nabestaanden uit deze groep werd een gewenningsuitkering van maximaal zes maanden voorgesteld. Als er kinderen onder de 12 jaar verzorgd werden, zouden ze daarna recht hebben op een tijdelijke inkomensgetoetste uitkering. Voor de niet-1990-generatie werd ook een gewenningsuitkering voorzien, maar die werd door een vaste, eveneens inkomensgetoetste, uitkering gevolgd. Voor wat betreft de wezenuitkering vroeg het kabinet zich af of volle wezen nog wel een uitkering nodig hadden; dit kon beperkt worden tot wezen onder de 18 jaar. Ouderen zouden arbeiden of een studiefinanciering genieten. Ten slotte werd een gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden voorgestaan.

De contouren van de uiteindelijke nieuwe ANW zijn hier al zichtbaar: leeftijdscriterium, inkomenstoets en gelijkstelling gehuwd en ongehuwd samenwonenden.

De SER achtte in zijn reactie (SER 1989) het onderscheid tussen generaties niet zinvol (wat voor generaties geldt, geldt niet voor elk individu afzonderlijk) en stelde in plaats daarvan een leeftijdsgrens voor: nabestaanden van 40 jaar of ouder zonder kinderen en jongere nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar zouden in aanmerking moeten komen voor een uitkering tot hun 65ste jaar. De Emancipatieraad stelde een tweetrajectensysteem voor: een tijdelijke uitkering van een jaar voor alle nabestaanden, gevolgd door een verlengde uitkering in die gevallen waarin het overlijden van de partner feitelijke tot inkomensderving leidde. Ook de '1990-generatie' zou recht hebben op de verlengde uitkering, zij het voor een maximumperiode van drie jaar (Emancipatieraad 1989).

Deze adviezen mondden uit in een eerste wetsvoorstel voor een nieuwe ANW van 1991 (Kamerstukken II 1990/91, 22 013). Het bevatte een tijdelijke basisuitkering van zes maanden voor alle nabestaanden en een verlengde uitkering voor hen die 50 jaar of ouder zijn, die voor 45% of meer arbeidsongeschikt zijn, of die een ongehuwd kind jonger dan 18 jaar hebben. De verlengde uitkering kende een inkomensgetoetst deel. Gehuwd en ongehuwd samenwonenden werden gelijkgesteld.

De parlementaire behandeling van dit voorstel stagneerde in de Eerste Kamer. Er waren problemen met de definitie van het ongehuwd samenwonen en met het overgangsrecht, maar vooral de gelijkstelling zelf was een probleem: er zouden te veel nabestaandenpensioenen ontstaan (zie onder andere Westerveld 1994: 472-473). Om aan de bezwaren tegemoet te komen werd een novelle ingediend, waarin onder meer werd voorgesteld de entree-eisen van samenwonenden met formele criteria te verscherpen (bijvoorbeeld het hebben van een samenlevingscontract). Echter, ten aanzien van het beëindigen van een ANW-uitkering indien de gerechtigde zou gaan samenwonen, zou het materiële criterium voor samenwonen gelden. Deze incongruentie leidde tot stagnatie van de behandeling.

Als uitvloeisel van het Regeerakkoord 1994 diende het eerste kabinet Kok in 1995 een tweede wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in (Kamerstukken II

1994/95, 24 169). Het kabinet laat geen twijfel bestaan over de twee centrale uitgangspunten van het voorstel: er zou bezuinigd moeten worden op de sociale zekerheid en de verantwoordelijkheid voor inkomen en financiële zekerheid moet meer bij de burgers gelegd worden. In het geval van de nabestaandenverzekering was het kabinet van mening dat het financiële risico van het overlijden van de partner in het huidige tijdsgewricht primair een verantwoordelijkheid is van de individuele burger. Temeer daar, volgens het kabinet, de mogelijkheden om zich particulier bij te verzekeren zijn toegenomen. Echter, voor de (let wel) korte termijn acht het kabinet afschaffing van de wettelijke basisverzekering geen reële optie, omdat voor bepaalde groepen de kosten van particuliere verzekering te hoog zullen uitvallen. Het voorstel is daarom, om de AWW vooralsnog te vervangen door een beperktere regeling, de ANW.

Bespreking van het voorstel in de Tweede Kamer leidde tot enige amendementen, waaronder verruiming van de vrijlating van inkomsten uit arbeid van 15% van het minimumloon tot 50% van het minimumloon, het verhogen van het geboortejaar (van 1945 naar 1950) en het invoeren van een halfwezenpensioen. Per 1 juli 1996 werd de ANW van kracht.

De ANW is bedoeld voor nabestaanden waarvan niet verwacht kan worden dat zij zelf door middel van arbeid in hun bestaan voorzien. Om redenen van solidariteit wil het kabinet hen niet laten terugvallen op de Algemene bijstandswet. Volgens het kabinet blijft het principe van de volksverzekering aldus gehandhaafd, zij het veel selectiever toegepast. Recht op uitkering hebben drie groepen:

1. nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar (ouder heeft zorgplicht jegens afhankelijke kinderen; vanaf hun 18e hebben kinderen in principe een eigen inkomen uit arbeid, uitkering of studiefinanciering);
2. nabestaanden die arbeidsongeschikt zijn (minimaal 45%, op de dag van overlijden partner of op de dag dat jongste kind 18 wordt);
3. nabestaanden geboren voor 1950 (vrouwen in deze categorie hebben een relatief slechte arbeidsmarktpositie, mannen veelal een eigen inkomen uit arbeid: na het jaar 2015 is deze groep rechthebbenden verdwenen uit de ANW).

Met betrekking tot het wezenpensioen verandert er niet veel. De uitkering aan de weduwe of weduwnaar bedraagt maximaal 70% van het minimumloon en nabestaanden of verzorgers die een of meerdere halfwezen onder de 18 verzorgen krijgen een inkomensonafhankelijke uitkering van 20% van het minimumloon. Een belangrijk nieuw element in de ANW is de inkomenstoets: een deel van het eigen inkomen van de nabestaande wordt in mindering gebracht op de uitkering. Inkomen in verband met arbeid (zoals een andere socialezekerheidsuitkering) wordt geheel gekort. Inkomen uit arbeid wordt deels gekort om de arbeidsparticipatie niet te belemmeren (vrijgelaten wordt 50% van het minimumloon plus eenderde van het meerdere), maar niet gekort wordt inkomen uit een aanvullend nabestaandenpensioen en uit vermogen, om private voor-

ziening in het risico niet te ontmoedigen. De toets, die traditioneel gezien een wezensvreemd element is in een volksverzekering, is ingevoerd om te besparen op de collectieve uitgaven en om het behoeftebeginsel, welke de rechtsgrond vormt voor de Nederlandse volksverzekeringen, aan te scherpen. Het kabinet acht de, steeds vaker voorkomende, combinatie van arbeidsinkomen en ANW-uitkering geen zinvol gebruik van collectief bijeengebrachte middelen.

De ANW is ingevoerd met een ruim overgangsrecht om te voorkomen dat bestaande ontvangers van een AWW-uitkering plotseling geconfronteerd zouden worden met grote negatieve financiële gevolgen.

In tegenstelling tot de AWW bevat de ANW geen bruidsschat meer noch een tijdelijke gewenningsuitkering. Het argument voor het laatste is, dat wie niet tot de drie groepen rechthebbenden behoort, in principe zelf in het bestaan kan voorzien. Had de overledene inkomen, dan loopt dit doorgaans nog enige tijd door. Had de overledene geen inkomen, dan treedt geen inkomensverlies op en is gewenning niet aan de orde. In feite wordt in het laatste geval het inkomensdervingsprincipe toegepast in plaats van het behoeftebeginsel. Dit is ook het geval ten aanzien van zogenaamde pseudo-nabestaanden (personen, waarvan de overledene gescheiden was). In tegenstelling tot de AWW hebben zij slechts recht op ANW-uitkering, indien het overlijden van de ex-partner voor hen een reële inkomensderving betekent (dat wil zeggen indien zij van de overledene alimentatie ontvingen).

Opmerkelijk is dat in de ANW is opgenomen dat de uitvoerende instantie, de Sociale Verzekeringsbank, moet bevorderen dat personen met een ANW-uitkering zich met behulp van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie oriënteren op de arbeidsmarkt. Men heeft hier vooral de jongere uitkeringsontvang(st)er op het oog. Het betreft een inspanningsverplichting van de uitvoerder, ten aanzien van de uitkeringsgerechtigde worden geen specifieke plichten geformuleerd. De praktische betekenis van deze 'activerings'-bepaling is hoogst onduidelijk.

De ANW is in 1998 gewijzigd in verband met gebleken onbillijkheden (Kamerstukken II 1997/98, 25 900, nr. 3). Sommige voormalige AWW-ers zouden per 1 juli 1998 namelijk de gehele uitkering verliezen. In andere gevallen werd de inkomenstoets voor bepaalde vormen van inkomen in verband met arbeid niet redelijk geacht. Ten slotte bleek, dat het voeren van een gezamenlijke huishouding door de nabestaande het in sommige gevallen maatschappelijk ongewenste gevolg van het beëindigen van de uitkering zou hebben (bijv. indien de gerechtigde een hulpbehoevende ter verzorging in huis heeft opgenomen). Dit waren tot op heden de laatste wijzigingen in de wettelijke nabestaandenverzekering.

12.5. Conclusies en discussie

Overzien we de geschiedenis van de sociale bescherming van 'nagelaten betrekkingen' in de Nederlandse socialeverzekeringswetgeving, dan constateren we dat deze vanaf het begin van die wetgeving tot aan het eind van de jaren vijftig beperkt van omvang was. Ze was onderdeel van werknemersverzekeringen

tegen de financiële gevolgen van (bedrijfs)ongevallen en invaliditeit. Deze wetten kenden 'grijze en witte vlekken' (niet alle beroepen en sectoren waren gedekt), zelfstandigen waren ervan uitgesloten en de loongerelateerde uitkeringen waren laag en niet waardevast. Met de introductie van de AWW in 1959, en vooral ook met de aanpassingen van 1962, verruimde de sociale bescherming van nabestaanden in belangrijke mate. De volksverzekering AWW dekte alle ingezetenen (zij het dat ze geen weduwnaarspensioen kende, maar ze sloot hiermee de facto slechts een zeer kleine groep van mannelijke nabestaanden van vrouwelijke kostwinsters uit), kende een waardevaste, aan het minimumloon gekoppelde basisuitkering, die slechts werd onthouden aan een relatief kleine groep van jonge weduwen zonder kinderen, die geacht werden door arbeid in hun eigen bestaan te kunnen voorzien. Men zou het idee achter de AWW kunnen typeren met de slogan: "Iedere (vrouwelijke) nabestaande heeft recht, behalve...". Op grond van een rechterlijke beslissing kregen in 1988 ook mannen recht op een AWW-uitkering, wat de jure wel, maar de facto geen, sterke uitbreiding van de bescherming betekende. Met de komst van de ANW in 1996 nam de wettelijke sociale bescherming van nagelaten betrekkingen weer sterk af. Als slogan voor de ANW zou in aanmerking komen: "Geen nabestaande heeft recht, tenzij...". Personen die geboren zijn na 1949 hebben in principe geen recht, tenzij ze jonge kinderen verzorgen of arbeidsongeschikt zijn. Daarenboven is de uitkering nu afhankelijk van het inkomen van de gerechtigde. Naar verwachting zullen in 2015, als al degenen van vóór 1950 de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt, nog slechts 15.000 personen een ANW-uitkering ontvangen, tegen zo'n 185.000 op dit moment (Geleijnse en Jonker 1996: 9). Voldoende reden om de ANW de facto te beschouwen als een tamelijk marginale categorale bijstandsvoorziening (ook al is ze premiegefinancierd).

Naast de omvang van de bescherming lijkt ook ten aanzien van het geslacht van verzekerden een golfbeweging zichtbaar. De OW 1901 en 1921 kenden zowel een weduwen- als een weduwnaarspensioen, omdat ze "onder werklieden zoowel mannen als vrouwen" verstonden. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw was de dagelijkse praktijk blijkbaar sterk veranderd: de gehuwde man was alleenverdienend kostwinner van het gezin, de vrouw werkte binnenshuis. Overlijden van de vrouw leidde derhalve niet tot verlies aan inkomsten, dat van de man verhoudingsgewijs des te meer, waardoor er in de AWW geen weduwnaarspensioen werd opgenomen, enkel een weduwenpensioen. Bij rechterlijke beslissing in 1988 werd in de AWW het weduwnaarspensioen alsnog ingevoerd. Dat paste niet alleen bij de inmiddels sterk veranderde arbeidspatronen van (vooral) vrouwen, maar ook bij daaraan gerelateerde moderne ideeën over de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen. Niet langer gaat de wetgever ervan uit dat de vrouw voor haar inkomen afhankelijk is van de man en dat enkel de man zelfvoorzienend is. Uitgangspunt van de ANW is dat dit laatste geldt voor elke burger, ongeacht geslacht, en dat enkel de burger die als gevolg van bepaalde objectieve omstandigheden niet zelfvoorzienend is, recht heeft op een nabestaandenuitkering (zij het slechts in de mate van het strikt noodzakelijke).

Ook overigens laat de kring van gerechtigden een inkrimping zien. In de OW van 1901 hadden naast de achtergebleven weduwe of weduwnaar en kinderen ook ouders, grootouders en schoonouders recht op uitkering, indien de overledene voor hen als feitelijk kostwinner gefungeerd had. In de IW van 1919 was de kring echter al beperkt tot weduwen en wezen, en dit is ook in de latere AWW en ANW het geval. Een recente beperking is dat in de ANW de 18-jarige leeftijd van de wees het maximum is voor een wezenuitkering (bij hoge uitzondering 21 jaar), terwijl in de AWW in bepaalde gevallen nog uitkering tot 27 jaar mogelijk was. In de bescherming van nagelaten betrekkingen heeft de verschuiving van grootfamilie naar kerngezin dus al snel zijn neerslag gekregen.

Geconcludeerd mag worden dat de besproken regelingen ter bescherming van nabestaanden kinderen van hun tijd zijn. Voor wat betreft de ANW willen we er in dit verband nog op wijzen, dat ze naadloos aan lijkt te sluiten bij de grotere trends die de sociale zekerheid van de afgelopen twee decennia kenmerken. De gelijkberechtiging van mannen en vrouwen en de gelijkstelling van gehuwd en ongehuwd samenwonenden zijn al genoemd. De ANW past verder in de trend van 'rantsoenering van rechten' die onder andere ook zichtbaar is in het beperken van de toegang tot en de hoogte van werknemersverzekeringen, de invoering van de partnermiddelentoets in de AOW, de introductie van het toeslagensysteem in de bijstand en de vermindering van de kinderbijslagbedragen. De ANW past ook volledig in de trend naar activering. Niet in de zin dat uitkeringsgerechtigden actief gestimuleerd worden werk te aanvaarden. Wel in de zin, dat ze gebaseerd is op het uitgangspunt dat ieder door arbeid in het eigen bestaan zou moeten voorzien en in de zin dat de nabestaanden die geen recht hebben, wel zullen moeten werken (de bijstand is in principe een tijdelijke oplossing voor hen, omdat daar de arbeidsplicht onverkort wel geldt). De ANW past ook in de trend naar privatisering en eigen verantwoordelijkheid. Ze wordt door de overheid gepresenteerd als een tijdelijke oplossing voor oudere personen die nog de traditionele taakverdeling tussen de seksen aanhouden of daarvan nog de gevolgen ondervinden. Maar eigenlijk, zo zegt het wetsvoorstel ANW, is er geen reden meer voor een wettelijk verplicht nabestaandenpensioen. Iedere moderne burger moet en kan zijn eigen verantwoordelijkheid nemen, en desgewenst een private regeling afsluiten. De vraag, overigens, in welke mate dit, naast bovenwettelijke collectieve 'gat'-verzekeringen, ook werkelijk gebeurd, is door gebrek aan gegevens niet makkelijk te beantwoorden. Er is een schatting die het aantal mensen dat bij een verzekeraar een ANW-hiaatverzekering heeft afgesloten stelt op 400.000 tot 500.000 (Kamerstukken II 1999/00, 26 800 XV, nr. 65: 5). Het vermoeden is dat het afsluiten van individuele aanvullende verzekeringen slechts interessant is voor hen van wie de partner geen eigen inkomen heeft en voor wie de bijstand geen alternatief is. De markt lijkt zo vooral gevormd te worden door eenverdieners, met een bovenmodaal inkomen, die jonge kinderen hebben en een eigen huis of anderszins een vermogen.

Nog is er een wettelijke nabestaandenregeling. Men kan zich afvragen: hoelang nog? Ook wij kunnen uiteraard niet in de toekomst kijken, maar mocht er op zeker moment een discussie opkomen over de vraag waarom ook weduwen en weduwnaars met een ANW-uitkering eigenlijk niet actief gestimuleerd zouden moeten worden om te gaan werken, dan zouden wij dat zien als een teken aan de wand. Immers, wat zou met een arbeidsplicht voor ANW-ers nog het verschil zijn met een bijstandsuitkering? De vermogenstoets, die de ANW niet kent en de ABW wel? Dit lijkt geen wezenlijk punt, want ook de bijstandsvoorzieningen IOAW, IOAZ en TW kennen geen vermogenstoets. Het feit dat de ANW premiegefinancierd is? Ook dit lijkt geen wezenlijk punt, omdat het al eerder is vertoond dat de financiering van een volksverzekering, namelijk de Algemene Kinderbijslagwet, volledig verschoven is naar de algemene middelen. Het feit dat op dit moment de bijstandsmoeder de arbeidsplicht wordt opgelegd als haar jongste kind 5 jaar wordt, terwijl de weduwe (van na 1950) haar uitkering pas verliest als haar jongste kind 18 jaar wordt? Ons inziens is dit een moeilijk te rechtvaardigen uitkomst van gescheiden, 'path dependent' beleidsontwikkelingen in beide regelingen. De aard van het risico dan? Een historisch krachtige rechtvaardiging voor een meer genereuze regeling voor de financiële gevolgen van overlijden (en ook oud worden), dan voor het risico van 'arm zijn', is dat het een demografisch risico betreft, waarvan de idee is dat men er zelf in het geheel geen schuld aan draagt. Getroffen zijn door het lot, is verhoudingsgewijs het sterkste 'deservingness'-criterium voor hulp aan behoeftigen (Van Oorschot 2000). Echter, wat is de waarde daarvan in de huidige tijd? Het overlijden van de partner is dan wel geen keuze, maar de omstandigheden waarin dat leidt tot behoeftigheid, het hebben van kinderen en het niet (part-time) buitenshuis werken, zijn dat heden ten dage wel.

Misschien is het moment dat de sociale bescherming van nabestaanden enkel nog zijn beslag krijgt door 'armenwetgeving', afspraken tussen werkgevers en werknemers en door individuele verzekering inderdaad niet zo ver meer weg. "Terug naar af" zou dan de conclusie kunnen zijn. Gelukkig, echter, dat de economische en maatschappelijke voorwaarden voor weduwen en weduwnaars om een zelfstandig bestaan te leiden op dit moment ruimer voorhanden zijn dan aan het begin van de vorige eeuw.

De auteurs zijn aan Richard Engelfriet (student-assistent) veel dank verschuldigd voor zijn voorbereidende werkzaamheden.

Geraadpleegde literatuur

Andringa, L. (1989), 'Kostwinners zijn zielig', *Nemesis*, 5, 2: 45-47.

Commissie-Van Rhijn (1945), *Sociale Zekerheid, Delen I en II*, 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij.

Daalen, R. en A. de Regt (1998), 'Familiale hulp 1890-1950', in: J. van Gerwen en M. van Leeuwen (red.) *Studies over Zekerheidsarrangementen: risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, Nederlands Economisch Historisch Archief, Amsterdam: Verbond van Verzekeraars: 707-721.

Diepenhorst P. (1930), *De Nederlandsche arbeidswetgeving*, Deel 2, Zeist: Ruys.

Driessen, M. (1999), 'Het drama van de weduwe', in R. Holtmaat (red.) *Eeuwige kwesties: honderd jaar vrouwen en recht in Nederland*, Deventer: Tjeenk Willink: 24-35.

Emancipatieraad (1989), *Advies Algemene Weduwen- en Wezenwet*, Den Haag.

Geleijnse, L.L. en A.P.G. Jonkers (1996), *Algemene Nabestaandenwet*, Deventer: Kluwer.

Gemengde Commissie-Van Rhijn (1948), *Rapport inzake de Herziening van de Sociale Verzekering*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij.

Groeneveld, H.W. en G.J. Stemberg (1920), *De Invaliditeitswet*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Janssens, A. (1998), 'De mannelijke kostwinner: mythe of historische werkelijkheid?', in *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 111, 2: 258-280.

Meijerink, G. (1959-1962), *De Algemene Weduwen- en Wezenwet*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Molenaar, A.N. (1958), *Arbeidsrecht, II B*, Zwolle: Tjeenk Willink.

Oorschot, W. van (2000), 'Who should get what, and why?, in *Policy and Politics*, 28, 1: 33-49.

Santbrink, J. van (1949), *Ongevallenverzekering, uitgave: cursus sociale verzekering*, vijfde druk.

Schilthuis A. (1938), *Zeeongevallenwet 1919*, Alphen aan de Rijn: Samsom.

Sociaal-Economische Raad (1957), *Advies inzake de herziening van de weduwen- en wezenverzekering*, Den Haag: SER.

Socaal-Economische Raad (1961), *Advies inzake verlaging van de leeftijdsgrens van 50 jaar in de algemene weduwen- en wezenwet*, Den Haag: SER.

Sociaal-Economische Raad (1989), *Advies herziening AWW*, Den Haag: SER.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2000), *Sociaal en Cultureel Rapport 2000*, Den Haag: SCP.

Viaene, J. (1976), *Schade aan de mens, Deel III: evaluatie van de gezondheidsschade*, Amsterdam/ Antwerpen: Maarten Kluwer.

Westerveld, M. (1994) *Keuzes van gisteren... een blauwdruk voor morgen?: honderd jaar sociale verzekeringspensioenen in de Bondsrepubliek Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland*, Den Haag: Sdu.

Arie Adriaan van Rhijn



Spaarnestad Fotoarchief/Algemeen Rijksarchief (ARA)

Van Rhijn, geboren op 23 oktober 1892, kwam uit een intellectueel milieu, zijn vader was hoogleraar theologie in Groningen. Hijzelf studeerde rechten in Groningen en staatswetenschappen in Utrecht. Beide studies werden met een promotie bekroond. Voor de Tweede Wereldoorlog behoorde Van Rhijn tot de CHU, na de oorlog heeft hij zich als 'doorbraaksocialist' bij de PvdA aangesloten. In de jaren dertig was hij staatssecretaris op verschillende ministeries. Kort voor de Duitse inval werd hij benoemd tot Minister van Landbouw en Visserij, in welke functie hij met de regering naar Londen is uitgeweken. In 1943 werd hij voorzitter van de commissie die algemene richtlijnen moest vaststellen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale verzekering in Nederland, de bekende eerste Commissie-Van Rhijn. Het Engelse Beveridge-rapport (1942) was de aanzet en de bron van inspiratie. De voorstellen van de Commissie-Van Rhijn werden in 1945 en 1946 gepubliceerd (rapport *Sociale Zekerheid*). Na de oorlog werd Van Rhijn secretaris-generaal op Sociale Zaken. Als zodanig leidde hij enkele commissies over de toekomst van de sociale zekerheid. De ideeën uit de Londense periode bleken niet allemaal even goed aan te sluiten op de in Nederland bestaande verhoudingen en werden om die reden aangepast. Van 1950 tot 1958 was Van Rhijn Staatssecretaris van Sociale Zaken. Hij was als ambtenaar en bewindsman betrokken bij de voorbereiding en totstandkoming van een groot aantal naoorlogse socialeverzekeringswetten, onder andere de Werkloosheidswet, de Organisatiewet Sociale Verzekering, de Algemene Weduwen- en Wezenwet en de Algemene Kinderbijslagwet. Van Rhijn heeft veel gepubliceerd, ook al voor de Tweede Wereldoorlog. Uit 1924 dateert bijvoorbeeld een preadvies over de wenselijkheid van een verplichte werkloosheidsverzekering. Na de oorlog schreef hij frequent in *Sociaal Maandblad Arbeid*. Hij was een van de oprichters van de Vereniging voor Arbeidsrecht. Van Rhijn ging uit van een breed socialezekerheidsbegrip. Zijn ideeën, door zijn geloof geïnspireerd, zijn,

behalve in het rapport *Sociale Zekerheid*, terug te vinden in een publicatie uit 1947, eveneens onder de titel *Sociale Zekerheid*. Sociale zekerheid is een ideaal. Bij sociale zekerheid gaat het om meer dan "stoffelijke verbetering", het is ook een psychologisch vraagstuk. Het is niet de bedoeling van de sociale zekerheid om "de arbeiders aan een gemakkelijk leventje te helpen". In een latere publicatie schreef hij dat sociale zekerheid geen einddoel is, sociale zekerheid geeft de mogelijkheid tot verdere zelfontplooiing, omdat bij bepaalde gebeurtenissen de ergste nood wordt gelenigd. Daarmee dient de sociale zekerheid de opbouw van een meer rechtvaardige maatschappij. Als de burger in nood komt, moet de staat hem helpen. Van de burger mag in dat verband worden gevraagd tijdig maatregelen te treffen om die nood te voorkomen. Het ideaal van de sociale zekerheid kan door verschillende middelen worden nagestreefd. Een daarvan is de sociale verzekering. Daarnaast zijn van belang een minimumloon, een goede ontslagregeling en bestrijding van de werkloosheid. Na zijn afscheid van de politiek werd Van Rhijn lid van de Raad van State. Hij overleed in 1986.

(F.M. Noordam)

13. Basisinkomen

De gespannen verhouding tussen sociale zekerheid en volwaardig burgerschap

J.M. Roebroek

13.1. Inleiding

De eenentwintigste eeuw is nog geen jaar oud of het economisch optimisme kent al geen grenzen meer. De aanhangers van de nieuwe economie winnen terrein. De internetsamenleving neemt snel tastbare contouren aan. Consumentennetwerken betreden als toekomstige machtsfactor de markt. Ook de verhoudingen op de arbeidsmarkt en het 'werken' in meer algemene zin dragen sedert een tiental jaren niet louter meer de kenmerken van de 'oude' industriële samenleving. Hoewel de hoofdstructuur nog relatief stabiel is, winnen naast de traditionele 'baanarbeid' allerlei nieuwe vormen, vaak in een heel wisselend patroon, aan betekenis. Binnen die context gaan tijdelijk niet-betaald werken in de vorm van zorgarbeid of vrijwilligerswerk, oproeparbeid, seizoenarbeid, klusarbeid, gesubsidieerde arbeid, eigenarbeid en vrijwilligerswerk tezamen. Of een beroep op de sociale zekerheid wordt gecombineerd met onbetaalde en/of betaalde arbeid.

Het is interessant om te zien dat in die context van vernieuwing politici en vertegenwoordigers van de traditionele maatschappelijke organisaties zich nog altijd voor alles blijven richten op de 'oude' sociale instituties van de twintigste eeuw, de betaalde baanarbeid en de verzekeringsgedachte voorop. De zinvolheid van het bestaan, de vraag of een individu meetelt in de samenleving, dan wel gerespecteerd wordt, is nog altijd afhankelijk van de mate waarin hij of zij er in slaagt een plaats op de markt van de betaalde arbeid te bemachtigen. Burgers die daar tijdelijk of langdurig niet in slagen, worden in die samenhang, ter verkrijging van hun socialeverzekeringsrechten, in toenemende mate geconfronteerd met strengere controle en sterkere disciplinering. Verhoging van participatie en reïntegratie vormen de sleutelwoorden voor de hedendaagse sociale politiek.

Het is paradoxaal, maar alternatieven voor de twintigste-eeuwse socialeverzekeringsopties komen in die context nog maar moeilijk voor het voetlicht. Zelfs de sterkste uitdager van deze traditionele optie, het basisinkomen, lijkt als idee onder te gaan in de golven van de nieuwe 'flinksheid'. Waar tegen het einde van de twintigste eeuw, naar aanleiding van één winterse oprisping van nota bene twee liberale 'paarse' ministers, in een golf van optimisme wordt geconstateerd dat na twintig jaar van vallen en opstaan het basisinkomen anno 1995 een volwassen politiek ideaal is geworden, is het sedert de intrede van de nieuwe economie opvallend stil geworden rond dit ideaal.

Dit gegeven wijst eens te meer op de gespannen, en tegelijk interessante verhouding tussen de traditionele verzekeringsopties en het ideaal van het basisinkomen. Het betreft feitelijk een verhouding die in zekere zin tijdloos is. Voor elke tijdsfase in de lange ontwikkelingsgeschiedenis van de sociale politiek, vanaf de stedelijke armenzorg in de Middeleeuwen tot het 'werk, werk, en nog eens werk'-tijdperk tegen het einde van de twintigste eeuw, geldt dat deze verhouding op een geheel eigen wijze vorm en inhoud krijgt.

Het betreft derhalve een verhouding ook die telkens opnieuw gedefinieerd dient te worden. Binnen dat opnieuw definiëren spelen twee spanningsvelden een centrale rol. Om te beginnen de verhouding tussen inkomen en betaalde arbeid, en aan de andere kant de verhouding tussen socialezekerheidsrechten (en -plichten) en het recht op volwaardig burgerschap.

In deze bijdrage wordt deze complexe eenheid van arbeid en inkomen, alsmede socialezekerheidsrechten en het recht op volwaardig burgerschap op basis van een historische analyse nader uitgewerkt. Dat geschiedt in vier stappen. Om te beginnen wordt het basisinkomen te midden van eerdere socialezekerheidsopties gesitueerd. Daarna volgt een brede historische schets van de verhouding tussen het basisinkomen en 'traditionele' verzekeringsopties. Ten derde is de meer recente discussie in Nederland onderwerp van analyse. En als slot worden enkele perspectieven voor de toekomstige contouren van de verhouding tussen het basisinkomen en de eerdere socialezekerheidsopties geschetst.

13.2. Het basisinkomen te midden van socialezekerheidsopties

In strikt theoretische zin (Roebroek en Hogenboom 1990: hoofdstuk 2) kan het basisinkomen van arbeidsinkomen en andere vormen van bestaanszekerheidsgarantie worden onderscheiden op basis van het feit dat aan het verwerven van een basisinkomen geen voorwaarden zijn verbonden. Alle andere vormen van inkomen op basis van arbeid, op basis van sociale verzekeringen en voorzieningen of veranderingen in inkomensstromen dragen een voorwaardelijk karakter. Het verwerven van loon is gekoppeld aan geleverde dan wel verwachte arbeidsprestaties; binnen de sociale verzekeringen bestaat veelal een nauwe relatie tussen eerder verrichte arbeid – als basis voor betaalde bijdragen – en het recht op een uitkering; voor sociale voorzieningen, bijstand, *social assistance* of *Sozialhilfe,* geldt dat rekening wordt gehouden met de bereidheid arbeid te verrichten, aanwezige middelen en de aard van het leefverband; en ook de werking van fiscale instrumenten is in belangrijke mate afhankelijk van aanwezige middelen en de aard van het leefverband. Het basisinkomen kan derhalve in zijn meest elementaire gestalte als *onvoorwaardelijk* inkomen worden gedefinieerd. Dat wil zeggen dat het verstrekt wordt los van de factoren arbeid (de vraag of een burger arbeid verricht, heeft verricht dan wel wenst te verrichten), overig inkomen (de vraag of een burger al dan niet betaalde activiteiten verricht), de aard van het leefverband (alleenstaand, weduwe, samenlevend, huwelijkse status, kostwinner, alleenstaande ouder, voordeurdeler, etc.)

en persoonlijke kenmerken (niet afhankelijk van sekse, ras of zelfs staatsburgerschap, en anderzijds niet van specifieke behoeften, of het is wellicht beter te spreken van verschillen in behoeften).

Ondanks het gegeven dat dit onvoorwaardelijke karakter een essentieel kenmerk van het basisinkomen vormt, komen in de praktijk toch ook diverse *voorwaardelijke* vormen van een basisinkomen voor. Een veel voorkomende koppeling is die tussen de hoogte van het uit te keren basisinkomen en de factor behoefte, veelal vertaald naar verschillen tussen een basisinkomen voor kinderen, volwassenen, gehandicapten en/of ouderen. Maar ook rond de factoren arbeid, inkomen en de aard van het leefverband worden nadere voorwaarden geformuleerd. Zo worden inzake de factor arbeid in sommige gevallen in de vorm van verplichte arbeid of van maatschappelijke dienstverlening nadere condities gehanteerd.

Op basis van bovenstaande omschrijving kan het basisinkomen ook, zij het kort aan de hand van enkele hoofdlijnen, nader worden gesitueerd ten opzichte van andere, reeds gangbare opties voor sociale zekerheid, de kerkelijke of stedelijke armenzorg en de verzekeringsgedachte – in de vorm van werknemersverzekeringen dan wel volksverzekeringen. In meer formele zin kan dat op basis van een vergelijking van de grondslagen voor de eerdere opties aan de ene kant en voor het basisinkomen aan de andere kant. De traditionele armenzorg berust, ondanks haar beperkte vorm en reikwijdte, op het principe van *social solidarity*, maatschappelijke betrokkenheid en, in de loop van de tijd, ook meer en meer op publieke verantwoordelijkheid in zijn meest elementaire vorm. De socialeverzekeringsopties uit de twintigste eeuw vertegenwoordigen eerder een vorm van *industrially organized solidarity* ofwel *assurantiële solidariteit*. De werknemersverzekering – uitgaande van het Bismarckiaanse model – berust op het principe van eenvoudige verzekering en zwakke solidariteit ex post (herleidbaar tot eigenbelang), tussen gelukkigen en ongelukkigen, terwijl de volksverzekering – gebaseerd op het Beveridgeaanse model – uitgaat van het principe van een verdergaande vorm van verzekering en sterkere solidariteit, ditmaal ex ante (die verder reikt dan eigenbelang).

Van Parijs (1995) verwijst in deze samenhang naar een vierde model, dat hij als het Paineaanse benoemt. Het gaat daarbij niet langer om de ondersteuning van burgers die niet of onvoldoende in hun levensonderhoud kunnen voorzien binnen de traditionele armenzorg, of een overdracht van gelukkigen naar minder gelukkigen, omdat zij zich ooit in dezelfde situatie kunnen bevinden (assurantiële rechtvaardiging), dan wel omdat zij zich in dezelfde situatie hadden kunnen bevinden (rechtvaardiging op basis van solidariteit). Het basisinkomen breekt met die vormen van solidariteit en billijkheid. Het gaat niet langer om een overdracht van inkomen – even afgezien van het onderliggende principe, assurantieel of niet – van personen in relatief welvarende omstandigheden naar personen die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Het basisinkomen vormt de uitkomst van het streven elke burger een gelijk aandeel te geven in het gemeenschappelijke erfgoed in zijn meest brede betekenis. Niet louter in termen van inkomen, maar ook in termen van maatschappelijke

deelname, opleiding en ontwikkeling, een gezond leefmilieu, gezondheid, vrije tijd, vreugde en levensgeluk. Met andere woorden, in termen van volwaardig burgerschap, als grondslag voor het vrijwillig engageren van burgers in zelfgekozen maatschappelijke activiteiten binnen dan wel buiten het domein van de betaalde arbeid.

Dat vormt de kern van het basisinkomen, en tegelijkertijd de toetssteen voor alle voorstellen en ideeën die de afgelopen eeuwen als basisinkomen naar voren zijn geschoven.

13.3. Het basisinkomen als historische socialezekerheidsoptie

Voor het eerst duikt het basisinkomen, in zekere zin als basisinkomen avant la lettre, op in de klassieke utopieën uit de zestiende en zeventiende eeuw. In *Utopia* van Thomas Morus (1517), in *Christianapolis* van Johannes Andreae (1619), in *La Città del Sole* van Thomas Campanella (1623) en in *Nova Atlantis* van Francis Bacon (1643) zijn eerste ontwerpen voor de een of andere vorm van basisvoorziening te vinden op basis waarvan burgers datgene krijgen wat zij nodig hebben om van te kunnen leven. Het betreft nog geen basisinkomen in monetaire zin, maar het verschaffen van noodzakelijke materiële middelen om in het levensonderhoud te kunnen voorzien.

Feitelijk is het Thomas Paine die in zijn boek *Agrarian Justice opposed to Agrarian Law, and to Agrarian Monopoly* (1786) de ethische grondslag voor een basisinkomen expliciet omschrijft. Paine vertrekt vanuit de stelling dat de grond, de belangrijkste bron van rijkdom in die tijd, een natuurlijke gift van de Schepper is. En dat derhalve de vruchten niet louter op basis van private monopolies mogen worden toegeëigend. Paine erkent zeker dat grond, indien deze wordt bewerkt, beter en meer opbrengt. Dat voordeel moet in zijn ogen toevallen aan degene die de grond bewerkt. Derhalve dient de grond ook niet in publiek eigendom te komen, maar bepleit hij de invoering van een erfbelasting van 10%. De opbrengt van die belasting kan dan worden aangewend om elke burger die de leeftijd van eenentwintig jaar bereikt een kapitaal van vijftien Pond uit te keren en eenieder ouder dan vijftig jaar een jaarlijks pensioen van tien Pond te verzekeren. Een zelfde pensioen zou toekomen aan burgers die tengevolge van een fysieke handicap niet in staat zijn te werken.

Een halve eeuw later volgen verdere bijdragen aan het historische debat over het basisinkomen. Ongeveer tegelijkertijd, maar los van elkaar, nemen Charles Fourier in zijn *La Fausse Industrie* (1836) en Wilhelm Weitling in zijn *Garantien der Harmonie und Freiheit* (1842) de draad van de klassieke utopieën weer op. Ook zij plaatsen verplichte arbeid tegenover het voorzien in de noodzakelijke voorwaarden voor levensonderhoud. Terwijl in de klassieke utopieën alle productie wordt aangewend om noodzakelijke levensvoorwaarden tot stand te brengen, wordt door Weitling, overeenkomstig de stand van de productiekrachten tegen het midden van de negentiende eeuw, een expliciet onderscheid gemaakt tussen noodzakelijke goederen en luxe goederen. Onder noodzakelijke goederen verstaat hij dat pakket goederen dat nodig is om minimale levensvoorwaarden te garanderen. Met betrekking tot de productie van

die noodzakelijke goederen geldt een arbeidsplicht. In ruil voor die plicht verwerven burgers de middelen om in hun levensonderhoud te voorzien. Weitling sluit niet uit dat bij een verdere ontwikkeling van de productiekrachten deze voorziening van goederen ook tot de luxe goederen kan worden uitgebreid.

Inmiddels is de tweede helft van de negentiende eeuw aangebroken. In de westerse landen worden op brede schaal discussies gevoerd over de wijze waarop de overheid de ergste uitwassen van armoede en sociale ellende in de vorm van hoge aantallen arbeidsongevallen in de opkomende industrie, slechte huisvesting en een zwakke gezondheidstoestand van de werkende bevolking zou kunnen bestrijden. Na de armenwetten, in Nederland schrijven wij 1854, volgen voorstellen tot de eerste meer uitgebreide sociale programma's. Na een lange periode van voorspel slaan de westerse democratieën de weg in naar de moderne verzorgingsstaat. De debatten hebben betrekking op een breed scala van vragen. Zijn verplichte programma's legitiem? Waar zijn de grenzen voor overheidsoptreden gelegen? Draagt sociaal beleid een tijdelijk karakter voor die groepen van burgers die het 't hardst nodig hebben of betreft het maatregelen met een blijvend karakter bedoeld voor de gehele bevolking?

Het is temidden van deze discussie dat de ideeën omtrent het basisinkomen weer opgang doen. Vooral de snelle ontwikkeling van de industriële productie en de daaraan gekoppelde mogelijkheden tot het verminderen van de maatschappelijk noodzakelijke arbeid (om de goederen, noodzakelijk voor elementair levensonderhoud voort te brengen) of de tegenhanger ervan, potentiële overvloed aan industrieel geproduceerde goederen enerzijds, en schrijnende armoede anderzijds, vormen de voedingsbodem voor nieuwe aanzetten. Het zijn in eerste instantie enkele utopisch getinte romans waarin de draad weer wordt opgepakt. *Looking Backward* (1888) en *Equality for All* (1897) van Edward Bellamy en *Freiland. Ein soziales Zukunftsbild* (1890) van Theodor Hertzka. "Waarom worden wij niet rijker overeenkomstig onze groeiende bekwaamheid rijkdom voort te brengen?", vraagt Hertzka zich af. Een startpunt dat door de eerste vertegenwoordigers van de opkomende politieke bewegingen, met name vanuit anarchistische en sociaal-democratische hoek, bijna letterlijk wordt overgenomen. "Wij zijn rijk in onze geciviliseerde samenlevingen. Waar komt dan toch al die ellende vandaan die om ons heerst?" Een vraag die Peter Kropotkin in *La conquête du pain* (1892) tot een heel concreet antwoord voert. "Neem zoveel jullie nodig hebben." De 'verovering van het brood' als basisinkomen avant la lettre. Van sociaal-democratische zijde worden meerdere bijdragen aan het debat geleverd. Atlanticus – het pseudoniem van de statisticus Karl Ballod – schrijft *Ein Blick in den Zukunftsstaat. Produktion und Konsum im Sozialstaat* (1898), en Jozef Popper-Lynkeus *Das Recht zu leben und die Plicht zu sterben* (1878) en *Die Allgemeine Nährpflicht als Lösung der sozialen Frage* (1912). Beide laatste auteurs kiezen voor het vertrekpunt dat eerder is geformuleerd door Weitling. De economie bestaat uit twee sectoren, die van de noodzakelijke en die van de luxe goederen. De sector van de luxe goederen kan in hun ogen worden overgelaten aan de markt, maar de sector van de noodzakelijke goederen dient door de overheid te worden georganiseerd. Deze verstrekt een basis-

pakket dat iedereen een garantie voor bestaanszekerheid biedt. Tegenover het ontvangen van dat pakket staat dan een arbeidsplicht in de sector van de noodzakelijke goederen. Popper-Lynkeus berekent in *Die Allgemeine Nährpflicht als Lösung der sozialen Frage* (1912) zelfs de hoeveelheid arbeid die elk individu zou moeten leveren om aan die plicht tegemoet te komen. Hij komt uit op 13 jaar.

Tijdens het interbellum gaat het niet langer om de vraag waar de grenzen van het overheidsoptreden gelegen zijn. Het debat spitst zich, ook onder invloed van de grote depressie en haar massale werkloosheid, veeleer toe op de vraag op welke wijze de overheid het meest effectief in de economische en sociale verhoudingen zou kunnen interveniëren. Temidden van dit debat leeft ook de discussie over het basisinkomen weer op. Eén lijn van argumentatie gaat terug op Clifford Douglas. In 1920 verschijnt zijn boek *Economic Democracy*, in 1924 gevolgd door *Social Credit*. Als aanhanger van de onderconsumptietheorie verdedigt hij de stelling dat in plaats van het spaargeld onder te brengen bij banken dit bij voortduring als *social credit* onder alle burgers verdeeld zou moeten worden. Op die manier zou hun koopkracht voldoende groot zijn om al de geproduceerde goederen te kunnen kopen en zouden economische crises in de toekomst vermeden kunnen worden. Langs een vergelijkbare lijn vertrekt Jacques Duboin in zijn *Libération. Des bras à la machine, de la disette à l'abondance, de l'échange à la distribution* (1936) eveneens vanuit de onderconsumptietheorie. Hij stelt voor iedereen een sociaal inkomen te betalen dat is gekoppeld aan verplichte arbeid. Dat inkomen zou de vorm van *monnaie non-thésaurisable* moeten aannemen, geld dat slechts voor een beperkte duur geldig is, en derhalve niet kan worden gespaard. Op die manier hoopt Duboin kapitaal- en vermogensvorming – en de daaruit voortkomende ongelijkheid – tegen te gaan. Een tweede lijn loopt via Mable en Dennis Milner met hun *Scheme for a State Bonus* (zie Collet 1919) en George D.H. Cole die de term *social dividend* in 1936 als eerste naar voren schuift in zijn *Principles of Economic Planning*.

De Tweede Wereldoorlog zet aan tot een diepgaande discussie over de toekomst van de sociale zekerheid. Eerste gedachten worden neergelegd in het Atlantic Charter, dat op 14 augustus 1941 wordt getekend door Roosevelt en Churchill. In dat handvest wordt een vijftal vrijheden uitgesproken. Het vijfde punt betreft freedom from want. Dat verwijst naar verbeterde arbeidsomstandigheden voor iedereen, economische vooruitgang en sociale zekerheid. Onder invloed van dit handvest worden in tal van landen in diverse rapporten en studies plannen gemaakt tot verdere uitbreiding van de sociale zekerheid. Het meest bekende en toonaangevende plan wordt neergelegd in *Social Insurance and Allied Services*, beter bekend als het Rapport-Beveridge. Voor Nederland wordt een studie onder de titel *Sociale Zekerheid* voorbereid door een commissie onder leiding van de latere secretaris-generaal van het ministerie van Sociale Zaken, Van Rhijn.

Deze discussies over de toekomst van de sociale zekerheid geven opnieuw ruim baan aan een gedachtewisseling over het basisinkomen. Cole werkt in zijn boek *Money. Its Present and Future* in 1944 het eerder ontwikkelde idee van het social dividend verder uit. Daarnaast formuleert Lady Julliet Rhys-Williams in haar *Something to Look forward to* uit 1943 haar voorstellen voor een *social*

dividend als een alternatief voor de plannen van Beveridge. In haar ogen moet de overheid alle burgers een zelfde bedrag aan social dividend uitkeren, of deze nu werk hebben en gezond zijn, of werkloos of ziek. In het kerstnummer van *The Economist* uit 1943 wordt de idee van de universele uitkering, waarbij uitdrukkelijk wordt verwezen naar *Something to Look forward to* (1943), in het verlengde van de plannen van Beveridge besproken.

Vervolgens duurt het tot de jaren zestig voordat het debat over het basisinkomen weer wordt verlevendigd door nieuwe impulsen. Ditmaal ligt het beginpunt aan de overkant van de Atlantische Oceaan. In de Verenigde Staten wordt het uitgangspunt van de discussie rond de eeuwwisseling weer opgepakt: de enorme discrepantie tussen geproduceerde en derhalve te verdelen rijkdom, en bestaande armoede. Vanuit diverse hoeken van het politieke spectrum wordt het basisinkomen als mogelijk alternatief voor bestaande programma's binnen de sociale zekerheid naar voren geschoven. Milton Friedman geldt met zijn *Capitalism and Freedom* (1968) als vertegenwoordiger van meer conservatief gedachtegoed, James Tobin met zijn artikel *Raising the Income of the Poor* (1965) vertegenwoordigt hervormingsgezinde oplossingen en Robert Theobald komt in zijn *Free Men and Free Markets* (1963) op voor meer radicale opties. Binnen deze discussie wordt het basisinkomen voornamelijk in de vorm van een *negative income tax* (negatieve inkomstenbelasting) – kort gezegd: een uitkering in de vorm van een belastingtegoed – besproken. De verschillen in stellingname hebben voornamelijk betrekking op de hoogte van het basisinkomen en de vraag of het als aanvulling, dan wel als alternatief voor bestaande socialezekerheidsprogramma's moet worden beschouwd.

De expansieve groei van westerse verzorgingsstaten vindt in het begin van de jaren zeventig zijn einde. Opnieuw worden op brede schaal discussies gevoerd over de toekomst van de sociale zekerheid. Ditmaal gaat het niet zozeer om de vraag in welke richting de bestaande programma's verder uitgebouwd dienen te worden. Voor een aantal commentatoren heeft de sociale zekerheid een maximaal niveau van voorziening bereikt, en enkelen stellen zelfs dat dit optimum reeds is overschreven. Het zou tijd zijn voor een fundamentele herbezinning op de doeleinden en instrumenten van de sociale zekerheid. Opnieuw wordt in dit kader van herbezinning, zoals tegen het einde van de negentiende eeuw tijdens de eerste discussies over de moderne sociale zekerheid en tegen het einde van de Tweede Wereldoorlog, de idee van het basisinkomen als alternatief naar voren geschoven. En ditmaal, voor het eerst, ook in Nederland.

13.4. Het debat over het basisinkomen in Nederland

Tegen het einde van de jaren zestig slaat het economische tij om. Economische groei stagneert en de werkloosheidscijfers stijgen naar een hoogte, ongekend in de naoorlogse periode. De verzorgingsstaat komt onder druk en het debat over het basisinkomen waaiert vanuit zijn overzeese context uit over geheel Europa. De wijze waarop dat debat in de diverse landen wordt opgepakt, is in belangrijke mate afhankelijk van de specifieke aard van de bestaande stelsels

van sociale zekerheid. In globale zin kunnen in dat licht vier groepen van landen worden onderscheiden. Allereerst Spanje, Portugal en ook Griekenland met hun relatief onderontwikkeld stelsel van sociale zekerheid en zwakke economische basis. In deze landen krijgt de discussie over het basisinkomen nauwelijks voet aan de grond. Op de tweede plaats Noorwegen, Zweden en in zekere zin ook Finland. Deze landen worden gekenmerkt door een duurzame traditie op het gebied van een actief arbeidsmarktbeleid. Deze primaire oriëntatie op betaalde arbeid en de lange periode van relatief lage werkloosheid vertragen de gedachtevorming over een mogelijke invoering van een basisinkomen. In de derde groep landen, België, Duitsland, Frankrijk, Italië en Oostenrijk, draagt het stelsel van sociale zekerheid voornamelijk een Bismarckiaans karakter. Algemene minimumvoorzieningen zijn hier niet of nauwelijks van de grond gekomen. Dientengevolge richt de aandacht zich in hoofdzaak op het streven naar verbeteringen binnen het bestaande stelsel van sociale zekerheid, met name de introductie van een algemeen sociaal minimum. Dat biedt zeker mogelijkheden om specifieke varianten van het basisinkomen, een gedeeltelijk basisinkomen of tussenvormen, zoals een *reformierte Sozialhilfe*, in de discussie in te brengen. De vierde categorie landen betreft verzorgingsstaten met een Beveridgeaans getint stelsel van sociale zekerheid als Canada, Denemarken, Ierland en het Verenig Koninkrijk. In deze landen is de voedingsbodem voor een debat over het basisinkomen het meest gunstig. Het bestaan van universele flat-rateuitkeringen, een financiering via de algemene middelen en een uitvoering in handen van regionale of centrale overheden vormen een uitgangspositie die ruimte biedt voor een concrete vertaling van ideeën omtrent een basisinkomen.

De uitgangspositie voor een discussie over het basisinkomen in Nederland komt, ondanks het gemengde karakter, deels Beveridgeaans en deels Bismarckiaans, van het stelsel van sociale zekerheid, in sterke mate overeen met de situatie in de landen uit de vierde groep.

Het debat in Nederland valt vanuit chronologisch oogpunt uiteen in drie fasen: (a) de fase van verkenning (1970-1980); (b) de fase van maatschappelijke discussie (1980-1990); en (c) de fase van politieke plaatsbepaling (1990-2000).

13.4.1. De fase van verkenning (1970-1980)

De discussie in Nederland start in navolging van de Verenigde Staten en andere Europese landen met voorstellen voor de invoering van een specifieke variant van het basisinkomen, de negatieve inkomstenbelasting. Begin 1969 dringt de fiscale expert en lid van de Tweede Kamer voor de CHU, Scholten, bij Staatssecretaris Grapperhaus van Financiën aan op een studie naar een mogelijke invoering van een dergelijk stelsel. Naar het oordeel van Scholten kan een negatieve inkomstenbelasting revolutionaire gevolgen hebben voor de ontwikkeling van het bestaande stelsel van sociale zekerheid. Als belangrijkste voordeel noemt hij een vergaande administratieve vereenvoudiging van het stelsel (NRC 23 januari 1969). Zijn pleidooi wordt gevolgd door een hele reeks

interventies van wetenschappelijke zijde. Onder hen de christen-democratische hoogleraren Christiaanse (1969) en Albeda (1971), de latere Minister van Sociale Zaken, alsmede de sociaal-democraat Halberstadt (1971). Tegenover het voordeel van de administratieve vereenvoudiging wordt vooral de uitbreiding van de middelentoets naar een grotere groep burgers, met alle stigmatiserende effecten van dien, naar voren gebracht. Tot een vergelijkbare conclusie komt staatssecretaris Grapperhaus (Kamerstukken II 1970/71, 11 206: 5) in zijn nota over de negatieve inkomstenbelasting, die hij in 1971 aan de Tweede Kamer voorlegt. Grapperhaus (1970) is de mening toegedaan dat een negatieve inkomstenbelasting ten opzichte van het bestaande verzekeringsstelsel een verslechtering inhoudt en niet bij machte is financiële bijstand te verlenen aan maatschappelijk zwakke groepen op het hoge niveau van sociale zekerheid dat in Nederland door het bestaande stelsel wordt geboden. Nog een enkele maal duikt de negatieve inkomstenbelasting op in het debat, maar na 1975 verdwijnt het idee voorlopig uit het gezichtsveld van de politiek.

Vanaf 1975 richt de verkenning van het fenomeen basisinkomen zich na een eerste nadruk op institutionele aspecten op meer inhoudelijke aspecten. Het is de Amsterdamse hoogleraar sociale geneeskunde Kuiper (1975a en 1975b) die vanuit het moreel-ethische perspectief van de humanisering van de arbeid pleit voor een ontkoppeling van arbeid en inkomen. Hij pleit voor een "gegarandeerd inkomen" en zet op die manier voor de eerstvolgende jaren de toon. Kuipers betoog wordt bijgevallen door Van Mansvelt (1975), deskundige voor neurologie van de Raad van Beroep te Haarlem en medisch directeur van het St. Elisabeth's of Groote Gasthuis, en opnieuw Albeda (1977). Laatstgenoemde vraagt zich tegen de achtergrond van de economische recessie en groeiende twijfel aan de mogelijkheid volledige werkgelegenheid te handhaven af, of een basisinkomen voor bepaalde groepen burgers in een specifieke levensfase geen aantrekkelijk idee vormt. De PPR is de eerste politieke partij die in deze fase voor een basisinkomen pleit. Eind 1975 lanceert het PPR-Tweede-Kamerlid Jansen het idee van het basisinkomen voor het eerst in de politieke discussie en in 1977 wordt het basisinkomen in het verkiezingsprogramma van deze partij opgenomen (Pellikaan en Van der Veen 1986: 289, noot 4).

Het blijft in deze fase vooral bij het bespreken van het idee van het basisinkomen zonder dat daar ook concrete uitwerking aan wordt gegeven.

13.4.2. De fase van maatschappelijk discussie (1980-1990)

In 1980 vragen de Rooms-Katholieke bisschoppen in hun Vastenbrief aandacht voor de relatie tussen arbeid en inkomen, en voor de betekenis van een mogelijke ontkoppeling (Bisschoppelijke Vastenbrief 1980). De Sectie Sociale Vragen van de Raad van Kerken geeft in datzelfde jaar te kennen dat zij in het kader van een herwaardering van de onbetaalde arbeid een beperkte variant van het basisinkomen als een mogelijk alternatief beschouwt. Daaraan wordt wel de voorwaarde van een arbeidsplicht voor beroepsarbeid, vrijwilligerswerk of huishoudelijk werk gekoppeld (Raad van Kerken 1980). Politieke partijen en maatschappelijke organisaties volgen met bijdragen aan het debat, de VVD, de

Voedingsbond FNV en het Koninklijk Instituut voor Ingenieurs (KIVI) (Roscam Abbing 1980).

Aangespoord door de noodzaak tot meer fundamentele en verreikende oplossingen voor de problemen op de arbeidsmarkt verkennen ook beleidsmakers de idee van het basisinkomen. In zijn rapport *Vernieuwingen in het arbeidsbestel* onderzoekt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 1980) als een mogelijke variant voor de toekomst de effecten van de invoering van een gedeeltelijk basisinkomen van *f* 5000 per jaar. Het eindoordeel van de raad is niet positief, maar een definitieve afwijzing blijft achterwege. Volgens het rapport kan op basis van de resultaten niet worden gesteld dat de invoering van een basisinkomen uiteindelijk niet te realiseren is. In zijn reactie op het WRR-rapport benadrukt het kabinet dat het maatschappelijk draagvlak voor invoering van een basisinkomen onvoldoende is. Daarbij wordt aangetekend dat het idee van het basisinkomen in Nederland op gespannen voet staat met de waarde die wordt gehecht aan een betaalde baan, en dat invoering bovendien in een tijd van lage economische groei economisch onhaalbaar is. Toch acht het kabinet het niet uitgesloten dat daar in een andere sociale en economische situatie anders, dat wil zeggen: positief over wordt gedacht. Naast dit rapport van de WRR verschijnen in deze tijd ook de eerste publicaties waarin meer specifiek de economische voor- en nadelen van het basisinkomen besproken worden (Handelingen II 1982/83, 17 954, nr. 1-2: 17). In enkele artikelen van wetenschappers worden voornamelijk negatieve effecten gesignaleerd (Weitenberg 1981; De Kam en De Graaf 1982) .

Ongeveer een jaar na *Vernieuwingen in het arbeidsbestel* verschijnt een nieuw rapport van de WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenningen. Deel 2. Een verruiming van perspectief* (WRR 1983). In deze studie schetst de WRR opnieuw een variant van het basisinkomen. In een scenario waarin de bovenwettelijke sociale zekerheid wordt geprivatiseerd en het wettelijk minimumloon wordt afgeschaft, wordt op basis van de negatieve inkomstenbelasting een bestaansminimum verzekerd, waarbij de prikkel tot het verrichten van arbeid blijft bestaan.

Op 25 mei 1983 stuurt het kabinet een adviesaanvrage inzake de herziening van het stelsel van sociale zekerheid naar de SER en de Emancipatieraad. Deze adviesaanvrage doet, mede tegen de achtergrond van de voorstellen van de WRR, het debat over het basisinkomen in een stroomversnelling terechtkomen. Het basisinkomen wordt als alternatief voor het bestaande stelsel van sociale zekerheid serieus genomen.

Maatschappelijke en politieke organisaties die al min of meer positief tegenover het basisinkomen staan, grijpen de kans om hun ideeën verder uit te werken. Zo pleit de Voedingsbond FNV in zijn *En hij zag dat het goed was...* voor de invoering van een basisinkomen van *f* 1300, gekoppeld aan een 25-urige werkweek (Voedingsbond FNV 1985). De vakorganisatie wordt gevolgd door de Kunstenbond FNV, de Voedingsbond CNV, het Landelijk Beraad Uitkeringsgerechtigden, de Nederlandse Bond tegen het Arbeidsethos en de Wageningse Studentenorganisatie. Binnen een aantal politieke partijen, de PvdA, D66 en de PSP, leidt de discussie over de toekomst van de sociale zekerheid tot interne debatten over het basisinkomen. De voorstanders van een basisinkomen trek-

ken daarbij evenwel aan het kortste eind. Binnen het CDA en de CPN komt het basisinkomen in het kader van de discussie over de stelselherziening weliswaar aan de orde, maar er is nauwelijks sprake van een debat. De idee van het basisinkomen wordt bij voorbaat en unaniem van de hand gewezen. Ook binnen de FNV wordt op federatieniveau over het basisinkomen gesproken. De Voedingsbond FNV tracht eind 1984 een doorbraak binnen de vakbeweging te bewerkstellen en de FNV op haar congres door middel van een amendement tot een discussie over het basisinkomen te bewegen. Het amendement wordt verworpen, maar er lijkt toch beweging te komen binnen de FNV-gelederen. Vooral de steun voor dit amendement van de zijde van de ABVA/KABO breekt de unanieme weerstand van de grotere bonden om de discussie aan te gaan (Voedingsbond FNV 1986).

Wanneer de meeste maatschappelijke en politieke organisaties hun standpunten over de stelselherziening sociale zekerheid tegen het einde van 1984 hebben afgerond, verschijnt in het voorjaar van 1985 het rapport *Waarborgen voor zekerheid*, waarin de WRR een voorstel doet tot de introductie van een (gedeeltelijk) basisinkomen. Een nieuwe stimulans voor het debat. Dat een adviesorgaan van de regering het basisinkomen zo expliciet als mogelijk alternatief voor het bestaande stelsel van sociale zekerheid naar voren schuift, daagt uit. De weinige organisaties die tot dan toe nog geen standpunt hebben bepaald, zoals bijvoorbeeld de werkgeversorganisaties, kunnen daar nu niet meer omheen.

De WRR kiest voor een gedeeltelijk basisinkomen ter hoogte van *f* 450 per maand, gecombineerd met het handhaven van een collectieve minimale sociale zekerheid, het laten vallen van het verplichte karakter van de bovenminimale sociale zekerheid en het afschaffen van het minimumloon. De ideeën van de WRR hebben een dubbele uitwerking. Allereerst verlenen zij de discussie over het basisinkomen een meer technische en praktische inslag. Daarnaast leiden zij tot een vergaande verbreding van het debat. Vanuit alle hoeken van de samenleving wordt commentaar geleverd. Opmerkelijk groot is de stroom reacties in de tijdschrift- en dagbladpers. Enkele uitzonderingen daargelaten, zijn de reacties negatief. Algemeen luidt de kritiek dat het voorstel, ook al kondigt de WRR aan dat het voornamelijk bedoeld is als perspectief voor de langere termijn, als mosterd na de maaltijd komt. Bij de vormgeving van het nieuwe stelsel van sociale zekerheid kan het, zo is de heersende opvatting, geen rol van betekenis meer spelen. Die discussie wordt zo goed als afgerond beschouwd. Ook zijn veel commentatoren van mening dat de financiering onvoldoende is onderbouwd en economische effecten niet afdoende zijn doorgerekend. En, zo wordt ten slotte geconcludeerd, een van de belangrijkste doelstellingen van het plan, de vereenvoudiging van het stelsel van sociale zekerheid, wordt niet bereikt. Het oordeel van vakorganisaties, werkgevers en politieke partijen is negatief. Zelfs die organisaties die positief staan tegenover het basisinkomen, reageren kritisch. Het kabinet is van mening dat het basisinkomen tot een vergaande herverdeling van inkomens en een verhoging van de overdrachtsuitgaven leidt. Dat leidt tot een verhoging van de collectieve lasten en tot

afwentelingsreacties. Kortom, de nadelen wegen zwaarder dan de voordelen (Ministerie van Algemene Zaken 1985).

Na de golf van reacties op *Waarborgen voor zekerheid* komt het debat over het basisinkomen in kalmer vaarwater. Vanaf 1985 treden nauwelijks nog grote veranderingen op in de standpunten van de belangrijkste maatschappelijke en politieke organisaties. De reacties op het voorstel van de WRR hebben met name de voorstanders ter linkerzijde doen inzien dat een maatschappelijke doorbraak nog lang niet aan de orde is. Bovendien is duidelijk geworden dat zeer diverse motieven en opties aan het basisinkomen ten grondslag kunnen liggen. Deze inzichten wijzen op de noodzaak meer aandacht te besteden aan politiek-strategische aspecten en leiden uiteindelijk tot drie nieuwe oriëntaties binnen het debat.

Allereerst worden pogingen ondernomen het wat stilgevallen debat door middel van het presenteren van 'haalbare' voorstellen van nieuwe impulsen te voorzien. Zo verschijnt in 1985 een nieuwe brochure van de PPR waarin een variant van het gedeeltelijk basisinkomen van *f* 9000 per jaar wordt uitgewerkt, met als belangrijkste doelstelling het proces van arbeidstijdverkorting van een stimulans te voorzien (Van Ojik 1985).

Ten tweede wordt ter linkerzijde de behoefte gevoeld een zekere afgrenzing tot stand te brengen van de eigen (linkse) voorstellen ten opzichte van meer marktgerichte voorstellen en een bundeling van krachten ter hand te nemen. Een eerste poging daartoe vormt een manifestatie in april 1986 op initiatief van de Voedingsbond FNV, het Landelijk Beraad Uitkeringsgerechtigden, de PPR en de Werkgroep PvdA voor het basisinkomen. Deze manifestatie resulteert anderhalf jaar later in een blijvend samenwerkingsverband, de 'Werkgroep Basisinkomen'. Deze werkgroep heeft tot doel de voorstanders van een volledig basisinkomen meer op één lijn te brengen en het maatschappelijk debat van nieuwe impulsen te voorzien. Daarnaast staan het bevorderen van onderzoek en het ontwikkelen van een strategie van invoering op het programma.

Ten derde wordt meer aandacht besteed aan het internationale aspect van de invoering van een basisinkomen. In toenemende mate worden contacten gelegd met voorstanders en bondgenoten in het buitenland. Een aantal organisaties en groepen sluit zich aan bij het in 1986 opgerichte *Basic Income European Network.*

Ondanks deze aanzetten blijft een hernieuwde opleving van brede publieke belangstelling uit. Niet dat het debat verstomt. Regelmatig blijven publicaties verschijnen en worden nieuwe voorstellen gelanceerd. Met bijdragen van de zijde van de vakbeweging, wederom de WRR, de Kerken, politieke partijen en individuele burgers, voor alles wetenschappers.

13.4.3. De fase van politieke stellingname (1990-2000)

In het begin van de jaren negentig staat de discussie over de sociale politiek vooral in het teken van de houdbaarheid van de kaders van de brede verzor-

gingsstaat. In 1992 publiceert het Centraal Planbureau (CPB) zijn toekomststudie *Nederland in drievoud*. In een van de drie gepresenteerde scenario's voor de eenentwintigste eeuw, het optimistische Balanced Growth-scenario, schetst het CPB het bestaan van een basisinkomen van 100% van het sociaal minimum voor alleenstaanden. Dat basisinkomen wordt gecombineerd met een minimaal sociaalzekerheidsstelsel, maakt een geïntegreerd deel uit van het belastingstelsel en wordt geleidelijk ingevoerd. De bredere context wordt gevormd door meer marktwerking en een terugtredende overheid.

Dit plan vormt een startsein voor een meer precieze plaatsbepaling van de politiek ten opzichte van het basisinkomen. Het basisinkomen wordt niet langer als een 'radicaal' alternatief beschouwd, maar veeleer als een serieus te bestuderen optie voor een modernisering van de sociale zekerheid. De discussie verschuift van het 'voor' of 'tegen' naar meer praktische vragen rond de vorm, de hoogte, de voorwaarden en de wijze van financiering.

In 1993, het jaar dat de verkiezingsprogramma's voor de Tweede-Kamerverkiezingen van 1994 worden geformuleerd, wordt binnen de diverse politieke partijen ook over het basisinkomen gesproken. Het PvdA-programma legt sterke nadruk op burgerschap. In dat kader komt ook het basisinkomen ter sprake. Het programma noemt expliciet een aantal voordelen van het basisinkomen, maar tevens enkele belangrijke principiële en praktische problemen: de schending van het wederkerigheidsbeginsel en de te hoge publieke lasten. Dat betekent evenwel geen expliciete afwijzing van het idee. De PvdA spreekt zich uit voor experimenten met het basisinkomen op beperkte schaal en gebonden aan specifieke voorwaarden. GroenLinks pleit in zijn programma voor een basisinkomen in de vorm van een negatieve inkomstenbelasting. Een bescheiden aanzet zou vervolgens op termijn stapje voor stapje uitgebouwd kunnen worden tot een meer substantiële variant. Voor de overige partijen staat, evenals overigens voor de PvdA, vooral het 'werk, werk en nog eens werk'-adagium centraal. Niet te veel discussiëren over allerlei vernieuwingen binnen de sociale zekerheid, maar juist nadruk op 'werk boven inkomen'.

Een jaar later is het basisinkomen opeens volop in het nieuws. Twee ministers, Wijers van Economische Zaken en Zalm van Financiën, uit het paarse kabinet-Kok I pleiten voor een serieuze behandeling van het basisinkomen. Een belangrijk voordeel van het basisinkomen is volgens Wijers en Zalm dat het mensen zonder werk prikkelt de handen uit de mouwen te steken. Het geld dat is verdiend bovenop het basisinkomen, hoeft niet te worden terugbetaald aan de overheid. Dat heeft beslist een positieve invloed op de arbeidsparticipatie, verwachten de Ministers van Economische Zaken en Financiën. De overheid spaart bovendien geld uit doordat het dure controlesysteem van de uitkeringsinstanties kan worden afgeschaft. De politiek reageert sterk afhoudend.

De afhoudende opstelling van de politiek verhindert niet dat van diverse kanten, onder meer in de landelijke dagbladen, *De Telegraaf* uitgezonderd, wordt gepleit voor een serieuze behandeling van het basisinkomen. Zelfs premier Kok acht, desgevraagd, het basisinkomen "bespreekbaar". In een gesprek

voor de Wereldomroep zegt Kok zich te verbazen over de snelle afwijzende reacties van de grote fracties in de Kamer op de ideeën over een basisinkomen. Volgens Kok is een vorm van basisinkomen, waarbij werkenden en niet-werkenden zonder tegenprestatie een inkomen krijgen, op korte termijn weliswaar niet haalbaar, maar de idee verdient wel serieuze beschouwing voor de langere termijn (*de Volkskrant* 20 december 1994)

In de maanden die volgen blijft het debat de kolommen van de dagbladen vullen. In januari 1995 publiceert de Denktank Intermediaire Structuren (DIS), een gezelschap bestuurders, ambtenaren en wetenschappers, zijn *Keihard Sociaal. Werk, inkomen en de stadsstaat.* In dat geschrift pleit DIS voor de invoering van een basisinkomen van *f* 935 voor iedereen van 18 tot 65 jaar. Alle andere subsidies en uitkeringen worden afgeschaft. Het basisinkomen ligt ruim *f* 300 onder het huidige sociaal minimum voor een alleenstaanden, bijstandsmoeders gaan er zelfs *f* 700 op achteruit. Alleen gehandicapten krijgen een toeslag. De rest moet werken om te overleven. Volgens de DIS kan dat ook. Betaalde arbeid wordt door het basisinkomen goedkoper en dus komt er een overvloed aan banen en baantjes bij, vooral in de dienstverlenende sector.

In februari 1995 waarschuwt GroenLinks tegen de paarse uitkleding van de verzorgingsstaat en pleit voor het behoud van een "solidaire verzorgingsstaat" waarin wellicht ook plaats is voor een basisinkomen.

Begin maart 1995 houdt D66 zijn jaarlijkse congres. Het basisinkomen staat prominent op de agenda. De partij belicht via diverse inleidingen en in werkgroepen de verschillende kanten van een basisinkomen en stelt vast dat het basisinkomen als serieus alternatief voor het bestaande stelsel van sociale zekerheid beschouwd kan worden.

En vervolgens wordt het weer stil rond het basisinkomen. De doorzettende globalisering, maar voor alles de aanhoudende economische groei en daaraan gekoppeld een nieuwe schaarste op de arbeidsmarkt – nieuw in de zin van een combinatie van een toenemende krapte aan vooral beter geschoolde arbeidskrachten met een hoge mate van inactiviteit van burgers die (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt zijn of anderszins een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben – doen het debat over het basisinkomen verstommen. Het zwaartepunt van het sociaal-politieke debat komt voor alles te liggen op activering en reïntegratie, op het opvullen van de vele open vacatures.

13.5. De toekomst van het basisinkomen: een bredere interpretatie van het begrip burgerschap

Alvorens in te gaan op enkele toekomstperspectieven voor het basisinkomen nog even een kort resumé van het voorafgaande. Anders dan de 'moderne' verzekeringsopties die voornamelijk rusten op *industrially organized solidarity*, grijpt het basisinkomen terug op heel elementaire vormen van *social solidarity*. Het gaat feitelijk om het waarborgen van burgerschap in de meest brede betekenis van het woord, niet louter in termen van inkomen en betaalde arbeid, maar ook in termen van maatschappelijke deelname, opleiding en ontwikkeling, een

gezond leefmilieu, gezondheid, vrije tijd, vreugde en levensgeluk. De lange geschiedenis van het basisinkomen loopt vrijwel parallel aan de ontwikkeling van de sociale zekerheid. De op- en neergang van het pleidooi voor een basisinkomen hangt in sterke mate samen met de golfbeweging van het sociaal-economisch tij en is als een soort afgeleide daarvan veelal gekoppeld aan de vraag of de bestaande socialezekerheidsarrangementen wel zijn opgewassen tegen nieuwe problemen en uitdagingen die zich aandienen. En telkens weer blijkt tijdens deze debatten dat het basisinkomen niet alleen appelleert aan het instrumentele aspect van de sociale zekerheid, maar ook aan de wijze waarop de inrichting van de sociale zekerheid verwijst naar bredere processen van maatschappelijke ordening. Zoals bijvoorbeeld de inrichting van de twintigste-eeuwse arbeidssamenleving.

De geschiedenis van de sociale politiek, ten slotte bezien vanuit het gezichtspunt van de toekomstige verhouding tussen 'gangbare' socialezekerheidsopties aan de ene kant en het basisinkomen aan de andere, doet vermoeden dat deze verhouding in een aantal opzichten paradoxaal van aard is.

Om te beginnen betreft dat het gegeven dat een pleidooi voor een basisinkomen feitelijk verwijst naar mogelijke alternatieven inzake maatschappelijke ordening in bredere zin. Vooral daar waar het gaat om de betekenis en positie van betaalde arbeid binnen de moderne industriële samenleving. Het paradoxale is daarin gelegen dat ingeval de voorstanders van het basisinkomen hun ordeningsprincipes expliciet formuleren, zij ver verwijderd blijven van de kern van het sociaal-politieke debat. Naarmate zij bereid zijn afstand te doen van de kritische ondertonen van een bredere fundering van hun ideeën en meer de haalbaarheid van concrete voorstellen nastreven, wordt hun toegang tot het beleidsdebat verleend. Dat is een welhaast onontkoombare patsituatie. Of zij leggen zich neer bij een meer instrumentele inzet van aspecten van het basisinkomen binnen de gangbare sociale zekerheid, of zij voelen zich, welhaast onvermijdelijk, genoodzaakt toch de meer fundamentele aspecten te benadrukken en plaatsen zich vervolgens buiten de mainstream van het debat. Een tussenweg lijkt nauwelijks te bestaan.

Ten tweede verschijnt het basisinkomen juist altijd als een wenkend perspectief op momenten dat zich sociaal-economische problemen aandienen in de vorm van een betaalbaarheidscrisis van de bestaande socialezekerheidsarrangementen of sterk oplopende werkloosheid. Juist op momenten dat de financiële en sociaal-politieke voorwaarden voor de invoering van een geheel nieuw stelsel niet bepaald gunstig zijn te noemen. En op momenten dat de sociaal-economische toestand verbetert, de wereldeconomie boomt en de situatie op de arbeidsmarkt nieuwe tekenen van schaarste vertoont, wellicht hét moment om over daadwerkelijke invoering van een basisinkomen na te denken, lijken de belangrijkste politieke en maatschappelijke actoren verder nauwelijks geïnteresseerd in welke vernieuwing of welk experiment dan ook. Voorop staat business as usual zonder al te veel risico's te hoeven nemen.

Uiteindelijk zijn er evenwel toch trends aan te duiden die het basisinkomen ook voor de toekomst in zijn rol als uitdager voor het bestaande stelsel van sociale zekerheid overeind houden. Om te beginnen betreft dat het gegeven

dat de herstructurering die zich ten aanzien van de sociale zekerheid heeft voltrokken, het domein van de publieke verantwoordelijkheid voornamelijk heeft teruggebracht tot het garanderen van een bestaansminimum. Op dat terrein doen zich enkele problemen voor die eventueel langs de weg van een basisinkomen opgelost kunnen worden: beperkte individualisering op minimumniveau; het te ingewikkelde karakter van regelingen; de grote uitvoeringskosten voor een in principe eenvoudige waarborg; en het bestaan van de armoedeval.

Maar naast deze meer technische aspecten speelt een belangrijkere uitdaging. Dat betreft een aspect van het basisinkomen dat al door Thomas Paine, in zijn pleidooi voor een basisinkomen, naar voren werd geschoven: het gegeven dat het basisinkomen een belangrijke voorwaarde vormt voor volwaardig burgerschap. In de debatten over het basisinkomen aan het einde van de twintigste eeuw wordt dat aspect relatief verwaarloosd. De argumentaties voor de invoering van een basisinkomen zijn in belangrijke mate nogal instrumenteel van aard, zonder al te veel diepgang waar het om een meer maatschappelijke positionering gaat. Burgerschap wordt vanuit de traditie van de 'productieve deugd' voornamelijk opgevat als het bezitten van een mogelijkheid op basis van betaalde arbeid aan het maatschappelijke gebeuren deel te nemen. Dat vormt ook de onderliggende drijfveer voor het 'werk, werk en nog eens werk'-offensief van het afgelopen decennium. Deel hebben aan betaalde arbeid verschaft burgers ook rechten waar het gaat om publieke solidariteit. Het weigeren van deelname of het onvoldoende verrichten van inspanningen om deel te kunnen nemen, betekent feitelijk het afzien van het volledig kunnen beschikken over de vruchten van burgerschap, maatschappelijke solidariteit voorop.

Het basisinkomen biedt tegenover deze twintigste-eeuwse interpretatie van burgerschap zicht op een nieuwe vorm van burgerschap. De argumentatie van Van Parijs volgend waarbij hij maatschappelijke solidariteit afleidt op basis van het Paineaanse billijkheidscriterium, kan worden geargumenteerd dat elke individuele burger rechten kan doen gelden op een gelijk aandeel in het maatschappelijk erfgoed. In de rijke westerse productiemaatschappijen betekent dit dat revenuen van maatschappelijke vooruitgang, en ook individuele succesroutes daarbinnen, nooit louter individueel opgeëist kunnen worden, maar op basis van een bredere optie inzake maatschappelijk erfgoed verdeeld dienen te worden. Daarbij gaat het niet zozeer om de vraag of een individuele burger al dan niet rechtstreeks deelneemt aan die productieve bezigheid, maar om de vraag of burgers op basis van een zelfgekozen maatschappelijke activiteit deelnemen aan de samenleving. En dat zou in principe ook 'ledigheid' kunnen zijn; immers ook het juist *niet* volbrengen van bepaalde productieve activiteiten kan maatschappelijke meerwaarde opleveren. De eenentwintigste eeuw zal vragen om experimenten voorbij de traditionele arbeidsmarkt en voorbij de heersende vormen van sociale politiek en bestuur. Het is een samenhang waarbinnen het basisinkomen ook een voorwaarde vormt voor een hervorming van de verzorgingsstaat zelf. Eventueel zelfs een radicale wijziging, waarbij de publieke voorziening van onderwijs, maatschappelijke zorg, gezondheidszorg de oude institutionele, verkokerde en bureaucratische vormen verlaat voor

meer decentrale en sterk bottom-up gestuurde vormen. Het gaat om experimenten waarbij zelfgekozen maatschappelijke activiteiten of activiteiten in termen van zorg, opvoeding, verbeelding en bezinning hand in hand gaan met het opbouwen van netwerken, waarbinnen burgers de inrichting van de samenleving meer en meer zelf ter hand nemen. Om te beginnen heel dicht bij de eigen leefomgeving, maar op langere termijn ook binnen grotere regionale, nationale en internationale verbanden.

En hier keert het basisinkomen terug op zijn vertrouwde pad. Niet alleen een alternatief voor bestaande institutionele en instrumentele aspecten van de 'moderne' verzorgingsstaat en sociale zekerheid, maar tegelijkertijd ook een uitdaging de samenleving en heersende verhoudingen tussen burgers en groepen van burgers opnieuw te definiëren en vorm te geven.

Geraadpleegde literatuur

Albeda, W. (1971), 'Een negatieve inkomstenbelasting', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 26, 2: 78.

Andreae, J. (1619), *Christianapolis*.

Bacon, F. (1643), *Nova Atlantis*, Ultraiecti.

Ballod, K. (1898), *Ein Blick in den Zukunftsstaat. Produktion und Konsum im Sozialstaat*, Stuttgart: Dietz Verlag.

Bellamy, E. (1888), *Looking Backward*: 2000-1887, Boston.

Bellamy, E. (1897), *Equality for All*, Londen: Heinemann.

Beveridge, W. (1942), *Social Insurance and Allied Services*, London: HMSO.

"Beveridge-As-You-Go", *The Economist*, 25 december 1943.

Bisschoppelijke Vastenbrief nr. 11 (1980), *De mens in zijn arbeid*, Zeist.

Campanella, Th. (1623), *La Città del Sole*, München (1900): M. Ernst.

Centraal Planbureau (1992), *Nederland in drievoud*, Den Haag: Sdu.

Christiaanse, J.H. (1969), *Eerherstel voor de inkomstenbelasting*, Gorinchem: Noorduijn.

Cole, G.D.H. (1935), *Principles of Economic Planning*, London: MacMillan.

Cole, G.D.H. (1944), *Money. Its present and future*, London: Cassell.

Collet, C.E. (1919), 'Scheme for a State Bonus. A Rational Method of Solving the Social Problem', *The Economic Journal*, XXIX, 114.

Commissie-Van Rhijn (1945), *Sociale Zekerheid, Delen 1 en 2*, 's-Gravenhage: Algemene Landsdrukkerij.

Damme, D. van (1990), *Armenzorg en de staat*, Gent: Van Damme.

Denktank Intermediaire Structuren (1995), *Keihard Sociaal. Werk, inkomen en de stadstaat*, Oss: DIS.

Douglas, C. (1920), *Economic Democracy*.

Douglas, C. (1924), *Social Credit*.

Duboin, J. (1936), *Libération. Des bras à la machine, de la disette à l'abondance, de l'échange à la distribution*, Londres: OCIA.

Fourier, Ch. (1836), *La Fausse Industrie*, Parijs (1967).

Friedman, M. (1968), 'The case for the negative income tax: a view from the right', in Bunzel, J.H. (red.), *Issues of American Public Policy*, Englewood Cliffs.

Grapperhaus, F.H.M. (1970), 'Is de negatieve inkomstenbelasting een schrede vooruit op de weg naar de sociale rechtvaardigheid?', *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 99, 4986.

Halberstadt, V. (1971), *Negatieve inkomstenbelasting*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, nr. 127, Deventer: Kluwer.

Hertzka, Th. (1890), *Freiland. Ein soziales Zukunftsbild*, Dresden: Pierson.

Kam, C.A. de en P.A. de Graaf (1982), 'Een basisinkomen voor iedereen: een proef op de som', *Economische Statistische Berichten*, 67, 3344.

Kropotkin, P. (1892), *La conquête du pain*, Parijs: Tresse & Stock.

Kuiper, J.P. (1975a), 'Niet meer werken om den brode', in M. van Gils (ed.), *Werken en niet werken in een veranderende omgeving*, Amsterdam: Swets en Zeitlinger: 11-27.

Kuiper, J.P. (1975b), 'Volwaardige arbeid, ook voor minder-validen', in *AVO*, 1975, 6.

Mansvelt, A. van (1975), 'Vraagt de maatschappelijke structuur anno 1975 om enerzijds arbeidsloos basisinkomen, anderzijds niet-loonvormende arbeid?', in *Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde*, 53, 21: 681-684.

Ministerie van Algemene Zaken (1985), *Standpunt met betrekking tot het WRR-rapport 'Waarborgen voor zekerheid'*, nr. 257764, 10 oktober 1985.

Morus, Th. (1517), *Utopia*, Berlijn (1922): Hobbing.

Nota negatieve inkomstenbelasting (Kamerstukken II 1970/71, 11 206).

Ojik, B. van (1985), *Basisinkomen. Over arbeidsethos, inkomen en emancipatie*, Amsterdam: PPR Studiestichting.

Paine, Th. (1786), 'Agrarian Justice opposed to Agrarian Law, and to Agrarian Monopoly', in P.F. Foner (red.), *The Life and Major Writings of Thomas Paine*, Secaucus: Citadel Press.

Parijs, Ph. Van (1995), 'De solidariteit voorbij. Over de ethische transformatie van de verzorgingsstaat', in R.J. van der Veen en D. Pels (red.), *Het basisinkomen. Sluitstuk van de verzorgingsstaat?*, Amsterdam: Van Gennep: 53-78.

Pellikaan, H. en R.J. van der Veen (1986), 'Waarborgen voor zekerheid: spoorlijn naar basisinkomen-kapitalisme?', in *Beleid en maatschappij*, XIII, 5: 289.

Pels, D. en R. J. van der Veen (1995), 'Het basisinkomen: sluitstuk van de verzorgingsstaat?', in R.J. van der Veen en D. Pels (red.), *Het basisinkomen. Sluitstuk van de verzorgingsstaat?*, Amsterdam: Van Gennep: 7-52.

Popper-Lynkeus, J. (1878), *Das Recht zu leben und die Plicht zu sterben*, Wien.

Popper-Lynkeus, J. (1912), *Die Allgemeine Nährpflicht als Lösung der sozialen Frage*, 2. Auflage (1923), Wien.

Raad van Kerken (1980), *Over arbeid en inkomen*, Amersfoort: Sectie voor Sociale Vragen en de Werkgroep Nieuwe Levensstijl.

Rhys-Williams, J. (1943), *Something to Look forward for*, London.

Roebroek, J.M. en E. Hogenboom (1990), *Basisinkomen: alternatieve uitkering of nieuw paradigma?*, Den Haag: VUGA.

Roebroek, J.M. en M. Hertogh (1998), *'De beschavende invloed des tijds': twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*, Den Haag: VUGA.

Roscam Abbing, P.J. (1980), 'Arbeid en niet-arbeid, ethisch gezien', in H. Middel (red.), *Arbeid en niet-arbeid*, Deventer: Kluwer: 115-144.

Theobald, R. (1963), *Free Men and Free Markets*, New York.

Tobin, J. (1965), 'On Improving the Economic Status of the Negro', *Daedalus – Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, 94.

Voedingsbond FNV (1985), *En hij zag dat het goed was...*, Utrecht: FNV.

Voedingsbond FNV (1986), *Beschrijvingsbrief voor het Kongres van de Voedingsbond FNV*, Noordwijkerhout, 26 en 27 mei.

Weitenberg, J. (1981), 'Over de grenzen van verdelingspolitiek', in P.J. Eijgelshoven en L.J. van Gemerden (red.), *Opstellen voor Jan Pen. Inkomensverdeling en openbare financiën*, Utrecht/Antwerpen: Spectrum: 298-320.

Weitling, W. (1842), *Garantien der Harmonie und Freiheit*, Berlijn: Vorwärts (1908).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1981), *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1983), *Beleidsgerichte toekomstverkenningen. Deel 2. Een verruiming van perspectief*, Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1985), *Waarborgen voor zekerheid*, Den Haag: WRR.

Jacobus Gerardus Suurhoff

© ANP 2001



Ko Suurhoff is geboren op 23 juli 1905. Hij kwam uit een sociaal-democratisch gezin. Na zijn schoolopleiding en enkele baantjes in het bedrijfsleven trad hij in dienst van de socialistische vakbeweging, sinds 1930 werkte hij voor het NVV. In 1939 werd hij gekozen tot Tweede-Kamerlid voor de SDAP. Na de oorlog zat hij tot 1952 voor de PvdA in de Tweede Kamer. Tegelijk was hij hoofdbestuurslid van het NVV. In de Kamer hield hij zich in het bijzonder met sociale zaken bezig. Zo was hij woordvoerder van zijn fractie bij de behandeling van de Noodwet Ouderdomsvoorziening, een noodvoorziening, in Suurhoffs woorden: "een forsche aanloop, een gedurfde aanpak om in den meest dringenden nood nu op korten termijn te voorzien en (de regeling) geeft alle reden te hopen, dat straks ook de definitieve oplossing er een in grooten stijl en van brede allure zal zijn." Die definitieve oplossing zou de AOW worden. In 1952 maakte Suurhoff de overstap naar het kabinet. Hij werd Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Van Rhijn was een van zijn staatssecretarissen. Suurhoff was een hardwerkende, daadkrachtige minister, nuchter, met een kristalhelder verstand, op en top een bestuurder. Het verhaal gaat dat hij de toelichtingen bij zijn wetsvoorstellen zelf schreef. Samkalden, de latere burgemeester van Amsterdam, noemde Suurhoff "een der grootste naoorlogse bouwers aan onze sociale wetgeving". Hij was minister van 1952 tot 1958. Het belangrijkste wapenfeit van Suurhoff is ongetwijfeld de AOW. Hij wordt beschouwd als de architect van deze regeling. De AOW is "het grote monument van Suurhoffs legislatieve werkzaamheid", aldus Samkalden. De AOW was een mijlpaal in de geschiedenis van de sociale zekerheid. Dit werd algemeen zo gevoeld. Het was de eerste volksverzekering, een idee dat de Commissie-Van Rhijn uit Engeland had meegebracht, maar in Nederland slechts langzaam wortel had geschoten. Verder werd de AOW gezien als een synthese van staatspensioen en sociale verzekering. Daarmee werd de deccenialange strijd tussen de voorstanders van beide typen ouderdomsvoorziening beëindigd. Suurhoff zelf

noemde de AOW een "groots opgezette sociale maatregel". Na de aanvaarding van het voorstel door de Tweede Kamer applaudisseerden de Kamerleden en de Kamervoorzitter feliciteerde de regering met de aanvaarding van het wetsontwerp, "waardoor de ongelukkige woordcombinatie 'oud en arm' zal verdwijnen". Een Kamervoorzitter met weinig historisch besef. Ook de Noodwet Ouderdomsvoorziening uit 1947 was immers al om die reden geprezen. De minister betaalde zelf de eerste AOW-uitkering uit aan de 70-jarige voormalige belastingambtenaar A. Bakker uit Amsterdam. Dit gebeurde op 2 januari 1957. Behalve de AOW ontwierp Suurhoff ook de AWW. De parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel heeft hij niet meegemaakt, omdat hij eind december 1958, kort na de indiening van het voorstel, wegens de val van het vierde kabinet-Drees moest aftreden. Na een kort parlementair intermezzo was Suurhoff nog enige tijd Minister van Verkeer en Waterstaat in het kabinet-Cals. Hij overleed op 14 maart 1967.

(F.M. Noordam)

14. De lotgevallen van privacy in de sociale verzekeringen

H.H. de Vries en A.J.M. van Wezel

14.1. Inleiding

Het recht op privacy, zoals verankerd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, heeft op het terrein van de sociale verzekeringen een opmerkelijke ontwikkeling doorgemaakt. Juist op dit terrein gaven ontwikkelingen door de jaren heen vaak een nieuwe impuls aan het privacydebat, uitmondend in beleidsmaatregelen, wet- of regelgeving die ook voor de privacybescherming op andere terreinen van belang werden. Zo vormden de sociale verzekeringen een belangrijk toneel voor de ontwikkeling van de privacybescherming in Nederland. Omgekeerd heeft privacybescherming zeker ook de ontwikkeling van de sociale verzekeringen beïnvloed. Nu eens als rem op nieuwe ontwikkelingen, dan weer – vooral na de totstandkoming van wetgeving ter bescherming van persoonsgegevens – als legitimatie voor gegevensuitwisseling (zie Overkleeft-Verburg 1995). Opmerkelijk daarbij is ook dat privacybescherming tegen het decor van de sociale verzekeringen van kleur is verschoten: van een recht in handen van een individuele verzekerde/uitkeringsgerechtigde is het in sterke mate verworden tot een instrument in handen van partijen die mede door middel van de persoonsgegevens hun positie willen veiligstellen en hun autonomie ten opzichte van derden willen handhaven. Bovendien is de privacybescherming door de (gedeeltelijke) privatisering van het financiële risico van de loonderving wegens ziekte sterk onder druk komen te staan. Dat heeft geleid tot het aanleggen van noodverbanden, die onvoldoende recht doen aan het fundamentele karakter van het privacyrecht.

In het navolgende zullen wij aan de hand van een chronologisch overzicht – voor een schets van de actuele stand van zaken verwijzen wij naar Van Eck (2000) – de lotgevallen van privacy in de sociale verzekeringen meer in detail volgen. Behalve aan de ontwikkeling van de privacybescherming in wetgeving en rechtspraak zullen we met name ook aandacht schenken aan een aantal bepalende beleidsontwikkelingen, met inbegrip van soms vooruitstrevende plannen die de informatievoorziening in de sector betreffen, en de redenen waarom deze niet zijn gerealiseerd. Een en ander hangt ook samen met de gewijzigde taakopvatting en de gewijzigde rol van de uitvoeringsinstanties van de sociale verzekeringen: werd aanvankelijk de taak van de uitvoeringsinstanties gezien als het collecteren en distribueren van geld. In de jaren tachtig

groeide het inzicht dat de rol van de uitvoeringsinstanties veel meer omvat. De uitvoering van de sociale verzekeringen is een omvangrijk gegevensverwerkend bedrijf waar de kwaliteit van gegevens van doorslaggevend belang is voor de rechtmatigheid van de uitvoering. Het streven naar 99% rechtmatigheid (zie de Regeling rechtmatigheidsverklaring sociale verzekeringen 1997, Stcrt. 1997, 41) in de uitvoering noopt dan ook tot het ontwikkelen van een gericht informatiebeleid.

In de detailschets komen onder meer de aanzetten tot ontwikkeling van een centrale personenadministratie in de sociale verzekeringen aan de orde. We zullen zien dat deze inmiddels virtueel is gerealiseerd door het gebruik van een gemeenschappelijke verwijsindex (GVI). We gaan ook in op de steeds intensievere gegevensuitvraag door de overheid (SVR 1989). Diverse uitvoeringsinstanties hebben, in het licht van de verfijning en de onderlinge afstemming van de geldende regelingen, een steeds grotere behoefte aan meer en meer gedetailleerde individuele, situationele gegevens. De verwerking daarvan noodzaakt tot een andere wijze van administreren. Dat de verplichting tot verstrekking van meer en meer gedetailleerde persoonsgegevens een beperking meebrengt van het recht op privacy van de individuele persoon, behoeft nauwelijks betoog. Toelichting behoeft wel de wijze waarop de gegevens worden verzameld en vervolgens worden verwerkt. Opvallend is bijvoorbeeld dat het individu zelf een steeds kleinere rol vervult in de verstrekking van hemzelf betreffende gegevens. Juist de werkgever fungeert als bron, althans als doorgeefluik van werknemersgegevens aan de uitvoeringsinstanties. Daar komt bij dat de detaillering van de regelingen, het complexe samenspel tussen de betrokken uitvoeringsinstanties en het feit dat het individu pas zelf direct met deze instanties te maken krijgt wanneer hij een uitkering aanvraagt, maakt dat de burger steeds minder zicht krijgt op de verwerking van zijn persoonsgegevens in de sector van de sociale verzekeringen. Het gebrek aan transparantie en het gebrek aan invloed op de gegevensverwerking beperken de rechten van het individu aanzienlijk.

14.2. Periode tot de jaren zeventig

In de periode tot de jaren zeventig lijkt privacybescherming in de uitvoering van de sociale verzekeringen geen item. De Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV) van 1952 kent wel een uitgebreide inlichtingenplicht voor eenieder (werkgevers, werknemers, publieke lichamen en uitvoeringsorganen) aan de uitvoeringsorganisaties ten behoeve van de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Waarborgen voor een zorgvuldige omgang met de verstrekte persoonsgegevens zijn er niet. Pas in de jaren zestig, om precies te zijn in 1962, wordt een geheimhoudingsplicht geïntroduceerd in de OSV. Op de bij de uitvoering betrokken personen komt dan de verplichting te rusten tot geheimhouding van alle zaken waarvoor geheimhouding is opgelegd. Daarmee is niet meer dan een eerste aanzet gedaan voor privacybescherming in de sociale verzekeringen. Immers, privacybescherming is meer dan het afschermen en beveiligen van gegevens. Privacybescherming dwingt er ook toe dat de verzamelaar van

gegevens zich een fundamentele vraag stelt: voor welke doeleinden worden persoonsgegevens verzameld en vervolgens gebruikt? Is het noodzakelijk om persoonsgegevens te verwerken? Hoe verhoudt het doel van de verwerking zich tot de belangen en vrijheden van het individu (proportionaliteit)? En kan het doel dat met de verwerking voor ogen staat wellicht ook worden bereikt op een wijze die minder belastend is voor de rechten en vrijheden van het individu (subsidiariteit)?

14.3. Jaren zeventig

In de jaren zeventig is sprake van een groeiende maatschappelijke privacyongerustheid die een sterke impuls geeft aan de totstandkoming van (grond)wettelijke bescherming van het recht op privacy (De Graaf 1977; Holvast 1986). Met name de opkomst van de computer en de snelle ontwikkelingen in de informatietechnologie voeden de privacyonrust. Illustratief is dat een computer in publicaties uit die tijd wordt bestempeld tot 'Database of Databeest?' (Groosman en Overkleeft 1973), en dat een computergebruiker al snel wordt geassocieerd met Orwell's 'Big Brother'. Het is niet onbegrijpelijk dat juist in die tijd de verplichting tot deelname aan de veertiende volkstelling veel verzet wekt: voor het eerst zullen de gegevens in computers verwerkt worden. De sabotage van de volkstelling op 28 februari 1971 heeft een zodanige omvang dat de uitkomsten onbetrouwbaar en dus onbruikbaar blijken te zijn. Niet lang daarna laait de privacyonrust opnieuw op, omdat bekend wordt dat de overheid overweegt een Centrale Personenadministratie/Landelijke basisadministratie (CPA/LBA) in te voeren, waarin alle Nederlanders onder een eigen persoonsnummer geregistreerd zullen worden. De roep om maatregelen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met computersystemen wordt dan steeds luider. De regering besluit daarom de plannen voor de CPA/LBA op te schorten totdat wetgeving ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tot stand is gebracht. Op dat moment kan de regering nog niet bevroeden dat de totstandkoming van deze Wet persoonsregistraties (WPR) een periode van maar liefst achttien jaar in beslag zal gaan nemen.

Privacybescherming in de uitvoering van de sociale verzekeringen is ook in de jaren zeventig nog geen onderwerp van discussie. De Staatscommissie bescherming persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties (Commissie-Koopmans) is ingesteld in 1972, omdat de steeds ruimere toepassing van moderne informatietechnieken voor de opslag, verwerking en verspreiding van persoonsgegevens noodzaakt tot bezinning op de wenselijkheid door middel van wettelijke regels de persoonlijke gegevens veilig te stellen en tot bezinning op de gevaren van gegevensverzameling. Deze commissie bereidt de wetgeving ter bescherming van persoonsgegevens voor. Zij bespreekt in haar eindrapport een aantal sectoren waar bescherming van persoonsgegevens een bijzonder risico oplevert. De socialeverzekeringssector wordt daarbij evenwel niet genoemd. Dit past in de beleving van de rol van de uitvoeringsorganisatie, zoals hierboven samengevat: het collecteren en distribueren van geld. De Staatscommissie-Koopmans wijst wel op de bijzondere risico's die verbonden

zijn aan de omgang met medische persoonsgegevens. Deze gegevens worden in het concept-voorontwerp van wet, opgesteld door de commissie, bestempeld tot "gevoelige gegevens". Voor de geautomatiseerde verwerking van deze gegevens is volgens het voorontwerp een vergunning vereist. Aparte aandacht besteedt de commissie nog aan het inzagerecht van de individuele persoon in medische en psychologische gegevens. Een terrein waar de Staatscommissie bijvoorbeeld zeker voor ruime inzagerechten wil pleiten is dat van de medische keuringen voor verzekeringen: "Op basis van de daaruit verkregen gegevens worden immers beslissingen genomen die voor de betrokkenen van ingrijpend belang kunnen zijn, terwijl van een werkelijke vrijwilligheid bij het zich onderwerpen aan de bedoelde keuringen nauwelijks sprake zal zijn." (Commissie-Koopmans 1976: 86). Hier raakt de Staatscommissie de kern van de privacyproblematiek in de sociale verzekeringen: de omgang met medische, gevoelige gegevens, de drangpositie waarin de verzekerde/uitkeringsgerechtigde verkeert en het feit dat op basis van de desbetreffende gegevens voor de betrokkene beslissingen genomen kunnen worden die van ingrijpend belang kunnen zijn, raken immers aan diens bestaanszekerheid. Deze argumenten zijn ook nu nog van toepassing en worden anno 2000, onder meer door de Registratiekamer, aangevoerd als motivering voor een specifieke regeling van de omgang met persoonsgegevens in de sector van de sociale verzekeringen (Registratiekamer 1999).

In de jaren zeventig wordt ook de wijziging van de Grondwet (Gw) voorbereid. In dat kader wordt onder meer gediscussieerd over de formulering van een nieuw, algemeen grondrecht op privacy. Van dit grondrecht maakt deel uit de opdracht aan de wetgever om wetgeving tot stand te brengen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens (art. 10 lid 2 Gw) en inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens (art. 10 lid 3 Gw). Vanaf dat moment is de voorbereiding van de wetgeving tot bescherming van persoonsgegevens geen vrijblijvende zaak meer.

14.4. Jaren tachtig

14.4.1. Grondrecht

De jaren tachtig kunnen worden gekenmerkt als de periode waarin privacy als recht in opkomst is. In 1983 wordt het algemene grondrecht op privacy daadwerkelijk verankerd in de Nederlandse Grondwet en als volgt vertaald: "Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer." (art. 10 lid 1 Gw). Dit "algemene privacygrondrecht" (Overkleeft-Verburg 1982) vormt een aanvulling op een reeks grondrechten die aspecten van privacy betreffen, waaronder het recht op onschendbaarheid van de woning (artikel 12 Gw). Juist dit laatste grondrecht zou ook in de socialeverzekeringssector bij controleactiviteiten in de vorm van huisbezoek aan de orde kunnen zijn. In de literatuur en beleidsdocumenten

vinden we echter geen aanwijzingen dat dit aspect van privacybescherming in de sociale verzekeringen tot veel discussie aanleiding heeft gegeven. Een verklaring kan zijn dat uitkeringsgerechtigden controle door de (vroegere) bedrijfsverenigingen als vanzelfsprekend accepteerden en deze niet hebben ervaren als een inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer. Ook sociale controle, onder meer op zwartwerkers en koppelbazen, was lange tijd een normaal en maatschappelijk geaccepteerd verschijnsel. Deze vorm van controle werd niet geplaatst in het teken van privacyaantasting.

14.4.2. Misbruik en oneigenlijk gebruik

Dat verandert in de jaren tachtig in het licht van de discussie over misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale verzekeringen en sociale voorzieningen (vgl. de bijdrage van Terpstra). Privacybescherming wordt dan in beleidsdiscussies regelmatig opgeworpen als een rem op vergaande controle. In die tijd verschijnen in Nederland ook de eerste belangwekkende arresten over privacybescherming, zoals het arrest-*Van Bekkum/ GMD* (HR 2 december 1988, NJ 1987/752). In dit arrest erkent de Hoge Raad (HR) het recht op inzage van persoonsgegevens "dat wel samenhangt met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, maar een zelfstandig karakter draagt" en dat ook geldt wanneer het de betrokkene niet om eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer is te doen, maar om het verkrijgen van gegevens in verband met een aanhangige of nog aan te spannen procedure. Veel aandacht in het privacydebat krijgt met name het arrest-*Edamse bijstandsmoeder* (HR 9 januari 1987, NJ 1987/928). Deze uitspraak heeft ook betekenis voor de socialeverzekeringssector. De casus betrof een bijstandsmoeder die door haar buurman (voormalig adjunct-directeur van de sociale dienst) in de gaten werd gehouden, omdat bij haar "al enige weken een 45-jarige man in huis was, die er ook sliep". De buurman drong aan op onderzoek, omdat mogelijk sprake was van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Na (her)onderzoek werd de bijstandsuitkering inderdaad stopgezet. In kort geding vorderde de vrouw onder meer dat het haar buurman verboden wordt nog langer uitlatingen te doen over haar privé-leven. In het arrest stelt de HR vast dat de buurman door het langdurig (enkele jaren) doen van waarnemingen over het privéleven van zijn buurvrouw, met inbegrip van intieme details over haar relaties, en het daarover rapporteren aan de sociale dienst, een inbreuk heeft gemaakt op haar recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Echter, van een onrechtmatige daad, zoals de vrouw stelt, is volgens de HR geen sprake. In dit geval is er een rechtvaardigingsgrond voor de inbreuk, omdat een verband kan worden gelegd met de inmenging van het openbaar gezag met het oog op de controle op de naleving van de Bijstandswet. Specifiek in dit arrest is overigens dat volgens de HR van het recht op privacy, "dat aansluit op vergelijkbare ontwikkelingen in andere landen en dat naar zijn inhoud mede wordt bepaald door artikel 8 EVRM, (...) moet worden aangenomen, dat het ook werking heeft tussen burgers onderling". Aan het grondrecht komt met andere woorden ook een zekere 'horizontale werking' toe in de relatie tussen burgers onderling (vgl. Verhey 1992) Die afweging was

nodig omdat de buurman zijn waarnemingen en uitlatingen had gedaan in zijn rol van privépersoon, niet als ambtenaar.

14.4.3. Tipgevers

Door de jaren heen is de rol van (al dan niet anonieme) tipgevers van groot belang gebleken voor de controle op de naleving van de voorschriften. In de jaren negentig zijn er zelfs gratis 'kliklijnen' opengesteld, die na aanvankelijke commotie, maatschappelijk geaccepteerd werden, evenals de rol van 'getuige die spontaan aangifte doet' of 'tipgever', eerder ronduit uitgemaakt voor "verklikker" (naar Verkade in zijn noot bij NJ 2000/613). In de afweging van het maatschappelijk belang van het opsporen en voorkomen van fraude wordt het privacybelang van de betrokkene al snel ondergeschikt gemaakt. In het jaar 2000 buigt de HR zich opnieuw over een tip, deze keer over WAO-fraude, en deze keer van een anonieme getuige (HR 16 juni 2000, NJ 2000/613). De betrokken uitkeringsgerechtigde vraagt inzage in zijn dossier bij het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK), meer specifiek in de brief van de anonieme tipgever. Het GAK weigert inzage in de brief te verlenen. Het Gerechtshof te Leeuwarden overweegt dat het GAK belang heeft bij het verkrijgen van voor zijn werkzaamheden relevante informatie via derden en dat zowel het GAK als die informanten belang hebben bij vertrouwelijkheid. Daartegenover staan de belangen van de uitkeringsgerechtigde, die in dit geval stelt dat hij een procedure wegens laster tegen de informant wenst te beginnen. Het Hof stelt dat de uitkeringsgerechtigde weliswaar geen inzage heeft verkregen in de correspondentie, maar wel is geïnformeerd over de, in het kader van de uitvoering van de taken van het GAK, door de informant verstrekte relevante gegevens. Dat brengt het Hof tot het oordeel dat de belangen van het GAK en de informant in de gegeven omstandigheden zwaarder dienen te wegen dan die van de uitkeringsgerechtigde. Inzage in de brief mocht dus door het GAK worden geweigerd met een beroep op artikel 30 onder e van de WPR. Volgens de HR heeft het Hof daarmee geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

14.4.4. Plannen voor de informatievoorziening

In de jaren tachtig vindt in de uitvoering van de sociale verzekeringen een belangwekkende verandering plaats, die tevens het startsein vormt voor het debat over privacybescherming in deze sector. De tot dan toe *gevalsgerichte* behandeling en registratie wordt getransformeerd tot een *persoonsgerichte* behandeling en registratie. Daarmee verdwijnt een als vanzelfsprekend ingebouwde bescherming van de privacy, in zoverre dat weinig overzicht bestond over de administraties en de daarin genummerde gevallen. Deze situatie is niet langer werkbaar vanwege de toegenomen complexiteit van het socialezekerheidsstelsel. Regelingen krijgen meer onderlinge samenhang. De trend is om meer individuele en situationele kenmerken van de leefomstandigheden van de verzekerde en de uitkeringsgerechtigde bij het nemen van beslissingen in aanmerking te nemen. De toegenomen informatiebehoefte vraagt om een

andere wijze van administreren. Vanaf het begin van de jaren tachtig worden daarom studies verricht naar de mogelijkheid en de wenselijkheid van de totstandkoming van een Centrale Persoonsregistratie Sociale Verzekeringen (CPSV) (SVR 1985). Deze centrale registratie zou ten dienste moeten staan van de uitvoering van de wetgeving door de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de bedrijfsverenigingen, de Gemeenschappelijke Medische Dienst en de ziekenfondsen. Het belang van privacybescherming vormt het onderwerp van een afzonderlijke voorstudie voor de CPSV (SVR 1982) om de maatschappelijke aanvaardbaarheid van een dergelijke registratie in een kader te plaatsen. Het eindrapport concludeert uiteindelijk dat over de doelstelling en de werking van de CPSV geen eenduidigheid bestaat. De betrokken partijen zijn het niet eens over wat men wil, laat staan hoe dat te realiseren.

Daarbij speelt ongetwijfeld ook een rol dat de partijen tot verschillende sectoren behoren en hun autonomie wensen te bewaren. Kortom, op dat moment zijn de sector van de sociale verzekeringen, aanverwante sectoren en de maatschappij nog niet klaar voor een centrale persoonsregistratie.

14.4.5. Praktijk

De ontwikkelingen gaan echter in hoog tempo door. Sinds 1985 zijn de uitvoeringsorganen op een Aanwijzing van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verplicht de administratie persoonsgericht in te richten. De transformatie van de gevals- naar de persoonsgerichte administratie wordt definitief mogelijk gemaakt door de invoering van het zogenaamde sofi-nummer. Juist de invoering van het sofi-nummer heeft de discussie over de privacybescherming, niet alleen in de socialeverzekeringssector, maar ook daarbuiten, opnieuw aangewakkerd. De vrees bestaat namelijk dat een uniek, identificerend persoonsnummer daadwerkelijk gehanteerd zal worden om diverse registraties, die fysiek van elkaar gescheiden blijven, aan elkaar te koppelen. Door koppeling van persoonsregistraties en/of persoonsgegevens – vereenvoudigd door de beschikbaarheid van een identificerend nummer – zou een zeer gedetailleerd administratief schaduwbeeld van individuele personen gevormd kunnen worden, onder omstandigheden en op momenten dat de individuele persoon zich daarvan niet bewust zou zijn en daar geen invloed op zou kunnen uitoefenen. Dat veroorzaakt het "unheimische" gevoel dat men aan een anonieme macht wordt onderworpen. Bij de parlementaire behandeling van de Sofi-wet wordt sterk aangedrongen op waarborgen voor een restrictief gebruik van het nummer. Dit moet sectorbepaald blijven. Uiteindelijk stelt de Tweede Kamer de definitieve invoering van het sofi-nummer afhankelijk van de totstandkoming van wetgeving tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Om die reden wordt in alle haast de WPR op 'derde' kerstdag 1988 door de Eerste Kamer gejaagd. Een deel van de kamerleden blijft uit protest weg. Maar de fuik is gezet: de hele uitvoeringsorganisatie is dan immers al ingericht op de invoering van het sofi-nummer, vijf dagen later, met ingang van 1 januari 1989. Zo wordt de WPR, na een totstandkomingsproces van achttien jaar, uiteindelijk nauw verknoopt met de Sofi-wet, over de eindstreep getrokken.

Met de wijziging van de OSV als gevolg van de Sofi-wet krijgt de verzekerdenadministratie een wettelijke basis (Van Wezel e.a. 1991). In deze basisregistratie worden alle werknemers die verzekerd zijn op grond van de werknemersverzekeringen, op sofi-nummer geregistreerd. Met de invoering van de Sofi-wet is in de socialeverzekeringssector ook een specifiek privacyregiem geïntroduceerd: nauw omschreven is dat persoonsgegevens slechts mogen worden uitgewisseld tussen met name genoemde instanties en voor het overige geheim moeten blijven. Dit zogenaamde 'gesloten verstrekkingenregiem' is door de jaren heen, in samenhang met de verruiming van het gebruik van het sofi-nummer, wel steeds verder opgerekt. De verstrekking van gegevens is immers verruimd tot bijvoorbeeld pensioenfondsen en particuliere verzekeraars voor de uitvoering van pensioenregelingen en tot arbodiensten (als verlengde arm van de werkgevers). Uiteindelijk werd in de loop van de jaren negentig het restrictieve regiem voor het gebruik van het sofi-nummer de facto losgelaten door het afdrukken van het nummer op wettelijke legitimatiebewijzen (paspoort, rijbewijs). Daarmee is de deur voor het (oncontroleerbaar) verder gebruiken van het nummer op een kier gezet. In de concept-SUWI-wet van oktober 2000 wordt het uitgangspunt van gesloten uitwisseling (mogelijk) zelfs verlaten.

De ontwikkelingen tot zover overziende, valt op dat de waarborgfunctie van de wettelijke verankering van de privacybescherming beperkt is gebleven: privacybescherming fungeerde vooral ook als legitimatie voor het doorvoeren van tal van beleidsvoornemens die in de kern privacyaantasting meebrengen. Opmerkelijk is ook dat de verzekerde/werknemer gaandeweg steeds minder zelf wordt gezien als de bron van hem betreffende persoonsgegevens. De gewijzigde OSV (1989) voorziet in een mededelingsplicht van de werknemer aan de werkgever, waarbij de werkgever optreedt als doorgeefluik aan de diverse instanties. De werkgever wordt meer en meer gezien als authentieke bron van de persoonsgegevens van bij hem in dienst zijnde werknemers.

14.4.6. Nieuwe plannen voor de informatievoorziening

Spoedig wordt duidelijk dat de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens van doorslaggevend belang zijn voor de kwaliteit van de besluitvorming in de sector. Er is behoefte aan een betrouwbare en simpele structuur van de informatieverwerking. In 1988 verschijnt het rapport *In enkelvoud invullen svp* van de Voorlopige Raad voor de Persoonsinformatievoorziening (1988). Met het oog op de introductie van een nieuwe structuur in de persoonsinformatiehuishouding van de overheid, beveelt de raad onder meer aan dat persoonsgegevens zoveel mogelijk aan basisregistraties ontleend worden (ter voorkoming van dubbele opslag en discrepanties) en dat gegevens zoveel mogelijk decentraal worden beheerd en door middel van centrale verwijsindexen worden uitgewisseld, het liefst in geautomatiseerde netwerkvorm. Privacy vormt voor de Raad een integraal onderdeel van het informatiebeleid.

Aan het eind van de jaren tachtig verschijnt binnen de sector het eindrapport over de CPSV (SVR 1989). Er is inmiddels veel veranderd in de sector,

zoals de invoering van de verzekerdenadministratie, de invoering van het sofinummer en de inwerkingtreding van de WPR. Het eindrapport geeft aan dat er inmiddels verzekerdenadministraties zijn, maar dat voor de vervulling van een aantal functies in de informatievoorziening behoefte bestaat aan een schakelpunt (index). Immers de bij de verschillende uitvoeringsorganisaties gerealiseerde verzekerdenadministraties zijn zogezegd 'stand alone'.

14.5. Jaren negentig

14.5.1. Realisatie plannen

Pas in de jaren negentig wordt na weer een Aanwijzing (augustus 1993) van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een GVI ingevoerd. Met ingang van 1 januari 1994 is een uitgeklede, 'virtuele' variant van de CPSV voor de werknemersverzekeringen gerealiseerd. In deze gemeenschappelijke verwijsindex wordt per geverifieerd sofi-nummer de financiële verhouding (dienstverband en/of uitkering) en het kantoor van de uitvoeringsinstelling (uvi) geregistreerd. Doel van de verwijsindex is de communicatie tussen de uvi's te ondersteunen ten behoeve van een juiste uitvoering van de socialeverzekeringswetten en oneigenlijk gebruik en fraude van de werknemersverzekeringen te voorkomen.

14.5.2. Organisatie informatievoorziening

In de praktijk prefereren de uvi's verificatie van gegevens bij de start van de relatie. De kwaliteit van de gegevens bepaalt immers mede de beslissingen die op basis van de gegevens worden genomen (de rechtmatigheidseis waarop het College van toezicht sociale verzekeringen toetst). Dat betekent dat de werkgevers aan de poort van de verzekerdenadministratie staan. Zij zijn op grond van de Wet op de identificatieplicht verplicht de identiteit van de werknemer op basis van een wettelijk legitimatiebewijs vast te stellen. Bij opname in de verzekerdenadministratie wordt het sofi-nummer geverifieerd bij de Belastingdienst. De persoonsbeschrijvende gegevens (naam, adres, woonplaats (NAW)) worden bij de gemeentelijke basisadministratie (GBA) geverifieerd. Na verificatie wordt bij de betreffende persoon in de GBA een aantekening gemaakt. In geval van wijziging van de NAW-gegevens wordt de uvi automatisch geïnformeerd. De Belastingdienst en de GBA zijn – met andere woorden – authentieke bronnen voor de verzekerdenadministratie.

14.5.3. Gemeenschappelijke verwijsindex

De GVI biedt een inhoudsopgave op grond waarvan kan worden vastgesteld wie met welke instanties een relatie heeft. Door relaties te leggen tussen verschillende verzekerdenadministraties en de uitkeringsregistraties functioneren de verzekerdenadministratie en de uitkeringsregistratie nu als één administratie. Et voilá: de Centrale persoonsregistratie sociale verzekeringen in de sector van de werknemersverzekeringen is voltooid.

De verwijsindex krijgt echter een veel groter bereik: bij de bouw van de GVI is er al rekening mee gehouden dat in de toekomst andere uitvoeringsorganisaties die een verwante taak uitvoeren, zich zullen melden om via de GVI de gegevens uit de registratie van de uvi's te benaderen voor de ondersteuning van hun eigen werkproces. De ervaringen die de uvi's hebben opgedaan met het koppelen van bestanden en de te verwachten toename van complementaire en elkaar opvolgende uitkeringen doen de uvi's van sociale verzekeringen inzien dat zij in de toekomst in toenemende mate afhankelijk zullen zijn van elkaars informatiehuishouding. Deze groeiende afhankelijkheid en de te verwachten proliferatie van gegevensuitwisselingen tussen uitvoeringsorganen onderling beperkt zich niet tot de eigen sector. Ook vanuit andere sectoren (gemeentelijke sociale diensten, ziekenfondsen, Belastingdienst, Informatiebeheergroep (IBG), etc.) wordt een toename van berichtenuitwisseling verwacht. Berichtenuitwisseling vereist afspraken en organisatie om chaos te voorkomen. Dit inzicht vormt de aanleiding voor een initiatief van de SVB en de uvi's, verenigd in Informatie Diensten Sociale Verzekeringen (IDSV). Dit is een coöperatie waarin de uvi's samen het beheer en de organisatie van de GVI hadden ondergebracht (de GVI wordt nu door het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) beheerd). Zij gaan een samenwerkingsverband aan om te waarborgen dat de onvermijdelijke stroom van gegevens beheersbaar blijft en er niet een onoverzichtelijk geheel van bilaterale regelingen ontstaat. Dit convenant wordt het Routeringsinstituut (internationale) Informatiestromen genoemd (RINIS) (Van Wezel en Zwenne 1994; Van Wezel 1996).

14.5.4. Routeringsinstituut (internationale) informatiestromen

RINIS organiseert in feite de infrastructuur voor de berichtenuitwisseling tussen de verschillende sectoren; RINIS levert de enveloppe en draagt zorg voor de bezorging van de berichten. De inhoud van die berichten wordt bepaald door de vragende en ontvangende partijen, uiteraard met inachtneming van de op hen van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Iedere sector maakt gebruik van een eigen loket en organiseert zelf het berichtenverkeer binnen de sector. De autonomie van de deelnemende partijen wordt dus niet aangetast.

Met RINIS wordt ook een deel van het persoonsinformatiebeleid vervuld. RINIS draagt bij aan de lastenverlichting, doordat gegevens slechts één keer aangeleverd hoeven te worden; aan de handhaving door structureel preventief te verifiëren; en aan standaardisatie door gemeenschappelijke afspraken. Een belangrijk uitgangspunt van het RINIS-concept is dat de berichtenuitwisseling plaatsvindt binnen de wettelijke kaders en dat de randvoorwaarden voor de bescherming van de privacy van de personen op wie de gegevens betrekking hebben, worden gerespecteerd. Richtinggevend zijn de WPR en het gegevensverstrekkingsregiem in de OSV, dat is uitgewerkt in het Besluit gegevensuitwisseling sociale verzekeringen. Aan de massale, systematische, elektronische gegevensuitwisselingen met uvi's worden extra eisen gesteld, die de doorzichtigheid bevorderen (art. 12 Besluit gegevensuitwisseling sociale verzekeringen).

14.5.5. Reorganisatie socialeverzekeringssector

Het laatste decennium van de vorige eeuw is voor de werknemersverzekeringen een turbulente periode. In Den Haag is men het dan al jaren eens over de noodzaak van een fundamentele herziening van de sector. De gedachten gaan naar de introductie van privatisering en marktwerking. De Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (1993) bevat forse kritiek op de bestuurders (sociale partners) en de uitvoeringsorganen: het ontbreken van functionerend toezicht; het ontbreken van volumedoelstellingen; de uitvoering is te uitkeringsgericht; de werkgevers tonen bij ziekte/arbeidsongeschiktheid afwentelinggedrag op de collectiviteit; een gebrek aan sturing; de uitvoering is niet op samenwerking met de gemeentelijke sociale diensten (GSD) en Arbeidsvoorziening gericht. Diverse organisatorische veranderingen werden in nieuwe wetgeving (OSV 1995) ingebed en doorgevoerd. Wij noemen hier de bestuurlijke ontvlechting van besturen van bedrijfsverenigingen en uvi's, die leidde tot de erkenningsvoorwaarden voor uvi's. De uvi's mogen weliswaar slechts publiekrechtelijke taken uitvoeren, maar zij kunnen wel deel uitmaken van een holding waarbinnen andere werkmaatschappijen zich richten op de niet-publieke componenten van dienstverlening aan de werkgevers. Er wordt dus ruimte geschapen voor private en commerciële activiteiten binnen één holding.

14.5.6. Centra voor werk en inkomen

De herstructurering zet zich ook voort na 1995. In een volgende versie van de OSV, de OSV 1997, worden de uvi's verplicht samen te werken met Arbeidsvoorziening en de GSD'en in het kader van Samenwerking Werk en Inkomen (Samenwerkingsbesluit SWI, Stb. 1997, 804) (Van Eck 1999). Bij deze samenwerking ligt het accent op het terugleiden van uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt: 'werk boven inkomen'. De cliënten (werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden) vinden in de centra voor werk en inkomen (CWI) op één locatie de partijen die de begeleiding terug naar de arbeidsmarkt en (eventueel) de uitkeringsaanvraag verzorgen. Er komt een zogenaamd Cliënt Volg Communicatie Stelsel (de pilot-CVCS) die is ingericht om de samenwerking en communicatie tussen de partijen in een CWI te ondersteunen. CVCS maakt gebruik van de bij de verschillende uitvoeringsorganisaties reeds aanwezige gegevens. Via CVCS worden gegevens uitgewisseld tussen de CWI-partijen die betrokken zijn bij de begeleiding van een cliënt naar de arbeidsmarkt en de verzorging van een uitkering.

Later, in 1999, start ook een pilot-Inlichtingenbureau (IB), ter ondersteuning van het rechtmatigheidsonderzoek van gemeentelijke sociale diensten in het kader van de uitvoering van de Bijstandswet. Het IB ondersteunt de gegevensuitwisseling tussen GSD, het Lisv/uvi's, de IBG en de Belastingdienst. Het is de bedoeling van het IB een landelijke faciliteit te maken waarvan iedere GSD verplicht gebruik maakt.

In de jaren negentig is dus sprake van een sterke nadruk op de doelmatigheid van de uitvoering van de sociale verzekeringen, waarbij uitgebreid wordt geïnvesteerd in systemen die uitwisseling van gegevens moeten stroomlijnen. Privacybescherming wordt daarbij enerzijds steeds meer ondergeschikt, anderzijds komt privacybescherming als spanningsveld door de – al dan niet – gedwongen samenwerking duidelijk naar voren. Ook de systemen die de samenwerking ondersteunen dienen in hun architectuur rekening te houden met privacyaspecten. Overigens loopt dit veelal parallel met het voeren van een (hygiënisch) goed georganiseerde informatiehuishouding.

14.5.7. Privatisering

Kenmerkend voor de jaren negentig is ook dat aan de privacybescherming in de socialeverzekeringssector als het ware een dimensie wordt toegevoegd: die dimensie betreft de gevolgen van de privatisering van het financiële risico van de loonderving wegens ziekte. Het streven van de overheid is gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie: het arbeidsongeschiktheidsvolume moet worden teruggedrongen, evenals het ziekteverzuim. In het begin van de jaren negentig wordt voor het eerst door middel van financiële prikkels getracht werkgevers te stimuleren om hun (zieke) werknemers in dienst te houden. Voor iedere werknemer die in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) terechtkomt, zal een werkgever een zogenaamde 'malus' moeten betalen. Voor het in dienst nemen van een (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte ontvangt de werkgever een bonus. Het systeem wekt veel verzet van werkgevers en struikelt uiteindelijk op onder meer de privacybescherming. In zijn uitspraak van 15 februari 1995 (CRvB 15 februari 1995, RSV 1996/214) vernietigt de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in 17 zaken de beschikking van de bedrijfsvereniging tot het opleggen van de malus. De CRvB acht van belang dat de malus slechts kan worden opgelegd wanneer per individueel geval gemotiveerd wordt welke relevante feiten aan de malusbeschikking ten grondslag zijn gelegd. Dit houdt in dat het medische en arbeidskundige aspect moet worden verduidelijkt en tevens inzicht moet worden gegeven in de procedure die is gevolgd tijdens het eerste ziektewetjaar en het eerste WAO-jaar en de mogelijkheden en pogingen tot reïntegratie. Vervolgens laat de CRvB aan de bedrijfsverenigingen de mogelijkheid om, met inachtneming van zijn uitspraak, een nieuwe beslissing te nemen. Probleem daarmee blijkt echter te zijn dat de bedrijfsverenigingen slechts de werkgevers mogen informeren over medische en arbeidskundige details, wanneer de werknemer daarvoor zelf zijn toestemming heeft gegeven. Wanneer de werknemer geen toestemming verleent, kan de bedrijfsvereniging feitelijk geen malus opleggen. De malusregeling, die aldus onuitvoerbaar blijkt, is daarmee ten dode opgeschreven en werd vervolgens ingetrokken met ingang van 1 juli 1998.

Het koffertje van financiële prikkels waarmee de regering beoogt te bevorderen dat het aantal uitkeringsgerechtigden afneemt en het aantal werkenden toeneemt, is daarmee niet uitgeput. Sinds de inwerkingtreding van de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte in maart 1996 dragen werkgevers de

kosten voor het eerste jaar van het ziekteverzuim van hun werknemers. Op basis van de daarop volgende prikkel, de Pembawetgeving (Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, in werking getreden op 1 januari 1998), worden de premies voor de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (dus de periode na het eerste jaar ziekte) gedifferentieerd aan de hand van de instroom van werknemers. Werkgevers die werknemers laten instromen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, worden (op termijn) geconfronteerd met een verhoging van de premie voor deze verzekeringen. Dit betekent dat de werkgever vanwege het daarmee samenhangende premiebesluit belanghebbende is bij het besluit van een uvi om aan een werknemer een arbeidsongeschiktheidsuitkering toe te kennen.

De voortschrijdende privatisering van de sociale verzekeringen heeft als consequentie dat werkgevers in toenemende mate betrokken raken bij de medische gesteldheid van werknemers. Werkgevers hebben er immers een direct (financieel) belang bij dat hun werknemers niet arbeidsongeschikt raken. De gedachte is dat werkgevers zich daartoe zullen inspannen om de arbeidsomstandigheden en verzuimbegeleiding van werknemers te optimaliseren. Door aldus te handelen zullen werkgevers echter niet alle negatieve (financiële) consequenties kunnen ondervangen. Immers, het risico dat werknemers arbeidsongeschikt raken om redenen die niets met de arbeidsomstandigheden van doen hebben, blijft onverkort bestaan. Werkgevers zullen met andere woorden ook betrokken raken bij privé-omstandigheden van de werknemers, al is het maar in die zin dat zij vanwege loondoorbetalingsverplichting en premiedifferentiatie financieel de gevolgen ondervinden van arbeidsongeschiktheid die buiten de werksfeer is ontstaan. Een zekere belangstelling van werkgevers voor risicogedrag van werknemers en belangstelling voor het verzuimrisico van aspirant-werknemers is vanuit die optiek begrijpelijk.

Het feit dat een werkgever direct belang heeft bij de medische gesteldheid van werknemers, maakt gegevens die op de medische gesteldheid betrekking hebben, binnen het kader van een arbeidsverhouding tot uiterst gevoelige gegevens. Dit probleem is door het kabinet weliswaar onderkend, maar blijkt moeilijk te beheersen. Medische gegevens worden in de WPR en in haar opvolgster, de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP), die in 2001 in werking zal treden, gerekend tot de categorie 'gevoelige' of 'bijzondere' persoonsgegevens. Het verwerken van deze gegevens is in beginsel verboden. De wet formuleert tal van uitzonderingen op deze hoofdregel: ook een werkgever mag in het kader van arbeidsverhoudingen gezondheidsgegevens verwerken, voorzover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van wetten of CAO's die voorzien in aanspraken die afhankelijk zijn van de gezondheidstoestand van de betrokkene of de reïntegratie of begeleiding van werknemers of uitkeringsgerechtigden in verband met ziekte of arbeidsongeschiktheid (art. 21 WBP). Echter, de gegevens mogen in beginsel alleen worden verwerkt door een arts die is gebonden door zijn medisch beroepsgeheim. Deze arbo-arts mag de gezondheidsgegevens van de werknemers niet doorspelen naar de werkgever. De werkgever mag alleen zelf over medische gegevens beschikken, wanneer de werknemer daarvoor zelf uitdrukkelijke toestemming heeft verleend. In de praktijk

kunnen zich allerlei situaties voordoen, zoals de besprekingen in het sociaal medisch team, waar de privacy van de individuele werknemers onder druk komt te staan. De regering heeft wel getracht om voor een aantal situaties noodverbanden aan te leggen, ter bescherming van de privacy van de individuele personen.

14.5.8. Noodverbanden voor gezondheidsgegevens

Door middel van de Wet op de medische keuringen – in werking sinds 1 januari 1998 – tracht de regering te voorkomen dat werkgevers al bij het aannamebeleid een inschatting proberen te maken van het verzuimrisico van mensen. De medische aanstellingskeuring is op grond van deze wet nog slechts toegestaan bij functies die objectief gezien een gezondheidsonderzoek rechtvaardigen, terwijl het onderzoek strikt beperkt dient te blijven tot aspecten die met het oog op de functie relevant zijn. Vanuit de praktijk klinken echter geruchten dat werkgevers de proeftijd hanteren om, al dan niet via het 'standaard' intrede-onderzoek van de arbo-dienst, alsnog een inschatting van het verzuimrisico te maken en werknemers die een bijzonder risico (b)lijken te vormen, vormvrij op te zeggen.

In de Pembawetgeving is getracht een zodanige regeling te ontwerpen, de medische besluitenregeling van artikel 88 e.v. WAO, dat de privacy van de werknemer gewaarborgd is in een driepartijengeschil tussen werkgever, werknemer en het Lisv. Bepaald is dat de behandeling van het geschil, waar het medische gegevens betreft, met gesloten deuren plaatsvindt. De werkgever dient de zittingzaal te verlaten; hij kan zich evenwel laten vertegenwoordigen door een arts-gemachtigde.

Op 25 februari 1998 doet de CRvB ambtshalve uitspraak over deze medische besluitenregeling (CRvB 25 februari 1998, «JB» 1998/61 en RSV 1998/106). De Raad stelt vast dat, gelet op de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens, een categorische uitsluiting van openbare behandeling van een zaak zich niet verdraagt met het voorschrift van artikel 6 lid 1 EVRM, onder meer inhoudende dat eenieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak. Tegemoetkoming aan zowel het belang van een eerlijk proces als het privacybelang (dat de wetgever per slot van rekening met de medische besluitenregeling heeft willen beschermen), brengt naar het oordeel van de Raad mee dat de rechter dit laatste voorschrift aldus toepast dat de behandeling van het geding ter zitting, voorzover betrekking hebbend op medische gegevens, in beginsel met gesloten deuren plaatsvindt en dat hij, ambtshalve of op verzoek van één of meer partijen, kan beslissen dat de behandeling in het openbaar zal geschieden. De Raad acht het aangewezen dat partijen bij de uitnodiging voor de zitting in deze zin worden ingelicht. De weging van belangen tussen een 'eerlijk proces' en 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' zal van geval tot geval moeten plaatsvinden. Er bestaat per slot van rekening geen rangorde van grondrechten (vgl. Tazelaar 1998).

De uitspraak van de CRvB is weliswaar onzes inziens juridisch juist, maar uit oogpunt van privacybescherming kunnen we niet gelukkig zijn met de gevolgen die de uitspraak kan hebben. In de rechtspraak moeten nu de criteria wor-

den ontwikkeld voor de beantwoording van de vraag of behandeling achter gesloten deuren al dan niet is aangewezen. Daarbij zal naar verwachting de aard en de 'gevoeligheid' van de medische gegevens een belangrijke rol gaan spelen: de vaststelling van een gebroken been is nu eenmaal minder gevoelig (ook waarneembaar) dan de diagnose dat iemand met het HIV-virus is besmet. Een zekere uitholling van het begrip 'gevoelige' medische gegevens is binnen het kader van de nieuwe wetgeving dan ook onafwendbaar. Volgens de Rechtbank Amsterdam (Rb. Amsterdam 31 januari 2000, RSV 2000/114) dient de wettelijke omschrijving 'enig stuk, dat medische gegevens bevat' restrictief te worden uitgelegd. De vraag is hoe de onvermijdelijke 'uitholling' van de bescherming van 'gevoelige' gezondheidsgegevens zal gaan doorwerken op andere terreinen van het maatschappelijk leven. Daarbij springt bijvoorbeeld in het oog de verwerking van dit type gegevens door particuliere verzekeringsmaatschappijen.

Overigens lijkt het aanleggen van de 'noodverbanden' voor de privacybescherming door de regering niet in alle opzichten even goed doordacht (zie Terstegge 1995). Zo geldt de medische besluitenregeling uitsluitend voor de behandeling in een administratiefrechtelijk geschil over het opleggen van een premiebesluit, niet voor de daaraan voorafgaande civielrechtelijke fase, waarin de werknemer bijvoorbeeld loondoorbetaling door de werkgever claimt (zie bijvoorbeeld Hof 's-Hertogenbosch 2 december 1992, NJ 1993/327 en Ktg. Gouda 27 mei 1999, KG 1999, 460).

14.6. Overgang naar 2000

Eind jaren negentig heeft het kabinet zijn plannen voor de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) in verschillende elkaar opvolgende SUWI-nota's neergelegd. Een van de eerste versies (1998/9) tekent een hybride publiek/privaat stelsel met een labyrint van gegevensverwerkingen. Het vertrekpunt wordt gevormd door één loket: het CWI waar mensen terechtkunnen voor een baan of een uitkering. Vanuit dat ene loket wordt doorverwezen naar de gemeente voor een bijstandsuitkering of naar de uvi's voor een WW- of WAO-uitkering. De beoordeling of de aanvrager recht heeft op een uitkering wordt uitgevoerd door medewerkers in dienst van een CWI, die fysiek bij de uvi werkzaam zijn. De uitkeringsverzorging, betaalbaarstelling en integratie naar werk wordt gedaan door private uvi's of door de instanties die zij inschakelen. Van diverse kanten is betoogd dat het grote aantal overdrachtsmomenten tussen de publieke en private partijen de privacybescherming onder druk zet. Bovendien wordt in hetzelfde SUWI-concept eenvoudigweg verwezen naar de algemene WBP als kader voor de privacybescherming. Dit stuit in de Tweede Kamer op bezwaren. De parlementaire behandeling van de WBP dreigt te worden opgeschort, omdat de WBP (ondanks de aankondiging in art. 21 WBP van een AMvB voor gezondheidsgegevens in de socialeverzekeringssector) onvoldoende waarborgen zou bieden voor de privacybescherming in deze sector. In de SUWI-nota moeten extra waarborgen voor de privacybescherming worden opgenomen. In een volgende versie van SUWI worden inderdaad spelregels

voor gegevensbeheer en privacy aangekondigd. En zie, de geschiedenis herhaalt zich: wederom wordt de totstandkoming van wetgeving in de socialeverzekeringssector afhankelijk gesteld van de totstandkoming van wetgeving ter bescherming van persoonsgegevens.

In de meest recente SUWI-nota (Kamerstukken II 1999/00, 26 448, n. 7) worden alle uitvoeringsinstellingen geïntegreerd in een publiek Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). De premie-inning, claimbeoordeling en uitkeringsverzorging blijft publiek. Het UWV besteedt de reïntegratie van werknemers uit aan private instellingen. Ogenschijnlijk vindt de uitvoering van de werknemersverzekeringen in het publieke veld plaats. Vergeet echter niet dat in de jaren negentig al grote delen van de werknemersverzekeringen en de uitvoering daarvan naar de private markt zijn overgeheveld (Arbowet, privatisering van de Ziektewet, de Wet Pemba). Werkgevers en werknemers hebben met meer instanties te maken gekregen die hetzij op basis van een publieke titel hetzij op basis van een private titel persoonsgegevens nodig hebben voor de uitvoering van wetgeving of overeenkomst. De administratieve lasten zijn als gevolg van de privatisering verder toegenomen. Dit wordt door de overheid erkend en er zijn verschillende initiatieven om de informatiehonger te stroomlijnen en te beperken (zie Federatie van Bedrijfsverenigingen 1992; Commissie Administratieve lasten 1999; Ministerie van Binnenlandse zaken 1999). Deze initiatieven, mits uitgewerkt met respect voor de privacybescherming van de betrokkenen, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het op orde brengen en beter beheersbaar en transparant maken van de informatiehuishouding.

14.7. Samenvatting

In onze beleving lijkt tot de jaren zeventig privacybescherming geen onderwerp van discussie. Mogelijk zijn de maatschappelijke verhoudingen in dat tijdperk anders. De volkstelling van 1971 is de aanleiding voor ongerustheid, gevoed door de ontwikkelingen in de techniek heeft dit geleid tot de instelling van de Commissie-Koopmans. Parallel loopt de discussie over een algemeen grondrecht op privacy. Begin jaren tachtig wordt het recht op privacy in de Gw verankerd. Aan de opdracht tot het realiseren van een privacywet wordt in 1989 met de WPR voldaan. Op hetzelfde moment wordt het sofi-nummer en de verzekerdenadministratie met de Sofi-wet ingevoerd. Tegelijkertijd lopen er studies om de informatievoorziening niet alleen in de sociale verzekeringssector maar zelfs overheidsbreed te organiseren. De gedachten uit deze studies (SVR 1982; Voorlopige Raad voor de Persoonsinformatievoorziening 1988) worden in de praktijk gerealiseerd met de GVI en RINIS, respectievelijk begin en medio jaren negentig. De parlementaire enquête van 1993 kondigt een reorganisatie aan van de sector waardoor grote delen van de uitvoering worden overgeheveld naar de private sector (Arbo, Ziektewet, Wet Pemba). In het laatste decennium blijft de herstructurering en werk voor inkomen het adagium. De CWI's en het CVCS doen hun intrede. Aan de aanbevelingen uit de rapporten van de jaren negentig betreffende administratieve lastenverlichting heeft de wetgever nog geen gevolg gegeven. En nu kijken we naar de wetgever en het

verandermanagement-SUWI. De structuur is al zichtbaar, maar hoe zit het met de inhoud: de rechten van de klanten, van werknemers en werkgevers?

14.8. Slot

Het aardige van een beschouwing in historisch perspectief is dat we patronen in ontwikkelingen kunnen ontwaren. De contouren daarvan lijken zich al doende steeds scherper af te tekenen. Toch past terughoudendheid; immers, meer dan een momentopname kan wat we beschouwen niet zijn. Morgen al, zelfs vandaag, kan een rimpeling ontstaan die kan uitgroeien tot een nieuwe golf van nog niet bekende omvang die het geschetste beeld verstoort. Dit hebben we recentelijk kunnen zien in de elkaar opvolgende SUWI-nota's, waar een publieke golf uiteindelijk de privatiseringsgolf overspoelde.

Privacybescherming in de sociale verzekeringen is door de jaren heen op de golven meegevoerd; nu eens op de top van een golf als bepalend thema in een beleidsdiscussie, wet- en regelgeving; dan weer verzonken in de diepere onderstroom of zelfs in de branding uiteengespat, niet meer dan een zoutspoor achterlatend.

De privacybescherming heeft de ontwikkeling van de sociale verzekeringen beïnvloed, zoals de ontwikkeling van de privacybescherming op haar beurt is gekleurd door de ontwikkeling van de sociale verzekeringen. Bepalend waren de diverse herstructureringen van de uitvoering van de sociale verzekeringen en de overheveling van een deel van het verzekerde risico naar de private sector. De waarborging van het privacygrondrecht in deze sector verdient ook in de toekomst de volle aandacht. Verdergaande privatisering van verzekerde risico's is, gelet op de bewezen druk op de privacybescherming, af te raden. Ook moet in ogenschouw worden genomen dat toename van complementaire en elkaar opvolgende uitkeringen uitgevoerd door steeds meer instanties – ongeacht of deze tot de publieke of de private sector behoren – leidt tot proliferatie van gegevensstromen. Vooralsnog is de horizon niet te zien. Onder het wateroppervlak is een labyrint, waarin voor werknemers en werkgevers niet meer te volgen gegevens stromen. Dit klemt, omdat de privacybescherming is gefundeerd op de beginselen van transparantie in de gegevensverwerking, en afwegingen van belangen (subsidiariteit en proportionaliteit). Niet alleen vanuit het oogpunt van privacybescherming, naar ook vanuit de noodzaak tot het inrichten van een zorgvuldig informatiebeleid en het beheersen van de administratieve lasten wordt de roep om sanering van de informatievraag van gegevensverwerkers steeds luider. De toevlucht tot informatie- en communicatietechnologie (ICT) in deze complexe omgeving is niet de oplossing. ICT is per slot van rekening een instrument om gestelde doelen te verwezenlijken. Anno 2000 dreigt de stand van de techniek en de bestaande infrastructuur voor de benodigde gegevensuitwisseling richtinggevend te worden voor het beschermingsniveau. De kans om in het kader van de vormgeving van de nieuwe uitvoeringsstructuur van de sociale verzekeringen grondig na te denken over een logische opzet van de informatiehuishouding, waarin de zorgvuldige afweging van de betrokken belangen wordt ingebed, is tot nu toe niet voldoende benut. Dat is onzes

inziens een gemiste kans om de honderdjarige een modern en goed gefundeerd onderkomen te bieden; een rotsvast gebouw dat de maatschappelijke stormen en wisselingen van het getij het hoofd kan bieden.

Geraadpleegde literatuur

Commissie-Administratieve lasten (1999), *Regels zonder overlast*, Den Haag.

Commissie-Koopmans (1976), *Eindrapport Privacy en persoonsregistratie*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Eck, B.M.A. van (1999), *Werken met gegevens, gegevensuitwisseling tussen CWI's en uitzendbureaus*, Den Haag: Registratiekamer.

Eck, B.M.A. van (2000), 'Privacyregulering in theorie en praktijk: sociale zekerheid', in J.E.J. Prins en J.M.A. Berkvens (red.), *Privacyregulering in theorie en praktijk*, tweede druk, Deventer: Kluwer: 235-249.

Federatie van Bedrijfsverenigingen (1992), *Tegen de Stroom in: een studie naar administratieve lastenverlichting in de sector sociale verzekeringen*, Amsterdam: FBV.

Graaf, F. de (1977), *Bescherming van persoonlijkheid, privéleven, persoonsgegevens*, Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink.

Groosman, L. en D. Overkleeft (1973), *Database of databeest?*, Deventer: Kluwer.

Holvast, J. (1986), *Op weg naar een risicoloze maatschappij*, Den Haag: Academic Service.

Ministerie van Binnenlandse zaken (1999), *Programmaplan Stroomlijning Basisgegevens*, 's-Gravenhage.

Overkleeft-Verburg, G. (1982), 'Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer', in A.K. Koekkoek, W, Konijnenbelt en F.C.L.M. Crijns (red.), *Grondrechten: commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet (Jeukensbundel)*, Nijmegen: Ars Aequi: 221-248.

Overkleeft-Verburg, G. (1995), *De Wet Persoonsregistraties: norm, toepassing en evaluatie*, Zwolle: Tjeenk Willink.

Registratiekamer (1999), 'Reactie Registratiekamer op kabinetsstandpunt SUWI, Berichten van de Registratiekamer', *Privacy & Informatie*, 2, 4.

Sociale Verzekeringsraad (1982), *Privacy verzekerd? Over de maatschappelijke aanvaardbaarheid van een Centrale Personen registratie Sociale Verzekeringen*, Zoetermeer: SVR.

Sociale Verzekeringsraad (1985), *Centrale Personenregistratie Sociale Verzekeringen. Synthese van de Voorstudies. Conclusies en aanbevelingen*, Zoetermeer: SVR.

Sociale Verzekeringsraad (1989), *Eindrapport Definitiestudie CPSV*, Zoetermeer: SVR.

Sociale Verzekeringsraad (1989), *Rapport Vereenvoudiging informatiestromen* , Zoetermeer: SVR.

Tazelaar, A.J.G. (1998), 'Het EVRM en de medische besluitenregeling in de wet Pemba', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 53, 3: 151-159.

Terstegge, J.H.J. (1999), 'Zieke werknemers en het recht op privacy, ziekteverzuim en controle', *Privacy & Informatie*, 2, 5: 212-217.

Verhey, L.F.M.(1992), *Horizontale werking van grondrechten, in het bijzonder van het recht op privacy*, Zwolle: Tjeenk Willink.

Voorlopige Raad voor de Persoonsinformatievoorziening (1988), *In enkelvoud invullen svp. Adviesnota voor een persoons-, informatiebeleid in de openbare sector*, 's-Gravenhage.

Wezel, A.J.M. van (1996), 'De poort naar werk en inkomen', in M.P.C. van der Krogt, R.R. van Oirsouw en D. Schravendeel (red.), *Bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen*, 's-Gravenhage: VUGA: 77-88.

Wezel, A.J.M. van, H.C. Frankena en F. de Graaf (1991), *Persoonlijk levenssfeer en sociale verzekeringen*, Commissie onderzoek sociale zekerheid rapport 33, 's-Gravenhage: VUGA.

Wezel, A.J.M. van en G.J. Zwenne (1994), 'Privacy-aspecten in de sociale zekerheid', in J.M.A. Berkvens en J.E.J. Prins (red.), *Privacyregulering in theorie en praktijk*, Deventer: Kluwer: 209-223.



De officiële uitreiking van het eerste weduwenpensioen op 1 oktober 1959. De uitreiking geschiedde in het gebouw van de Sociale Verzekeringsbank door de Staatssecretaris van Sociale Zaken B. Roolvink, in aanwezigheid van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid Ch. J.M.A. van Rooy en de oud-ministers J.G. Suurhoff, die het wetsontwerp had ingediend en prof. dr. L.J.M. Beel, die als Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid a.i. het ontwerp in de Staten-Generaal had verdedigd. (foto: SVB Jaarverslag 1959)

15. Rechtspraak sociale verzekering historisch bezien

T. van Peijpe

15.1. Inleiding

Ons socialeverzekeringsstelsel heeft zijn wortels in de collectieve arbeidsverhoudingen. Dat kwam lange tijd ook tot uitdrukking in het instituut van de lekenrechters. De geschiedenis laat zien dat het lekenelement voornamelijk symbolische betekenis heeft gehad en dat het verdwijnen van dat element het sociale karakter van de socialeverzekeringsrechtspraak onaangetast heeft gelaten. Sociaalverzekeringsrecht is tevens bestuursrecht en ook dat heeft gevolgen voor de geschilbeslechting. De bestuursrechter ziet zich nogal eens geplaatst voor het probleem dat een woud van regels de toegang tot een adequate oplossing van het concrete geschil belemmert. Dat ligt echter niet zozeer aan het moderne bestuursprocesrecht maar vooral aan overactieve politieke sturing door de wetgever.

In het samenspel tussen rechter en wetgever komt vooral op het terrein van de sociale verzekering de vraag naar voren wie het laatste woord heeft. Daarbij hebben de internationale ontwikkelingen, en met name het Europese gemeenschapsrecht, de verhoudingen grondig dooreengeschud.

15.2. Sociaalrechtelijke en bestuursrechtelijke aspecten

Het socialeverzekeringsrecht zowel als het arbeidsrecht geven in hun historische ontwikkeling steeds een mengeling te zien van collectieve zelfregulering en overheidsbemoeienis. Aan de ene kant collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's), vertegenwoordigend overleg op ondernemings-, bedrijfstaks- en nationaal niveau, en aan de andere kant door de wetgever opgelegde regels en instituties. Beide elementen doordringen elkaar: de CAO en medezeggenschap zijn wettelijk geregeld en gesanctioneerd, en de overheidswetgeving op sociaal terrein is in hoge mate de uitkomst van collectief overleg van de sociale partners. Laatstgenoemde zijn weer veelvuldig vertegenwoordigd in door de overheid ingestelde uitvoerings-, toezicht- en adviesorganen.

De sociale verzekering kan historisch bezien worden als een sociaal-politiek antwoord op een maatschappelijk vraagstuk. De kern van dat vraagstuk wordt gevormd door het probleem van het gebrek aan inkomen bij degenen die door buiten henzelf gelegen factoren niet (meer) kunnen werken (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid) of naar maatschappelijke opvatting niet hoeven te werken (bejaarden). De verbondenheid met concrete maatschappelijke proble-

men op het terrein van de arbeid heeft ertoe geleid dat het stelsel van sociale verzekering werd ingebed in het systeem van arbeidsverhoudingen, waarbij het eerstgenoemde element, dat van de collectieve zelfregulering, tot uitdrukking is gekomen in de uitvoeringsorganisatie, die zich daarmee onderscheidt van de staatsrechtelijke structuur van lokale en centrale overheid. De spanning tussen politiek gestuurd staatsoptreden en de betrokkenheid van werkgevers- en werknemersvertegenwoordiging, die tot op de dag van vandaag de discussie over de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekering voortdrijft, is vanaf het begin prominent aanwezig geweest.

Ook in de wijze waarop aan de rechtspraak in de sociale verzekering is vormgegeven blijkt de betrokkenheid bij de concrete maatschappelijke problemen van arbeid en inkomen. Deze typisch sociaalrechtelijke aspecten vormen een kenmerkend element van de sociale verzekeringsrechtspraak, dat afzonderlijke aandacht verdient naast de bestuursrechtelijke aspecten (Schuyt e.a. 1978: 19 e.v.).

15.2.1. Sociaalrechtelijke aspecten

Het sociale aspect van de socialeverzekeringsrechtspraak is in de geschiedenis nauw verweven met de deelname van leken aan de rechtspraak.

Op de eerste openbare zitting van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) ter gelegenheid van de installatie van de voorzitters van de Raden van Beroep, hield voorzitter Fokker een rede, waarin hij zijn visie gaf op de taak van de socialeverzekeringsrechter. Naast hierna te bespreken bijzonderheden van de administratieve rechtspraak, gaf hij aandacht aan het lekenelement: "De leden-werkgevers en de leden-werklieden hebben geen zitting tot bevordering van hun eigen belang, van dat van hun eigenlijke vakgenooten, of zelfs van dat van *de* werkgevers en de werklieden in het algemeen; zij zijn rechterlijke ambtenaren, tot beslissing in twistgedingen aangewezen niet als technici of als vakmannen, maar als kenners van het bedrijfsleven; zij zijn als burgers, met de praktijk van den arbeid bekend, door de *Overheid* geroepen tot *recht*spraak. (...) Vatten de leden-werkgevers en de leden-werklieden aldus hun taak op, dan kan van hen heilzame invloed op de rechtspraak uitgaan. De kans, dat het feitelijke element in elke zaak zuiver wordt vastgesteld en juist gewaardeerd, wordt grooter indien kenners van het bedrijfsleven mede-zeggenschap hebben" (Fokker 1903: 8-9). De waarde van het lekenelement in de rechtspraak werd door Fokker dus met name in verband gebracht met de inbreng van concrete kennis en ervaring op het terrein van de arbeid. Diezelfde waarde werd bijna honderd jaar later nog steeds benadrukt door werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, toen hun advies gevraagd werd over de voorgenomen afschaffing van het lekenelement in de Raden van Beroep (SER 1991: 18). Het is niet nodig na alles wat daarover geschreven is hier nog eens een chronologisch overzicht te geven van de ontwikkelingen met betrekking tot de deelname van leken aan de socialeverzekeringsrechtspraak vanaf de totstandkoming van de Ongevallenwet 1901 tot de afschaffing van het lekenelement in 1992 (Noordam 1977; Roos 1982; Faber 1992). Wel wil ik ingaan op het verband tussen dat lekenelement

en het sociale karakter van de socialeverzekeringsrechtspraak. De vraag is allereerst of dat verband wel bestaat. Mijns inziens wel, maar niet in die zin, dat de rechtspraak zonder het lekenelement noodzakelijkerwijs minder sociaal zou zijn. Anders zou de afschaffing toch wel met enige discussie in het parlement gepaard zijn gegaan wat echter niet het geval was (Faber 1992: 50). Bovendien heeft empirisch onderzoek tot de conclusie geleid dat er geen aanwijzingen zijn gevonden voor de uitoefening van een functie van betekenis door de lekenrechters. Tegelijkertijd werd echter geconcludeerd, dat de sociale integratie van de organisaties die de lekenrechters voordroegen, er waarschijnlijk door is bevorderd (Roos 1982: 191). Het lijkt zo te zijn, dat het sociale karakter van de socialeverzekeringsrechtspraak niet zozeer is veranderd, maar dat men tegenwoordig anders dan vroeger niet meer zo de behoefte voelt dat sociale karakter tot uitdrukking te brengen in de samenstelling van de gerechten. Dat die behoefte bestond bleek met name toen kritiek van werknemerszijde op de rechtspraak van de CRvB tot het voorstel leidde ook op dat niveau het lekenelement in te voeren. De regering gaf gehoor aan de wens van de vakbeweging en stelde in 1947 een commissie in ter voorbereiding van een wetsontwerp voor de opname van leken in de CRvB (Faber 1992: 8 en 44). De commissie bestond uit de voorzitter van de CRvB, de werkgeversvoorzitter van de Stichting van de Arbeid (STAR) en voorts, weliswaar geen werknemersvertegenwoordiger, maar wel een voorzitter van sociaal-democratische signatuur, de Amsterdamse hoogleraar in het arbeidsrecht prof. mr. M.G. Levenbach. De CRvB had een paar maanden voor de installatie van de commissie de voorstellen al ondubbelzinnig en nadrukkelijk van de hand gewezen. In een brief aan de Minister van Justitie werden de bezwaren opgesomd (voornamelijk toegespitst op argumenten van juridische deskundigheid en onafhankelijkheid), waarna in hoofdletters getypt werd:

> "DE CENTRALE RAAD VAN BEROEP IS DAN OOK EENSTEMMIG VAN OORDEEL, DAT HET VOLSTREKT ONJUIST, ONNOODIG EN ONGEWENSCHT IS DIT COLLEGE VOOR LEDEN-WERKGEVERS EN LEDEN-WERKNEMERS OPEN TE STELLEN. DE RAAD STAAT BESLIST AFWIJZEND TEGENOVER DE VOORGESTELDE HERZIENING VAN DE BEROEPSWET." (Levenbach-archief).

In zijn rede ter gelegenheid van de installatie van de commissie liet Minister van Justitie, Van Maarseveen, blijken dat het wel degelijk zijn bedoeling was dat de opname van werkgevers- en werknemers-leden in de CRvB zou leiden tot inhoudelijke verandering in de rechtspraak. Hij wilde die leden niet aanduiden als leken want: "Zij kunnen in de kring der vakgenoten de juristen worden genoemd, zoals de Meesters in de rechten de algemene juristen onder de burgerij zijn." En voorts: "Zo moet dan ook onder werkgevers en werknemers zich een 'vakrecht' ontwikkelen, dat niet alleen in zakelijk doch in persoonlijk opzicht die naam waardig is, doordat het behalve 'recht omtrent het vak' ook 'recht onder vakgenoten' is." (Levenbach-archief).

De Commissie-Levenbach realiseerde zich terdege dat het gebrek aan acceptatie van bepaalde uitspraken van de CRvB een serieus probleem vormde.

Overwogen is een aantal "ongelukkige uitspraken" aan te halen. Genoemd werd met name de rechtspraak omtrent ongevallen welke de arbeider op weg naar huis door schuld overkomen. Dat zou echter zo onhartelijk klinken. Bovendien zou daartegen kunnen worden aangevoerd dat er thans jongere en minder formalistische leden in de Raad zaten. Verder werd de schuld ook gelegd bij de Centrale Werkgeversrisicobank, omdat die instelling strikte toepassing van de wet door de administratieve rechter eiste, al was ze wel bereid om onverplicht een royalere politiek te voeren, zoals ook in circulaires tot uitdrukking kwam.

Het door de STAR voorgedragen commissielid, prof. B.C. Slotemaker, zou eigenlijk het liefste de CRvB willen opheffen en beroep openstellen op de hoogste uitvoeringorganen, met name de voorgestelde Sociale Verzekeringsraad (SVR). Ook de voorzitter van de Centrale Raad zag wel wat in dat voorstel, met name omdat bij een beslissing in eigen kring de feitelijke merites van een zaak beter tot hun recht zouden komen. Gewezen werd op het reeds bevredigend functionerende voorbeeld van de geschilbeslechting op het terrein van de Noodwet Ouderdomsvoorziening door de Rijksverzekeringsbank. Levenbach was van mening, dat het jammer zou zijn als de bestaande drang naar eigen rechtspraak binnen de organisaties van het bedrijfsleven, waarvan hij voorstander was, werd afgereageerd in het instituut van lekenbijzitters in allerlei colleges van juristen.

Toen het er even naar uitzag dat de eventuele lekenleden om grondwettelijke redenen voor het leven benoemd zouden moeten worden, nam de discussie in de commissie een beslissende wending. Slotemaker zelf voelde onder die omstandigheden niet meer voor de benoeming van leken bij de Centrale Raad, maar deelde ook mee dat binnen de STAR de kwestie zozeer tot een gevoelszaak was geworden, dat het gezond verstand niet meer het laatste woord sprak en men vast bleef houden aan het lekenelement. Uit het verslag van de vergadering van het bestuur van de STAR van 8 juni 1951 blijkt, dat men in het bijzonder bezwaren had tegen het standpunt van de commissie, dat de rechtspraak op het terrein van de sociale verzekering niet tot het terrein zou behoren van de bedrijfsrechtspraak.

Het grondwettelijk argument tegen niet voor het leven benoemde lekenrechters is door de commissie later weer verlaten, maar toen wilde ook Slotemaker het niet meer opnemen voor het lekenelement; hij had inmiddels de grondwettelijke bezwaren nadrukkelijk gepresenteerd bij de vakcentralen. Inmiddels had de nieuwe Minister van Justitie (Wijers) de commissie uitdrukkelijk verzocht, in aanvulling op de oorspronkelijke opdracht, zich ook uit te laten over de wenselijkheid van de voorgestelde invoering van het lekenelement bij de CRvB.

In plaats van een wetsvoorstel tot inschakeling van leken in de CRvB presenteerde de commissie, in afwijking dus van haar oorspronkelijke opdracht, de aanbeveling van dat voornemen af te zien en kwam zij voorts met enkele voorstellen tot herziening van de Beroepswet (Berw) op andere punten. De reeds uit de jaren dertig daterende klachten van de vakcentralen werden achterhaald geacht. Tegen deelname van leken werd aangevoerd, dat zulks alleen doel-

matig werd geacht in een college dat vooral feitelijke vragen te beslissen krijgt, terwijl de Centrale Raad zich vooral op rechtsvragen richtte, waarbij de inbreng van leken gering werd geacht.

De interessantste passage in het rapport is wel de volgende: "Wij zouden intussen, in de gegeven politieke en psychologische situatie, de opneming van leken in de Centrale Raad van Beroep niet durven ontraden, wanneer wij niet een andere positieve oplossing aan de hand wisten te doen. (...) Hetgeen de vakbeweging eigenlijk wil, is dat de wetgever een zichtbare waarborg scheppe voor zodanige rechtspraak dat bepaalde telkens wederkerende punten op een sociaal bevredigende wijze worden opgelost", waarna het voorstel volgt de STAR en de Sociaal-Economische Raad (SER) de bevoegdheid te geven personen voor benoeming in de CRvB aan te bevelen. Duidelijker kan het wel haast niet gezegd worden: de symbolische betekenis van het lekenelement is van doorslaggevend belang, ook wanneer een feitelijke invloed in geen velden of wegen te bekennen is. Tot de inschakeling van lekenrechters bij de Centrale Raad van Beroep is het niet gekomen en de kritiek op de te weinig 'sociale' rechtspraak van de Raad, die de discussie in gang had gezet, ebde weg.

Uit de boven beschreven discussie blijkt dat het in wezen niet ging om de vraag of er leken in de CRvB moesten zitten. Het ging om de vraag of bij de wetstoepassing de doorslag moest worden gegeven door tekstuele en juridisch-dogmatische argumenten, dan wel door de aan de wetgeving ten grondslag gelegde sociale doelstellingen. Opmerkelijk vind ik in dat verband dat de breed gesteunde gedachte dat de socialeverzekeringsrechtspraak idealiter een vorm van bedrijfsrechtspraak zou moeten zijn. Sociale verzekering was in de eerste plaats een zaak van bedrijfsgenoten (werkgevers en werknemers in dezelfde bedrijfstak), hetgeen in de geschilbehandeling ook tot uitdrukking zou moeten komen.

Die gedachte had overigens al eerder geleid tot bijzondere vormen van geschilbeslechting (Faber 1992: 61). Zo was bij de totstandkoming van de Land- en Tuinbouwongevallenwet (LTOW) in 1922, waarvan de uitvoering aan de privaatrechtelijke organisaties van het bedrijfsleven was overgelaten (bedrijfsverenigingen) de beslechting van uitkeringsgeschillen opgedragen aan Commissies van scheidslieden, met de mogelijkheid tot hoger beroep op de CRvB. Deze geschillencommissies kregen later ook zaken voortvloeiende uit de Invaliditeitswet en de Ouderdomswet te behandelen. Het aantal door de Commissies van scheidslieden ingevolge de LTOW behandelde zaken was niet zo groot (enkele tientallen zaken per jaar per commissie), de commissies leden aan gebrek aan administratieve ondersteuning en adequate kantoorfaciliteiten, en ook de verwachte snelheid van beslissen viel tegen (Levenbach-archief).

Later (1930 resp. 1952) werden ook Scheidsgerechten ingesteld voor de Ziektewet (ZW) en voor de Werkloosheidswet (WW). Het functioneren van de Scheidsgerechten heeft anders dan de Commissies van Scheidslieden voor de LTOW tot weinig klachten aanleiding gegeven (Levenbach 1964: 608).

Medische geschillen inzake besluiten van de bedrijfsverenigingen inzake de uitvoering van de ZW werden aanvankelijk in eerste instantie beslecht door een

arts in de zogenaamde Enkelvoudige Kamers van de Scheidsgerechten. Bij de herziening van de Berw in 1955 is dit stelsel verlaten. Overeenkomstig de wens van de voorzitters van de Raden van Beroep is toen gekozen voor het systeem van vaste deskundigen die advies uitbrachten aan de voorzitters van de Raden van Beroep (Verwer 1954: 114; Haan 1954: 463). Aldus werd het bezwaar ondervangen dat medische deskundigen vaak ook over rechtsvragen moesten beslissen, een situatie waarmee de artsen in de Enkelvoudige Kamers zelf ook veelal ongelukkig waren. Deze veranderingen nemen niet weg, dat in de beslechting van medische socialeverzekeringsgeschillen artsen een bijzondere en dikwijls doorslaggevende rol zijn blijven spelen, die het juridisch gehalte van de sociaalrechtelijke geschilbeslechting in belangrijke mate relativeert. Recent (1998) is weer een zelfstandiger positie ingeruimd voor de medisch deskundige in arbeidsongeschiktheidsgeschillen, door de invoering van de medische bezwarenprocedure (art. 88 e.v. WAO).

15.2.2. Bestuursrechtelijke aspecten

In zijn eerder aangehaalde rede van 1903 over de taak van de socialeverzekeringsrechter legde de eerste voorzitter van de CRvB, Fokker, bovenal de nadruk op de actieve rol van deze rechter: "Wij hebben het bewijs te leveren, dat het nieuwe stelsel, minst genomen recht van bestaan heeft naast het tot dusver in Nederland al-beheerschend, vleesch geworden dogma der lijdelijkheid des rechters." Door zijn leidend optreden in het proces zou de rechter te zorgen hebben "dat formele fouten een materieel juiste toepassing van het publiek recht niet verhinderen." In verband hiermee wees hij tevens op het vrije bewijs in het administratief procesrecht (Fokker 1903: 14-15).

Beide elementen zijn blijvende kenmerken geworden zowel van de socialeverzekeringsrechtspraak als van de administratieve rechtspraak op andere terreinen. Wel werd bij de vernieuwing van de Berw in 1955 een zekere beperking op het beginsel van de niet-lijdelijkheid aangebracht in die zin, dat de rechter zich kan beperken tot de door partijen aangegeven punten van geschil (art. 69 (oud) Berw). In artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (1992) is een soortgelijke beperking neergelegd, die ook uitdrukkelijk bedoeld is te verhinderen dat de burger ten gevolge van het beroep in een nadeliger positie wordt geplaatst (reformatio in peius). Deze bepaling stelt bovendien de bestuursrechter in staat partijen in het proces behulpzaam te zijn bij de afbakening van het geschil door expliciet te vragen naar de punten waar het werkelijk om gaat. Zodoende kan hij voorkomen dat belanghebbenden nodeloos worden geconfronteerd met onvoorziene juridische complicaties die wat hen betreft buiten het geding hadden kunnen blijven.

Het beginsel van de niet-lijdelijkheid van de bestuursrechter is geïntroduceerd met een beroep op de wenselijkheid van objectieve "waarheidsvinding" in verband met het publiek belang. Dat roept de vraag op of het publiek belang niet op gespannen voet staat met de boven behandelde sociale aspecten van de socialeverzekeringsrechtspraak, omdat sociale argumenten ertoe kunnen leiden dat ten gunste van de verzekerde wordt afgeweken van een strikte

wetstoepassing. Toch meen ik dat dit slechts een schijnprobleem is. Het publiek belang dat hier in het geding is, betreft niet een algehele controle op de rechtmatigheid van het overheidshandelen, doch slechts een controle op de rechtmatigheid ten gunste van de burger (hier meestal in de hoedanigheid van verzekerde, soms ook in die van premieplichtige) en dan nog slechts voorzover die burger er zelf een punt van maakt. De niet-lijdelijkheid van de socialeverzekeringsrechter moet dan ook veeleer in verband gebracht worden met de mogelijkheid ongelijkheidcompensatie te bieden ten behoeve van de verzekerde dan met een toezicht op de uitgaven uit de socialeverzekeringsfondsen (vgl. Riphagen 1997). De wetgever heeft beoogd met het bestuursprocesrecht van de Awb het waarheidsvindingsgehalte te relativeren en de rechtsbeschermingsfunctie te versterken (Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3: 35-36). Deze recente ontwikkeling van het bestuursprocesrecht versterkt daardoor de continuïteit ten opzichte van de boven beschreven historische ontwikkeling van de sociaalrechtelijke aspecten van de socialeverzekeringsrechtspraak.

De invoering van de verplichte bezwarenprocedure van de Awb (art. 7:1) past goed in de lijn van versterkte rechtsbescherming. Tegelijkertijd is de socialeverzekeringsrechter hierdoor in een wat lijdelijker positie geplaatst, nu mogelijke onduidelijkheden in het feitensubstraat vaak reeds in de bezwarenfase worden opgehelderd. Een sprekend voorbeeld levert de invoering van de hiervoor al genoemde medische bezwarenprocedure in de arbeidsongeschiktheidswetten, die de benoeming van medisch deskundigen in de beroepsfase veelal overbodig heeft gemaakt.

Samengevat biedt het moderne bestuursprocesrecht de rechter nog steeds ruime mogelijkheden tot ongelijkheidscompensatie met behulp van vrij bewijs en eigen feitenonderzoek. De introductie van de mogelijkheid tot beperking van het geschil en de vergrote nadruk op rechtsbeschermingsfunctie in het bestuursrecht vind ik uit sociaalrechtelijk oogpunt eveneens positief te waarderen. Hetzelfde geldt voor de opheffing van de Raden van Beroep en de integratie van de socialeverzekeringsrechtspraak, althans in eerste instantie, in de rechtbanken. De opheffing van het bestuursrechtelijk isolement van de socialeverzekeringsrechter en de personele roulatie tussen de verschillende sectoren van de rechtbank kan zijn uitwerking op de inhoud van de rechtspraak niet missen, de rechter zal erop gespitst zijn waar mogelijk bestuursrechtelijke complicaties te omzeilen en de beslissing te geven waar partijen om vragen.

15.3. Rechter en wetgever

Het socialeverzekeringsrecht heeft in overwegende mate betrekking op de herverdeling van financiële middelen. De wetgeving is erop gericht met zo groot mogelijk precisie vast te stellen wat de aanspraken en verplichtingen van betrokkenen zijn. Vanouds is aan de nationale rechter de taak opgedragen geschillen over die verplichtingen en aanspraken te beslechten, uitgaande van de tekst van de wet en de uitleg daarvan overeenkomstig het nationale rechtssysteem en de bedoelingen van de Nederlandse wetgever. De wetgeving, hoe

gedetailleerd ook, voorziet niet in alle voorkomende situaties en laat ruimte voor geschillen over de toepassing ervan in concrete gevallen, zodat de rechter de wet soms moet aanvullen. De wetgever kan vervolgens proberen het optreden van de rechter bij te sturen door aanpassing van de wetgeving. Een zekere spanningsrelatie tussen rechter en wetgever, binnen de context van het nationale recht, is daarmee gegeven. Die spanningsrelatie is problematisch, omdat het zich niet met de beginselen van de democratische rechtsstaat zou verdragen, als de rechter politieke keuzes zou gaan maken en tevens omdat de rechter zijn taak in onafhankelijkheid moet kunnen uitoefenen zonder voortdurend door de politiek op de vingers te worden gekeken.

In de volgende paragraaf (15.3.1) is met een paar voorbeelden aangegeven hoe de verhouding tussen wetgever en socialeverzekeringsrechter is geweest bij de uitoefening van hun rechtsvormende taak, voorzover deze vrijwel uitsluitend binnen de context van het nationale recht gelegen was.

De ingrijpende veranderingen in die spanningsrelatie, welke onder invloed van het internationale en het Europese recht zijn opgetreden, worden vervolgens beschreven in paragraaf 15.3.2.

15.3.1. Wie heeft het laatste woord?

Bij het ontwerpen van de socialeverzekeringswetten kreeg de wetgever te maken met het probleem van de afbakening van de personele werkingssfeer. De wetten beoogden een bepaald sociaal doel, de bescherming van een groep kwetsbare personen tegen de financiële gevolgen van bepaalde sociale risico's, het kwam erop aan die groep juridisch te definiëren (Koopmans 1962: 20-55). Al spoedig werd daartoe aangesloten bij de sinds 1909 in het Burgerlijk Wetboek (BW) gedefinieerde begrip arbeidsovereenkomst. De CRvB gaf aan het begrip arbeidsovereenkomst een wat ruimere uitleg dan de Hoge Raad (HR) placht te doen, met name door in sterke mate betekenis te hechten aan de feitelijke verhoudingen. Desondanks bleek in de jaren dertig uit de toepassing in de rechtspraak van het juridische begrip arbeidsovereenkomst ter afbakening van de personele werkingssfeer van de socialeverzekeringswetten, dat bepaalde groepen van personen die in maatschappelijk opzicht niet van de in het BW bedoelde arbeiders verschilden, buiten de sociale bescherming van die wetten kwamen te vallen. De wetgever reageerde daarop herhaaldelijk met een aanpassing die beoogde de personele werkingssfeer van de wetten te verruimen, bijvoorbeeld tot de tewerkgestelden in de werkverschaffing en tot de zogenaamde deelvissers, die op het schip van een ander werkzaam waren zonder dat strikt genomen sprake was van een arbeidsovereenkomst (Koopmans 1962: 40; De Leede en Strijbosch 1981: 26).

In dit aanpassingsproces speelde ook de rechter een actieve rol. Illustratief voor de verhouding tussen wetgever en rechter is hetgeen De Gaay Fortman (1960: 474) bericht over wat zich in die tijd afspeelde tussen de wetgevingsambtenaar Groeneveld en (onder-)voorzitter van de CRvB Beumer:

"Bij analyse van de verschillende bepalingen kan men echter moeilijk tot een andere conclusie komen dan dat de wetgever meermalen slordig te werk is gegaan. Verklaarde de Centrale Raad van Beroep een bepaalde man niet verzekerd, dan werd ad hoc een wetje gemaakt, waarbij dit geval onder de wet werd gebracht. Plaatste de Centrale Raad daarop een enigszins afwijkend geval buiten de wet, dan volgde weer een wetje ad hoc. Op het ministerie van Sociale Zaken noemde men dat voor de tweede wereldoorlog het duel Groeneveld-Beumer. (...) Beumer (...) was een uiterst nauwkeurig en scherpzinnig rechter en een voorstander van restrictieve en letterlijke wetsinterpretatie. Groeneveld moest ronde na ronde tegen hem verliezen."

De rechter bleek in die tijd niet te aarzelen de personele werkingssfeer te beperken, wanneer toepassing van het wettelijk criterium zonder meer zou leiden tot het onbedoelde gevolg dat ook feitelijk zelfstandigen, die slechts in formeel opzicht als arbeider moesten worden aangemerkt, tot de kring van verzekerden zouden gaan behoren (CRvB 2 november 1933, ARB 1933: 929). Deze lijn is in later jaren doorgetrokken, onder meer met betrekking tot de directeur-grootaandeelhouder (Brenninkmeijer 1988: 35). In 1997 heeft de wetgever in dit opzicht de socialeverzekeringsrechter gevolgd door de directeur-grootaandeelhouder uitdrukkelijk uit te sluiten van de werknemersverzekeringen (Wet van 24 april 1997, Stb. 1997, 178).

Tot de meest omstreden begrippen in de sociale verzekering behoort het arbeidsongeschiktheidsbegrip in de arbeidsongeschiktheidswetten. De spanning tussen rechtspraak en wetgeving doet zich hier extra gevoelen doordat niet alleen sprake is van een rekbaar en voor velerlei uitleg vatbaar begrip, maar bovendien de grote geldsommen die in deze tak van sociale verzekering worden overgedragen, aanleiding geven tot politieke discussies die zich ongelukkigerwijs vaak juist op het moeilijk hanteerbare arbeidsongeschiktheidsbegrip concentreren.

De politieke onvrede over het grote aantal arbeidsongeschikten heeft de wetgever er toe gebracht de wettelijke omschrijving van het arbeidsongeschiktheidsbegrip (art. 18 WAO) met ingang van augustus 1993 te wijzigen. Nu werd uitdrukkelijk aangegeven dat het niet meer kunnen werken het "rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebreken (...)" moet zijn. Deze poging van de wetgever een aanwijzing te geven omtrent de gewenste uitleg van het medisch arbeidsongeschiktheidsbegrip heeft de zaak niet verhelderd. De CRvB wees al meteen in zijn jaarverslag over 1992 op de overbodigheid van de toevoeging, aangezien zijn jurisprudentie er reeds van uitging dat er sprake moet zijn van ongeschiktheid "op medische gronden naar objectieve maatstaven gemeten".

Al spoedig bleek dat de nieuwe wettekst veelal een door de wetgever niet bedoelde strenge wijze van keuring tot gevolg had, waarbij uitsluitend op grond van geconstateerde lichamelijke afwijkingen tot arbeidsongeschiktheid werd geconcludeerd (Ctsv 1995). Een poging van het toenmalige Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming om de praktijk door middel van een richtlijn te corrigeren, gaf weer aanleiding tot discussie over mogelijke discrepantie tussen die richtlijn en de jurisprudentie. De Centrale Raad maakte vervolgens duidelijk dat het zijns inziens de rechter is en niemand anders die uiteindelijk bepaalt hoe de wet uitgelegd moet worden (CRvB 11 december 1996, «USZ» 1997/23).

De bovengenoemde voorbeelden laten zien dat de wetgever binnen de nationale context de baas is, maar toch niet altijd het laatste woord heeft. Het is de taak van de wetgever de normen te stellen, de rechter past de normen toe, legt daartoe de wet uit en vult zonodig lacunes in de regelgeving op. Als de rechter dat doet op een manier die de wetgever niet aanstaat, treedt de wetgever corrigerend op. De rechter laat zich dan wel de wet voorschrijven, maar niet de interpretatie.

15.3.2. De Europese baas boven baas

Verschuivende verhoudingen

De verhouding tussen nationale rechter en wetgever op het gebied van de sociale verzekering is ingrijpend veranderd onder invloed van het internationale en met name het Europese recht. De nationale wetgever heeft niet steeds meer het laatste woord in de regelgeving. De rechter moet zich niet meer in alle gevallen richten naar de normen van de nationale wet, maar heeft ook tot taak de wetgever te controleren en te corrigeren waar de nationale regelgeving met de internationale in strijd komt. De zaken worden nog verder gecompliceerd doordat nationale rechter en wetgever zich veelal ook moeten richten naar de uitleg die de Europese rechter, het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG), aan de Europese regelgeving geeft. Men kan het ook zo stellen: 'de wetgever' is niet langer alleen de nationale wetgever en 'de rechter' is niet meer uitsluitend de nationale rechter.

Naast het verschijnen van nieuwe spelers op het veld hebben ook nieuwe spelregels een belangrijke verandering gebracht. De regels van het nationale socialeverzekeringsrecht zijn voortgekomen uit de nationale sociale verhoudingen en dragen daar veelal de sporen van. Voor de uitleg en de toepassing van die regels vormen de nationale verhoudingen de relevante context. De Europese regelgeving heeft echter een abstracter karakter. Voor de uitleg ervan zijn de abstracte beginselen en doelstellingen van het gemeenschapsrecht veeleer bepalend dan de concrete maatschappelijke verhoudingen. Door deze structurele discrepantie is de kans op fricties tussen nationaal socialeverzekeringsrecht en het Europese recht vergroot.

Relevante internationale normen

De internationale normen die voor de verhouding tussen rechter en wetgever in het socialeverzekeringsrecht van belang zijn, kunnen naar inhoud globaal worden ingedeeld in vier categorieën: normen betreffende de materiële sociale zekerheid, grondrechten betreffende rechtsbescherming, normen in verband met vrij verkeer met name binnen de Europese Unie (EU) en gelijke behandelingsnormen.

De normen betreffende de materiële sociale zekerheid hebben voor Nederland tot weinig problemen aanleiding gegeven (Jacobs e.a. 1992: 168). Van grotere betekenis in dit verband zijn enkele verdragsrechtelijke bepalingen die fundamentele normen bevatten inzake rechtsbescherming, met name betreffende de eigendomsrecht, andere burgerlijke rechten, en strafvervolging (Riphagen

1989; Lenos 1998). Voor het socialeverzekeringsrecht ontlenen die bepalingen een bijzondere betekenis aan het feit dat de toepasselijkheid ervan over het hoofd gezien, in twijfel getrokken of ontkend is, totdat de rechter duidelijk maakte dat die normen gerespecteerd moeten worden bij wetgeving en wetstoepassing en geschilbehandeling in de sociale verzekering. In de eerste plaats moet hier artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) worden genoemd, waarin bepaalde minimumeisen aan de behandeling van burgerlijke- en strafzaken worden gesteld.

Een voorbeeld van toetsing van wetgeving door de nationale rechter biedt een uitspraak van de CRvB uit 1999 inzake de Reparatiewet-Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW), namelijk CRvB 22 december 1999, «USZ» 2000/52. In navolging van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM 16 september 1996, *Gaygusuz*, RSV 1997/234) achtte de Centrale Raad artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (bescherming van het eigendomsrecht) van toepassing op de intrekking door de wetgever van een AAW-uitkering. Eerst na nauwgezette toetsing van de wet aan de normen van het Eerste Protocol concludeerde de Raad dat de intrekking rechtmatig was geschied.

De eisen die het Europese recht stelt aan het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal zijn ook voor de sociale verzekering van belang. Met name Verordening (EEG) nr. 1408/71 inzake coördinatie heeft tot soms verrassende jurisprudentie geleid (zie nader de bijdrage van Pennings). In een zaak betreffende de premieheffing voor de volksverzekeringen besliste de HR onder verwijzing naar jurisprudentie van het HvJ EG dat een in België wonende Nederlandse zelfstandige niet premieplichtig was nu de Nederlandse wetgeving zulks niet inhield, terwijl betrokkene wel verzekerd was voor de AOW op grond van de zojuist genoemde verordening (HR 8 juli 1997, RSV 1997, 242). De wetgever reageerde schielijk met een wetsaanpassing om premie- en verzekeringsplicht weer in overeenstemming te brengen (Stb. 1998, 267).

Van betekenis voor de Nederlandse sociale verzekering is voorts de toetsing van de wetgeving aan het internationaal verankerde gelijkheidsbeginsel. De wetgever zag zich herhaaldelijk genoodzaakt de socialeverzekeringswetgeving aan te passen aan de eisen van het internationale en Europese recht op dit punt (Piso 1998).

Correctie van regelgeving via de rechter

Het doordringen van internationale normen in het socialeverzekeringsrecht heeft de rechtzoekenden voorzien van nieuwe argumenten om onwelgevallige besluiten mee te lijf te gaan. In handen van de rechter zijn die normen een toetsingsinstrument met behulp waarvan niet alleen de incidentele beschikkingen maar ook de daaraan ten grondslag liggende regelgeving wordt beoordeeld, zoals de voorgaande voorbeelden al lieten zien. In de voorbeelden ging het vooral om de toetsing van reeds lang bestaande regelgeving aan de in gerechtelijke procedures ingeroepen internationale normen. De taak van de rechter als controleur van de wetgever komt nog pregnanter tot uitdrukking wanneer rechtzoekenden ten strijde trekken tegen omstreden nieuwe regel-

geving en daarbij de hulp van de rechter inroepen. De vraag naar de rechtmatigheid van regelgeving komt met name op wanneer abrupte, niet goed doordachte veranderingen ten nadele van grote groepen betrokkenen worden ingevoerd, zonder dat de gevolgen voldoende worden verzacht door adequate overgangsmaatregelen. Het gaat om het soort regelgeving waarop de door Noordam gebruikte term 'politiek windgevoelige wetgeving' van toepassing is (Noordam 1999: 21) Een voorbeeld levert de omstreden Koppelingswet (Wet van 26 maart 1998, Stb. 1998, 203), waarin uitkeringsrechten worden ontzegd aan groepen van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. De rechterlijke toetsing van enkele aspecten van deze wet aan diverse verdragsbepalingen leverde vooralsnog een gevarieerde uitkomst op (Pennings 1999: 451).

Ook indien de wetgeving zelf niet direct strijdt met internationale normen, kan een rechterlijke toetsing aan die normen ertoe leiden dat toepassing van de wet praktisch onmogelijk wordt. Dit deed zich voor in de zogenaamde maluszaken. De wetgever had in 1993 een poging gedaan het groeiende aantal arbeidsongeschikten in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) te beperken door een stelsel van financiële prikkels. Onder meer werd een malus opgelegd aan werkgevers van wie werknemers in de WAO belandden. In de beroepsprocedures tegen aan hen opgelegde malusbeschikkingen klaagden werkgevers dat zij zich onvoldoende konden verweren, omdat essentiële gegevens inzake de achterliggende WAO-beschikkingen hun werd onthouden met een beroep op de privacy van de betrokken werknemers. De CRvB was van oordeel dat, gelet op artikel 6 EVRM met het oog op de toetsende taak van de rechter, de (toenmalige) bedrijfsverenigingen niet mochten volstaan met het zonder meer verwijzen naar de toekenningsbeslissing van een arbeidsongeschiktheidsuitkering aan de werknemer, maar dat per geval gemotiveerd moest worden op grond van welke relevante feiten geconcludeerd was dat aan de voorwaarden voor het opleggen van de malus was voldaan (CRvB 15 februari 1995, RSV 1996/214). De wijze waarop vervolgens uitvoering werd gegeven aan de wet waarbij de malus werd afgeschaft, maar voor oude gevallen werd gehandhaafd (Wet Amber van 2 november 1995, Stb. 1995, 560) kon de rechterlijke toetsing aan het in artikel 3:4 Awb verankerde willekeurverbod niet doorstaan (CRvB 28 mei 1998, RSV 1998/173).

Toegenomen onzekerheid over het toe te passen recht

Bepalingen van internationaal en Europees recht stellen de rechtspraak niet alleen voor interpretatieproblemen, maar ook voor de vraag in welke gevallen die bepalingen in de rechterlijke toetsing moeten worden betrokken. De nationale rechter bevindt zich daarbij in het spanningveld van aan de ene kant de plicht tot toetsing aan bepalingen van dwingend recht ("de rechter past het recht toe") (Allewijn 1994) en anderzijds de plicht de door partijen afgebakende grenzen van het geding te respecteren (art. 8:69 Awb en art. 48 Rv, de lijdelijkheid van de rechter). In theorie lijkt het eenvoudig: de rechter moet het recht toepassen, dus waar een lagere regel (nationale wet) strijdig is met een hogere (verdrag of Europese wetgeving), zal de lagere regel buiten toepassing moeten blijven. In de praktijk is echter lang niet altijd zonder

meer duidelijk of een internationale norm 'in het geding' is (De Werd 1998: 687).

De rechter verkeert dus vaak in onzekerheid over de vraag op welk van beide plichten hij in een concreet geval moet koersen. Een sprekend voorbeeld biedt de kwestie van de arbeidsongeschiktheidskeuringen van Belgisch-Nederlandse grensarbeiders, die (enigszins vereenvoudigd weergegeven) op het volgende neerkwam. Naar aanleiding van de wijzigingen in de arbeidsongeschiktheidswetten in 1993 (Wet TBA) werden grote aantallen arbeidsongeschikten herbeoordeeld, met als resultaat een verlaging van de uitkering. Onder degenen die tegen de verlaging in beroep kwamen bevonden zich ook heel wat in België woonachtige grensarbeiders. De herkeuringen van deze werknemers hadden 'gewoon' in Nederland plaatsgevonden en niemand had daarvan een probleem gemaakt. In een aantal van deze zaken kwam de rechtbank echter tot de conclusie dat de betrokkenen in België gekeurd hadden moeten worden, op grond van artikel 51 van Verordening (EEG) nr. 574/72. Aanleiding voor de rechter om deze kwestie ambtshalve in het geding te betrekken waren een arrest van het HvJ EG en een daarop gebaseerde uitspraak van de CRvB (HvJ EG 27 juni 1991, *Martinez Vidal*, RSV 1991/258; CRvB 4 mei 1992, RSV 1993/130). Nadat de rechtbank de herzieningsbesluiten had vernietigd en hoger beroep was aangetekend legde de CRvB de kwestie voor aan het HvJ EG. Het Hof oordeelde dat de keuringen inderdaad in België hadden moeten plaatsvinden. Aan die conclusie werd echter toegevoegd, dat de betrokken werknemers het recht hadden afstand te doen van hun recht in België gekeurd te worden, mits zij zulks vrijelijk en ondubbelzinnig verklaarden (HvJ EG 10 december 1999, *Beckers en Voeten*, RSV 1999/160).

Voor de betrokkenen, die veelal juist de voorkeur gaven aan keuring in Nederland omdat zij in dat geval minder ver hoefden te reizen, moet de hele procedure een frustrerende ervaring zijn geweest: zij gingen in beroep tegen de verlaging van de uitkering, de rechter gaf daarover geen oordeel, maar bracht een punt van Europees recht in het geding, waardoor de zaak jaren vertraagd werd, en uiteindelijk kregen zij te horen dat de keuring in België had moeten plaatsvinden omdat ze daar recht op hadden en zij van dat recht niet duidelijk en ondubbelzinnig afstand hadden gedaan, hoewel niemand hen ooit op die mogelijkheid had gewezen. Ook voor de rechter is deze gang van zaken onbevredigend: in plaats van de rechtzoekenden een beslissing te geven op de vraag die dezen aan hem voorlegden, voelde de rechter zich genoopt ambtshalve het Europese recht in het geding te brengen, om achteraf te vernemen dat het allemaal niet zo nodig was geweest, als de betrokkenen vrijwillig afstand hadden gedaan van een recht dat zij niet in het geding hadden gebracht. In de uitspraken die de Centrale Raad in deze zaken gedaan heeft na het arrest van het HvJ EG is wel aangegeven hoe dit in een aantal gevallen anders had gekund. De Raad wijst er namelijk op dat de rechtbank, gelet op artikel 8:69 lid 2 Awb (ambtshalve aanvulling van de rechtsgronden), zich wel gehouden kon achten de vraag of de medische keuringen bevoegdelijk in Nederland waren verricht, te betrekken bij de beoordeling van de aangevochten uitkomsten van die keuringen, maar dat partijen in de gelegenheid gesteld hadden moeten

worden zich uit te laten over het voornemen van de rechtbank om dit punt in de beoordeling te betrekken. De les die hieruit valt te trekken, lijkt te zijn dat partijen in een proces voor de nationale rechter de kans moeten krijgen 'ongewenste' Europeesrechtelijke complicaties buiten het geding te houden, wanneer het nationale procesrecht dat toestaat.

15.4. Verleden en toekomst

Aan de voorgaande beschouwingen over het verleden wil ik een korte bespiegeling over de toekomst van de socialeverzekeringsrechtspraak vastknopen. Het gaat daarbij om drie punten: de internationalisering, de overactieve wetgever en de ruimte voor alternatieve geschilbeslechting.

Internationalisering
Kijkend naar het verleden zie ik de internationalisering, die zich sinds het midden van de vorige eeuw en ook thans nog doet gevoelen, als de belangrijkste ontwikkeling in de socialeverzekeringsrechtspraak. Met name de verhouding tussen rechter en wetgever is hierdoor veranderd. Uitgaande van de veronderstelling dat de internationale arbeidsmigratie in de komende jaren, mede onder invloed van de uitbreiding van de EU, verder zal toenemen, verwacht ik dat die internationalisering een belangrijke rol zal blijven spelen. Het gevaar dat de geschilbeslechtende taak van de socialeverzekeringsrechter in het gedrang komt door de lange duur van de procedures is door de internationalisering aanzienlijk toegenomen. De mogelijkheden die het nationale procesrecht biedt om ongewenste complicaties te vermijden door creatief gebruik van artikel 8:69 Awb, zijn beperkt, maar moeten natuurlijk wel benut worden. De rechter dient daar alert op te zijn en partijen zo nodig te wijzen op de mogelijkheid de omvang van het geding in te perken.

De overactieve wetgever
Het in toenemende mate actieve optreden van de wetgever geeft het socialeverzekeringsrecht het aanzien van speelbal van de politiek. De politieke behoefte aan simpele antwoorden op arbeidsmarktpolitieke problemen lijkt het wetgevingsproces meer te sturen dan de sociale behoefte aan een duurzaam en consistent stelsel van sociale zekerheid. De onvoldoende doordachte wetgeving die daarvan het resultaat is (arbeidsongeschiktheidsbegrip, bonus-malus) bezorgt de rechtspraak en de betrokken partijen veel overlast. Een verandering ten goede, waarbij klassieke waarden als helderheid, duurzaamheid en consistentie van het systeem weer meer op de voorgrond treden, zie ik niet in het verschiet. Zolang de wetgever zich niet wat lijdelijker opstelt in de sociale zekerheid zal de rechter genoodzaakt zijn zich actief op te stellen teneinde de genoemde kwaliteiten van het socialeverzekeringsrecht zoveel mogelijk te waarborgen.

Alternative dispute resolution

Ten slotte wil ik nog even terugkomen op het in paragraaf 15.2 belichte dubbele karakter van de socialeverzekeringsrechtspraak, die zowel sociaalrechtelijke als bestuursrechtelijke kenmerken in zich draagt. Brengt het bestuursrechtelijk karakter van de sociale verzekering mee dat de bestuursrechter steeds de geschiktste instantie is om de beoogde rechtsbescherming te bieden of is er ruimte voor andere, soms doelmatiger vormen van geschiloplossing?

Terwijl op andere terreinen van het recht alternatieve vormen van geschilbeslechting een hoge vlucht nemen, valt daar op het terrein van de sociale verzekering vooralsnog weinig van te merken. Een voor de hand liggende verklaring is dat de op de wet gebaseerde bestuursrechtelijke beslissingen van de uitvoeringsorganen zich slecht lijken te lenen voor schikking of bemiddeling. De wet zou daarvoor eenvoudig niet voldoende ruimte laten. Bij nader inzien lijkt mij dat echter geen doorslaggevend argument. Weliswaar dient de socialeverzekeringsrechter toe te zien op de naleving van de wet, maar hij doet dat binnen de grenzen van zijn rechtsbeschermende taak. Indien buiten rechte een uitvoeringsorgaan bereid is een wellicht bovenwettelijke uitkering toe te kennen in het kader van de adequate afhandeling van een geschil, of als een belanghebbende genoegen wil nemen met een benedenwettelijke uitkering om maar van de onzekerheden van een voortslepend conflict af te zijn, kraait daar geen haan naar. Waarom zou de socialeverzekeringsrechter in een lopende procedure dan niet mogen aansturen op de totstandkoming van zulke buitenwettelijke oplossingen met medewerking van partijen?

Het lijkt mij dat er wel degelijk behoefte bestaat aan 'alternatieve dispute resolution' (adr) op socialeverzekeringsgebied. Ik denk bijvoorbeeld aan zaken waarin de vaststelling van de relevante feiten (bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid op een datum in het verleden) op grote moeilijkheden stuit. Ook zou adr uitkomst kunnen bieden in zaken waarin onoverzichtelijke besluitvorming en administratie tot een onduidelijke situatie heeft geleid. In dergelijke gevallen kan de bestuursrechter veelal niet meer doen dan bepaalde besluiten op formele gronden vernietigen en het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen, terwijl het materiële geschil onopgelost blijft. Verder zou aan adr gedacht kunnen worden in zaken waarvan de uitkomst in een juridische procedure onzeker is, omdat de wettelijke en jurisprudentiële normen te weinig houvast bieden voor een beslissing, zoals in het geval van vage ziektebeelden.

Of in de bovengenoemde gevallen ook daadwerkelijk in de behoefte aan alternatieve geschiloplossing kan worden voorzien, hangt in de eerste plaats af van de beleidsruimte die aan de uitvoeringsorganen wordt gegund om in concrete geschillen mee te werken aan 'bemiddelende' oplossingen zonder strikte wetstoepassing. Ik roep de positieve ervaringen met de scheidsgerechten in herinnering en de in de geschiedenis van het socialeverzekeringsrecht gewortelde opvattingen over socialeverzekeringsrechtspraak als een vorm van bedrijfsrechtspraak.

Geraadpleegde literatuur

Allewijn, D (1994), *Beschikkingsprocesrecht*, Preadvies VAR nr. 112, Alphen aan den Rijn: Samsom Tjeenk Willink.

Brenninkmeijer, A.F.M. (1988), 'Over de taak van de rechter in het sociale zekerheidsrecht en het ambtenarenrecht', *Sociaal Recht*, 3, 2: 35-41.

College van toezicht sociale verzekeringen (1995), *Toegang tot de WAO*, Zoetermeer: Ctsv.

Faber, W. (1992), *90 jaren in beroep: geschiedenis van de raden van beroep en de ambtenarengerechten*, Zwolle: Tjeenk Willink.

Fokker, E. (1903), 'Installatierede', *De Rechtspraak van den Centralen Raad van Beroep in zake 's Rijks-Ongevallen-Verzekering*, 1: 7-16.

Gaay Fortman, W.F. de (1960), 'De arbeidsverhouding als toetssteen voor de verzekeringsplicht', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 15, 7/8: 474-482.

Haan, E.E. (1954), 'Geneeskundige scheidsrechters bij de Raden van Beroep (s.v.) of niet?', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 9, 10: 463-469.

Jacobs, A.T.J.M. (red.) (1992), *Het Nederlandse sociale zekerheidsrecht en de minimum-normen van de IAO en de Raad van Europa*, (SCOSZ-publikatie nr. 9), Deventer: Kluwer.

Koopmans, T. (1962), *De begrippen werkman, arbeider en werknemer*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Leede, L.J.M. de en J.F.M. Strijbosch (1981), *Enkele begrippen uit het sociaal recht*, Deventer: Kluwer.

Lenos, E. E.V. (1998), *Bestuurlijke sanctietoepassing en strafrechtelijke waarborgen in de sociale zekerheid*, Lelystad: Vermande.

Levenbach-archief van de vakgroep Arbeidsrecht en sociaal verzekeringsrecht van de Universiteit van Amsterdam.

Levenbach, M.G. (1964), 'Sociale Verzekering', in *Nederlands Bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Samsom: 535-610.

Mannoury, J. (1953),'De ontwikkeling van de administratieve rechtspraak in zaken van sociale verzekering', *Sociale Zekerheidsgids*, 32, 8: 225-233.

Noordam, F.M. (1977), 'Enkele opmerkingen over het lekenelement in de raden van beroep', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 32, 11: 690-700.

Noordam, F.M. (1998), *Inleiding Sociale-zekerheidsrecht*, vierde druk, Deventer: Kluwer.

Noordam, F.M. (1999), 'Sociale zekerheid maal kwaliteit is somberheid', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 54, 1: 18-30.

Pennings, F.J.L. (1999),'Het arrest Sürül: een arrest dat knaagt aan de Koppelingswet', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 54, 10: 442-450.

Piso, I.Y. (1998), *De rechter klem tussen discriminatie en rechtvaardiging*, Den Haag: Sdu.

Riphagen, J. (1989), *Rechtspraak in de sociale zekerheid, toegang tot Europa of toevlucht in de Provincie?*, Deventer: Kluwer.

Riphagen, J. (1997), 'Ongelijkheidscompensatie in het sociaal-zekerheidsrecht', in L. Betten e.a. (red.), *Ongelijkheidscompensatie als roode draad in het recht*, Deventer: Kluwer: 121-136.

Roos, N.H.M. (1982), *Lekenrechters: een empirisch onderzoek naar het functioneren van de lekenrechters bij de Raden van Beroep voor de sociale verzekeringen*, Deventer: Kluwer.

Schoonenberg, J. en H.D.Vleesch Dubois (1957), *Het administratieve procesrecht volgens de Beroepswet*, Amsterdam: Kring van directeuren en administrateurs van bedrijfsverenigingen.

Schuyt, Kees e.a. (1978), *Een beroep op de rechter: een verkennend onderzoek naar de ervaringen van burgers met rechtspraak in het sociale-verzekeringsrecht, met name inzake de Ziektewet, de Werkloosheidswet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering*, Deventer: Kluwer.

Sociaal-Economische Raad (1991), *Advies leken-leden in de sociale zekerheidsrechtspraak*, nr. 91/03, 's-Gravenhage: SER.

Verwer, L.G. (1954), 'Verhoogde rechtsbescherming in sociale verzekeringszaken', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 9, 3: 114-129.

Werd, M.F.J.M. de (1998), 'Ius curia novit: ambthalve aanvulling van rechtsgronden door de bestuursrechter', *Nederlands Juristenblad*, 73, 15: 687-694.

Gerardus Mattheus Johannes Veldkamp



Foto: Roel Vroost (Collectie IISG)

Gerard Veldkamp behoort tot de belangrijkste politici en theoretici van de sociale zekerheid in de twintigste eeuw. Geboren op 27 juni 1921 in Breda, studeerde Veldkamp in Tilburg economische en sociologische wetenschappen. Hij promoveerde in 1949. Eerst werkte hij bij de Raad van Arbeid in Breda, waar hij voor de KVP ook gemeenteraadslid was. In 1950 werd Veldkamp op het ministerie van Sociale Zaken aangesteld als adviseur voor de herziening van de sociale verzekering. Van 1952 tot 1962 was hij Staatssecretaris van Economische Zaken. Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid werd hij in 1961. Hij had een eigen visie op de verdere uitbouw van de sociale zekerheid. Op legislatief gebied was de periode-Veldkamp buitengewoon vruchtbaar. Veldkamp voltooide de behandeling van de Algemene Kinderbijslagwet. Verder was hij verantwoordelijk voor de totstandkoming van de Ziekenfondswet, de afschaffing van de loongrenzen in de werknemersverzekeringen, het optrekken van de AOW- en AWW-pensioenen tot het sociaal minimum en de Wet Sociale Werkvoorziening. Van het door hem ingediende voorstel-AWBZ maakte hij de afhandeling niet meer mee. Het ongetwijfeld belangrijkste legislatieve product is de vervanging van de ongevallen- en invaliditeitswetgeving door de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Het risque professionnel maakte plaats voor het risque social, er werd een nieuwe rechtsgrond voor de sociale verzekering geformuleerd en het verschijnsel reïntegratie kreeg een zelfstandige positie in de structuur van de sociale zekerheid. Dit was gedurfde, vernieuwende wetgeving, die ook internationaal veel indruk maakte. Pas veel later is de WAO onder vuur komen te liggen. Veldkamp beëindigde zijn loopbaan in de nationale politiek in 1967. Daarna heeft hij zich beziggehouden met de vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving, een ambitieus project dat lang heeft geduurd, maar relatief weinig heeft opgeleverd. In de jaren tachtig nam hij – zonder succes – stelling tegen de bezuinigingen op de sociale zekerheid. Hij was internationaal actief, onder andere in de IAO en de

EEG. Veldkamp was een aimabel, hoffelijk iemand. Daarnaast was hij temperamentvol, ijdel en ambitieus. De laatste eigenschappen maakten hem niet bij iedereen geliefd. Zij leidden tot scherpe conflicten, bijvoorbeeld over de terreinafbakening tussen de ministeries van Sociale Zaken en Volksgezondheid en Maatschappelijk Werk, waarvoor Veldkamps KVP-collega Marga Klompé verantwoordelijk was. Het kostte hem weinig moeite haar tijdens een ministerraadvergadering in huilen te laten uitbarsten. Regelmatig zwaaide hij met zijn portefeuille. Veldkamp had grote wetenschappelijke belangstelling. Dat blijkt uit de vele, kleine en grote publicaties op het terrein van de sociale zekerheid, het sociaal en sociaal-economisch beleid en de volksgezondheid. Veldkamp had iets te zeggen. Een belangrijke idee was dat de sociale verzekering een eigen categorie was, te onderscheiden van de private verzekering. Van groot belang ook was de gedachte dat een rechtvaardiging voor een naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid verschillend uitkeringsregime ontbrak. Veel ideeën stammen al uit zijn dissertatie. Veldkamp is hoogleraar geweest in Leiden en Tilburg. Hij streefde een multidisciplinaire bestudering van het verschijnsel sociale zekerheid na, met een daarbij passende opleiding, die in Tilburg werd gerealiseerd. Veldkamp stierf in 1990.

(F.M. Noordam)

16. De ontwikkeling van de Nederlandse sociale verzekeringen in internationaal perspectief

F.J.L. Pennings

16.1. Algemeen

Aan het einde van de negentiende eeuw zijn in verschillende Europese staten de eerste socialeverzekeringswetten tot stand gekomen. Dat dergelijke wetten in verschillende landen in dezelfde periode werden aangenomen, is geen toeval. Het opkomend kapitalisme en de beginnende industrialisatie leidden immers tot belangrijke veranderingen in de maatschappelijke structuren en de productiewijze. Er ontstond een afhankelijke beroepsbevolking, die bescherming behoefde tegen nieuwe risico's als werkloosheid en arbeidsongevallen en tegen al oudere risico's zoals ouderdom, waarvoor de eerder bestaande beschermingsmogelijkheden (zoals het inwonen bij de kinderen) sterk waren verminderd of weggevallen. Het kwam regelmatig voor dat economieën werden getroffen door depressies, die een grote impact hadden op de afhankelijke beroepsbevolking. Deze ontwikkelingen waren niet tot de landsgrenzen beperkt en leidden in verschillende landen aan het einde van de negentiende eeuw tot overheidsingrijpen. Er was zelfs een internationaal document, de encycliek *Rerum Novarum* (1891), dat aanspoorde tot sociale wetgeving.

Dit hoofdstuk gaat over de invloed van buitenlandse ontwikkelingen op de Nederlandse socialeverzekeringswetten. Aandacht zal worden besteed aan de ontwikkelingen voor de Tweede Wereldoorlog, het Beveridge-rapport en latere ontwikkelingen. Speciale aandacht wordt besteed aan internationale verdragen. Ten slotte vraag ik me af wat de invloed van Nederland op de sociale verzekering in het buitenland is geweest.

16.2. De eerste socialeverzekeringswet: de Ongevallenwet

De eerste Nederlandse socialeverzekeringswet, de aanleiding voor deze jubileumbundel, is de Ongevallenwet (OW) van 1901. "The surge of legislation at the end of the nineteenth century in the industrialised countries was quite remarkable in its coincidence", schrijven Ogus en Barendt (1995: 293), waarbij ze met name het oog hebben op de ongevallenwetten. In Italië kwam een Ongevallenwet tot stand in 1883, in Duitsland in 1884, in Oostenrijk in 1887, in Noorwegen in 1894, in 1897 in Groot-Brittannië en in 1898 in Frankrijk en Denemarken. Er bestond in Nederland grote belangstelling voor de ervaringen in andere landen. Zo schreef A.F. van Leyden in opdracht van de Nederlandse regering in 1893 een rapport over de sociale verzekeringen in het buitenland

(Veldkamp 1978: 62). De Nederlandse sociale verzekeringen die vervolgens in de loop der tijd tot stand kwamen, waren geen eigen Nederlandse vinding, maar waren in hoge mate geïnspireerd door het buitenland.

In de memorie van toelichting bij het eerste voorstel voor de OW (ontwerp-Van der Sleyden, Kamerstukken II 1896/97, 159) is een uitgebreide inventarisatie opgenomen van de wettelijke verzekeringen voor ongevallen in andere landen. De memorie besteedde zeer veel aandacht aan buitenlandse voorbeelden; per vraagpunt (bijvoorbeeld de wijze van financiering) werd een afweging gemaakt van de voor- en nadelen van een aantal van de stelsels. Vervolgens maakte de opsteller de keuze die hem het meest beviel. Aangezien de verzekering via een kapitaaldekkingsstelsel gefinancierd zou worden, werd veel aandacht besteed aan de statistieken over de ongevallen in het buitenland.

De aandacht van de memorie van toelichting ging met name uit naar de Duitse en Oostenrijkse wetten, welke tezamen werden besproken. De minister was vooral geïnteresseerd in de wijze van financiering van de verzekering (Duitsland kende het omslagstelsel; Oostenrijk het kapitaaldekkingsstelsel). De memorie besprak uitgebreid de voor- en nadelen van het Duitse omslagstelsel en de argumenten die daarvoor door de Duitse regering werden aangevoerd. De minister veegde het Duitse voorbeeld vervolgens van tafel met actuariële argumenten. Met verwijzing naar de vindplaatsen in de Duitse (parlementaire) Handelingen gaf de minister aan dat Bismarck en de verantwoordelijke minister hadden toegegeven dat ze daarmee de wet gemakkelijker ingevoerd konden krijgen (het was goedkoper voor werkgevers, althans in de beginfase).

De memorie van toelichting verwees naar de Duitse en Oostenrijkse wet ter ondersteuning van de bepaling dat slechts het loon beneden een bepaald bedrag verzekerd was. Ook bij de behandeling van de bepalingen over de hoogte van de uitkering werd verwezen naar de "Europeesche wetgevers", ter ondersteuning van het voorstel dat slechts gedeeltelijke compensatie van het gederfde loon werd gegeven. Bij de behandeling van de vraag of werknemers premie moesten betalen, werd eveneens gekeken naar buitenlandse wetten; hierbij aansluitend werd bepaald dat de werkgever premieplichtig zou zijn.

Terwijl uitvoerig gediscussieerd werd over de zogenaamde rechtsgronden die nodig geacht werden om een wettelijke verzekering in te voeren, is opvallend dat bij de bespreking van deze kwestie noch in de memorie van toelichting noch bij de Kamerbehandeling van de eerste Nederlandse sociale verzekering naar het buitenland werd verwezen. Door een minderheid werd in het debat in de Kamer over de OW aangevoerd dat op dit terrein geen taak ligt voor de staat: "Neemt men in beginsel aan, dat de overheid zich de zaak heeft aan te trekken, zoodra de werkman van de werkgever niet datgene ontvangt, waarop men hem, van een humanitair standpunt gezien, gaarne aanspraak zou geven, dan gaat men de weg van het socialisme op" (Kamerstukken II 1897/98, 182, nr. 5: 31). Verwijzingen naar het buitenland zouden in deze discussie nuttig zijn geweest, aangezien ook in andere landen wel gesproken werd over de rol van de staat op het terrein van de sociale zekerheid, maar deze discussie had niet de vorm van een discussie over rechtsgronden. Bismarck liet in Duitsland de socialeverzekeringswetten nu juist opstellen als een pragmatische

manier om de socialisten de wind uit de zeilen te nemen (Zöllner 1982: 13). Ook in Groot-Brittannië werd op een pragmatische wijze gediscussieerd over de invoering van socialeverzekeringswetten. De verzekering werd als geschikt instrument gezien om de slechte risico's van de goede te scheiden. Dit inherente selectiemechanisme van de verzekering werd aangevoerd om de tegenstanders van overheidsregelingen gerust te stellen (Beveridge 1930: 265).

Het ontwerp-Van der Sleyden werd niet overgenomen. Het werd vervangen door achtereenvolgens het ontwerp Lely I (Kamerstukken II 1897/98, 182) en Lely II (Kamerstukken II 1898/99, 16). In de memories van toelichting bij deze ontwerpen werd wederom aandacht besteed aan buitenlandse voorbeelden. Het ontwerp-Lely II werd ten slotte tot wet. In deze wet werden de hoofdlijnen van het ontwerp-Van der Sleyden overgenomen. Uit de buitenlandse voorbeelden nam de wetgever niet de wachttijd over. Een wachttijd zou inhouden dat men gedurende een bepaalde periode na het intreden van het risico nog geen recht op uitkering heeft (in het buitenland bestonden al ziekteverzekeringen die tijdens de wachttijd in een inkomen voorzagen, terwijl Nederland die nog niet kende). In de wet werd het Oostenrijkse stelsel van financiering (kapitaaldekking) gevolgd.

Tijdens de parlementaire behandeling van het ontwerp-Lely I werd frequent naar het buitenland verwezen. Kritiek werd gegeven op de wetstechniek (namelijk dat veel aan uitvoeringsregelingen werd overgelaten, de "Franschen trant"). Zelfs het voor het wetsontwerp cruciale woord *ongeval* werd als germanisme bekritiseerd. Ten onrechte overigens; het woord ongeval was toentertijd verouderd, maar wel Nederlands. De Kamer prees de minister voor de inventarisatie van buitenlandse voorbeelden (Kamerstukken II 1897/98, 182, nr. 5: 29), maar bekritiseerde tevens de wijze waarop hiervan gebruik was gemaakt, namelijk soms erg summier waar het belangrijke zaken betrof, zoals de uitvoeringsorganisatie. Voorts vond men de bespreking van de verschillende onderdelen doorspekt met verwijzingen naar het buitenland, niet zo inzichtelijk. De Kamer stelde voor om voortaan het overzicht over buitenlandse wetgeving in een bijlage op te nemen. Aldus geschiedde in de latere wetsvoorstellen. Ofschoon de kritiek van de Kamer terecht was dat de minister niet systematisch naar buitenlandse stelsels verwees en daarmee de indruk wekte datgene te gebruiken wat hem het beste uitkwam, zou de nieuwe opzet als nadeel hebben dat in de hoofdtekst veel minder sterk teruggegrepen werd op de buitenlandse stelsels. Hierdoor nam de betekenis van de inventarisatie flink af.

Een belangrijk aandachtspunt van de Tweede Kamer was de uitvoeringsorganisatie van de verzekering. De Kamer had belangstelling voor het Duitse stelsel van de *Berufsgenossenschaften*, waarin werkgevers van gelijke of gelijksoortige verzekeringsplichtige bedrijven, over heel Duitsland verspreid, zich verenigd hadden. Oostenrijk had daarentegen zijn verzekeringsplichtige bedrijven naar de geografische ligging ingedeeld. De minister was van oordeel dat het Duitse stelsel alleen door te voeren was in een groot land, aangezien elke Berufsgenossenschaft een redelijk aantal verzekerden moest tellen om de premie vast te kunnen stellen en wees dat stelsel daarom voor Nederland af. De minister voelde overigens ook niet voor het Oostenrijkse stelsel, aangezien de uitspra-

ken van de verschillende organisaties uiteen konden lopen. Tijdens de parlementaire behandeling werd geruime tijd stil gestaan bij de organisatievorm. Naar het voorbeeld van de Berufsgenossenschaften stelde Kuyper in het zogenaamde groot-amendement voor bedrijfsverenigingen op te richten. Dit amendement haalde het niet. In de discussies in het parlement werd druk gebruik gemaakt van de literatuur over de Duitse regeling (nl. De Jongh 1887; Tutein Nolthenius z.j.). Met de Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922 zouden bedrijfsverenigingen alsnog geïntroduceerd worden.

16.3. De Ziektewet

In de – niet tot wet verheven – ontwerpen voor de Ziektewet (ZW) van Kuyper Kamerstukken 1904/05, 120, nr. 3) en Veegens (Kamerstukken 1906/07, 91, nr. 3) is een bijlage opgenomen met een inventarisatie van buitenlandse ziektewetregelingen. In de tekst van de memorie van toelichting werd niet teruggegrepen op buitenlandse voorbeelden. Net als in het Duitse stelsel werd met ziekenkassen gewerkt, die overigens in Nederland in private vorm al bestonden.

In het ontwerp-Talma (Kamerstukken II 1909/10, 302, nr. 4), dat na wijzigingen in 1930 in werking zou treden, ontbreekt een overzicht van buitenlandse stelsels. Wel werd in de memorie van toelichting bij een tweetal punten gerefereerd naar buitenlandse ervaringen. Het eerste betrof het voorstel om de geneeskundige behandeling niet op te nemen in het ontwerp. De regering verwees hierbij naar ervaringen in Duitsland en Oostenrijk, waarbij als probleem werd vermeld dat de overheid de verstrekking van deze prestaties niet kan waarborgen, aangezien ze hierbij afhankelijk is van geneeskundigen, niet-ambtenaren. Erg duidelijk is dit bezwaar niet – zeker niet in het licht van latere ontwikkelingen – maar kennelijk wordt hiermee bedoeld, dat als een arts weigert een prestatie te leveren, de overheid haar verplichting uit de verzekering niet kan nakomen. Ook bij de uitzondering van de verzekering van losse arbeiders werd verwezen naar Duitse en Oostenrijkse ervaringen met de uitvoering van de verzekering. Bij beide onderdelen werden ook andere argumenten genoemd: buitenlandse ervaringen dienen niet langer als voorbeeld, maar als argument.

16.4. De Invaliditeits- en ouderdomswet

Ook in de memories van toelichting bij de drie wetsontwerpen voor de Invaliditeits- en ouderdomswet (ontwerp-Kuyper, Kamerstukken II 1904/05, 188, nr. 3; ontwerp-Veegens, Kamerstukken II 1907/08, 164, nr. 3; ontwerp-Talma, Kamerstukken II 1910/11, 258, nr. 3) werd verwezen naar buitenlandse wetten. De memories bevatten een bijlage met een inventarisatie van buitenlandse stelsels, waarin de Duitse *Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz 1889* "als algemeen bekend" niet was opgenomen. De memorie zelf beperkte zich tot de bespreking van het Duitse stelsel. De opsteller schreef dat wel oog bestond voor de bedenkingen tegen dit stelsel, maar dat er geen tijd was een geheel afwijkend stelsel te ontwikkelen. De Duitse invloed bleek uit de samenvoeging van de risico's invaliditeit en ouderdom in één wet, waarin het vermoeden gold dat men bij

het bereiken van de leeftijd van 70 jaar invalide was. Het Duitse onderscheid tussen hand- en hoofdarbeid voor de verzekeringsplicht werd overigens niet overgenomen, evenmin als de mogelijkheid tot vrijwillige verzekering. Gewezen werd op de slechte ervaringen hiermee in Duitsland.

In het voorstel-Veegens (Kamerstukken II 1907/08, 164, nr. 3: 38) werd de verzekering voor invaliditeit uit het voorstel gehouden, aangezien de Duitse cijfers zouden tonen dat het aantal invaliditeitsuitkeringen jaarlijks sterk toenam. Het voorstel volgde dat van Kuyper in hoofdlijnen.

Ook het voorstel-Veegens haalde het niet. Met het derde voorstel, ditmaal van Talma, liep het beter af. Talma stelde voor naast de verplichte verzekering een vrijwillige verzekering in te voeren voor personen die niet onder de verplichte verzekering vallen, naar het voorbeeld van de Duitse *Zusatzversicherung*. Voor het overige volgde dit voorstel het voorstel-Kuyper, en daarmee ook het Duitse voorbeeld. Evenals in Duitsland werden loonklassen ingevoerd en het arbeidsongeschiktheidsbegrip werd uit het Duitse stelsel overgenomen, waaronder de eis dat men voor tweederde arbeidsongeschikt moest zijn. De wet zou overigens niet ongewijzigd worden ingevoerd, maar zou worden gesplitst in een (gewijzigde) Invaliditeitswet 1919 en Ouderdomswet 1919. In deze opzet werd niet meer gewerkt met de fictie dat men op de leeftijd van 70 invalide was; in de Ouderdomswet gold als pensioenleeftijd 65; de leeftijdsgrens voor de ouderdomsverzekering van de verplichte Invaliditeitswet was eveneens 65. De Ouderdomswet 1919 was een vrijwillige verzekering.

16.5. De vooroorlogse werkloosheidsverzekeringen

In de vooroorlogse periode kwam nog geen wettelijke, verplichte werkloosheidsverzekering tot stand, dat zou nog tot 1949 duren. Nederland was hiermee aan de late kant. Groot-Brittannië was als eerste met een dergelijke wet gekomen, de *National Insurance Act* van 1911, gevolgd door Duitsland met de *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1927*. Wel bestonden vanaf het begin van de twintigste eeuw kassen van vakbonden en gemeenten, die op basis van circulaires van de centrale overheid of op basis van wetten gesubsidieerd werden. In deze periode verschenen in Nederland een aantal studies over buitenlandse ervaringen met de werkloosheidsverzekering (Stilting 1908; Levenbach 1925; Goedhart 1926).

Voor de wijze van subsidiëring van de gemeentelijke en vakbondskassen voor werklozen werd naar het buitenland gekeken, en wel naar de toen bestaande twee hoofdmodellen, het Gentse en het Deense model. In het Gentse model verhoogde de (gemeentelijke) overheid de door de vakbond verstrekte uitkeringen met een bepaald percentage. In het Deense werd de subsidie gerelateerd aan de premies die de verzekerden aan de kas afdragen. In Nederland werd voor het Deense type gekozen, onder andere in het Werkloosheidsbesluit 1917 en de Werkloosheidsverzekeringsnoodwet 1919 (Goedhart 1926: 115; Pennings 1990: 300). Leden van de Tweede Kamer drongen er op aan dat ook in Nederland een wettelijke werkloosheidsverzekering tot stand kwam, waarbij ze vergeefs verwezen naar de Britse en Duitse voorbeelden om de stelling van

de minister te weerleggen dat een wettelijke werkloosheidsverzekering onmogelijk was (Handelingen II 1927: 744).

16.6. De rapporten van Beveridge en Van Rhijn

Tijdens de Tweede Wereldoorlog verbleef de Nederlandse regering in Londen en werd daar sterk beïnvloed door het *Beveridge-rapport* (Beveridge 1942). De Beveridge-commissie schreef haar rapport gedurende de oorlog. Het nieuwe van het Beveridge-plan was de universele opzet van het stelsel: alle categorieën van de bevolking moesten worden opgenomen in het stelsel, zij het dat er wel verschillende typen premieklassen en prestaties werden voorgesteld. Een belangrijke doelstelling van het voorstel was om de armoede en het beroep op de bijstand terug te dringen ten gunste van verzekeringsuitkeringen.

In maart 1943 stelde de Nederlandse regering de Commissie-Van Rhijn in om ook voor Nederland een blauwdruk te maken voor de toekomst van de sociale zekerheid. Dit leidde tot het rapport *Sociale Zekerheid* 1945. De eerste twee delen van het rapport bevatten uitgebreide overzichten van de ontwikkeling van de sociale verzekering tijdens de oorlogsjaren in verschillende geallieerde landen, met grote aandacht voor het Beveridge-rapport. De commissie nam de buitenlandse voorbeelden niet zonder meer over; ze wees er bijvoorbeeld op dat er traditioneel verschillen met Groot-Brittannië zijn, zoals dat de uitkeringen en premies daar uniform waren en dat de uitvoering door de overheid geschiedde.

Het belangrijkste resultaat van de vergelijking met buitenlandse voorbeelden was de formulering voor een nieuwe rechtsgrond voor de sociale zekerheid, namelijk dat de gemeenschap, georganiseerd in de Staat, aansprakelijk is voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden zelf al het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen (Commissie-van Rhijn II 1945: 10). Daarmee was de weg vrij voor verzekeringen die niet alleen werknemers, maar ook zelfstandigen verzekeren. Vanwege de gevoelde noodzaak van een oudedagsvoorziening kwam in 1947 de Noodwet Ouderdomsvoorziening tot stand; tijdens de parlementaire behandeling citeerde minister Drees uitgebreid uit het Beveridge-rapport (Handelingen II, 1946/47: 1380). In een SER-advies uit 1954 stelde de meerderheid voor om te komen tot een stelsel van volksverzekeringen. Zo'n stelsel werd vervolgens geleidelijk ingevoerd. Terwijl aan het concept van de volksverzekeringen een internationale oriëntatie ten grondslag lag, werd in de memories van toelichting van de verschillende wetten niet meer teruggegrepen op buitenlandse voorbeelden; ze kenden geen bijlage met buitenlandse verzekeringen.

Anders dan in Groot-Brittannië, waarin de socialezekerheidsregelingen in één wet werden vastgelegd en de uitvoering in overheidshanden bleef, werden de nieuwe Nederlandse volksverzekeringen toegevoegd aan het bestaande stelsel van werknemersverzekeringen. Daarmee ontstond een unieke, maar gecompliceerde lappendeken, die noch aan buitenlandse voorbeelden is ontleend noch tot buitenlandse navolging heeft geleid.

16.7. De Werkloosheidswet 1949

In 1949 kwam een nieuwe werknemersverzekering tot stand, en wel tegen het werkloosheidsrisico. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Werkloosheidswet (WW) (Kamerstukken II 1947/48, 704, nr. 3) komen geen inventarisaties van of verwijzing naar buitenlandse regelingen voor, wellicht omdat deze, onder andere vanwege de crisis in de jaren dertig, verre van succesvol waren geweest.

16.8. De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

Het wetsontwerp voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) bevatte wel een vergelijkend overzicht van buitenlandse arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Kamerstukken II 1962/64, 7171). In de memorie van toelichting en tijdens de parlementaire behandeling werd hiernaar echter nauwelijks verwezen. Wel merkte de Kamer op dat het verdwijnen van de in sommige regelingen voorkomende loongrens een goede ontwikkeling is, daarbij verwijzend naar "de harmonisatie van de sociale wetten binnen de E.E.G." (Handelingen II 1965: 1658).

Bij de bespreking van het belangrijkste principe van de nieuwe wet, het verlaten van een stelsel waarin een onderscheid werd gemaakt naar de oorzaak van arbeidsongeschiktheid, werd niet gekeken naar de benaderingen op dit terrein in het buitenland. Wellicht is de reden hiervoor dat Nederland inmiddels zelf ervaringen had gekregen met de OW en IW, zodat de noodzaak om te kijken naar buitenlandse ervaringen minder sterk gevoeld werd.

16.9. De recente ontwikkelingen in de nationale sociale zekerheid

Zoals reeds opgemerkt, wordt er bij de wetsvoorstellen van na de Tweede Oorlog (afgezien van de WAO) geen bijlage met buitenlandse voorbeelden meer gevoegd. Internationale aspecten gaan wel een steeds grotere rol spelen, en wel in die zin dat internationale verdragen hun invloed gaan doen gelden. Deze komen in paragraaf 16.10 aan de orde.

De invloed van buitenlandse stelsels is sinds de Tweede Wereldoorlog minder eenvoudig te traceren dan ervoor. Internationale invloed blijkt wel bij de aandacht voor de toenemende concurrentie door met name de andere lidstaten van de Europese Gemeenschap. Om die concurrentie aan te kunnen, wordt eind jaren tachtig namelijk de financierbaarheid van de sociale zekerheid ter discussie gesteld: de socialeverzekeringspremies mochten niet te hoog worden, anders zou de arbeid te duur worden en daarmee de werkgelegenheid geschaad. Deze factor was aanleiding tot ingrepen in de WAO (Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen). Midden jaren negentig werden ook de eisen die golden in het kader van de Economisch Monetaire Unie voor de euro, relevant voor de omvang van het stelsel; het financieringstekort en de premielasten moesten worden verminderd.

In deze periode maakt de Nederlandse regering veel minder gebruik van horizontale rechtsvergelijking dan voor de Tweede Wereldoorlog. Als een

bepaalde maatregel werd voorgesteld, dan werd niet de vraag behandeld of andere landen vergelijkbare maatregelen troffen. Evenmin werd ingegaan op de vraag of de betreffende maatregel paste in het streven naar convergentie van socialezekerheidsstelsels, zoals voorgestaan door de EU, de Europese Unie (Aanbevelingen over de convergentie, PbEG 1992 L 245/46 van 24 juni 1992 en PbEG 1992 L 245/49 van 27 juli 1992). Overzichten van buitenlandse stelsels gaan over uitkeringsgerechtigden/werkenden-ratio's, bruto-uitgaven sociale bescherming en over ziekte en over arbeidsongeschiktheid als percentage van de beroepsbevolking (bijvoorbeeld Sociale Nota 2001). Dergelijke overzichten zijn weinig diepgravend (en vaak discutabel) en zijn vooral bedoeld ter ondersteuning van het voorgestelde beleid.

Een andere ontwikkeling op internationaal vlak is de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU). Nederland kende van oudsher weinig belemmeringen om socialezekerheidsuitkeringen, afgezien van begrijpelijke uitzonderingen, zoals de bijstand en werkloosheidsuitkeringen, ook in het buitenland te betalen. Ook werden uitkeringen betaald aan personen in Nederland, ongeacht hun verblijfsstatus. Eind jaren negentig zijn belangrijke grenzen gesteld aan deze internationale oriëntatie. De Wet BEU (1999) beperkt de betaling van uitkeringen tot het grondgebied van de EU en tot landen waarmee speciale verdragen gesloten zijn. In de Eerste Kamer werd dit aangeduid met het "eigenland-eerst"-principe (Handelingen I 1998/99: 810; zie ook Vonk 1999). De regering is overigens voornemens met zoveel mogelijk landen verdragen te sluiten die de beperking van de Wet BEU weer teniet doen en ze is daar inmiddels met belangrijke migratielanden al in geslaagd.

In de memorie van toelichting bij de Wet BEU (Kamerstukken II 1997/1998, 25 757, nr. 3: 1) wordt wel naar het buitenland verwezen: Nederland hanteert het personaliteitsbeginsel, dat inhoudt dat het recht op uitkering verbonden is aan de persoon van de verzekerde. Andere EU-lidstaten zouden het territorialiteitsbeginsel hebben. Nu wordt juist voor EU-landen het territorialiteitsprincipe door Verordening (EEG) nr. 1408/71 doorbroken. Als er één principe is dat men in het Europa niet moet nastreven, dan is het wel het territorialiteitsprincipe. Overigens kan men zich afvragen of, nu Nederland met zoveel mogelijk landen een verdrag wil sluiten om uitkeringen te kunnen blijven exporteren, het stelsel wel op het territorialiteitsprincipe is gebaseerd. De verwijzingen naar buitenlandse voorbeelden en EU-recht zijn vooral opportunistisch van aard.

16.10. De invloed van internationale verdragen

16.10.1. De Internationale Arbeidsorganisatie

De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) heeft vanaf de jaren twintig van de twintigste eeuw een aantal verdragen op het terrein van de sociale zekerheid opgesteld. Deze verdragen hebben een rol gespeeld in de ontwikkeling van de Nederlandse sociale zekerheid. In de parlementaire stukken over de WW 1949 (Kamerstukken II 1947/48, 704, nr. 3: 12) komt bijvoorbeeld een verwijzing voor naar verdrag 44 uit 1934, uit welk verdrag werd afgeleid dat een wettelijke

werkloosheidsverzekering een "eis des tijds" is. Het verdrag kon na aanvaarding van de WW 1949 geratificeerd worden (dit gebeurde overigens pas op 17 januari 1966). Ook bij de behandeling van het wetsontwerp-WAO merkt de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Volksgezondheid op dat met de totstandkoming van de wet meer dan voldaan was aan de jegens de IAO aangegane verdragsverplichtingen (Kamerstukken II 1962/64, 7171, nr. 14: 1).

Nederland heeft vanaf begin jaren zestig IAO-verdragen op het terrein van de sociale zekerheid geratificeerd, zij het, zoals we al zagen bij verdrag 44, soms met flinke vertraging. Niet geratificeerd zijn tot dusver verdrag 168 inzake werkloosheid en verdrag 157 inzake het behoud van socialezekerheidsrechten. In de naoorlogse periode van uitbouw van het socialezekerheidsstelsel werd het als erezaak gezien om zoveel mogelijk IAO-verdragen te ratificeren. Normen uit IAO-verdragen werden door de regering overigens gezien als aspiratienormen, die niet door belanghebbenden voor de rechter konden worden ingeroepen (Kamerstukken II 1996/97, 25 524, A: 2). De Nederlandse wetgever vindt het wel van belang dat de nationale wetgeving in overeenstemming is met de IAO-verdragen, maar de verdragen worden hierbij echter vooral gezien als bevestiging van de nationale wetgeving: een verdrag wordt pas geratificeerd als de Nederlandse wetgever de tijd rijp heeft geacht een bepaalde wet aan te nemen. En, wat in de meer recente tijd meer voorkomt, indien een bepaalde regeling niet (meer) in overeenstemming is met een verdrag, dan is de eerste reactie van de regering nogal eens om het betreffende verdrag te willen opzeggen. Vanaf midden jaren tachtig gaat de regering namelijk de gevolgen merken van internationale verdragen. Een verdrag dat de regering met name graag had opgezegd is IAO-verdrag 121. Dit verdrag betreft uitkeringen bij beroepsongevallen en -ziekten. Aangezien Nederland alleen een algemeen stelsel kent, moeten ook de WAO en Algemene nabestaandenwet (ANW) voldoen aan de normen van verdrag 121, omdat immers ook de slachtoffers van beroepsongevallen en -ziekten op deze uitkeringen aangewezen zijn. Met name bij de bepalingen van de ANW-uitkeringen wordt betwijfeld of ze wel voldoen aan verdrag 121 (Berben en Betten 1992: 75 e.v.). Aangezien de regering niet langer aan deze normen gebonden wilde zijn, wilde ze het betreffende verdrag opzeggen. Dat is echter door tegenstand van de Tweede Kamer niet gelukt (Betten 1988: 199). Ten tijde van de afronding van deze tekst was nog niet bekend hoe het oordeel van de CRvB over de verenigbaarheid van de ANW met de IAO- en andere verdragen uitvalt.

Inmiddels lijkt de regering aanmerkelijk terughoudender om nieuwe verdragen te ratificeren. Ofschoon de Nederlandse vertegenwoordigers in 1988 in de Algemene vergadering van de IAO voor verdrag 168 betreffende de bevordering van de werkgelegenheid en bescherming tegen de werkloosheid stemden, is het nog steeds niet geratificeerd. Dat zal ook niet gebeuren. In oktober 2000 heeft de regering meegedeeld waarom dit verdrag niet geratificeerd zal worden (Kamerstukken II 2000/01, 27 480, nr. 1). Een hoofdreden is dat de kortdurende uitkering in de WW, die voorziet in een uitkering van 70% van het minimumloon, niet in overeenstemming is met de verdragsbepaling die verlangt dat een op premies gebaseerde uitkering ten minste 50% is van het

vroegere loon. Voorts is de werktijdverkortingsregeling niet in overeenstemming met het verdrag en worden de sociale partners niet betrokken bij de uitvoering van de bijstand. De regering vindt dat deze maatregelen dateren van na de datum waarop het verdrag aangenomen werd. Bij het aannemen van deze maatregelen is de overeenstemming met verdrag 168 niet aan de orde geweest. Nu ze eenmaal genomen zijn, is dit al voldoende reden om verdrag 168 niet aan te nemen. In de literatuur is overigens geopperd dat er nog een reden is om verdrag 168 niet te ratificeren. De Nederlandse sanctiebepalingen, in 1996 nog belangrijk aangescherpt door de Wet boeten en maatregelen, lijken niet in overeenstemming te zijn met dit verdrag (zie Pennings 1992: 108).

Ofschoon, zoals gezegd, Nederland verdrag 157 nog niet geratificeerd heeft, heeft het inmiddels wel verdrag 48, de voorganger van verdrag 157, opgezegd, aangezien de Wet BEU niet in overeenstemming met dit verdrag is.

16.10.2. De Raad van Europa

Ook een verdrag van de Raad van Europa dreigde te worden opgezegd, aangezien het hogere normen verlangt voor nabestaanden van arbeidsongevallen of beroepsziekten. Dit keer ging het om deel VI van de Europese Code inzake Sociale zekerheid van de Raad van Europa (Pennings 1997). Een van de argumenten voor opzegging van de Code was dat er een herziene Europese Code inzake sociale zekerheid tot stand gekomen is. Deze is overigens door Nederland – ondanks eerdere beloften – nog niet geratificeerd. De vertraging met de ratificatie van de herziene Code heeft te maken met de privatisering van de ZW en de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Alvorens de herziene Code kan worden geratificeerd moet eerst worden vastgesteld of de herziene wetgeving voldoet aan dit verdrag (Kamerstukken II 1996/97, 25 524, nr. 3: 2). Zoals we al eerder zagen ziet de regering een verdrag als bevestiging van het nationale stelsel, maar ze wil niet wetten aanpassen aan een verdrag. Dat de privatisering van de ZW inderdaad problematisch kan zijn voor de vraag of Nederland nog voldoet aan de verdragsverplichtingen, blijkt uit vragen die aan de Nederlandse regering zijn gesteld door het Comité van Deskundigen van de Raad van Europa (Kamerstukken II 1997/98, Aanhangsel, nr. 3097).

De concrete aanleiding voor het initiatief om deel VI van de Europese Code op te zeggen was de uitspraak van de CRvB van 29 mei 1996, AB 1996/501. Hierin oordeelde de Raad dat de eigenbijdrageregeling bij kraamzorg in ziekenhuizen in strijd was met IAO-verdragen 102 en 103. Uit de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor opzegging van de Europese Code blijkt dat de regering erg geschrokken was van het feit dat de Raad bepalingen van een IAO-verdrag rechtstreekse werking toekende. Dit is enigszins verwonderlijk, aangezien uit de al lang bestaande criteria voor rechtstreekse werking van verdragsbepalingen (ze hebben rechtstreekse werking als ze voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk zijn geformuleerd) af te leiden valt dat ook bepalingen uit IAO-verdragen die aan deze eisen voldoen, rechtstreekse werking hebben. Overigens onderschreef de regering in de betreffende memorie van toelich-

ting wel het standpunt van de Raad van State dat er voor de opzegging van (een onderdeel van een) verdrag op het terrein van de sociale zekerheid goede redenen moeten bestaan.

De Raad van Europa heeft ook op een ander gebied belangrijke invloed gehad op de Nederlandse sociale zekerheid, en wel in verband met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM; zie Jacobs 2000). Deze jurisprudentie komt aan de orde in de bijdrage van Van Peijpe in deze bundel. Vermelding verdient hier het standaardarrest *Feldbrugge* (EHRM 29 mei 1986, RSV 1987/23), waaruit volgt dat ook een socialezekerheidsuitkering zoals het ziekengeld onder het begrip 'burgerlijke rechten' van artikel 6 EVRM valt. De Nederlandse rechter past artikel 6 regelmatig toe. Een voorbeeld betreft de eis die uit artikel 6 voortvloeit, dat rechtszittingen openbaar moeten zijn. Deze eis werd toegepast op artikel 88h WAO, welk artikel bepaalt dat het onderzoek ter zitting, voorzover betrekking hebbend op medische gegevens, met gesloten deuren plaatsvindt. De Raad oordeelde deze bepaling, wegens de categorische formulering ervan, in strijd met artikel 6 lid 1 EVRM (CRvB 25 februari 1988, RSV 1998/106).

En ook de wetgever is rekening gaan houden met artikel 6 EVRM. Zo werd in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp Boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Kamerstukken II 1994/95, 23 909, nr. 3) uitgebreid aandacht besteed aan de eisen die uit artikel 6 EVRM volgen en werden in de regeling van de boete ook verschillende waarborgen opgenomen (bijvoorbeeld cautie, zwijgrecht, una via-benadering), die uit dit artikel voortvloeien. Deze waarborgen kwamen tot dusver niet in socialezekerheidsregelingen voor (Pennings 1998a: 237 e.v en Pennings 2000: 220 e.v. voor respectievelijk de WW en de WAO). Toch is ook het Boetebesluit Tica niet ongeschonden door de toetsing van de CRvB gekomen; de Raad oordeelde dat het opleggen van een boete van *f* 300 in geval van een benadelingshandeling van een gering bedrag, in casu *f* 22, niet in overeenstemming is met de ernst van de gedraging (CRvB 7 september 1999, «USZ» 1999/290).

Ten slotte dient te worden gewezen op de potentiële invloed die artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM kan hebben op socialezekerheidszaken. Dit volgt uit een arrest van het EHRM waaruit blijkt dat dit artikel ook van toepassing is op socialezekerheidsrechten (EHRM 16 september 1996, *Gaygusuz tegen Oostenrijk*, RSV 1997/234). In deze uitspraak oordeelde het Hof dat een uitkering die zelf niet op premies is gebaseerd, maar die in het verlengde ligt van een premieplichtige uitkering (zoals de Nederlandse IOAW, die volgt op de WW) onder het eigendomsrecht valt. A fortiori vallen ook premieplichtige uitkeringen onder de eigendomsbescherming. Dit geldt ook als de uitkeringen op basis van een omslagstelsel worden gefinancierd. Uit deze jurisprudentie vloeit, ten eerste, voort dat een beroep kan worden gedaan op artikel 14 EVRM, dat de norm van gelijke behandeling behelst. Het EHRM accepteert alleen "zeer zwaarwegende gronden" als objectieve rechtvaardigingsgrond, waardoor deze bepaling een aanvullende rol kan spelen ten aanzien van andere discriminatieverboden. Ten tweede vallen er rechten te ontlenen aan

de eigendomsbescherming zelf, zoals ten aanzien van de bescherming van opgebouwde rechten (Pennings 1998b). Inmiddels wordt voor de nationale rechter regelmatig een beroep gedaan op artikel 1 van het Eerste Protocol (bijvoorbeeld CRvB 11 april 1997, RSV 1997/263); hieruit is tot dusver nog geen uitwerking van dit tweede aspect naar voren gekomen, maar het leerstuk van de eigendomsbescherming biedt nog interessante perspectieven, vooral als het EHRM zelf zich hier duidelijker over uit moet spreken (inmiddels zijn er al zaken aan het Hof voorgelegd).

En ook hier kan worden vastgesteld dat de wetgever tegenwoordig veel aandacht besteedt aan de vraag of een wetsvoorstel in overeenstemming is met internationaal recht. Een recent voorbeeld betreft de uitgebreide discussie in de Eerste Kamer of intrekking van een uitkering ingevolge de Wet BEU in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol (Handelingen I 1998/99: 804).

16.10.3. De invloed van de Europese Unie

De invloed van de EU op de sociale zekerheid is in zoverre beperkt, in die zin dat dwingende normen zich uitsluitend op het terrein van het coördinatierecht en op het gebied van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bevinden. Voor het overige hebben de lidstaten de zeggenschap behouden over het nationale socialezekerheidsrecht, zij het dat er inmiddels wel aanbevelingen gekomen zijn over de convergentie van uitkeringen en over minimumuitkeringen (par. 16.9). Deze zijn echter zo globaal geformuleerd dat ze geen invloed hebben op het Nederlandse nationale recht.

Coördinatie van de sociale zekerheid voor migrerende werknemers

Coördinatie van sociale zekerheid houdt in beginsel in dat de nationale regels onaangetast blijven, en dat uitsluitend voor migrerende werknemers en zelfstandigen (en hun familieleden) nationale regels terzijde worden gesteld (bijvoorbeeld door een discriminatieverbod) of dat voor hen de nationale regels op een bepaalde wijze moeten worden toegepast (tijdvakken in het buitenland moeten bijvoorbeeld worden meegeteld).

De wetgever heeft zich lange tijd niet bekommerd om de gevolgen van het coördinatierecht voor nieuwe wetgeving of de gevolgen van nieuwe wetgeving voor de coördinatiebepalingen. Zo werd in het wetsontwerp voor de WAO in het geheel niet ingegaan op de relatie met de toenmalige coördinatieverordening (Verordening (EEG) nr. 3 uit 1958), terwijl later zou blijken dat de nieuwe systematiek (het zogenaamde risicostelsel) niet paste in de verordening, die immers uitging van de opbouwstelsels, die in andere lidstaten bestonden. Inmiddels wordt er bij wetgeving systematisch aandacht besteed aan de verenigbaarheid van bepalingen met het coördinatierecht. Zo bevat de memorie van toelichting bij de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (WULBZ) een bespreking van de vraag of de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever onder de materiële werkingssfeer valt van Verordening (EEG) 1408/71 (Kamerstukken II 1995/96, 24 439, nr. 3: 51).

Dat de wetgever soms wat te optimistisch is in deze toets, blijkt uit de jurisprudentie over de zogenaamde Koppelingswet. Deze wet uit 1998 ontzegt personen die niet beschikken over een verblijfs- of vestigingsvergunning uit hoofde van de artikelen 9 en 10 van de Vreemdelingenwet (oud) behoudens bepaalde uitzonderingen, het recht op een socialezekerheidsuitkering. Uit het *Sürül*-arrest van het HvJ EG (Jur. 1999, I-2685) volgt dat Turken die in een EU-lidstaat mogen verblijven, ook al hebben ze geen vestigings- of verblijfsvergunning, toch niet het recht op een uitkering ontzegd mag worden. Datzelfde geldt voor Marokkanen en Algerijnen (zie ook Rb. Amsterdam 4 augustus 1999, AB 2000/ 58-61 en Pennings 1999). Deze jurisprudentie houdt verband met verdragen die de EEG met derde landen heeft gesloten, in dit geval Turkije, Marokko en Algerije.

Vragen van de Nederlandse rechter aan het Hof over de interpretatie van Europeesrechtelijke bepalingen hebben een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het coördinatierecht. Zo'n 20% van de arresten die tot dusver gewezen zijn op het terrein van het coördinatierecht, is te danken aan een prejudiciële vraag van een Nederlandse rechter. Veel van de arresten die zo'n vraag beantwoordden, horen tot de basis van het huidige coördinatierecht en ze worden ook door het Hof zelf frequent aangehaald (*Unger, Van Roosmalen, Kits, Ten Holder, Daalmeijer, Fitzwilliam*).

Het tijdsbestek dat gemoeid is met het beantwoorden van vragen door het Hof van Justitie draagt er overigens wel in belangrijke mate toe bij, dat rechters terughoudend zijn geworden met het stellen van vragen. De grote stroom vragen die uit de verschillende lidstaten op alle gebieden van het recht bij het Hof binnenkomt, maakt dat dit probleem alleen maar urgenter wordt. De oproep van de voorzitter van het Hof dat nationale rechters minder vragen moeten stellen en zelf een oplossing moeten bedenken voor het probleem biedt, overigens geen goede oplossing: de wijze van rechtsvinding van het Hof wijkt in belangrijke mate af van die van de nationale rechter, zodat de laatste, zonder de prejudiciële beslissing van het Hof, tot een geheel ander resultaat zou zijn gekomen. Het Hof kiest immers vrijwel steeds zeer radicaal voor een interpretatie waarin de bevordering van het vrij verkeer van werknemers vooropstaat, terwijl de Nederlandse rechter in de regel meer vasthoudt aan de tekst van de regeling dan het Hof en vaak terughoudender is om een nationale regel in strijd met een internationale regel te verklaren.

De gelijke behandeling van mannen en vrouwen

Ook op het terrein van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Richtlijn 79/7 en artikel 119 EG-Verdrag (thans artikel 141 EG)) zijn er veel arresten tot stand gekomen naar aanleiding van een vraag van een Nederlandse rechter. Aantallen zeggen op zichzelf niet zo veel, want andere landen stellen wellicht ten onrechte geen vragen. Vast staat wel dat de grote inzet van rechtshulpverleners en interesse van de rechterlijke macht hierbij een rol hebben gespeeld en dat Nederland het moeilijker had om zijn wetgeving tijdig in overeenstemming te brengen met het EG-recht dan het had gedacht. Het *FNV*-arrest en het *Dik*-arrest zijn klassiekers. Relatief veel zaken gingen over indirecte discriminatie.

Indirecte discriminatie is aan de orde als schijnbaar neutrale criteria een bepaalde groep meer treffen dan de andere groep(en). Toeslagen bijvoorbeeld worden in de praktijk vooral aan mannen betaald voor een afhankelijke partner en werden er dan ook van beschuldigd vrouwen te discrimineren. Deze problematiek speelde in de arresten *Achterberg* en *Teuling-Worms* (zie ook Piso 1998).

16.10.4. Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten moet eveneens vermeld worden als een internationale bepaling die een belangrijke rol speelde in de ontwikkeling van het socialezekerheidsrecht. Wegens strijd met dit artikel sneuvelden voor de CRvB bijvoorbeeld de kostwinnersbepalingen in de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945 (CRvB 14 mei 1987, RSV 1987/246) en de beperking van de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) tot weduwen (CRvB 7 december 1988, RSV 1989/67). Ook nu – net zoals bij de IAO- en Raad van Europa-verdragen – was de reactie van de regering, althans van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat het betreffende verdrag maar moest worden opgezegd. Zover kwam het echter niet, mede onder druk van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Inmiddels is de AWW vervangen door de ANW, welke vervanging met zich meebrengt dat zowel mannen als vrouwen een nabestaandenpensioen kunnen krijgen, dit echter onder veel striktere voorwaarden dan onder de AWW.

16.11. De invloed van Nederland op het buitenland

In het voorgaande hebben we aandacht besteed aan de vraag in welke zin buitenlandse voorbeelden een rol hebben gespeeld in de ontwikkeling van de Nederlandse sociale verzekeringen. Dit doet, tot slot, de vraag rijzen of Nederland ook invloed heeft gehad op de ontwikkeling van buitenlandse stelsels. Voor de periode voor de Tweede Wereldoorlog is dit niet erg aannemelijk, aangezien Nederland laat was met het aannemen van socialeverzekeringswetten (Köhler en Zacher 1982, dat handelt over de sociale verzekeringen tussen 1881 en 1981 in Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Zwitserland rept niet over Nederlandse invloed). De ervaringen in de ons omringende landen waren aanmerkelijk ouder en bruikbaarder; zo had het Bismarck-stelsel ook in Frankrijk en Verenigd Koninkrijk veel invloed. Bismarck zelf blijkt zich te hebben georiënteerd op Franse en Britse ontwikkelingen (Zöllner 1982: 15), over contacten met Nederland wordt niet gerapporteerd. Beveridge bezocht in 1905 de Duitse arbeidsbureaus met het oog op de ontwikkeling van een Britse werkloosheidsverzekering (Harris 1977).

Na de Tweede Wereldoorlog zou dat anders hebben kunnen liggen. Nederland heeft immers met zijn volksverzekeringen een stelsel gecreëerd, waar in andere landen met belangstelling naar gekeken wordt. Door de hoogte van de uitkeringen biedt bijvoorbeeld de Algemene Ouderdomswet (AOW) een grotere bescherming dan de Britse pendant. Het stelsel biedt bovendien vol-

doende bescherming bij nieuwe ontwikkelingen zoals de flexibilisering van de arbeid en deeltijdwerk. Ook de WAO kent belangstelling in het buitenland. De – zeker tot begin jaren tachtig – relatief hoge uitkering, die ongeacht het arbeidsverleden werd betaald, waarbij de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid niet relevant is (hetgeen veel uitvoeringsproblemen voorkomt) trekken de aandacht. Ook de WW kent bijzondere elementen, zoals dat ook bij zelfs kleine arbeidsurenverliezen al een recht op uitkering ontstaat. De ZW is ten slotte een radicaal voorbeeld van privatisering "op zijn Nederlands", dat wil zeggen met een uitgebreide vangnetconstructie.

Ofschoon over deze zaken frequent geschreven en op congressen gesproken wordt, heb ik de indruk dat de invloed hiervan op buitenlandse stelsels zeer gering is. Negatieve factoren hierbij zijn: de relatief kleine omvang van Nederland, waardoor andere landen vaak denken dat een dergelijk stelsel op grotere schaal onbetaalbaar is; de grote complexiteit en de frequente wijzigingen van het stelsel en ten slotte de hoge aanloopkosten van de Nederlandse uitkeringsstelsels (de AOW-uitkeringen werden immers vanaf de invoering van de wet volledig betaald, ook al waren de aanvragers niet of slechts kort verzekerd geweest; de WAO-uitkeringen worden betaald, ook al is men slechts zeer kort verzekerd geweest).

16.12. Conclusie

Niemand zal als conclusie verwachten dat de Nederlandse sociale verzekeringen niet sterk beïnvloed zijn geweest door ontwikkelingen in het buitenland. Uit het voorgaande overzicht blijkt echter wel dat Nederland op het terrein van de sociale zekerheid niet zonder meer steeds vooropliep om nieuwe ontwikkelingen uit het buitenland over te nemen (voor de Tweede Wereldoorlog) of zich te conformeren aan verdragsbepalingen (na de Tweede Wereldoorlog).

Zo liep Nederland de spreekwoordelijke vijftig jaar achter ten opzichte van de eerste wetten in de omringende landen in de realisering van de Invaliditeits- en Ouderdomswetten en de WW. Zeker bij de eerste socialeverzekeringswetten was er veel belangstelling voor ervaringen in het buitenland. De buitenlandse stelsels en ervaringen werden vaak aangehaald als argument om iets op een bepaalde manier te regelen; vervolgens werden de regeling nader ingevuld, waarbij de Nederlandse context bepalend was.

Na de Tweede Wereldoorlog is de internationale belangstelling (die groot is, zoals blijkt uit Commissie-Van Rhijn 1945) wel directe aanleiding tot nieuwe wetgeving. Ofschoon de volksverzekeringen hun oorsprong in een zeer internationale context hebben, werd bij de concrete uitwerking van de wetten veel minder verwezen naar buitenlandse voorbeelden dan bij de eerste socialeverzekeringswetten. Het resultaat is de lappendeken van werknemers- en volksverzekeringen, die we nog steeds kennen.

Ook stelde Nederland er eer in om de verdragen op het terrein van sociale zekerheid te ratificeren. Nederland werd vervolgens geconfronteerd met de consequenties van de verdragen, mede door een relatief grote belangstelling van rechtshulpverleners en rechters voor het internationale recht. Inmiddels is

de regering aanzienlijk terughoudender geworden om een voorhoederol te spelen bij het ontwikkelen van sociale politiek van de internationale organisaties waarbij Nederland aangesloten is, en ook om nieuwe socialezekerheidsverdragen te ratificeren.

De reactie van de wetgever op rechterlijke uitspraken toont dat hij de verdragen niet ziet als verplichtingen die Nederland opgelegd kunnen worden, maar meer als aspiratienormen, die het bestaande stelsel bevestigen. De pogingen die verdragen dan maar op te zeggen horen niet tot de mooiste bladzijden van de geschiedenis. De (speciale) bescherming van slachtoffers en beroepsziekten en -ongevallen is bepaald niet verouderd. Het is weliswaar mooi dat Nederland een algemeen stelsel heeft, maar dat moet dan ook aan de hoge normen voldoen. Als het dit niet wil, staat het Nederland vrij weer een stelsel met een onderscheid naar oorzaak van de arbeidsongeschiktheid in te richten.

Uit voorgaande moge blijken dat de Nederlandse regering moeite heeft gehad met de invloed van het internationale recht op de sociale zekerheid. Die invloed is er vooral door beslissingen van Nederlandse en internationale rechters. De internationale invloed op de Nederlandse sociale verzekeringen is echter niet meer terug te draaien.

Geraadpleegde literatuur

Berben, Th. en L. Betten (1992), Bescherming tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid, overlijden en ouderdom, in A.T.J.M. Jacobs (red.), *Het Nederlandse sociale zekerheidsrecht en de minimum-normen van de IAO en de Raad van Europa*, Deventer: Kluwer: 54-83.

Betten, L. (1988), 'Opzegging IAO-Verdrag schiet volksvertegenwoordigers in verkeerde keelgat', *Nemesis*, 4, 5: 199-201.

Beveridge, W. (1919, herdruk in 1930), *Unemployment; a Problem for Industry*, London.

Beveridge, W. (1942), *Social Security and Allied Services*, London: HMSO.

Borgesius, J. (1990), De invloed van het communautaire recht op de Nederlandse sociale verzekering, in Sociale Verzekeringsraad, *Van alle kanten bekeken*, Zoetermeer: SVR: 63-71.

Commissie-van Rhijn (1945) *Sociale Zekerheid, Delen I en II*, 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij.

Goedhart, G.J. (1926), *De ontwikkeling van de werkloosheidsverzekering in Nederland*, Amsterdam: Becht.

Harris, J. (1977), *William Beveridge*, Oxford: Clarendon Press.

Jacobs, A. (2000), '50 jaar EVRM en het sociaal recht', *NJCM-bulletin*, 25, 1: 421 e.v.

Jongh, G.T. de (1887), *De verzekering van werklieden tegen ongelukken in Duitschland*, Groningen: Scholtens.

Keunen, F.W.M. (1992),'Coördinatie en gelijke behandelingsnormen', in A.T.J.M. Jacobs (red.), *Het Nederlandse sociale zekerheidsrecht en de minimum-normen van de IAO en de Raad van Europa*, Deventer: Kluwer: 131-162.

Klosse, S. (1990), *Menselijke schade: vergoeden of herstellen?: de werking van (re)integratieregelingen voor gehandicapten in de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland*, Antwerpen: Maklu.

Köhler, P. en H. Zacher (eds.) (1982), *The Evolution of Social Insurance 1881-1981: studies of Germany, France, Great-Britain, Austria and Switzerland*, London: Frances Pinter Publishers.

Levenbach, M.G. (1925), 'Werkloosheidsverzekering in Groot-Brittannië', *de Opbouw*, 1925.

Ogus, A.I. (1982), Great Britain, in P. Köhler en H. Zacher (eds.), *The Evolution of Social Insurance 1881-1981: studies of Germany, France, Great-Britain, Austria and Switzerland*, London: Frances Pinter Publishers: 150-264.

Ogus, A.I. en E. Barendt (1995), *The Law of Social Security*, London: Butterworths.

Pennings, F. (1990), *Benefits of Doubt. A Comparative Study of the Legal Aspects of Employment and Unemployment Schemes in Great Britain, Germany, France and the Netherlands*, Deventer: Kluwer.

Pennings, F.J.L. (1992), 'De bevordering van werkgelegenheid en bescherming tegen werkloosheid', in A.T.J.M. Jacobs (red.), *Het Nederlandse sociale zekerheidsrecht en de minimumnormen van de IAO en de Raad van Europa*, Deventer: Kluwer: 84-126.

Pennings, F. (1997), 'Regering wil deel VI van de Europese Code opzeggen', *Nederlands Juristenblad*, 72, 38: 1763.

Pennings, F.J.L. (1998a), *De Werkloosheidswet*, Deventer: Kluwer.

Pennings, F.J.L. (1998b), 'Een nieuwe mogelijkheid om ongelijke behandeling te bestrijden in de sociale zekerheid: de gevolgen van het *Gaygusuz*-arrest', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 53, 1: 5.

Pennings, F.J.L. (1999), 'Het arrest Sürül: een arrest dat knaagt aan de Koppelingswet', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 54, 10: 442.

Pennings, F.J.L. (2000), *De WAO*, Deventer: Kluwer.

Piso, I. (1998), *De rechter klem tussen discriminatie en rechtvaardiging*, Den Haag: Sdu.

Stilting, A.J. (1908), *Staatshulp en de zwakke zijde van het Gentsche stelsel*, Amsterdam: De Bussy.

Tutein Nolthenius R.P.J., *De Duitsche ongevallenverzekering in de praktijk, z.j., z.p.*

Veldkamp G. *(1978), Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België, deel I, Karakter en Geschiedenis*, Deventer: Kluwer.

Vonk, G.J. (1999), 'Eigen land eerst, Fort Europa of mondiale plichten?', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 54, 9: 393 e.v.

Westerveld, M. (1994*), Keuzes van gisteren...een blauwdruk voor morgen? Honderd jaar socialeverzekeringspensioenen in de Bondsrepubliek Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland*, Deventer: Kluwer.

Zöllner, D. (1982), 'Germany', in P. Köhler en H. Zacher (eds.), *The Evolution of Social Insurance 1881-1981: studies of Germany, France, Great-Britain, Austria and Switzerland*, Londen: Frances Pinter Publishers: 1-92.

Louw de Graaf



De Graaf: vakbondsman, politicus en bestuurder. De Graaf, geboren op 12 april 1930, was de zoon van een Friese kruidenier. Na zijn schoolopleiding maakte hij bij de Raad van Arbeid in Leeuwarden en het Sociaal Fonds Bouwnijverheid in Amsterdam kennis met de sociale verzekering. Hij behaalde het diploma van de Opleiding Sociale Verzekering. In 1953 stapte De Graaf over naar de christelijke vakbeweging (CNV). Eerst was hij jarenlang beleidsmedewerker sociale verzekering, later secretaris en vice-voorzitter van die vakcentrale. Namens het CNV nam hij deel aan het nationale overleg- en adviescircuit, de SER, de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad. In 1977 belandde De Graaf, lid van de ARP, in de landelijke politiek, waar hij in verschillende kabinetten Staatssecretaris was van Sociale Zaken, speciaal belast met de sociale zekerheid. Tevens fungeerde hij korte perioden als Minister van Sociale Zaken. In 1989 volgde zijn benoeming tot voorzitter van de Ziekenfondsraad, het huidige College voor zorgverzekeringen. Een beroepsleven, beheerst door de sociale zekerheid, zij het steeds vanuit een ander perspectief. De Graaf was gedurende een cruciale periode verantwoordelijk voor de Nederlandse sociale zekerheid. In zijn tijd geen uitbouw meer van het stelsel, maar heroriëntatie en herstructurering, met een zwaar accent op kostenreductie. Dit is het (tragische) onderscheid tussen De Graaf en zijn ambtsvoorgangers. In de periode-De Graaf verslechterde de economie, het arbeidsongeschiktheidsvolume groeide en groeide, de aantallen werklozen namen dramatisch toe. Bestek '81, de ontkoppeling van lonen en uitkeringen, kortingen op de uitkeringen, de stelselherziening sociale zekerheid, de voordeurdelerskorting. Een jarenlange stroom als onontkoombaar gepresenteerde maatregelen. Maatregelen die veel maatschappelijk verzet opriepen: "Handen af van de uitkeringen!", "Als De Graaf steelt, dan stelen we terug", een jarenlange stroom acties en demonstraties. De Graaf is, onder verwijzing naar zijn vakbondsverleden, herhaaldelijk aangesproken op zijn ingrijpende, politieke daden. Op die appèls reageerde hij standaard met:

"Saneren kost pijn, maar is uiteindelijk in het belang van de (toekomstige) uitkeringsgerechtigden." De Graaf kende het doolhof van de sociale zekerheid. Dat bleek tijdens de behandeling van de complexe wetgeving in het kader van de stelselherziening. Van binnen en buiten het parlement werd hij bestookt met tientallen vragen en amendementen ("Waarom worden (...) roadies niet onder de kring van verzekerden gebracht?"). De Graaf had geen grootse, meeslepende gedachten over de sociale zekerheid. Daar was ook geen tijd voor. De financiële doelstellingen moesten worden gehaald; het stelsel moest worden aangepast, bijvoorbeeld op het terrein van de gelijke behandeling (m/v, gehuwden/ongehuwd samenwonenden). 'Europa' en de rechter eisten dat. Fel keerde hij zich tegen het misbruik van de sociale zekerheid, in zijn tijd nog enigszins een taboeonderwerp. In zijn ogen was er sprake van een oververzorgingsstaat: een overproductie aan wettelijke maatregelen, die tot calculerend gedrag leidden. Lang niet alle maatregelen hadden overigens het beoogde effect. Dit gold bijvoorbeeld voor de afschaffing van de verdisconteringsbepaling (WAO) en de WAGW. Bij zijn vertrek uit de politiek suggereerde hij daarop nieuwe maatregelen. Een aantal daarvan is gerealiseerd, andere, waaronder de terugkeer naar het risque professionnel, (nog) niet.

(F.M. Noordam)

17. Fraude met sociale zekerheid

Beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat

J.B. Terpstra

17.1. Inleiding

In de afgelopen decennia hebben zich in Nederland, evenals in andere westerse landen, opmerkelijke veranderingen voorgedaan in de dominante opvattingen over misbruik en regelovertreding op het terrein van de sociale zekerheid. Deze lopen in grote lijnen parallel aan belangrijke ontwikkelingen in verzorgingsstaat en sociale zekerheid. Veranderende opvattingen over collectieve verantwoordelijkheden, rechten en plichten van burgers en over tolerantie bij normovertreding spelen hierbij een belangrijke rol. Tegelijk heeft de maatschappelijke en politieke discussie over fraude met uitkeringen en, daarmee nauw verbonden, de moraal van de (uitkeringsontvanger), gefunctioneerd als katalysator of hefboom in de verschuivende opvattingen over verzorgingsstaat en (sociaal) burgerschap.

De zorg over misbruik van uitkeringen is van alle tijden. Toch loopt op verschillende momenten de mate van aandacht hiervoor uiteen, evenals de wijze waarop de zorgen worden geformuleerd. In deze bijdrage worden de belangrijkste ontwikkelingen geschetst in beleid en maatschappelijke discussie rond fraude met sociale zekerheid in Nederland tussen 1967 en 1996. Het jaar 1967 kan worden gezien als beginpunt van de moderne aandacht voor fraude. Deze ontwikkelingen monden in 1996 (voorlopig) uit in de inwerkingtreding van de Wet boeten en maatregelen. De aandacht gaat hier primair uit naar de sociale verzekeringen. Aangezien het debat over fraude en sociale zekerheid soms sterk bepaald wordt door misbruik van bijstandsuitkeringen, wordt hier op enkele punten eveneens op ingegaan.

17.2. De 'uitwassen' van een stelsel en aarzelende aanzetten tot beleid

Tot ver in de jaren zestig (en lokaal soms begin jaren zeventig) van de vorige eeuw maakt strikte controle op de naleving van uitkeringsvoorwaarden een vanzelfsprekend onderdeel uit van de uitvoering van de sociale zekerheid. Dit paste bij de toenmalige hiërarchische relatie tussen uitkeringsontvanger en sociale dienst of bedrijfsvereniging. Enerzijds was er het stilzwijgende gezag van beambte of medewerker, anderzijds bestond een diep wantrouwen tegenover uitkeringsontvangers (Terpstra 1997). In de landelijke politiek leeft in de jaren zestig in brede kring echter de wens te komen tot een andere wijze van omgaan met mensen die afhankelijk zijn van een uitkering: niet meer het stem-

pel en de schande van de Armenwet, maar ondersteuning als 'recht' van de burger. De komst van de Algemene Bijstandswet (ABW) in 1965 wordt dan ook gepresenteerd als breuk met het verleden van de als zo vernederend ervaren Armenwet (Engbersen en Jansen 1991). Vanuit dit perspectief bezien vormt zij een belangrijke stap in de voltooiing van een modern sociaal burgerschap. Tegelijk echter leeft de zorg dat het recht op een uitkering zal leiden tot ondermijning van de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Bij de behandeling van de ABW in de Tweede Kamer in 1962-1963 wordt dan ook uitgebreid aandacht besteed aan het probleem van de "malafiden", die mogelijk op onterechte gronden zullen pogen een uitkering te bemachtigen. In de Memorie van Toelichting van de ABW wordt er daarom met nadruk op gewezen dat voorkomen moet worden dat "sommigen door het bestaan van een overheidsplicht tot bijstand geneigd zouden zijn hun eigen verantwoordelijkheid minder zwaar te nemen". (Kamerstukken II 1961/62, 6796, nr. 3: 13).

Discussies over misbruik van uitkeringen en het "euvel der malafiditeit" staan in deze jaren nog in belangrijke mate in het teken van de opbouw van het stelsel van sociale zekerheid. De herinneringen aan de 'jaren dertig' vormen daarbij steeds een belangrijk referentiekader. Uitingen van zorg over misbruik van uitkeringen roepen al snel de verdenking op dat men tegenstander is van een modern stelsel van sociale zekerheid en terug wil naar de vernederende jaren dertig.

Het Tweede-Kamerlid voor de VVD, Rietkerk, geeft in oktober 1967 een wending aan de discussie. Het gaat hem niet om het traditionele misbruik. Daartegen bestaan "redelijk voldoende waarborgen". Zijn belangstelling gaat uit naar "oneigenlijk gebruik". Hij onderscheidt daarbij twee vormen. Ten eerste gaat het om gevallen waarbij de uitkeringsvoorwaarden door de belanghebbende zelf zijn te beïnvloeden. Daarnaast heeft hij situaties op het oog waarin de uitkeringsvoorwaarden zo zijn omschreven dat daaronder ook omstandigheden kunnen worden gebracht die de wetgever oorspronkelijk niet voor ogen hebben gestaan.

Rietkerk realiseert zich dat hij hiermee een gevoelig thema aansnijdt. Diegenen die zich "met hart en ziel beijverd hebben" voor de uitbouw van de sociale verzekeringen, zullen mogelijk vrezen dat hiermee het "met veel moeite verworven geheel weer dreigt te worden afgebroken". Rietkerk wil zich echter ook distantiëren van die personen die de "sociale verzekering als zodanig niet bijzonder waarderen". Daarom tracht hij tot een "zakelijke" analyse te komen van het oneigenlijk gebruik van de socialeverzekeringswetten. Hij trekt daarbij een tamelijk pessimistische conclusie: "Mocht dit soort oneigenlijk gebruik (...) toenemen, dan voorzie ik daarvan toch wel een schadelijke invloed op de mentaliteit van betrokkenen." Daarom pleit Rietkerk ervoor "de handrem van de sociale verzekering (...) wat strakker aan te trekken." (Rietkerk 1968: 162-163).

De aandacht voor oneigenlijk gebruik lijkt mede een uitvloeisel van de in deze jaren geleidelijk vorm krijgende juridisering van de sociale zekerheid. Voorheen was morele verontwaardiging voor uitvoerders voldoende reden een uitkering te weigeren of een sanctie op te leggen, daarbij niet gehinderd door formele, juridische regels. Naarmate de juridisering van de sociale zekerheid voortschrijdt, wordt duidelijk dat er uitkeringen worden verstrekt die weliswaar

formeel mogelijk zijn, maar toch (morele) afkeuring oproepen (Terpstra 1997). Met de nieuwe categorie oneigenlijk gebruik wordt gepoogd greep te krijgen op dit vage, onrust veroorzakende verschijnsel.

In de jaren daarna blijft Rietkerk aandacht vragen voor dit thema. In januari 1971 pleit hij in de Tweede Kamer voor nader onderzoek. Verwijzend naar het voorbeeld van een piloot met een rode sportwagen die van een WW-uitkering zou studeren in Delft, constateert hij dat er "onvoldoende remmen zitten op het gebruik van de sociale wetgeving. (...) Zij maken in geld waarschijnlijk niet zo enorm veel uit, maar zij irriteren de burger (...) wel bijzonder." De regering bij monde van Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Roolvink, reageert lauw. Hij haalt cijfers aan waaruit zou blijken dat het aantal fraudegevallen zeer gering is (Handelingen II 1970/71: 2185). Toch is de minister bereid in maart 1971 de Sociale Verzekeringsraad (SVR) te vragen een onderzoek te verrichten naar oneigenlijk gebruik. In een rapport van 1972 wijst de SVR op een aantal voorbeelden van mogelijk oneigenlijk gebruik als gevolg van de wijze van regelgeving, zoals uitgelokt faillissement door directeuren van NV's om zo in de WW te komen (SVR 1972).

Een spraakmakend rapport over misbruik en oneigenlijk gebruik van de sociale wetgeving wordt, eveneens in 1972, gepubliceerd door de Teldersstichting, het wetenschappelijk bureau van de VVD. De zorgen van de Teldersstichting worden niet zozeer ingegeven door de financiële gevolgen van het misbruik, maar door de "infecterende werking" die daarvan uitgaat op de samenleving: "De man (of vrouw) die ziet dat zijn buurman een uitkering geniet die hem niet toekomt, zal zich mogelijk ook wel eens gaan afvragen waarom hij eigenlijk ook niet van deze gemakkelijke weg gebruik zal maken." (Teldersstichting 1972: 10). Op grond van hun eigen (praktijk)ervaringen menen de auteurs van het rapport dat misbruik van de sociale wetgeving zich op grote schaal verspreid heeft. Evenals eerder door Rietkerk wordt een pleidooi gehouden voor het behoud van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Sociale wetgeving mag slechts een subsidiaire rol spelen. Begrijpelijk is, zo stelt het rapport, dat de herinneringen aan de jaren dertig velen huiverig maakt voor meer controle. Toch is meer aandacht voor controle en sancties onvermijdelijk. Gepleit wordt voor een ruimere uitleg van het begrip passende arbeid.

Onder meer vanuit werknemers- en werkgeversorganisaties wordt het rapport zwaar bekritiseerd: "ongegronde aanvallen" en "onwetenschappelijk". In een redactioneel commentaar in het *Sociaal Maandblad Arbeid* (1972) wordt het rapport weliswaar gematigd positief beoordeeld, maar spreekt men wel van een "gewaagde" onderneming: met het oog op de komende verkiezingen lijkt het niet zo'n verstandige zet van de VVD met dit rapport te komen (Van Esveld 1972: 751 e.v.).

De VVD zet echter door. VVD-lijstaanvoerder Wiegel, en in zijn spoor de CHU, maakt in 1972 misbruik van sociale voorzieningen tot centraal thema in de verkiezingsstrijd. Terwijl Rietkerk en de Teldersstichting het nog ging om fraude door zowel werkgevers als werknemers (ook al ging de aandacht vooral uit naar het laatste), reduceert Wiegel het probleem tot het in verkiezingscampagne beter te verkopen thema van de "steunfraude". Fraude wordt daarmee

onderdeel van een gepolariseerde en soms grimmige strijd tussen politiek rechts en links. Daarbij raken de linkse partijen in het defensief. Zij verweren zich door te zeggen dat er geen "jacht" mag ontstaan op "steunfraudeurs" (Van Duyne 1983). Tegelijk beschuldigen zij de VVD ervan de mond wel vol te hebben van fraude door uitkeringsontvangers, maar de ogen te sluiten voor fraude door werkgevers (Langeraar en Brants 1991).

De regering reageert in de jaren zeventig aanvankelijk afwachtend en aarzelend op de vermoedens en klachten over fraude. Bij meerdere gelegenheden laat Boersma, de Minister van Sociale Zaken in het linkse kabinet-Den Uyl (1973-1977), weten er op dit punt net zo over te denken als zijn voorganger Roolvink. Hij vindt de ophef over uitkeringsfraude "op zijn minst sterk overdreven" (Van Duyne 1983). Toch besluit hij, mede op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de SVR, een interdepartementale werkgroep in het leven te roepen die zich bezig moet houden met fraude in de sociale zekerheid, naar haar voorzitter ook wel bekend als de werkgroep-Lamers. In 1976 worden ook de eerste zogenaamde steunfraudeofficieren aangesteld bij het Openbaar Ministerie (OM) (Kamerstukken II 1976/77, 14 100, hoofdstuk XV, nr. 2).

In de pogingen misbruik en oneigenlijk gebruik eind jaren zestig en begin jaren zeventig aan de orde te stellen, komen telkens overeenkomstige elementen terug. Het gaat niet primair (en meestal helemaal niet) om de financiële kosten van fraude. Centraal staat de "irritatie van de goedwillende burger". Weliswaar wil men de "uitwassen" van de socialeverzekeringswetten bestrijden, maar de klachten over fraude vormen geen kritiek op de sociale zekerheid of verzorgingsstaat als zodanig. Het gaat, zoals Rietkerk, dan inmiddels staatssecretaris, in de Tweede Kamer zegt, om het behoud van de morele eis van eigen verantwoordelijkheid (Handelingen II 1971/72:1771-1772). Wiegel slaat in de verkiezingscampagne van 1972 een veel fellere toon aan. Ook dan gaat het echter om een kritiek op de "uitwassen" en niet op het stelsel als zodanig. Wel wordt het referentiekader van de 'jaren dertig' naar de achtergrond gedrongen. In de opstelling van de regering blijft de aarzelende en afwachtende houding in eerste instantie overheersen. Toch krijgt fraude, en niet alleen met betrekking tot sociale zekerheid, in de loop van de jaren zeventig geleidelijk een prominenter plaats op de politieke agenda.

17.3. Consumentisme

Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig wordt, vooral door verschillende sociale wetenschappers, de thematiek aan de orde gesteld van de culturele en morele veranderingen in de verzorgingsstaat. Zo meent Zijderveld dat in de verzorgingsstaat een "immoralistisch ethos" is ontstaan. Hierin hebben traditionele waarden als gezag en gemeenschapszin veel van hun waarde verloren. Daarvoor in de plaats ligt de nadruk op consumptie, niet alleen van goederen, maar ook van relaties, ervaringen of ideeën. Het traditionele arbeidsethos is daarmee wellicht niet verdwenen, maar staat wel in het teken van "gemotiveerd-bezig-zijn" en consumptie. Het resulterende consumentisme leidt ertoe

dat men door de staat verzorgd wil worden en meent hierop recht te hebben (in: Adriaansens en Zijderveld 1981).

Schnabel (1983) meent dat het individu in de verzorgingsstaat steeds meer eisen stelt aan collectieve verzorging, zonder zich te bekommeren om de verlangens en belangen van anderen. Dit wordt versterkt doordat de solidariteitsbasis van de verzorgingsstaat ongrijpbaar en abstract zou zijn geworden.

Begin jaren tachtig wint in korte tijd dit beeld van de uitkeringsontvanger als immorele consument aan populariteit. In overheidsstukken en publieke uitspraken van bewindslieden neemt dit een belangrijke plaats in. Zo verkondigt de CDA-minister van Financiën, Ruding, midden jaren tachtig in verschillende interviews de opvatting dat de hoge werkloosheid gevolg is van de opstelling van werklozen die zich "er met een Jantje van Leiden vanaf maken" en liever met hun benen op tafel bij "Tante Truus" van een uitkering genieten dan op zoek te gaan naar een baan.

Godschalk (1986) en Zijderveld (1990) zien een directe relatie tussen uitkeringsfraude en de moraal in de verzorgingsstaat. Deze moraal zou steeds meer een kwestie zijn geworden van individuele keuzes. De directe band tussen rechten en plichten of lasten en lusten is verloren gegaan. De moraal wordt gebaseerd op kansberekening. Niet ouderwetse deugden als eerlijkheid, maar het minimaliseren van de pakkans staat daarbij centraal.

Met deze cultuurkritiek krijgen de zorgen over uitkeringsfraude een vergaande strekking. Het gaat niet meer om het bestrijden van enkele uitwassen, maar om een kritiek op verzorgingsstaat en sociale zekerheid als zodanig. Misbruik en oneigenlijk gebruik worden symbool voor de wijze waarop burgers omgaan met collectieve voorzieningen. Misbruik van uitkeringen verbeeldt zo in miniatuur de crisis van de verzorgingsstaat die velen in deze periode bezig houdt: ontworpen als oplossing voor maatschappelijke problemen, blijkt zij niet alleen zelf problemen op te roepen, maar bovendien te verlamd om deze aan te pakken (Van Doorn en Schuyt 1978). Dit verstrekkende symbool van de uitkeringsontvanger als immoralistische consument maakt deze analyse in hoge mate immuun voor empirische kritiek: de uitvreter met een uitkering staat symbool voor een latent leger van lanterfanters met een overeenkomstige beroerde mentaliteit, los van de vraag of ze wel of niet frauderen.

17.4. Fraudebestrijding en de crisis van de verzorgingsstaat

Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig groeit de politieke aandacht voor misbruik en oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringen. Tekenend is dat in 1978 het nieuwe kabinet Van Agt-Wiegel (1977-1981) in de regeringsnota *Bestek '81* hier een aparte paragraaf aan besteedt. Naast de veranderende beeldvorming over uitkeringsontvangers, dragen verschillende omstandigheden bij aan het groeiend belang dat in deze jaren wordt toegekend aan de bestrijding van fraude in de sociale zekerheid. Vanaf 1977 neemt in Nederland de VVD weer deel aan de regering. Juist vanuit deze partij is vanaf eind jaren zestig veel aandacht besteed aan uitkeringsfraude. Bovendien raakt vanaf midden jaren zeventig de Nederlandse economie in een impasse, die begin jaren tachtig

overgaat in een ernstige crisis. Vele bedrijven moeten inkrimpen of de poorten sluiten. Het aantal uitkeringsontvangers stijgt in een korte periode naar een naoorlogs record. De overheid reageert hierop vanaf 1978 (en zeker vanaf 1982, het eerste kabinet-Lubbers) door een beleid waarin terugdringing van de uitgaven voor de collectieve voorzieningen centraal staat. Tegelijk ontstaat in brede kring de gedachte dat de verzorgingsstaat in een crisis is beland. Het stelsel van collectieve voorzieningen zou niet alleen onbetaalbaar zijn geworden, maar ook onbeheersbaar en overbelast. De groeiende aandacht in het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik in deze jaren staat dan ook primair in dit kader. Telkens weer wordt als verwachting uitgesproken dat fraudebestrijding zal bijdragen aan de bezuinigingen op de sociale zekerheid. Bovendien moet fraudebestrijding een legitimatie bieden voor de bezuinigingen op de collectieve sector: zonder strenge bestrijding van het misbruik zullen deze op onbegrip onder de bevolking stuiten (Kamerstukken II 1977/78, 15 081, nrs. 1-2).

De in deze jaren groeiende belangstelling voor misbruik en oneigenlijk gebruik in de sociale zekerheid hangt ook samen met de toegenomen aandacht in Nederland voor fraude in het algemeen. Enkele opzienbarende fraudezaken, vooral rond illegale koppelbazen, zoals de Haarlemse Bouwfraude en de Papa-Blancazaak, trekken veel aandacht van de massamedia en leveren daaraan een bijdrage (Langeraar en Brants 1991).

Een belangrijke stimulans voor de ontwikkeling van het fraudebeleid wordt geleverd door de in 1978 door het kabinet geïnstalleerde Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (ISMO). In het in 1981 gepubliceerde eerste interimrapport wordt geconstateerd dat de controle op fraude te wensen overlaat. Gepleit wordt voor intensievere controle, preventieve maatregelen, betere samenwerking tussen verschillende organen bij de bestrijding van fraude, vereenvoudiging van de (fraudegevoelige) regelgeving, het opnemen van strafsancties in de ABW en een hardere aanpak van illegale koppelbazen en beunhazen (Sleurink 1982).

In eerste instantie wordt afwachtend gereageerd op het interimrapport van de ISMO. Alhoewel het rapport in april 1981 beschikbaar is, duurt het tot januari 1982 voor er een publiekelijk openbaar stuk is (Van Duyne 1983). Uiteindelijk neemt de regering de gedachten en aanbevelingen van de ISMO echter grotendeels over (Kamerstukken II 1981/82, 17 100, hoofdstuk XV, nr. 2; Kamerstukken II 1981/82, 17 050, nr. 2). De ISMO levert zo een raamwerk waarbinnen in de daarop volgende jaren het beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik gestalte krijgt. Naar aanleiding van het eindrapport van de ISMO in 1985 komt de regering met een standpunt. De bijdrage van fraudebestrijding aan de bezuinigingen staat daarbij centraal. Bovendien mogen, nu de nood hoog is, de eerlijken niet de dupe worden. Een harde aanpak is nodig om de normvervaging te bestrijden, zeker gezien het gevaar dat misbruik soms als normaal lijkt te worden beschouwd (Kamerstukken II 1984/85, 18 600, hoofdstuk XV, nr. 2).

De prominente plaats die bestrijding van uitkeringsfraude in de eerste helft van de jaren tachtig op de politieke en beleidsagenda krijgt, gaat gepaard met

verschillende, soms heftige discussies. Allereerst ontstaat begin jaren tachtig vanuit een diffuse, linkse, vaak lokaal georganiseerde sociale beweging fundamentele kritiek op het traditionele arbeidsethos. Het "banenbestel" en de daarmee verbonden eisen en normen worden aangewezen als bron van vervreemding. Arbeid in banen wordt beschouwd als aanslag op authenticiteit, menselijke waardigheid, milieu en natuur. De plicht tot arbeid voor uitkeringsontvangers wordt afgewezen als een "nutteloze dwang". Deze opvatting leidt tot een andere zienswijze op de aan uitkeringen verbonden plichten. Het gedrag dat leidt tot misbruik en oneigenlijk gebruik wordt op een andere, meer positieve wijze gedefinieerd. Strikte controle op de naleving van de sollicitatieplicht wordt afgewezen.

Tegenover het beleid tot striktere controle op misbruik wordt in deze jaren vaak als tegenargument de privacy van de uitkeringsontvanger naar voren gebracht. Het aanstellen van meer sociale rechercheurs zou een ontoelaatbare inbreuk vormen op het privé-leven en slechts leiden tot "het tellen van tandenborstels in badkamers". Door de regering wordt, in navolging van de ISMO, echter aangegeven dat een beroep op de privacy van de cliënt geen belemmering mag zijn voor de noodzakelijke bestrijding van fraude.

In de jaren tachtig groeit de aandacht voor samenwerking tussen uitvoeringsorganen en justitie bij de bestrijding van misbruik in de sociale zekerheid. Vele malen wordt geconstateerd dat deze samenwerking "structureel problematisch" is (Verheul 1989). In het eerste ISMO-rapport wordt verbetering van deze samenwerking dan ook gezien als voorwaarde voor effectieve bestrijding van misbruik. Uitvoeringsorganen zouden moeten komen tot intensievere controle en opsporing, terwijl justitie de aanvullende strafrechtelijke aanpak moet waarborgen. Deze taken zijn in deze jaren niet vanzelfsprekend. De FNV verklaart zich tegen een striktere controle op misbruik. De VNG meent dat opsporing geen taak is van uitvoeringsorganen voor de sociale zekerheid, maar van de politie (Van Duyne 1983).

Geleidelijk ontstaat meer overleg en contact tussen OM en de afdelingen bijzondere opsporing van de uitvoeringsorganen. Probleem blijft telkens de capaciteit van het OM bij de aanpak van socialezekerheidsfraude. Mede daarom worden in 1981 fraudeofficieren aangesteld. Bovendien worden landelijke richtlijnen van kracht voor de aangifte en vervolging van fraude met uitkeringen. Boven een fraudebedrag van *f* 1000 zou volgens deze richtlijnen het uitvoeringsorgaan aangifte moeten doen en door het OM een strafeis moeten worden geformuleerd. Dit 'categoraal sepot' krijgt echter spoedig kritiek. Vanwege verschillen in interpretatie zou de uitvoering erdoor versnipperd raken en een "grenswaardenchaos" ontstaan. Daarom worden in 1986 nieuwe concept-richtlijnen gepubliceerd, waarin overigens de grens van aangifte wordt opgetrokken naar *f* 6000. Ook dit stuit op kritiek. Gevreesd wordt dat hiervan op uitkeringsontvangers een "normverzwakkend effect" uitgaat (Verheul 1989).

Achteraf is wel gesuggereerd dat in de jaren zeventig en tachtig rechts vóór fraudebestrijding zou zijn en links tegen. De werkelijkheid was ingewikkelder. Bij de verkiezingen van 1972 en in mindere mate 1977 profileert de VVD zich als tegenstander van "steunfraude". In deze jaren stelt vooral de PvdA fraude

door werkgevers aan de orde. Bij de verkiezingen van 1981 is van een dergelijke verdeling geen sprake meer. Verschillende omstandigheden spelen daarbij een rol. Zo komt de ISMO met de vondst van de noodzaak van een 'gecombineerde' aanpak van steun- en premiefraude. De gedachte daarbij was dat deze beide vormen van fraude vaak onderling verweven zijn. Dit gaat functioneren als politiek compromis waar verschillende partijen zich in kunnen vinden. Nog jarenlang wordt telkens weer in beleidsstukken, als noodzakelijk ritueel, opgemerkt dat beide vormen van fraude in de bestrijding gelijke aandacht moeten krijgen. Wat dat in concreto betekent, wordt overigens wijselijk genoeg in het midden gelaten.

Dit compromis wordt mogelijk omdat PvdA en CDA begin jaren tachtig hun opstelling tegenover de bestrijding van fraude wijzigen, onder meer omdat zij hopen zo extra bezuinigingen op de sociale zekerheid te kunnen omzeilen (Langeraar en Brants 1991). Tegelijk vermindert bij de VVD de weerzin tegen bestrijding van werkgeversfraude, mede omdat in deze jaren het beeld van deze vorm van fraude onder invloed van enige geruchtmakende fraudezaken door illegale koppelbazen sterk "geproletariseerd" raakt (Verheul 1989). Het compromis dat zo ontstaat, biedt een politiek draagvlak voor de fraudebestrijding voor de rest van de jaren tachtig.

In de eerste helft van de jaren tachtig treden enkele nieuwe wetten in werking ter bestrijding van fraude met vooral premiebetaling, zoals de Wet Ketenaansprakelijkheid (1982) en de Wet Bestuurdersaansprakelijkheid (1987). Na 1985 lijkt de politieke belangstelling voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik gedurende enige jaren te verdwijnen. Zo wordt in de kamerbesprekingen rond de stelselherziening sociale zekerheid van 1987 hieraan nauwelijks aandacht besteed. Met de komst van de bijzondere opsporing is in de uitvoering wel sprake van een zekere institutionalisering van de bestrijding van uitkeringsfraude.

17.5. Calculerende burger

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig ontstaat in massamedia, beleidsnoties en politiek debat een nieuw beeld over uitkeringsontvangers. Hierin wordt de uitkeringsontvanger voorgesteld als een 'calculerende burger', voortdurend berekenend welk gedrag hem de grootste baten en minste kosten oplevert. Oude Engberink (1991) spreekt van een "spookbeeld van de amorele manipulerende cliënt, die op gespannen voet met de regels van het uitkeringsspel een te grote aanslag pleegt op de draagkracht van de staatskas en de solidariteit van de belastingbetaler." In Nederland komt dit beeld in eerste instantie naar voren in twee onderzoeken onder uitkeringsontvangers. Volgens deze studies zou ongeveer 9% van de langdurig werklozen tot de "calculerenden" kunnen worden gerekend (Kroft e.a. 1989; Engbersen 1990). De implicatie dat 91% daar niet toebehoort, komt in de media, politiek en discussies echter niet over: wat beklijft, is het beeld van de egoïstische berekenaar.

Bij deze analyse bouwt men voort op het werk van onder meer Murray (1984) en Mead (1986). Beide auteurs trachten een verklaring te geven voor

de aanzienlijke verslechtering in de leefsituatie van de arme zwarte bevolking in de grote steden van de Verenigde Staten sinds de jaren zestig. Van deze auteurs wordt de gedachte overgenomen dat het stelsel van sociale zekerheid, in regelgeving en/of wijze van uitvoering, calculerend gedrag uitlokt.

Terwijl de gedachte van een immoralistisch consumentisme rond uitkeringen eerder nogal op weerstand stuitte bij politiek links, wordt opmerkelijk genoeg de sociale en morele constructie van de calculerende burger vooral naar voren gebracht door personen in of rond de PvdA. In combinatie met het veelal rechtse gedachtegoed over het immoralisme kan begin jaren negentig dan ook worden gesproken van een nieuwe orthodoxie in de sociale zekerheid (Oude Engberink 1991).

Evenals de gedachte van het immoralistische consumentisme, wordt ook de calculerende burger een symbool voor de problemen van de verzorgingsstaat. Deze metafoor wordt in politiek debat en beleid losgekoppeld van haar beperkte empirische basis en gepromoveerd tot algemeen beeld. Hieruit afgeleid worden algemene beschouwingen over de welhaast onvermijdelijke ondermijnende gevolgen van het stelsel van sociale zekerheid. De "ontwikkeling van gunst naar recht" zou uiteindelijk zijn vastgelopen, omdat onvoldoende rekening zou zijn gehouden met "een zeer groot aantal rationeel-calculerende burgers" (Schuyt 1995). Een belangrijk verschil met de eerdere cultuurpessimistische analyses over de veranderende moraal in de verzorgingsstaat is dat het model van de calculerende burger directe aanknopingspunten biedt voor beleidsingrepen. Deze beperken zich niet tot het terugdringen van fraude. De bedreiging die uitgaat van de calculerende burger vormt een basis voor voorstellen om het stelsel van sociale zekerheid als geheel te herzien. Uitgaande van de gedachte dat uitkeringsontvangers en uitvoerders geneigd zijn tot een voor hen zelf zo voordelig mogelijke afweging van kosten en baten, waarbij de collectieve belangen uiteindelijk het onderspit delven, worden voorstellen gedaan om het stelsel zo in te richten dat deze ongewenste uitkomsten zoveel mogelijk worden ondervangen.

17.6. Misbruik, de transformatie van een stelsel en de Wet boeten

In 1990 laat de regering nog weten geen plannen te hebben tot belangrijke beleidsmaatregelen rond de bestrijding van fraude in de sociale zekerheid. Integendeel, men meent dat de wetgeving op dit terrein "voor het grootste deel reeds (is) voltooid" (Kamerstukken II 1990/91, 21 807, nrs. 1-2). Snel daarop verandert het politieke klimaat rond fraude met uitkeringen in Nederland drastisch. Mede naar aanleiding van het SVR-rapport *Tussen schroom en daad* (1991) constateert de regering een jaar later dat de bedrijfsverenigingen de (wat inmiddels heet) "handhaving" schromelijk verwaarlozen. Bovendien is de opsporingscapaciteit onvoldoende. Een jaar daarop (1992) is de toon nog harder geworden. De regering pleit voor preventie van misbruik waar mogelijk en repressie waar nodig. Voor concrete maatregelen wordt vooral teruggegrepen op het eindrapport van de ISMO uit 1985 (Kamerstukken II 1991/92, 22 322, nrs. 1-2; Kamerstukken II 1992/93, 22 802, nrs. 1-2).

Vanwaar deze plotselinge verscherping van het politiek klimaat tegenover misbruik van uitkeringen? Ten eerste oefent de opkomst van de metafoor van de calculerende burger een belangrijke invloed uit. Het beeld van massaal frauderende uitkeringsontvangers wordt rond 1992 mede opgeroepen door berichten van verschillende gemeenten dat op grote schaal misbruik zou worden gemaakt van bijstandsuitkeringen.

Daarnaast dragen twee in 1993 gepubliceerde rapporten bij tot een grote politieke bereidheid om uitkeringsfraude harder aan te pakken. In het eerste, dat van de Onderzoekscommissie toepassing ABW (onder voorzitterschap van Van der Zwan), wordt geconstateerd dat in de uitvoering van de Bijstandswet "de norm zoek is". De toekenning van bijstandsuitkeringen zou in een meerderheid van de gevallen op "ongefundeerde wijze" plaatsvinden, waardoor "zeker in 25% van de gevallen (...) fraude in het spel" zou zijn (Commissie-Van der Zwan 1993: 95). De commissie pleit daarom voor striktere controle en verbeterde fraudebestrijding. Alhoewel dit rapport op centrale punten zware kritiek krijgt, heeft het grote invloed op de politieke beeldvorming. De conclusie dat hard ingrijpen nodig is, wordt overgenomen.

Bovendien verschijnt in 1993 het rapport van de parlementaire enquêtecommissie-Buurmeijer. Dit rapport richt zich primair op problemen in de uitvoering die hebben bijgedragen aan de sterke groei van het aantal WAO-ers sinds 1967. Het rapport bevat vele aanbevelingen om de uitvoering van socialezekerheidswetten strikter te controleren en een beter toezicht te garanderen. De commissie pleit ook voor het aanscherpen van de voorwaarden bij een uitkering en een "strenger sanctiebeleid" (Commissie-Buurmeijer 1993: 417).

Beide rapporten geven uitdrukking aan het besef van een ernstige (politieke) crisis rond de Nederlandse sociale zekerheid. Politiek wordt zo de sfeer rijp voor harde ingrepen.

Reeds voordat deze twee rapporten uitkwamen, formuleert de regering in een bijlage van de Miljoenennota 1993 nieuwe uitgangspunten voor de bestrijding van fraude met uitkeringen. De verschillende schakels in de "handhavingsketen" moeten worden versterkt. Dit betekent minder fraudegevoelige regelgeving, strakkere controle en intensievere opsporing, betere bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en sanctionering. Om te voorkomen dat "fraude loont" wil de regering dat in de toekomst bij geconstateerde fraude altijd wordt teruggevorderd en een administratieve boete of strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd. Bovendien wordt gegevensuitwisseling tussen de bedrijfsverenigingen verplicht en kondigt de regering aan de uitwisseling van gegevens met de belastingdienst te zullen bevorderen, ter bestrijding van de "witte fraude" (Kamerstukken II 1992/93, 22 800, nrs. 1-2). Per 1 maart 1993 wordt het aantal (bijzondere) controle- en opsporingsfunctionarissen aanzienlijk uitgebreid (Kamerstukken II 1992/93, 17 050, nr. 180). Ter verbetering van de afstemming in de handhavingsketen tussen uitvoeringsorganen en OM worden in 1993 nieuwe landelijke richtlijnen ingevoerd. Opnieuw wordt de grens opgetrokken waarboven door het uitvoeringsorgaan aangifte moet worden gedaan. Boven een fraudebedrag van *f* 12.000 moet het OM altijd tot een straf-

rechtelijke reactie komen. De grens waaronder een reactie wordt overgelaten aan de uitvoeringsorganen wordt eveneens opgetrokken tot een fraudebedrag van *f* 6000.

Terwijl in de jaren tachtig fraudebestrijding in de sociale zekerheid een bijdrage moet leveren aan de bezuinigingen, gaat men in de jaren negentig verder. Dit beleid komt in het kader te staan van 'volumebeleid' en activering naar betaald werk. Van de fraudebestrijding moeten 'prikkels' uitgaan, zodat het voor uitkeringsontvangers "loont" (Wallage, 1994) om zich aan de regels te houden. Uitgangspunt is dat het uitvaardigen van formele regels niet meer voldoende is om burgers tot het gewenste gedrag te brengen indien daar niet een gerichte 'incentive-structuur' aan ten grondslag ligt. Deze prikkels moeten ertoe leiden dat men minder een beroep doet op een uitkering en weer eerder betaald werk zoekt en accepteert (Kamerstukken II 1994/95, 23 902, nrs. 1-2).

In 1993 vormen voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis VVD en PvdA, samen met D66, een regeringscoalitie. De hardere beleidslijn rond sociale-zekerheidsfraude wordt onder de nieuwe coalitie doorgezet. In 1994 dient de regering het onder de vorige kabinet reeds aangekondigde voorstel in tot de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid. Doel van dit wetsontwerp is een aanzienlijke verscherping van het handhavingsbeleid: niet alleen strenger, maar ook meer uniform. Bij geconstateerde uitkeringsfraude zou altijd het te veel ontvangen bedrag moeten worden teruggevorderd en een sanctie opgelegd. De bevoegdheid van uitvoeringsorganen tot terugvordering of sanctionering wordt omgezet in een verplichting. Bij het niet voldoen aan bepaalde uitkeringsvoorwaarden zal als maatregel een gehele weigering van de uitkering moeten worden opgelegd. Bij zogenaamde informatiefraude dient volgens het wetsontwerp het opleggen van een bestuurlijke boete verplicht te worden. Met dit wetsontwerp wil de regering de bestuurlijke handhaving versterken door uitbreiding van mogelijke sanctiemaatregelen die gemakkelijker zijn te hanteren dan strafrechtelijke maatregelen.

Ondanks het verstrekkende karakter van de voorgestelde maatregelen, heerst in de Tweede Kamer een opmerkelijke eensgezindheid over dit wetsontwerp. Na de WAO-crisis (1991-1993) en de ophef rond de rapporten van de commissies-Van der Zwan en Buurmeijer is de meerderheid in de Tweede Kamer ervan overtuigd dat het met de sociale zekerheid totaal anders moet. De diagnose luidt dat de uitvoeringsorganen misbruik hebben gemaakt van hun vrijheden en zo verantwoordelijk zijn voor de ongebreidelde groei niet alleen van het aantal WAO-ers, maar ook van de uitkeringsfraude. Het heersende crisisgevoel rond de sociale zekerheid en de behoefte van de politieke partijen een duidelijke vuist te maken tegenover de uitvoeringsorganen, creëren een politieke consensus over de noodzaak van ingrijpende maatregelen.

Fundamentele kritiek is er echter ook. Zo meent het GPV dat met dit voorstel "de maatvoering uit het oog is verloren" en dat hier "met een kanon op een mug wordt geschoten." Reeds bij lichte vergrijpen dreigt een zware sanctie met "een onduidelijke rechtsbescherming." Voor GroenLinks ontbreekt een inhoudelijke motivatie voor deze wet en is deze slechts ingegeven door de "kennelijk overheersende vermeende noodzaak om te bezuinigen". Deze wet

zal leiden tot een "grimmiger" praktijk van sanctietoepassing met een "belangrijke beperking van de beleidsvrijheid van bedrijfsverenigingen en een aantasting van de positie van uitkeringsgerechtigden." Evenals eerder de Raad van State en de SVR constateren GroenLinks en CDA dat in het wetsontwerp onvoldoende rekening wordt gehouden met de eis dat een sanctie evenredig moet zijn aan de ernst van het vergrijp en de mate van verwijtbaarheid. De regeringspartij D66 onderschrijft deze kritiek. Het CDA wijst er bovendien op dat met dit wetsvoorstel een onduidelijke relatie ontstaat tussen de informatieplicht van de uitkeringsontvanger en diens zwijgrecht als verdachte.

De VVD is de enige partij in de Tweede Kamer die verder wil gaan dan de regering. De VVD wil voorkomen dat fraudeurs die worden uitgesloten van de WW te gemakkelijk alsnog in de bijstand kunnen belanden. Ondanks de bezwaren houdt de regering vast aan het wetsontwerp. Zonder veel bijstellingen wordt de Wet boeten ingevoerd per 1 augustus 1996.

De hoop dat met deze ingrijpende wet een definitief einde is gemaakt aan een politieke discussie van bijna dertig jaar over socialezekerheidsfraude, wordt al snel gelogenstraft. Binnen kort tijd na invoering van de Wet boeten blijkt dat de uniforme verplichting tot het opleggen van sancties tot gevoelens van onrechtvaardigheid leidt en op onbegrip stuit. Nog geen anderhalf jaar na invoering van de Wet boeten worden dan ook de eerste wettelijke uitzonderingen mogelijk gemaakt.

Uit een eerste evaluatie van de Wet boeten door het Ctsv komt een ontluisterend beeld naar voren. De poging tot opheffing van de beleidsvrijheid bij beslissingen over sancties en terugvordering blijkt mislukt. Sinds de invoering van de Wet komen sancties voor verwijtbare werkloosheid minder vaak voor. Van de mogelijkheden af te wijken wordt in de praktijk veelvuldig gebruik gemaakt. Van de beoogde uniforme uitvoering is dan ook geen sprake. Veel uitvoerders ervaren de door de Wet boeten opgelegde verplichting van het gebruik van straffen en sancties met een vaste hoogte, als onrechtvaardig. Zij proberen, soms tegen de wet in, de opgelegde sancties in overeenstemming te brengen met de aard en de ernst van de overtreding. Zo trachten uitvoerders voor hun cliënten een in hun ogen rechtvaardige oplossing te vinden voor het door de regering en parlement bewust niet opnemen van een evenredigheidsbeginsel in deze wet (Doeschot e.a. 1999). Deze discrepantie tussen wet en praktijk zal zo ongetwijfeld een voedingsbodem opleveren voor weer een nieuwe ronde in het politiek en maatschappelijk debat over socialezekerheidsfraude.

17.7. Slot: misbruik als thema in een veranderende verzorgingsstaat

In een periode van drie decennia groeit in Nederland de politieke aandacht voor misbruik en oneigenlijk gebruik op het terrein van de sociale zekerheid. Tegelijk is sprake van een institutionalisering van het beleid ter bestrijding van socialezekerheidsfraude. Het gaat daarbij niet om lineaire ontwikkelingen. In sommige perioden verflauwt de aandacht voor het thema weer. Soms wisselen verschillende opvattingen elkaar af en is sprake van strijd en discussie. Verschil-

lende omstandigheden hebben in dit proces een rol gespeeld. De aandacht richt zich hier op processen van agenda- en besluitvorming, economische ontwikkelingen en institutionele ontwikkelingen in de verzorgingsstaat.

17.7.1. Agenda- en besluitvorming

Verschuivingen in probleemdefinities, (politieke) machtsverhoudingen en door relevante partijen gehanteerde strategieën dragen ertoe bij dat op verschillende momenten misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale zekerheid op de agenda komen. Zij spelen ook een rol bij het verloop van het debat en de besluitvorming over dit onderwerp. Om de ernst van misbruik van uitkeringen duidelijk te maken, wordt gebruik gemaakt van tot de verbeelding sprekende metaforen, zoals de calculerende burger. De noodzaak van een hardere aanpak in de fraudebestrijding wordt telkens weer beargumenteerd door misbruik en oneigenlijk gebruik voor te stellen als zeer omvangrijke verschijnselen, ook al ontbreken daarvoor harde gegevens of wijzen deze niet in die richting. Door de symboliek die aan de frauderende uitkeringsontvanger wordt toegekend, krijgt het verschijnsel een verstrekkende betekenis waaruit vergaande consequenties voor het stelsel van sociale zekerheid als zodanig worden afgeleid. De oplossingen die worden voorgesteld zijn, vooral bij de bijstandsverlening, gebaseerd op het beeld van een te "softe" en permissieve cultuur in de uitvoering in de jaren zeventig, waar misbruik een taboe zou zijn (vgl. Commissie-Van der Zwan 1993: 74). Weinig oog bestaat er voor dat de controleproblemen bij sociale diensten in de regel pas zijn ontstaan in de eerste helft van de jaren tachtig. Naast de enorme groei van het aantal cliënten in deze periode, is dat mede een gevolg van bezuinigingen door de rijksoverheid. Door hieraan voorbij te gaan, wordt het de landelijke politiek mogelijk de ogen te sluiten voor de eigen rol in het ontstaan van de verwaarloosde controle.

Alhoewel het thema socialezekerheidsfraude oorspronkelijk vooral door politici afkomstig uit de VVD op de agenda werd gezet, kan het al snel niet meer als een bij uitstek 'rechts thema' worden gezien. Tegen klachten over steunfraude wordt van de linkerzijde het onderwerp werkgevers- of premiefraude ingebracht. Vervolgens ontstaat begin jaren tachtig het politiek veilige, maar vaak inhoudsloze compromis van de 'gecombineerde aanpak' waar iedereen zich in kan vinden. Ondanks dit compromis en de telkens weer herhaalde belofte dat aan werknemers- en werkgeversfraude evenveel aandacht moet worden geschonken, blijft (met uitzondering van een periode in de jaren zeventig) de politieke aandacht voor werkgeversfraude gering. Zo verschijnen de eerste landelijke richtlijnen voor premiefraude door werkgevers pas in 1995, veertien jaar na de eerste richtlijnen voor uitkeringsfraude.

Doorbraken in deze ontwikkeling ontstaan telkens op momenten dat zich een nieuwe politieke constellatie voordoet terwijl de zorgen over fraude zich reeds enige tijd hebben ontwikkeld.

Vervolgens ontstaat een "open beleidssituatie" met ruimte voor koerswijzigingen en aanzetten tot nieuw beleid (Kingdon 1984). Zo biedt de overgang van het linkse kabinet-Den Uyl naar de centrum-rechtse regering-Van Agt/

Wiegel de gelegenheid om de dan al tien jaar oude gedachten over misbruik en oneigenlijk gebruik om te zetten in concrete stappen, zoals de instelling van de ISMO. Een vergelijkbare ontwikkeling treedt op rond 1993. De gegroeide beeldvorming over de calculerende burger en de WAO-crisis leveren bouwstenen voor een ander beleid, dat met de komst van Paars kan worden gerealiseerd.

17.7.2. Economisch-conjuncturele ontwikkelingen

De aandacht van politiek en beleid voor uitkeringsfraude en fraudebestrijding kent in Nederland in de beschreven periode pieken en dalen. Grofweg neemt de aandacht toe in tijden van economische recessie. Na de eerste, enigszins geïsoleerde pogingen om misbruik en oneigenlijk gebruik op de agenda te krijgen, groeit de aandacht voorzichtig vanaf ongeveer 1973. Vanaf dat jaar, waarin Nederland getroffen wordt door de eerste oliecrisis, raakt de Nederlandse economie geleidelijk in een impasse, hetgeen zich uit in jaarlijks stijgende werkloosheidscijfers. Uitkeringsfraude wordt echter pas een duidelijk beleidsthema in 1981, wanneer het eerste rapport van de ISMO verschijnt. Vanaf 1980 wordt de Nederlandse economie geconfronteerd met een explosie van werkloosheid en bedrijfssluitingen. Na 1985, het jaar waarin een geleidelijk herstel optreedt voor een belangrijk deel van het Nederlands bedrijfsleven (ook al blijft de uitkeringsafhankelijkheid hoog) luwt de politieke aandacht voor uitkeringsfraude. De aandacht voor uitkeringsfraude kent zijn tweede grote piek begin jaren negentig (1992-1993). Dit valt samen met de tweede grote economische crisis in de naoorlogse periode.

Volgens Piven en Cloward (1971) zouden de stigmatiserende werking en het controlerend karakter van uitkeringsbeleid toenemen in de periode aansluitend op een economische recessie. Er zou dan extra controle nodig zijn om uitkeringsontvangers weer de weg te laten inslaan naar betaald werk. In Nederland concentreert de aandacht voor fraude en fraudebestrijding zich juist echter in tijden van crisis en hoge werkloosheid. Gaat het met de economie beter, dan vermindert de politieke belangstelling. De hier geschetste ontwikkelingen leveren dan ook geen bevestiging voor de analyse van Piven en Cloward. Bovendien, de economische conjunctuur biedt slechts een indirecte verklaring voor veranderingen in de belangstelling voor fraude en fraudebestrijding. Op momenten van economische neergang komt de verzorgingsstaat onder druk te staan. De wijze waarop dan vragen worden gesteld bij de rechtmatigheid en rechtvaardigheid van uitkeringsverstrekking hangt vooral af van de institutionele ontwikkeling die de verzorgingstaat doormaakt.

17.7.3. Institutionele veranderingen in de verzorgingsstaat

De veranderingen in opvattingen over misbruik van uitkeringen en in het beleid gericht op bestrijding daarvan lopen in grote lijnen parallel met ontwikkelingen in verzorgingsstaat en sociale zekerheid. Hierin zijn drie fasen te onderscheiden. De eerste periode loopt tot ongeveer 1978. Fraude wordt

hierin beschouwd als 'uitwas' van een stelsel dat op zich niet ter discussie wordt gesteld. Het gaat niet om de financiële lasten van fraude, maar om de irritatie van de burger en het behoud van de eigen verantwoordelijkheid. De herinneringen aan de jaren dertig dragen ertoe bij dat bij pogingen om steunfraude op de agenda te krijgen fundamentele kritiek op de sociale verzekeringen wordt vermeden.

De tweede periode loopt van eind jaren zeventig tot midden jaren tachtig. De aanzetten tot een beleid ter bestrijding van socialezekerheidsfraude staan hier primair in het teken van de toenmalige "crisis van de verzorgingsstaat". Deze crisis werd in het beleid vooral opgevat als betaalbaarheidsprobleem. In de sociale zekerheid werd geprobeerd bezuinigingen te realiseren door ingrepen in de hoogte en duur van de uitkeringen. De fraudebestrijding krijgt als primair doel het leveren van een bijdrage aan de bezuinigingen op de collectieve sector. Bovendien moet fraudebestrijding een legitimatie bieden voor deze bezuinigingen door de garantie dat de schaarse collectieve middelen daadwerkelijk bij de eerlijken en armlastigen terechtkomen.

In de jaren negentig kan een derde periode worden onderscheiden. In deze jaren worden de problemen van de sociale zekerheid niet meer alleen als financieel probleem gedefinieerd. De nadruk in het beleid ligt op 'volumebeleid' en op de overgang van een slechts compenserend naar een activerend stelsel. Daartoe wordt gekozen voor ingrijpende veranderingen in de organisatie van het stelsel. Invoering van (quasi-)marktmechanismen en andere bestuurlijke verhoudingen vormen daarbij de kern. Het fraudebeleid dat in de jaren negentig vorm krijgt, maakt hier onderdeel van uit.

De maatschappelijke en politieke beeldvorming over fraude met uitkeringen functioneert als hefboom voor deze institutionele veranderingen in verzorgingsstaat doordat bij beleidsmakers een andere voorstelling ontstaat over gedrag en motieven van burgers. Begin jaren tachtig verdwijnt het beeld van de uitkeringsontvanger als kansarm slachtoffer van maatschappelijke omstandigheden en als (min of meer passieve) cliënt van verzorgingsarrangementen naar de achtergrond (vgl. LeGrand 1997). De groeiende onvrede over lanterfanterende uitkeringsontvangers wordt weliswaar gegeneraliseerd tot de diagnose van het immoralistisch ethos van de verzorgingsstaat, toch worden hier in deze periode nog geen concrete politieke gevolgen aan verbonden.

Met de opkomst van het beeld van de calculerende burger verandert dit in de eerste helft van de jaren negentig. Het symbool van de amorele, rationeel berekenende burger, slechts uit op eigen belang, wordt gezien als teken van de ondermijning van het "sociaal modernisme", de in de naoorlogse decennia ontwikkelde viereenheid van verzorgingsstaat, sociaal burgerschap, collectieve solidariteit en individuele naleving van maatschappelijke verantwoordelijkheden (Woodiwiss 1993; Terpstra 1997). Ingrijpende maatregelen zijn nodig niet alleen om met dit berekenende gedrag rekening te houden, maar ook om het te controleren en in gewenste banen te leiden.

Bij de nieuwe vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid, zoals dat begin jaren negentig stap voor stap vorm krijgt, wordt uitgegaan van een mondige, op eigenbelang gerichte burger die geen rekening houdt met de belan-

gen van het collectief. Incentivestructuren worden het overheersende organisatieprincipe, waarbij het existentieel belang zo moet worden ingericht dat de gevaren van moral hazard en adverse selectie worden vermeden (vgl. WRR 1994). Niet alleen uitkeringsontvangers, maar ook werkgevers en uitvoerders moeten worden geprikkeld, zodat zij op efficiënte wijze de voor hen gestelde doeleinden zullen realiseren.

Er lijkt hier sprake van een nieuwe ideologie van de maakbare samenleving, nu niet door middel van centraal geformuleerde wet- en regelgeving, maar met behulp van psychologische leertheorie en financiële prikkels. Er is sprake van een nieuwe vorm van "managed individualism" (Woodiwiss 1993) dat beter aansluit bij de gegroeide onttraditionalisering en sociale reflexiteit (Giddens 1991).

Centraal onderdeel van deze transformatie van de Nederlandse sociale zekerheid is de invoering van de Wet boeten in 1996. Deze wet markeert voor het terrein van de sociale zekerheid de overgang van een verzorgingsstaat met haar relatieve zekerheden naar een samenleving, gekenmerkt door sociale risico's, tot onvermijdelijk onderdeel geworden van zowel dagelijks bestaan als beleid (Beck 1986). Deze wet tekent een breuk in het denken over uitkeringsontvangers omdat zij berust op de gedachte dat de burger die een beroep doet op sociale zekerheid, primair een 'risico' vormt. De gemoedsrust van de verzorgenden, zo kenmerkend voor de Nederlandse verzorgingsstaat in de jaren zeventig en begin jaren tachtig raakt geërodeerd (Terpstra 1999) en wordt vervangen door een 'risicobesef'. Dit risico van de uitkeringontvangende burger moet 'gemanaged' worden met behulp van een geheel van vooral financiële prikkels. De Wet boeten volgt daarbij de preventieve logica van de rationele keuzetheorie over crimineel gedrag (Garland 1997): verhogen van de pakkans door consequent straffen, versterkte afschrikking door verhoging van de sancties, verminderen van de baten van fraude door terug- en invordering en terugdringing van de gelegenheid tot fraude door aanpassing van de regels en versterking van de controle. Het gaat in deze wet niet om de individuele fraudeur, die na opsporing in staat van beschuldiging wordt gesteld, maar om het zodanig inrichten van een stelsel dat risico's worden geminimaliseerd. Er vindt daarmee een verschuiving plaats van een minderheid van opgespoorde fraudegevallen naar het vermoeden van risico als algemeen verschijnsel. Met dit risicomanagement verschuift de aandacht van individueel naar collectief niveau. Daarbij gaat de interesse niet zozeer uit naar de oorzaken van fraude als wel naar de vraag hoe fraude te voorkomen. Vanuit dit perspectief zijn vragen naar de mate van verwijtbaarheid of proportionaliteit van misbruik in individuele omstandigheden relatief onbelangrijk (Feeley en Simon 1997; Young 1999).

In deze nieuwe constellatie wordt handhaving een gedeelde verantwoordelijkheid van uitvoeringsorganen sociale zekerheid en justitie. Daarmee verdwijnen centrale waarden en waarborgen uit het strafrecht naar de achtergrond. Het gaat hier behalve om de eisen van verwijtbaarheid en proportionaliteit ook om de rechtsbescherming van de uitkeringsontvanger als verdachte. Omdat de strafrechtelijke reactie op uitkeringsfraude een aanvullend karakter krijgt op de primaire verantwoordelijkheden van de uitvoeringsorganen in de hand-

having, raakt de strafrechtelijke reactie deels geïncorporeerd in de incentivestructuur, gericht op volumebeheersing en activering.

De naoorlogse ontwikkeling van de sociale zekerheid kan op hoofdlijnen worden beschouwd als een poging voor een steeds groter deel van de bevolking een volwaardig burgerschap te realiseren. In deze periode staat de gedachte centraal dat burgers een beroep moeten kunnen doen op de sociale zekerheid als recht, zonder schaamte en aantasting van hun integriteit. De Wet boeten gaat uit van rationeel handelende burgers en staat daarmee ver af van de betutteling van de vroegere armenzorg of bedeling. Tegelijk vormt de Wet boeten echter ook een stap terug. Het klassieke wantrouwen tegenover uitkeringsontvangers is weer terug, nu niet door vergaande bemoeienis met hun privéleven, door insluiting of stigmatisering, maar doordat uitkeringsontvangers als categorie als risico worden beschouwd. In die zin is de Wet boeten een breuk met het naoorlogse streven naar een steeds verdergaande integratie van uitkeringsontvangers, doordat zij als risicocategorie weer apart worden gezet.

Met dank aan Nienke Kraeima voor haar assistentie bij de gegevensverzameling en Bert Cordia voor commentaar bij een eerdere versie van deze bijdrage

Geraadpleegde literatuur

Adriaansens, H.P.M. en A.C. Zijderveld (1981), *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat. Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*, Deventer: Van Loghum Slaterus.

Beck, U. (1986), *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt: Suhrkamp.

Commissie-Buurmeijer (1993), *Rapport parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen* (Kamerstukken II 1992/93, 22 730, nrs. 7-8), 's-Gravenhage: Sdu.

Commissie-Van der Zwan (1993), *Het recht op bijstand: naar een beheerst proces bij de toekenning van bijstand*, 's-Gravenhage: VUGA.

Doeschot, R.G.P. e.a. (1999), *Straffen met beleid. Uitvoering van de Wet boeten, maatregelen en terugen invordering sociale zekerheid*, Zoetermeer: Ctsv.

Doorn, J.A.A. van en C.J.M. Schuyt (red.) (1978), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Amsterdam/Meppel: Boom.

Duyne, P.C. van (1983), 'Tien jaar fraudebeleid', *Justitiële Verkenningen*, 9, 9: 5-59.

Engbersen, G.(1990), *Publieke bijstandsgeheimen: het ontstaan van een onderklasse in Nederland*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Esveld, N.E.H. van (1972), 'Misbruik en oneigenlijk gebruik der sociale wetgeving', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 27, 12: 751-755.

Engbersen, R. en T. Jansen (1991), *Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990): een retorische studie*, Leiden: Stenfert Kroese.

Feeley, M., en J. Simon (1994), 'Actuarial justice: the emerging new criminal law', in D. Nelken (red.), *The futures of criminology*, London: Sage Publications, 1994: 173-201.

Garland, D. (1997), 'Governmentality' and the problem of crime. Foucault, criminology, sociology', *Theoretical Criminology*, 1, 2: 173-214.

Giddens, A. (1991), *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge: Polity Press.

Godschalk, J.J. (1986), *Nederland als post-industriële samenleving: problemen van werkgelegenheid, arbeid en moraal*, Amersfoort/Leuven: Academische Uitgeverij/Acco.

Gorz, A., *Afscheid van het proletariaat*, Amsterdam: Van Gennep, 1982.
Janssen, R., *Arbeid, tijd en geld ontschaarsen. Een nieuwe kijk op armoede en burgerschap*, Utrecht: Commissie Oriënteringsdagen, 1992.

Kingdon, J.W.(1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston/Toronto: Little, Brown and Company.

Kroft, H. e.a. (1989): e*en tijd zonder werk. Een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen*, Leiden/ Antwerpen: Stenfert Kroese.

Langeraar, C.H. en K.L.K. Brants (1991), *De sociale constructie van fraude*, Arnhem: Gouda Quint

LeGrand, J. (1997), 'Knights, Knaves or Pawns? Human behaviour and Social Policy', *Journal of Social Policy*, 26, 2: 149-169.

Mead, L.M. (1986), *Beyond Entitlement: the social obligation of citizenship*, New York: Free Press.

Murray, C. (1984), *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980*, New York: Basic Books.

Offe, C., *Disorganized Capitalism. Contemporary transformations of work and politics*, Cambridge: Polity Press, 1985.

Oude Engberink, G. (1991), 'Bijstand, burgerschap en nieuwe orthodoxie', *Sociaal Bestek*, 53, 12: 2-5.

Piven, F.F. en R.A. Cloward (1971), *Regulating the poor; the functions of public welfare*, New York: Vintage Books.

Rietkerk, J.G. (1968), 'Sociale verzekering en eigen verantwoordelijkheid', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 23, 3:159-167.

Schnabel, P. (1983), 'Nieuwe verhoudingen tussen burger en staat', in Ph. A. Idenburg (red.), *De nadagen van de verzorgingsstaat: kansen en perspectieven voor morgen*, Amsterdam: Meulenhoff: 25-67.

Schuyt, C.J.M. (1995), *Tegendraadse werkingen. Sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Sleurink, H. (1982), *Hoe fraude de samenleving bedreigt: het ISMO-rapport*, Arnhem: Gouda Quint.

Sociale Verzekeringsraad (1972), *Rapport van de werkgroep Oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringswetten*, 's-Gravenhage.

Sociale Verzekeringsraad (1991), *Tussen schroom en daad: signalering, behandeling en afdoening van sociale verzekeringsfraude*, Zoetermeer: SVR.

Teldersstichting (1972), *Sociale wetgeving: misbruik, oneigenlijke gebruik, nieuwe wegen*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff.

Terpstra, J. (1997), *Bijstandsmoraal in beweging (1950-1990): een onderzoek naar de lokale vormgeving van sociaal burgerschap*, 's-Gravenhage: VUGA.

Terpstra, J. (1999), 'Steun en bijstand tussen moraal en recht', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 26, 2:185- 215.

Verheul, J.M. (1989), *Fraude en misbruik in de sociale zekerheid:aspecten van een strafrechtelijke handhaving*, Deventer: Kluwer.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994), *Belang en beleid: naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*, Den Haag: Sdu.

Woodiwiss, A. (1993), *Postmodernity USA: the crisis of social modernism in postwar America*, London: Sage Publications.

Young, J. (1999), *The exclusive society: social exclusion, crime and difference in late modernity*, London: Sage Publications.

Zijderveld, A.C. (1990), 'Van deugden naar kansen: over fraude en eerlijkheid in een gemoderniseerde moraal', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 45, 12: 723-728.

Johannes Franciscus Hoogervorst



foto: Max Kool Studio bv, Den Haag

Hans Hoogervorst is Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het medio 1998 aangetreden kabinet-Kok II en in die functie belast met de sociale verzekeringen. Hij werd geboren op 19 april 1956, in een katholiek gezin. Zijn vader was werkzaam bij de PTT in Haarlem. Hoogervorst studeerde geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam en volgde daarna een MA-opleiding internationale betrekkingen in de Verenigde Staten. Na afronding van die studie was hij enkele jaren werkzaam bij een bank in Washington en bij het ministerie van Financiën in Den Haag. Een medewerkerschap bij de VVD-fractie in de Tweede Kamer leidde in 1994 tot het kamerlidmaatschap voor de VVD. Hoogervorst is het prototype van de nieuwe generatie VVD-politici, intelligent, pragmatisch, zeker niet elke dag bezig met de liberale beginselen, zij het wel met hart voor de publieke zaak. Overigens was Hoogervorst tijdens zijn studie in Amsterdam lid van de PvdA. In die tijd was dat behoorlijk rechts, aldus Hoogervorst. Echt linkse Amsterdamse studenten waren lid van de CPN. Als kamerlid was hij financieel woordvoerder voor zijn partij, een kundig debater, die duidelijke uitspraken niet schuwde, ook niet als zij de linkerzijde van de Kamer provoceerden. Dat het politieke talent Hoogervorst na vier jaar staatssecretaris werd, verbaasde niet. Het departement wekte wel verwondering. Ervaring met de sociale verzekering had Hoogervorst niet. Gepokt en gemazeld zijn in de sociale zekerheid is overigens geen noodzakelijke voorwaarde om als bewindspersoon op Sociale Zaken succes te hebben. Succes is primair afhankelijk van de vraag of men, zonder al te veel politieke brokken te maken, een aantal dringende, politiek-maatschappelijke vraagstukken weet op te lossen. Daarvoor is politieke feeling, nuchterheid en doorzettingsvermogen vereist. Over die eigenschappen beschikt Hoogervorst. Of hij echter meer is dan een politiek-bekwame storingsmonteur moet worden afgewacht. Wat bijvoorbeeld zijn ideeën over de functie van de sociale zekerheid, over de verantwoordelijkheid van overheid, burgers en sociale partners zijn, is nog

onvoldoende duidelijk. Hij wekt de indruk dat hij de sociale zekerheid primair als econoom benadert, hij ziet de mens vooral als een consequent, rationeel handelend wezen. Hoogervorst is als staatssecretaris met twee belangrijke problemen geconfronteerd: het hardnekkig hoge WAO-volume en de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid. Met het eerste, complexe probleem wist hij niet goed raad. Een voor de hand liggende uitweg was het uitbesteden van het probleem aan een commissie. Het tweede probleem lijkt hij, samen met de verantwoordelijke minister, te hebben opgelost – objectief gezien een politiek kunststukje. Voor die oplossing was grote flexibiliteit nodig. Tot verbazing van velen kwam hij terug op de aanvankelijk ingezette gedeeltelijke privatisering van de uitvoeringsorganisatie. Met gevoel voor historie: "We zijn weer terug bij Lely: een overheidsorgaan als uitvoerder en claimbeoordelaar, met de mogelijkheid voor de werkgever om eigen risico te dragen." Krijgt hij de nieuwe uitvoeringsorganisatie op de rails en vindt hij het begin van een oplossing voor de WAO-problematiek, dan is hij als staatssecretaris geslaagd. In een volgend kabinet schuift hij dan waarschijnlijk door naar Financiën of Economische Zaken. Althans, dat zou geen verbazing wekken.

(F.M. Noordam)

Bijlage 1

Overzicht kabinetten en bewindspersonen sociale zekerheid 1901-2001

In dit overzicht zijn opgenomen de kabinetten en de bewindspersonen die verantwoordelijkheid hebben gedragen voor de sociale zekerheid. Het overzicht begint met het kabinet-Pierson (1897-1901) dat de Ongevallenwet 1901 in het Staatsblad heeft gebracht. De eerstverantwoordelijke minister was Lely. De lijst eindigt met het kabinet-Kok II (1998-heden), met als verantwoordelijke bewindspersonen Vermeend en Hoogervorst. Bij de kabinetten en de bewindspersonen is steeds de politieke kleur vermeld. Het ministerie van Sociale Zaken dateert van 1933 (Colijn-III). Daarvoor waren andere ministeries belast met de zorg voor de sociale verzekeringen: Waterstaat, Handel en Nijverheid; Landbouw, Handel en Nijverheid; Arbeid en Arbeid, Handel en Nijverheid. In 1950 kreeg het ministerie van Sociale Zaken tevens een afdeling Volksgezondheid. Volksgezondheid ging weer verloren, toen het kabinet-Biesheuvel I (1971) aantrad. Volksgezondheid werd toen onderdeel van het ministerie van Volksgezondheid en Milieubeheer, later ressorteerde het onder de ministeries van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Met het kabinet-Van Agt II (1981) kreeg het ministerie van Sociale Zaken zijn huidige naam Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is vermeld, omdat dit lange tijd verantwoordelijk was voor de Armenwet. Na de Tweede Wereldoorlog, in 1952, werd het toen nieuwe ministerie van Maatschappelijk Werk belast met de zorg voor de Armenwet. Dat duurde via de tussenfase van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk tot 1982. Toen (kabinet-Lubbers I) werd het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk voor de Algemene Bijstandswet.

Regeerperiode	Kabinet	Samenstelling	Verantwoordelijke bewindspersonen		Partij
1897-1901	Pierson	Liberalen	Lely	*WHN*	Liberalen
			Goeman Borgesius	*BiZa*	Liberalen
1901-1905	Kuyper	ARP-Katholieken	De Marez Oyens	*WHN*	ARP
			Kuyper	*BiZa*	ARP
1905-1908	De Meester	LU-VDB	Veegens	*LHN*	VDB
			Rink	*BiZa*	LU
1908-1913	Heemskerk	ARP-Katholieken	Talma	*LHN*	ARP
			Heemskerk	*BiZa*	ARP
1913-1918	Cort van der Linden	Vrijzinnigen	Treub/Posthuma	*LHN*	VDB/Liberalen
			Cort van der Linden	*BiZa*	–
1918-1922	Ruys de Beerenbrouck I	ARP- Katholieken-CHU	Aalberse	*A*	Katholieken
			Ruys de Beerenbrouck	*BiZa*	Katholieken
1922-1925	Ruys de Beerenbrouck II	ARP- Katholieken-CHU	Aalberse	*AHN*	Katholieken
			Ruys de Beerenbrouck	*BiZa*	Katholieken
1925-1926	Colijn I	ARP- Katholieken-CHU	Kolen	*AHN*	Katholieken
			De Geer	*BiZa*	CHU
1926-1929	De Geer I	ARP-RKSP-CHU	Slotemaker de Bruïne	*AHN*	CHU
			Kan	*BiZa*	–
1929-1933	Ruys de Beerenbrouck III	ARP-RKSP-CHU	Verschuur	*AHN*	RKSP
			Ruys de Beerenbrouck	*BiZa*	Katholieken
1933-1935	Colijn II	ARP-RKSP-CHU-LSP-VDB	Slotemaker de Bruïne	*SZ*	CHU
			De Wilde	*BiZa*	ARP
1935-1937	Colijn III	ARP-RKSP-CHU-LSP-VDB	Slingenberg	*SZ*	VDB
			De Wilde	*BiZa*	ARP
1937-1939	Colijn IV	ARP-RKSP-CHU	Romme	*SZ*	RKSP
			Van Boeyen	*BiZa*	CHU

Regeerperiode	Kabinet	Samenstelling	Verantwoordelijke bewindspersonen		Partij
1939	Colijn V	ARP-CHU-Liberalen	Damme	*SZ*	–
			Patijn	*BiZa*	–
1939-1940	De Geer II	RKSP-SDAP-ARP-CHU-VDB	Van den Tempel	*SZ*	SDAP
			Van Kleffens	*BiZa*	–
1940-1941	Gerbrandy I	RKSP-SDAP-ARP-CHU-VDB	Van den Tempel	*SZ*	SDAP
			Van Kleffens	*BiZa*	–
1941-1945	Gerbrandy II	RKSP-SDAP-ARP-CHU-VDB	Van den Tempel	*SZ*	SDAP
			Van Kleffens	*BiZa*	–
1945	Gerbrandy III	RKSP-ARP-CHU-VDB	Wijffels	*SZ*	RKSP
			Beel	*BiZa*	RKSP
1945-1946	Schemerhorn/Drees	PvdA-KVP-ARP-VVD	Drees	*SZ*	SDAP/PvdA
			Beel	*BiZa*	RKSP/KVP
1946-1948	Beel I	PvdA-KVP	Drees	*SZ*	PvdA
			Beel/Witteman	*BiZa*	KVP
1948-1951	Drees/Van Schaik	PvdA-KVP-CHU-VVD	Joekes	SZ	PvdA
			Van Rhijn (s)[1]	SZ	PvdA
			Muntendam (s)	SZ	PvdA
			Van Maarseveen/ Van Schaik/Teulings	*BiZa*	VVD/KVP/KVP
1951-1952	Drees I	PvdA-KVP-CHU-VVD	Joekes	*SZV*	PvdA
			Van Rhijn (s)	*SZV*	PvdA
			Muntendam (s)	*SZV*	PvdA
			Van Maarseveen/ Teulings/Beel	*BiZa*	VVD/KVP/KVP

[1] (s) is staatssecretaris

Regeerperiode	Kabinet	Samenstelling	Verantwoordelijke bewindspersonen		Partij
1952-1956	Drees II	PvdA-KVP-CHU-ARP	Suurhoff	*SZV*	PvdA
			Van Rhijn (s)	*SZV*	PvdA
			Muntendam (s)	*SZV*	PvdA
			Van Thiel	*MW*	KVP
1956-1958	Drees III	PvdA-KVP-CHU-ARP	Suurhoff	*SZV*	PvdA
			Van Rhijn (s)	*SZV*	PvdA
			Klompé	*MW*	KVP
1958-1959	Beel II	KVP-CHU-ARP	Beel	*SZV*	KVP
			Klompé	*MW*	KVP
1959-1963	De Quay	PvdA-KVP-CHU-VVD	Van Rooy/Marijnen/ Veldkamp	*SZV*	KVP
			Roolvink (s)	*SZV*	ARP
			Klompé	*MW*	KVP
1963-1965	Marijnen	PvdA-KVP-CHU-VVD	Veldkamp	*SZV*	KVP
			Bartels (s)	*SZV*	KVP
			Schouwenaar-Franssen	*MW*	VVD
1965-1966	Cals	PvdA-KVP-ARP	Veldkamp	*SZV*	KVP
			Bartels (s)	*SZV*	KVP
			Vrolijk	*CRM*	PvdA
1966-1967	Zijlstra	KVP-ARP	Veldkamp	*SZV*	KVP
			Bartels (s)	*SZW*	KVP
			Klompé	*CRM*	KVP
1967-1971	De Jong	ARP-KVP-CHU-VVD	Roolvink	*SZV*	ARP
			Kruisinga (s)	*SZV*	CHU
			Klompé	*CRM*	KVP

Regeerperiode	Kabinet	Samenstelling	Verantwoordelijke bewindspersonen		Partij
1971-1972	Biesheuvel I	ARP-KVP-CHU-VVD-DS'70	Boersma	*SZ*	ARP
			Rietkerk (s)	*SZ*	VVD
			Engels	*CRM*	KVP
			Stuyt	*Vomil*	KVP
1972-1973	Biesheuvel II	ARP-KVP-CHU-VVD	Boersma	*SZ*	ARP
			Rietkerk (s)	*SZ*	VVD
			Engels	*CRM*	KVP
			Stuyt	*Vomil*	KVP
1973-1977	Den Uyl	PvdA-KVP-ARP-PPR-D'66	Boersma	*SZ*	ARP
			Mertens (s)	*SZ*	KVP
			Van Doorn	*CRM*	PPR
			Meijer (s)	*CRM*	PvdA
			Hendriks (s)	*Vomil*	KVP
1977-1981	Van Agt I	CDA-VVD	Albeda	*SZ*	CDA
			De Graaf (s)	*SZ*	CDA
			Gardeniers-Berendsen	*CRM*	CDA
			Veder-Smit (s)	*Vomil*	VVD
1981-1982	Van Agt II	CDA-PvdA-D'66	Den Uyl	*SZW*	PvdA
			Dales (s)	*SZW*	PvdA
			Van der Louw	*CRM*	PvdA
			Gardeniers-Berendsen	*Vomil*	CDA
1982	Van Agt III	CDA-D'66	De Graaf	*SZW*	CDA
			De Boer	*CRM*	CDA
			Gerdeniers-Berendsen	*Vomil*	CDA
1982-1986	Lubbers I	CDA-VVD	De Koning	*SZW*	CDA
			De Graaf (s)	*SZW*	CDA
			Van der Reijden	*WVC*	CDA

Regeerperiode	Kabinet	Samenstelling	Verantwoordelijke bewindspersonen		Partij
1986-1989	Lubbers II	CDA-VVD	De Koning/De Graaf/		
			De Koning	*SZW*	CDA
			De Graaf (s)	*SZW*	CDA
			Dees	*WVC*	VVD
1989-1994	Lubbers III	CDA-PvdA	De Vries	*SZW*	CDA
			Ter Veld (s)	*SZW*	PvdA
			Wallage (s)	*SZW*	PvdA
			Simons (s)	*WVC*	PvdA
1994-1998	Kok I	PvdA-VVD-D66	Melkert	*SZW*	PvdA
			Linschoten (s)	*SZW*	VVD
			De Grave (s)	*SZW*	VVD
			Borst-Eilers	*VWS*	D66
			Terpstra (s)	*VWS*	VVD
1998-heden	Kok II	PvdA-VVD-D66	De Vries/Vermeend	*SZW*	PvdA
			Hoogervorst (s)	*SZW*	VVD
			Borst-Eilers	*VWS*	D66
			Vliegenthart (s)	*VWS*	PvdA

Bron: *Parlement en Kiezer*, 1911-2000, 's-Gravenhage
Staatsalmanak voor het Koningrijk der Nederlanden 1897-2000, 's-Gravenhage

Bijlage 2

Overzicht socialezekerheidswetgeving 1901 - 2001

In dit overzicht zijn de wetten op het terrein van de sociale zekerheid uit de periode 1901-2001 opgenomen. Uitgangspunt is dat alleen de oorspronkelijke versie van de wet is vermeld. Soms – het gaat dan om een ingrijpende wijziging – is aandacht besteed aan een wijzigingswet. Aangezien de memories van toelichting (Tweede Kamer) voor de geschiedenis van de socialezekerheidswetgeving grote informatieve waarde hebben, zijn ook de vindplaatsen daarvan genoemd. De memories dragen doorgaans volgnummer 3. Een memorie van toelichting (MvT) wordt als volgt genoteerd (voorbeeld: Ongevallenwet 1901 (voorstel Lely I)): Kamerstukken II (Tweede Kamer), 1897/98 (parlementaire jaar), 182 (stuknummer wetsvoorstel), nr. 3 (MvT).

Wet	Datum ondertekening	Staatsblad	Datum inwerkingtreding
Ongevallenwet 1901 Kamerstukken II 1897/98, 182, nr. 3 (Lely I) Kamerstukken II 1899/00, 207, nr. 3 (Lely II)	2 januari 1901	1901, 1	1 juni 1901 1 februari 1903
Beroepswet Kamerstukken II 1901/02, 78, nr. 3	8 december 1902	1902, 208	10 december 1902
Armenwet Kamerstukken II 1909/10, 242, nr. 3	27 april 1912	1912, 165	1 september 1912
Radenwet Kamerstukken II 1909/10, 302, nr. 3	5 juni 1913	1913, 203	11 maart 1919
Ziektewet Kamerstukken II 1909/10, 302, nr. 4	5 juni 1913	1913, 204	1 maart 1930
Invaliditeitswet Kamerstukken II 1910/11, 258, nr. 3	5 juni 1913	1913, 205	3 december 1913 3 december 1919
Oorlogszeeongevallenwet 1915 Kamerstukken II 1914/15, 304, nr. 3	8 mei 1915	1915, 214	19 juli 1915
Werkloosheidsbesluit 1917	KB 2 december 1916	1916, 522	1 januari 1917
Zeeongevallenwet 1919 (wijz. Oorlogszeeongevallenwet 1915) Kamerstukken II 1918/19, 360, nr. 3	27 juni 1919	1919, 415	15 september 1919

Wet	Datum ondertekening	Staatsblad	Datum inwerkingtreding
Werkloosheidsverzekeringsnoodwet 1919 Kamerstukken II 1918/19, 506, nr. 3	31 oktober 1919	1919, 620	3 november 1919
Wijziging Invaliditeitswet Kamerstukken II 1918/19, 483, nr. 3	1 november 1919	1919, 623	3 december 1919
Ouderdomswet 1919 Kamerstukken II 1918/19, 484, nr. 3	4 november 1919	1919, 628	3 december 1919
Wet op de Rijksverzekeringsbank Kamerstukken II 1919/20, 403, nr. 3	9 oktober 1920	1920, 780	1 januari 1921
Ongevallenwet 1921 (wijz. Ongevallenwet 1901) Kamerstukken II 1918/19, 469, nr. 3	2 mei 1921	1921, 700	1 april 1922
Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922 Kamerstukken II 1920/21, 560, nr. 3	20 mei 1922	1922, 365	1 mei 1923
Wijziging Ziektewet Kamerstukken II 1927/28, 205, nr. 3	24 juni 1929	1929, 329	1 maart 1930
Mijnwerkersinvaliditeitswet Kamerstukken II 1931/32, 405, nr. 3	21 april 1933	1933, 181	1 januari 1936

Wet	Datum ondertekening	Staatsblad	Datum inwerkingtreding
Wet op de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid Kamerstukken II 1932/33, 310, nr. 3	17 november 1933	1933, 598	1 maart 1934
Kinderbijslagwet Kamerstukken II 1938/39, 250, nr. 3	23 december 1939	1939, 806	1 januari 1941
Ziekenfondsenbesluit	Besluit S-G Sociale Zaken 1 augustus 1941	1941, S 804	1 november 1941
Wet op de Ziekenfondsraad Kamerstukken II 1946/47, 321, nr. 3	24 april 1947	1947, H 135	1 januari 1949
Noodwet Ouderdomsvoorziening Kamerstukken II 1946/47, 362, nr. 3	24 mei 1947	1947, H 155	1 oktober 1947
Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten Kamerstukken II 1946/47, 444, nr. 3	1 augustus 1947	1947, H 283	1 januari 1948
Wet sociale verzekering gedetineerden Kamerstukken II 1947/48, 657, nr. 3	2 april 1948	1948, I 125	14 april 1948
Kinderbijslagwet voor invaliditeits- ouderdoms- en wezenrentetrekkers Kamerstukken II 1947/48, 739, nr. 3	15 juli 1948	1948, I 309	1 oktober 1948

Wet	Datum ondertekening	Staatsblad	Datum inwerkingtreding
Werkloosheidswet Kamerstukken II 1947/48, 704, nr. 3	9 september 1949	1949, J 423	1 juli 1952
Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen Kamerstukken II 1949/50, 1638, nr. 3	14 juni 1951	1951, 212	1 juli 1951
Organisatiewet Sociale Verzekering Kamerstukken II 1949/50, 1679, nr. 3	12 juni 1952	1952, 344	1 augustus 1952 1 januari 1953
Coördinatiewet Sociale Verzekering Kamerstukken II 1952/53, 3034, nr. 3	24 december 1953	1953, 577	1 januari 1954
Beroepswet Kamerstukken II 1953/54, 3349, nr. 3	2 februari 1955	1955, 47	1 januari 1957
Algemene Ouderdomswet Kamerstukken II 1954/55, 4009, nr. 3	31 mei 1956	1956, 281	1 januari 1957
Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid (wijz. Wet op de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid) Kamerstukken II 1955/56, 4156, nr. 3	31 mei 1956	1956, 297	1 augustus 1956
Wet op de ziekenfondsverzekering voor bejaarden Kamerstukken II 1956, 4456, nr. 3	19 december 1956	1956, 634	1 januari 1957

Wet	Datum ondertekening	Staatsblad	Datum inwerkingtreding
Algemene Weduwen- en Wezenwet Kamerstukken II 1958/59, 5390, nr. 3	9 april 1959	1959, 139	1 oktober 1959
Algemene Kinderbijslagwet Kamerstukken II 1957/58, 4953, nr. 3	26 april 1962	1962, 161	1 januari 1963
Kinderbijslagwet voor loontrekkenden (wijz. Kinderbijslagwet) Kamerstukken II 1957/58, 4953, nr. 5	26 april 1962	1962, 161	1 januari 1963
Kinderbijslagwet voor kleine zelfstandigen (wijz. Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen) Kamerstukken II 1957/58, 4953, nr. 5	26 april 1962	1962, 161	1 januari 1963
Interimwet Invaliditeitsrentetrekkers Kamerstukken II 1961/62, 6809, nr. 3	19 december 1962	1962, 534	1 januari 1963
Algemene Bijstandswet Kamerstukken II 1961/62, 6796, nr. 3	13 juni 1964	1964, 284	1 januari 1965
Ziekenfondswet Kamerstukken II 1961/62, 6808, nr. 3	15 oktober 1964	1964, 392	1 januari 1966
Wet Werkloosheidsvoorziening Kamerstukken II 1963/64, 7736, nr. 3	10 december 1964	1964, 485	1 januari 1965

Wet	Datum ondertekening	Staatsblad	Datum inwerkingtreding
Wet invoering sociaal minimum (wijz. Algemene Ouderdomswet en Algemene Weduwen- en Wezenwet) Kamerstukken II 1963/64, 7762, nr. 3	10 december 1964	1964, 486	1 januari 1965
Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering Kamerstukken II 1962/63, 7171, nr. 3	18 februari 1966	1966, 84	1 juli 1967
Wijziging Ziektewet (aanpassing aan Wet op de arbeidsongeschiktheids-verzekering) Kamerstukken II 1962/63, 7171, nr. 8	18 februari 1966	1966, 85	1 juli 1967
Wet Sociale Werkvoorziening Kamerstukken II 1965/66, 8609, nr. 3	23 november 1967	1967, 687	1 januari 1969
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten Kamerstukken II 1965/66, 8457, nr. 3	14 december 1967	1967, 617	1 januari 1968
Algemene Arbeidsongeschiktheidswet Kamerstukken II 1974/75, 13 231, nr. 3	11 december 1975	1975, 674	1 oktober 1976
Wijziging Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen) Kamerstukken II 1978/79, 15 706, nr. 3	20 december 1979	1979, 708	28 december 1979

Wet	Datum ondertekening	Staatsblad	Datum inwerkingtreding
Algemene Kinderbijslagwet (integratie kinderbijslagwetten) Kamerstukken II 1978/79, 15 683, nr. 3	20 december 1979	1979, 709	1 januari 1980
Wijziging Algemene Ouderdomswet (invoering gelijke behandeling van mannen en vrouwen) Kamerstukken II 1983/84, 18 515, nr. 3	29 maart 1985	1985, 180	1 april 1985
Wet arbeid gehandicapte werknemers Kamerstukken II 1981/82, 17 384, nr. 3	16 mei 1986	1986, 300	1 juli 1986
Wijziging Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (nadere regeling i.v.m. verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van arbeid) Kamerstukken II 1985/86, 19 256, nr. 3	6 november 1986	1986, 561	1 januari 1987
Toeslagenwet Kamerstukken II 1985/86, 19 257, nr. 3	6 november 1986	1986, 562	1 januari 1987
Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers Kamerstukken II 1985/86, 19 260, nr. 3	6 november 1986	1986, 565	1 januari 1987
Werkloosheidswet Kamerstukken II 1985/86, 19 261, nr. 3	6 november 1986	1986, 566	1 januari 1987

Wet	Datum ondertekening	Staatsblad	Datum inwerkingtreding
Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen Kamerstukken II 1986/87, 19 778, nr. 3	11 juni 1987	1987, 281	1 juli 1987
Wet samenvoeging Raden van Arbeid en Sociale Verzekeringsbank (wijz. Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid) Kamerstukken II 1985/86, 19 545, nr. 3	26 november 1987	1987, 533	1 april 1988
Wet financiering volksverzekeringen Kamerstukken II 1987/88, 20 625, nr. 3	27 april 1989	1989, 129	1 januari 1990
Jeugdwerkgarantiewet Kamerstukken II 1989/90, 21 352, nr. 3	29 mei 1991	1991, 250	1 september 1991
Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume (wijz. diverse wetten) Kamerstukken II 1990/91, 22 228, nr. 3	26 februari 1992	1992, 82	1 maart 1992 1 januari 1994
Wijziging Beroepswet (integratie raden van beroep en arrondissementsrechtbanken) Kamerstukken II 1990/91, 21 967, nr. 3	3 juni 1992	1992, 278	1 juli 1992

Wet	Datum ondertekening	Staatsblad	Datum inwerkingtreding
Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (wijz. Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering) Kamerstukken II 1992/93, 22 824, nr. 3	7 juli 1993	1993, 412	1 augustus 1993
Wet voorzieningen gehandicapten Kamerstukken II 1992/93, 22 815, nr. 3	7 oktober 1993	1993, 545	1 april 1994
Wijziging Beroepswet (aanpassing aan Algemene wet bestuursrecht) Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3	16 december 1993	1993, 650	1 januari 1994
Wet terugdringing ziekteverzuim (wijz. Ziektewet) Kamerstukken II 1992/93, 22 899, nr. 3	22 december 1993	1993, 750	1 januari 1994
Organisatiewet sociale verzekeringen Kamerstukken II 1992/93, 23 141, nr. 3	27 oktober 1994	1994, 790	1 januari 1995
Algemene bijstandswet Kamerstukken II 1991/92, 22 545, nr. 3	12 april 1995	1995, 109	1 januari 1996
Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie (wijz. Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering) Kamerstukken II 1994/95, 24 221, nr. 3	2 november 1995	1995, 560	29 december 1995

Wet	Datum ondertekening	Staatsblad	Datum inwerkingtreding
Algemene nabestaandenwet Kamerstukken II 1994/95, 24 169, nr. 3	21 december 1995	1995, 690	1 juli 1996
Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria Kamerstukken II 1995/96, 24 484, nr. 3	7 februari 1996	1996, 93	21 februari 1996
Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (wijz. Ziektewet en Burgerlijk Wetboek) Kamerstukken II 1995/96, 24 439, nr. 3	8 februari 1996	1996, 134	1 maart 1996
Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (wijz. diverse wetten) Kamerstukken II 1994/95, 23 909, nr. 3	25 april 1996	1996, 248	1 augustus 1996
Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 Kamerstukken II 1995/96, 24 877, nr. 3	26 februari 1997	1997, 95	1 maart 1997
Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen Kamerstukken II 1995/96, 24 698, nr. 3	24 april 1997	1997, 175	1 januari 1998
Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen Kamerstukken II 1995/96, 24 758, nr. 3	24 april 1997	1997, 176	1 januari 1998

Wet	Datum ondertekening	Staatsblad	Datum inwerkingtreding
Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten Kamerstukken II 1995/96, 24 760, nr. 3	24 april 1997	1997, 177	1 januari 1998
Wet sociale werkvoorziening Kamerstukken II 1995/96, 24 787, nr. 3	11 september 1997	1997, 465	1 januari 1998
Wet inschakeling werkzoekenden Kamerstukken II 1996/97, 25 122, nr. 3	4 december 1997	1997, 760	1 januari 1998
Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3	24 december 1997	1997, 768	1 januari 1998 1 januari 2001 1 januari 2003
Wet inkomensvoorziening kunstenaars Kamerstukken II 1996/97, 25 053, nr. 3	22 januari 1998	1998, 59	1 januari 1999
Koppelingswet (wijz. diverse wetten) Kamerstukken II 1994/95, 24 233, nr. 3	26 maart 1998	1998, 203	1 juli 1998
Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten Kamerstukken II 1997/98, 25 478, nr. 3	23 april 1998	1998, 290	1 juli 1998
Wet uitvoeringsorganen volksgezondheid (wijz. Ziekenfondswet) Kamerstukken II 1997/98, 26 011, nr. 3	27 maart 1999	1999, 185	1 juli 1999

Wet	Datum ondertekening	Staatsblad	Datum inwerkingtreding
Wet beperking export uitkeringen (wijz. diverse wetten) Kamerstukken II 1998/99, 25 757, nr. 3	27 mei 1999	1999, 250	1 januari 2000
Wet socialezekerheidsrechten gedetineerden Kamerstukken II 1997/98, 26 063, nr. 3	22 december 1999	1999, 595	1 mei 2000
Wet financiering Abw, Ioaw en Ioaz Kamerstukken II 1999/00, 27 081, nr. 3	27 september 2000	2000, 383	1 januari 2001
Wet instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen (wijz. Ziekenfondswet en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) Kamerstukken II 1999/00, 27 038, nr. 3	13 december 2000	2001, 23	1 april 2001

Over de auteurs

Prof. mr. I.P. (Irene) Asscher-Vonk (1944) is hoogleraar sociaal recht aan de Juridische Faculteit van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Zij publiceert regelmatig op het terrein van het sociaal recht en de gelijke behandeling. Zij is met W.J.P.M. Fase auteur van de bekende *Schets van het Nederlands arbeidsrecht.* Asscher-Vonk is Kroonlid van de Sociaal-Economische Raad.

Drs. C.J.L. (Cees) Boos (1948) is universitair docent socialezekerheidswetenschap aan de Katholieke Universiteit Brabant in Tilburg. Hij publiceert op het terrein van de geschiedenis en uitvoering van de sociale zekerheid, bovenwettelijke socialezekerheidsregelingen en arbeidsvoorwaarden. Boos schreef met L. Geleijnse en W.J.H. van Oorschot *Solidair of selectief: een evaluatie van toepassing van het selectieve-marktmodel in de sociale zekerheid.*

Prof. mr. W.J.P.M. (Wil) Fase (1944) is als hoogleraar sociaal recht en sociale politiek verbonden aan de juridische faculteit van de Katholieke Universiteit Brabant in Tilburg. Hij is lid van de commissie Sociale Zekerheid van de Sociaal-Economische Raad. Tot 1995 was Fase voorzitter van de Sociale Verzekeringsraad. Fase is redactievoorzitter van Sociaal Maandblad Arbeid. Hij schreef onder andere *Wederzijds begrip: over de aansluiting tussen het arbeids- en sociale verzekeringsrecht.*

Mr. P.S. (Pieter) Fluit (1971) is als assistent in opleiding werkzaam bij het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Hij bereidt een proefschrift voor over solidariteit in de loondervingsverzekeringen na de herstructureringsmaatregelen in de periode 1980-2000. Met R. Knegt schreef hij in *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?* over het thema de- of recollectivering van zekerheid.

Prof. mr. C.J.H. (Corjo) Jansen (1961) is hoogleraar rechtsgeschiedenis aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Met C.J. Loonstra schreef hij over de historische ontwikkeling van het arbeidsrecht en het socialeverzekeringsrecht onder meer het boekje *Kopstukken Arbeidsrecht.* Samen schreven zij ook een monografie over de gezagsverhouding in de arbeidsovereenkomst.

Prof. mr. A.Ph.C.M. (Teun) Jaspers (1943) is hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Utrecht. Hij is voorzitter van de Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht en bestuurslid van het European Institute of Social Security. Hij is lid van de kernredactie van het Nederlands Tijdschrift voor Sociaal Recht. Jaspers publiceert regelmatig op het terrein van het socialezekerheidsrecht.

Prof. mr. C.J. (Cees) Loonstra (1957) is hoogleraar arbeidsrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn publicaties liggen op het brede terrein van het sociaal recht. Hij is lid van de redactie van de losbladige edities Arbeidsovereenkomst en Praktijkboek Arbeidsrecht en van de redactie van Sociaal Recht. Loonstra is rechter-plaatsvervanger te Haarlem.

Prof. dr. J.H.M. (Jan) Nelissen (1955) is hoogleraar economie van de sociale zekerheid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en senior researcher bij het CentER for Applied Research van de Katholieke Universiteit Brabant. Hij verricht nationaal en internationaal vergelijkend onderzoek naar de herverdelende werking van het stelsel van sociale zekerheid en naar de ontwikkelingen in (aanvullende) pensioenuitkeringen en vervroegde uittreding.

Prof. mr. F.M. (Frits) Noordam (1942) is hoogleraar socialezekerheidsrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn publicaties, waaronder het handboek *Socialezekerheidsrecht*, liggen op het terrein van het socialezekerheidsrecht en de geschiedenis van de sociale zekerheid. Noordam is bestuurslid van de Sociale Verzekeringsbank en de Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht.

Dr. W.J.H. (Wim) van Oorschot (1955) is universitair hoofddocent sociologie van arbeid en sociale zekerheid aan de Katholieke Universiteit Brabant. Zijn onderzoek richt zich op nationale en internationale ontwikkelingen op het terrein van arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid, met bijzondere aandacht voor vraagstukken van solidariteit, verdeling en rechtvaardigheid. Zijn proefschrift, *Take it or leave it*, gaat over het niet-gebruik in de sociale zekerheid.

Mr. T. (Taco) van Peijpe (1946) is universitair hoofddocent sociaal recht aan de Juridische Faculteit van de Leidse universiteit. Tevens is hij rechter in de rechtbank (sector bestuursrecht) Amsterdam en als zodanig betrokken bij de beslechting van socialezekerheidsgeschillen. Van Peijpe publiceert vooral op het terrein van het arbeidsrecht.

Mr. F.J.L. (Frans) Pennings (1957) is universitair hoofddocent sociaal recht aan de Katholieke Universiteit Brabant. Hij promoveerde op *Benefits of Doubt. A Comparative Study of the Legal Aspects of Employment and Unemployment Schemes in Great Britain, Germany, France and the Netherlands*. Pennings, hoofdredacteur van het European Journal of Social Security, schreef een groot aantal artikelen en boeken op het terrein van het sociaal recht. Daarnaast is hij raadsheer-plaatsvervanger bij de Centrale Raad van Beroep.

Dr. H.A.(Hettie) Pott-Buter (1943) is bestuurslid van het College voor zorgverzekeringen en werkzaam aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie van de Universiteit van Amsterdam. Zij promoveerde in 1993 op *Facts and Fairy Tales about Female Labor, Family and Fertility.* Pott-Buter vervulde veel functies op het terrein van de emancipatie van vrouwen, de sociale zekerheid, het gezin, de arbeidsmarkt en de gezondheidszorg.

Dr. J.M.(Joop) Roebroek (1951) studeerde politieke wetenschappen aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en promoveerde aan de Katholieke Universiteit Brabant op een studie naar de ontwikkeling van Europese verzorgingsstaten, *The imprisoned State.* Hij werkt parttime bij het departement Beleids- en organisatiewetenschappen van de KUB. Daarnaast is hij als senior-consultant verbonden aan Bureau Vertige, dat werkzaam is op het terrein van de sociale politiek en maatschappelijke veranderingsprocessen.

Dr. J.B. (Jan) Terpstra (1952) is werkzaam aan het IPIT, Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken van de Universiteit Twente. Daarvoor werkte hij bij de afdeling Thematisch Onderzoek van het College van toezicht sociale verzekeringen. Hij promoveerde in 1985 op een onderzoek naar de sociale werkvoorziening en publiceerde verder onder meer *Bijstandsmoraal in beweging (1950-1990): een onderzoek naar de lokale vormgeving van sociaal burgerschap.*

Prof. dr. R.J. (Romke) van der Veen (1958) is hoogleraar bestuurssociologie aan de Universiteit Twente. Zijn onderzoek richt zich op de herziening van een moderne verzorgingsstaat. Recent publiceerde hij in *De herverdeelde samenleving* over de ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. Daarnaast werkte hij mee aan *Dilemma's van sociale zekerheid,* een analyse van tien jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid.

Dr. H.J. (Henk) Vording (1958) is als docent openbare financiën verbonden aan de Universiteit Leiden. Hij promoveerde in 1993 op een onderzoek naar de ontwikkeling van indexeringsregels in de sociale zekerheid, *Koppelingen in de sociale zekerheid 1957-1992: van wetten en praktische bezwaren.*

Mr. H.H. (Hester) de Vries (1963) is advocaat in Amsterdam. Daarvoor werkte zij enkele jaren als senior-beleidsmedeweker bij de Registratiekamer. Zij promoveerde in 1993 aan de Vrije Universiteit in Amsterdam op een proefschrift over *Juridische aspecten van huistelematica, telewerken en consumeren in het informatietijdperk.* Zij is ook verbonden geweest aan het Instituut voor Informatica en Recht van de Vrije Universiteit en het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

Mr. A.J.M. (Antoinette) van Wezel (geb. 1961) is sinds 1991 adviseur informatievoorziening bij GAK Nederland. Eerder was ze als onderzoeker werkzaam bij het Project Informaticarecht van het Nederlands Instituut Sociaal Economisch Recht, Universiteit Utrecht. Ze is lid van de Registratiecommissie gemeente Utrecht. Ze schreef onder andere met H.C. Frankena en F. de Graaf *Persoonlijke levenssfeer en sociale verzekeringen (1991).*

Dr. A.C.J.M. (Ton) Wilthagen (1960) is als universitair hoofdonderzoeker verbonden aan het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Hij publiceerde over de raakvlakken van sociale zekerheid met arbeidsomstandigheden- en ontslagbeleid, in het bijzonder met betrekking tot preventie van arbeidsongeschiktheid en werkloosheid (o.a. *Ontslagbescherming voor arbeidsongeschikte werknemers: tussen wal en schip?*).

Trefwoordenregister

(Betreft verwijzing naar (sub)paragrafen)

Aansprakelijkheidsverzekering
– en OW 6.3.1
Activering 4.4.3, 4.5.2, 6.5, 7.1, 12.4, 12.5
zie ook: Reïntegratie
ANW
– als categorale bijstandsvoorziening 12.5
– en inkomenstoets 12.4
AOW
motieven voor - 5.4
Arbeider 5.3
Arbeidersverzekering 5.2
Arbeidsbemiddeling 7.2
Arbeidsparticipatie 2.5, 7.5
Arbeidsrecht
– en inkomenscontinuïteit 3.8
Armenzorg 2.2.1
AVO 7.3
Basisinkomen 13.2
– en burgerschap 13.5
– en sociale zekerheid 13.2
ontwikkeling ideeën over – 13.3, 13.4
Bedrijfsvereniging 2.2.5, 2.3.2, 4.2.2, 4.2.3, 16.2
Bedrijfsongeval 6.3.1
Beginsel
– van rechtvaardig loon 2.2.4, 3.4, 5.2, 10.4.2
– van uitgesteld loon 2.2.4, 3.4
Beroepsziekte 6.3.1
Beveridge-rapport 2.3.1, 5.4, 16.6
Bonus-malussysteem 6.5, 7.5, 14.5.7
Calculerende burger 17.5
Commissie
– Buurmeijer 2.4.2, 4.4.2, 7.5, 17.6
– Donner 7.6
– Drees 8.3.4
– Koopmans 14.3
– Levenbach 15.2.1
– Rochussen 2.2.4
– Van Bruggen 2.3.1, 3.5, 5.3
– Van der Zwan 17.6
– Van Gijn 8.3.2
– Van Rhijn 1, 2.3.1, 3.5, 4.2.3, 5.1, 5.3, 5.4, 6.4.1, 7.3, 8.3.3, 16.6
– Van Vuuren 8.3.2
– Verrijn Stuart 8.3.2
Consumentisme 17.3, 17.5
Coördinatie socialezekerheidsstelsels 16.10.3
COWI 4.4.4
CVCS 14.5.6
CWI 4.4.4, 14.5.6, 14.6
Dwangverzekering 3.4, 5.2
EU 16.10.3
Financiering
– van AOW 8.3.3, 8.3.4
– van IW 8.3.1
– van kinderbijslag 10.5.6
– van OW 8.3.1
Fraude 17.2, 17.4
-bestrijding 17.4, 17.6
– en privacy 14.4.2, 17.4
GAK 4.2.3
Gelijke behandeling 11.1, 11.3.4, 12.3, 16.10.3
Gelijkheidsbeginsel 6.4.2
Gemeentelijke basisadministratie 14.5.2
Gemengde Commissie-Van Rhijn 2.3.2, 6.4.1, 8.3.3
Genees- en heelkundige behandeling 7.2
Gereflecteerde schade 12.1
Gezinssteun 10.4.1
GMD 4.2.3, 7.3, 7.4
Groot-amendement Kuyper 2.2.5, 16.2
Hooge Raad van Arbeid 2.2.5, 10.4.4
IAO 16.10.1
Incentivebenadering 4.4.2
Index
contractloon– 9.6
regelingsloon– 9.4.1
verdiendloon– 9.4.1
Indexering 9.2.1, 9.4.2
– en politiek 9.2
ISMO 17.4
IVBPR 11.3.1, 16.10.4
Kapitaaldekkingsstelsel 3.6, 8.2, 16.2
– der aanspraken 8.2
– der renten 8.2
Kinderbijslag 10.4.4, 10.5.1
argumenten tegen en voor – 10,2, 10.3
– en inkomensafhankelijkheid 10.5.5
– en verantwoordelijkheid ouders 10.5.4
recht op – 10.5.2
Kleine zelfstandige 2.3.1, 3.5, 5.3, 5.4, 10.5.2
Koopkrachtbescherming 9.5.3
Kostenbeheersing 7.4
Kostwinnersbeginsel
betekenis van – 11.1
– en zorg 11., 11.2.7, 11.3.6, 11.4
Kostwinnerschap 11.1
– en financiering 11.2.6, 11.3.5
– en kring van verzekerden 11.2.1, 11.3.1
– en uitkering 11.2.3, 11.2.4, 11.3.4
– en uitkeringsvoorwaarden 11.2.5, 11.3.3

– en verzekerd risico 11.2.2, 11.3.2
Kostwinnersmodel
zie: kostwinnersbeginsel
Lekenelement 15.2.1
– in CRvB 15.2.1
– in Raad van Beroep 15.2.1
Manufactured risk 4.5.1, 6.2
Mindervalide 7.3
Misbruik
zie: Fraude
Moederloon 10.4.3
Nagelaten betrekking 12.1, 12.2, 12.3
– en ANW 12.4
– en AWW 12.3
– en Ongevallenwetten 12.2
– en Invaliditeitswetten 12.2
NDC-systeem 8.4
Negatieve inkomstenbelasting 13.3, 13.4.1
Netto-nettokoppeling 9.5.2
Omslagstelsel 3.6, 8.2, 16.2
Onderhoudsprincipe
– en kinderbijslag 10.5.2
Onderlinge hulp 2.2.1, 4.2.1
Oneigenlijk gebruik 17.2
Onvolwaardige arbeidskracht 7.2
Parallelle inkomensontwikkeling 9.5.3
Pemba 2.4.2, 6.5
Personele werkingssfeer 5.1, 5.2
– en kleine zelfstandigen 5.3
– en loonarbeiders 5.2, 5.3
Postindustriële economie 4.5.1
Privacy
– en Gw 14, 14.1
recht op – 14.1, 14.3
Privacybescherming
– en gegevensuitwisseling 14.5.6
– en medische gegevens 14.5.7, 14.5.8
– en misbruik 14.4.2
– en persoonsgerichte administratie 14.4.4, 14.4.5
– en sociale verzekering 14.1, 14.8
– en privatisering 14.5.7
Private Verzekering 5.5
Privatisering 4.4.3, 14.5.7
– van risico 4.5.2
– van uitvoering 4.5.2
– van ZW 2.4.2, 7.5
Proeve Posthuma/Kupers 2.2.5, 4.2.2
Raad van Arbeid 2.2.5, 4.2.2
Raad van Europa 16.10.2
Recht
– op gelijke kansen 2.3.3, 3.5, 6.4.2, 7.3
– op zelfontplooiing 2.3.3, 3.5, 6.4.2, 7.3
Rechter
– en wetgever 15.3.1, 15.3.2
– en internationaal recht 15.3.2
Rechtsgrond 2.3.3, 3.3, 3.4, 3.5, 5.1., 5.2, 5.4, 6.3.2, 6.3.3, 6.4.2, 7.3, 16.2, 16.6
Reflexieve modernisering 4.5.1
Reïntegratie 2.5, 6.5, 7.1, 7.5, 7.6
zie ook: Activering
Replacement rate 9.6
Revalidatie 7.3
RINIS 14.5.4
Risico 6.2
Risque naturel 6.3.1
Risque professionnel 3.4, 6.2, 6.3.1, 6.4.1, 6.5
Risque social 6.1, 6.3.2, 6.3.3, 6.4.1, 6.4.2, 6.5
RVB 2.2.5, 4.2.2
RWI 4.4.4
SCOSZ 1
SER 6.4.1, 8.3.3, 12.3, 12.4
Sociaal minimum 9.5.2
Sociale verzekering 1, 3.1
argumenten voor – 3.6
gemoedsbezwaren en – 3.3
noodzaak van – 3.2
rechtsgrond voor – 3.3., 3.4, 3.5
– en invloed buitenland 16.2-16.9
– en invloed verdragen 16.10
– en particuliere verzekering 3.7
– privaatrecht 5.2
Socialeverzekeringsrechtspraak
bestuursrechtelijke aspecten van – 15.2.2
sociaalrechtelijke aspecten van – 15.2.1
– als bedrijfsrechtspraak 15.2.1, 15.4
– en internationalisering 15.4
Sociale zekerheid 3.5
activeringsfunctie van – 7.1
collectivering van – 4.2.1, 4.3.1
decollectivisering van – 4.5.2
inkomenswaarborgfunctie van – 7.1
verstatelijking van – 4.2.1, 4.3.1, 4.5.2
Sofinummer 14.4.5
Sofi-wet 14.4.5
Souvereiniteit in eigen kring 2.2.5, 4.2.2
Spaarfonds-AOW 8.3.4
Staatspensioen 2.3.2, 3.1, 5.2, 5.4
Stelselherziening 2.4.1, 4.4.1, 6.4.2, 7.4
Subsidiariteitsbeginsel 2.2.5, 2.3.2
SUWI 4.4.4, 14.6
SVB 4.2.3
SVR 4.2.3, 6.4.1
Tweetrajectensysteem 2.4.1
Uitvoering 2.2.5, 4.1
– en centralisatie 4.3.2
– en corporatisme 4.2.2, 4.3.2
– van OW 4.2.2
Vangnetsysteem 2.4.1
Verantwoordelijkheid

individuele – 2.5
– van werkgever 3.8
Verdiscontering 2.4.2, 6.4.2, 7.4
Vergrijzing 8.3.4, 9.7
Verplichte verzekering
zie: sociale verzekering
Verwijsindex 14.5.1
gemeenschappelijke – 14.5.3
Verzekerdenadministratie 14.4.5
Verzekeringsbeginsel 2.3.2, 8.1
Verzorgingsbeginsel
– en kinderbijslag 10.5.2
Verzorgingsstaat
– en fraude 17.7.3
Volksverzekering 2.3.1, 4.3.1, 5.4
WAGW 7.4
WAM 9.3.2
WAO 6.4.2, 7.3
Weduwnaarspensioen 12.2, 12.3
Werkloosheidsverzekering 2.2.6, 3.2
Werknemersverzekering 4.3.1
Wet BEU 16.9
Wet boeten en maatregelen 17.6
Wet REA 7.5
WKA 9.3.2
WPM 7.3
WRR 7.5, 13.4.2
WULBZ 6.5
Zelfdoen 2.2.5, 4.2.2

In 2001 bestaan de sociale verzekeringen honderd jaar. In 1901 verscheen de Ongevallenwet, de eerste socialeverzekeringswet, in het Staatsblad. Het was een voorzichtig begin van wat zou uitgroeien tot een van de kernarrangementen van de verzorgingsstaat. De sociale verzekeringen bieden de burgers bestaanszekerheid bij risico's als arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom. Aanvankelijk golden de sociale verzekeringen alleen voor werknemers, na de Tweede Wereldoorlog is de werkingssfeer aanzienlijk verbreed. Ter gelegenheid van dit jubileum schetsen twintig auteurs in *'De gemeenschap is aansprakelijk…': honderd jaar sociale verzekering 1901-2001* de ontwikkeling van de sociale verzekering. Zij doen dit aan de hand van verschillende thema's uit de honderdjarige geschiedenis. Allerlei onderwerpen komen aan bod, bijvoorbeeld de rechtsgronden, de rol van sociale partners in de uitvoering, het risque social tegenover het risque professionnel, privatisering, reïntegratie, misbruik en oneigenlijk gebruik, het kostwinnersdenken en het basisinkomen. Juristen, economen, historici, politicologen en sociologen schreven een bijdrage. De bundel bevat verder biografietjes van de belangrijkste politici die verantwoordelijkheid droegen voor de sociale verzekering. De uitgave kwam tot stand op initiatief van de Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht, een samenwerkingsverband van het ministerie van SZW, de uitvoeringsorganen, de rechterlijke macht en de wetenschap.

koninklijke vermande