

Autonomie in het socialezekerheidsrecht

Frans Pennings*

Autonomie in het socialezekerheidsrecht is beperkt, aangezien aan alle uitkeringsregelingen voorwaarden zijn verbonden. De voorwaarden verschillen aanzienlijk van karakter: waar ze in de volksverzekeringen vooral gevolgen verbinden aan samenleven met anderen, zijn ze in de werknemersverzekeringen sterk gericht op terugkeer naar betaalde arbeid. Bij de uitvoeringsorganen zien we dat er een ontwikkeling is van een hoge mate van zelfbestuur naar gebondenheid aan een strikt kader.

1 Inleiding

In de socialezekerheidsleer worden verschillende concepten gehanteerd om hoofdontwikkelingen en uitgangspunten mee te beschrijven, zoals activering, keuzevrijheid en verantwoordelijkheidsbesef. *Autonomie* wordt eigenlijk nooit in verband met sociale zekerheid gebruikt, omdat dit woord een mate van zelfbeschikking inhoudt die moeilijk te rijmen is met het voorwaardelijk karakter van uitkeringen.

Dit blijkt al uit artikel 20 Gw, dat bepaalt dat 'Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege hebben'. Al suggereert de eerste komma anderszins, bedoeld wordt dat alleen degenen die niet in het bestaan kunnen voorzien recht hebben op bijstand. Met betrekking tot sociale zekerheid bepaalt artikel 20 Gw alleen dat de overheid hieromtrent regels stelt.

Een absoluut zelfbeschikkingsrecht past dus niet bij sociale zekerheid.

Ik heb vervolgens nagedacht over wat autonomie in het socialezekerheidsrecht wél kan betekenen. Ik vermoed dat ook in de meeste van de andere rechtsgebieden die in dit Bijzonder Nummer aan de orde komen autonomie geen absoluut karakter heeft. Het is daarom zinvol om na te gaan in welke mate er

toch trekken in het stelsel te vinden zijn die met autonomie in verband te brengen zijn, zodat vervolgens uit een vergelijking van de verschillende rechtsgebieden conclusies te trekken zijn over de betekenis van dit begrip in het totale rechtstelsel.

Autonomie wordt eigenlijk nooit in verband met sociale zekerheid gebruikt, omdat dit woord een mate van zelfbeschikking inhoudt die moeilijk te rijmen is met het voorwaardelijk karakter van uitkeringen

In een bestuurlijke context betekent 'autonomie' zelfbestuur; ik zal deze betekenis hantieren als ik naga welke ruimte organisaties in de sociale zekerheid hebben om beleid te voeren en besluiten te nemen. Als het gaat om individuen dan wordt met 'autonomie' vaak zelfbeschikking of zelfstandigheid bedoeld. Ik zal bij respectievelijk organisaties en individuen nagaan in welke mate er sprake is van zelfbestuur en zelfbeschikking.

* Prof. mr. F.J.L. Pennings is hoogleraar Sociaal Recht aan de Universiteit Utrecht.



2 Historische ontwikkeling van de organisatie van de sociale zekerheid

In het begin van de twintigste eeuw werd de eerste *wettelijke* socialezekerheidsregeling – de Ongevallenwet¹ – aangenomen omdat er aanzienlijke maatschappelijke zorgen waren over de slechte inkomensbescherming van werknemers die een arbeidsongeval overkwam. In het parlement, maar ook daarbuiten, bestond toentertijd aanzienlijke weerstand om een verplichte socialezekerheidsregeling in te voeren. De vergelijking zal zeker niet helemaal opgaan, maar denk aan de huidige weerstand bij veel Amerikanen, en zeker bepaalde Amerikaanse politici, tegen de Affordable Care Act, oftewel Obamacare.²

In Nederland werd vanaf eind negentiende eeuw als (ongeschreven) beginsel geformuleerd dat een verplichte verzekering alleen kon worden opgelegd als daar een rechtsgrond voor was

In Nederland werd vanaf eind negentiende eeuw als (ongeschreven) beginsel geformuleerd dat een verplichte verzekering alleen kon worden opgelegd als daar een rechtsgrond voor was. Immers, een verplichte verzekering houdt in dat men verplicht premies moet betalen en vormt dus een inbreuk op de vrijheid dat niet te doen en zelf al of niet een voorziening te treffen. Voor de Ongevallenwet werd bijvoorbeeld als rechtsgrond het zogenaamde *risque professionnel* geaccepteerd. Hiermee werd bedoeld dat arbeidsongevallen onderdeel vormden van de risico's die verbonden zijn aan het productieproces. Aangezien arbeidsongevallen een onvermijdelijk onderdeel vormen van dit proces, werd een verplichte sociale verzekering nodig geacht om de gevolgen van het productieproces op te vangen. Een consequentie van deze rechtsgrond was dat alleen werkgevers de premies voor deze wet moesten opbrengen.³ Ook voor latere wetten (bijv. de Ziektewet (ZW)) werd een rechtsgrond verlangd.

Op de meeste terreinen waarop een wettelijke socialezekerheidsregeling tot stand kwam bestonden er overigens vaak al wel particuliere initiatieven, zoals van vakbonden en mutualiteiten (onderlinge verzekeringsfondsen). Daarnaast waren op het terrein van de armoedebestrijding kerken en liefdadig-

heidsorganisaties actief. Deze waren geheel autonoom in hun activiteiten, maar nadeel was dat ze niet in staat waren om regelingen te treffen die een voldoende bescherming boden en ze waren vaak niet bestand tegen een economische crisis.

In deze periode bestond er dus autonomie in de zin van zelfbestuur voor de organisaties; voor de bevolking bestond zelfstandigheid in die zin dat alleen met heel sterke argumenten een verplichte regeling kan worden aangenomen, die voor een nauw gedefinieerde groep gold.

Bovendien was van autonomie van mensen die een beroep moesten doen op armenzorg in het geheel geen sprake. Verlies van burgerrechten, verplichte arbeid in een werkhuis en afhankelijkheid van de vrijwilligers waren vaak de gevolgen van armenzorg.

Waar armoedebestrijding steeds meer een overheidstaakwet werd (vgl. de Armenwet van 1854 en 1912; de Bijstandswet van 1964), werd de uitvoering van de sociale verzekeringen in handen gelegd van zogeheten bedrijfsverenigingen, dat wil zeggen speciale uitvoeringsorganisaties opgericht door werkgeversorganisaties en vakbonden. Binnen de kaders van de wetten konden deze bedrijfsverenigingen een eigen beleid voeren per bedrijfstak. Ze konden bijvoorbeeld een sanctiebeleid ontwikkelen, bepalen wat er verstaan werd onder passende arbeid, regels maken over scholing, een beleid maken ten aanzien van keuring en herkeuring bij arbeidsongeschiktheid. Soms hadden ze een expliciete bevoegdheid, waar ze door de wet een discretionaire bevoegdheid was toegekend; soms was het beleid gemaakt om wettelijke bepalingen te interpreteren. Ook hadden ze het beheer over de uitkeringsfondsen. De premies werden echter door de wetgever vastgesteld.

De vérgaande ruimte voor particuliere organisaties paste bij de terughoudendheid die gold voor overheidsbemoeyenis met sociale zekerheid, die al bleek uit de rechtsgronddiscussie

De vérgaande ruimte voor deze particuliere organisaties paste bij de terughoudendheid die gold voor overheidsbemoeyenis met sociale zekerheid, die al bleek uit de rechtsgronddiscussie. 'Soevereiniteit in eigen kring' en 'sub-

1 Stb. 1901, 1.

2 Zie ook F.J.L. Pennings, 'De ontwikkeling van de Nederlandse sociale verzekeringen in internationaal perspectief', in: A.Ph.C.M. Jaspers e.a. (red.), *'De gemeenschap is aanspraakelijk...': honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, Den Haag: Vermande 2001.

3 W. de Vries Wzn., *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901*, Deventer: Kluwer 1970. Zie ook R.J.S. Schwitters, *De risico's van de arbeid. Het ontstaan van de Ongevallenwet 1901 in sociologisch perspectief* (diss. Utrecht), Groningen: Wolters-Noordhoff 1991.

sidiariteitsbeginsel' (de overheid moet alleen optreden als het eigen initiatief tekortschiet) waren hierbij sleutelwoorden.

Deze uitvoering van werknemersverzekeringen door bedrijfsverenigingen bleef ook na de Tweede Wereldoorlog bestaan, ook al werd een algemene rechtsgrond ingevoerd die de verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid bij de staat legde en die niet langer terughoudendheid kende ten aanzien van overheidsbemoeienis met sociale zekerheid.⁴

In deze periode bestond zoals we zagen een ruime mate van zelfbestuur door de sociale partners, al was die uiteraard niet onbeperkt. Uiteindelijk moest voldaan worden aan de wettelijke bepalingen van de socialezekerheidswetten, zoals ten aanzien van de voorwaarden, hoogte en duur van de uitkeringen en de wijze van sanctioneren, maar sommige van deze bepalingen lieten aanzienlijke (interpretatie- of beleids)ruimte voor de bedrijfsverenigingen.

In de jaren 90 kwam 'de politiek' tot de conclusie dat de mate van zelfbestuur door de bedrijfsverenigingen moest worden ingeperkt

In de jaren 90 kwam deze wijze van besturen onder vuur te liggen en dat had te maken met de aanhoudende groei van met name arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Het bleek heel moeilijk om met wetswijzigingen deze groei te beheersen. In een parlementaire enquête naar de uitvoering van de werknemersverzekeringen bleek dat de uitvoering niet steeds volgens de wettelijke regels was verlopen en belangrijk kritiekpunt was dat dit bijgedragen had aan het inzetten van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen om de gevolgen van herstructureringen te ondervangen.⁵ In dit verband kan en hoef ik hier niet nader op in te gaan, maar voor ons is van belang dat 'de politiek' tot de conclusie kwam dat de mate van zelfbestuur door de bedrijfsverenigingen moest worden ingeperkt. Sindsdien zijn de bevoegdheden voor de minister om richtlijnen te geven en benoemingen van bestuursleden te verrichten steeds meer aangescherpt (eerst in de Organisatiewet sociale verzekeringen, later in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Suwi)) en zijn de vertegenwoordigers van de sociale partners niet meer betrokken bij het bestuur van de uitvoeringsorganisatie. Zo bepaalt de minister

van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de periode van benoeming van de bestuursleden en hun herbenoeming, en is de Inspectie SZW belast met toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van de socialeverzekeringswetten (art. 37 Suwi). De organen hebben bij een aantal zaken voorafgaande instemming van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nodig (art. 47 Suwi). Ook in de wetten die de uitkeringen regelen (zoals de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de Werkloosheidswet (WW) zijn de beleidsmogelijkheden voor de uitvoeringsorganen sterk teruggedrongen. Waar bijvoorbeeld aanvankelijk de bevoegdheid bestond om een ten onrechte uitgekeerde uitkering terug te vorderen, is er nu een verplichting;⁶ waar eerder een discretionaire bevoegdheid bestond om een maatregel op te leggen en de omvang ervan te bepalen, is er nu een verplichting en is er geen evenredigheidstoets meer.⁷ Hiermee is de ruimte voor beleid voor de uitvoeringsorganen veel kleiner geworden.

De autonomie om zich niet te verzekeren is verdwenen. Hierop geldt nog één speciale uitzondering, die typisch Nederlands is

3 Autonomie bij aansluiting bij socialezekerheidsregelingen

In de vorige paragraaf is gesproken over een rechtsgrond die in de 19e en begin 20e eeuw verlangd werd om mensen onder een verplichte verzekering te brengen. Inmiddels geldt dat veruit het grootste gedeelte van deze verzekeringen verplicht is. Het verplichte karakter wordt nu onderbouwd door het argument dat de verschillende kansen dat een risico intreedt 'gepooled' worden; hiermee dragen in beginsel mensen met hogere inkomens meer bij dan mensen die een laag of geen inkomen hebben. Ook wordt voorkomen dat alleen mensen met een slechte gezondheid zich voor een verzekering aanmelden.⁸ Om deze reden is de autonomie om zich niet te verzekeren verdwenen. Hierop geldt nog één speciale uitzondering, die typisch Nederlands is: mensen die gewetensbezwaren hebben tegen sociale verzekeringen kunnen hiervan vrijgesteld worden, maar dienen dan wel met een met de premies overeenkomende vergoeding te betalen. Ze kunnen zich dus niet onttrekken aan de solidariteit, maar kunnen er zelf geen beroep op doen.

4 Geïnspireerd door het Britse Beveridge-rapport (W. Beveridge, *Social Security and Allied Services*, Londen 1942, Cmnd. 6404) stelde de commissie-Van Rhijn, ingesteld door de regering, in haar rapport *Sociale Zekerheid* voor als rechtsgrond: 'de gemeenschap, georganiseerd in de Staat, is verantwoordelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden al het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen' (*Sociale zekerheid*, Den Haag 1945, deel II, p. 10). Deze rechtsgrond werd overgenomen door de regering en maakte het mogelijk om ook andere categorieën van de bevolking dan alleen werknemers in het socialezekerheidsstelsel onder te brengen.

5 *Kamerstukken II 1992/93*, 22730, 8.

6 *Stb.* 1996, 248.

7 *Stb.* 1996, 248.

8 I. Koopmans, *De beheersing en verdeling van het zorgrisico*, Amsterdam: Aksant 2007.

Verder zijn er geen mogelijkheden voor individuen om zich aan het verplichte stelsel te onttrekken. In sommige andere landen is (of was) dat wel mogelijk. In het Verenigd Koninkrijk was het bijvoorbeeld van 1978 tot 2008 mogelijk om niet deel te nemen aan het *State Earnings-Related Pension Scheme* (SERPS), de loongerelateerde aanvulling die tijdelijk bestond op het wettelijk basispensioen. Werknemers konden ervoor kiezen in plaats daarvan deel te nemen aan een privaat pensioenfonds (in een latere fase konden alleen werkgevers dat). Dit was onder andere mogelijk (of nodig) omdat voor sommige werknemers al pensioenregelingen golden bij de introductie van SERPS; het bood hen echter ook meer keuzevrijheid.⁹ Toen het aanvullende pensioen weer werd afgeschaft, was deze zogeheten *contracting out* niet meer nodig.

Contracting out lijkt op de ontheffingsmogelijkheid die werkgevers bij Nederlandse pensioenfondsen kunnen vragen voor verplichte deelname aan een sectorpensioenfonds. Als ze een regeling hebben die adequaat gevonden wordt dan hoeven ze niet aan dat sectorfonds mee te doen. Dit betreft dan overigens wel ontheffing van een regeling van aanvullende sociale zekerheid, niet de wettelijke sociale zekerheid.

Werkgevers hebben wel mogelijkheden zich te onttrekken aan het algemene socialezekerheidsstelsel. Sterker nog, ze zijn daarvan verplicht uitgesloten voor hun zieke werknemers; deze krijgen bij ziekte geen Ziektewetuitkering uitbetaald: spiegelbeeld hiervan is dat de werkgevers het loon (grotendeels, namelijk 70%) moeten doorbetalen aan hun zieke werknemer gedurende maximaal twee jaar.¹⁰ Werkgevers moeten zich wel houden aan een aantal strikte bepalingen omtrent hoogte en duur; er bestaan bovendien slechts beperkte uitzonderingen op de verplichting het loon door te betalen. Ook zijn er slechts beperkte mogelijkheden om werknemers verplichtingen op te leggen.

Werkgevers hebben wel mogelijkheden zich te onttrekken aan het algemene socialezekerheidsstelsel

Oorspronkelijk werd gedacht dat een loondoorbetalingsperiode van twaalf maanden voldoende was om werkgevers ertoe te brengen om een actief beleid te voeren om zieke werknemers te re-integreren en om

preventiemaatregelen te nemen.¹¹ Dat bleek echter onvoldoende naar de mening van de toenmalige regering en hierop werd niet alleen de loondoorbetalingsperiode verlengd naar 24 maanden, maar werd ook in de Wet verbetering poortwachter gespecificeerd aan welke criteria re-integratie-inspanningen getoetst worden aan het eind van de wachtperiode voor de WIA.¹² Binnen de kaders van deze beoordeling kan de werkgever nog wel een eigen invulling geven aan preventie- en re-integratieactiviteiten, maar van echte autonomie (zelfstandigheid in de besluitvorming) is geen sprake.

Er zijn ook terreinen waarop de werkgever de mogelijkheid, maar niet de verplichting heeft om eigen risicodragers te worden. Dat geldt voor de WIA en ook voor de zogenoemde vangnetters in de ZW. Vangnetters zijn personen die geen werkgever meer hebben tijdens hun ziekte, zoals personen die voor een uitzendbureau hebben gewerkt en mensen wier contract voor bepaalde tijd afgelopen is. Eigenrisicodragers moeten echter wel aan de wettelijke voorwaarden van de betreffende uitkeringsregelingen voldoen (zoals de hoogte en de duur van de uitkeringen) en over de meeste onderwerpen beslist het UWV (bijvoorbeeld sanctieoplegging bij het niet-nakomen van verplichtingen).¹³

Op het terrein van de aanvullende regelingen bestaat uiteraard meer vrijheid. Werkgevers- en werknemersorganisaties kunnen een overeenkomst sluiten over bijvoorbeeld aanvullende pensioenen of aanvulling op WW-uitkeringen. Hier geldt de vrijheid van onderhandelen, dus men zou veronderstellen dat ze hier veel vrijheid hebben om de regeling vorm te geven. Aangezien ze echter in de praktijk willen aansluiten bij een wettelijke regeling, is de vrijheid meestal erg beperkt. Zo bepalen fiscale regels met betrekking tot de maximale aftrekbaarheid van pensioenpremies de mogelijkheid om pensioen binnen een pensioenregeling op te bouwen. Natuurlijk zou men ervoor kunnen kiezen meer op te bouwen, maar de fiscale consequenties bepalen in de praktijk de regels voor de opbouw van pensioenen.

Een ander voorbeeld. Als sociale partners beogen om bepaalde verslechtingen of beperkingen in de wettelijke sociale zekerheid te repareren, dan maken publieke regelingen die soms moeilijk. Zo is de aanvulling in cao's van het ziekgeld tot 100% van het loon door druk van de regering beperkt tot 170% gemiddeld over twee jaar. En een belangrijke reden dat sociale partners er niet in geslaagd zijn

9 Zie ook C. Daykin, 'Contracting-out in the United Kingdom: A Partnership between Social Security and Private Pension Plans', *Journal of Aging & Social Policy* (14) 2002, afl. 1, p. 23 ff.

10 Wet terugdringing ziekteverzuim, *Stb.* 1993, 750. Zie hierover ook B. Hoogendijk, *De loondoorbetalingsplicht gedurende het eerste ziektejaar*, Deventer: Gouda Quint 1999. De periode door de Wet van 8 februari 1996, *Stb.* 134 en de Wet van 19 december 2003, *Stb.* 2003, 555.

11 Zie uitgebreid B. Hofman & F.J.L. Pennings, *Privatisering en activering in de Nederlandse sociale zekerheid en solidariteit – een internationaal perspectief*, Deventer: Kluwer 2013.

12 Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar, *Stert.* 2006, 252.

13 F.J.L. Pennings, 'Kunnen eigenrisicodragers wel hun eigen risico beïnvloeden?', *TRA* 2014/52, p. 3-9.

om een werkloosheidsregeling voor het derde jaar te maken is dat de uitvoering niet bij het UWV gelegd kan worden.¹⁴ Er zijn overigens wel meer complicaties, maar hier gaat het mij enkel om het leggen van een verband tussen de schijnbare vrijheid van werkgevers of sociale partners en de praktische beperkingen door de aansluiting bij het bestaande stelsel.

Van autonomie in de betekenis van zelfbestuur is op het terrein van de aansluiting bij socialezekerheidsstelsels en vormgeving van de regelgeving weinig sprake

Van autonomie in de betekenis van zelfbestuur is dus op het terrein van de aansluiting bij socialezekerheidsstelsels (de verplichte verzekering) en vormgeving van de regelgeving weinig sprake.

Er is wel een zekere ruimte in die zin dat werkgevers kunnen besluiten om een bepaald re-integratie- of preventiebeleid te voeren of de kosten voor de uitvoering van een regeling zelf te dragen (of te verzekeren bij een particuliere maatschappij). Het doel van deze ruimte is echter om hen financiële *incentives* te geven om bepaalde maatregelen te nemen om arbeidsongeschiktheid te voorkomen en re-integratie te bevorderen; ze mogen dan wel zelf bepalen hoe ze hier invulling aan geven, maar de ruimte is alleen gegeven met dat oogmerk, niet om autonomie of keuzevrijheid *an sich* te bevorderen.

Deze beperkte ruimte is te verklaren door de opzet van de sociale zekerheid: deze is gebaseerd op verplichte solidariteit, aangezien bij vertrek van de 'goede risico's' de financiële basis voor het stelsel te smal wordt. Ook is de bescherming van de rechtspositie van de verzekerden essentieel, waardoor werkgevers niet de vrijheid hebben om de regeling helemaal over te nemen. Ten slotte zijn er ook nog bepaalde arbeidsmarktgerelateerde doelstellingen, zoals bevordering van het arbeidsaanbod en het terugdringen van ziekteverzuim, die inhoudelijk het optreden van de werkgevers beïnvloeden.

4 De autonomie van de uitkeringsontvangers

Socialezekerheidsregelingen gaan, zoals gezegd, niet uit van autonomie van de verzekerden en de ontvangers van uitkeringen en er

bestaat dus ook geen algemeen concept van autonomie. Wel is het mogelijk om op basis van de verschillende regelingen na te gaan welke elementen het meest doen denken aan autonomie (in termen van zelfbeschikking). Er wordt hierbij gekeken naar (1) de invloed van de voorwaarden op het leven dat ze leiden; (2) de inspanningen die uitkeringsontvangers moeten ondernemen om de uitkering weer te verlaten; en (3) de verplichtingen die ze hebben om zich te verantwoorden voor wat ze gedaan hebben tijdens de uitkeringsperiode.

Socialezekerheidsregelingen gaan niet uit van autonomie van de verzekerden en de ontvangers van uitkeringen en er bestaat dus ook geen algemeen concept van autonomie

Daarmee hebben we een hoofdcategorisering aangebracht van de terreinen waar zelfbeschikking in het geding kan zijn: (1) de leefwereld, bijvoorbeeld of gaan samenwonen met iemand gevolgen voor de uitkering heeft; (2) de verplichting om werk te zoeken en te aanvaarden; en (3) de verplichtingen die volgen uit het ontvangen van de uitkering.

De mate van invloed van de uitkering op de leefwereld van de uitkeringsgerechtigde kan sterk van wet tot wet verschillen, zodat dit niet anders dan per regeling kan worden vastgesteld. Om enige structuur hier in aan te brengen worden de regelingen onderverdeeld in ingezetenenregelingen (regelingen die niet alleen voor werknemers gelden, zoals de volksverzekeringen en de bijstand) en werknemersverzekeringen.

4.1 Ingezetenenregelingen

4.1.1 Ouderdomsuitkeringen

De ouderdomsverzekering (de AOW) kent geen verplichting dat ontvangers van het ouderdomspensioen moeten voorkomen dat ze hier een beroep op moeten doen of dat ze de uitkering weer moeten verlaten. Ook heeft het doorwerken na de pensioenleeftijd¹⁵ of het verrichten van werk en het hebben van een inkomen of vermogen geen invloed op de uitkering. In die zin is de zelfbeschikking van de uitkeringsgerechtigden groot. De belangrijkste invloed van de AOW op het persoonlijk leven is dat men een lagere uitkering heeft als

¹⁴ F.J.L. Pennings, 'Sociale partners en uitvoering sociale zekerheid: terug naar af of nieuwe mogelijkheden?', *TRA* 2013/100, p. 5-11.

¹⁵ Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd, *Stb.* 2015, 376.

men een gezamenlijke huishouding heeft met een ander, dan wanneer men alleen woont. Sinds 2014 is overigens de regelgeving hier veranderd en wordt minder snel aangenomen dat men gezamenlijk een huishouden heeft. Als twee bejaarden elkaar verzorgen, maar beiden een eigen woning hebben, de meeste tijd in de eigen woning verblijven en de kosten van de huishouding gescheiden houden dan worden ze beschouwd als alleenstaanden. Ook samenwonen met een kind heeft geen gevolgen voor de uitkering.¹⁶

4.1.2 Nabestaandenuitkeringen

De voorganger van de huidige Algemene nabestaandenwet, de Algemene Weduwen- en Wezenwet, hield geen rekening met het inkomen dat de weduwe verdiende. Het beïnvloedde dus niet de wijze waarop ze aan het maatschappelijk leven deelnam. Bij de Algemene nabestaandenwet, die ook openstaat voor weduwnaars, wordt wel rekening gehouden met inkomen. Er bestaat echter geen verplichting om werk te zoeken of aanvaarden. Dus wel invloed op (1) de leefwereld, maar (2) geen verplichting tot werk, maar als men gaat werken dan heeft dit gevolgen voor de uitkering. Daarmee is de wet meer een regeling geworden die dient tot compensatie van inkomen van een kostwinner dat weggevallen is dan de eerdere wet, en dat heeft tot gevolg dat de wet sterker reageert op gedrag van betrokkene (weer samenwonen, gaan werken), waarmee autonomie (volledig zelfbeschikkingsrecht over inrichting van het leven) verminderd is.

4.1.3 Ziektekosten

De in 2006 ingevoerde Zorgverzekeringswet is de derde ingezetenenregeling die hier besproken wordt. Deze wet verplicht ingezetenen om een ziektekostenverzekering af te sluiten. Ze hebben hierbij wel de keus tussen maatschappijen en polissen en moeten deze keuze zelfstandig maken. Ook hebben ze de keus ten aanzien van de omvang van het eigen risico (dat wil zeggen tussen een minimum en een maximum eigen risico). Ook hebben ze de keus al of niet een aanvullende verzekering te nemen.

4.2 Werknemersverzekeringen

De tweede hoofdcategory betreft die van werknemersverzekeringen. Het betreft verzekeringen die werknemers beschermen tegen inkomensverlies bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Aangezien deze derhalve een koppeling kennen met arbeid en inkomen daaruit, zijn de voorwaarden

voor het recht op en behoud van de uitkering gericht op de arbeid.

4.2.1 Werkloosheidsuitkeringen

Bij de werknemersverzekeringen zijn de voorwaarden voor uitkeringen stringenter dan bij de ingezetenenregelingen. Wel is de ruimte voor de werkgever toegenomen om een werknemer te ontslaan en voor de werknemer om met een voornemen tot ontslag akkoord te gaan. Vóór 2006 gold dat de werknemer verwijtbaar werkloos was als hij zich zodanig had gedragen dat hij de werkloosheid redelijkerwijs had kunnen verwachten.¹⁷ Sinds 1996 moest uitkering dan volledig geweigerd worden.¹⁸

De regeling is weer veranderd in 2006.¹⁹ Sindsdien geldt dat er alleen sprake is van verwijtbare werkloosheid bij een dringende reden voor ontslag en de werknemer hiervan een verwijt kan worden gemaakt. Indien de werkgever en de werknemer dus niet meer met elkaar door willen en de werkgever het initiatief neemt tot ontslag, dan heeft dit geen negatief gevolg meer voor diens recht op WW-uitkering. Wel geldt dat de werknemer niet het initiatief mag nemen tot opzegging, tenzij er sprake is van een situatie dat voortzetting van de arbeidsovereenkomst niet van hem geveerd kan worden.

Hier is de zelfbeschikking dus toegenomen, in die zin dat de werkgever zonder consequenties voor de WW van de werknemer het initiatief kan nemen hem of haar te ontslaan (behalve als er sprake is van een dringende reden) en de werknemer mag daar zonder consequenties voor de uitkering op ingaan (categorie 2 als hierboven vermeld).

Tijdens het ontvangen van de uitkering moet de werknemer solliciteren volgens de richtlijnen van het UWV, mag hij geen passende arbeid weigeren en mag hij geen eisen stellen aan het werk dat hij zoekt die de mogelijkheid dat te vinden negatief beïnvloeden.²⁰ De uitkeringsgerechtigde heeft dus niet veel ruimte met betrekking tot het gedrag (categorie 3), behalve dat hij kan proberen als hij ontslag aan ziet komen zo snel mogelijk ander werk te zoeken en het verlies van een recht op WW op de koop toe te nemen. In een artikel over sociale zekerheid zou ik deze constatering niet opschrijven, aangezien ze daarin als dooddoener zou worden aangemerkt. In termen van autonomie is de opmerking wel in zoverre relevant dat men zich aan toepassing van bepaalde regels niet kan onttrekken (zoals premiebetaling, verplichting een zorgverzekering af te sluiten), terwijl men zich wel

¹⁶ Wet tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met beëindiging van de voorschotregeling en vaststelling van een grondslag voor het stellen van regels ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning van 9 juli 2014, *Stb.* 2014, 307.

¹⁷ F.J.L. Pennings & A.C. Damsteegt, *De werkloosheidswet*, Deventer: Kluwer 2009.

¹⁸ *Stb.* 1996, 248.

¹⁹ *Stb.* 2006, 303.

²⁰ Art. 24 WW.

aan de consequenties die de WW verbindt aan ontslagnemen kan onttrekken. Voor de WW is de leefsituatie van betrokkene (categorie 1) niet van belang; niet van belang is of hij of zij samenwoont met een ander. Hierin is deze dus autonoom.

4.2.2 Ziekengeld

Bij ziekengeld hebben zowel werkgever als werknemer verplichtingen, zoals neergelegd in het BW (art. 7:629 BW) en de bepalingen ingevoerd door de Wet verbetering poortwachter. De werkgever moet 70% van het loon doorbetalen (ten minste het minimumloon gedurende de eerste 52 weken) en mag enkel weigeren of schorsen in de door de wet genoemde gevallen.²¹ De werknemer moet zijn ziekte melden bij de bedrijfsarts, en moet meewerken aan een re-integratieplan. Ook kan de werkgever van hem passende arbeid verwachten.²² Daarmee is er weinig ruimte voor zelfbeschikking met betrekking tot de arbeid (categorie 2) – deze is hooguit gelegen in de mogelijkheid niet-passende arbeid te weigeren en om voorstellen te doen voor re-integratie-activiteiten om weer aan het werk te gaan.

Ook voor deze wet is de leefsituatie van de werknemer niet van belang (categorie 1), en de wet kent slechts een beperkt aantal bepalingen ten aanzien van het gedrag (categorie 2), vermeld in artikel 7:629 BW.

De WIA kent vrijwel geen zelfbeschikking voor de uitkeringsgerechtigde met betrekking tot de arbeid. Het conditionele karakter van de uitkering blijkt al uit de naam van de wet ‘inkomensvoorziening naar arbeidsvermogen’

4.2.3 Wia-uitkeringen

De uitvoering van de voorganger van de WIA, de WAO, gaf in de fase vanaf 1966 tot eind jaren tachtig vrij veel autonomie aan de uitvoeringsinstanties, de werknemers en (indirect) de werkgevers. Bij de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid kon immers ook de mate waarin iemand ondanks zijn arbeidsongeschiktheid weer werk kan vinden worden meegewogen. Ook mensen met een laag arbeidsongeschiktheidspercentage (er was al

toegang tot een uitkering vanaf 15%) konden op die wijze een volledige uitkering krijgen. Bekend is dat de wet ook gebruikt werd om werknemers op te vangen die slachtoffer waren van reorganisaties van bedrijven en herstructureringen van bedrijfstakken, zoals vermeld in paragraaf 2. Er golden voorts geen voorwaarden ten aanzien van het zoeken naar en aanvaarden van werk; als men echter weer ging werken dan had dit invloed op de hoogte van de uitkering en op termijn op de mate van arbeidsongeschiktheid (en daarmee het recht op uitkering).

De huidige regeling kent vrijwel geen zelfbeschikking voor de uitkeringsgerechtigde met betrekking tot de arbeid (categorie 2 en 3). Het conditionele karakter van de uitkering blijkt al uit de naam van de wet ‘inkomensvoorziening naar arbeidsvermogen’. Aangezien de werkloosheidscomponent voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten ingebouwd is in de loongerelateerde uitkering onder deze wet, gelden ook de eisen ten aanzien van het voorkomen van de werkloosheid en het aanvaarden van werk in deze wet. Na de loongerelateerde uitkering komt de loonaanvulling c.q. vervolguutkering, voor welke uitkeringen het van belang is of men al dan niet in staat is inkomen te verdienen ter hoogte van ten minste 50% van de restverdiencapaciteit. De wet is veel meer dan andere arbeidsongeschiktheidswetten in andere landen gericht op het verrichten van arbeid. Ook voor deze wet is de leefsituatie niet van belang (categorie 1).

4.3 De voorzieningen: Participatiewet

De Participatiewet kent een strikt regime, dat erop gericht is dat de wet alleen als laatste vangnet dient. De leefsituatie van de aanvrager wordt bekeken en het recht op uitkering en de hoogte ervan wordt op die leefsituatie afgestemd. Daarbij geldt de feitelijke toestand, niet of er daadwerkelijk een relatie is met betrokkene die basis biedt om in het levensonderhoud te voorzien (categorie 1).

De wet verlangt dat de ontvangers van uitkering in beginsel werk zoeken en heeft – in vergelijking met de voorgangers – als noviteit dat van betrokkenen een tegenprestatie wordt gevraagd, die in sommige gevallen sterk lijkt op reguliere arbeid (art. 9 Participatiewet). Betrokkenen krijgen echter slechts een miniem bedrag voor deze tegenprestatie extra (boven hun uitkering) betaald. Deze gerichtheid op werk en anders op een verplichting om iets voor de maatschappij te doen maakt dat hiermee de zelfbeschikking klein is op

21 Art. 7:629 BW.

22 Art. 7:660a BW.

alle drie de terreinen (leefsituatie, arbeid en verplichtingen tijdens het ontvangen van de uitkering).

Opvallend genoeg is juist in verband met de Participatiewet – die zelf heel weinig autonomie voor de uitkeringsgerechtigden overlaat – recentelijk weer de discussie opgelaaid over meer autonomie, en dan wel in de vorm van een basisinkomen. Er zijn verschillende voorstellen gedaan voor een basisinkomen, al is er nog geen van aangenomen. In de kern betekent een basisinkomen dat inkomen dat men verdient of het vermogen dat iemand heeft geen invloed heeft op de uitkering.²³ De uitkering is helemaal zonder condities en men is dan vrij om al dan niet te werken. De hoogte van het inkomen wordt dan alleen beïnvloed door belastingheffing. In dat geval zou men wel kunnen spreken van echte autonomie.

Opvallend genoeg is juist in verband met de Participatiewet – die zelf heel weinig autonomie voor de uitkeringsgerechtigden overlaat – recentelijk weer de discussie opgelaaid over meer autonomie, in de vorm van een basisinkomen

Afgelopen jaren is voorgesteld om experimenten te beginnen in een aantal steden met het vrijlaten van inkomen voor de Participatiewet. Verschillende groepen met verschillende vrijlatingsregelingen werden met elkaar vergeleken. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is echter niet akkoord gegaan met de experimenten in de voorgestelde vorm, en laat slechts bescheiden extra vrijlatingen toe voor een bijstandsuitkering.²⁴

Discussies over een basisinkomen zijn daarmee nog niet verstomd, temeer niet daar door sommigen verwacht wordt dat voortgaande digitalisering tot zeer grote vermindering van de werkgelegenheid zal leiden, zodat er een noodzaak is voor een andere wijze van inkomensverdeling dan in de huidige maatschappij. Als die voorspelling bewaarheid wordt, dan is er wellicht veel meer ruimte voor autonomie in het socialezekerheidsrecht.

4.4 Zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers)

De sociale bescherming van zzp'ers is beperkt; zij vallen wel onder de ingezetenenregelingen, maar niet onder de werknemersverzekeringen. Er is ook geen verplichte aansluiting bij

een pensioenfonds. Zij hebben dus een grote mate van autonomie, omdat ze niet verplicht verzekerd zijn. Ze kunnen zich wel particulier verzekeren.

Zzp'ers hebben een grote mate van autonomie. Juist over deze autonomie is momenteel een flinke discussie gaande

Juist over deze autonomie is momenteel een flinke discussie gaande: is hun risico bij arbeidsongeschiktheid en ouderdom niet te groot, moet daarin niet voorzien worden door een collectieve regeling? Vele politieke partijen hebben daar bij de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2017 een voorstel voor gedaan.²⁵ De organisaties van zzp'ers zelf hechten in het algemeen erg sterk aan de autonomie om zich niet verplicht te moeten verzekeren. In zekere zin zien we weer de discussie uit de negentiende eeuw terug (zie par. 2). Enerzijds een felle discussie over de vraag of de overheid een regeling verplicht op mag leggen, anderzijds de *sociale quaestie*, met andere woorden de zorg of deze groep wel voldoende beschermd is. Een verbetering van sociale bescherming gaat steeds ten nadele van de autonomie.

5 Autonomie in de sociale zekerheid

Zoals al vermeld in paragraaf 1, is autonomie een begrip dat normaal gesproken niet gebruikt wordt in analyses van het socialezekerheidsrecht. De reden is dat solidariteit een kernbegrip van de sociale zekerheid is, waarmee bedoeld wordt dat het socialezekerheidsstelsel alleen houdbaar is als er een brede basis is voor risicospreiding, bijvoorbeeld over hoge en lage inkomens, over gezonde en minder gezonde mensen, over generaties. De mogelijkheid om niet mee te doen met het stelsel is daarom zeer klein.

Autonomie kan ook de vorm hebben van enige keuzevrijheid binnen het stelsel, bijvoorbeeld om in plaats van een nabestaandenverzekering een ouderdomsverzekering te hebben of een hoger of lager eigen risico.

In het algemeen is de keuzevrijheid binnen de sociale zekerheid zeer beperkt en als die wordt gegeven dan is dit steeds met het doel om mensen te activeren kosten terug te dringen (zoals eigen risico in de gezondheidszorg) of zelf een actief preventie- of re-integratiebeleid te voeren (eigen risico dragen in de WIA).

²³ P. van Parijs, 'Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty First Century', *Politics & Society* (32) 2004, afl. 1; P. van Parijs & Y. Vanderborght, *Sustainable Utopia and Basic Income in a Global Era, Proceedings of the Basic Income International Conference, 27-28 January 2010, Seoul National University & South Korean Basic Income Network*, p. 7-29 (<http://ot-ds.sipr.ucl.ac.be/cps/ucl/doc/etes/documents/2010.BIGlobalizationMigrationdraft4.pdf>).

²⁴ www.nu.nl/economie/4289844/gemeenten-krijgen-vrijheid-experimenteren-met-bijstand.html; Ontwerpbesluit houdende vaststelling van het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet (Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet).

²⁵ www.zzp-nederland.nl/actueel/verkiezingen-2017/verkiezingsprogramma's.

Het is dus geen vrijheid te doen wat men zelf wil, maar een sturing naar bepaald gedrag.

Ook in de aanvullende (de niet-wettelijke) sociale zekerheid bestaat maar weinig keuzevrijheid, laat staan autonomie (zelfbeschikking). Er geldt – weer vanuit de solidariteitsgedachte – een verplichte aansluiting bij een bepaald pensioenfonds als men binnen de werkingssfeer daarvan valt. Dit gebrek aan keuzevrijheid staat meer ter discussie bij de aanvullende dan bij de wettelijke sociale zekerheid, met name aangezien het rendement van de beleggingen van menig pensioenfonds teleurstellend is. Sommige deelnemers denken zelf een beter resultaat te kunnen behalen. Voor dergelijke grotere keuzevrijheid moet het stelsel echter zeer ingrijpend verbouwd worden. Bovendien versmalt de basis van een fonds en de levensvatbaarheid als het aantal deelnemers van dat fonds flink afneemt.

Op sommige terreinen geldt wel nog een zekere autonomie om zelf regelingen te treffen of de kosten te dragen, met name voor werkgevers. Zij worden aangesproken op zelfredzaamheid en actief gedrag, maar wel met het oog op het door de wetgever gedefiniëerde doel. Er gelden strikte kaders waaraan ze moeten voldoen.

Een belemmering voor autonomie, naast die van verplichte solidariteit, is de waarde die er tegenwoordig gehecht wordt aan dat betrokkenen er alles aan doen om weer terug te keren in het arbeidsproces

Een tweede belemmering voor autonomie, naast die van verplichte solidariteit, is de waarde die er tegenwoordig gehecht wordt aan dat betrokkenen er alles aan doen om weer terug te keren in het arbeidsproces. Dat betekent dat de verplichtingen om werk te zoeken verbonden zijn aan de werknemersverzekeringen en dat deze in de loop der tijd sterker worden gehandhaafd (categorie 2). Deze verplichtingen, die van oudsher aan de WW en Bijstandswet waren verbonden, gelden nu ook voor de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Een derde belemmering is dat geborgd moet worden dat er niet te veel uitkering wordt betaald en dat mensen onnodige aanspraken voorkomen. Dit hoort bij het solidariteitskarakter van de regelingen: bij een verplichte verzekering hoort dat ten opzichte van alle premiebetalers geborgd wordt dat niet meer dan nodig wordt betaald.

Bij deze belemmering hoort ook de relevantie van de leefvormen, die van belang zijn bij de ingezetenenregelingen. Ook hier is het stelsel er op gericht om ‘niet meer dan nodig’ te betalen, vandaar dat van belang is of men met een ander of anderen samenwoont (categorie 1). Deze belemmering is weer niet terug te vinden bij de werknemersverzekeringen.

We hebben ten slotte twee relatief nieuwe dilemma's gezien. Enerzijds de nog vrij grote autonomie van zzp'ers. Ze vallen niet onder de verplichte werknemersverzekeringen en hun autonomie op dit terrein is niet aangetast. Er zijn echter ook aanmerkelijke risico's dat ze in armoede terechtkomen als een risico intreedt. Het andere dilemma betreft het basisinkomen, dat wel voorziet in een uitkering en toch geen verplichtingen uit de categorieën 1-3 heeft. Er is dan duidelijk sprake van een sterke mate van autonomie. Over de consequenties van het basisinkomen worden echter stevige debatten gevoerd. Is het betaalbaar? En kan het hoog genoeg zijn om armoede bij degenen die geen aanvullend inkomen hebben te voorkomen?

Duidelijk is geworden dat er een tegenstelling is tussen autonomie en een aantal fundamentele uitgangspunten in het socialezekerheidsrecht

Met deze analyses en beschouwingen is duidelijk gemaakt dat er geen algemene definitie van autonomie bestaat in het socialezekerheidsrecht. Eerder is duidelijk geworden dat er een tegenstelling is tussen autonomie en een aantal fundamentele uitgangspunten in het socialezekerheidsrecht. Deze verklaren de beperkte autonomie van de verschillende actoren en tonen ook aan dat als voor meer autonomie gekozen heeft, dit ook bepaalde consequenties heeft, zoals verminderde sociale bescherming.