

Don't ask what your country can do for you



ask what you can do for your country

**Een onderzoek naar de moraal in de sociale zekerheid
in Nederland van 1970 tot 2000**

Richard Engelfriet

*Don't ask what your country can do for you,
ask what you can do for your country*

**Een onderzoek naar de moraal in de sociale zekerheid
in Nederland van 1970 tot 2000**

Richard Engelfriet

Doctoraalscriptie Arbeid en Sociale Zekerheid
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg

Illustratie voorkant: Irene Conradie

Leden examencommissie:
Wim van Oorschot
Kees Boos

Datum afstuderen: 24 november 2000

Inhoudsopgave

VOORWOORD	4
HOOFDSTUK 1. OPZET VAN DE SCRIPTIE	5
1.1. INLEIDING	5
1.2. DESERVINGNESS CRITERIA	5
1.3. DOEL VAN DE SCRIPTIE	7
1.4. PROBLEEMSTELLING	7
HOOFDSTUK 2. DESERVINGNESS CRITERIA	9
2.1. INLEIDING	9
2.2. HISTORISCHE ONTWIKKELING	9
2.3. DRIE AUTEURS OVER DESERVINGNESS CRITERIA	16
2.4. DESERVINGNESS CRITERIA OPGESOMD	19
HOOFDSTUK 3. MORAAAL EN SOCIALE ZEKERHEID IN NEDERLAND (1970-2000)	23
3.1. INLEIDING	23
3.2. ZIEKTE EN ARBEIDSONGESCHIKTHEID	23
3.2.1. <i>Ziektewet</i>	23
3.2.2. <i>Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering</i>	26
3.2.3. <i>Algemene Arbeidsongeschiktheidswet</i>	29
3.2.4. <i>Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen</i>	32
3.2.5. <i>Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten</i>	34
3.2.6. <i>Deservingness criteria in ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen</i>	35
3.3. WERKLOOSHEID	38
3.3.1. <i>Werkloosheidswet</i>	38
3.3.2. <i>Algemene Bijstandswet</i>	41
3.3.3. <i>Deservingness criteria in de werkloosheidsregelingen</i>	45
3.4. OUDERDOM	47
3.4.1. <i>Algemene Ouderdomswet</i>	47
3.4.2. <i>Deservingness criteria in de AOW</i>	50
3.5. CONCLUSIES	51
HOOFDSTUK 4. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	54
4.1. INLEIDING	54
4.2. SAMENVATTING	54
4.3. CONCLUSIES	55
4.4. AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK EN BELEID	59
HOOFDSTUK 5. EPILOOG	63
LIJST VAN AFKORTINGEN	65
LITERATUUR	66

Voorwoord

Na vier (nou vooruit, en een beetje) jaar zit mijn studie Arbeid en Sociale Zekerheid aan de KUB erop. Ik kan niet anders zeggen dan dat ik met veel plezier op die tijd terugkijk. Trips naar Oxford, Stirling, Antwerpen, Paradiso, Taiwan, Schiermonnikoog, Oost-Europa, Jabbeke en vele andere bestemmingen maakten het studentenleven erg aangenaam. Maar ook in Tilburg zelf heb ik me prima vermaakt, en dat is niet in de laatste plaats te danken aan een aantal mensen in mijn omgeving.

Allereerst wil ik mijn ouders bedanken voor hun meer dan voortreffelijke opvoeding, die mij altijd heeft doen inzien dat de dingen die ik doe waardevol, apart en het genieten waard zijn. Het is fijn om te weten dat er altijd mensen onvoorwaardelijk achter je staan. Dit geldt natuurlijk ook voor mijn broer en mijn lieve Oma.

Als ik aan vriendschap denk, dan denk ik in eerste instantie altijd aan Bastiaan, Carola, Roel en Rutger. Een leukere groep vrienden kan ik mij niet indenken. Zowel als groep en als individuen zijn dit voor mij erg bijzondere mensen, met wie ik veel goede herinneringen deel. Zelfs vier jaar na de middelbare school blijft de vriendschap zich bewijzen. In het bijzonder wil ik Bas bedanken voor al die toffe gesprekken en, wanneer dat weer eens nodig was, de schoppen onder mijn kont. Vervolgens bedank ik hier natuurlijk Jolijn, omdat zij niet alleen mijn leukste huisgenoot is, maar ook en vooral een hele toffe en warme vriendin.

Het wordt lastig om nu niet allerlei mensen tekort te gaan doen. In ieder geval veel dank aan Dirk (Dirigent rules!), geTIKte Levien, Ellen, Derk, Irene, 'Raspoetin' Sandra, Margriet, Sonja, Joost, Ivo, Radia en natuurlijk al mijn huisgenoten de afgelopen 4 jaar. Dank ook voor de fijne samenwerking aan Kees, Anne-Marie, Ronald, Marit, Jolanda, Astrid, Didier, Joop, Marian, Steven en Ruud. Alle typisten, lezers, medewerkers van de KUB-bieb en 'meedenkers': bedankt! Jullie handen, tips, zoektochten naar oude kamerstukken en gedachten waren erg bijzonder en behulpzaam. En al die andere mensen die ik nu niet noem; bedankt voor een zeer plezierige studententijd!

Het zal de meesten bekend zijn dat ik ooit als econoom in Tilburg ben begonnen. Toen dat eerste jaar bijna was afgelopen wist ene Wim van Oorschot me tijdens een voorlichtingsmiddag te overtuigen om Arbeid en Sociale Zekerheid te gaan studeren, een studie die me zeer goed is bevallen. Ongeveer anderhalf jaar later vroeg dezelfde Wim mij of ik student-assistent bij hem wilde worden. Na twee jaar blijft dit nog steeds een enorm leuke baan. Het gevreesde 'zwarte gat' zal zeker groter zijn door het wegvallen van de fijne samenwerking en de leuke dingen die ik heb mogen doen op mijn werk, dan door het beëindigen van mijn (weliswaar nog steeds leuke) studie. En tenslotte had Wim een half jaar geleden een erg leuk idee: een scriptie over 'deservingness', waarvan het naar mijn mening in ieder geval tevreden resultaat nu voor de lezer klaarligt. Ik denk dat het daarom niet meer dan logisch is om Wim, en niet Ruud Lubbers, voortaan aan te duiden als mijn persoonlijke 'change-agent'. Bedankt!

Tenslotte blijft het een enorme blunder van het College van Bestuur van de Katholieke Universiteit Brabant om, naast een volslagen mislukte poging mij uit mijn flat te krijgen, de unieke studierichting en vakgroep Arbeid en Sociale Zekerheid op te heffen. Laten we hopen dat ondanks het verdwijnen van deze studie, de kennis blijft bestaan. In ieder geval levert deze scriptie daartoe een bijdrage.

Richard Engelfriet, najaar 2000.

Hoofdstuk 1. Opzet van de scriptie

1.1. Inleiding

De moraal is terug op de maatschappelijke agenda (Bovens en Hemerijck, 1996, p. 7). Er wordt weer openlijk gepraat, geschreven en gediscussieerd over de normen en waarden in de samenleving. Cultuurpessimisten wijzen op het ontbreken van een morele basis in de maatschappij, calculerend gedrag en individualisme van burgers (zie voor een beschrijving van dit cultuurpessimisme bijvoorbeeld SCP, 1994, p. 508-509). Anderen herkennen juist nieuwe of gewijzigde vormen van solidariteit, saamhorigheid en gemeenschapszin (zoals de stille tochten tegen zinloos geweld die massaal bezocht worden (Engelfriet, 1999b)).

De meeste discussies rondom moraal spitsen zich toe op de burgers van een samenleving. Er wordt echter weinig aandacht besteed aan de moraal die de overheid hanteert. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. Eén hiervan is het geloof in 'the end of history'. Kort na de val de Berlijnse Muur schreef Fukuyama zijn beroemde artikel 'The End of History and the Last Man'. Hij betoogde onder andere dat met de val van het communisme het liberalisme een definitieve overwinning had behaald. De grote tegenstellingen tussen ideologieën die in de geschiedenis een grote rol hebben gespeeld, zouden hiermee zijn verdwenen. Er wordt daarom ook wel gesproken over 'the end of ideology' (Arts, 2000, p. 4). De overheid stelt zich zakelijker en pragmatischer op in de richting van de moderne en mondige burger. Deze burgers willen meer en meer zelf bepalen hoe zij hun leven inrichten, en hechten in mindere mate belang aan een dominante overheid die hen vertelt wat zij moeten doen (zie bijvoorbeeld TK 94/95, 23902, nr. 1-2, p. 87). Dit betekent echter niet dat de moraal van de overheid verdwenen is. Deze moraal is wel aan verandering onderhevig. Zo schrijft het Paarse kabinet in de Sociale Nota van 1996 dat de overheid vroeger de veranderingen in de maatschappij kon bepalen, maar dat zij nu juist moet inspelen op die veranderingen (TK 95/96, 24402, nr. 1-2, p. 7). Wöltgens omschrijft dit beleid, dat zich onder de beide paarse kabinetten sterk heeft ontwikkeld als volgt: 'Paars zelf is de uitdrukking van post-moderniteit en het einde van ideologieën. Er is geen plaats meer voor grote verhalen. *Anything goes* en *the big idea is that there is no idea*. Sceptis en ironie zijn de antwoorden op de grote dwalingen van de afgelopen eeuw. Wij moeten de wereld nemen zoals zij is' (Wöltgens, 1998, p. 373).

Ook op het gebied van sociale zekerheid is deze verandering van moraal waar te nemen. De tijd van het opgeheven vingertje van een paternalistische staat is voorbij. De overheid stelt zich zakelijk-dienstverlenend op (TK 94/95, 23902, nr. 1-2, p. 87). Niets is echter minder waar. Een treffend voorbeeld is Marta Resink, wiens vrijwilligerswerk niet werd geaccepteerd als voldoende arbeidsinspanning om aanspraak te kunnen maken op de Bijstandswet (Engelfriet, 1999). Haar uitkering is uiteindelijk geheel ingetrokken. Auteurs als Roebroek (1997) en Janssen (1995) wijzen op de sociale zekerheidsmoraal van de overheid die met 'werk, werk, werk' betaalde arbeid hoog boven alle andere vormen van maatschappelijk participatie lijkt te plaatsen. Dergelijke kritiek geeft aan dat ook het moderne sociale zekerheidsbeleid nog steeds gekenmerkt wordt door een moraal die mensen voorschrijft hoe zij zich moeten gedragen om in aanmerking te komen voor aanspraken op sociale zekerheidsuitkeringen.

1.2. Deservingness criteria

Mensen kunnen, om wat voor reden dan ook, te maken krijgen met problemen die optreden waardoor ze niet (meer) optimaal kunnen functioneren. Ze verkeren hierdoor in een staat van behoefteigheid. Behoeftigheid zélf is overigens geen objectief vast te stellen grootte, maar een ideologische kwestie (Hewitt, 1992, p. 174). Wie als behoeftig wordt aangemerkt, verschilt per samenleving en tijdsperiode. Er bestaat, met andere woorden, geen eenduidig begrip van wat behoefteigheid is (Stone, 1984, p. 19). Dit begrip wordt ingevuld door de mensen die de behoeftigen gaan helpen: de hulpverleners. Deze hulpverleners zullen, nadat is vastgesteld wat als behoefteigheid wordt aangemerkt, zich vervolgens de

vraag stellen in welke mate zij bereid zijn om de behoeftigen te helpen. Hulpverleners stellen zichzelf dus twee vragen indien een behoeftige bij hen aanklopt voor hulp¹:

1. Is er sprake van behoeftigheid?
2. Zo ja; in welke mate ben ik bereid je te helpen?

Bij de beantwoording van deze vragen spelen *deservingness criteria* een rol. Deze criteria geven aan wat de redenen zijn van hulpverleners bij de vaststelling of en in hoeverre zij bereid zijn hulpvragers te ondersteunen. Dit impliceert de aanwezigheid van een bepaalde moraal, omdat de criteria immers iets weergeven over de gehanteerde normen en waarden die gebruikt worden om vast te stellen of iemand in aanmerking komt voor hulp.

Ook in de moderne sociale zekerheid kan deze moraal door middel van *deservingness criteria* herkend worden. Wat in de moderne sociale zekerheid als behoeftigheid wordt gezien, en onder welke voorwaarden iemand in aanmerking komt voor een uitkering, wordt immers bepaald in een politiek proces, waar waarden en normen een belangrijke rol in spelen (Handler en Hasenfeld, 1991, p. 3). De uitkomsten van dit proces worden vastgelegd in wetten. Het antwoord op de vraag 'is er sprake van behoeftigheid' wordt in deze wetten weergegeven aan de hand van sociale risico's. Sociale risico's hebben betrekking op onzekere gebeurtenissen waarvan de wetgever vindt dat de gevolgen daarvan in aanmerking komen voor bescherming vanuit de sociale zekerheid (Pieters, 1993, p. 35). Met andere woorden: van welke gebeurtenissen vindt de wetgever dat deze leiden tot een staat van behoeftigheid? Bij deze vaststelling speelt moraal (de gehanteerde normen en waarden) een grote rol. In de moderne sociale zekerheid wordt veelvuldig uitgegaan van een opsomming die de ILO (International Labour Organisation) heeft opgesteld bij Conventie nr. 102 (Pieters, 1993, p. 30), die aangeeft wat de minimumnormen zijn voor een stelsel van sociale zekerheid: medische zorg, uitkeringen bij ziekte, werkloosheids-, ouderdoms-, gezins-², zwangerschaps-, nabestaanden-, invaliditeits- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen³. Sommige sociale risico's zijn gebaseerd op een min of meer veronderstelde staat van behoeftigheid (na het passeren van de leeftijd van 65 krijg je in Nederland automatisch AOW, ongeacht de vraag of je nog kunt werken of niet), terwijl bij andere risico's de behoeftigheid eerst onderzocht wordt (bijvoorbeeld de WAO-(her)keuringen). Deze sociale risico's vormen geen absoluut en onveranderlijk uitgangspunt voor het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Zo werd bijvoorbeeld al vanaf het begin van deze eeuw het nabestaandenrisico voor weduwen erkend, terwijl weduwnaars deze erkenning pas vanaf 1988 kregen. Voor 1988 hadden mannen die hun vrouw verloren als gevolg van overlijden dus geen recht op een nabestaandenpensioen. Een ander treffend voorbeeld is behoeftigheid als gevolg van echtscheiding, dat nog steeds niet erkend is als apart sociaal risico. Wie zijn partner verliest als gevolg van een scheiding, heeft dus blijkbaar een andere erkenning gekregen dan iemand die zijn partner verliest als gevolg van overlijden. Een hulpbehoevende is dus afhankelijk van de op dat moment door de overheid gehanteerde moraal om zijn behoeftigheid erkend te zien worden als sociaal risico.

Nadat de behoeftigheid is vastgesteld, wordt ingegaan op de vraag in welke mate de hulpvrager dan geholpen zal worden. Alle moderne sociale zekerheidswetten kennen dergelijke bepalingen. Ook in deze bepalingen kunnen morele uitgangspunten herkend worden. Een van de belangrijkste morele uitgangspunten is de verantwoordelijkheid om in je eigen bestaan te voorzien. Wie door zijn eigen schuld in een staat van behoeftigheid blijft verkeren (bijvoorbeeld iemand die wel kan werken, maar dat niet wil), zal minder snel geholpen worden dan iemand die door bijvoorbeeld ziekte niet meer in staat is om in zijn eigen levensonderhoud te voorzien. Een ander belangrijk uitgangspunt is het reciprociteits- of wederkerigheidsbeginsel: ik doe iets voor jou, dus jij doet iets voor mij. Een bekend voorbeeld is de sollicitatieverplichting die bij het recht op bijstand hoort. Ook dit soort bepalingen zijn, net als sociale risico's, niet absoluut en onveranderlijk. Lange tijd was het bijvoorbeeld

¹ Het is voor het eerst dat hulpverlening op deze wijze wordt gedefinieerd. Er is daarom geen bronvermelding.

² Onder gezinsuitkeringen vallen bijvoorbeeld kinderbijslageregelingen.

³ De Nederlandse sociale zekerheid maakt feitelijk geen verschil tussen invaliditeit en arbeidsongeschiktheid. Met invaliditeit doelt de ILO op beperkingen die zijn ontstaan door redenen die niets met het werk te maken hebben (het zogenaamde 'risque social'), terwijl arbeidsongeschiktheid expliciet ingaat op bedrijfsongevallen (het 'risque professionnel').

gebruikelijk dat wanneer een echtpaar een bijstandsuitkering kreeg, alleen de man (de veronderstelde 'kostwinner') moest solliciteren. Vanaf 1984 wordt deze verplichting aan zowel de man als de vrouw opgelegd (Stb. '84, 626).

1.3. Doel van de scriptie

De morele uitgangspunten van sociale zekerheidsbeleid kunnen dus herkend worden aan de hand van deservingness criteria. Het doel van deze scriptie is het beschrijven van en het inzicht verwerven in deze morele uitgangspunten die de Nederlandse overheid gebruikt bij de onderbouwing van haar sociale zekerheidsbeleid. Dit is een toepassing van beleidstheorie. Beleidstheorie is de tot een geheel van hypothesen gereconstrueerde of samengevatte veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen (Leeuw, 1993, p. 89). Of, met andere woorden: beleidstheorie gaat in op de veronderstellingen achter het beleid. Er is tot op heden weinig onderzoek gedaan naar deze veronderstellingen achter het sociale zekerheidsbeleid. Deze scriptie probeert een gedeelte van dit hiaat op te vullen. Populair gezegd tracht deze scriptie de 'moraal achter het verhaal' van sociale zekerheid te verhelderen. Het zichtbaar maken van deservingness criteria legt fundamentele morele grondslagen van beleid boven water. Het reflecteert uitingen van veranderende morele opvattingen die beleidsmakers hanteren ten aanzien van mensen in behoefte (Handler en Hasenfeld, 1991, p. 12, p. 15).

Als onderzoeksobject geldt hierbij de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving op landelijk niveau in de periode 1970-2000. Na 1970 heeft Nederland, net als vele andere West-Europese verzorgingsstaten, structurele en fundamentele wijzigingen ondergaan (zie bijvoorbeeld Pierson, 1991). De sociale risico's die onderzocht worden zijn ouderdom, werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid⁴. Deze vier risico's worden vaak aangehaald als 'core social policy elements' (Ploug en Kvist, 1996, p. 13). Zij vormen dus de basis van het stelsel van sociale zekerheidsregelingen. Hierbij kan nog opgemerkt worden dat onder 'werkloosheid' in deze scriptie ook de bijstandsregeling wordt gerekend. De bijstand is het vangnet van de sociale zekerheid. Indien er geen andere regeling bestaat waar iemand een beroep op kan doen, bestaat er nog altijd de mogelijkheid bijstand aan te vragen. Daarmee is de bijstand ook een fundamenteel onderdeel van de sociale zekerheid. Er wordt bij de vier hier onderscheiden sociale risico's alleen aandacht geschonken aan het beleid op landelijk niveau. Onderzoek naar het herkennen van deservingness criteria in beleid is nog nooit gedaan. Het ligt daarom voor de hand om eerst het landelijke beleid te analyseren. Het landelijke beleid geeft namelijk weer hoe de hoogste wetgever in een land denkt over het toekennen van sociale zekerheidsrechten aan bepaalde groepen in de samenleving. Dat onderwerp heeft het primaat in deze studie. Vervolgens kan dan, in een andere studie, het lokale beleid onderzocht worden, door bijvoorbeeld na te gaan in hoeverre medewerkers van de Sociale Dienst, die de Abw uitvoeren, deservingness criteria toepassen. De uitkomsten hiervan zouden naast elkaar gelegd kunnen worden. Op deze manier komen dan discrepanties aan bod tussen de 'bedoelde' deservingness criteria vanuit de landelijke wetgever, en de feitelijk toegepaste criteria door de uitvoerders. Deze scriptie gaat dus echter alleen in op de veronderstellingen achter het landelijke beleid van Nederland van 1970 tot 2000 voor zover het de sociale risico's werkloosheid, ouderdom, ziekte en arbeidsongeschiktheid betreft.

1.4. Probleemstelling

De probleemstelling van deze scriptie luidt:

Welke 'deservingness criteria' zijn in welke mate herkenbaar in de ontwikkeling van het landelijke sociale zekerheidsbeleid in Nederland voor de sociale risico's ouderdom, werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid in de periode 1970-2000?

Om deze probleemstelling te beantwoorden, worden de volgende twee deelvragen onderscheiden:

⁴ Ziekte staat in de Nederlandse sociale zekerheid voor de kortdurende ongeschiktheid tot werken. Met arbeidsongeschiktheid wordt langdurige ongeschiktheid bedoeld. Deze twee risico's worden in deze scriptie gezamenlijk geanalyseerd.

1. Welke deservingness criteria kunnen, vanuit de literatuur, en met inachtneming van historische ontwikkelingen, worden onderscheiden?
2. a. Welke deservingness criteria zijn te herkennen in het Nederlandse sociale zekerheidsbeleid (voor zover dit betrekking heeft op de personenkring, het recht op, de hoogte van en de duur van de uitkering) van 1970 tot 2000 voor de sociale risico's ouderdom, werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid ?
b. Welke verschillen tussen de sociale risico's zijn waar te nemen met betrekking tot de toepassing van de criteria in deze periode?

De opzet van deze scriptie is als volgt. In het tweede hoofdstuk staat de beschrijving van de deservingness criteria centraal. Hiertoe wordt, als inleiding, allereerst aan de hand van een historisch overzicht aangegeven hoe er door de jaren heen is omgegaan met mensen die in een staat van behoefteigheid verkeren. Dit geeft een aantal concrete aanknopingspunten voor het herkennen en formuleren van deservingness criteria. Vervolgens worden drie auteurs besproken die een aanzet hebben gegeven tot het formuleren van deservingness criteria. Hun indelingen worden kritisch geanalyseerd, waarna een nieuwe indeling van deservingness criteria opgesteld wordt die het uitgangspunt vormt waarmee in de rest van de scriptie gewerkt wordt en waarmee de eerste deelvraag beantwoord wordt.

In het derde hoofdstuk komt de toepassing aan bod van deservingness criteria in het Nederlandse beleid van 1970 tot 2000. Hierbij wordt per sociaal risico (ouderdom, werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid) het beleid van 1970 tot 2000 beschreven (met een sterke nadruk op de beschrijving van de motivering van de wetgever voor de diverse wetsbepalingen en -wijzigingen). Aan bod komen hierbij de regels met betrekking tot de personenkring, het recht op, de hoogte van en de duur van de uitkering. Voor ieder sociaal risico worden vervolgens de in dit beleid te herkennen deservingness criteria beschreven. Op deze manier ontstaat per sociaal risico een beschrijving van veronderstellingen die in een concluderende paragraaf naast elkaar worden gelegd en vergeleken. Zo wordt de tweede deelvraag behandeld.

Het vierde hoofdstuk bevat de samenvatting, de conclusies en enkele aanbevelingen voor verder onderzoek en beleid. De epiloog (hoofdstuk 5) is met name bedoeld als reflectie op deze scriptie.

Hoofdstuk 2. Deservingness criteria

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de eerste deelvraag centraal: welke deservingness criteria kunnen, vanuit de literatuur, en met inachtneming van historische ontwikkelingen, worden onderscheiden? Om deze vraag te beantwoorden, komt in paragraaf 2 allereerst een historische beschrijving aan bod van concrete uitingsvormen van armoedebeleid die zouden kunnen duiden op deservingness criteria. Op deze wijze wordt een eerste aanzet gegeven tot het herkennen en formuleren van de criteria. In paragraaf 3 staan drie auteurs centraal, die alle drie een systematische opsomming hebben gemaakt van deservingness criteria. Deze drie opsommingen worden vergeleken en kritisch geanalyseerd. Aan de hand van de in paragraaf 2 en 3 gevonden informatie wordt dan in paragraaf 4 een set van criteria opgesteld die het uitgangspunt vormt waarmee in de rest van de scriptie gewerkt wordt.

2.2. Historische ontwikkeling

Iedere samenleving, ongeacht het tijdperk waarin deze zich bevindt, kent een groep mensen die minder bezitten dan wat in die tijd en samenleving als noodzakelijk wordt gezien. Zij worden omschreven als 'arm'. De rijken hebben wel (meer dan) voldoende middelen tot hun beschikking. De armen hebben dus op de één of andere manier de rijken nodig om uit de armoede te geraken. Armoede is daarmee niet alleen maar een kwestie van te weinig bezit, het is ook vooral een sociale kwestie (de Swaan, 1988, p. 23). De rijken dienen hun eigendom te legitimeren, aangezien anders het gevaar van roof en plundering dreigt. Gevolg is dat armen op de één of andere manier aanspraken krijgen op een deel van het bezit van de rijken. De gevolgen hiervan omschrijft De Swaan als een 'dubbele paradox': er bestaat een recht op aanspraken voor mensen die eigenlijk zijn uitgesloten van bezit en er is sprake van een tekort in aanwezigheid van overvloed (p. 24). Buiten de legitimatie van het eigendom van de rijken, kunnen zij nog meer redenen hebben om de armen te helpen, zoals naastenliefde. De criteria die toegepast worden om te bepalen of en in hoeverre de rijken bereid zijn om de armen te ondersteunen, heten deservingness criteria. In deze paragraaf wordt aan de hand van een historisch overzicht van armoedebeleid een eerste aanzet gegeven tot het herkennen en formuleren van deze deservingness criteria.

Dit historisch overzicht begint in de elfde eeuw. Voor die tijd werd het fenomeen armoede vooral benaderd als een uiting van het lot, dat door God werd bepaald (Geremek, 1994, p. 17). Armoede had geen aparte status, en kreeg geen extra aandacht: mensen dienden in hun lot te berusten. Het beschrijven van deservingness criteria in de tijd voorafgaand aan de elfde eeuw is daarmee weinig interessant. Vanaf de elfde eeuw veranderde de aandacht die armoede kreeg. Dit werd ingegeven door de opkomst van het Christendom in die tijd. Het geven van aalmoezen aan armen werd gezien als een uiting van Christelijke naastenliefde. Armoede kreeg een functie in de samenleving: door aan de armen te geven, kon je je goedheid bewijzen en daarmee je plaats in de hemel veiligstellen. God had dit zo bedoeld: 'God could have made all men rich, but He wanted there to be poor people in this world, that the rich might be able to redeem their sins' (p. 20). Dit type armen wordt door Geremek 'de armen van Lazarus' genoemd (p. 24). Zij werden niet gezien als gelijkwaardige burgers, maar louter als middel om in de hemel te geraken. Zij hadden dus puur een functie voor de rijken. Naast de 'armen van Lazarus' onderscheidt Geremek de 'armen van Petrus'⁵. Dit waren mensen die bewust en vrijwillig voor hun armoede hadden gekozen. Het waren bijvoorbeeld mensen die eerst in de handel zaten, maar daarna als pelgrims door het leven gingen. Zij zetten zich af tegen overvloedige rijkdom en weelde, en wilden door middel van een armoedig en sober bestaan dicht bij God komen: *Deus semper pauperes justificavit, divites praedamnat* (God heeft altijd met gunst naar de armen gekeken en de rijken veroordeeld, p. 22). Zij werden beschouwd als de ware kinderen van Jezus, en konden rekenen op veel steun van geloofsgenoten. Behoeftigheid symboliseerde immers evangelische eenvoud (Adriaansens en Zijdeveld, 1981, p. 16). De 'armen van Petrus' hadden vrijwillig en bewust gekozen voor deze

⁵ Lazarus was een Bijbelse figuur die in stille armoede leefde aan de stadspoort. Hij berustte in zijn lot. Petrus was een leerling van Jezus die na diens hemelvaart als pelgrim de wereld in trok om 'het woord van God' te verkondigen.

behoefte ten gunste van God en dat leverde hen in een religieuze maatschappij veel aanzien op. Soms kwamen zij zelfs eerder voor hulp in aanmerking dan de 'armen van Lazarus' (Geremek, 1994, p. 24). Hoewel het verschil in status tussen de 'armen van Petrus' en de 'armen van Lazarus' evident was, was het onderscheid in de dagelijkse praktijk van de armenzorg tussen beide groepen niet altijd even helder. Het criterium dat vaak werd gebruikt om vast te stellen of iemand arm was, was zichtbaarheid. Wie lompen droeg, en bij voorkeur op blote voeten liep, werd al snel aangemerkt als 'arme van Petrus' (Geremek, 1994, p. 36). De 'armen van Lazarus' hadden dit al snel door en zorgden dus ook voor passende kledij, gezichtsuitdrukking en 'spirituele' houding. Het verschil tussen de 'armen van Petrus' en de 'armen van Lazarus' begon zo langzaam te vervagen voor de hulpverleners.

In de nabijheid van stad en God

De groep armen kreeg tussen 1175 en 1300 steeds meer aandacht vanwege de nadruk in de samenleving van die tijd op Christelijke naastenliefde (Geremek, 1994, p. 23). Steeds meer armen ontdekten dit en deden een beroep op de armenzorg. Veel armen gingen in groepen van klooster naar klooster om zo iedere dag ergens anders hulp te kunnen krijgen (p. 29). De noodzaak en het besef om regels te moeten maken om zodoende te bepalen wie wel en wie niet in aanmerking komt voor hulp werden steeds evidentier. Een belangrijke voorwaarde was het behoren tot hetzelfde geloof. Geloofsgenoten kwamen eerder in aanmerking voor hulp dan andersgestemden (Macarov, 1978, p. 81). Geremek merkt op dat hier in feite een soort wederkerigheidsnorm in besloten zit: de gever geeft geld (materieel), de ontvanger diende op zijn beurt veel te bidden (spiritueel) voor zijn gever (Geremek, 1994, p. 47). Vervolgens was het ook het behoren tot dezelfde gemeenschap (Katz, 1989, p. 11) van belang. Men kreeg geen hulp indien men niet tot een bepaalde stad behoorde. Dit werd met name gedaan om het rondtrekken van armen te voorkomen. Hoewel deze voorwaarde pas in de Middeleeuwen echt belangrijk werd, was het al in 567 uitgevaardigd door het tweede concilie van Tours (de Swaan, 1988, p. 26): *Ut unaquaque civitas paupers et egenos incolas alimentis congruentibus pascat secundum vires, (...), quo fiet ut ipsi paupers per civitates alias non vagentur* (iedere gemeenschap dient de autochtone armen en behoeftigen op passende wijze te voeden, elk naar eigen vermogen, (...), opdat de armen niet van de ene gemeenschap naar de andere zullen zwerven). Ook Nederland kende dergelijke bepalingen, die echter pas in 1680 met behulp van 'akten van indemniteit' (Roebroek en Hertogh, 1998, p. 30) werden vastgelegd. Deze akten bevatten de belofte van de overheid of een armbestuur dat een stad waar een arme naar toe zou verhuizen, zou worden vrijgewaard van ondersteuning. Zo hoopten de stadsbesturen te voorkomen dat armen gingen rondtrekken. Zij zouden immers niet geholpen worden in andere steden dan hun oorspronkelijke woonplaats.

Leviathan had replaced the Good Samaritan⁶

De groep armen stelde zich niet altijd even dankbaar op. Ze steelden, waren dronken, en ze begonnen soms zelfs te plunderen en te roven. De morele afkeer ten aanzien van armen werd hierdoor vanaf de dertiende eeuw steeds groter (Geremek, 1994, p. 30). Zij begonnen immers een gevaar te vormen voor de samenleving. Hierdoor kwam er meer nadruk te liggen op het helpen van de 'eerlijke' armen en het negeren van de 'oneerlijken' (Geremek, 1994, p. 26). Een belangrijke voorwaarde om in aanmerking te komen voor hulp werd vanaf dat moment de verantwoordelijkheid om in je eigen bestaan te voorzien. Armen die in staat waren om te werken (de paupers), werden steeds harder veroordeeld. Steun diende alleen terecht te komen bij armen die niet meer konden werken (de 'eerlijke' armen⁷). Dit proces werd behoorlijk versterkt door de ontwikkeling van het Protestantisme in de zestiende eeuw (Houtman, 1994, p. 11-12). De waarde die werd gegeven aan arbeid veranderde sterk. Weber wijst deze verandering van denken toe aan twee belangrijke ontwikkelingen binnen dit Protestantisme. Ten eerste de 'binnenwereldlijke ascese' die de nadruk legt op hard werken en een sobere levensstijl en ten tweede de predestinatieleer die het idee voedt dat de uitverkiezing door God al bij de geboorte vaststaat.

⁶ Golding en Middleton, 1982, p. 9

⁷ Het onderscheid tussen 'eerlijke' armen en paupers kent diverse andere benamingen: 'impotent poor' vs. 'able-bodied', 'worthy' vs. 'unworthy', 'deserving' vs. 'undeserving' (Katz, 1989, p. 5), 'pauvres impotens et honteux' vs. 'conquins vagabonds' (de Swaan, 1988, p. 27), 'humble' vs. 'arrogant' (Geremek, 1994, p. 26).

Succes in het leven werd dus gezien als een teken van uitverkiezing door God. Hard werken kreeg een religieuze status. Arbeid werd een morele plicht ten opzichte van God. Veel en lang werken voorkwam dat mensen werden blootgesteld aan de 'verleidingen van het vlees' (Feagin, 1975, p. 22). Armoede was dus niet meer in het Protestantse ideaalbeeld te passen. Dit ideaalbeeld is overigens, vanuit de Bijbel gezien, voornamelijk gebaseerd op Paulus, die in het Nieuwe Testament stelt dat wie niet zal werken, ook niet zal eten (2 Tess. 3:10). In het Oude Testament is een ander arbeidsethos waar te nemen: 'ze lieten geiten, ezels en kamelen het werk doen, zaten zelf met een kroes wijn voor de tent en bestegen een dienstmaagd wanneer de reguliere echtgenotes conceptieproblemen vertoonden' (Strabbing, 1999).

Armoede kwam dus in een veel negatiever daglicht te staan. Arme mensen verloren hun 'religieuze' status als kinderen van Jezus. Het armoedevocabulair veranderde van 'religieus' naar 'sociaal' idioom (De Swaan, 1998, p. 257). Armoede verloor zijn 'metafysische meerwaarde' (Adriaansens en Zijdeveld, 1981, p. 16) en werd een morele schande en vooral een obstakel in de ingezette (industriële) vooruitgang. Bedelen werd gezien als een immorele bezigheid om aan geld te komen. Dezelfde kerk die in 585 bisschoppen verbood om met honden opdringerige armen van zich af te houden (de Swaan, 1988, p. 25), verbood nu de armen om te bedelen (Roebroek en Hertogh, 1998, p. 28). 'Armoede werd van een religieuze ervaring die haar heiligde, langzaam maar zeker een morele conceptie die haar veroordeelde' (citaat van Foucault in de Swaan, 1998, p. 45). Golding en Middleton (1982, p. 9) noemen deze ontwikkeling de secularisering (ontkerkelijking) van liefdadigheid. De stadsbesturen kregen steeds meer te zeggen over armoedebeleid, terwijl de kerken hun dominante positie kwijtraakten. Door de steeds massalere groepen armen, die ook plunderden en roofden, begon de overtuiging te leven dat een georganiseerde aanpak van armoede door middel van harde onderdrukking de beste was. In feite vindt hiermee een 'criminalisering' van bepaalde vormen van armoede plaats: een verschuiving van 'poor relief' naar 'crime control' (Golding en Middleton, 1982, p. 10). Die armen die wel konden werken, maar dat niet deden, werden behandeld als misdadigers.

In sommige gemeenschappen was het normaal om een onderscheid te maken tussen burgers en niet-burgers. Mensen in nood werden niet beschouwd als burgers. Burgers werkten en verdienden hun eigen brood. Diegenen die dat niet (meer) konden, kwamen dan in aanmerking voor hulp. Dat betekende wel dat zij, overigens net als misdadigers, uitgesloten werden van burgerschap (Friedman, 1981, p. 64), of dat hen bepaalde burgerrechten werden ontnomen (Ploug en Kvist, 1996, p. 10). Zo werden vrouwen en kinderen, die vaak in aanmerking kwamen voor hulp, buitengesloten van allerlei rechten die mannen wel hadden (Friedman, 1981, p. 64). Ook andere weinig subtiele methoden werden aangegrepen om armen te straffen, zoals het afhakken van hun oren (Golding en Middleton, 1982, p. 186) en het brandmerken van bedelaars (Stone, 1984, p. 37). In 1530 werd in Engeland een wet afgekondigd die armen straffen als zij niet konden aantonen dat zij op een wetmatige manier aan hun inkomen waren gekomen (Golding en Middleton, 1982, p. 9). In Frankrijk werd in de zestiende eeuw aan bedelaars de doodstraf opgelegd (Geremek, 1994, p. 146). Ook in de twintigste eeuw zijn nog sporen terug te vinden van dergelijke uitsluitingspraktijken. In bepaalde staten in Amerika verloren burgers hun recht op privacy en ook hun stemrecht (Piven en Cloward, 1971, p. 166-167). Piven en Cloward beschrijven bijvoorbeeld hoe medewerkers van uitvoeringsinstellingen in Amerika klerenkasten bekeken, kinderen ondervroegen over het gedrag van hun ouders en zelfs aan vrouwen vroegen wanneer ze voor het laatst menstrueerden. Tot 1934 hadden 34 Amerikaanse deelstaten een bepaling die burgers het stemrecht ontnamen als ze een uitkering kregen. Een groep vrouwen die hiertegen in verzet kwam en bij de rechter beklag ging doen, kreeg te horen dat ze een 'gunst' kreeg, en dat sociale zekerheid geen recht is.

*Labore nutrior, labore plector*⁸

Vanaf de 14e en 15e eeuw ontstonden voorzichtig de eerste wettelijke kaders waarmee stadsbesturen vastlegden welke armen wel en niet in aanmerking kwamen voor armenzorg (Geremek, 1994, p. 46). De introductie van de Britse *poor law* (armenwet) in 1601 betekende een definitieve doorbraak. De verantwoordelijkheid om in het eigen bestaan te voorzien werd vastgelegd in een wettelijke regeling.

⁸ Letterlijk: Door arbeid wordt ik opgevoed, door arbeid wordt ik gestraft (Geremek, 1994, p. 215)

Er werd een verschil gemaakt tussen *relief* (hulp) voor *impotent poor* (de zwakken en zieken), *employment* (werk) voor de *able-bodied* (zij die wel konden werken) en *correction* (terechtwijzing) voor de *wilfully idle* (zij die wel konden, maar niet wilden werken). Om dit beleid verder vorm te geven, werden voor deze groepen respectievelijk *poorhouses*, *workhouses* en *houses of correction* opgericht. Het onderscheid tussen deze groepen zou nog eeuwen standhouden, al vervaagden de grenzen tussen de groepen vaak. Ook in Nederland kwamen, net als in de rest van Europa, pleidooien voor arbeidsdwang 'voor den onnutten' in 'tucht-, rasp- en spinhuizen' waar armen verplicht aan het werk gezet werden (Roebroek en Hertogh, 1998, p. 29). In 1600 bestonden er 25 van dergelijke tewerkstellingsplaatsen in Nederland (Houtman, 1994, p. 13). Tegen betaling kon de gegoede burgerij dit aanschouwen. Tevens hadden deze instellingen strenge regels waaraan de bewoners zich dienden te houden. Op deze manier wilde men de armen ook wat 'moraal' bijbrengen (Stone, 1984, p. 38). Met dit 'moraal bijbrengen' wordt bedoeld dat de hulpverleners eisten dat de armen een deugdzaam leven zouden leiden. Een arme krijgt steun van de gemeenschap en dient zich als 'tegenprestatie' voorbeeldig te gedragen. Niemand wilde armen helpen die immoreel gedrag vertoonden.

De oorzaken van armoede: blaming the victim

Echt veel oplossen deden deze 16e-eeuwse 'Melkertbanen' (Engelfriet, 1999) niet (Handler en Hasenfeld, 1991, p. 46). Men verwachtte winst te maken door de exploitatie van armenhuizen, maar daar kwam weinig van terecht (De Swaan, 1988, p. 52). Vervolgens bleek het voor veel armen voordeliger te zijn slecht betaalde baantjes buiten het armenhuis te aanvaarden dan om in het armenhuis te verblijven (Feagin, 1975, p. 21). Verder breidde de groep armen zich steeds verder uit, wat voor de stadsbesturen steeds meer kosten met zich meebracht. Hierdoor ontstond er meer aandacht voor de oorzaken van armoede. Het zal weinig verbazen dat deze erg vaak bij de armen zelf gelegd werden: wie arm was, had dit aan zichzelf te danken. In extreme vorm kan dit gedachtegoed worden samengevat als 'blaming the victim' (Van Berkel et al., 1996, p. 57). Alle oorzaken van armoede worden dan gezocht bij de persoon ('het slachtoffer') in kwestie. Wie arm was, toonde alleen maar aan dat hij niet hard genoeg had gewerkt. Deze gedachte betekende een sterke verandering ten aanzien het denken over armoede (Stone, 1984, p. 20). Voor die tijd, zeker in de vroege Middeleeuwen, werd armoede gezien als een 'global but temporary' fenomeen, waar God duidelijke invloed op uitoefende, maar dat altijd de gehele samenleving (en hun oogst) trof. Het was echter tevens een tijdelijk fenomeen, het zou wel weer beter worden. Als de oorzaken van armoede meer in de richting van individuele eigenschappen verschuiven, krijgt het een meer 'partial and continuous' karakter. Armoede werd gezien als een fenomeen dat alleen bepaalde mensen trof, die door bepaalde eigenschappen langdurig in hun armoedige situatie zouden blijven als ze niets aan hun gedrag zouden veranderen. Armoede werd hiermee vooral een kwestie van moraal, economische of sociologische omstandigheden deden niet ter zake (Adriaansens en Zijderveld, 1981, p. 25). De meeste aandacht ging uit naar een bepaalde persoonlijke moraal, die zou leiden tot ofwel armoede, ofwel een deugdzaam en arbeidsvol leven.

De nadruk die werd gelegd op de oorzaken van armoede, bracht met zich mee dat mensen die invloed hebben gehad op de oorzaak van hun armoede minder snel voor steun in aanmerking kwamen dan mensen die niets aan hun armoede konden doen. Zo werd bijvoorbeeld het geld dat bestemd was voor de armenzorg bij zware misoogsten uitgekeerd aan de boeren (De Swaan, 1988, p. 30). De boeren hadden immers helemaal geen schuld en werden overvallen door weersomstandigheden, terwijl armen eerder als lui en gemakzuchtig werden gezien. Sommigen gingen zo ver in hun veroordeling van armen, dat zij ervoor pleitten dat de steun aan de armen helemaal moest worden gestopt. Steun maakt mensen afhankelijk. In plaats van een stimulering om hard te werken, biedt hulp juist een prikkel tot luiheid. Vanaf de 18e eeuw begon deze liberale kritiek, die gestoeld is op de werking van een 'vrije' markt, steeds vaker door te klinken in de samenleving. In Nederland nam de wetenschap deze stellingname pas in in de eerste helft van de 19e eeuw (Roebroek en Hertogh, 1998, p. 54). Samengevat stelt deze liberale stroming dat armen niet alleen van zichzelf al immoreel zijn, maar dat armenzorg hen immoreel zou *maken en houden*. Door mensen te helpen, worden ze lui en afhankelijk. Het verstoort ook de 'natuurlijk drift' van de mens die van zichzelf hard moet werken om te overleven. Het geven van steun ondermijnt het arbeidsethos (Hemerijck, 1996, p. 123) en zorgt voor een verdere 'demoralizing' (Katz, 1989, p. 138) van armen: 'if the poor had pauperized themselves through

drunkenness, impiety, idleness, extravagance, and immorality, public relief would only reinforce such habits' (Feagin, 1975, p. 30). Vervolgens was in het bijzonder het verstrekken van uitkeringen aan vrouwen een kwalijke zaak, aangezien dit haar vrouwelijke seksualiteit zou ondermijnen. Immers, '(...) it (vrouwelijke seksualiteit, RE) evolved over the millennia, is psychologically rooted in the bearing and nursing of children' (Katz, 1989, p. 146). Door steun te geven neemt de hulpgever de taak van de man als kostwinner over. Dit zou zowel de man als de vrouw verwarren in hun 'natuurlijke' taken. Ook Friedman en Friedman (1980, p. 127) komen tot de conclusie dat armenzorg niets anders doet dan het ondermijnen van gezinswaarden.

Het gedachtegoed van het sociaal Darwinisme, dat vanaf het begin van de negentiende eeuw (nog voor de publicatie van Darwin's *On The Origins of Species* in 1859) zijn stem liet horen via denkers als Malthus en Spencer, zette zich ook fel af tegen het helpen van de zwakken, wat immers in zou gaan tegen de 'natuurlijke selectie' die de sterkste leden van een bepaald ras zou uitselecteren om te overleven. Men redeneerde dat een boer zijn zwakke dieren ook geen nageslacht liet verwekken, en dat men daarom ook de zwakke mensen niet moest helpen: 'Thus the weak members of civilized societies propagate their kind. No one who has attended to the breeding of domestic animals will doubt that this must be highly injurious to the race of man. (...) but excepting in the case of man himself, hardly anyone is so ignorant as to allow his worst animals to breed' (Feagin, 1975, p. 35). De redenering is helder: als de armen niet geholpen werden, zouden ze vanzelf uitsterven. Als de armen wel geholpen werden vreesden de sociaal darwinisten voor een omslag van de 'survival of the fittest' naar een 'survival of the unfittest', omdat de zwaksten immers zouden overleven. Dat zou het einde betekenen van de geciviliseerde samenleving (Macarov, 1978, p. 193). Naast pleidooien voor het afschaffen van hulp waren er ook voorstanders van het steriliseren van armen (Geremek, 1994, p. 241). Ook in de huidige wetenschap weerklinken soms nog sociaal-darwinistische geluiden. Murray en Herrnstein brengen bijvoorbeeld in *The Bell Curve* naar voren dat zwarten van nature een lagere intelligentie hebben en derhalve geen steun behoren te krijgen, omdat dit de natuurlijke selectie ('survival of the smartest') van de samenleving zou doorbreken (Van Berkel et al., 1996, p. 57).

'Meegaande' armen en paupers

De morele status van armoede is sterk veranderd. Tot aan de dertiende eeuw waren met name de 'armen van Petrus' moreel 'goed' vanwege hun 'metafysische meerwaarde', daarna sloeg de moraal om in 'slecht' vanwege de kwalijke eigenschappen die de steeds groter wordende groepen armen zouden bezitten. Armoede bleef hiermee sterk onderhevig aan 'moral rethoric' (Golding en Middleton, 1982, p. 15). Buiten het verkrijgen van werk hadden de armen ook vooral meer moraal en heropvoeding nodig, iets dat hen in de armenhuizen werd bijgebracht. De principes die bij de invoering van de Engelse armenwet in 1601 golden, bleven lange tijd bestaan. Een volgend belangrijk markeringspunt is het *Poor Law Report* (1834, Engeland). In dit rapport werden een viertal belangrijke principes vastgelegd die uitgangspunt vormden voor het armoedebeleid (Golding en Middleton, 1982, p. 16): 1. Armen hebben 'remoralisatie' nodig. Armen dienden opnieuw waarden en normen aangeleerd te krijgen die hen zouden 'verheffen' boven de morele staat waarin ze zich nu bevonden. Met name alcoholmisbruik was hierbij een speerpunt. 2. In principe kan armoede beschouwd worden als 'schandalig'. Armen mogen daarom blij zijn dat iemand ze nog helpt. Van een 'recht op hulp' kan dus geen sprake zijn. 3. Armoede moet afschrikwekkend blijven. Armen mogen niet dusdanig geholpen worden dat hun situatie prettig zou worden. 4. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen armen en paupers. Uitgangspunt hierbij was dat de paupers (armen die wel konden maar niet wilden werken) de grootste groep vormden, die tevens het meest 'verwerpelijke' gedrag vertoonden. Hier is een duidelijke nadruk op het leiden van een deugdzam leven op te merken. Behoeftigen hebben zich maar te schikken naar de door de hulpverleners opgestelde paternalistische moraal.

Dankzij dit soort regels kon een 'nette' arme zich onderscheiden van 'grove en ongelikte immigranten, losse arbeiders en paupers' en daarmee eerder aanspraak maken op een uitkering (De Swaan, 1988, p. 170). Paupers werden gezien als impulsieve personen die alleen basale instinctieve geneugten als doel hadden: 'Bodily needs (especially for sex) and his taste for 'action' take precedence over anything else - and certainly over work routine' (Katz, 1989, p. 32). Ook in de twintigste eeuw bleven bepalingen bestaan die het recht op uitkering koppelden aan een dergelijke deugdzame levensstijl. Een vrouw die

verschillende sexuele relaties onderhield met diverse mannen werd in de jaren '60 in de USA in eerste instantie ook een uitkering geweigerd. Pas bij het Hooggerechtshof werd de vrouw in het gelijk gesteld en kreeg zij alsnog een uitkering (ibid., p. 107). Het Amerikaanse AFDC (Aid to Families with Dependent Children), ingevoerd in 1935, kende een bepaling die stelde dat een moeder alleen in aanmerking komt voor een uitkering als zij 'daarvoor geschikt is'. Men vreesde voor moeders die alleen maar geld ontvingen terwijl ze niet goed konden opvoeden (Handler en Hollingsworth, 1971, p. 75). In Nederland zijn dergelijke voorbeelden ook te vinden. Met name 'alcoholbepalingen' kwamen veel voor. Wie veel en vaak dronken was, verloor zijn recht op uitkering⁹. Een ander illustratief voorbeeld is een meisje dat met prachtige gekleurde sokken over straat liep. Haar moeder kreeg 'steun' van het stadsbestuur. Nadat het bestuur hoorde van de sokken, werd de steun echter ingetrokken, omdat steuntrekkers een sober leven moesten leiden, en daar pasten de fleurige sokken van het meisje niet bij¹⁰.

De afschrikwekkende werking van armoede, ook één van de speerpunten van het *Poor Law Report* uit 1834, werd vaak uitgevoerd door middel van stigmatisering. Armen kregen hulp van de samenleving, en dat mocht die samenleving best zien. Garfinkel (1982, p. 143) geeft aan dat stigmatisering vaak bewust werd ingevoerd. Een uitkering moest namelijk gezien worden als een allerlaatste redmiddel en moest daarmee ook erg onaantrekkelijk worden gepresenteerd zodat de betrokkene alles doet om geen uitkering aan te hoeven vragen. In Engeland werden armen ten tijde van de *poor law* van 1601 al verplicht badges te dragen op hun kleding zodat iedereen kon zien dat zij steun kregen van de samenleving (Stone, 1984, p. 37). Feagin (1975, p. 26) beschrijft verschillende staten in de USA, waar uitkeringstrekkers tot in de 18e eeuw ook zulke badges moesten dragen. Ook Nederland kende tot de Tweede Wereldoorlog nog dergelijke bepalingen. In 1924 werden alle Nederlanders verplicht om fietsbelasting te betalen (TK 23/24, 268, nr. 3). Aan het stuur van elke fiets moest duidelijk zichtbaar een plaatje (dat men voor drie gulden op het postkantoor kon kopen) bevestigd worden. Toen tijdens de crisis van de jaren dertig dit plaatje voor veel werklozen te duur werd, kregen zij het gratis, maar er werd wel een flink gat in hun plaatje geboord, zodat iedereen kon zien dat zij werkloos waren. Pas tijdens de Duitse bezetting werd dit gebruik afgeschaft¹¹.

Blaming the system

Lange tijd werd het armoededenken gedomineerd door de 'blaming the victim'-benadering die de schuld van armoede bij de persoon zelf legde. Door de steeds verder doorzettende industrialisering, die gepaard ging met grote groepen dicht op elkaar levende armen, groeide het besef dat de kwetsbare positie van veel mensen onlosmakelijk verbonden was met de 'aard en dynamiek van het industriële kapitalisme' (Houtman, 1994, p. 14). Langzaam maar zeker ontstond er vanaf het de tweede helft van de 18e eeuw (Geremek, 1994, p. 231) een verschuiving van 'moral and personal to industrial and environmental explanations of poverty' (Harris, 1972, p. 42). Armoede kon ook een gevolg zijn van omstandigheden die buiten het individu lagen, een benadering die 'blaming the system' (Van Berkel et al., 1996, p. 57) heet. 'Blaming the system' legt de oorzaak expliciet bij de omstandigheden die het individu niet kan beïnvloeden. Als de oorzaken van armoede niet bij het individu liggen, komt deze eerder voor steun in aanmerking dan wanneer het slachtoffer wel invloed gehad heeft op het ontstaan van behoefte. Piven en Cloward (1977, p. 273) stellen dat door de Grote Depressie in de jaren dertig veel Amerikanen pas gingen geloven dat ook 'het systeem' (de omstandigheden) schuldig kon zijn aan werkloosheid. Door de enorme werkloosheid die toen heerste, kwam het geloof in 'blaming the victim' onder druk te staan. Het werd veel mensen duidelijk dat de hoge werkloosheid niet alleen verklaard kon worden door aan te nemen dat alle werklozen lui waren, maar ook door de grote economische depressie waar individuen geen invloed op hadden. Ondanks de opkomst van de 'blaming the system'-benadering bleef het idee dat iedereen succes kon hebben als hij maar hard genoeg werkt, bestaan. Met name in de USA blijft de 'blaming the victim'-benadering populair. Het vragen om steun

⁹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 81b, 169 en 170 van de Invaliditeitswet, zoals deze in 1913 in het Staatsblad (Stb. '13, 205) werd afgedrukt.

¹⁰ Met dank aan Kees Boos.

¹¹ Zie voor een nadere beschrijving 'Fietsbelastingplaatjes' op het internet (<http://www.ish.nl/detect/vondsten/belp12.html>).

wordt daar soms nog steeds gezien als een uiting van 'personal failure'. Lawrence Mead zegt hierover: 'Unemployment has more to do with functioning problems of the jobless themselves than with economic conditions' (Katz, 1989, p. 14-15, p. 158).

Van 'gunst' naar 'recht'

Aan het einde van de 19e eeuw vindt een belangrijke verschuiving plaats. Nadat tot ver in de 19e en soms zelfs 20e eeuw hulp altijd als 'gunst' werd verleend, kregen steeds meer groepen behoeftigen 'recht' op een uitkering. In verschillende landen ontstonden vanaf 1880 (Ploug en Kvist, 1996, p. 14) sociale zekerheidswetten, die burgers verzekerden tegen sociale risico's als ouderdom, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Hierdoor konden burgers hulp afdwingen, in plaats van afhankelijk te zijn van de goede wil van de hulpverleners. Adriaansens en Zijdeveld (1981, p. 16) tonen overigens aan dat bepaalde vormen van 'recht' al bestonden in de Middeleeuwen, en dat bepaalde vormen van gunstverlening ook nu nog bestaan. Het gaat dus om een globale lijn die is waar te nemen, niet om een omslag van 180 graden. Deze overgang van 'gunst' naar 'recht' leidde tot de nadruk op de verdiensten van mensen bij de beantwoording van de vraag of iemand in aanmerking kwam voor hulp. Er werden bepalingen rondom arbeidsverleden geïntroduceerd¹². Een werknemer kwam pas in aanmerking voor een recht op bijvoorbeeld een arbeidsongeschiktheidsuitkering als hij eerst een bepaalde hoeveelheid tijd had gewerkt, of een bepaald aantal premies had betaald. Hierin valt een duidelijke verzekeringsgedachte te herkennen. Immers, ook bij verzekeringen is het normaal om pas uit te keren nadat er premies zijn betaald. Wederkerigheid speelt hier echter ook een rol: 'ik wil jou best helpen, zolang jij ook maar wat hebt gedaan voor mij (of de samenleving)'.

Een geschiedenis van deservingness criteria

Het historisch overzicht heeft duidelijk gemaakt dat bij de ontwikkeling van het armoedebeleid vanaf de elfde eeuw diverse concrete deservingness criteria zijn te herkennen. In de vroege Middeleeuwen, toen met name het verschil tussen de 'armen van Petrus' en de 'armen van Lazarus' bepaalde hoeveel respect (en daarmee hulp) armen kregen, werd met name zichtbaarheid gebruikt als criterium om vast te stellen wie behoeftig was. Een arme moest er ook arm (blote voeten, gekleed in lompen) uitzien. Veel criteria werden verder niet gebruikt. Dit is een duidelijke uitingsvorm van 'hospitalitas': we helpen wie we kunnen helpen (Geremek, 1994, p. 26). Het is ook logisch dat er nog niet zoveel aandacht werd besteed aan allerlei voorwaarden. Armoede was voornamelijk een functioneel gegeven: door aan de armen te geven kon je een plaats in de hemel kopen. Aan wie je dan gaf, doet er dan eigenlijk niet toe. Geremek ziet hier overigens een uiting van reciprociteit in: 'ik geef jou geld, zodat jij voor me bidt en ik in de hemel kom'.

Doordat steeds meer armen in groepen gingen rondtrekken en hun gedrag vaak een directe bedreiging vormde voor de stadsbesturen, alsmede door de opkomst van het Protestantisme, begon er meer nadruk te komen op 'liberalitas': we helpen alleen nog maar de 'eerlijke' armen (Geremek, 1994, p. 26). De nadruk op het behoren tot hetzelfde geloof en dezelfde gemeenschap zijn hier de eerste uitingen van. Een veel nadrukkelijker criterium is de verantwoordelijkheid om in je eigen bestaan te voorzien, die bij de invoering van de Engelse armenwet in 1601 definitief zijn intrede deed. Bepaalde armen werden zelfs 'gecriminaliseerd': zij werden niet meer behandeld als armen, maar als misdadigers. Met de ontwikkeling van de armenhuizen, waar armen verplicht tewerk werden gesteld, kwam ook meer nadruk te liggen op een deugdzame levensstijl. Dit duidt op een soort emotionele reciprociteit: 'ik help je, maar daar staat dan wel tegenover dat jij je netjes gedraagt'. Ten tweede brachten de armenhuizen met zich mee dat de overheid definitief verantwoordelijkheid nam voor het oplossen van het armoedevraagstuk. Het markeert het (voorzichtig) loslaten van het geloof in het goddelijke lot, waarbij God de maatschappij in zijn geheel zou sturen. Dit wordt ook wel de secularisering van de armenzorg genoemd.

¹² In Nederland kende bijvoorbeeld de Invaliditeitswet (Stb. '13, 205), ingevoerd in 1919, een bepaling die aanspraak op uitkering pas mogelijk maakte nadat tenminste 150 maandelijkse premies waren betaald. De Ziektewet (Stb. '13, 204), ingevoerd in 1930, keerde pas uit als een werknemer tenminste 156 dagen verzekerd was. Ook in andere landen werden aan het begin van de 20e eeuw dergelijke bepalingen opgenomen (zie bijvoorbeeld Köhler en Zacher, 1982).

Een aparte rol is in de discussie weggelegd voor het Protestantisme. Door enkele auteurs (bijvoorbeeld Houtman, 1994 en Adriaansens en Zijderveld, 1981) wordt de intrede van dit Protestantisme gezien als de grote omslag in het denken over armoede. Andere omstandigheden die ook van invloed zijn geweest op deze omslag, zoals de grote groepen armen die plunderend en rovend de stad onveilig maakten, worden dan enigszins genegeerd. Geremek (1994, p. 25) beschrijft dat er ruim voor de intrede van het Protestantisme steden bestonden die geen hulp gaven aan de mensen die zelf in staat werden geacht om te werken. Het Protestantisme bracht vooral een wijziging teweeg in de visie op arbeid en de bedoeling die God daarmee zou hebben. Op het vlak van arbeidsethos verandert er dus wel degelijk iets, maar het is de vraag in hoeverre de omslag in het armoededenken (van 'metafysische meerwaarde' naar morele afkeuring) geheel kan worden toegeschreven aan het Protestantisme. De meeste armen zullen weinig verschil hebben gemerkt in hun armoede voor- en nadat Luther in 1517 zijn 59 stellingen aan de kerkdeur van Wittenberg vastspijkerde.

Vanaf het einde van de Middeleeuwen en daarna wordt armoede steeds massaler. Met het besef dat armoede wellicht ook een structureel fenomeen zou kunnen zijn, komt vanaf de 18e eeuw ook aandacht voor de oorzaken van armoede. Wie zelf verantwoordelijk is voor het ontstaan van armoede, krijgt geen hulp. Op zijn minst opvallend is hierbij dat de verantwoordelijkheid om in je eigen bestaan te voorzien al lange tijd bestond (dit principe was immers al ingevoerd bij de Engelse *poor law* in 1601), maar dat er pas daarna aandacht kwam voor de verantwoordelijkheid om niet in armoede te geraken. Lange tijd veranderde er daarna weinig aan de gebruikte criteria. Wel werd het uitsluiten en stigmatiseren van armen een bewust ingezet middel om armoede als 'schandalig' te kunnen typeren.

Aan het einde van de 19e eeuw ontstonden sociale zekerheidswetten. Toen kwam er nadruk te liggen op de verdiensten van iemand ten aanzien van de samenleving. Dit duidt op een vorm van zakelijke reciprociteit: 'ik wil je best helpen, maar alleen als jij al wat voor mij (of de maatschappij) hebt betekend'. Precies dezelfde trend als bij 'verantwoordelijkheid' is hier waar te nemen. Lange tijd werd er in wederkerigheidsrelaties in armoedebeleid alleen aandacht geschonken aan wederkerigheid (meestal in de vorm van gedragsvoorschriften) na het ontstaan van behoefte. Met de introductie van hulp als 'recht' werd ook aandacht gegeven aan wederkerigheid voorafgaand aan behoefte: 'wat heb je tot dusver voor ons betekend?'. De trend bij 'verantwoordelijkheid' is dezelfde. Eerst was er aandacht voor de verantwoordelijkheid om na het ontstaan van behoefte in je eigen bestaan te moeten voorzien, en pas daarna kwam er aandacht voor de verantwoordelijkheid over de oorzaken die vooraf gaan aan het ontstaan van behoefte: 'hoe ben je eigenlijk behoeftig geworden?'

Handler en Hasenfeld (1991, p. 15-16) geven aan dat het maken van het onderscheid tussen rechthebbenden en niet-rechthebbenden een morele zaak is, die de bestaande, dominante, waarden van de samenleving bestendigt. Het geeft aan welke eigenschappen of gedragingen er wel en niet gewaardeerd worden in de samenleving. De moraal die gehanteerd wordt ten aanzien van armen, is dan ook sterk aan verandering onderhevig, omdat de houding van de samenleving en haar bestuurders ook verandert. Opmerkelijk is wellicht het eerste onderscheid dat gemaakt wordt tussen de 'armen van Petrus' en de 'armen van Lazarus'. Er is dus een tijd geweest dat vrijwillig voor armoede kiezen, als protest tegen overvloed en consumentisme, positief werd gewaardeerd. De wetgever moet daar echter vanaf de opkomst van het idee dat iedereen in zijn eigen bestaan moet voorzien, niets meer van weten. Armoede, en met name de werkloosheidscomponent, is sindsdien in een zeer negatief daglicht komen te staan ('wie kan werken, moet werken'). Vrijwillige armoede geeft geen recht op uitkering. Toch is de maatschappelijke aandacht voor deze benadering nu nog steeds aanwezig. Het protest van sommigen tegen een vluchtige maatschappij die alleen consumentisme als doel zou hebben, zoals dit geuit wordt door enkele politieke bewegingen, en mensen als Marta Resink, Janssen (1990, 1995) en Roebroek (1997), doet vermoeden dat er een voorzichtige terugkeer ontstaat naar de waardering van de 'armen van Petrus'.

2.3. Drie auteurs over deservingness criteria

In paragraaf 2 is aangetoond welke concrete uitingsvormen van deservingness criteria er in de geschiedenis van het armoedebeleid te herkennen zijn. In deze paragraaf wordt op deservingness

criteria ingegaan aan de hand van drie auteurs: De Swaan (1988, p. 25-30), Van Oorschot (1998) en Cook (1979, p. 37-43). Deze drie auteurs hebben allen een systematisch overzicht gemaakt van deservingness criteria. Deze kunnen ook (net als de criteria uit paragraaf 2) gebruikt worden bij het formuleren van de criteria in paragraaf 4.

Het overzicht van De Swaan

De Swaan baseert zijn opsomming van deservingness criteria op een historische ontwikkeling van armenzorg in met name de zestiende en zeventiende eeuw. De Swaan stelt hierbij vooral de ruilrelatie tussen hulpgever en –ontvanger centraal. Hij maakt een onderscheid tussen 'ongeschiktheid', 'nabijheid' en 'meegaandheid'. Met het begrip ongeschiktheid duidt De Swaan op het 'onvermogen om in een wederzijdse ruilrelatie een gelijkwaardig geachte tegenprestatie te leveren'. Dit onvermogen kan groot of klein zijn, en kan leiden tot een grote of kleine staat van behoefte. Iemand die niet meer in zijn eigen bestaan kan voorzien, en die hierdoor in een grote staat van behoefte verkeert, zal dus volgens dit criterium makkelijk aanspraak kunnen maken op hulp. De Swaan merkt overigens op dat wát precies als ongeschiktheid wordt aangemerkt, een 'sociaal geconstrueerd karakter' heeft. Hiermee geeft hij aan dat de definitie van ongeschiktheid als 'algemeen erkend probleem' per samenleving en periode kan verschillen. Niet alle problemen worden immers automatisch als zodanig aangemerkt. Een beeldend voorbeeld is het verschil tussen whiplash en een gebroken been. Whiplash is een 'vage' klacht, er is vaak veel discussie en onwetendheid over de diagnose en de symptomen ervan. Een gebroken been is duidelijk en helder en zal bij niemand vraagtekens oproepen over het bestaan van een probleem.

Ongeschiktheid is volgens De Swaan een noodzakelijke voorwaarde voor hulpverleners om te bepalen of zij iemand wel of niet gaan helpen. Op zichzelf is het echter, zo vervolgt hij, geen voldoende voorwaarde. Deze voldoende voorwaarde wordt vormgegeven door middel van de criteria nabijheid en meegaandheid. Nabijheid definieert een 'sociaal bereik van verantwoordelijkheid'. Het geeft aan welke personen op basis van verwantschap of verblijfplaats in aanmerking komen voor hulp. Iemand is bijvoorbeeld eerder geneigd zijn eigen kinderen te helpen, dan die van een onbekend gezin, simpelweg omdat de verwantschap met zijn eigen kinderen groter is. Ook verblijfplaats wordt gebruikt om vast te stellen of iemand in aanmerking komt voor hulp. In veel landen is het bijvoorbeeld gebruikelijk uitsluitend uitkeringen te verstrekken aan inwoners van het eigen land, en niet aan buitenlanders. Meegaandheid heeft volgens De Swaan betrekking op de mate van passiviteit of activiteit waarmee behoevenden hun hulpverleners tegemoet treden. Mensen die zich erg passief opstellen met hun vraag om hulp, zullen eerder geholpen worden dan mensen die op een wellicht bijna agressieve manier hulp 'opeisen'. Meegaande armen die zich dankbaar opstellen zullen eerder voor hulp in aanmerking komen dan 'rebelse' armen: 'jij krijgt iets van mij, dus dan mag je je best dankbaar opstellen'. Een behoeftige kan geen materiële zaken teruggeven als tegenprestatie en dus bestaat zijn wederdienst dan uit zaken als eerbied en dankbaarheid. In de moderne sociale zekerheid wordt deze wederkerigheid bijvoorbeeld vertaald in een sollicitatieplicht.

Het overzicht van Cook

Cook behandelt een vijftal deservingness criteria op basis van een survey-onderzoek naar de redenen van de Amerikaanse bevolking om de armen te ondersteunen: 'need', 'locus of responsibility for need', 'gratefulness', 'deservingness', en 'pleasantness'. 'Need' heeft betrekking op de omvang van de behoefte van een persoon. Cook verwijst hierbij met name naar experimentele studies die hebben aangetoond dat mensen met grotere hulpbehoefte sneller geholpen zullen worden dan mensen die in kleinere nood verkeren. Op de aard van de behoefte (waarnaar De Swaan feitelijk refereert met zijn 'sociaal geconstrueerde karakter' van ongeschiktheid) gaat Cook echter niet in.

Met 'locus of responsibility for need' gaat Cook in op de oorzaak van de behoefte: 'Externally caused need was also seen as more legitimate than self-caused need'. Het uitgangspunt van dit criterium is dat mensen die hun 'staat van behoefte' zelf hebben veroorzaakt minder snel voor hulp in aanmerking komen dan mensen die geen schuld hebben aan hun behoefte. Cook duidt hier op een dimensie die De Swaan in zijn indeling niet expliciet aan de orde heeft gebracht. Cook's 'gratefulness' heeft betrekking op wederkerigheid of reciprociteit: 'you did something for me so I do

something for you'. Mensen die zich bijvoorbeeld dankbaar opstellen zullen eerder voor hulp in aanmerking komen dan mensen die dat niet doen. Het vierde criterium van Cook is het begrip 'deservingness'. Cook beschrijft zijn vijf criteria als 'characteristics of the persons to be supported' en gebruikt hierbij dus niet de term deservingness criteria. Hij gebruikt het begrip 'deservingness' dus op een andere manier dan in deze scriptie. Cook verwijst naar de mogelijkheden van de behoeftige om zelf in zijn eigen bestaan te kunnen voorzien. Wie gezond is en kan werken, heeft volgens dit criterium minder recht op hulp dan iemand die niet meer voor zichzelf kan zorgen. Dit begrip is dus verwant aan het criterium 'ongeschiktheid' van De Swaan. Tenslotte beschrijft Cook het begrip 'pleasantness', waarmee hij verwijst naar de voorkeur van mensen om alleen diegenen te helpen die zij aangenaam en prettig vinden (in termen van uiterlijk, sociale kwaliteiten, of het behoren tot dezelfde etnische groep of gemeenschap). Dit begrip vertoont overeenkomsten met De Swaan's begrip van nabijheid. Mensen die dicht bij ons staan, zullen we eerder als plezierig ervaren dan vreemden, en daarom zijn we geneigd hen ook eerder te helpen.

Het overzicht van Van Oorschot

Van Oorschot hanteert, mede op grond van de bevindingen van De Swaan en Cook, vijf criteria: 'control', 'need', 'identity', 'attitude' en 'reciprocity'. Van Oorschot omschrijft 'control' als volgt: 'Poor people's control over their neediness, or their responsibility for it'. Hoewel hij hier niet expliciet op ingaat, zou dit begrip kunnen duiden op twee verschillende zaken. Het eerste deel ('poor people's control over their neediness') zou kunnen verwijzen naar wat Cook deservingness noemt. Mensen die in staat zijn om te werken, komen minder snel voor hulp in aanmerking dan mensen die geen verantwoordelijkheid dragen over hun behoeftigheid omdat zij niet meer op eigen krachten in hun bestaan kunnen voorzien. Het tweede deel van Van Oorschot's 'control' ('their responsibility for it') heeft betrekking op de oorzaak van de staat van behoeftigheid waarin iemand zich bevindt. Dit begrip omschrijft Cook als 'locus of responsibility for need'. Van Oorschot duidt hiermee dus op de verantwoordelijkheid van mensen om ervoor te zorgen dat zij niet door hun eigen schuld in een staat van behoeftigheid terecht komen.

Het begrip 'need' heeft, net als bij Cook, betrekking op de grootte van de behoeftigheid. Hoe groter de behoefte, hoe meer iemand in aanmerking komt voor hulp. Evenals Cook laat Van Oorschot het probleem van wát als algemeen erkend probleem wordt aangemerkt, onbesproken. 'Identity' is een begrip dat te vergelijken is met De Swaan's nabijheid en Cook's pleasantness. Van Oorschot omschrijft het als volgt: 'the identity of the poor, i.e. their proximity to the rich or their "pleasantness"' (met 'the rich' duidt Van Oorschot op de hulpverleners, zij die geld hebben om aan de armen te geven, RE.) Hij geeft hiermee aan dat mensen het liefst hulp geven aan hen met wie zij zich het meest kunnen identificeren. 'Attitude', vervolgens, beschrijft een vorm van wederkerigheid die De Swaan's meegaandheid en Cook's gratefulness combineert. Het gaat om de houding die behoeftigen laten zien ten aanzien van hun hulpverlener. Deze houding kan zowel bestaan uit meegaandheid (De Swaan) als dankbaarheid (Cook). Hoe 'beter' de houding van iemand is ten aanzien van de hulpverlener, hoe meer de hulpbehoevende voor steun in aanmerking zal komen. Armen hebben weinig materiële zaken die ze kunnen teruggeven, dus zal de nadruk moeten liggen op bijvoorbeeld dankbaarheid en meegaandheid, om de gever gunstig te stemmen.

De Swaan en Cook hanteren een zeer breed begrip van wederkerigheid waarin ook houding wordt gezien als een middel om iets terug te doen richting de samenleving. Van Oorschot maakt een duidelijk onderscheid tussen houding en een meer zakelijke vorm van wederkerigheid met zijn begrip 'reciprocity': 'the degree of reciprocation by the poor, or having earned support'. Het gaat dus niet zozeer om de houding van behoeftigen (dat omschrijft Van Oorschot als attitude), maar om hun bijdrage aan de maatschappij (of aan de hulpverlener). Van Oorschot maakt vervolgens met reciprociteit een onderscheid in de tijd. Hij duidt in feite op het verschil tussen 'iets terug doen' ('degree of reciprocation') en 'iets gedaan hebben' ('having earned support'). Daarmee is Van Oorschot de enige van de drie auteurs die niet alleen aangeeft dat mensen iets terug moeten doen op het moment dat ze behoeftig zijn geworden (of zich tenminste meegaand moeten opstellen), maar dat ook van belang is hoeveel iemand voor de hulpverlener heeft betekend. Een persoon die bijvoorbeeld lang heeft gewerkt en veel heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de maatschappij, zal in geval van

behoefte op meer steun kunnen rekenen dan iemand die (bijna) niets heeft bijgedragen. Wederkerigheid is dus niet alleen een kwestie van 'hier en nu', maar het wordt ook bepaald door de bijdragen die iemand in het verleden reeds heeft geleverd.

2.4. Deservingness criteria opgesomd

In paragraaf 2 is in een historisch overzicht aangetoond welke concrete uitingvormen van deservingness criteria er in het armoedebeleid zijn te herkennen. In paragraaf 3 is aan de hand van drie auteurs een verdere analyse gemaakt van het formuleren van deservingness criteria. In deze paragraaf wordt aan de hand van de in paragraaf 2 en 3 gevonden informatie een model van deservingness criteria opgesteld zoals dat in de rest van deze scriptie gebruikt wordt.

In een analytische situatie wordt uitgegaan van een situatie waarbij een hulpbehoevende aanklopt bij een hulpverlener. De hulpverlener stelt zichzelf dan twee vragen:

1. Is er sprake van behoefte?
2. Zo ja; in welke mate ben ik bereid je te helpen?

Bij de beantwoording van deze vragen gebruiken de hulpverleners deservingness criteria als morele uitgangspunten om vast te stellen of en in hoeverre zij bereid zijn de hulpbehoevende te helpen. Naast deze morele uitgangspunten (die de 'moraal achter het verhaal' weergeven), bestaan er ook andere uitgangspunten. Deze worden in paragraaf 4.3 behandeld.

Is er sprake van behoefte?

In deze scriptie wordt de vraag 'is er sprake van behoefte' gebruikt als eerste voorwaarde om vast te stellen of iemand in aanmerking komt voor hulp. Behoefte is een fundamentele waarde in de sociale zekerheid: 'one constant that seems to run through many, if not all, definitions and descriptions of social welfare seems to be that it deals with human need' (Macarov, 1978, p. 24). Iedere samenleving bepaalt welke problemen op dat moment tot 'algemeen erkende' behoefte leiden en voor steun in aanmerking komen. Er bestaat dus geen eenduidig begrip van wat behoefte is (Stone, 1984, p.19). Een situatie die ooit als normaal werd gezien, kan later juist beschouwd worden als een probleem (Macarov, 1978, p. 24). Ook De Swaan gaat in op het 'sociaal geconstrueerde karakter' (De Swaan, 1988, p. 26) van behoefte. Het begrip 'behoefte' is niet alleen een sociaal, maar ook een politiek (Ware en Goodin, 1990, p. 3) en ideologisch (Hewitt, 1992, p. 174) geladen begrip. Uit het historische overzicht is gebleken dat zichtbaarheid een factor is die bij kan dragen aan de erkenning van behoefte. Ook Katz (1989, p. 192) geeft aan dat zichtbaarheid bijdraagt aan het erkennen van een bepaalde vorm van behoefte. Hij illustreert dit aan de hand van zwervers. Hun probleem is erg duidelijk zichtbaar in het openbare leven, en daarmee is hun behoefte evident. In de moderne sociale zekerheid wordt deze 'algemeen erkende' behoefte vastgesteld aan de hand van sociale risico's (zoals ouderdom, werkloosheid en ziekte). Sociale risico's zijn in feite geïnstitutionaliseerde vormen van behoefte. Er wordt immers in een wet bepaald wat als behoefte wordt erkend. Deze bepalingen zijn echter aan verandering onderhevig, zodat de vraag 'is er sprake van behoefte' ook in de moderne sociale zekerheid van groot belang blijft.

Zo ja; in welke mate ben ik bereid je te helpen?

Nadat is vastgesteld dat iemand inderdaad naar de standaarden van de hulpverleners als behoeftig wordt aangemerkt, komt de tweede vraag aan de orde: 'in welke mate ben ik bereid je te helpen?' Bij de beantwoording van deze vraag spelen diverse deservingness criteria een rol. Ten eerste is de omvang van de behoefte van belang. Zowel De Swaan, Cook als Van Oorschot gaan hier op in. Hoe groter de omvang van het probleem, hoe eerder de hulpverlener bereid is om iemand te helpen. Iemand met 'grote' problemen is immers zwaarder getroffen dan iemand met een 'klein' probleem. De meest schrijnende gevallen zijn daarom het meest 'deserving' (of 'rechthebbend').

Vervolgens is nabijheid een belangrijk criterium. Uit het historische overzicht is gebleken dat dit criterium werd gebruikt om te voorkomen dat armen gingen rondtrekken. Ook het geloof is van invloed: men wilde alleen geloofsgenoten helpen. Cook duidt dit fenomeen aan met een verwijzing naar de voorkeur van mensen om alleen diegenen te helpen die zij aangenaam en prettig vinden. Hoe

meer iemand bij 'onze' groep hoort (in plaats van bij de 'anderen'), hoe eerder we geneigd zullen zijn hem te helpen. De Swaan en Van Oorschot gaan hier op vergelijkbare wijze op in.

Ten derde is verantwoordelijkheid om in je eigen bestaan te voorzien een centraal begrip geworden in de armenzorg sinds de dertiende eeuw. Vanaf dat moment werd de groep armen zo groot (en vormde door hun gedrag vaak een bedreiging), dat de stadsbesturen besloten om alleen de 'eerlijke' armen te helpen. De eerlijke armen konden niet meer voor zichzelf zorgen; alleen voor hen zou er hulp moeten bestaan. De 'oneerlijke' armen konden werken en kregen geen hulp. Met de invoering van het Protestantisme is dit criterium verder op de voorgrond getreden. De Engelse armenwet van 1601 legde dit principe vast in een wettelijk kader. De specifieke uitingsvorm van verantwoordelijkheid was op dat moment 'verantwoordelijkheid ex-post'. Het gaat om verantwoordelijkheid die ontstond nadat de behoefte was ingetreden: de 'verplichting' om ná het ontstaan van behoefte, voor zover mogelijk, in je eigen bestaan te voorzien. Iemand die nog in staat is om zichzelf te onderhouden (die dus, met andere woorden, nog kan werken), is minder rechtvaardig dan iemand die na het ontstaan van de behoefte niet meer (of gedeeltelijk niet meer) in zijn eigen bestaan kan voorzien. Duidelijk moet zijn, dat het hier niet gaat om de vraag of iemand wil werken, maar of hij nog kan werken. De vraag of iemand wil werken, komt aan de orde bij de bespreking van reciprociteit.

Naar oorzaken die voorafgingen aan het ontstaan van behoefte, werd echter in de 16e eeuw nog niet gekeken. Pas vanaf de 18e eeuw kwam er ook aandacht voor de verantwoordelijkheid om niet in behoefte te geraken, die in deze scriptie 'verantwoordelijkheid ex-ante' zal worden genoemd. De Swaan en Cook bespreken alleen de ex-post variant van verantwoordelijkheid. Van Oorschot is de enige auteur die ook ingaat op 'verantwoordelijkheid ex-ante'. 'Verantwoordelijkheid ex-ante' slaat op de situatie vòòr het intreden van de behoefte, en gaat dus expliciet in op de oorzaak van het ontstaan van behoefte. Mensen die zelf verantwoordelijkheid dragen voor het ontstaan van hun behoefte, zullen minder snel in aanmerking komen voor hulp dan mensen die slachtoffer zijn geworden van oorzaken waar zij geen invloed op hebben gehad.

Het vierde criterium is reciprociteit (of wederkerigheid¹³). Dit begrip gaat in op de prestaties die de behoeftige heeft geleverd, levert en nog gaat leveren aan de samenleving die hem nu gaat onderhouden¹⁴. De vergelijking tussen de opsommingen van De Swaan, Cook en Van Oorschot leert dat het begrip reciprociteit enige verduidelijking behoeft. Er bestaan zowel zakelijke als meer emotionele vormen van reciprociteit. Een voorbeeld van een zakelijke vorm van reciprociteit is dat een behoeftige zich inspant om weer aan een baan te komen. Van emotionele reciprociteit is bijvoorbeeld sprake als een hulpverlener eist dat de behoeftige zich dankbaar opstelt. Zakelijke reciprociteit wordt hier aangehaald als reciprociteit, emotionele reciprociteit als houding. Hoe groter de mate van reciprociteit is van de hulpontvanger, en hoe beter zijn houding ten aanzien van de hulpgever is, hoe meer 'rechtvaardig' hij zal zijn. Houding speelt in de moderne sociale zekerheid vooral een rol op het niveau van de uitvoering, waar een directe relatie bestaat tussen geveer en ontvanger. Op wetgevingsniveau zal houding een veel kleinere rol spelen vanwege de onpersoonlijke relatie tussen wetgever en uitkeringsgerechtigde.

Zowel de begrippen reciprociteit als houding kennen een tijdsdimensie. Ze hebben betrekking op gedrag voor, tijdens en na het intreden van de behoefte (en het verstrekken van hulp). Van Oorschot is als enige auteur ingegaan op reciprociteit die zijn oorsprong vindt in de situatie voor het ontstaan van de behoefte. Een voorbeeld is arbeidsverleden. Wie lang heeft gewerkt, heeft in feite al veel bijgedragen aan de maatschappij, en zal eerder aanspraak kunnen maken op hulp dan iemand die pas een paar dagen werk heeft verricht. Deze uiting van reciprociteit is pas concreet toegepast bij

¹³ De Swaan (1988, p. 263) geeft aan dat er twee universele basisdimensies aan wederkerigheid ten grondslag liggen: 1. mensen moeten hen die hen geholpen hebben helpen. 2. mensen mogen hen die hen geholpen hebben niet schaden.

¹⁴ In feite gaat het begrip verantwoordelijkheid, zoals het in deze scriptie wordt gebruikt, ook in op een vorm van reciprociteit (zie ook Handler en Hasenfeld, 1991, p. 201). Verantwoordelijkheid (ex-ante en ex-post) neemt echter zo'n dominante rol in in de definiëring van deservingness criteria in deze scriptie, dat zij los van het begrip reciprociteit aangehaald wordt.

de invoering van sociale zekerheidswetten aan het einde van de negentiende eeuw. Reciprociteit tijdens het verstrekken van hulp is bijvoorbeeld het meewerken aan omscholingsverplichtingen die de hulpverleners hebben opgesteld. Een voorbeeld van reciprociteit dat ingaat op de situatie na het verstrekken van hulp is de prestatiebeurs die studenten ontvangen. Iedere student krijgt een vast bedrag per maand. De tegenprestatie is dat hij na een vastgesteld aantal jaren moet zijn afgestudeerd. De student hoeft dan dus pas aan te tonen dat hij iets heeft teruggedaan voor zijn ontvangen hulp.

Het criterium houding kent deze tijdsdimensie ook. Ook houding kan immers betrekking hebben op de situatie voor, tijdens en na het intreden van de behoefte (en het verstrekken van hulp). Wie zich voorafgaand aan het verstrekken van hulp netjes heeft gedragen, zal eerder voor hulp in aanmerking komen dan wie zich altijd slecht heeft gedragen en daarna om hulp vraagt. Ook tijdens de hulpverstrekking is houding van belang. Geremek (1994) heeft aangegeven dat het bidden door de hulpontvanger ten gunste van zijn gever zelfs kan worden beschouwd als één van de eerste uitingsvormen van wat in deze scriptie wordt aangehaald als houding. Later, met de invoering van de armenhuizen, kwam daar ook een beschaafde levensstijl bij. Wie zich hield aan de fatsoensregels, kreeg hulp. Tot aan de 20e eeuw bestonden er alcoholbepalingen die in feite hetzelfde stelden: 'wie veel drinkt, gedraagt zich niet netjes en wordt niet geholpen'. Tenslotte zullen mensen van wie verwacht wordt dat ze zich later netjes zullen blijven gedragen, eerder voor hulp in aanmerking komen dan mensen van wie dat niet wordt verwacht (die, met andere woorden, alleen maar 'stank voor dank' bieden).

Er worden in deze scriptie dus zeven deservingness criteria onderscheiden. Bij de vraag: 'is er sprake van behoefte' speelt het criterium 'algemene erkenning van behoefte' een rol. In de moderne sociale zekerheid uit deze erkenning zich door middel van sociale risico's. Indien is vastgesteld dat iemand inderdaad behoeftig is, moet daarna worden ingegaan op de vraag in welke mate de hulpverlener bereid is om deze persoon te helpen. Hierbij spelen de criteria omvang, nabijheid, verantwoordelijkheid ex-post, verantwoordelijkheid ex-ante, reciprociteit en houding een rol.

Een voorbeeld ter illustratie

De deservingness criteria staan niet los van elkaar. Zo zal bijvoorbeeld van iemand van wie vast staat dat deze niet meer op eigen krachten in zijn bestaan kan voorzien, niet meer zoveel geëist worden om terug te doen (in termen van reciprociteit) dan van iemand die nog prima kan werken. Toch gaan alle criteria in op een andere vraag. Er kan steeds een *ceteris paribus*¹⁵ clause worden gehanteerd: als een persoon op alle criteria hetzelfde 'scoort' als een andere persoon, op één dimensie na, dan zal dit verschil wel degelijk gevolgen hebben voor het vaststellen van het recht op uitkering.

Aan de hand van een voorbeeld worden nu situaties geschetst die aangeven hoe de dimensies gebruikt kunnen worden. Twee personen scoren hier steeds verschillend op één dimensie. Per dimensie kan dan zeer eenvoudig worden vastgesteld wie in dat geval het meest 'deserving' is. Indien echter alle dimensies samen worden geanalyseerd, is het zeer lastig om te bepalen wie het meest in aanmerking komt voor een uitkering. Er wordt uitgegaan van twee mannen, Des en Erving, beide 35 jaar, en woonachtig in hetzelfde fictieve dorp. Een volgend uitgangspunt is dat er in het dorp slechts één uitkering kan worden uitgedeeld die niet kan worden opgedeeld. De uitkering moet naar Des of naar Erving gaan.

Des en Erving kloppen allebei aan bij de uitkeringsinstantie. Ze zijn beiden ziek. Des heeft last van een whiplash, Erving heeft zijn been gebroken. De beenbreuk van Erving is veel evidentier en breder geaccepteerd. Erving zal dus beter scoren op de dimensie die ingaat op de algemene erkenning van de aard van de behoefte. Toch stelt de keuringsarts vast dat beiden behoeftig zijn. Hij vraagt zich vervolgens af in welke mate hij, namens het dorp, bereid is om de broers te helpen.

Des woont alleen thuis. Erving woont samen met Iteria, een succesvolle en rijke zakenvrouw. Hij wordt nu onderhouden door haar. Qua omvang van het probleem scoort Des dus beter, want hij heeft

¹⁵ Ceteris paribus betekent letterlijk: alle andere omstandigheden gelijk houdend.

niemand in de buurt die voor hem kan zorgen. Hij heeft een groter probleem. Des woont hier sinds kort, Erving al zijn hele leven. Des is opgegroeid in een punkgemeenschap en heeft een flinke hanenkam, wat met name de oudere bewoners afschrikt. Erving zal dus eerder geholpen worden, hij woont al veel langer in het dorp en hoort er meer bij. Op de dimensie nabijheid scoort Erving dus beter. Vervolgens heeft de dokter vastgesteld dat Des met zijn whiplash nauwelijks meer iets kan doen. Erving daarentegen, kan met zijn gebroken been nog best licht administratief werk doen. Erving draagt dus meer 'verantwoordelijkheid ex-post': hij kan beter in zijn eigen bestaan voorzien dan Des, en is daarmee minder rechthebbend. De roddels in het dorp maken al snel duidelijk dat Des zijn whiplash heeft opgelopen tijdens een wilde punkrally door het bos, die door de burgemeester was verboden. Erving heeft zijn beenbreuk opgelopen doordat een collega met een zware paal tegen hem opliep. Qua oorzaak is Erving dus meer 'deserving': hij kan niets doen aan het optreden van zijn klacht, terwijl Des enige mate van verwijtbaarheid ('verantwoordelijkheid ex-ante') kan worden aangerekend. Qua reciprociteit verschillen de broers ook. Des werd ziek tijdens zijn tweede dag werken ooit. Erving heeft echter al jaren gewerkt, en scoort dus 'hoger' vanwege zijn arbeidsverleden. Ondanks zijn whiplash maakt Des echter duidelijk dat hij gewoon wil blijven werken, en graag meedoet aan het omscholingstraject dat het dorp heeft bedacht. Erving vindt het wel weer welletjes met werken, hij voelt weinig voor dat administratieve werk. Iteria zal wel voor hem zorgen. Deze uiting van reciprociteit is dus in het voordeel van Des: hij is bereid mee te werken, Erving stelt zich recalcitrant op. Tenslotte geeft Des aan dat hij, als hij weer hersteld is en fulltime kan werken, zijn uitkering zal terugbetalen. Ook dit spreekt in zijn voordeel. De broers worden ook getest op hun houding. Van Des is bekend dat hij nooit vrijwilligerswerk heeft verricht, terwijl Erving vanaf zijn jeugd al actief is geweest bij verschillende organisaties die tot doel hebben het dorp te promoten. Deze houding van Erving steekt dus ver boven die van Des uit. Op dit moment is Erving echter erg gepikeerd over zijn beenbreuk en dat laat hij merken ook. Des is echter vriendelijk en maakt een gezellig praatje met zijn hulpverleners, die zijn huidige houding daardoor positiever beoordelen dan die van Erving. Erving geeft aan dat hij in de toekomst graag anderen wil gaan helpen die ook beenbreuken hebben opgelopen, terwijl Des gewoon zelf wel weer wil gaan werken, maar geen zin heeft om ooit nog iets voor een ander te betekenen. In de toekomst valt te verwachten dat Erving dus een betere houding laat zien dan Des. Dat maakt hem op dat punt weer meer rechthebbend.

Al met al scoren Des en Erving dus nogal verschillend op alle dimensies. Als er steeds één dimensie wordt geanalyseerd, is het duidelijk wie het meest 'deserving' is. Alle dimensies samen maakt de beslissing een stuk moeilijker. Wie heeft er meer recht op een uitkering? Er is maar één uitkering te vergeven, en het ziet er niet naar uit dat de vraag wie die krijgt, makkelijk te beantwoorden is. Komt Des hier eerder voor in aanmerking, of Erving? Hier speelt de kwestie van hiërarchie van deservingness criteria een expliciete rol. Welke criteria wegen het zwaarst?

Het antwoord op deze vraag is lastig vast te stellen: 'There always must exist, so many circumstances of age, sex, previous habits, muscular, or mental, strength, to be taken into account, that society is absolutely incapable to fix any standard, or to prescribe any rule, by which the claim of right to benefit of the public provision shall absolutely be determined' (Katz, 1989, p. 13). Het is lastig, zo niet onmogelijk, om één standaard op te stellen aan de hand waarvan alle gevallen van behoefteigheid beoordeeld kunnen worden. Het ligt ook niet in de doelstelling van deze scriptie om dat te doen. Het ligt wel in de doelstelling van deze scriptie om te analyseren welke criteria de overheid gebruikt bij de motivering van diverse socialezekerheidswetten. Ook de hiërarchie van deservingness criteria kan dan onderzocht worden. Dan blijkt of sommige criteria van groter belang worden geacht dan andere. Deze kwestie wordt behandeld in hoofdstuk 3 (waar naar voren komt welke criteria door de tijd (1970-2000) in Nederland per sociaal risico worden gebruikt). Uiteindelijk levert deze analyse iets op over de gehanteerde normen en waarden die de overheid hanteert om haar sociale zekerheidsbeleid te rechtvaardigen; oftewel de moraal van het verhaal.

Hoofdstuk 3. Moraal en Sociale Zekerheid in Nederland (1970-2000)

*'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'*¹⁶

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tweede deelvraag, die ingaat op deservingness criteria in Nederland van 1970 tot 2000, behandeld. Hiertoe worden voor een aantal wetten (die betrekking hebben op de sociale risico's ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom) het beleid en de motivering hiervan van de wetgever vanaf 1970 tot 2000 beschreven aan de hand van de voorwaarden voor het recht op, de personenkring, de hoogte van en de duur van de uitkering. Hierbij wordt uitsluitend aandacht besteed aan de bepalingen zoals deze gelden voor (potentiële) uitkeringsgerechtigden die legaal in Nederland verblijven. De maatregelen die bijvoorbeeld gericht zijn op werkgevers komen dus niet aan de orde. Centraal in deze scriptie staat immers de relatie tussen hulpgever (overheid) en hulpontvanger (uitkeringsgerechtigde). Ook overgangsbepalingen die vaak worden gehanteerd als interim-regeling tussen 'oude' en 'nieuwe' bepalingen worden, vanwege hun tijdelijke en niet-fundamentele karakter, niet behandeld. Startpunt is steeds de situatie zoals deze in 1970 gold. Daarna worden de veranderingen tot aan 2000 besproken. Vervolgens komt in een analytisch deel de beschrijving van deservingness criteria aan bod zoals deze zijn te herkennen in dit beleid (en de bijbehorende motivering van de wetgever). Op deze manier ontstaat per sociaal risico een beschrijving van criteria die in een concluderende paragraaf naast elkaar worden gelegd en vergeleken. Het hoofdstuk wordt als volgt ingedeeld. In paragraaf 2 komen de sociale risico's ziekte en arbeidsongeschiktheid aan bod (aan de hand van de ZW, WAO, AAW, WAZ en Wajong). In paragraaf 3 staat het werkloosheidsrisico, dat behandeld wordt aan de hand van de WW en de Abw, centraal. In paragraaf 4 komt het sociale risico ouderdom (aan de hand van de AOW) aan bod. In de concluderende paragraaf 5, tenslotte, worden de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk met elkaar vergeleken.

3.2. Ziekte en arbeidsongeschiktheid

In deze paragraaf staan de sociale risico's ziekte en arbeidsongeschiktheid centraal. Samen worden deze risico's wel 'incapacity for work' (ongeschiktheid tot werken) genoemd (Pieters, 1993, p. 63). Ziekte slaat dan op kortdurende ongeschiktheid, arbeidsongeschiktheid (zoals het begrip wordt gehanteerd in de Nederlandse wetgeving) slaat op een langdurig onvermogen tot het verrichten van arbeid. In Nederland wordt de inkomensschade die als gevolg van deze ongeschiktheid optreedt, opgevangen door een aantal sociale zekerheidsregelingen. De ZW biedt een uitkering bij kortdurende ziekte. De WAO en de AAW (die in 1998 is vervangen door de WAZ en de Wajong) bieden een uitkering bij langdurige arbeidsongeschiktheid. In deze paragraaf wordt eerst de ZW behandeld, en vervolgens de WAO, AAW, WAZ en Wajong. In de laatste sub-paragraaf worden de deservingness criteria die in dit beleid te herkennen zijn, beschreven.

3.2.1. Ziektewet

De ziektewet is de oudste nog bestaande sociale zekerheidsregeling en dateert uit 1913 (Noordam, 1996, p. 104). Zij is echter pas in 1930 in werking getreden, na een lang debat over met name de uitvoering (Roebroek en Hertogh, 1998, p. 143). De ziektewet beoogt werknemers, indien zij wegens ziekte ongeschikt zijn tot het verrichten van hun eigen arbeid, gedurende het eerste jaar van die ongeschiktheid een uitkering te waarborgen, welke gerelateerd is aan het door hen gederfde loon.

¹⁶ Citaat van de Commissie Van Rhijn (overgenomen uit TK 74/75, 13231, nr. 3, p. 42), die de taak had om de sociale zekerheid in Nederland na de Tweede Wereldoorlog vorm te geven.

Voorwaarden voor het recht op uitkering

De voorwaarden voor het recht op uitkering geven aan welke factoren van invloed zijn bij het aanspraak maken op een uitkering. De eerste voorwaarde is het zich voordoen van ziekte. Ziekte wordt in de ZW erkend indien er sprake is van een aandoening die direct betrekking heeft op de uitoefening van het eigen beroep. Het is dus niet van belang of iemand met zijn ziekte nog wel in staat is enig ander werk te verrichten: het gaat alleen om ongeschiktheid ten aanzien van het eigen werk (art. 19). Van wezenlijk belang daarbij is dat de ziekte invloed heeft op het functioneren tijdens het werk¹⁷ (TK 62/63, 7171, nr. 8, p. 15). Als de aandoening geen invloed heeft op het functioneren, bestaat er geen recht op een uitkering krachtens de ZW (zo zal dus een voetballer met een gebroken voet wel aanspraak kunnen maken op een uitkering, maar een typist met dezelfde klacht niet). Vervolgens is niet van belang of de persoon in kwestie zichzelf ziek acht, maar of dit 'rechtstreeks en objectief' (art. 19) vast te stellen is door iemand die door de wet daartoe bevoegd is (art. 28). Iemand is dus pas ziek in de ZW als een (erkende) dokter dat constateert. Hier speelt bijvoorbeeld het probleem van whiplash. De Centrale Raad van Beroep, het hoogste beroepsorgaan in de sociale zekerheid, heeft in twee verschillende zaken werknemers met whiplash-klachten het recht op ZW niet toegekend (CRvB 10 augustus 1994, CRvB 25 juni 1997) omdat de behandelend arts de pijn niet objectief kon vaststellen. Hier tegenover staat de 'medicalisering van de maatschappij', die juist maakt dat door een toenemende kennis en verbeterende onderzoeksmethoden juist steeds meer ziektes erkend worden (TK 90/91, 22228, nr. 3, p. 6).

Soms kan het voor de zieke goed zijn om tijdens de ziekteperiode toch door te werken, maar dan met minder uren of minder belasting, om de band met de arbeidsmarkt niet te verliezen. In een enkel geval kan ook bepaald worden dat iemand ander werk moet gaan verrichten dan zijn eigen werk. Het gaat in dat laatste geval om situaties waarin de band met het eigen werk al enige tijd is verbroken en waarbij duidelijk is dat de ziekte permanente ongeschiktheid zal opleveren voor het eigen werk (Noordam, 1996, p. 112). Deze bepalingen staan in artikel 30. De betekenis die aan dit artikel is gegeven, is gewijzigd in 1992 bij de invoering van de wet TAV (Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume, TK 90/91, 22228, nr. 3). Toen is bepaald dat de uitvoering van dit artikel meer het karakter van 'reïntegratie' moet krijgen in plaats van 'arbeidstherapeutisch' (p. 44). Er moet meer nadruk komen te liggen op de reïntegratie van zieke werknemers naar, in eerste instantie, hun eigen werk, maar als dat niet mogelijk is, naar een passende andere functie (p. 77). De terugkeer van zieke werknemers naar de arbeidsmarkt moet sneller en dwingender gebeuren, om te voorkomen dat de grote aantallen zieken en arbeidsongeschikten (de wetgever geeft aan dat Nederland in Europa het meeste geld besteedt aan ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen) nog verder zullen toenemen. Werknemers die passende arbeid weigeren, riskeren sinds 1992 een sanctie. De AAW en WAO zijn bij de introductie van de TAV op een soortgelijke manier gewijzigd.

Personenkring

De personenkring van de ZW bestaat uit werknemers (art. 20). Alleen zij kunnen aanspraak maken op een ZW-uitkering. Een werknemer is (Noordam, 1996, p. 54-55), in de zin van de ZW, een natuurlijke persoon die een dienstbetrekking heeft in Nederland. Voorwaarden van een dienstbetrekking zijn dat de werknemer verplicht is de arbeid persoonlijk te verrichten, dat hij daarvoor in ruil loon ontvangt en dat er sprake is van een gezagsverhouding tussen werkgever en werknemer (de werkgever moet de werknemer aanwijzingen kunnen geven waaraan de werknemer zich dient te houden). Vanaf 1980 zijn werknemers ouder dan 65 jaar uitgesloten van recht op ZW. Er vond teveel oneigenlijk gebruik plaats. Veel oudere werknemers meldden zich vlak voor het bereiken van de leeftijd van 65 ziek, en ontvingen dan bij het bereiken van deze leeftijd naast hun pensioen ook ziektegeld (Stb. '79, 710). Ziekte van zelfstandige ondernemers wordt niet verzekerd door de ZW. De wetgever geeft bij de behandeling van de ZW in 1905 al aan dat zelfstandigen niet onder de werkingssfeer van de ZW vallen omdat met name de premie-inning bij zelfstandigen lastig uitvoerbaar is. Er bestaat geen goed zicht op hun 'ongeregelde' inkomsten (TK 04/05, 120, nr. 3, p. 23).

¹⁷ Een uitzondering wordt hierbij gemaakt voor zwangere vrouwen. Bij hen is het optreden van zwangerschap voldoende grond om aan te nemen dat zij niet meer kunnen werken.

Hoogte

De hoogte van de uitkering wordt vastgesteld aan de hand van een percentage van het laatstverdiende loon (art. 29). In 1970 bedroeg dit percentage 80%. De reden dat zieke werknemers niet hun volledige loon krijgen doorbetaald, is dat de wetgever bang is dat werknemers in dat geval hun ziekte zouden simuleren (Handelingen 12/13, p. 2749). Door niet het volledige loon door te betalen, verwacht de wetgever dus dat werknemers zich alleen ziek melden als ze ook echt ziek zijn. Eén groep werknemers kreeg wel recht op volledige doorbetaling tijdens ziekte: zwangere vrouwen. Zij kunnen hun zwangerschap immers niet simuleren (en voor alle zekerheid is er een verklaring van een verloskundige vereist; zie art. 29a) en daarom bestaat er geen rechtvaardigingsgrond om hen minder te geven dan 100% van hun laatstverdiende loon. Ook nu nog hebben zwangere vrouwen recht op volledige doorbetaling van hun loon (art. 29a).

In 1985 is bepaald dat de hoogte van de ZW-uitkering gefaseerd (in 1985 naar 75%, in 1986 naar 70%) verlaagd wordt naar 70% van het laatstverdiende loon. De wetgever wijst allereerst als motivatie op een overeenkomstig advies van de SER uit 1982. De SER adviseerde dit onder andere naar aanleiding van de noodzakelijke bezuinigingen in de collectieve sector. Vervolgens geeft de wetgever aan dat deze verlaging voor veel werknemers geen gevolgen hoeft te hebben. De meeste werknemers hebben namelijk CAO-bepalingen waardoor de werkgever bij ziekte hun ZW-uitkering aanvult tot 100%. Diezelfde afspraak kunnen ze nu weer maken. Deze maatregel hoeft dus niet tot een vermindering van de hoogte van de uitkering te leiden, maar slechts tot een privatisering van de financiering¹⁸ (TK 84/85, 18752, nr. 3).

In 1996 is een fundamentele wijziging opgetreden in de financiering van de ZW met de invoering van de WULBZ (Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsplicht Bij Ziekte, TK 95/96, 24439, nr. 3). Voor deze datum werden de ZW-uitkeringen grotendeels gefinancierd middels een collectief stelsel. Vanaf 1996 moet de werkgever de ZW-uitkeringen voor zijn eigen werknemers geheel uit eigen middelen betalen. Hij is dus zelf financieel verantwoordelijk voor de loondoorbetaling bij ziekte. Het kabinet verwacht dat de werkgever hierdoor meer inspanningen zal verrichten om de zieke werknemer zo spoedig mogelijk weer aan het werk te helpen. Het gevaar dreigt echter dat bepaalde groepen mensen nu minder kans maken op een baan omdat de werkgever bij sollicitaties extra aandacht zal besteden aan het verkrijgen van gezonde werknemers van wie hij verwacht dat ze niet snel ziek zullen worden (iets dat 'risicoselectie' wordt genoemd). Ziekte van zijn werknemers voelt hij immers direct in zijn eigen portemonnee. Zo kan verwacht worden dat de werkgever liever mannen zal aannemen omdat deze niet zwanger kunnen worden¹⁹. Vrouwen zouden hier de dupe van kunnen worden. Om dit te voorkomen betaalt de overheid (en niet de werkgever) in dit geval de uitkering (p. 38). Er bestaat nog een aparte groep die met ingang van 1996 recht heeft gekregen op een uitkering ter hoogte van 100% van het laatstverdiende loon die ook gefinancierd wordt door de overheid: mensen die door orgaandonatie ziek zijn geworden. Ziekte als gevolg van orgaandonatie wordt door de overheid niet beschouwd als een risico dat de werkgever hoeft te dragen: het is een algemeen risico waarvoor de gemeenschap verantwoordelijkheid draagt. Op deze manier hoopt de wetgever dat orgaandonatie gestimuleerd wordt (p. 68).

Duur

Recht op een ZW-uitkering blijft bestaan zolang de ziekte voortduurt, met een maximum van 52 weken (art. 29). Bij de bespreking van de ziekwet in 1913 werd voorgesteld om de uitkering maximaal een half jaar te laten duren. Dat werd 'bijzonder kort' bevonden. Bij amendement VI werd de

¹⁸ Opmerkelijk is dat enkele regels later wordt opgemerkt dat deze verlaging een positieve werking heeft voor werkgevers: door de verlaging van de hoogte van de ZW hoeven zij minder premie af te dragen. Aan de CAO-bepalingen (die de wetgever daarvoor juist noemde als argument om duidelijk te maken dat veel werknemers er netto niet op achteruit gaan) die maken dat veel werkgevers nu juist meer geld moeten uittrekken om het ziektegeld op te trekken naar 100% wordt blijkbaar niet meer gedacht.

¹⁹ Opmerkelijk bij deze redenering is dat er niet wordt ingegaan op de specifieke rol van zwangerschap binnen het ziektebegrip van de ZW. Immers, ook voor werklozen met een ziekteverleden kan dezelfde redenering worden gebruikt: zij lopen ook het risico uitgeselecteerd te worden vanwege hun potentieel gevaar ziek te worden.

maximale duur toen gewijzigd in twaalf maanden, omdat deze periode nog steeds een tijdelijk karakter draagt (de ZW is in het leven geroepen voor kortdurende ziekte), maar iets meer ruimte geeft aan mensen die 'eens wat lang ziek zijn, aangetast door een hevige ziekte waarvan zij niet binnen zes maanden af zijn' (Handelingen 12/13, p. 2748). Zwangere vrouwen krijgen 6 weken voor de vermoedelijke datum van bevalling en 6 weken na de bevalling een uitkering op grond van de ZW (art. 29a). Mochten er echter complicaties optreden, dan kan de uitkering verlengd worden tot maximaal een jaar na de bevalling. Op deze manier hoopt de wetgever de arbeidsmarktpositie van de vrouw te bevorderen. Door een zwangerschapuitkering te verstrekken, hoeft de vrouw zich niet definitief terug te trekken van de arbeidsmarkt, maar kan zij na zwangerschap weer aan het werk (Noordam, 1996, p. 119). In 1990 is deze bepaling gewijzigd (TK 88/89, 21106, nr. 3). Vanaf dat moment bestaat er een recht op zwangerschapverlof van in totaal 16 weken (dit is bij amendement geregeld (nr. 9); in het oorspronkelijke voorstel werd gesproken van 14 weken) die verdeeld mogen worden rond de vermoedelijke datum van bevalling. De mogelijkheden tot flexibilisering van het opnemen van zwangerschapverlof zijn dus verruimd. De wetgever sluit hiermee aan bij een maatschappelijke behoefte (TK 88/89, 21106, nr. 3, p. 8-9).

3.2.2. *Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering*

In 1967 is de WAO ingevoerd. Deze werknemersverzekering verving de Ongevallenwet en de Invaliditeitswet. De Ongevallenwet verzekerde het zogenaamde 'risque professionnel': arbeidsongeschiktheid die tijdens het werk is ontstaan. De Invaliditeitswet verzekerde het 'risque social': alle overige ongevallen die buiten het werk om zijn gebeurd. Het was met name deze Invaliditeitswet die door de wetgever in de jaren zestig als 'volstrekt ontoereikend' werd getypeerd (TK 62/63, 7171, nr. 3, p. 1). Het verschil tussen het 'risque social' en het 'risque professionnel' werd bij de invoering van de WAO in 1967 niet langer aanvaardbaar geacht²⁰. Met de invoering van de WAO in 1967 bestond er voortaan één uniforme regeling voor arbeidsongeschiktheid van werknemers, ongeacht de oorzaak hiervan. De wetgever formuleert het als volgt: '(...) in het sociaal politieke denken is 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' (TK 62/63, 7171, nr. 3, p. 2). In de jaren negentig onderstreept het kabinet dit standpunt opnieuw (TK 90/91, 22228, nr. 3, p. 17).

Voorwaarden voor het recht op uitkering

De voorwaarden voor het recht op WAO gaan met name in op de definitie van arbeidsongeschiktheid. Er is sprake van arbeidsongeschiktheid, indien de belanghebbende als gevolg van ziekte of gebreken niet meer in staat is om met algemeen geaccepteerde arbeid het inkomen te verdienen dat een met hem vergelijkbare persoon zonder die ziekte nog wel kan verdienen (Noordam, 1996, p. 133). Een essentieel verschil met de ZW is dus dat deze betrekking heeft op ongeschiktheid voor het eigen werk, terwijl de WAO arbeidsongeschiktheid voor werken in het algemeen verzekert. Bij de ZW staat dan ook terugkeer naar het eigen werk centraal, terwijl het bij de WAO gaat om 'de weer naar het bedrijfsleven terugkerende verzekerde, waar dat voor hem passend is' (TK 62/63, 7171, nr. 3, p. 4). Een tweede essentieel onderscheid in het arbeidsongeschiktheidsbegrip van de ZW ten opzichte van de WAO is dat de ongeschiktheid anders wordt vastgesteld. De ZW gaat uit van een medisch begrip, terwijl de WAO uitgaat van een meer economisch begrip (Noordam, 1996, p. 134). In de ZW wordt vastgesteld dat iemand (tijdelijk) niet meer geschikt is voor zijn eigen werk en derhalve ziek is. In de WAO wordt vastgesteld wat iemand vroeger verdiende en wat hij na het optreden van de ongeschiktheid, met inachtneming van opleiding en vroeger beroep, nog kan verdienen (art. 18). Iemand die bijvoorbeeld ooit per maand 5000 gulden verdiende, en na arbeidsongeschiktheid nog in

²⁰ Een voorbeeld kan dit illustreren. Een werknemer met syfilis die van de salontrap van het schip waar hij op dat moment werkte was gegleden kreeg geen uitkering op grond van de (zee)Ongevallenwet omdat zijn glijpartij gevolg zou zijn van zijn syfilis (wat kan leiden tot spastische bewegingen), een aandoening die de werknemer niet door werken heeft opgedaan. Hij kon derhalve alleen maar aanspraak maken op de (in hoogte veel lagere) Invaliditeitsregeling (Schilthuis, 1938, p. 171).

staat is 3000 gulden te verdienen, is dan voor 40%²¹ arbeidsongeschikt. Hoeveel iemand nog kan werken, wordt vastgesteld door een bij wet bevoegd persoon. De wetgever geeft aan dat dit systeem noodzakelijk is voor een regeling die zowel het risqué social als het risqué professionel verzekert: 'Slechts indien de handicap er toe leidt, dat ook loonkundig bezien van invaliditeit sprake is, zal een arbeidsongeschiktheidsuitkering op haar plaats zijn' (TK 62/63, 7171, nr. 15, p. 8). De ongeschiktheid moet dus leiden tot een vermindering van verdiencapaciteit. Vervolgens heeft een werknemer pas recht op een WAO-uitkering vanaf 15% arbeidsongeschiktheid. De SER heeft zich, net als enkele Tweede Kamerleden, in een advies uitgesproken voor een ondergrens van 25%. Als de grens lager zou liggen, bestaat er het risico van 'onregelmatigheden' en 'geknoei' (TK 62/63, 7171, nr. 15, p. 8). De regering achtte 15% echter meer op zijn plaats; deze ondergrens is immers van een 'zodanige importantie, dat het te ver zou voeren indien daarvoor (gevallen van arbeidsongeschiktheid tussen de 15 en 25%, RE) geen schadeloosstelling zou worden gegeven' (TK 62/63, 7171, nr. 3, p. 15). In een latere fase van het wetsontwerp verweert de wetgever zich verder tegen de opmerkingen rondom 'onregelmatigheden' en 'geknoei' door te stellen dat hoe hoger de ondergrens komt te liggen, hoe meer kans er zal bestaan op fraude, omdat er dan immers meer mensen worden uitgesloten van een uitkering (TK 62/63, 7171, nr. 15, p. 9).

In 1992 is de wet TAV (TK 90/91, 22228, nr. 3) in werking getreden. De wetgever constateerde dat de aantallen arbeidsongeschikten veel te hoog zijn. De TAV bepaalde dat er meer aandacht moest komen voor de reïntegrerende functie van de WAO. Er dienden meer herkeuringen plaats te vinden. Verder riskeren arbeidsongeschikten, net als in de ZW, vanaf 1992 een sanctie bij het niet accepteren van passend werk. In 1993 wordt het arbeidsongeschiktheidsbegrip gewijzigd door de invoering van de wet TBA (Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen (TK 92/93, 22824, nr. 3)). Er moet, zo stelt de wetgever, meer nadruk komen te liggen op wat iemand na zijn arbeidsongeschiktheid nog kan, ongeacht zijn opleiding en vroeger beroep, zoals dat in het 'oude' begrip gebruikelijk was. De zinsnede 'met inachtneming van opleiding en vroeger beroep' wordt dus weggehaald uit artikel 18. De nadruk komt daarmee te liggen op alle 'algemeen geaccepteerde arbeid waartoe de werknemer met zijn krachten en bekwaamheden toe in staat is' (p. 22). Op deze manier hoopt de wetgever meer nadruk te leggen op reïntegratie van arbeidsongeschikten naar de arbeidsmarkt. De redenen voor deze ombuiging zijn vervolgens ook van financiële aard. De grote aantallen arbeidsongeschikten maken dat er grote collectieve lasten zijn voor de samenleving. Door deze maatregel probeert de wetgever de instroom in de WAO tegen te gaan en de uitstroom te bevorderen. Dit wordt tevens gedaan door meer herkeuringen te gaan verrichten. Arbeidsongeschikten zullen vaker te maken krijgen met herkeuringen die bepalen of ze, door het nieuwe arbeidsongeschiktheidsbegrip, nog steeds in dezelfde mate arbeidsongeschikt zijn en of het mogelijk is om herintrede naar de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Diverse fracties in de Tweede Kamer pleitten voor vrijstelling hiervan voor mensen die 'onomkeerbaar' arbeidsongeschikt zijn. Volgens de wetgever bestaat een dergelijke staat van arbeidsongeschiktheid niet (p. 35). Het is immers geen medisch begrip, maar een economisch verlies van verdiencapaciteit. Ook voor deze groep moet dus getracht worden om hen aan de arbeidsmarkt deel te laten nemen. In het algemeen moet de activerende werking van de WAO dus worden vergroot.

Personenkring

De personenkring van de WAO bestaat uit werknemers (art. 3-7). Het werknemersbegrip is hetzelfde als dat in de ZW. Er bestaat in de WAO geen recht op uitkering na het bereiken van de leeftijd van 65, omdat er dan aanspraak gemaakt kan worden op de AOW (TK 62/63, 7171, nr. 3, p. 14). Bij de invoering van de WAO erkent het kabinet dat er sprake is van een probleem voor arbeidsongeschikte zelfstandigen en jonggehandicapten, maar geeft aan dat hun probleem in een nog te ontwerpen wet aan de orde zal komen (TK 62/63, 7171, nr. 3, p. 2). Deze wet, de AAW, komt in 1976 tot stand.

²¹ $(5000-3000)/5000=0.4$. Merk hierbij op dat iemand die door een ongeval dezelfde beperkingen heeft opgelopen (met andere woorden, ook nog maar 3000 gulden kan verdienen), maar voorafgaand aan zijn ongeval bijvoorbeeld 10000 gulden verdiende, door deze systematiek $(10000-3000)/10000=0.7$, oftewel 70% arbeidsongeschikt is.

Hoogte

De hoogte van de uitkering is tot 1993 afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid en het laatstverdiende loon²². De WAO onderscheidt zeven arbeidsongeschiktheidsklassen. Afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid bestaat er recht op een bepaald percentage van het laatstverdiende loon. Figuur 1 geeft een overzicht. Hierin valt af te lezen dat er in 1985 en 1987 verandering is gekomen in deze uitkeringspercentages. De belangrijkste reden hiervoor is dat de collectieve lasten te hoog dreigden te worden, zodat het sociale zekerheidsstelsel onder druk kan komen te staan (TK 84/85, 18664, nr. 3 en TK 85/86, 19383, nr. 3). Om dit tegen te gaan, moet het niveau van uitkeringen worden verlaagd.

Figuur 1. Uitkeringspercentages WAO vanaf 1970

Mate van arbeidsongeschiktheid	Uitkeringspercentage 1970	Uitkeringspercentage 1985	Uitkeringspercentage 1987
15-25%	10	9,5	14
25-35%	20	17,5	21
35-45%	30	26,5	28
45-55%	40	35,5	35
55-65%	50	44,5	42
65-80%	65	57,5	50,75
80-100%	80	70,5	70

Iemand die gedeeltelijk arbeidsongeschikt was (dat wil zeggen minder dan 80%), ontving soms toch een volledige uitkering (als ware hij 100% arbeidsongeschikt), indien zijn kansen op de arbeidsmarkt te gering werden ingeschat. Dit werd 'verdiscontering van de werkloosheid' genoemd. Het werd ingevoerd omdat de wetgever vond dat de 'door de handicap verminderde mogelijkheden om weer arbeid te verkrijgen' in de 'beschouwingen dienen te worden betrokken' (TK 62/63, 7171, nr. 3, p. 26). In 1987 zijn deze verdisconteringsbepalingen in de WAO (en de AAW) afgeschaft (TK 85/86, 19256, nr. 3). De uitvoerders van de WAO en AAW verklaarden veel gedeeltelijk arbeidsongeschikten volledig arbeidsongeschikt, tenzij er duidelijk, snel en eenvoudig een baan gevonden kon worden. Het gevolg was dat grote groepen mensen in de WAO (en de AAW) een volledige uitkering kregen. 'Principieel' (p.2) is de wetgever van mening dat de verdiscontering leidt tot ongelijke situaties tussen gedeeltelijke arbeidsongeschikten (die toch een volledige WAO-uitkering ontvangen) en arbeidsgeschikte werklozen die wellicht ook maar hele kleine kansen hebben op het vinden van een baan, maar desondanks een in hoogte veel onaantrekkelijkere uitkering (WW of Abw) hebben. Dit verschil is niet te rechtvaardigen. Arbeidsmarktfactoren mogen geen invloed hebben op de mate van arbeidsongeschiktheid. Van belang is dat de betrokkene geschikt is voor bepaalde banen en niet of deze banen ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. Het gaat dus om het vermogen om arbeid te verrichten. Door het afschaffen van de verdisconteringsbepalingen hoopt de wetgever de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten te bevorderen.

Een belangrijke wijziging vindt vervolgens plaats in 1993 met de invoering van de wet TBA (TK 92/93, 22824, nr. 3). Er bestaat een 'dringende maatschappelijke noodzaak' (p. 34) tot ombuigingen in de WAO. Deze noodzaak was al ingegeven in een brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (TK 90/91, 22187, nr. 1-2) waarin werd aangegeven dat er bezuinigd moet worden, omdat het aantal arbeidsongeschikten, en de hierbij horende hoge collectieve lasten, veel en veel te hoog is. Premier Lubbers noemt in het najaar van 1990 Nederland zelfs 'ziek' (Roebroek en Hertogh, 1998, p. 398). De minister kondigt in deze brief de veranderingen aan die uiteindelijk pas in 1993 tot een wetswijziging leiden. Er ontstaat na deze brief namelijk een 'WAO-crisis' (Roebroek en Hertogh, 1998, p. 437) waarbij de emoties hoog oplopen. Het kabinet Lubbers weet zich met moeite staande te houden. De wetgever geeft in 1993 aan dat de vraag niet langer is *of* er veranderingen moeten komen, maar *welke* veranderingen er moeten komen. Met de TBA wordt de hoogte en de duur van de uitkering voortaan mede afhankelijk gemaakt van de leeftijd van de arbeidsongeschikte. De wetgever wil zo een

²² De wetgever acht deze koppeling aan het laatstverdiende loon 'verantwoord' (TK 62/63, 7171, nr. 3, p. 16), maar ligt het niet verder toe.

relatie tot stand brengen tussen uitkering en betaalde premie. Het zou wenselijker zijn als hiervoor het feitelijke arbeidsverleden (en niet de leeftijd) kan worden gebruikt. Dit is echter om technisch-administratieve redenen niet mogelijk. Vandaar dat er gekozen is voor leeftijd. Leeftijd is een eenvoudig vast te stellen grootheid en is niet fraudegevoelig. Het geeft een 'redelijke benadering' (TK 92/93, 22824, nr. 3, p. 34) van het arbeidsverleden. De overheid realiseert zich dat dit vooral een 'praktische overweging' is en wil op termijn het recht gaan koppelen aan het feitelijke arbeidsverleden²³. De wet TBA introduceerde een loondervingsuitkering op basis van het laatstverdiende loon (daarin verandert dus niets) en een vervolguikering op basis van het minimumloon (plus een aanvulling²⁴). De uitkering wordt dan vanaf 1993 berekend door het betreffende uitkeringspercentage (zie figuur 1 onder 'uitkeringspercentage 1987') te vermenigvuldigen met ofwel het laatstverdiende loon ofwel het 'vervolgdagloon' (het bedrag op basis van de vervolguikering). Wie jonger is dan 33, krijgt direct een vervolguikering. Arbeidsongeschikten ouder dan 33 krijgen eerst een loongerelateerde uitkering en daarna een vervolguikering (zie ook figuur 2).

Duur

Recht op een WAO-uitkering blijft bestaan zolang de arbeidsongeschiktheid voortduurt en betrokkene de leeftijd van 65 nog niet heeft bereikt (art. 49). Dit betekent dus dat er aanspraak bestaat op een loongerelateerde uitkering tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Hierin is in 1993 verandering gekomen door de invoering van de wet TBA. In 1993 is de duur van de loongerelateerde uitkering tevens afhankelijk geworden van de leeftijd van de betrokkene. Wie jonger is dan 33 jaar op het moment van toekenning van de WAO-uitkering krijgt direct een vervolguikering. Wie ouder is dan 33, krijgt eerst een bepaalde tijd een loongerelateerde uitkering en daarna een vervolguikering. De vervolguikering duurt zolang de arbeidsongeschiktheid voortduurt en maximaal tot aan de leeftijd van 65. Figuur 2 geeft een overzicht.

Figuur 2. Duur van loongerelateerde uitkering vanaf 1993

Leeftijd bij toekenning WAO	duur loongerelateerde uitkering
<33	-
33-37	0,5 jaar
38-42	1 jaar
43-47	1,5 jaar
48-52	2 jaar
53-57	3 jaar
>58	6 jaar

3.2.3. Algemene Arbeidsongeschiktheidswet

De AAW biedt, net als de WAO, een geldelijke voorziening bij inkomensderving als gevolg van arbeidsongeschiktheid die langer duurt dan 52 weken. De AAW wordt dus, met andere woorden, toegekend na een jaar van ziekte. De AAW is in 1976 in werking getreden (Stb. '75, 674). De wetgever wilde al lange tijd een dergelijke regeling tot stand brengen. Er bestond namelijk behoefte aan een regeling voor met name twee groepen niet-werknemers die geen aanspraak konden maken op de WAO: zelfstandigen en vroeggehandicapten. Zij waren meestal aangewezen op een bijstandsuitkering, iets wat door de wetgever als ongewenst werd beschouwd (TK 74/75, 13231, nr. 3).

Voorwaarden voor het recht op uitkering

De eerste voorwaarde voor het recht op uitkering is dat de verzekerde arbeidsongeschikt is (art. 5). Het begrip arbeidsongeschiktheid verschilt niet van het begrip zoals dat in de WAO wordt gehanteerd²⁵. De wetgever heeft bij de invoering aangegeven dat er geen rechtvaardigingsgrond bestaat om het arbeidsongeschiktheidsbegrip in de AAW anders in te vullen dan in de WAO (TK 74/75, 13231, nr. 3,

²³ Dit is tot op heden nog niet gebeurd. In de Sociale Nota 2001 (TK 00/01, 27402, nr. 1-2, p. 80) geeft de wetgever aan hier op korte termijn verandering in te willen brengen.

²⁴ Deze aanvulling bedraagt 2% van het verschil tussen het laatstverdiende loon en het minimumloon, vermenigvuldigd met het aantal jaren dat de uitkeringsgerechtigde op zijn eerste WAO-dag ouder is dan 15 jaar.

²⁵ Voor zelfstandigen geldt dat niet hun looninkomsten, maar hun verdiensten uit hun eigen arbeid in de berekening worden meegenomen. Bij jonggehandicapten wordt uitgegaan van ongeschiktheid ten opzichte van het minimumloon.

p. 46). Een essentieel verschil is wel dat er pas recht bestaat op een uitkering bij een arbeidsongeschiktheidspercentage van 25%. Voor een WAO-uitkering is dit minimum 15%. De wetgever geeft aan dat de groep zelfstandigen de reden zijn voor dit verschil. Bij hen is vaak moeilijk vast te stellen of (met name een kleine) achteruitgang in inkomsten het gevolg is van arbeidsongeschiktheid of van slechte bedrijfsresultaten. Daarom heeft men ervoor gekozen om pas AAW toe te kennen vanaf 25% arbeidsongeschiktheid (TK 74/75, 13231, nr. 3, p. 54). In 1992 wordt de TAV van kracht. Vanaf dat jaar komt er, net als in de WAO, meer aandacht voor herkeuringen en reïntegratie naar de arbeidsmarkt. In 1993 komt de TBA tot stand. De TBA legt ook meer nadruk op reïntegratie en herkeuringen. Het arbeidsongeschiktheidsbegrip wordt op dezelfde manier als in de WAO gewijzigd.

Vanaf 1979 wordt er een inkomenseis toegevoegd aan de voorwaarden voor het recht op AAW (TK 78/79, 15706, nr. 3). Tot die tijd werd de uitkering verstrekt indien de betrokkene arbeidsongeschikt verklaard werd. Gehuwde vrouwen werden tot 1979 echter uitgesloten van een recht op uitkering. Toen zij dit recht in 1979 wel kregen, werd de inkomenseis ingevoerd om een al te grote toestroom op de AAW te voorkomen. Om aanspraak te maken op AAW moet er dan naast arbeidsongeschiktheid ook in het jaar voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid minimaal een bepaald inkomen zijn verdiend. Er ontstond veel kritiek op deze voorwaarde. Hoewel gehuwde vrouwen vanaf 1979 aanspraak konden maken op AAW, hadden zij toch vaak te weinig inkomsten om aan de inkomenseis te voldoen. Met name parttime werkende vrouwen met een klein inkomen bleven zo bij arbeidsongeschiktheid alsnog uitgesloten van aanspraken. Dit werd gezien als indirecte discriminatie. Uiteindelijk besliste de rechter in 1992 (CRvB 23 juni 1992) dat er sprake moet zijn van 'enig' inkomensverlies om aanspraak te kunnen maken op een uitkering. De hoogte van het laatstverdiende loon maakt dan niet meer uit zolang er maar sprake is van inkomensverlies (hoe klein ook) als gevolg van arbeidsongeschiktheid (Noordam, 1996, p. 139).

Personenkring

Alle Nederlandse ingezetenen (jonger dan 65) en natuurlijke personen die in Nederland werken, vallen onder de personenkring van de AAW (art. 4). Werknemers kunnen echter aanspraak maken op een WAO-uitkering. Daarmee komt de AAW vooral terecht bij zelfstandigen en jonggehandicapten, zoals de wetgever ook beoogt. De reden dat zelfstandigen aanspraak mogen maken op een uitkering, is dat de wetgever constateert dat zelfstandigen zichzelf onvoldoende particulier hebben verzekerd voor het arbeidsongeschiktheidsrisico. De wetgever voelt daarom de verplichting om hen hierin tegemoet te komen, aangezien zij nu te vaak zijn aangewezen op een bijstandsuitkering (TK 74/75, 13231, nr. 3, p. 42). Jonggehandicapten krijgen uitkeringsrechten omdat zij geen kans maken om aan de arbeidsmarkt deel te nemen. Voordat ze 18 zijn, of hun opleiding hebben afgerond, zijn ze al arbeidsongeschikt (geworden). Om voor hen een gang naar de bijstand te besparen, krijgen ook zij aanspraak op de AAW (TK 74/75, 13231, nr.3, p. 44).

In 1962 had de SER in een advies aangegeven voorstander te zijn van uitkeringsrechten voor huisvrouwen (TK 74/75, 13231, nr.3, p. 34). Als zij arbeidsongeschikt raken, is er immers ook sprake van een probleem. In 1972 laat de SER dit advies weer los; hoewel zij het probleem nog steeds erkent, zal de uitvoering ervan problemen opleveren. De SER adviseert het kabinet de AAW uit te voeren via een inkomensdervingseis. Wie door arbeidsongeschiktheid inkomen verliest, kan dan aanspraak maken op een uitkering. In de uiteindelijke wet kiest de wetgever ervoor om de AAW als bodemvoorziening voor gezinnen (op sociaal minimumniveau) op te zetten. Huisvrouwen krijgen geen aanspraken op AAW. Het kabinet erkent dat er een probleem kan ontstaan wanneer taken van huisvrouwen door dure professionele gezinshulp moeten worden overgenomen. De Werkgroep Onvolledige Gezinnen wordt ingezet om dit probleem op te lossen (TK 74/75, 13231, nr.3, p. 64). Niet alleen huisvrouwen, maar alle gehuwde vrouwen worden expliciet uitgesloten van aanspraken op de wet. Zij betalen immers geen premie, terwijl hun echtgenoten dat wel doen. De wetgever realiseert zich dat dit aansluit bij rolpatronen uit de jaren vijftig, maar het invoeren van dit recht zou betekenen dat ook in de AOW een dergelijk zelfstandig recht zou moeten worden ingevoerd. Als ook de AOW gewijzigd zou moeten worden zou de invoering van de AAW te lang op zich laten wachten. De noodzaak voor de AAW is nu echter zo hoog, dat de wetgever ervoor kiest voorlopig gehuwde

vrouwen uit te sluiten (TK 74/75, 13231, nr.3, p. 63). De wetgever wil in een later stadium deze bepaling ongedaan maken. Overigens kunnen gehuwde vrouwen die werken wel aanspraak maken op een arbeidsongeschiktheidsuitkering door middel van de WAO, omdat zij via loonarbeid verzekerd zijn. In 1979 krijgen gehuwde vrouwen alsnog recht op de AAW. Er werd tegelijkertijd een inkomenseis geïntroduceerd. Iemand kan dan pas aanspraak maken op een AAW-uitkering als hij in het jaar voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid een bepaald minimaal inkomen heeft ontvangen. Voor bepaalde groepen werd deze eis niet gehanteerd, omdat deze voor hen onredelijk zou zijn. In 1979 zijn bij de introductie van deze eis de jonggehandicapten direct vrijgesteld. Andere groepen hebben in 1980 bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) deze vrijstelling ook gekregen. Jonggehandicapten zijn voordat ze op de arbeidsmarkt terecht komen al arbeidsongeschikt (geworden) en maken daarom geen kans meer om zelf door middel van arbeid een inkomen te verschaffen en aan de inkomenseis te voldoen. Het kabinet signaleerde bij de invoering van de AAW in 1976 al een 'principiële vraag' rondom het recht op levensontplooiing dat voor alle burgers moet gelden (TK 74/75, 13231, nr. 3, p. 44). Jonggehandicapten moeten ook het recht hebben op een normaal levenspatroon en krijgen daarom recht op AAW zonder aan de inkomenseis te hoeven voldoen (TK 78/79, 15706, nr. 3). In 1980 (Stb. '80, 263) is, bij AMvB, voor vier andere groepen ook een vrijstelling van deze eis geïntroduceerd. Ten eerste zijn dit arbeidsongeschikte zelfstandigen die fulltime hebben gewerkt, maar die toch 'ondanks hun volledige inzet' (p. 4 van de Nota van Toelichting behorende bij deze AMvB) slechte bedrijfsresultaten hebben behaald en derhalve aanspraak zouden moeten maken op de bijstand. Zij krijgen alsnog een uitkering via de AAW. Dit geldt ook voor de tweede groep: meewerkende echtgenoten. Veel zelfstandigen werken samen met hun echtgenoot. Hoewel deze meestal niet op de loonlijst staat, verricht deze wel veel werk. Bij arbeidsongeschiktheid van deze meewerkende echtgenoot ontstaat een probleem. De meewerkende echtgenoot heeft echter geen feitelijk inkomensverlies. De wetgever wil in dat geval het probleem opvangen door toch een AAW-uitkering te verstrekken. De derde groep is de groep studerende die na hun 17e levensjaar (voorwaarde voor jonggehandicapten) maar voor het beëindigen van hun studie arbeidsgehandicapt worden. Ook zij hebben, net als jonggehandicapten, geen eerlijke kans gehad op de arbeidsmarkt en komen derhalve in aanmerking voor een uitkering op grond van de AAW. De vierde groep is via een motie van de Kamerleden Hermsen-Nijpels (TK 78/79, 15706, nr. 16) in de AMvB terecht gekomen²⁶. Het gaat om de groep ongehuwden die werkzaam is in de huishouding van naaste verwanten (dat zijn: stief-, pleeg- of eigen ouders en ongehuwde broers of zussen) en gedurende deze tijd arbeidsongeschikt raken. Voorwaarde is dat zij met degenen die zij verzorgen één huishouding vormen en dat de hulp die zij bieden ook echt noodzakelijk is (dat wil zeggen, zonder hun hulp zouden de verzorgden aanspraak moeten maken op professionele thuiszorg). De verzorgers moeten onderhouden worden (kost en inwoning, maar bij voorkeur ook 'enig zakgeld') door diegenen die zij verzorgen, zodat er bij arbeidsongeschiktheid sprake is van verlies van een soort van inkomen. Deze verzorgers zijn vaak door omstandigheden gedwongen en bieden additionele hulp aan hun naasten. Zij offeren 'vaak vele jaren van hun beste gezondheid op' voor de zorg aan naasten. Huisvrouwen krijgen dit recht niet. Hun taken zijn als 'normaal' te beschouwen.

Hoogte

De AAW is wat betreft de hoogte van de uitkering een minimumvoorziening (art. 16). De uitkering wordt vastgesteld aan de hand van de mate van arbeidsongeschiktheid en een grondslag. De grondslag is een aan het sociale minimum gekoppeld bedrag. Tot 1987 was de grondslag afhankelijk van de leefvorm. Het argument hiervoor is dat verschillende levensvormen (bijvoorbeeld het wel of niet moeten verzorgen van kinderen) verschillende kosten met zich meebrengen, welke in uitdrukking worden gebracht in de hoogte van de uitkering²⁷. In 1976 was er een grondslag voor gehuwde mannen

²⁶ Overigens had de SER dit reeds bij de totstandkoming van de AAW geadviseerd (TK 78/79, 15706, nr. 6, p. 4), maar toen legde het kabinet het naast zich neer. Het argument om dat te doen was dat verzorgen een keuze is die mensen vrijwillig maken. Ze kunnen ook kiezen om te werken om zo toch verzekerd te zijn tegen arbeidsongeschiktheid.

²⁷ Bij een gezin wordt uitgegaan van een situatie van gehuwd samenwonen (in 1976). De linkse splinterpartij DS '70 heeft zich sterk gemaakt voor de erkenning van ongehuwd samenwonenden en homorelaties, maar kreeg van het kabinet te horen dat dergelijke standpunten niet thuishoren in de discussie rondom de AAW (TK 74/75, 13231, nr. 7, p. 27 en nr. 9, p. 11).

en ongehuwden met kinderen (die in 1976 f. 58,25 per dag bedroeg), voor ongehuwden zonder kinderen (f. 41,76) en voor jongeren (afhankelijk van de leeftijd werd voor jongeren een korting op de grondslag toegepast variërend van 10 tot 30%). In 1979 (met de invoering van uitkeringsrechten voor gehuwde vrouwen en de inkomenseis) veranderde dit. Er werden vanaf dat moment drie grondslagen onderscheiden. De maximale grondslag (in 1979 bedroeg deze f. 87,79 per dag) was bestemd voor ongehuwden met kinderen of voor gehuwden met een zeer laag gezinsinkomen. De middengrondslag (f. 74,76) was voor dezelfde groep, maar dan met een iets hoger inkomen. De algemene grondslag (f. 61,73) was bestemd voor alle overige gevallen. Op jongeren werd nog steeds een korting toegepast. Door dit grondslagensysteem was in alle gevallen een minimuminkomensgarantie in de AAW gewaarborgd. Die waarborg kwam te vervallen in 1987 met de stelselherziening sociale zekerheid. Wie op grond van de AAW een ontoereikend inkomen heeft, dient dit via de in dat jaar ingevoerde Toeslagenwet (die het karakter heeft van een bijstandsregeling) aan te vullen. Het grondslagensysteem van de AAW komt hiermee te vervallen (Stb. '86, 567). Vanaf dat moment bestaat er een individueel recht op AAW (jongeren ontvangen nog steeds een lagere uitkering, overigens analoog aan het voor hun geldende lagere minimumloon). De grondslag is voor iedereen hetzelfde. Er wordt dus geen rekening meer gehouden met de gezinssituatie. Deze individualisering van rechten past bij de ontwikkelingen in de samenleving waarbij individuen steeds meer zelfstandige rechten krijgen (TK 85/86, 19383, nr. 3).

Niet alleen de grondslag is echter van belang bij de bepaling van de hoogte van de AAW-uitkering, maar ook de mate van arbeidsongeschiktheid. Iemand die maar deels arbeidsongeschikt is, krijgt net als in de WAO, een gedeeltelijke uitkering. Figuur 3 geeft een overzicht. De percentages zijn in 1987 met de stelselherziening aangepast en gelijkgetrokken aan de uitkeringspercentages van de WAO (LISV 1998, p. 95).

Figuur 3. Uitkeringspercentages in de AAW

Mate van arbeidsongeschiktheid	Uitkeringspercentage 1976	Uitkeringspercentage 1987
25-35%	20	21
25-45%	30	28
45-55%	40	35
55-65%	50	42
65-80%	65	50,75
80-100%	80	70

Een gedeeltelijk arbeidsongeschikte kreeg soms toch een volledige uitkering als zijn kansen op de arbeidsmarkt zeer laag werden ingeschat. Het werd namelijk lange tijd onverantwoord geacht om arbeidsongeschikten op de arbeidsmarkt te laten zoeken naar werk. Veel werkgevers zouden hen toch niet accepteren. Vandaar dat er, net als in de WAO, een verdisconteringbepaling bestond in de AAW die bepaalde dat indien verwacht kan worden dat een arbeidsongeschikte niet gemakkelijk aan een baan zou komen, hij alsnog volledig arbeidsongeschikt zou worden verklaard. De wetgever realiseerde zich bij de invoering van de AAW dat deze bepaling reeds ter discussie staat (TK 74/75, 13231, nr. 3, p. 54). In 1987 is deze bepaling, net als in de WAO, afgeschaft.

Duur

De duur van de uitkering is gebonden aan twee voorwaarden. Zolang de arbeidsongeschiktheid voortduurt en zolang de verzekerde nog geen 65 is blijft er een recht bestaan op een uitkering op grond van de AAW (art. 4 en 5).

*3.2.4. Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen*²⁸

De WAZ is in 1998 in werking getreden. De WAZ verving samen met de (ook in dat jaar ingevoerde) Wajong de AAW. Deze vervanging maakte deel uit van de PEMBA (premedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, TK 95/96, 24698, nr. 3) operatie. Deze operatie beoogde de nog steeds grote aantallen arbeidsongeschikten terug te dringen door meer

²⁸ De paginanummers in deze paragraaf verwijzen naar de Memorie van Toelichting bij de WAZ (TK 95/96, 24758, nr. 3).

verantwoordelijkheid te leggen bij de direct betrokkenen. Zo dienen werkgevers bijvoorbeeld voortaan zelf de arbeidsongeschiktheidspremies van hun werknemers te betalen. Het kabinet heeft er toen voor gekozen om de AAW af te schaffen en voor twee kwetsbare groepen voor hun arbeidsongeschiktheidsrisico een aparte regeling in het leven te roepen. Deze groepen zijn de zelfstandige ondernemers wiens arbeidsongeschiktheidsrisico voortaan verzekerd is in de WAZ, en jonggehandicapten, die aanspraak kunnen maken op de Wajong-regeling. De wetgever kiest voor twee aparte regelingen om zo de lasten te kunnen leggen bij de groep mensen die er verantwoordelijkheid voor draagt (p. 12). Zelfstandigen moeten hun eigen premie betalen voor de WAZ, de kosten van de Wajong-regeling worden verhaald op de gehele samenleving, omdat die verantwoordelijkheid draagt voor dat risico.

Voorwaarden voor het recht op uitkering

De voorwaarden voor het recht op een WAZ-uitkering zijn zoveel mogelijk intact gehouden ten opzichte van de AAW. Het arbeidsongeschiktheidsbegrip (art. 2) is niet gewijzigd. De zelfstandige moet 52 weken arbeidsongeschikt zijn geweest om aanspraak te kunnen maken op de WAZ (art. 7). Er dient vervolgens, net als in de AAW, sprake te zijn van feitelijke inkomensderving. Nieuw in de WAZ ten opzichte van de AAW is het bestaan van een bevalling- en zwangerschapuitkering (p. 35). Hier zijn, zo stelt de wetgever, twee doelen mee gediend. Ten eerste is deze maatregel ter bescherming van vrouw en kind (door de moeder een uitkering te geven bestaat er een verminderd risico dat zij ondanks zwangerschap te lang door zal werken) en ten tweede kunnen vrouwen zo langer in het arbeidsproces actief blijven (zwangerschap betekent zo niet langer het einde van dit arbeidsproces, maar is slechts een tussenfase).

Personenkring

Naast zelfstandigen zijn ook hun meewerkende echtgenoten, net als in de AAW (sinds 1980), verzekerd in de WAZ. De wetgever merkt op dat het nog steeds gewenst is om deze groepen verplicht te verzekeren tegen langdurige arbeidsongeschiktheid (p. 1). Van zelfstandigen wordt nog steeds, net als bij de invoering van de AAW, gedacht dat zij zonder een verplichte regeling zich niet of onvoldoende (particulier) zouden verzekeren tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Zelfstandigen lopen het gevaar dat zij een 'optimistische inschatting' (p. 13) zouden maken van hun eigen risico. Vervolgens bestaat er geen garantie dat particuliere verzekeraars alle zelfstandigen zouden accepteren.

Hoogte

De hoogte van de uitkering is gerelateerd aan het minimumloon en is afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid (art. 9). De uitkeringspercentages worden op dezelfde manier gehanteerd als in de AAW (zie figuur 3). De zwangerschap- en bevallingsuitkering is hoger; deze bedraagt 100% van het minimumloon (art. 24). De motivering hiervan is (p. 37) EG richtlijn 92/85 die stelt dat de hoogte van een dergelijke bevallingsuitkering tenminste gelijk moet zijn aan hetgeen een werknemer in een ziekwetregeling zou krijgen.

Duur

De duur van de WAZ is in principe onbeperkt zolang de ongeschiktheid voortduurt en betrokkene de leeftijd van 65 nog niet heeft bereikt (art. 4 en 7). De duur van de zwangerschapuitkering is tenminste 16 weken rondom het moment van bevalling, net zoals bij de ZW. Een evident verschil is echter dat, gerekend vanaf het moment van bevallen, de uitkering wordt stopgezet na maximaal 16 weken²⁹ (art. 22). De wetgever onderbouwt deze afwijking als volgt (p. 38). Ten eerste geldt dat indien een langere uitkering gegeven zou worden, de WAZ in feite ziekte (ook al is deze veroorzaakt door zwangerschap) zou verzekeren. Dat is onwenselijk. WAZ is alleen bedoeld voor langdurige arbeidsongeschiktheid na een jaar van ziekte. Ten tweede is de doorbetaling van de zwangerschapuitkering na 16 weken in de ZW geregeld om te voorkomen dat werkgevers anders vrouwen niet zouden aannemen (het tegengaan van risicoselectie). Voor zelfstandigen bestaat de noodzaak hiertoe niet; zij zijn immers hun eigen werkgever. Ten derde bestaan er mogelijkheden voor zelfstandigen om zich particulier bij te

²⁹ In de ZW kan deze verlengd worden tot maximaal 52 weken.

verzekeren. De vierde reden is dat er geen internationale bepalingen bestaan die een dergelijke stopzetting na 16 weken verbieden.

3.2.5. *Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten*³⁰

De Wajong is, samen met de WAZ, in 1998 in werking getreden als vervanger van de AAW tijdens de PEMBA-operatie. De Wajong richt zich expliciet op het verzekeren van het arbeidsongeschiktheidsrisico van jonggehandicapten en studerende. Dat is een maatschappelijke last voor de gehele samenleving die dus uit de algemene middelen betaald wordt. De noodzaak tot een dergelijke regeling wordt nog steeds maatschappelijk gedragen (p. 3). Net als bij de WAZ wil het kabinet bij de Wajong zoveel mogelijk aansluiting vinden bij de AAW (p. 8).

Voorwaarden voor het recht op uitkering

De voorwaarden voor het recht op uitkering verschillen niet van de AAW. Het arbeidsongeschiktheidsbegrip is hetzelfde als in de AAW. Er wordt dus pas een uitkering toegekend bij een arbeidsongeschiktheidspercentage van 25% (art. 8)³¹. De jonggehandicapte moet 52 weken arbeidsongeschikt zijn geweest alvorens hij aanspraak kan maken op een Wajong-uitkering (art. 6). Als de verzekerde ook aanspraken heeft op andere uitkeringen, dan wordt de Wajong slechts uitbetaald voor zover deze die andere uitkeringen zou overstijgen (art. 51). Er vindt geen inkomens- of vermogenstoets plaats op het inkomen van de partner. Er wordt dus geen rekening gehouden met de leefvorm, Wajong is een zelfstandig recht en is hiermee een gunstiger regeling dan de bijstand (p. 9). De wetgever wijst erop dat er veel nadruk moet liggen op reïntegratie naar de arbeidsmarkt. Jonggehandicapten mogen niet bij voorbaat worden afgeschreven als blijvend arbeidsongeschikt. De mate van arbeidsongeschiktheid moet zeer regelmatig worden vastgesteld, zodat opnieuw wordt bezien of betrokkene niet via bijvoorbeeld de WSW of JWG³² kan deelnemen aan het arbeidsproces (p. 13).

Personenkring

De personenkring van de Wajong bestaat uit jonggehandicapten (dat is iemand die voor zijn 17e verjaardag arbeidsgehandicapt wordt) en studerende die voor het beëindigen van hun studie arbeidsgehandicapt worden (art. 5). De groep verzorgers van naaste verwanten, die in de AAW wel aanspraak kon maken op een uitkering, wordt nu expliciet uitgesloten van de Wajong (p. 11). Jonggehandicapten, zo stelt de wetgever, hebben geen keuze gehad in hun leven om te kiezen voor verzorging of deelname aan de arbeidsmarkt. De verzorgers hebben die keuze wel gehad. Het zou niet te rechtvaardigen zijn om hen dan dezelfde uitkering te verschaffen als jonggehandicapten. Tevens is het niet 'consequent en consistent'³³ ten opzichte van huisvrouwen³⁴ die tijdens hun taken

³⁰ De paginanummers in deze paragraaf verwijzen naar de Memorie van Toelichting bij de Wajong (TK 95/96, 24760, nr. 3).

³¹ Bij de invoering van de AAW is dit minimumpercentage op 25% (en niet op 15% zoals in de WAO) gesteld, omdat anders bij zelfstandigen lastig vast te stellen is of de achteruitgang in inkomen gevolg is van slechte bedrijfsresultaten of van arbeidsongeschiktheid. Het mag op zijn minst verbazing wekken dat de wetgever dit op zelfstandigen gebaseerde percentage nu klakkeloos overneemt in de Wajong. Een minimumpercentage van 15% zou hier eerder op zijn plaats zijn. Een grond waarop arbeidsongeschikte werknemers in de WAO wel vanaf 15% een uitkering kunnen krijgen en arbeidsongeschikte jongeren niet, wordt niet gegeven.

³² De WSW (Wet Sociale Werkvoorziening) biedt aangepaste werkplaatsen voor arbeidsgehandicapten in de 'sheltered sector' van de arbeidsmarkt. De JWG (Jeugdwerkgarantiewet) garandeert werkloze jongeren een baan. De JWG is inmiddels opgenomen in een breder pakket maatregelen: de WIW (Wet Inschakeling Werkzoekenden). Zie voor een overzicht Van Oorschot en Engelfriet (1999).

³³ Dit citaat komt uit de Memorie van Toelichting van een voorstel uit 1993 dat deze groep verzorgers toen al wilde uitsluiten van AAW-aanspraken (TK 92/93, 22968, nr. 3, p. 13). Uiteindelijk heeft men dit wetsvoorstel ingetrokken vanwege de op handen zijnde PEMBA-wetgeving. De argumenten zijn echter blijven staan: bij de MvT van de Wajong wordt diverse malen verwezen naar dit voorstel.

³⁴ Het kabinet heeft aangegeven dat het recht op AAW voor huisvrouwen gepast zou zijn binnen het emancipatiebeleid dat gericht is op economische zelfstandigheid voor alle leden van de samenleving (TK 92/93, 22968, nr. 3, p. 14). Toch krijgen huisvrouwen geen aanspraken, want door hen aanspraken te geven, zou het karakter van de AAW teveel neigen naar een regeling die aanspraken biedt op basis van het verlies van

arbeidsongeschikt zijn geworden. Zij krijgen ook geen Wajong-uitkering. Tenslotte wijst de wetgever op het kleine aantal verzorgers ('enkele tientallen') die aanspraak maakten op een dergelijke AAW-uitkering. De noodzaak om deze regeling door te zetten, is hiermee niet erg groot.

Hoogte en duur

De voorwaarden rondom de hoogte en duur van de uitkering zijn ongewijzigd ten opzichte van de AAW. De uitkeringspercentages zijn dus dezelfde als die van de AAW (zie figuur 3). De uitkering wordt uitbetaald op minimumniveau (art. 7) tot aan de 65-jarige leeftijd of zolang de ongeschiktheid duurt (art. 17).

3.2.6. Deservingness criteria in ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen

In paragraaf 3.2.1 tot en met 3.2.5 zijn de belangrijkste wetsbepalingen en -wijzigingen beschreven zoals deze gelden voor de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. In deze paragraaf worden de daarbij behorende deservingness criteria beschreven. Dit wordt gedaan aan de hand van het in hoofdstuk 2 opgestelde model. In dit model wordt uitgegaan van een hypothetische situatie waarbij de hulpverlener zichzelf twee vragen stelt indien een beroep op hem wordt gedaan door een hulpbehoevende:

1. Is er sprake van behoefte?
2. Zo ja, in welke mate ben ik bereid je te helpen?

Deze twee vragen worden nu aan de orde gesteld.

Is er sprake van behoefte?

In de ZW is sprake van behoefte als iemand vanwege ziekte niet meer in staat is zijn eigen werk te verrichten. Hierbij wordt (impliciet) verondersteld dat dit leidt tot financiële nood. Deze financiële nood wordt echter niet expliciet onderzocht. De ziekte (die wordt vastgesteld door een bevoegde instantie) moet vervolgens invloed hebben op het eigen werk, anders wordt het niet erkend als behoefte. Dit is overigens niet noodzakelijk voor zwangere vrouwen, van wie wordt verondersteld dat hun zwangerschap per definitie leidt tot ongeschiktheid tot werken. De zwangerschapbepalingen worden in 1990 verruimd en meer flexibel gemaakt. De erkenning van ziekte duurt maximaal 52 weken. Daarna wordt ziekte niet langer erkend als behoefte, maar is er sprake van arbeidsongeschiktheid. De wetten WAO en AAW (deze laatste wordt in 1998 vervangen door de WAZ en de Wajong) verzekeren het arbeidsongeschiktheidsrisico. Behoefte wordt in deze wetten minder snel erkend dan in de ZW. De arbeidsongeschiktheidswetten erkennen behoefte namelijk pas indien iemand niet meer kan functioneren in het algehele arbeidsproces, terwijl de ZW alleen het eigen werk in ogenschouw neemt. Vervolgens wordt behoefte in de ZW medisch bepaald, terwijl de arbeidsongeschiktheidswetten uitgaan van een economisch begrip waarbij het inkomen dat de betrokkene na het optreden van zijn arbeidsongeschiktheid nog zou kunnen verdienen een belangrijke rol speelt. Overigens geldt, net als in de ZW, dat de financiële nood die voort kan vloeien uit de arbeidsongeschiktheid, niet expliciet onderzocht wordt. Als in 1992 de TAV wordt ingevoerd, verandert het arbeidsongeschiktheidsbegrip in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Behoefte wordt dan minder snel erkend. Dit geldt ook voor de ziektewet. Er moet meer nadruk komen te liggen op de reïntegratie naar de arbeidsmarkt. Hiermee komt de erkenning van arbeidsongeschiktheid en ziekte onder druk te staan. In 1993 wordt het arbeidsongeschiktheidsbegrip in de WAO en de AAW verder aangescherpt. Vanaf dat moment is er in het arbeidsongeschiktheidsbegrip geen aandacht meer voor de genoten opleiding en het vroeger beroep van de betrokkene. De wet TBA, die deze wijziging tot stand heeft gebracht, bepaalt dat bij behoefte de nadruk komt te liggen op alle algemeen aanvaarde arbeid waartoe de arbeidsongeschikte met zijn 'krachten en bekwaamheden' toe in staat is. Bij de parlementaire behandeling van deze wet blijkt dat de wetgever van mening is dat arbeidsongeschiktheid nooit permanent is. Met andere woorden, in principe kan iedereen weer worden gereïntegreerd naar de arbeidsmarkt. Er is geen erkenning voor onomkeerbare, of permanente, arbeidsongeschiktheid. Opmerkelijk is vervolgens dat zwangerschap tot 1998 voor zelfstandigen geen reden is om aan te nemen dat er sprake is van behoefte. Pas in 1998 wordt voor zelfstandigen, via

verdien capaciteit, en niet op basis van verlies van inkomenscapaciteit (terwijl de AAW alleen dit laatste zou moeten verzekeren). Tevens zouden deze aanspraken teveel kosten met zich meebrengen.

de wet WAZ, ook zwangerschap erkend als behoefte. Deze erkenning duurt echter niet maximaal 52 weken, zoals in de ZW, maar maximaal 16 weken. De definitie van behoefte verschilt dus tussen de ZW enerzijds en de arbeidsongeschiktheidsregelingen anderzijds. Binnen de arbeidsongeschiktheidsregelingen zelf bestaan echter ook verschillen in de erkenning van behoefte. De WAO erkent arbeidsongeschiktheid vanaf 15% terwijl de AAW (later WAZ en Wajong) dit pas vanaf 25% doet. Vervolgens geldt vanaf 1979 dat er in de AAW sprake is van behoefte als er, naast arbeidsongeschiktheid, ook sprake is van inkomensverlies als gevolg van arbeidsongeschiktheid. Dit betekent dat de financiële nood die voortvloeit uit de arbeidsongeschiktheid in deze maatregel dus wel expliciet onderzocht wordt. In 1992 wordt deze eis door de rechter in feite buiten werking gesteld.

Zo ja, in welke mate ben ik bereid je te helpen?

Nadat is vastgesteld dat iemand ziek of arbeidsongeschikt is, moet de wetgever zich afvragen in welke mate hij bereid is de behoevende te helpen. Deze bereidheid wordt beschreven aan de hand van de zes in deze scriptie onderscheiden criteria.

Omvang

De veronderstelde omvang van het probleem wordt in de ZW vastgesteld aan de hand van het laatstverdiende loon. Hoe hoger het loon is, des te groter is het veronderstelde financiële probleem bij het wegvallen hiervan. Op basis van deze veronderstelling wordt bij een hoger loon dus een hogere uitkering toegekend dan bij een lager loon. In de WAO en AAW (later WAZ en Wajong) wordt een verfijnder onderscheid gemaakt naar de mate van arbeidsongeschiktheid. Hoe ongeschikter iemand is, hoe hoger de uitkering. In de WAO is de uitkering loongerelateerd (om dezelfde reden als in de ZW), in de AAW, WAZ en Wajong is de uitkering gekoppeld aan het minimumloon (er wordt dus verondersteld dat de omvang van het probleem bij niet-werknemers kleiner is). De loongerelateerde uitkeringen in de WAO worden in 1993 met de invoering van de wet TBA gedeeltelijk afgeschaft. Vanaf dat moment wordt de loongerelateerde uitkering nog maar beperkt verstrekt. In het algemeen geldt hierbij dat hoe ouder iemand is, hoe langer de loongerelateerde uitkering voortduurt. Na afloop van de loongerelateerde uitkering bestaat tot aan de leeftijd van 65 recht op een uitkering op minimumniveau. In de AAW zijn tot 1987 tevens de leefvorm en het huishoudinkomen van invloed op de hoogte van de uitkering. Een alleenstaande heeft een groter verondersteld probleem dan een gehuwde omdat hij geen kosten van het levensonderhoud kan delen met andere leden van een huishouden. Huishoudens met kinderen krijgen een hogere uitkering omdat zij meer kosten zullen maken dan huishoudens zonder kinderen. Tenslotte is de omvang van het probleem afhankelijk van de leeftijd. Na het bereiken van de leeftijd van 65 bestaat er recht op AOW. Hierdoor hoeft er dan geen beroep meer te worden gedaan op één van de ziekte- of arbeidsongeschiktheidsregelingen (voor de ZW geldt dit sinds 1980).

Nabijheid

Er bestaan in de onderzochte regelingen geen factoren die bepaalde groepen in- of uitsluiten op basis van nabijheid. Alle bepalingen met betrekking tot bepaalde groepen (bijvoorbeeld verzorgers van naaste verwanten, zelfstandigen, jonggehandicapten) zijn te herleiden tot reciprociteit, verantwoordelijkheid ex-post en verantwoordelijkheid ex-ante.

Verantwoordelijkheid ex-post

Verantwoordelijkheid ex-post speelt een rol bij de vaststelling van de hoogte van de ziekteuitkeringen. De ziekteuitkering bedraagt een gedeelte van het laatstverdiende loon. De reden dat niet 100% van het laatstverdiende loon wordt uitgekeerd, is dat de wetgever denkt dat dit zal leiden tot onverantwoord gedrag. Mensen die nog wel kunnen werken, zullen, als ze een volledige uitkering krijgen, wellicht hun ziekte simuleren en zo oneigenlijk aanspraak maken op een ziekteuitkering. Door niet het volledige loon door te betalen, waarborgt de wetgever de verantwoordelijkheid om in het eigen bestaan te blijven voorzien zolang dat mogelijk is. Voor zwangere vrouwen en zieken als gevolg van orgaandonatie bestaat de angst voor simulatie niet. Zij hebben recht op volledige loondoorbetaling. Als in 1987 in de WAO en de AAW de verdisconteringsbepalingen worden afgeschaft, wordt de nadruk op de verantwoordelijkheid ex-post

versterkt. Van belang is immers niet meer of de betrokkene daadwerkelijk een baan kan vinden, maar of hij in staat is om te werken. In 1992 wordt de TAV ingevoerd. Deze wet verscherpt de nadruk die komt te liggen op het accepteren van passende arbeid. Hierbij wordt een groter beroep gedaan op de verantwoordelijkheid van zieke werknemers om in hun eigen bestaan te voorzien. Een verdere aanscherping van de verantwoordelijkheid ex-post vindt plaats in 1993 bij de invoering van de wet TBA. De verantwoordelijkheid om in het eigen bestaan te voorzien wordt vergroot, aangezien door deze wet meer banen als geschikt worden aangemerkt voor een arbeidsongeschikte. Tenslotte wil de wetgever in 1998 bij de invoering van de Wajong ook voor de groep jonggehandicapten meer nadruk leggen op de verantwoordelijkheid om in het eigen bestaan te voorzien. Er moet meer aandacht komen voor de reïntegratie van jonggehandicapten naar de arbeidsmarkt, desnoods via additionele maatregelen zoals de JWG of de WIW.

Verantwoordelijkheid ex-ante

In hoofdlijnen beweert de wetgever dat er voor wat betreft het aanspraak maken op een ziekte- of arbeidsongeschiktheidsuitkering geen aandacht is voor de oorzaken van het ontstaan van ziekte of arbeidsongeschiktheid in Nederland. Er wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen het zogenaamde 'risque social' en het 'risque professionnel'. Het doet er niet toe of iemand ziek of arbeidsongeschikt is geraakt vanwege een arbeidsongeval of vanwege een oorzaak die buiten het werk ligt. Toch kennen alle ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen in Nederland wel degelijk veel aandacht voor de oorzaken van de ziekte of arbeidsongeschiktheid. In de ZW bestaat een aparte behandeling voor mensen die ziek zijn geworden als gevolg van zwangerschap of orgaandonatie. Zij krijgen immers een hogere uitkering vanwege een andere oorzaak van hun ziekte. Als in de AAW de inkomenseis wordt ingevoerd, worden bepaalde groepen hiervan vrijgesteld. De oorzaak van de arbeidsongeschiktheid speelt hierbij een belangrijke rol. De wetgever geeft aan dat jonggehandicapten geen verantwoordelijkheid dragen voor het ontstaan van hun arbeidsongeschiktheid en daarom worden vrijgesteld van de inkomenseis. Ook bij de invoering van de Wajong (die in 1998 de AAW vervangt) wordt dit nogmaals benadrukt door de wetgever. In dezelfde wet wordt duidelijk gemaakt dat de verzorgers van naaste verwanten die in de AAW nog wel recht hadden op een uitkering, in de Wajong niet meer hoeven te rekenen op ondersteuning. Het argument hiervoor ligt in de ontstaansgeschiedenis van de arbeidsongeschiktheid. Deze mensen hebben volgens de wetgever bewust een keuze gemaakt om hun naaste verwanten te verzorgen. Zij hebben daarmee invloed gehad op de oorzaak van hun arbeidsongeschiktheid. Zij hadden er immers ook voor kunnen kiezen om zich op de arbeidsmarkt beschikbaar te stellen. Opmerkelijk is dus dat, hoewel de wetgever anders beweert, er wel degelijk een onderscheid gemaakt wordt naar de oorzaken van arbeidsongeschiktheid en het type uitkering dat daarmee samenhangt. Arbeidsongeschikte jonggehandicapten worden anders behandeld dan arbeidsongeschikte werknemers. Zwangere werknemers worden anders behandeld dan zieke werknemers. De bereidheid om arbeidsongeschikten te helpen, is dus wel degelijk afhankelijk van de ontstaansgeschiedenis van ziekte of arbeidsongeschiktheid.

Reciprociteit

Werknemers hebben recht op een ZW-uitkering omdat zij premie hebben betaald. Zelfstandigen worden uitgesloten van dit recht omdat bij hen de hoogte van de premie lastig is vast te stellen. Dit betekent dat zelfstandigen niet aan dezelfde reciprociteitseisen kunnen voldoen als werknemers. Ditzelfde argument wordt gebruikt om gehuwde vrouwen bij de invoering van de AAW in 1976 uit te sluiten van een aanspraak op uitkering. De invoering van de inkomenseis in de AAW is ook duidelijk gerelateerd aan een reciprociteits-vereiste. De gedachte achter de inkomenseis is immers dat alleen mensen die een duidelijke bijdrage hebben geleverd vanwege een vroeger inkomen aanspraak kunnen maken op de AAW. De vrijstelling van meewerkende echtgenoten van zelfstandigen en verzorgers van naaste verwanten voor deze inkomenseis, hangt eveneens sterk samen met reciprociteit. Bij meewerkende echtgenoten en verzorgers wordt immers het argument aangedragen dat zij vele van hun beste jaren opofferen ten dienste van hun echtgenoot of een naaste verwante. Huisvrouwen wordt deze vrijstelling van de inkomenseis ontzegd. Hun taken worden niet als bijzonder 'bijdragend' gezien om daarmee aanspraak te kunnen maken op een recht op AAW. Als in 1993 de wet TBA wordt ingevoerd, wordt de relatie tussen de premie en de uitkering via de invoering van een arbeidsverledeneis verder aangescherpt. Oudere mensen worden verondersteld langer te hebben gewerkt dan jongere mensen.

Langer werken betekent meer bijgedragen hebben en dus recht hebben op een langduriger loongerelateerde uitkering in de WAO. In 1998 wordt de AAW afgeschaft en vervangen door de WAZ en de Wajong. In deze beide wetten wordt sterk gehamerd op het belang van reciprociteit. Zelfstandigen dienen hun eigen premie te betalen, terwijl jonggehandicapten door de maatschappij worden onderhouden. Zelfstandigen zijn prima in staat een bijdrage te leveren aan hun eigen uitkering. Jonggehandicapten kunnen dat niet. De wetgever wijst daarom op de maatschappelijke plicht tot solidariteit van de samenleving ten opzichte van jonggehandicapten.

Houding

Houding speelt geen rol in de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Wellicht dat houding een rol zou kunnen spelen in de dagelijkse praktijk van de uitvoering. Een voorbeeld hiervan is een zieke die weinig interesse laat zien bij het bezoek van de keuringsarts. Een keuringsarts kan dit gedrag meewegen in zijn beoordeling. Het onderzoeksobject van deze studie is echter uitsluitend de landelijke wetgeving.

3.3. Werkloosheid

In deze paragraaf staat het sociale risico werkloosheid centraal. In Nederland bestaan er in het moderne sociale zekerheidssysteem twee typen regelingen die de inkomensschade als gevolg van werkloosheid verzekeren: een werknemersverzekering en een bijstandsregeling (Pieters, 1993, p. 68). In Nederland worden via de werknemersverzekering WW loongerelateerde uitkeringen verstrekt in geval van werkloosheid. De Abw (bijstandsregeling) is bedoeld als vangnetregeling en biedt voor alle Nederlanders die geen beroep meer kunnen doen op een andere regeling, een uitkering op basis van het sociale minimum. In paragraaf 3.3.1 staat de WW centraal, in paragraaf 3.3.2 de Abw en in paragraaf 3.3.3 worden de bij deze regelingen behorende deservingness criteria aan de orde gesteld.

3.3.1. Werkloosheidswet

Het doel van de werkloosheidswet (WW) is het verzekeren van werknemers tegen de financiële gevolgen van werkloosheid. Vlak na de Tweede Wereldoorlog concludeerde de wetgever reeds dat de noodzaak tot een dergelijke regeling groot is (TK 47/48, 704, nr. 3, p. 12). Veel werknemers hadden geen aanspraak op een uitkering in geval van werkloosheid en dat werd als onwenselijk gezien. De WW is gedeeltelijk ingevoerd in 1949, en trad in 1952 volledig in werking. Nadat het recht op WW is geëindigd, bestaat er aanspraak op de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV). In 1987 is tijdens de stelselherziening sociale zekerheid de WW vervangen door een nieuwe WW, die tevens de WWV, die hier verder niet aan de orde komt, verving.

Voorwaarden voor het recht op uitkering

De eerste voorwaarde voor het recht op uitkering is dat de betrokkene werkloos is. Dit begrip was niet gedefinieerd in de wettekst van de WW van 1949. Dit werd uiteindelijk ingevuld door de rechter en de uitvoerders van de wet. Uiteindelijk zijn deze bepalingen wel vastgelegd in de nieuwe WW van 1987 (TK 85/86, 19261, nr. 3, p. 45). Iemand is werkloos als er sprake is van een verlies van arbeidsuren, van aanspraak op loon en indien hij zich nog wel beschikbaar stelt voor de arbeidsmarkt. Het verlies van arbeidsuren dient ten minste 5 uren per week te zijn, of de helft van het aantal uren. Dit laatste is ingevoerd met het oog op deeltijdwerkers, die soms minder dan 5 uur werken maar door deze bepaling toch aanspraak kunnen maken op de WW. De werkloosheid moet vervolgens onvrijwillig zijn ontstaan. Iemand mag niet door zijn eigen schuld werkloos zijn geworden. De wetgever vond bij de invoering van de nieuwe WW in 1987 dat deze omschrijving de lading niet helemaal dekte. Er werd met deze definitie te weinig nadruk gelegd op de verwijtbaarheid van werkloosheid. Vandaar dat vanaf 1987 gesproken wordt van 'verwijtbare werkloosheid' (TK 85/86, 19261, nr. 3, p. 54). De wetgever benadrukt dat verwijtbare werkloosheid 'maatschappelijk niet aanvaardbaar' en een 'grove miskenning van de solidariteit die aan het sociale zekerheidssysteem ten grondslag ligt' is (TK 85/86, 19261, nr. 3, p. 52). Het is redelijk om mensen die door hun eigen schuld een beroep moeten doen op de WW, een uitkering te weigeren.

Vervolgens dient de betrokkene, als hij eenmaal werkloos is, er voor te zorgen dat hij er alles aan doet om uit de werkloosheidssituatie te geraken. Hij dient dus te voorkomen dat hij door zijn eigen toedoen

werkloos blijft. Hij moet 'al het redelijkerwijs mogelijke doen' om zijn recht op uitkering zo beperkt mogelijk te houden (TK 85/86, 19261, nr. 3, p. 32). Om vast te stellen of een werknemer zich netjes heeft gedragen, heeft de wetgever een aantal voorwaarden opgesteld (zoals het inschrijven bij het arbeidsbureau, het meewerken aan scholing, het accepteren van een passende baan, etc.) waaraan de werkloze moet voldoen. Indien de betrokkene zich dusdanig gedraagt dat hij zijn terugkeer naar de arbeidsmarkt belemmert, dan kan zijn uitkering geheel of gedeeltelijk worden geweigerd. Tot 1996 was dit een bevoegdheid van de uitvoerende instellingen. Een eventuele sanctie was altijd tijdelijk. De wetgever geeft aan dat het immers gaat om 'persoonlijke gedragingen' die subjectief waargenomen worden door de uitvoerders van de wet. Het recht op WW dient ten alle tijde objectief vaststelbaar te zijn. Subjectieve (verwijtbare) gedragingen mogen dus niet leiden tot het geheel en permanent stopzetten van een objectief recht (TK 85/86, 19261, nr. 3, p. 33). In 1996 is de wetgever van mening veranderd bij de invoering van de wet Boeten en Maatregelen (Stb. '96, 248). Vanaf dit moment leidt de weigering van een passende baan altijd tot het verliezen van het recht op uitkering, terwijl dit voor die tijd dus slechts tijdelijk was. Vervolgens bestaat er vanaf 1996 een verplichting om een dergelijke sanctie op te leggen.

Een aparte plaats wordt bij deze verplichtingen ingenomen door het begrip 'passende arbeid' (Engelfriet, 1999c). Indien een werkloze een baan krijgt aangeboden die voor hem als 'passend' wordt geacht, is hij verplicht deze te accepteren. Tot 1992 bestonden er geen landelijke regels omtrent passende arbeid. In 1992 is de eerste Richtlijn Passende Arbeid tot stand gebracht. Of een baan als passend wordt beschouwd, wordt vanaf dat moment beoordeeld aan de hand van drie criteria: de aard van het werk, het loon en de reisduur. Een werkloze mag in het eerste halfjaar op zijn oude werkniveau (bijvoorbeeld een baan op Hbo-niveau) zoeken, daarna moet hij elk half jaar 'een niveau zakken'. Vervolgens mag hij het eerste half jaar banen onder zijn oude loonniveau weigeren, daarna niet meer. Met betrekking tot reisduur geldt dat hoe langer iemand werkloos blijft, hoe langer de reisduur van een 'passende baan' mag zijn. In 1994 werd in de AMvB 'Passende Arbeid voor Schoolverlaters en Academici' bepaald dat deze regels niet meer gelden voor schoolverlaters. Zij dienen, direct na het verlaten van hun opleiding, alle aangeboden banen te accepteren. Vervolgens bepaalde deze AMvB dat afgestudeerde academici ook direct banen op Hbo-niveau dienen te accepteren. In 1996 is de Richtlijn opnieuw aangescherpt. Belangrijkste wijzigingen zijn dat alle tijdelijke banen direct passend zijn en dat academische banen voortaan gelijkgesteld worden met banen op Hbo-niveau. Door deze aanscherpingen wil de wetgever de doorstroom vanuit de uitkeringsituatie naar de arbeidsmarkt versnellen.

Een volgende voorwaarde voor het recht op WW is de bepaling dat er een bepaalde band met de arbeidsmarkt moet bestaan. Alleen mensen met een arbeidsverleden kunnen aanspraak maken op een uitkering. Hoewel de wetgever erkent dat een werkloosheidsuitkering voor alle werknemers bestemd is, wil zij tegelijkertijd dat deze alleen terecht komt bij werknemers die voldoende 'contact' hebben gehad met de arbeidsmarkt. Het gevaar dreigt dat anders veel te veel mensen die maar kort werkzaam zijn geweest, aanspraak kunnen maken op een werkloosheidsuitkering (TK 47/48, 704, nr. 3, p. 20-21). In 1970 diende een werkloze werknemer in de 12 maanden voorafgaand aan zijn werkloosheid tenminste 130 dagen te hebben gewerkt. Bij de invoering van de nieuwe WW in 1987 is dit gewijzigd in de voorwaarde dat iemand tenminste 26 weken moet hebben gewerkt in de 52 weken die vooraf zijn gegaan aan het intreden van de werkloosheid (de 'wekeneis'). Vervolgens is in 1987 een onderscheid gemaakt tussen een loondervingsuitkering, een verlenging daarvan en een vervolguitkering. Wie na de (loongerelateerde) loondervingsuitkering van een half jaar aanspraak wil maken op een verlenging, moet naast de 'wekeneis' ook voldoen aan de 'jareneis': van de laatste 5 jaar voorafgaand aan de werkloosheid dient de werkloze minstens 3 jaar (met een gemiddelde van 8 uur per week) te hebben gewerkt. Op deze manier wordt zowel bereikt dat mensen die een duurzame band met de arbeidsmarkt hebben aanspraak kunnen maken op een uitkering, en tegelijkertijd geeft het ook de mogelijkheid voor onregelmatig werkende werknemers om toch aanspraak te kunnen maken op een uitkering (TK 85/86, 19261, nr. 3, p. 24). In 1991 worden de voorwaarden rondom arbeidsverleden opnieuw gewijzigd. Een jaar arbeidsverleden telt voortaan als een jaar als er over 52 dagen loon is ontvangen. Het aantal uur per dag maakt daarbij niet uit. Het gemiddelde van 8 uur per week, zoals dat voorheen gold, is daarmee afgeschaft. De wetgever geeft aan deze wijziging, die een versoepeling betekende voor de

meeste werknemers, in het leven is geroepen om met name parttimers tegemoet te komen. Ook mensen die weinig werken kunnen nu immers in aanmerking komen voor een WW-uitkering (TK 90/91, 21892, nr. 3). In 1995 is de arbeidsverledensystematiek ingrijpend veranderd. De gedachte uit 1991, dat ook mensen die een minder sterke band met de arbeidsmarkt hebben aanspraak moeten kunnen maken op WW, lijkt nu ineens weer verdwenen. Vanaf 1995 staat juist de verscherping van de toegangsvoorwaarden centraal. De wetgever spreekt van een noodzakelijke 'versmalling aan de poort' (TK 94/95, 23985, nr. 3). Alleen mensen die een sterke band met de arbeidsmarkt hebben komen in aanmerking voor een loondervingsuitkering. Deze uitkering is alleen gerechtvaardigd voor mensen met een duurzame band met de arbeidsmarkt, niet voor mensen die pas kort of nauwelijks op de arbeidsmarkt actief (geweest) zijn. Deze mensen kunnen alleen nog maar aanspraak maken op een op het minimumloon gebaseerde kortdurende uitkering. Voor de arbeidsverledeneis betekent dit het volgende. Vanaf 1995 geldt als wekeneis dat iemand in de 39 (in plaats van 52) weken voorafgaand aan de werkloosheid er tenminste 26 moeten hebben gewerkt. Vervolgens is de jareneis aangescherpt tot 4-uit-5-eis: van de afgelopen vijf jaar dient de werkloze er minimaal vier te hebben gewerkt (in plaats van drie). De oude jareneis veronderstelde volgens het kabinet een 'wel heel losse band met het arbeidsproces' (p. 8).

Bij de berekening van het arbeidsverleden wordt vanaf 1987 rekening gehouden met mensen die tijdens deze periode kinderen hebben verzorgd, omdat dit anders kan leiden tot indirecte discriminatie van met name vrouwen (TK 85/86, 19261, nr. 3, p. 29). Het verzorgen van kinderen wordt, met andere woorden, beschouwd als een taak die wordt gelijkgesteld met betaalde arbeid. Dit wordt wel gezien als een erkenning van deze verzorgingstaak (Asscher-Vonk, 2001). Het aantal jaren verzorging van kinderen onder de zes jaar telt volledig mee in de berekening; de jaren kinderverzorging van kinderen tussen de 6 en 12 jaar tellen voor de helft mee (dit is via een amendement bepaald; zie TK 85/86, 19261, nr. 84). Tweede Kamerlid Ter Veld heeft getracht ook de verzorging van gehandicapte kinderen van 12 tot 18 jaar mee te laten tellen als arbeidsverleden, maar dit werd niet overgenomen in de uiteindelijke wet (TK 85/86, 19261, nr. 94).

Personenkring

De personenkring van de WW bestaat uit werknemers. Zelfstandigen kunnen dus geen rechten ontlenen aan de WW. Bij de invoering van de nieuwe WW in 1987 licht de wetgever deze keuze nogmaals toe: 'de zelfstandige werkt voor eigen rekening en risico en hij draagt zelf de verantwoordelijkheid voor de sluiting van zijn bedrijf en de daaruit voortvloeiende werkloosheid' (TK 85/86, 19261, nr. 3, p. 34). Hoewel de wetgever ook wel ziet dat zo'n bedrijfssluiting soms net zo ongewild is als werkloosheid bij werknemers, besluit hij toch om de zelfstandigen, net als in de 'oude' WW, niet op te nemen bij de personenkring.

Hoogte

De hoogte van de uitkering bedroeg in 1970 80% van het laatstverdiende loon. Dit is met name gedaan vanwege het verzekeringskarakter van de WW. Wie vanwege een hoger loon meer premie betaalt dan iemand met een lager loon, heeft recht op een hogere uitkering (TK 63/64, 7735, nr. 8). In 1985 is dit wegens de noodzakelijke financiële ombuigingen in de collectieve sector verlaagd naar 70%. De wetgever wijst ook op de verlaging van de werkgeverslasten die hiermee gepaard gaan (TK 84/85, 18664, nr. 3). Bij de invoering van de nieuwe WW in 1987 blijft deze 70% gehandhaafd. De wetgever wil de diverse sociale zekerheidsregelingen zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming laten zijn. Er is geen rechtvaardiging voor een eventueel verschil in hoogte tussen werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen (TK 85/86, 19261, nr. 3, p. 18). Vanaf 1987 is een uitkering op grond van de WW niet meer louter loongerelateerd: er wordt een onderscheid gemaakt tussen een loondervingsuitkering, een verlenging daarvan en een vervolguitkering. De loondervingsuitkering en de verlenging daarvan zijn loongerelateerd; de vervolguitkering is gebaseerd op het minimumloon.

Duur

De duur van de uitkering was in 1970 maximaal 130 dagen. Na afloop kon een werkloze nog maximaal 2 jaar aanspraak maken op een (loongerelateerde) WWV-uitkering. In 1987, toen de WW en de WWV geïntegreerd werden tot één regeling, werd de duur van de loongerelateerde uitkering een

half jaar. Deze kon verlengd worden met maximaal 4,5 jaar, afhankelijk van het arbeidsverleden en de leeftijd van de werkloze³⁵. Na de (al dan niet verlengde) loondervingsuitkering bestond er recht op een vervolguikering van een jaar of tot de leeftijd van 65 indien de werkloze ouder was dan 57,5 bij het intreden van de werkloosheid. Indien geen aanspraak gemaakt kon worden op een loondervingsuitkering bestond er ook geen recht op een vervolguikering (TK 85/86, 19261, nr. 3, p. 62). Werklozen die jonger waren dan 57,5 kwamen, als ze geen baan meer vonden, voor het bereiken van de leeftijd van 65 in de bijstand terecht. Dit is een essentieel onderscheid met de arbeidsongeschiktheidsregelingen, die altijd voortduren tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. De wetgever acht dit rechtvaardig op basis van 'medisch-arbeidskundige' redenen. Mensen die ouder zijn dan 57,5 worden niet volledig meer in staat geacht om te werken. Vervolgens zou een onbeperkte loongerelateerde werkloosheidsregeling ten koste gaan van 'noodzakelijke offers voor het scheppen en herverdelen van werk' (TK 85/86, 19261, nr. 3, p. 20). WW-uitkeringen worden betaald via premies van werknemers. Als hun werkloze collega's onbeperkt recht hebben op een loongerelateerde uitkering, kan dat leiden tot 'sociaal-maatschappelijk niet wenselijke' gevolgen; de bereidheid om premies te betalen zou dan immers kunnen afnemen (TK 85/86, 19261, nr. 3, p. 22). In 1995 is de duur van de uitkering opnieuw aangepast. Wie vanaf dat moment niet aan de jareneis voldoet, maar wel aan de wekeneis, krijgt een kortdurende uitkering die (op minimumniveau) een half jaar duurt. Figuur 4 geeft een overzicht.

Figuur 4. Overzicht van arbeidsverleden, uitkeringshoogte en duur WW 1970-2000

Periode	Soort uitkering	Vereist arbeidsverleden	Hoogte	Duur
1970-1987	WW (1)	130 dagen gewerkt gedurende 12 mnd	80% laatstverdiende loon	0,5 jaar
1987-1995	WW -loonderving	26 weken gewerkt gedurende 12 mnd	70% laatstverdiende loon	0,5 jaar
	WW -loonderving <i>verlengd</i>	idem; plus 3 jaar gewerkt gedurende 5 jaar	idem	afh. van arbeidsverleden max. 4,5 jaar
	WW -vervolg	volgt WW-loonderving op	70% minimumloon	1 jaar als <57,5 3,5 jaar als >57,5
1995-2000	WW -loonderving	26 weken gewerkt gedurende 39 wkn; plus 4 jaar gewerkt gedurende 5 jaar	70% laatstverdiende loon	afh. van arbeidsverleden max. 5 jaar
	WW -loonderving <i>verlengd</i>	volgt WW -loonderving op	70% minimumloon	2 jaar als <57,7 3,5 jaar als >57,5
	kortdurend	26 weken gewerkt gedurende 39 wkn	70% minimumloon	0,5 jaar

(1) Na afloop van WW kon aanspraak gemaakt worden op WWV. De hoogte van WWV is ook 80% van het laatstverdiende loon. De duur van WWV is leeftijdsafhankelijk.

3.3.2. Algemene Bijstandswet

De Algemene Bijstandswet is bedoeld als het sluitstuk van de sociale zekerheid in Nederland. Als er geen aanspraak gemaakt kan worden op een andere regeling, kan er altijd nog een beroep gedaan worden op de bijstand. Dit is zelfs in artikel 20 van de Nederlandse grondwet vastgelegd: 'Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege'. De Algemene Bijstandswet kwam tot stand in 1965. Doel van de bijstand is behoeftige burgers die niet meer in staat zijn om zelf (volledig) in de noodzakelijke kosten

³⁵ De motivering achter het arbeidsverleden is reeds besproken. Het blijkt echter onmogelijk om het feitelijke arbeidsverleden in zijn geheel vast te stellen. Daarom wordt ook leeftijd gebruikt om het arbeidsverleden vast te stellen. Aangenomen wordt, dat ouderen in het algemeen langer hebben gewerkt dan jongeren (TK 85/86, 19261, nr. 3, p. 25). De berekening van het arbeidsverleden bestaat aldus uit twee delen (art. 42). Het eerste deel, het feitelijke arbeidsverleden, wordt afgemeten aan het aantal jaren waarin gedurende de afgelopen vijf jaar feitelijk is gewerkt. Hierbij wordt het tweede deel, het fictieve arbeidsverleden, opgeteld. Het fictieve arbeidsverleden is gelijk aan het aantal jaren tussen het bereiken van de leeftijd van 18 en de leeftijd op het moment van werkloosheid minus 5 jaar (die zijn immers al meegerekend bij het feitelijke arbeidsverleden). Er wordt dus verondersteld dat een werkloze al deze jaren heeft gewerkt.

van het bestaan te voorzien, te waarborgen van een uitkering op sociaal minimumniveau (Noordam, 1996, p. 289).

Voorwaarden voor het recht op uitkering

Bij de invoering van de ABW in 1965 bestonden er nog weinig landelijke regels. De ABW gold voornamelijk als raamwet die de gemeenten (de uitvoerders) konden invullen. De Memorie van Toelichting bij de ABW van 1965 legde veel nadruk op de plicht van de gemeenschap ten opzichte van het behoeftige individu (TK 61/62, 6796, nr. 3, p. 10). Deze plicht kon het beste door de gemeente worden uitgevoerd; zij hebben het beste zicht op de specifieke omstandigheden. Wel heeft de wetgever getracht aan te geven onder welke voorwaarden er recht op bijstand bestaat. Een zeer belangrijke voorwaarde voor het recht op bijstand is dat het individu voldoende besef van verantwoordelijkheid moet tonen. In eerste instantie is immers iedereen zelf verantwoordelijk om in zijn bestaan te voorzien (p. 13). De uitvoerders dienden hiermee rekening te houden: 'De bijstandsvoorziening mag niet het besef van eigen verantwoordelijkheid van de persoon voor zijn bestaan ondermijnen' (p. 11). Wie wel voor zichzelf kon zorgen, maar dat niet in voldoende mate deed, kon door de gemeente worden gekort op de uitkering. Dit gold met name voor de mensen die onder de RWW (Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers) vielen. De RWW (Stb. '64, 553) was een onderdeel van de bijstand voor mensen die voor de voorziening van inkomen voor hun bestaan in hoofdzaak aangewezen zijn op arbeid. Voor hen golden regels, die de gemeente kon bepalen, die maakten dat zij gekort konden worden op hun uitkering als ze niet in voldoende mate meewerkten aan arbeidsinschakeling. Geheel in lijn met het karakter van raamwet van de ABW werden precieze gedragingen of sancties niet genoemd. De uitkering kon verlaagd worden, afgestemd op de ernst van het feit (art. 18 RWW). In 1984 werd de RWW aangepast (Stb. '84, 626). De wetgever vond dat de bepalingen in de RWW te weinig expliciet waren. De Nota van Toelichting bij de nieuwe RWW gaf aan dat er meer concrete omschrijvingen en helderheid moeten komen. In artikel 9 was een lijst met gedragingen opgesteld die aangaf bij welke concrete gevallen welke sancties opgelegd konden worden. De hoogte van de sanctie bleef een gemeentelijke bevoegdheid. Vanaf 1992 werd de eerste Richtlijn Passende Arbeid (die reeds besproken is bij de WW) van kracht, die ook voor de RWW gold.

In 1996 wordt de nieuwe Bijstandswet ingevoerd. De nieuwe Abw (nAbw) verving de ABW, de RWW en het BLN (Besluit Landelijke Normering; zie hiervoor de opmerkingen bij 'hoogte'). De grondbeginselen van de ABW van 1965 worden nog steeds ondersteund (TK 91/92, 22545, nr. 3, p. 11). Ten eerste dient de bijstand een complementair karakter te hebben; alleen als op geen enkele andere wijze inkomen kan worden verkregen staat een gang naar de bijstand open. Ten tweede dient de bijstand te worden afgestemd op de specifieke situatie van elk individu. Tenslotte moet er veel nadruk zijn op het stimuleren van persoonlijke inspanningen om weer uit de bijstand te geraken: 'het bijstandsbeleid dient te appelleren aan het verantwoordelijkheidsbesef die ieder heeft voor zijn eigen bestaan en toekomst' (p. 23). Alhoewel de wetgever nog steeds de indruk probeert te scheppen dat de plicht van de overheid om haar burgers bijstand te verschaffen zelfs boven het recht van burgers op bijstand hoort te staan (p. 34) en dat het accent bij de nAbw nog steeds ligt op de 'verzorgende taak van de overheid' en de 'gemeenschapsplicht tot solidariteit' (p. 34) laat zij er geen gras over groeien om te benadrukken dat de plichten van de burgers hier minstens zo'n dominante rol in moeten spelen: het is 'niet onredelijk dat de wet van betrokkenen vergt datgene te doen wat in hun vermogen ligt om zich weer op eigen kracht een inkomen te verwerven' (p. 15). De uitstroom uit de bijstand is nog steeds te laag. De activerende werking die van de Abw uit gaat moet worden vergroot. De bijstand moet niet alleen 'beschermend' zijn, maar ook 'activerend' (TK 91/92, 22545, nr. 3, p. 4). De wetgever gaat zelfs nog een stapje verder. Voor 1996 mocht de bijstand niet voorafgaand aan de aanvraag geweigerd worden. Na 1996 is dat geen probleem meer: 'De eigen verantwoordelijkheid om in het bestaan te voorzien dient vooraf te gaan aan het recht op bijstand' (p. 15). Op grond van het vernieuwde artikel 14 kunnen bijstandszoekers die voorafgaand aan hun aanvraag onvoldoende besef van verantwoordelijkheid hebben getoond (bijvoorbeeld wegens diefstal werkloos zijn geworden), enkele maanden een uitkering worden geweigerd alvorens het recht op bijstand ontstaat. Bij deze verscherping van voorwaarden wordt diverse malen de wederkerigheidsnorm aangehaald. Er moet een wederkerigheid bestaan tussen het bieden van mogelijkheden (een uitkering, maar ook omscholing en hulp bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt) door de overheid en het benutten daarvan door betrokkene

(p. 27). Dit wil de wetgever nog eens extra benadrukken door de 'voorwaarden' die in de ABW bestonden nu te vervangen door 'verplichtingen' (p. 63). 'Bij het voorkomen en bestrijden van langdurige bijstandsafhankelijkheid vormt de wederzijdse inspanningsverplichting van de overheid en de bijstandsgerechtigde een kernpunt' (p. 62). In 1997 wordt voor de bijstand de Wet Boeten en Maatregelen van kracht (Stb. '96, 248). Twee uitgangspunten staan hierbij centraal. Ten eerste dat betrokkene uitkeringsafhankelijkheid dient te voorkomen en ten tweede dat van hem een actieve opstelling richting de arbeidsmarkt wordt verwacht. Het grote verschil met de situatie voor 1997 is echter dat de uitvoeringsinstanties nu de verplichting hebben om sancties op te leggen, terwijl dat voor die tijd een bevoegdheid was.

Iedereen die kan werken, moet dus ook werken in de ABW. Ook in de nAbw is dit een belangrijk uitgangspunt. In principe dient iedereen beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt (p. 64). Met name de vaak lange bijstandsafhankelijkheid van vrouwen dient voorkomen te worden: 'veel vrouwen zien het huwelijk nog ten onrechte als een bestaansgarantie' (p. 72). Ook (gehuwde) vrouwen moeten dus naar de arbeidsmarkt worden geleid. Er werd in de praktijk echter wel rekening gehouden met de zorgverplichtingen van ouders. Een ouder met kinderen hoefde meestal niet te solliciteren, omdat hij voor zijn kinderen moest zorgen. Er bestonden echter verschillen tussen gemeenten (de meesten hanteerden 12 jaar als grens, anderen 16). De nAbw introduceert een norm om dit beleid in heel Nederland gelijk te trekken. Een ouder met kinderen onder de 12 werd in het oorspronkelijke voorstel vrijgesteld van de sollicitatieplicht (p. 14). De leeftijd van 12 staat voor de overgang van basis- naar middelbaar onderwijs. Vervolgens verwijst de wetgever naar dezelfde vrijstelling in de WW, waar ook 12 als grens wordt gehanteerd. De Emancipatieraad noemt deze leeftijdsgrens 'kunstmatig' (p. 74). Als het criterium de overgang van basis- naar middelbaar onderwijs zou moeten zijn, dan moet dat ook als feitelijke criterium gelden. Als er twee ouders zijn, is het afhankelijk van de taakverdeling die zij kiezen wie er moet solliciteren. Zij kunnen echter ook beiden parttime gaan werken. Bij de bespreking van deze norm bestaat er veel kritiek. GroenLinks vindt dat hiermee de emancipatie wel 'erg ver doorschiet'. Andere partijen wijzen op het risico dat indien met name vrouwen 12 jaar hun kinderen mogen verzorgen, zij wel erg lang geen band hebben met de arbeidsmarkt. Bij amendement (TK 90/91, 22545, nr. 17) wordt de leeftijdsgrens verlaagd naar 5 jaar.

Personenkring

De bijstand is bedoeld voor allen die legaal³⁶ in Nederland verblijven. Artikel 11 van de ABW uit 1965 bepaalde dat er voor bepaalde groepen speciale regels konden gelden. Dit werd voor werklozen ingevuld via de RWW dat via een Besluit (Stb. '64, 553) zonder Nota van Toelichting is ingevoerd. Werknemer in de RWW was iemand die voor de voorziening van het bestaan in hoofdzaak is aangewezen op arbeid in dienstbetrekkingen en jonger is dan 65 (art. 1 en 5). In 1984 werd de RWW aangepast (Stb. '84, 626). In de praktijk bleek dat de RWW alleen toegepast werd op mensen die fulltime konden werken. Immers, artikel 1 bepaalde dat de RWW van toepassing was op mensen die 'in hoofdzaak' in hun bestaan voorzien door middel van arbeid. De zinsnede 'in hoofdzaak' werd in 1984 verwijderd. Vanaf dat moment werd de grens van 20 uur ingesteld. Wie meer dan 20 uur kon werken, viel onder het regime van de RWW. Op deze manier hoopte de wetgever ook parttimers te stimuleren uit de bijstand te komen. Tenslotte werd het kostwinnersbegrip uit de RWW geschrapt. Tot 1984 werd meestal alleen de man, de traditionele kostwinner, aangesproken op zijn arbeidsverplichtingen. Na deze datum konden beide partners hierop worden aangesproken.

Hoogte

De hoogte van de bijstand³⁷ was in 1970 niet landelijk vastgelegd. De landelijke overheid meende dat de gemeente dit het beste zelf kon vaststellen: 'Het oordeel daaromtrent (de hoogte van de uitkering,

³⁶ Mensen die geen geldige verblijfsvergunning hebben, kunnen dus geen aanspraak maken op de Abw (zie bijvoorbeeld TK 91/92, 22545, nr. 3, p. 37-38). Dat dit het geval is, heeft te maken met het uitgangspunt dat het bijstandsbeleid het door de overheid gevoerde vreemdelingenbeleid niet mag doorkruisen. Er moet immers voorkomen worden dat bijstandsverlening het vreemdelingen financieel mogelijk maakt om illegaal in Nederland te verblijven (Noordam, 1996, p. 293).

³⁷ De bijstand kon ook in natura worden uitgekeerd als betrokkene zich schuldig maakte aan alcoholmisbruik (TK 61/62, 6796, nr. 163a, p. 7). Dit was een bevoegdheid van de gemeente.

RE) is aan het bijstandsverlenend orgaan, dat daarbij gehouden is aan het begrip "kosten van het bestaan" in elk concreet geval inhoud te geven op grond van eigen inzicht in hetgeen voor de betrokkene noodzakelijk is' (p. 11). Wel gaf de wetgever aan dat de hoogte van de uitkering zich op minimumniveau moet bevinden. Vervolgens moest rekening gehouden worden met het gezin: 'ondergetekende (de minister, RE) acht het van belang dat de bijstand aan een of meerdere leden van het gezin op zodanig wijze wordt geboden, dat deze past in en bijdraagt tot het fungeren van het gezin als gemeenschap' (p. 14). De hoogte van de uitkering was dus gekoppeld aan de behoeften van het gehele gezin. Wie bijvoorbeeld kinderen moest onderhouden, had immers meer geld nodig dan een alleenstaande. De uitkering werd als gezinsuitkering (één bedrag) toegekend. Vanaf 1984 kan elk van de partners apart een uitkering krijgen (TK 85/86, 19259, nr. 3).

De behoefte aan landelijke bijstandsnormen groeide al snel na de invoering in 1965. In 1972 wordt de mogelijkheid ingevoerd om landelijke regels te stellen (TK 70/71, 11278, nr. 3). Meer uniformiteit van uitkeringen moest ook fraude tegengaan, al '(...) bestaat niet de indruk, dat het aantal personen, dat ten onrechte bijstand geniet, relatief groot is' (TK 70/71, 11278, nr. 3, p. 7). In 1974 wordt gebruik gemaakt van deze mogelijkheid middels het BLN (Stb. '74, 418). In dat jaar worden voor het eerst landelijke bijstandsnormen ingevoerd. De Nota van Toelichting bij dit besluit wijst met name op de voordelen van landelijke normen: het vergroot de overzichtelijkheid en de inzichtelijkheid van de ABW. Tevens schept het meer rechtsgelijkheid. De verschillen tussen gemeenten zullen kleiner worden. Het was in veel gemeenten normaal om langdurig bijstandsgerechtigden een hogere uitkering te verstrekken. Het BLN maakt hier een eind aan. Langdurige bijstandsafhankelijkheid is geen argument voor toekenning van een hogere uitkering. Tevens voert de BLN een landelijke normering in voor vrij te stellen vermogen. Mensen met een groot vermogen dienen dit eerst 'op te eten' voordat ze aanspraak kunnen maken op ABW. Het leefverband is van belang bij de vaststelling van de hoogte van de uitkering. De verhouding tussen de hoogte van de uitkering van gehuwden ten opzichte van ongehuwden wordt 100:70. Onvolledige gezinnen (één-oudergezinnen) krijgen 87,5% (in 1975 wordt dit 90% vanwege de slechte inkomenspositie van deze groep die verbeterd moet worden, zo schrijft de Nota van Toelichting bij het KB dat dit heeft gewijzigd (Stb. '75, 715)) ten opzichte van gehuwden. De wetgever noemt deze verhoudingen 'algemeen aanvaard'.

Halverwege de jaren tachtig wordt de ABW aangepast. Er gaan stemmen op om de ABW te individualiseren, wat wil zeggen dat iedereen dezelfde uitkering zou moeten krijgen, ongeacht de gezinssituatie. De wetgever stemt hiermee niet in (TK 85/86, 19259, nr. 3, p. 3). Ten eerste is een huishouden met meerdere personen kostenbesparend. Dit moet tot uiting komen in de hoogte van de uitkering. Ten tweede gaat dit principe voorbij aan het feit dat de aanwending van de middelen van de één voor het levensonderhoud van de ander een bijstandsuitkering onnodig maakt. Met andere woorden, iemand die geen eigen inkomen heeft, maar wel leeft van het inkomen van zijn partner heeft geen ABW nodig. Een uitkering wordt alleen verstrekt als er een daadwerkelijke behoefte bestaat. Bij de introductie van de nABw in 1996 benadrukt de wetgever nogmaals niets te voelen voor volledig geïndividualiseerde uitkeringen die worden verstrekt ongeacht de leefvorm: 'De wet spreekt beide partners als zelfstandige individuen aan, maar houdt tegelijkertijd rekening met de economische verstrengeling als leden van een gezin' (p. 14). Een ander voorstel wordt in 1987 wel aangenomen. De wetgever constateert dat er geen reden is om onderscheid te maken tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Tot dusver konden twee ongehuwd samenwonenden ieder aanspraak maken op een uitkering van 70%, terwijl een gehuwd koppel samen 100% kreeg. De bijstandsregeling verstrekt een uitkering op basis van werkelijke behoefte, en dus moeten ook ongehuwd samenwonenden worden aangemerkt als gehuwd. Van essentieel belang is immers 'de draagkracht en de behoefte van de leefeenheid' en niet het feit of mensen getrouwd zijn (p. 11). Bij amendement (TK 85/86, 19259, nr. 10 en 13) wordt ingevoerd dat bloedverwanten in de eerste en tweede graad³⁸ niet als samenwonend zullen worden aangemerkt. Zij kunnen dus, ook al wonen ze samen, nog steeds aanspraak maken op twee ongehuwdenuitkeringen van ieder 70%. De reden voor deze uitzondering wordt feitelijk niet gegeven (zie ook TK 94/95, 24258, nr. 3, p. 3). In 1996 is deze bepaling aangepast. Alleen relaties tussen bloedverwanten in de eerste graad worden nog aangemerkt als ongehuwd. De wetgever vindt

³⁸ Eerste graad: kind-ouder. Tweede graad: broer-zus, broer-broer, zus-zus, grootouder-kleinkind.

dat relaties in de tweede graad teveel lijken op normale relaties, omdat er een keuze is gemaakt. Broers die samen wonen, kiezen daar bewust voor. Relaties in de eerste graad kennen meestal een gezagsverhouding tussen bijvoorbeeld moeder en kind en die relatie is dus niet gelijkwaardig en kan derhalve niet als gehuwd worden aangemerkt (TK 94/95, 24258, nr. 3).

Er wordt in 1985 (Stb. '85, 132) nog een vierde (naast gehuwd, onvolledig gezin en ongehuwd) uitkeringshoogte geïntroduceerd voor woningdelers. Zij krijgen 60% van de uitkering van gehuwden. Woningdelers zijn alleenstaanden die gezamenlijk een zelfstandige woonruimte bewonen. Zij wonen niet samen als partners (hebben bijvoorbeeld geen onderhoudsplicht naar elkaar), maar delen vaak wel kosten van levensonderhoud. Deze schaalvoordelen maken dat zij geen aanspraak kunnen maken op een volledige alleenstaandenuitkering van 70%. De wetgever wijst ook op de noodzakelijke bezuinigingen die deze maatregel noodzakelijk maakten. Bij de invoering van de nieuwe Abw in 1996 wordt deze norm verwijderd. De minister wijst in een brief op de noodzaak van het voeren van drie normen (gehuwden, ongehuwden met kinderen en alleenstaand). Het is 'niet mogelijk om de precieze afstemming van de uitkering op verschillen in woonomstandigheden in landelijke normen vast te leggen' (TK 93/94, 22545, nr. 14, p. 9). De minister pleit voor meer eenvoud en overzichtelijkheid en hoopt zo ook fraude die onstond als gevolg van teveel normen voor verschillende leefeenheden terug te dringen.

Duur

Recht op een bijstandsuitkering blijft bestaan zolang de behoefte voortduurt, de betrokkene zich aan de regels houdt en hij nog geen 65 is. Vanaf 65-jarige leeftijd bestaat immers recht op AOW.

3.3.3. Deservingness criteria in de werkloosheidsregelingen

In paragraaf 3.3.1. en 3.3.2 zijn de belangrijkste wetsbepalingen en -wijzigingen beschreven in de WW en Abw. In deze paragraaf worden de daarbij behorende deservingness criteria aan de orde gesteld.

Is er sprake van behoefte?

Er is sprake van behoefte in de WW indien iemand werkloos is. Hierbij wordt (impliciet) verondersteld dat deze werkloosheid leidt tot financiële nood. Dit wordt echter niet expliciet onderzocht (door middel van bijvoorbeeld een middelentoets). Het werkloosheidsbegrip is lange tijd niet gedefinieerd in de wet. In 1987 is dit begrip beter afgebakend door werkloosheid te definiëren in termen van verlies van arbeidsuren, aanspraak op loon en beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. De WW is gebonden aan een maximumduur. Werkloosheid wordt, met andere woorden, slechts tijdelijk erkend als behoefte. Er is sprake van behoefte in de Abw als betrokkene niet in staat is om zelf volledig in de minimaal noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Recht op Abw eindigt op 65-jarige leeftijd, aangezien dan aanspraak gemaakt kan worden op de AOW.

Zo ja, in welke mate ben ik bereid je te helpen?

Omvang

De veronderstelde omvang van het probleem is in de WW gerelateerd aan het laatstverdiende loon. Wie een hoog loon verliest als gevolg van werkloosheid, wordt verondersteld een groter probleem te hebben dan iemand die een lager loon op moet geven. Daarom krijgt iemand met een hoger loon een hogere uitkering. Na 1987 is, bij de invoering van de nieuwe WW, de omvang van het probleem in de WW na verloop van tijd naast loon- ook minimumgerelateerd. De Abw is bedoeld als gezinsuitkering op minimumniveau. De veronderstelde omvang van het probleem is gerelateerd aan de leefvorm, het gezinsinkomen en -vermogen. In 1970 bestonden er nog geen landelijke normen die de omvang van het probleem precies bepaalden. Dit werd op lokaal niveau ingevuld. Vanaf 1974 is door middel van het BLN meer uniformiteit en rechtsgelijkheid ingevoerd in deze normen. Alleenstaanden ontvangen een hogere uitkering dan gehuwden, omdat zij geen kosten kunnen delen in het huishouden. Eén-oudergezinnen ontvangen een hogere uitkering omdat verondersteld wordt dat zij ook meer kosten zullen maken. In 1985 is de norm voor woningdelers geïntroduceerd. Zij ontvangen een uitkering die qua hoogte ligt tussen die van een alleenstaande en een gehuwde, omdat de schaalvoordelen voor een woningdeler weliswaar groter zijn dan die van een alleenstaande, maar kleiner dan die van een

gehuwde. In 1996 is deze norm weer afgeschaft. Vanaf 1987 is de omvang van het probleem voor gehuwden en ongehuwd samenwonenden gelijkgesteld. Twee mensen die samen een huishouden vormen, kunnen immers gebruik maken van schaalvoordelen ongeacht de vraag of ze getrouwd zijn of niet.

Nabijheid

Nabijheid speelt in de WW en Abw, net als bij de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, geen rol voor legaal in Nederland verblijvende mensen.

Verantwoordelijkheid ex-post

Verantwoordelijkheid ex-post speelt een belangrijke rol in de WW en Abw. Er ligt veel nadruk op de verplichting om, indien mogelijk, zelf in het bestaan te voorzien. Dit wordt vooral vormgegeven door de actieve houding die geëist wordt van de betrokkene om snel weer betaalde arbeid te vinden. Een WW-gerechtigde dient er alles aan te doen om uit zijn werkloosheidssituatie te geraken. Vanaf 1984 wordt in de RWW niet alleen meer de (mannelijke) kostwinner hierop aangesproken, maar hebben beide partners te maken met deze verantwoordelijkheid. Tevens geldt sinds dat jaar in de RWW dat de verantwoordelijkheid niet alleen meer geldt voor mensen die 'in hoofdzaak' in hun eigen bestaan voorzien door middel van betaalde arbeid, maar ook voor mensen die tenminste 20 uur per week kunnen werken. Vanaf 1996 wordt deze verantwoordelijkheid op alle Abw-gerechtigden gelegd. Wie niet of onvoldoende besef van verantwoordelijkheid laat zien, kan bestraft worden met een sanctie. Deze bestraffing is verscherpt door de invoering van de Wet Boeten in 1996. Vanaf dat moment moet een sanctie altijd opgelegd worden en wordt de betrokkene altijd volledig gekort. De bereidheid om te helpen is hiermee duidelijk afgenomen. Als onderdeel van deze verantwoordelijkheid geldt vervolgens dat werklozen passende arbeid dienen te aanvaarden. De definitie van passende arbeid is in 1994 en 1996 aangescherpt. Aangeboden werk wordt sneller gezien als passend en mensen worden daarmee dus sneller aangesproken op hun verantwoordelijkheid om in hun eigen bestaan te voorzien. Vervolgens geldt dat een WW-uitkering altijd tijdelijk is, behalve voor werklozen die ouder zijn dan 57,5 jaar. Zij worden niet meer volledig in staat geacht om te werken. Vervolgens speelt verantwoordelijkheid ex-post een rol bij de motivering om zelfstandigen uit te sluiten van de personenkring van de WW. Zelfstandigen hebben geen recht op WW, omdat zij zelf volledig verantwoordelijk worden geacht om in hun eigen bestaan te voorzien. In de Abw wordt ook veel nadruk gelegd op de verplichting om zelf in het bestaan te voorzien en op het daarmee samenhangende besef van verantwoordelijkheid. Dit principe is nogmaals sterk benadrukt bij de invoering van de nAbw in 1996 door middel van de nadruk op de activerende houding die van de Abw uit dient te gaan. Wel geldt sinds 1996 dat verzorgers van kinderen onder de zes jaar geen sollicitatieverplichtingen hebben en geen passende arbeid hoeven te aanvaarden. De van hen verlangde verantwoordelijkheid is dus minder groot. Tenslotte speelt verantwoordelijkheid ex-post een rol als in 1996 bloedverwanten in de tweede graad wel, en bloedverwanten in de eerste graad niet gelijkgesteld worden met gehuwden. Tussen bloedverwanten in de eerste graad bestaat een gezagsrelatie, zodat de verantwoordelijkheid om als volwaardige partners beiden in het eigen bestaan te voorzien, minder groot is.

Verantwoordelijkheid ex-ante

De verantwoordelijkheid voor het ontstaan van de behoefte is een expliciet in de WW opgenomen voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op een uitkering. Mensen die door hun eigen toedoen werkloos zijn geworden (tot 1987 spreekt de wetgever van 'vrijwillige' werkloosheid, daarna van 'verwijtbare' werkloosheid) kunnen geen beroep doen op de WW. De oorzaak van werkloosheid vormt dus in de WW een zeer dwingende factor bij de vaststelling van de bereidheid van de wetgever tot het verlenen van hulp aan werklozen. De Abw kende tot 1996 geen aandacht voor de oorzaken van behoefte. Bij de invoering van de nAbw is een bepaling opgenomen die stelt dat iemand die verwijtbaar gedrag kan worden aangerekend de eerste maanden volgend op de bijstands aanvraag gekort wordt op zijn uitkering. De wetgever benadrukt vanaf dat moment dat het tonen van voldoende verantwoordelijkheidsbesef ook voorafgaand aan de toekenning van de uitkering van de betrokkene mag worden geëist. Hiermee is vanaf 1996 ook in de Abw expliciet aandacht ontstaan voor de oorzaken van behoefte.

Reciprociteit

Reciprociteit speelt een belangrijke rol in de WW en Abw. In de WW is veel aandacht voor de rechten en plichten van de werkloze. Om aanspraak te kunnen maken op een uitkering dient een werkloze zich bijvoorbeeld in te schrijven op het arbeidsbureau, mee te werken aan omscholing en passende arbeid te accepteren. Vervolgens speelt reciprociteit een rol bij de motivering van de loongerelateerde uitkeringshoogte van de WW. Wie meer verdient, heeft meer premie bijgedragen en heeft dus recht op een hogere uitkering. Tenslotte neemt reciprociteit een belangrijke positie in bij de arbeidsverledeneis. Er kan alleen aanspraak gemaakt worden op de WW indien de betrokkene voldoende contact heeft gehad met de arbeidsmarkt. Wie lang heeft gewerkt, heeft een grote bijdrage geleverd aan de samenleving en komt eerder voor hulp in aanmerking dan iemand met een kort arbeidsverleden. Deze eis is in 1987 aangescherpt door middel van de invoering van een jareneis. Tegelijkertijd is toen het verzorgingsforfait ingevoerd die de arbeidsverledeneis voor verzorgers van kinderen versoepelt. De tijd van verzorgen wordt hiermee geheel (voor kinderen onder de 6 jaar) of gedeeltelijk (voor kinderen tussen de 6 en 12 jaar) gelijkgesteld met het verrichten van betaalde arbeid. Op deze manier kunnen verzorgers ook aan de reciprociteitseisen voldoen. In 1991 wordt de wekeneis iets versoepeld. Met name parttimers kunnen zo makkelijker in aanmerking komen voor een WW-uitkering. Vanaf 1995 wordt de arbeidsverledeneis definitief aangescherpt door middel van een verstrenging van zowel de wekeneis als de jareneis. Op deze manier hoopt de wetgever de controle aan de ingangspoort van de WW te verstevigen. De Abw kent ook reciprociteitseisen. Deze zijn lange tijd op gemeentelijk niveau ingevuld. Vanaf 1984 worden deze expliciet opgenomen in de RWW. Een werkloze dient zich, net als in de WW, bijvoorbeeld in te schrijven op het arbeidsbureau, mee te werken aan omscholing en passende arbeid te accepteren. Tot 1996 worden deze eisen 'voorwaarden' genoemd. Met de invoering van de nAbw wordt gesproken van 'verplichtingen'. Hiermee is er meer nadruk ontstaan op de wederkerigheid tussen wetgever en betrokkene in de Abw.

Houding

Houding speelt geen rol in de landelijke wetgeving van de WW en Abw. Op uitvoeringsniveau speelt houding waarschijnlijk wel een rol. Zie hiervoor bijvoorbeeld Knegt (1986).

3.4. Ouderdom

Ouderdom wordt in de Nederlandse sociale zekerheid beschouwd als een vorm van arbeidsongeschiktheid. 'Oud zijn' betekende volgens een onderzoek uit 1898 dat iemand 'invaliden en versleten' is (Verbond van Verzekeraars, 1998, p. 587). Ouderdom staat gelijk aan invaliditeit (TK 10/11, 258, nr. 3, p. 68). Oude mensen hoeven dus niet meer te werken. Zij hebben zich hun hele leven al ingespannen voor de samenleving en krijgen in Nederland vanaf de leeftijd van 65 recht op de AOW (Algemene Ouderdomswet).

3.4.1. Algemene Ouderdomswet

De AOW is ingevoerd in 1957. Doel van de AOW is het verstrekken van een uitkering op minimumniveau voor ouderen (Noordam, 1996, p. 183). De wetgever vindt eigenlijk dat iedereen voor zijn eigen oude dag zou moeten zorgen, maar realiseert zich dat men dat vaak niet doet (TK 54/55, 4009, nr. 3, p. 18). Het is dus gewenst om dan een voor iedereen verplichte verzekering in het leven te roepen. Of ouderdom tot behoefte leidt, doet er daarbij niet meer toe; van belang is simpelweg de vraag of iemand ouder is dan 65: 'Men stelt eenvoudig het feit van de bestaande nood vast en leidt daaruit, gezien ook de solidariteit ten opzichte van de niet meer tot werk in staat zijnde naaste, de noodzaak voor de Staat af, om in het algemeen belang in te grijpen en een wettelijke regeling te treffen' (p. 24).

Voorwaarden voor het recht op uitkering

Om voor de AOW in aanmerking te komen, moet de betrokkene 65 zijn. Dat is de leeftijd waarop wordt verondersteld dat iemand zo oud is, dat hij niet meer tot werken in staat is. De Invaliditeitswet, die tot stand is gekomen aan het begin van de twintigste eeuw en gezien kan worden als een voorloper

van de AOW, kende een ouderdomsrente³⁹. Deze rente ging ook in op de leeftijd van 65⁴⁰. De wetgever verklaart dit als volgt: 'Op 65-jarige leeftijd zijn mensen dikwijls armlastig omdat zij niet in staat zijn in hun eigen levensonderhoud te voorzien' (TK 10/11, 258, nr. 3, p. 1). Hoewel ouderdom dus als arbeidsongeschiktheid werd gezien, was het niet noodzakelijk om dit te onderzoeken, maar kon worden aangenomen dat het leidde tot ongeschiktheid: 'ouderdom behoeft als invaliditeitsonderzoek niet te worden vermeld, daar ouderdom alleen indirect invaliditeit veroorzaakt door de gebreken, waarmede hij gepaard gaat' (p. 80). In het oorspronkelijke voorstel van de Invaliditeitswet werd echter voornamelijk de leeftijd van 70 gehanteerd vanwege financiële overwegingen. Bij de behandeling van de begroting in 1918 kon de minister echter meedelen dat het hem 'verheugde' dat de financiële middelen dusdanig waren dat de leeftijd alsnog op 65 werd gesteld (Handelingen 1918, p. 662). Bij de invoering van de AOW in 1957 lijkt de wetgever er een wat pragmatische visie op na te houden. De leeftijd van 65 wordt ingesteld omdat dit een 'algemeen geldende pensioengerechtigde leeftijd' (TK 54/55, 4009, nr. 3, p. 28) is. Er wordt simpelweg aangesloten bij de praktijk van alledag, waarbij de meeste particuliere pensioenfondsen ook de leeftijd van 65 hanteren. Vervolgens zou een hogere leeftijd betekenen dat oude werknemers langer op de arbeidsmarkt actief blijven en hiermee jongeren geen kans geven. Op de veronderstelde arbeidsongeschiktheid bij de leeftijd van 65 wordt al niet meer ingegaan.

Personenkring

'Allen' (oftewel alle Nederlandse ingezetenen) zijn verzekerd voor de AOW (p. 26). De reden hiervoor is de eenvoud. Er hoeven geen aparte regelingen voor aparte groepen in het leven te worden geroepen.

Hoogte

In 1970 bestaan twee uitkeringshoogten: één voor gehuwden (samen 100%) en één voor alleenstaanden (70%), analoog aan bepalingen in andere sociale zekerheidswetten. Bij amendement (TK 85/86, 19258, nr. 17) wordt hieraan in 1986 de één-oudernorm toegevoegd. Iemand die ouder is dan 65, alleenstaand, en een kind heeft, krijgt voortaan, net als in de bijstand, een uitkering van 90%. De hoogte is minimumgerelateerd. Dit is gedaan om twee redenen (TK 54/55, 4009, nr. 3, p. 30). Ten eerste zou een hogere uitkering te duur worden. Ten tweede blijft er zo ruimte voor persoonlijke verantwoordelijkheid, omdat mensen nog steeds zelf hun AOW kunnen aanvullen via bovenwettelijke regelingen. Voor ieder niet-verzekerd jaar (indien betrokkene bijvoorbeeld in het buitenland heeft gewoond) tussen de leeftijd van 15 en 65 vindt er een korting op de uitkeringshoogte plaats van 2%. Op deze manier wil de wetgever een zekere relatie aanbrengen tussen betaalde premie en uitkeringshoogte (TK 54/55, 4009, nr. 3, p. 33). Voor gehuwden wordt de uitkering in 1970 betaald per gezin. Aangezien verondersteld wordt dat de man kostwinner is, wordt de AOW uitbetaald als hij⁴¹ 65 wordt (p. 31). Op dat moment werkt hij niet meer en ontstaat er een behoefte voor het gezin. De leeftijd van de vrouw doet, als zij getrouwd is, dus feitelijk niet ter zake. Zij kan als zij alleen leeft wel aanspraak maken op een eigen uitkering (p. 28). Wie als gehuwd wordt aangemerkt, is gewijzigd in 1971. Tijdens een buitengewone zitting in dat jaar wordt bepaald dat duurzaam gescheiden gehuwden voortaan worden beschouwd als ongehuwd (TK 71, 11412, nr. 3). Zij hebben immers niet meer de schaalvoordelen van samenwonende gehuwden, waardoor verwacht kan worden dat zij meer kosten zullen maken. Zij krijgen dus voortaan ieder 70% (in plaats van 50%). Vervolgens is de ongelijke behandeling van man en vrouw halverwege de jaren tachtig komen te vervallen vanwege de derde EG richtlijn. Hoewel deze stamt uit 1978, wordt de AOW pas in 1985 aangepast (TK 83/84, 18515, nr. 3). Vanaf dat moment krijgen man en vrouw ieder een eigen recht op AOW. Dat betekent echter ook dat als de partner jonger is dan 65, er voor deze partner geen AOW-rechten bestaan. Dat werd onaanvaardbaar geacht. Veel jongere partners, met name vrouwen, hadden nooit op deze wijziging gerekend en konden door hun weinige werkervaring en relatief hoge leeftijd vaak niet meer zelfstandig

³⁹ Merk op dat het ouderdomsrisico bij deze wet dus in een arbeidsongeschiktheidsrisico was geplaatst. Dit illustreert het feit dat ouderdom wordt gezien als ongeschiktheid.

⁴⁰ Smolenaars (1999) gaat in haar proefschrift in op achtergrond van de leeftijd van 65. Zij markeert de Pensioenwet 1890 voor burgerlijk ambtenaren als eerste regeling waar deze leeftijd werd gebruikt. Vervolgens blijkt deze leeftijd tot norm te worden verheven bij de vaststelling van wat zij noemt 'veronderstelde invaliditeit' van ouderen (p. 54-68).

⁴¹ Indien de gehuwde vrouw 65 was, maar haar man nog niet, bestond er dus geen recht op AOW.

in hun bestaan voorzien. Daarom heeft de wetgever ervoor gekozen om voor deze groep een toeslag in te voeren. Deze regeling is feitelijk een overgangsregeling (p. 7), maar zal vanwege zijn structurele karakter toch besproken worden. In 1996 wordt bepaald dat de regeling per 2015 zal ophouden te bestaan (TK 94/95, 24258, nr. 3). Mensen die na 1 januari 2015 65 zijn, kunnen voor hun jongere partner geen toeslag meer krijgen. Voor deze generatie geldt dat beide partners onafhankelijk van elkaar in hun eigen levensonderhoud moeten voorzien. Zij hebben voldoende gelegenheid om via de arbeidsmarkt een inkomen te verwerven. Iedereen kan nu zelf een keuze maken of ze zich op de arbeidsmarkt willen begeven of niet. Dit is in lijn met de emancipatiegedachte, die man en vrouw als zelfstandige individuen beschouwt die niet meer afhankelijk zijn van elkaar, maar voor zichzelf kunnen zorgen. De kritiek hierop was met name vanuit de klein-christelijke hoek fel: 'Wat met een belofte voor nieuwe keuzevrijheden is begonnen, namelijk het emancipatiebeleid, blijkt nu uit te lopen op een verplichting tot arbeid' (Handelingen 95/96, p. 2000).

De toeslag is afhankelijk van het inkomen van de jongere partner. Als de partner zelf inkomen heeft, is de toeslag immers niet noodzakelijk (p. 16). De hoogte van de toeslag is 50% van het minimumloon (art. 8). Ook de partner die ouder is dan 65 krijgt 50%, zodat zij samen beschikken over een inkomen van 100% van het minimumloon. De korting van 2% per niet verzekerd jaar geldt ook voor de partner (art 10). Enkele jaren na de invoering van de partnertoeslag vindt er een wijziging plaats in deze bepaling (TK 87/88, 20384, nr. 3). De toeslag wordt voortaan 30% voor de partner onder de 65. De partner, ouder dan 65, ontvangt voortaan 70%. Als beide partners 65 zijn, ontvangen zij beiden 50%. Er worden geen inhoudelijk argumenten gegeven: de minister geeft aan het oneens te zijn met dit voorstel, maar schikt zich met de meerderheid in de Tweede Kamer (p. 2). Nog geen vijf jaar later wordt deze maatregel dan ook ingetrokken (TK 91/92, 22772, nr. 3). De wetgever noemt de '70/30-maatregel' een 'politiek compromis' (p. 3) dat is doorgevoerd om de gemoederen niet al te hoog te laten oplopen. Gevolg van de '70/30-maatregel' is dat de leeftijd van de partner van invloed is op de hoogte van de uitkering. Iemand die ouder is dan 65 met een jongere partner krijgt 70%, maar op het moment dat zijn partner 65 wordt, krijgt hij nog maar 50%. Dat is niet te rechtvaardigen. Vervolgens is het verschil in uitkering tussen een koppel waarvan beide partners ouder zijn dan 65 (50/50) en een koppel waarvan één partner ouder is dan 65 (70/30) ook niet te rechtvaardigen. Vanwege deze redenen wordt de partnertoeslag weer gesteld op 50%.

Halverwege de jaren tachtig geeft de overheid aan dat ongehuwd samenwonenden feitelijk niet in een andere situatie verkeren als gehuwden (TK 83/84, 18515, nr. 3, p. 9). Dit wordt enkele jaren later dan ook veranderd (TK 85/86, 19258, nr. 3). Vanaf dat moment worden deze twee groepen, net als in de bijstandswet, gelijkgesteld⁴². De wetgever merkt op dat de minimumbehoeftefunctie zoals deze geldt in de AOW voor gehuwden niet verschilt van die voor 'ongehuwden, die behoren tot een samenlevingsverband dat wordt gekenmerkt door een duurzame gemeenschappelijke huisvesting en daardoor als een economische eenheid is aan te merken' (p. 1). Bij amendement (TK 85/86, 19258, nr. 11) worden bloedverwanten in de eerste en tweede graad uitgesloten van deze conditie. Zij blijven dus aanspraak houden op de hogere alleenstaandenuitkering. Echte argumenten worden voor dit amendement niet gegeven. De wetgever constateert halverwege de jaren negentig dan ook dat de formulering die gekozen is voor het amendement dusdanig was 'dat daaruit geen uitzonderingspositie kan worden afgeleid' (TK 94/95, 24258, nr. 3, p. 3). Er bestaan geen objectieve gronden op basis waarvan bloedverwanten in de tweede graad niet gelijk gesteld kunnen worden met gehuwden. Vanaf 1996 is er voor hen dan ook geen uitzonderingspositie meer. Dit hoeft overigens niet alleen negatieve gevolgen te hebben; deze bloedverwanten kunnen nu immers ook aanspraak maken op de partnertoeslag. Bloedverwanten in de eerste graad onderscheiden zich wel van gehuwden. In hun situatie bestaat er namelijk een gezagsrelatie tussen ouder en kind die maakt dat het samenwonen minder vrijwillig is dan bijvoorbeeld bij gehuwden en twee samenwonende broers het geval is (p. 3).

Duur

De AOW-uitkering wordt uitbetaald zolang betrokkene niet is overleden.

⁴² Deze gelijkstelling geldt alleen voor 2 partners. Als er sprake is van meerdere samenwoners, blijven zij aangemerkt als alleenstaand (bijvoorbeeld de situatie in een bejaardentehuis).

3.4.2. Deservingness criteria in de AOW

In paragraaf 3.4.1 is een overzicht gemaakt van de wetswijzigingen ten aanzien van de voorwaarden voor het recht op, de personenkring, de hoogte en de duur van de AOW van 1970 tot 2000. In deze paragraaf worden de daarbij behorende deservingness criteria behandeld.

Is er sprake van behoefte?

Er is sprake van behoefte in de AOW als de betrokkene de leeftijd van 65 heeft bereikt. Er wordt dan per definitie verondersteld dat betrokkene arbeidsongeschikt is. Er vindt geen onderzoek plaats om vast te stellen of deze arbeidsongeschiktheid zich ook werkelijk voordoet. Vervolgens wordt ook niet onderzocht of die (veronderstelde) ongeschiktheid leidt tot financiële nood. Er bestaan buiten dit leeftijdscriterium dus geen verdere vereisten om aan te tonen dat er behoefte bestaat. Dit kan op zijn minst opmerkelijk worden genoemd. Voor gehuwde vrouwen gold tot 1985 dat behoefte begint als haar man 65 werd. De leeftijd van de vrouw deed niet ter zake. Vanaf 1985 krijgen man en vrouw een eigen aanspraak op de AOW, zodat alle Nederlanders vanaf dit jaar op hun 65e verondersteld behoeftig zijn. Als vanaf 1985 de partner jonger is dan 65 en geen of zeer weinig eigen inkomen heeft, is er ook sprake van behoefte. Het inkomen van de partner boven de 65 doet hierbij niet terzake. Na 2015 zal deze partnertoeslag worden afgeschaft. Vanaf dat moment is er alleen sprake van behoefte als betrokkene ouder is dan 65. Tenslotte geldt in de AOW dat de behoefte niet kan eindigen. Vanaf het moment dat iemand de leeftijd van 65 heeft bereikt, wordt verondersteld dat de behoefte voor de rest van zijn leven zal voortduren. Er bestaat dus, met andere woorden, geen mogelijkheid tot reïntegratie.

Zo ja, in welke mate ben ik bereid je te helpen?

Omvang

De veronderstelde omvang van het probleem wordt in de AOW vastgesteld aan de hand van de leefvorm. Een alleenstaande heeft een groter probleem dan een gehuwde, omdat hij geen kosten van levensonderhoud kan delen met andere leden van het huishouden. Hierdoor heeft hij recht op een hogere uitkering. In 1986 wordt de één-oudernorm ingevoerd. Het probleem van alleenstaanden met kinderen is groter dan dat van alleenstaanden zonder kinderen en daardoor kunnen zij aanspraak maken op een hogere uitkering. Vervolgens is de omvang van het probleem in de AOW nooit groter of kleiner dan het sociale minimum. De omvang van het probleem is dus niet gerelateerd aan het vroegere inkomen of de vroegere levensstandaard van een persoon. Ook het huidige inkomen (uit bijvoorbeeld bovenwettelijke pensioenen) doet niet ter zake. Er bestaat immers geen inkomenstoets in de AOW. In 1971 wordt bepaald dat duurzaam gescheiden gehuwden voortaan worden beschouwd als ongehuwden. Hun probleem is immers vergelijkbaar met dat van ongehuwden en niet met dat van gehuwden. In 1985 wordt de partnertoeslag ingevoerd. De omvang van het probleem van een echtpaar met een partner jonger dan 65 wordt dan tevens getoetst aan het inkomen van deze jongere partner. Het inkomen van de partner boven de 65 doet niet terzake. Vervolgens worden vanaf 1985 ongehuwd samenwonenden gelijkgesteld met gehuwden, omdat de omvang van hun probleem vergelijkbaar is met dat van gehuwden. Zij krijgen dus vanaf dat moment een lagere uitkering.

Nabijheid

Nabijheid speelt geen rol in de AOW. Er worden geen groepen uitgesloten.

Verantwoordelijkheid ex-post

Bij de invoering van de AOW geeft de wetgever aan dat burgers die de leeftijd van 65 hebben bereikt geen verantwoordelijkheid meer dragen om in hun eigen onderhoud te voorzien. De motivering hiervan is dat mensen op deze leeftijd immers vaak niet meer kunnen werken en soms ook niet meer willen werken, iets wat in de jaren tachtig nogmaals wordt benadrukt: 'Tot het voorzien in eigen kosten van levensonderhoud kunnen minder mogelijkheden bestaan, terwijl de behoefte aan het actief deelnemen aan het arbeidsproces kan afnemen' (TK 83/84, 18515, nr. 3, p. 1). Voor gehuwden geldt tot 2015 dat, indien een van de partners jonger is dan 65, deze jongere partner geen eigen verantwoordelijkheid meer draagt om in het bestaan te voorzien, zodra de partner de leeftijd van 65 heeft bereikt. Na 2015 bestaat deze verantwoordelijkheid wel. Vanaf dat moment wordt verondersteld

dat de jongere partner onder de 65 in zijn eigen bestaan kan voorzien. Vervolgens speelt verantwoordelijkheid ex-post een rol als in 1996 wordt bepaald dat duurzaam samenwonende bloedverwanten in de eerste graad niet gelijkgesteld worden met gehuwden, terwijl bloedverwanten in de tweede graad wel gelijkgesteld worden. Tussen bloedverwanten in de eerste graad bestaat een gezagsverhouding, zodat de verantwoordelijkheid om als volwaardige partners beiden in het eigen bestaan te voorzien, minder groot is.

Verantwoordelijkheid ex-ante

Bij de invoering van de AOW geeft de wetgever aan dat zij van mening is dat eigenlijk iedereen zelf voor zijn oude dag zou moeten zorgen. Iedereen heeft immers tot aan de leeftijd van 65 genoeg tijd gehad om geld opzij te zetten voor later om op deze manier behoefte te voorkomen. Toch constateert de wetgever dat niet iedereen dit gedaan heeft en geeft zij derhalve iedereen een uitkering op minimumniveau. Bij de motivering van deze hoogte wijst de wetgever erop dat verantwoordelijkheid ex-ante hiermee echter niet geheel is verdwenen. Wie immers een hogere uitkering wil dan het minimumniveau dient dit zelf te regelen voor het intreden van de leeftijd van 65.

Reciprociteit

Voor ieder niet verzekerd jaar tussen de leeftijd van 15 tot 65 wordt de uitkering gekort met twee procent. Dit is een duidelijke uiting van een reciprociteitseis die verwijst naar het verleden. Vervolgens werd tot 1985 de uitkering voor gehuwden uitgekeerd aan de man (vanaf het moment dat hij 65 werd). Er werd verondersteld dat hij de premie had betaald, omdat hij kostwinner was. Ook dit verwijst dus naar reciprociteit die terugslaat op het verleden. De man heeft immers premie betaald en komt daardoor in aanmerking voor de AOW. Aan deze gedachte komt een eind in 1985 als zowel man als vrouw in aanmerking komen voor een eigen recht op AOW. Verdere reciprociteitseisen bestaan er niet in de AOW. Er worden geen voorwaarden gesteld die betrekking hebben op gedragingen in het heden of in de toekomst.

Houding

Houding speelt, net als in alle andere behandelde wetten, in de AOW geen rol.

3.5. Conclusies

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen die betrekking hebben op de deservingness criteria ten aanzien van zieken, arbeidsongeschikten, werklozen en ouderen aan de orde gesteld.

Is er sprake van behoefte?

De vraag 'is er sprake van behoefte?' speelt met name een rol bij de ziekte- en arbeidsongeschiktheidswetten. Deze wetten kennen een uitgebreid medisch en arbeidskundig onderzoek, dat tussen 1970 en 2000 aanzienlijk is verscherpt, om behoefte vast te stellen. Bij de werkloosheidsregelingen wordt aanzienlijk sneller en eenvoudiger aangenomen dat er sprake is van behoefte. Het niet hebben van werk is blijkbaar gemakkelijker vast te stellen dan het niet in staat zijn tot het verrichten ervan. De AOW kent feitelijk buiten het leeftijdscriterium van 65 geen behoefteonderzoek. Deze regeling kent dan ook van alle in deze scriptie besproken regelingen de minste aandacht voor het vaststellen van behoefte. Opmerkelijk is vervolgens dat de Abw de enige regeling is die expliciet onderzoekt (door middel van een middelen- en vermogenstoets) in hoeverre er sprake is van financiële nood. De andere regelingen nemen slechts impliciet aan dat ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of ouderdom leidt tot financiële behoefte.

Zo ja; in welke mate ben ik bereid je te helpen?

Omvang

Eén van de factoren die de bereidheid om te helpen beïnvloedt is de veronderstelde omvang van de behoefte. In de ZW en WAO is de omvang gerelateerd aan het laatstverdiende loon. Iemand die een hoog loon verliest, wordt verondersteld een groter probleem te hebben dan iemand die een lager loon kwijtraakt. In de AAW (die later wordt vervangen door de WAZ en Wajong) en vanaf 1993 ook gedeeltelijk in de WAO wordt slechts rekening gehouden met een probleem op minimumniveau. De

veronderstelde omvang wordt dus in geen van deze wetten feitelijk vastgelegd door de wetgever, maar wordt aangenomen zich op een bepaald (loon- of minimumgerelateerd) niveau te bevinden. Een uitzondering hierop vormt tot 1987 de AAW, waarbij een feitelijke toets plaats vindt op de leefvorm en het huishoudinkomen. Alleen in dit geval wordt dus binnen de ziekte- en arbeidsongeschiktheidswetten een feitelijk onderscheid gemaakt tussen de bereidheid tot helpen en de omvang van het probleem. De werkloosheidsregelingen WW en Abw kennen een zelfde onderscheid tussen een veronderstelde en feitelijke toets op de omvang. In de WW vindt geen expliciet onderzoek plaats naar de omvang, terwijl de Abw rekening houdt met de leefvorm, het gezinsinkomen en zelfs het gezinsvermogen. Bij de AOW is de bereidheid tot helpen afhankelijk van de leefvorm. Het inkomen doet in principe niet ter zake, behalve bij de vaststelling van de bereidheid tot de toekenning van een partnertoeslag. Bij de Abw wordt dus het meest expliciet en uitgebreid gebruik gemaakt van een onderzoek naar de omvang van het probleem om de bereidheid tot helpen vast te stellen.

Nabijheid

Nabijheid speelt voor Nederlanders of in Nederland werkzame werknemers geen rol in de onderzochte regelingen. De verklaring hiervoor kan gezocht worden in de Nederlandse grondwet, die expliciet verbiedt dat mensen in gelijke gevallen zonder objectieve rechtvaardiging anders worden behandeld. De wetgever onderschrijft dit standpunt. Alle groepsuitsluitingen zijn te verklaren aan de hand van verantwoordelijkheid (ex-post en ex-ante) en reciprociteit. Er zijn dan ook geen verwijzingen naar nabijheid te vinden in de motiveringen van de wetgever. Een uitzondering hierop vormt de groep niet-Nederlanders zonder geldige verblijfsvergunning (zoals illegale vreemdelingen). Zij kunnen op geen enkele regeling aanspraak maken, zelfs niet op de Abw. De reden hiervoor heeft, gezien vanuit het sociale zekerheidsstelsel, waarschijnlijk meer te maken met beleidsmatig pragmatisme dan met deservingness. Het sociale zekerheidsbeleid mag het door de overheid gevoerde vreemdelingenbeleid immers niet doorkruisen. Voorkomen moet worden dat het verstrekken van uitkeringen het vreemdelingen financieel mogelijk maakt om illegaal in Nederland te verblijven.

Verantwoordelijkheid ex-post

Verantwoordelijkheid ex-post speelt geen belangrijke rol in de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. De verantwoordelijkheid om in het eigen bestaan te voorzien is weliswaar met de invoering van de TBA in 1993 toegenomen, maar dit staat in geen verhouding tot de overheersende rol die het begrip in de werkloosheidsregelingen inneemt. De WW en Abw zijn in feite geheel gebaseerd op het principe dat iedereen in zijn eigen bestaan dient te voorzien. De dominante positie binnen de werkloosheidsregelingen van verantwoordelijkheid ex-post is vervolgens tussen 1970 en 2000 alleen nog maar toegenomen. De bereidheid tot helpen is hiermee sterk gedaald. Dit staat weer in schril contrast met de feitelijk geheel ontbrekende verantwoordelijkheid voor mensen die de leeftijd van 65 zijn gepasseerd en recht hebben op AOW.

Verantwoordelijkheid ex-ante

De verantwoordelijkheid om niet in een behoeftige situatie te geraken, speelt volgens de wetgever in de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen geen rol. Toch blijkt dat de oorzaken van ziekte en arbeidsongeschiktheid wel degelijk van belang zijn bij de bereidheid tot helpen. Net als bij verantwoordelijkheid ex-post geldt echter dat verantwoordelijkheid ex-ante binnen de werkloosheidsregelingen een veel dominantere positie inneemt. In de WW is de bereidheid tot helpen altijd afhankelijk geweest van de vraag of iemand invloed heeft gehad op zijn behoeftigheid. In de Abw is dit vanaf 1996 ook een expliciet opgenomen factor. In de AOW speelt deze vorm van verantwoordelijkheid feitelijk totaal geen rol.

Reciprociteit

Reciprociteit is, als enige deservingness criterium, in alle besproken regelingen een expliciet aanwezige factor om de bereidheid tot helpen vast te stellen. In de ziekte- en arbeidsongeschiktheidswetten speelt reciprociteit die betrekking heeft op het verleden een rol. Wie (bijvoorbeeld een werknemer) veel premies heeft betaald, ontvangt een hogere uitkering dan iemand (bijvoorbeeld een jonggehandicapte) die nauwelijks een bijdrage heeft geleverd. In de werkloosheidsregelingen bestaat deze reciprociteit ook. Een hoger loon betekent via hogere betaalde

premies een hogere uitkering. Tevens komt reciprociteit in de WW tot uiting bij de arbeidsverledeneis. Om aanspraak te maken op WW moet een langdurige band met het arbeidsproces hebben bestaan. De werkloosheidswetten stellen de bereidheid tot helpen niet alleen afhankelijk van het verleden van de betrokkene, maar ook van zijn prestaties die tijdens de uitkeringsverstrekking worden geleverd. Dit is een essentieel verschil met de ziekte- en arbeidsongeschiktheidswetten, die dergelijke bepalingen nauwelijks kennen. Werklozen dienen zich aan allerlei voorschriften en regels te houden. De nadruk op deze vorm van wederkerigheid is tussen 1970 en 2000 alleen maar toegenomen. Dit maakt dat reciprociteit in de WW en Abw een veel dominantere rol inneemt dan in de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. In de AOW speelt reciprociteit slechts een kleine rol. Net als bij de ziekte- en arbeidsongeschiktheidswetten geldt in deze ouderdomsregeling dat reciprociteit zich beperkt tot gedragingen in het verleden.

Houding

Houding blijkt in geen van de besproken wetten een rol te spelen bij de bepaling of de wetgever bereid is om een behoeftige te helpen. Alle houdingsvereisten zijn in feite 'geobjectiveerd' door de wetgever in reciprociteits- en verantwoordelijkheidseisen (zoals de sollicitatieverplichting, het accepteren van passende arbeid en dergelijke). De subjectieve lading van het begrip houding speelt waarschijnlijk wel een rol bij de dagelijkse praktijk van de uitvoering.

Slotopmerkingen

In dit hoofdstuk staat de moraal ten aanzien van zieken, arbeidsongeschikten, werklozen en ouderen centraal. Uit de analyse van deservingness criteria is gebleken dat er bij ziekte en arbeidsongeschiktheid veel aandacht bestaat voor de vraag of er sprake is van behoeftigheid. Indien dat is vastgesteld, is de bereidheid tot helpen redelijk gewaarborgd. Werklozen zien hun behoeftigheid daarentegen sneller erkend, maar zullen veel meer moeite moeten doen om de wetgever bereid te vinden om hen te (blijven) helpen. Er wordt veel meer geëist in termen van verantwoordelijkheid. De duur van de WW is slechts beperkt tot een aantal jaren. Bepaalde gedragingen leiden tot een directe stopzetting van de uitkering. Reciprociteit gaat in de werkloosheidsregelingen in op gedragingen die betrekking hebben op zowel het verleden als het heden, terwijl de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen feitelijk alleen het verleden in ogenschouw nemen. De geest van de commissie Van Rhijn, die is aangehaald in het openingscitaat van dit hoofdstuk, stelt dat er van de leden van een gemeenschap al het 'redelijke' mag worden gevraagd om vrijwaring tegen gebrek te voorkomen. Toch wordt er blijkbaar van zieken en arbeidsongeschikten een stuk minder redelijkheid verwacht dan van werklozen. Ouderen, tenslotte, blijken in Nederland vrijwel totaal vrijgesteld te zijn van welke vorm van onderzoek, verantwoordelijkheid of verplichtingen dan ook. Hun behoeftigheid wordt klakkeloos aangenomen, en de bereidheid tot helpen is ongeclausuleerd hoog. De bepalingen in de AOW hebben dan ook meer te maken met gewoonterecht (immers, vrijwel alle bepalingen zijn al tientallen jaren ongewijzigd) dan met feitelijke toetsing van behoeftigheid.

Dit resultaat kan erg opmerkelijk worden genoemd. Gedurende de laatste tien jaar heeft de overheid zich opgeworpen als 'ultieme arbeidsbemiddelaar'. Met de populaire leuze 'werk, werk en nog eens werk' heeft de wetgever de deur opengezet voor een algehele 'participatieneurose' (Roebroek, 1997). Iedereen die nog enigszins kan werken, moet werken⁴³. Betaalde arbeid wordt gezien als dé oplossing voor alle vormen van inactiviteit van burgers. Wie niet via de reguliere manier aan de slag kan, krijgt een 'Melkertbaan' aangeboden. Door middel van een verhoging van de arbeidsparticipatie wil de overheid ervoor zorgen dat zoveel mogelijk leden van de samenleving in hun eigen bestaan kunnen voorzien. Het leven van zieken, arbeidsongeschikten en met name werklozen hoort in het teken te staan van een zoektocht naar arbeid. In dit licht bezien is het zeer vreemd dat dezelfde overheid zonder meer de groep 65-plussers buiten schot houdt. Ouderen mogen zelf bepalen hoe zij invulling geven aan hun leven. Betaalde arbeid is voor hen geen verplichting meer. De participatieneurose mag blijkbaar ook met pensioen.

⁴³ Het succes van deze participatieneurose lijkt voor uitkeringsgerechtigden gering. Slechts 25% van de banengroei komt bij hen terecht (SCP 2000, p. 288).

Hoofdstuk 4. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden allereerst in paragraaf 2 de voorgaande hoofdstukken samengevat. Vervolgens komen in paragraaf 3 de belangrijkste conclusies met betrekking tot de probleemstelling aan bod. Tenslotte wordt in paragraaf 4 een aantal beleids- en onderzoeksaanbevelingen gedaan.

4.2. Samenvatting

In deze scriptie staat de moraal van de Nederlandse wetgever ten aanzien van zieken, arbeidsongeschikten, werklozen en ouderen in de periode 1970-2000 centraal. Om deze moraal te onderzoeken, wordt in hoofdstuk 2 een model opgesteld van deservingness criteria. Deze criteria geven aan wat de redenen zijn van hulpverleners bij de vaststelling of en in hoeverre zij bereid zijn de hulpbehoevenden te ondersteunen. Dit zegt iets over de gehanteerde normen en waarden; oftewel de 'moraal van het verhaal'. Een eerste aanzet tot het herkennen en formuleren van deservingness criteria wordt gegeven aan de hand van een historische beschrijving van concrete uitingsvormen van armoedebeleid. Dit beleid heeft zich ontwikkeld van een uiting van godsdienst waarbij de armen als middel voor de rijken dienden om in de hemel te komen, naar een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid dat veel voorwaarden kent op basis waarvan het recht (in plaats van een gunst) op hulp wordt vastgesteld. Opmerkelijk in deze ontwikkeling is met name de ruime aandacht die het gedrag ná het ontstaan van de behoefte krijgt ten opzichte van het gedrag dat hieraan voorafgaat. Vervolgens wordt, mede met behulp van drie auteurs die een eerdere aanzet hebben gegeven tot het formuleren van deservingness criteria en op basis van de in het historisch overzicht gevonden criteria, het uiteindelijke model opgesteld. Uitgangspunt van het model is een hypothetische situatie waarbij een hulpvrager aanklopt bij een hulpverlener. De hulpverlener moet dan bepalen of hij de hulpbehoevende gaat helpen. Hij doet dit aan de hand van twee vragen:

1. Is er sprake van behoefte?
2. Zo ja; in welke mate ben ik bereid je te helpen?

De tweede vraag wordt beantwoord aan de hand van zes deservingness criteria. 'Omvang' heeft betrekking op de grootte van de behoefte. 'Nabijheid' verwijst naar de voorkeur om alleen die mensen te helpen die wij als aangenaam en prettig ervaren. Vervolgens heeft 'verantwoordelijkheid ex-post' betrekking op de verplichting om, indien mogelijk, in het eigen bestaan te voorzien. De aan dit begrip verwante 'verantwoordelijkheid ex-ante' gaat in op de mogelijke invloed van de hulpvrager op de oorzaken van zijn behoefte. 'Reciprociteit' houdt verband met de (min of meer objectief te meten) prestaties die de behoefte heeft geleverd, levert of nog gaat leveren aan zijn hulpgever. 'Houding', tenslotte, stelt de (meer subjectief te bepalen) meegaandheid en dankbaarheid van de behoefte centraal.

In hoofdstuk 3 wordt het model toegepast op de Nederlandse sociale zekerheid tussen 1970 en 2000 voor de risico's ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom. Hiertoe worden steeds het beleid en de daarbij behorende veronderstellingen van de wetgever beschreven, waarna de hierbij behorende deservingness criteria aan bod komen. Ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen verzekeren de inkomensschade als gevolg van ongeschiktheid tot werken. De ZW is een loongerelateerde uitkering voor werknemers tijdens het eerste jaar van ziekte. Daarna bestaat er voor werknemers recht op de eveneens loongerelateerde WAO. Deze arbeidsongeschiktheidsregeling is in 1993 ingrijpend herzien. In dat jaar is de duur van de loongerelateerde uitkering beperkt en is het arbeidsongeschiktheidsbegrip aangescherpt. Voor niet-werknemers bestond tot 1998 recht op de minimumgerelateerde AAW. De AAW is met name bedoeld voor zelfstandigen en jonggehandicapten. Na 1998 krijgen deze twee groepen ieder een 'eigen' regeling; respectievelijk de WAZ en de Wajong. In de ZW, WAO, AAW, WAZ en Wajong vindt een uitgebreid onderzoek plaats naar het bestaan van ziekte en arbeidsongeschiktheid als indicator van behoefte. De vraag of dit leidt tot financiële nood, wordt echter niet feitelijk beantwoord. De omvang van het probleem is gerelateerd aan ofwel het minimumloon ofwel het laatstverdiende loon. Verantwoordelijkheid ex-post speelt een rol in de nadruk op reïntegratie, die sinds begin jaren negentig steeds sterker wordt. De oorzaken van

arbeidsongeschiktheid (verantwoordelijkheid ex-ante) blijken, in tegenstelling tot wat de wetgever beweert, wel degelijk een rol te spelen bij de toekenning van een uitkering. Reciprociteit speelt met name een rol bij de in- of uitsluiting van het recht op uitkering voor bepaalde groepen behoeftigen. Nabijheid en houding spelen in de landelijke wetgeving geen rol.

De werkloosheidsregelingen WW en Abw verzekeren inkomensschade als gevolg van het verliezen of het niet hebben van werk. De WW is een werknemersverzekering die loongerelateerde uitkeringen verstrekt indien de werknemer werkloos is geworden en tenminste een bepaalde tijd heeft gewerkt. Na verloop van tijd bestaat er nog slechts aanspraak op een minimumuitkering. De Abw is bedoeld als vangnetregeling en biedt, als er op geen enkele andere manier inkomen kan worden verworven, een uitkering op minimumniveau. De feitelijke toets op behoeftigheid is in deze regeling, in tegenstelling tot de WW, zeer uitgebreid. De omvang van het probleem is in de WW loon- ofwel minimumgerelateerd. In de Abw is de uitkering altijd minimumgerelateerd en tevens afhankelijk van het inkomen, het vermogen en de leefvorm. Verantwoordelijkheid ex-post speelt in beide wetten een zeer essentiële rol. De nadruk die wordt gelegd op de oorzaken van behoeftigheid (verantwoordelijkheid ex-ante) is tussen 1970 en 2000 sterk vergroot. De vele voorwaarden om aanspraak te kunnen (blijven) maken op WW en Abw geven aan dat ook reciprociteit een zeer dominante positie inneemt. Houding en nabijheid spelen geen rol op landelijk wetgevingsniveau.

De ouderdomsregeling AOW is feitelijk een arbeidsongeschiktheidsregeling. Een expliciet onderzoek naar behoeftigheid vindt echter niet plaats. Iedere Nederlandse ingezetene heeft na het bereiken van de 65-jarige leeftijd automatisch recht op een minimumgerelateerde uitkering. De omvang van de behoeftigheid wordt enkel getoetst aan de leefvorm. Verantwoordelijkheid ex-post speelt alleen een rol bij de toekenning van de partnertoeslag. Verantwoordelijkheid ex-ante en reciprociteit spelen slechts een minimale rol bij de toekenning van AOW. Houding en nabijheid spelen geen enkele rol.

Uit het onderzoek is gebleken dat de vraag 'is er sprake van behoeftigheid' met name een rol speelt bij de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, die behoeftigheid uitgebreid onderzoeken. De werkloosheidsregelingen hebben vooral aandacht voor verantwoordelijkheid (ex-post en ex-ante) en reciprociteit. Deze wetten lijken zich dus vooral toe te spitsen op de vraag 'ben ik bereid je te helpen'. Opmerkelijk is dat de Abw als enige regeling expliciet de financiële nood onderzoekt die uit de behoeftigheid voort kan vloeien. De AOW heeft vooral te maken met gewoonterecht. Er vindt in deze ouderdomsregeling nauwelijks of geen onderzoek plaats naar behoeftigheid of de bereidheid tot helpen.

4.3. Conclusies

Deservingness criteria zijn erg goed herkenbaar in de ontwikkeling van het sociale zekerheidsbeleid in Nederland. Het gehanteerde model biedt voldoende houvast voor het achterhalen van de 'moraal van het verhaal'. Een nadeel van het model is de statische verklaringsgrond ervan. Dat wil zeggen dat het model alleen op een bepaald tijdsmoment de moraal kan benoemen. De veranderingen die tussen een aantal tijdsmomenten optreden, kunnen echter niet verklaard worden. Het model is hiervoor simpelweg te beperkt. Hierop wordt verderop in deze paragraaf ingegaan.

Twee criteria, nabijheid en houding, blijken niet voor te komen in het landelijke beleid. De reden voor het ontbreken van 'nabijheid' in het Nederlandse beleid is dat het uitsluiten van bepaalde groepen zonder objectieve rechtvaardiging simpelweg verboden is. Alle groepsuitsluitingen zijn dan ook verklaarbaar aan de hand van de overige deservingness criteria. Een uitzondering hierop wordt gevormd door illegale vreemdelingen, die wel categoriaal uitgesloten worden van een aanspraak op uitkering zonder deze verklaarbaarheid. De verklaring hiervoor blijkt met name op pragmatische gronden te berusten. Houding is, vanwege de subjectieve lading van dit begrip, niet in het landelijke beleid terug te vinden. Verwacht kan worden dat dit begrip op lokaal uitvoeringsniveau een erg belangrijke rol speelt. De overige criteria blijken wel duidelijk aanwezig in het beleid.

Arbeidsongeschiktheidsregelingen leggen vooral veel nadruk op het criterium rondom de vraag 'is er sprake van behoeftigheid'. Ook in de toekomst valt te verwachten dat deze vraag essentieel blijft.

Recentelijk hebben bijvoorbeeld de VVD en de onderzoekscommissie Donner min of meer de oorlog verklaard aan mensen met psychische klachten (Herderscheê, 2000). Zij zouden geen aanspraak meer mogen maken op de WAO. De erkenning van hun behoefte staat daarmee sterk onder druk. Hetzelfde kan verwacht worden van mensen die vanwege stress of overspannenheid rondom een arbeidsconflict in de WAO belanden. Ook de erkenning van de behoefte van deze groep kan onder druk komen te staan, omdat een arbeidsconflict wellicht een heel ander karakter heeft dan bijvoorbeeld een chronische ziekte. Deze ontwikkelingen tonen aan dat behoefte een sterke ideologische lading heeft. Wát als behoefte wordt erkend, zal altijd aan verandering onderhevig zijn. Zeker in het moderne Nederland, waar een zieke werknemer, in tegenstelling tot bijvoorbeeld 100 jaar geleden, niet zonder meer ontslagen kan worden, mondiger is geworden en meer weet over diverse ziektes en aandoeningen, is het onontkoombaar dat het behoeftebegrip permanent onder druk blijft staan. Daar komt bij dat de bereidheid tot helpen van arbeidsongeschikten betrekkelijk groot is. Uitgangspunt bij ziekte en arbeidsongeschiktheid is immers dat dit mensen min of meer 'overkomt'. Ze kunnen er niets aan doen. Een al te sterke nadruk op bijvoorbeeld verantwoordelijkheid ex-post of reciprociteit zal dus weinig draagvlak hebben. De enige legitieme uitweg voor de wetgever om binnen de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen het aantal uitkeringsgerechtigden te beperken, is dus het behoeftebegrip constant ter discussie te stellen.

De deservingness criteria die herkenbaar zijn in de werkloosheidsregelingen blijken zich vooral te concentreren rondom verantwoordelijkheid (ex-post en ex-ante) en reciprociteit. Daarnaast legt de Abw veel nadruk op de feitelijke vaststelling van de financiële nood als gevolg van de behoefte. In de ontwikkeling van deze criteria blijkt met name sprake te zijn van een steeds hardere opstelling jegens uitkeringsgerechtigden. Er zijn geen signalen om aan te nemen dat deze verharding in de toekomst zal afnemen. De wetgever blijft immers hameren op het belang van een toenemende arbeidsparticipatie. Werklozen zijn daarbij een makkelijk 'aan te vallen' groep behoeftigen. Begin jaren '90 is er bijna een kabinet uitgegleden over de WAO. Vijf jaar later protesteerden bejaarden heftig tegen wijzigingen in de AOW. Werklozen lijken zich daarentegen redelijk stil te houden, ondanks de vele versoberingen in de WW en Abw. Van hen valt dus minder weerstand te verwachten. Dit zou kunnen liggen aan de grote doorstroom van mensen in de WW en Abw. In de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de AOW is de uitstroom veel kleiner of zelfs nihil. Mensen blijven dan langer recht hebben op een uitkering en zullen eerder geneigd zijn voor hun rechten op te komen dan mensen die maar kort gebruik maken van een werkloosheidsuitkering. Vervolgens zijn werklozen volgens de wetgever in staat om te werken. En wie kan werken, die moet werken. Dat is een retorische 'waarheid als een koe' die sinds het ontstaan van het begrip deservingness als een paal boven water staat.

Deservingness criteria in de AOW vallen op door hun schijnbare afwezigheid. Ze zijn weliswaar herkenbaar, maar niet in de mate zoals in de ziekte-, arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen. De toepassing van deservingness criteria in de AOW gebeurt namelijk vooral op basis van vooronderstellingen. Iemand die ouder is dan 65, is waarschijnlijk niet meer in staat om te werken. Hij heeft vermoedelijk geen ander inkomen meer en heeft ongetwijfeld zijn hele leven hard gewerkt. In tegenstelling tot zieken, arbeidsongeschikten en werklozen dragen ouderen dus geen verantwoordelijkheid meer richting betaalde arbeid. Dit verschil in arbeidsmarktverplichtingen is erg opmerkelijk. Het ziet er niet naar uit dat hier op korte termijn verandering in komt. Enkele jaren geleden dreigde er gemorreld te worden aan de AOW en binnen no-time bemachtigden enkele bejaarden een plaats in de Tweede Kamer. De AOW lijkt een geïnstitutionaliseerd gegeven te zijn geworden in Nederland. Hoewel er natuurlijk wel eens wat geroepen wordt over het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd of het invoeren van een inkomensafhankelijke AOW, lijkt een serieuze verandering van dit basisinkomen voor 65-plussers nog ver weg. De meeste aandacht gaat nog steeds uit naar de financiering van de AOW door middel van bijvoorbeeld het AOW-spaarfonds, en niet naar een wijziging van de voorwaarden voor het recht op uitkering, de personenkring, de hoogte en de duur van de uitkering⁴⁴ (zie bijvoorbeeld Brueren, 1999 en Van Oorschot, Boos, Engelfriet en Brueren, 1999). Materieel gezien zijn ouderen hierdoor, in sterke tegenstelling tot zieken, arbeidsongeschikten

⁴⁴ Merk op dat deze voorwaarden in de werkloosheids- en arbeidsongeschiktwetten wel sterk onder druk staan.

en ouderen, de afgelopen 30 jaar steeds genereuzer behandeld. Ondanks het stijgen van de gemiddelde levensverwachting is de pensioengerechtigde leeftijd constant gebleven, zodat het aantal jaren uitkeringsrecht per saldo toeneemt.

Op basis van de gegevens uit deze scriptie valt dus op te maken dat bejaarden het meest 'deserving' zijn in Nederland. Hun gedrag, behoefte en verantwoordelijkheid zijn nauwelijks onderhevig aan enig onderzoek van de wetgever. Zieken en arbeidsongeschikten hebben het lastiger. Zij moeten meer doen om hun behoefte erkend te zien. Werklozen, tenslotte, staan onderaan de morele ladder van de overheid. Hun gedrag lijkt bijna per definitie verdacht. Deze conclusie komt niet geheel overeen met de bevindingen uit een in 1995 verrichte empirische en representatieve studie onder de Nederlandse bevolking (Van Oorschot, 1996). Opmerkelijk genoeg zijn het volgens deze studie namelijk niet de ouderen die het meest 'deserving' zijn, maar de zieken en arbeidsongeschikten. Schijnbaar heeft de Nederlandse bevolking (iets) meer op met deze groep dan met bejaarden. Werklozen staan, in overeenstemming met de bevindingen uit deze scriptie, ook bij de Nederlandse bevolking onderaan in morele achting.

Bezien vanuit het model van deservingness criteria, zoals dat in deze scriptie is gebruikt, lijken de conclusies van Van Oorschot erg logisch. Zieken en arbeidsongeschikten zijn duidelijk behoeftig, omdat ze niet in staat zijn om te werken. De oorzaken van behoefte doen er in principe niet toe; naar alle waarschijnlijkheid heeft iemand zichzelf immers niet doelbewust arbeidsongeschikt gemaakt en zal hij niet doelbewust ziek blijven. Hij heeft dus weinig invloed op zijn situatie. Tenslotte hebben zieken en arbeidsongeschikten voorafgaand aan het optreden van de behoefte gewerkt en gaan ze bij genezing weer aan de slag. Dit maakt hen zeer rechtvaardig ('deserving') op een uitkering. Daarbij kan wellicht ook een sterke mate van identificatie een rol spelen. Iedereen is wel eens ziek geweest en daardoor niet in staat om te werken. Zelfs op jonge leeftijd worden schoolgaande kinderen hiermee geconfronteerd. Door ziekte kunnen zij soms ook een aantal dagen niet naar school. Werkloosheid is daarentegen een fenomeen waarmee mensen pas veel later te maken krijgen. Qua karakter is voor de meeste mensen werkloosheid ook volstrekt iets anders dan ongeschiktheid tot werken. Zeker in een tijd van economische groei en een enorme welvaart is arbeidsongeschiktheid veel 'logischer' en geaccepteerder dan werkloosheid. Iedereen kent de fenomenen hoge werkdruk, stress, overspannenheid en de muisarm. Ongeschiktheid is dan gevolg van 'hard gewerkt hebben' of 'je tot het uiterste ingespannen hebben'. Iedereen kent ook de enorme vraag naar personeel. Er zijn overal banen te krijgen. Werkloosheid is dan voor velen een merkwaardig fenomeen. Er zijn immers banen genoeg. Mensen vergeten vaak de grote problemen waarmee werklozen te kampen hebben en associëren het al snel met 'niet willen werken', 'gemakzucht' en 'gebrek aan inzet'. Kortom, werkloosheid wordt in verband gebracht met iets waarop mensen, in tegenstelling tot arbeidsongeschiktheid, zelf invloed op hebben.

Dan rest de verklaring voor het verschil in deservingness dat wordt toegekend door de wetgever en door de Nederlandse bevolking ten aanzien van ouderen en arbeidsongeschikten. Waarom vindt de overheid ouderen meer deserving, terwijl de Nederlandse bevolking de voorkeur uitspreekt voor arbeidsongeschikten? Wellicht dat mensen, feitelijk net als de wetgever, de AOW als redelijk vanzelfsprekend aannemen. De arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn de laatste jaren sterk versoerd. Mensen zien hiermee een groep die erg 'deserving' is in hun ogen, sterk in hun rechten beperkt worden. Dat maakt dat mensen zich wellicht meer zorgen gaan maken om deze groep (met hen is immers iets aan de hand) en hen dus als meer 'deserving' aanmerken dan ouderen. Een andere verklaring is dat mensen zien dat hun eigen mogelijkheden om, indien nodig, gebruik te kunnen maken van een arbeidsongeschiktheidsregeling afnemen. Het recht op AOW lijkt veel sterker verankerd dan het recht op bijvoorbeeld WAO. Doordat de WAO onder druk is komen te staan, zou dit mensen dus kunnen bewegen om zich hierover meer zorgen te maken dan over de AOW. Dat kan ertoe leiden dat mensen arbeidsongeschikten als meer 'deserving' aanmerken dan ouderen.

Deze laatste opmerkingen suggereren dat deservingness criteria geen opzichzelfstaande grootheden zijn. Ze zijn weliswaar herkenbaar in de Nederlandse sociale zekerheid, maar er lijkt meer te spelen dan deservingness criteria alleen. Die kunnen immers niet alles verklaren. Dat is tevens de

belangrijkste kritiek op het model. Het benoemen van deservingness criteria volgens het in deze scriptie gebruikte model is altijd een statische aangelegenheid. Het model legt steeds uit wat er achter bepaalde wetsbepalingen en -wijzigingen schuil gaat aan de moraal op dat moment, maar kan de verschillen tussen tijdsmomenten zélf niet verklaren. Zo is de invoering van de wet TBA in 1993 een duidelijke verscherping van verantwoordelijkheid ex-post en het behoeftigheidsbegrip in de WAO en AAW. Het benoemen hiervan geeft echter onvoldoende aan waarom deze verscherping heeft plaatsgevonden. Het geeft hoogstens aan wat er anders is aan de 'nieuwe' moraal ten opzichte van de oude. Onduidelijk blijft echter waarom er een 'verharding' heeft plaatsgevonden in de WAO en AAW in 1993. En waarom is er bijvoorbeeld juist nauwelijks iets veranderd in de AOW? Om dit te verklaren, is het noodzakelijk andere factoren, die wel een dynamisch karakter kennen, op de voorgrond te laten treden. Deze factoren zouden, naast deservingness criteria (de morele uitgangspunten), als randvoorwaarden kunnen dienen bij de verklaring van de inrichting en de veranderingen van het sociale zekerheidsbeleid.

Een factor met een dynamisch karakter is de economische situatie. Indien er schaarste is, zullen de deservingness criteria strenger worden toegepast dan in tijden van economische voorspoed. Immers, de behoeftigen maken aanspraak op een deel van de welvaart. Hoe groter deze welvaart is, hoe minder problemen er optreden bij het herverdelen van die welvaart. Als de te verdelen 'koek' klein is, zal de competitie tussen mensen om aanspraak te maken op een deel ervan juist toenemen (Cook, 1979, p. 19). Deze gedachte gaat uit van de onderlinge concurrentie tussen hulpbehoevenden. Harris beschrijft de invloed van de economische omstandigheden vanuit de hulpverleners: in economisch slechte tijden zijn er grote aantallen behoevenden. Dit veroorzaakt een hardere opstelling van hulpverleners jegens armen, met name omdat de armoede dan zo massaal en onveranderlijk lijkt dat deze alleen met harde hand opgelost zou kunnen worden (1972, p. 50). Hiermee samenhangend zijn ook het aantal uitkeringsgerechtigden van belang. Hoe meer mensen aanspraak maken op een bepaalde regeling, hoe meer deze onder druk komt te staan, en hoe eerder de deservingness criteria strenger worden toegepast. Een tekenend voorbeeld is de WAO. De grote aantallen uitkeringsgerechtigden in deze regeling hebben recentelijk tot veel aandacht op het 'WAO-vraagstuk' geleid. De roep om een strengere aanpak wordt hiermee steeds sterker. De economische groei en het aantal uitkeringsgerechtigden verklaren echter niet alles. Op dit moment zijn er heel weinig werklozen in Nederland. Toch worden zij alleen maar harder aangepakt. Vervolgens floreert de economie als nooit tevoren, terwijl er op dit moment ook veel druk is om 'onwillige' werklozen en arbeidsongeschikten aan te pakken. Tenslotte is het aantal AOW'ers enorm hoog, terwijl er toch niet in deze regeling wordt ingegrepen. Hierbij speelt macht waarschijnlijk ook een duidelijke rol. Schneider en Ingram (1993) geven aan dat groepen die (electorale) macht hebben in een samenleving, eerder voor een uitkering in aanmerking komen dan de zwakkere groepen. Dit zou kunnen verklaren waarom bijvoorbeeld de AOW zo weinig ingrepen heeft gehad. Ouderen hebben immers een sterke politieke macht. Vanwege de vergrijzing zal hun aantal alleen maar toenemen, wat kan leiden tot een verdere versterking van hun positie.

Vervolgens is ook het mensbeeld dat de leden van een bepaalde samenleving hebben van behoeftigen, van invloed op het toepassen van deservingness criteria. Als dit mensbeeld verandert, kan verwacht worden dat de toepassing van de criteria ook verandert. Cook noemt in dit licht twee karaktereigenschappen (1979, p. 41-43). De eerste eigenschap is de mate van egoïsme (of eigen belang) die iemand bezit. Met egoïsme wordt hier bedoeld in welke mate mensen iets ondersteunen dat voor hen zelf direct voordeel heeft. Cook verwacht dat mensen die een groot belang hebben bij een stelsel van sociale zekerheid geneigd zullen zijn de criteria 'soepel' toe te passen. Hij noemt met name drie groepen: de mensen die zelf tot de rechthebbenden behoren, mensen die een grote kans hebben tot de rechthebbenden te gaan behoren, en mensen die (veel) mensen kennen die rechthebbend zijn. Van Oorschot komt in de eerder genoemde empirische studie onder de Nederlandse bevolking tot de conclusie dat dit eigen belang zelfs één van de belangrijkste drijfveren is achter de bereidheid van mensen om bij te dragen aan een stelsel van sociale zekerheid (1996, p. 111). Geloof in een rechtvaardige wereld is de tweede door Cook genoemde karaktereigenschap die van invloed is op het toepassen van deservingness criteria. Mensen die geloven dat iedereen krijgt wat hij verdient, zullen eerder geneigd zijn de criteria strenger toe te passen dan mensen die vinden dat sommigen slachtoffer

zijn van de 'omstandigheden' van de samenleving. Hasenfeld en Rafferty (1989) gaan in feite ook in op dit onderscheid. Zij maken een tweedeling tussen mensen die een sterk geloof hebben in het economische individualisme enerzijds en mensen die geloven in sociale rechten en collectieve verantwoordelijkheid anderzijds (p. 1029). Ook Will (1993) maakt gebruik van deze indeling. Dit effect kan nog versterkt worden door de rol van religie. Zoals is aangetoond in het historisch overzicht van deservingness criteria (paragraaf 2.2), is godsdienst een belangrijke factor. De Swaan (1988, p. 36) wijst bijvoorbeeld op de christelijke naastenliefde, die voorschrijft dat wie gelooft, ook geeft. Daar tegenover staat echter het Protestantse arbeidsethos, dat juist de nadruk legt op het 'streng' toepassen van deservingness criteria: wie niet werkt, zal niet eten.

Tenslotte kan gewenning invloed hebben op het toepassen van deservingness criteria. Coughlin (1980, p. 56) formuleert het als volgt: '(...) social programs are rooted in the day-to-day experience of ordinary people. (...) It is a safe guess that few make the leap from these mundane experiences to the contemplation of deep questions of social or political philosophy'. Van der Veen (1998, p. 80) maakt in feite dezelfde opmerking door te stellen dat '(...) the collective nature of a modern social security system can lead to the separation of norm (solidarity) and action (evasion) precisely because the relationship between norm and action is abstract and distant'. Wat Coughlin en Van der Veen hiermee willen zeggen, is dat de dagelijkse ervaring met sociale zekerheid maakt dat we het huidige beleid vaak als 'waar' aannemen en daar niet constant onze twijfels bij zetten. Een Amerikaan is gewend aan de voor Nederlandse begrippen 'strengere' aanpak en vindt dat het eigen systeem erg goed is. Een Nederlander vindt het Amerikaanse systeem juist weer veel te 'hard' en prefereert de Nederlandse methode. Ploug en Kvist (1996) concluderen dat vrijwel alle bewoners van een land hun eigen systeem het beste vinden. Hoe langer bepaalde deservingness criteria dus gehanteerd worden, hoe breder deze geaccepteerd zullen zijn. Dit kan verklaren waarom er zo weinig veranderingen zijn opgetreden in de AOW. Ouderdom is wellicht een deservingness criterium op zichzelf geworden. 'Gwenning' verklaart echter niet waarom er wijzigingen kunnen optreden in de toepassing van deservingness criteria.

Uiteindelijk kan dus geconcludeerd worden dat deservingness criteria te herkennen zijn in het sociale zekerheidsbeleid en relevant kunnen zijn bij het analyseren ervan. Ook in de ontwikkeling van het beleid is duidelijk te herkennen welke criteria door de tijd heen sterker op de voorgrond zijn getreden en welke juist aan invloed hebben verloren. De probleemstelling kan hiermee afdoende worden beantwoord. De kracht van het model ligt met name in de frisse en vernieuwende kijk die het geeft op het stelsel van sociale zekerheid. Traditionele indelingen van sociale zekerheidsregelingen (zoals het onderscheid tussen werknemers- en volksverzekeringen of de indeling van regelingen in 'need', 'equity' en 'equality') zijn achterwege gelaten. Het resultaat hiervan is dat er conclusies zijn getrokken die zonder dit model niet gevonden zouden zijn. Dit kan bijdragen aan een verbeterd en helder begrip van de Nederlandse verzorgingsstaat. Een duidelijk kritiekpunt is echter dat het gebruikte model niet verklaart waarom bepaalde veranderingen zijn opgetreden. Het model is dus niet allesverklarend. Er spelen meer zaken dan deservingness criteria alleen. Het accepteren hiervan is een grotere verdienste dan het krampachtig proberen vast te houden aan één enkele verklaringsgrond⁴⁵.

4.4. Aanbevelingen voor verder onderzoek en beleid

In deze paragraaf staan de aanbevelingen voor verder onderzoek en beleid centraal. Allereerst worden de aanbevelingen voor verder onderzoek beschreven, en vervolgens komen de beleidsaanbevelingen aan bod.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Het model van deservingness criteria kan gebruikt worden voor verder onderzoek. In deze scriptie heeft een vergelijking door de tijd van het beleid van de landelijke Nederlandse wetgeving centraal gestaan. Het ligt voor de hand om het model van deservingness criteria ook toe te passen op gemeentelijk uitvoeringsniveau. Op deze manier kunnen discrepanties opgespoord worden tussen de door de landelijke wetgever 'opgelegde' moraal en de feitelijk gehanteerde moraal van de uitvoerders van de wetten. Vervolgens kan het model ook toegepast worden ten aanzien van diverse landen. Op

⁴⁵ Zie hiervoor ook de discussie in hoofdstuk 5.

deze manier zouden verschillen in moraliteit tussen landen opgespoord kunnen worden en bijvoorbeeld vergeleken worden met empirische resultaten uit opinie-onderzoek, zoals deze worden verzameld door onder andere de European Values Studies (zie bijvoorbeeld Van Oorschot, Komter, Houtman en Halman, 2000).

Paul Rosenmöller merkt in 1995 bij de behandeling van een wetsvoorstel op dat '(...) het vervolgens natuurlijk de vraag is welk konijn er precies uit de hoed getoverd wordt om dit recht te breien.' (Handelingen 95/96, p. 2021). Hij slaat hiermee de spijker op zijn kop. Een analyse van dertig jaar motivering van wetswijzigingen stemt bepaald niet vrolijk. Een enorme hoeveelheid drog- en cirkelredeneringen, gelegenheidsargumenten en/of simpelweg onjuiste argumenten lijken de dienst uit te maken bij de wetgever. Soms ontbreekt zelfs een fatsoenlijke motivatie voor wijzigingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor bepaalde groepen mensen. Voorbeelden hierbij zijn de motiveringen bij de verlaging van de ZW-uitkering, de beperkte invoering van de zwangerschapuitkering in de WAZ, de uitsluiting van bloedverwanten in de tweede graad bij de gelijkstelling van gehuwden en duurzaam samenwonenden en de perikelen rondom de partnertoeslag in de AOW⁴⁶. Een onderzoek dat ingaat op de kwaliteit en geldigheid van overheidsargumentaties is dan ook sterk aan te bevelen.

Uit de conclusies van deze scriptie is tenslotte gebleken dat deservingness criteria niet allesverklarend zijn. Er spelen veel meer factoren een rol bij het analyseren van sociale zekerheidsbeleid. Om dit verder te onderzoeken, is het interessant om in een nader onderzoek de relaties na te gaan tussen bijvoorbeeld moraal, economie, het aantal uitkeringsgerechtigden en het beleid. Te vaak wordt namelijk, net als in deze scriptie, slechts één factor onderzocht, zonder rekening te houden met andere factoren. Dit kan leiden tot conclusies die pretenderen de hele waarheid te kennen, maar slechts de halve waarheid hebben onderzocht.

Beleidsaanbevelingen

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft onlangs weer een oude discussie doen oplaaien (WRR, 2000). Zij stelde voor in de WAO weer een onderscheid te maken tussen het 'risque professionnel' en het 'risque social'. Deze sterke nadruk op verantwoordelijkheid ex-ante kan dus in de toekomst weer een belangrijke rol gaan spelen in het WAO-debat, zeker gezien de unieke positie van het Nederlandse stelsel (ten opzichte van het buitenland) dat sinds 1967 (jaar van invoering van de WAO) geen onderscheid meer maakt tussen deze twee risico's. Dit soort voorbeelden zijn overigens weinig doordacht. Nederland kent een hoog aantal arbeidsongeschikten. Door een dergelijke maatregel zal het aantal uitkeringsgerechtigden sterk dalen. Het aantal mensen met lichamelijke of psychische klachten niet. Een aantal van hen wordt slechts 'omgelabeld' en ingedeeld in een andere regeling. Een veel fundamentele oplossing zou kunnen liggen in een toenemend belang op preventie. Burgers zouden veel meer mogelijkheden moeten krijgen op gratis preventieve behandelingen, zoals fitness en andere bewegingstherapieën. Naar mijn mening is het beschamend om te zien hoe weinig aandacht er is voor het voorkomen van ziekte en arbeidsongeschiktheid, terwijl tegelijkertijd de meeste politieke discussies slechts ingaan op het terugdringen van arbeidsongeschiktheidsgetallen in plaats van zieke mensen.

Er is sinds 1998 weinig veranderd in het sociale zekerheidsbeleid voor wat betreft de personenkring, de voorwaarden voor het recht op, de hoogte en de duur van de uitkering (Van Oorschot, Engelfriet en Rademaker, 2000). Op basis van de uitkomsten van deze scriptie is het echter aan te bevelen een aantal beleidsaanpassingen door te voeren die betrekking hebben op met name de voorwaarden voor het recht op uitkering. Deze aanpassingen hebben te maken met het vervangen van vooronderstellingen door feitelijke indicatoren. Indien het mogelijk is om dat te doen, is het hanteren van feitelijke indicatoren altijd te prefereren boven vooronderstellingen. De reden hiervoor is dat vooronderstellingen namelijk nergens op gebaseerd zijn, maar vanwege de eenvoud vaak worden ingevoerd als indicator. Het probleem hierbij is echter dat hoe langer deze vooronderstellingen blijven bestaan, hoe meer deze worden geaccepteerd. Mensen raken eraan gewend. Aan de vooronderstellingen is echter een louter

⁴⁶ Zie voor een uitgebreide behandeling van deze en andere argumentaties hoofdstuk 3.

pragmatische keuze voorafgegaan, die niet is gebaseerd op principiële keuzes. Verandering of afschaffing van deze vooronderstellingen leidt dan altijd tot emotionele discussies waar holle retoriek in plaats van zakelijke argumenten de boventoon voeren. Een goed voorbeeld is de benadering van het arbeidsverleden door middel van leeftijd, zoals dat nu nog gebeurt in de WAO en WW. De wetgever gaf bij de invoering van deze eis in de WW in de jaren '80 en nogmaals bij de invoering van deze eis in de WAO in 1993 al aan dat het feitelijke arbeidsverleden een veel betere indicator is dan de leeftijd, maar dat de gegevens om het feitelijke arbeidsverleden te bepalen, tekort schoten. In de Sociale Nota van 2001 heeft de wetgever aangegeven op korte termijn het arbeidsverleden alsnog te gaan berekenen aan de hand van het aantal feitelijk gewerkte jaren, omdat deze gegevens nu wel beschikbaar zijn (TK 00/01, 27402, nr. 1-2, p. 80). Vrij kort daarna werd in de publieke opinie moord en brand geschreeuwd over deze maatregel. Met name oude (her)intreders zien hun recht op WW en WAO door deze maatregel afnemen vanwege hun korte arbeidsverleden. Iedereen lijkt dan ineens vergeten te zijn dat de arbeidsverledeneis gebaseerd is op het reciprociteitsbeginsel: hoe langer gewerkt, hoe meer rechten. Als er dus tegen deze maatregel geprotesteerd moet worden, dan moet die discussie niet gaan over het vasthouden aan de leeftijd als indicator voor het bepalen van het arbeidsverleden, maar over het toepassen van het reciprociteitsbeginsel in de WW en WAO. Daar kan dan prima een zakelijke discussie over gevoerd worden. Kiezen voor een bepaald principe betekent ook de gevolgen accepteren. Accepteren we die gevolgen niet, dan moeten we het principe ter discussie stellen. Alleen op die manier ontstaat er beleid met een fundament, in plaats van het huidige beleid van 'pappen en nathouden'.

De invoering van de feitelijke arbeidsverledeneis lijkt in elk geval een goed voorbeeld van het vervangen van een vooronderstelling door een feitelijke indicator. In de erkenning van arbeidsongeschiktheid in de Wajong is dit echter nog steeds niet gebeurd. In de Wajong wordt arbeidsongeschiktheid pas erkend vanaf 25%, terwijl de WAO dit al vanaf 15% doet (zie paragraaf 3.2.5). De reden hiervoor is louter pragmatisch. In de AAW, de voorganger van de Wajong, werd vanwege de aanwezigheid van zelfstandigen het arbeidsongeschiktheidspercentage op 25% gesteld. Jonggehandicapten konden ook aanspraak maken op de AAW en vielen derhalve in hetzelfde regime. Nu zelfstandigen echter hun eigen regeling hebben (de WAZ), bestaan er geen redenen meer om jonggehandicapten anders te behandelen dan arbeidsongeschikte werknemers in de WAO. Jonggehandicapten dienen dus zo spoedig mogelijk ook vanaf 15% arbeidsongeschiktheid aanspraak te kunnen maken op een uitkering.

Andere vooronderstellingen die gewijzigd moeten worden zijn de leeftijdsgrenzen met betrekking tot het verzorgen van kinderen. De wetgever is er nog steeds niet uit op welke manier zij verzorging precies wil waarderen. Uit louter pragmatische overwegingen worden er nu drie verschillende verzorgingswaarderingen gehanteerd in respectievelijk de Abw, de WW en de (overigens in deze scriptie verder niet behandelde) Algemene Nabestaandenwet (Anw). In de Abw bestaat een sollicitatievrijstelling voor de verzorging van kinderen onder de zes jaar. In de WW wordt de verzorgingsperiode van kinderen onder de twaalf jaar geheel of gedeeltelijk meegerekend als arbeidsverleden. Het lijkt mij onaanvaardbaar dat de waardering van kinderopvoeding in de WW merkbaar groter is dan in de Abw. Deze onaanvaardbaarheid wordt nog versterkt door het gegeven dat in de Anw het verzorgen van kinderen onder de 18 jaar bij de toekenning van een uitkering een relevante factor is. Het verzorgen van kinderen is een volwaardige taak van ouders, die echter niet voor elk gezin hetzelfde uitpakt. Sommige (bijvoorbeeld gehandicapte) kinderen vereisen meer tijd en aandacht dan andere. Dat gegeven moet een veel explicietere beoordelingsfactor worden bij de vaststelling of iemand zich beschikbaar moet stellen voor de arbeidsmarkt of in hoeverre het verzorgen van kinderen mee wordt gerekend als arbeidsverleden. De waardering voor verzorging dient voor alle ouders gelijk te zijn. Het is onacceptabel dat een bijstandsmoeder haar verzorging minder gewaardeerd ziet dan een moeder die aanspraak wil maken op de WW. De verzorgingsplicht van ouders mag vervolgens niet onder druk worden gezet door de arbeidsplicht van de overheid. Verzoekers dienen een recht op kinderopvang te krijgen. Zonder dit recht mag er geen enkele arbeidsplicht worden afgedwongen door de wetgever.

Het meest markante voorbeeld van een regeling die louter uit vooronderstellingen bestaat is uiteraard het geïnstitutionaliseerde gedrocht dat AOW heet. Vrijwel alle bepalingen in de AOW zijn gebaseerd op zeer oude vooronderstellingen, die al tientallen jaren niet meer ter discussie zijn gesteld. Arbeidsongeschikten en werklozen zijn, daarentegen, tussen 1970 en 2000 alleen maar harder aangepakt, zij kunnen minder snel aanspraak maken op een uitkering, worden sneller gekort op hun uitkering, die tenslotte ook nog in hoogte en duur aanzienlijk is beperkt. Ouderen zijn in de bezuinigings- en participatieneurose vrijwel geheel buiten schot gebleven. Door middel van bejaardenpartijen en -bewegingen verdedigen zij hun verworvenheden in de AOW. Vanwege de enorme hoeveelheden vooronderstellingen in de AOW is een zakelijke discussie echter niet meer mogelijk. Wie bijvoorbeeld aan de leeftijd van 65 wil tornen krijgt te horen dat dat onacceptabel is, omdat die leeftijd een soort diep in de samenleving gewortelde grootheid zou zijn waar iedereen aan gewend is. Een prachtig voorbeeld van een cirkelredenering; het moet zo blijven, want het gebeurt al jaren zo. Argumenten worden echter niet gegeven, het is puur een gevoel, een emotie. Hoe langer het AOW-systeem in zijn huidige vorm blijft bestaan, hoe dieper deze emotie bij mensen zal gaan leven. Het kan echter naar mijn mening niet zo zijn dat in Nederland mensen onder de 65 met man en macht naar de arbeidsmarkt toe geleid moeten worden, terwijl mensen boven de 65 volledig met rust gelaten worden en geen enkele verantwoordelijkheid meer dragen, zonder dat daar enige feitelijke rechtvaardiging voor bestaat.

De principes die aan de Nederlandse verzorgingsstaat ten grondslag liggen, dienen dus fundamenteel herzien te worden. Dat betekent in ieder geval dat de AOW op korte termijn geheel moet worden veranderd en aangepast aan de uitgangspunten die de Nederlandse samenleving voor alle overige burgers ook hanteert. Dit zou bijvoorbeeld de invoering van een inkomensafhankelijke AOW, een feitelijke toets op arbeidsongeschiktheid of tenminste een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd betekenen. Anderzijds is er ook een keuze om het accepteren van een arbeidsloos bestaan, naast de AOW, ook in te voeren in de ziekte-, arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen. Het maken van deze keuze betekent dat burgers zich niet alleen meer hoeven af te vragen wat zij voor hun land moeten doen, maar met name wat de overheid nu feitelijk voor de leden van de samenleving moet doen en kan betekenen. Dat zou naar mijn mening Nederland een stap dichterbij 'vrijwaring tegen gebrek' brengen. 'Vrijwaring tegen gebrek' slaat dan niet alleen meer op het terugdringen van financiële tekortkomingen in geval van behoefte, maar ook op het tegengaan van ondoordacht, fragmentarisch en dus *gebrekkig* beleid door het creëren van een verzorgingsstaat die zelfstandige burgers én hun keuzes serieus neemt en ondersteunt.

Hoofdstuk 5. Epiloog ⁴⁷

Deze scriptie is een cirkelredenering. Ik heb een model gemaakt van deservingness criteria. Dit model heb ik toegepast op de Nederlandse sociale zekerheid. Daaruit bleek dat de criteria inderdaad in het beleid terug te vinden zijn. Ik heb dus, met andere woorden, een bepaalde bril opgezet en daarmee de werkelijkheid bekeken. Had ik een roze bril opgezet, dan zouden mijn conclusies roze geworden zijn. Nu heb ik echter een 'deservingness criteria'-bril opgezet, dus heb ik overal deservingness criteria in herkend. Dat is wetenschap. Wetenschappers hebben bepaalde ideeën over de werkelijkheid. Deze ideeën (hun 'bril') projecteren zij op die werkelijkheid. De wetenschappelijke discussies die daarop volgen gaan dan ofwel over de sterkte van de bril (met andere woorden: het onderzoek zou niet goed (genoeg) uitgevoerd zijn⁴⁸), ofwel over de soort bril die opgezet is (met andere woorden: het onderzoek wordt niet als 'vol' aangezien⁴⁹). Dat is geen probleem. De werkelijkheid als zodanig valt zonder bril toch niet te zien. Door ideeën op de werkelijkheid te projecteren, kunnen we de werkelijkheid beschrijven zoals wij dat willen. Stel A geeft B een dreun. Vervolgens geeft B A een dreun. Met een wederkerigheidsbril op, concluderen we dat B A een dreun geeft omdat A B een dreun heeft gegeven. Zetten we vervolgens de wederkerigheidsbril af en een 'eigen belang'-bril op. Zelfde twee dreunen. Conclusie: A geeft vanuit zijn eigen belang B een dreun, en B vanuit zijn eigen belang A. Zetten we deze bril af, en een 'wet van behoud van energie'-bril op, dan zien we ineens dat de energie van de dreun van A omgezet wordt in andere energieën zoals geluid ('au!') en warmte (van de zojuist ontstane wond) in het gezicht van B. Afhankelijk van de bril die wordt opgezet, kunnen we dus steeds iets anders waarnemen. Dat is simpelweg de erkenning van het verschil tussen ideeën over de werkelijkheid (de 'bril') en de werkelijkheid zélf.

Sommige wetenschappers of andere denkers vinden hun eigen bril echter zo mooi, dat ze hun bril als vanzelfsprekend gaan vinden. Of ze nemen contactlenzen en vergeten die uit te doen. Zij vergeten dan dat er ook een werkelijkheid is zonder hun bril of hun lenzen, die dus ook anders waargenomen kan worden. Dit soort wetenschappers beweren de waarheid in pacht te hebben, of erger nog, ze beweren objectief te zijn, of nog rampzaliger, ze geloven dat er fundamentele grootheden bestaan in deze wereld die altijd en overal aanwezig zijn. Het deservingness criterium wederkerigheid is zo'n grootheid. Het streven naar eigen belang is er zo één, net zoals de wet van behoud van energie. Allemaal voorbeelden van cirkelredeneringen. Zien wat je wilt zien. Zonder bril zie ik (RE) alleen maar troebelige beelden. Als ik 's ochtends mijn bril opzet en uit mijn raam kijk, zie ik alles weer helder. Komt dat nou omdat ik zo geniaal ben, of is mijn bril door mijn opticien gewoon zo afgesteld dat ik te zien krijg wat ik wil zien: een voor mijn ogen scherpe weergave van de werkelijkheid? Hetzelfde geldt voor deze 'objectieve' wetenschappers. Zij zien de wereld volgens een bepaalde theorie, een bepaalde bril. Hun opticien (de bril van wetenschappers wordt gevormd door boeken, artikelen, collega's en eigen ideeën) heeft gewoon een bepaalde bril gemaakt waarmee zij de werkelijkheid bekijken zoals zij dat zelf willen. Niets meer en niets minder.

Goed. Er bestaan dus geen objectieve waarheden en geen fundamentele grootheden. Maar wat is nou het probleem (of het gevaar) van mensen die dat wel vinden? Allereerst ontduiken wetenschappers die zo denken hun plicht tot uitleggen, oftewel de bewijslast. Als er fundamentele waarheden zouden bestaan, zou daarover geen discussie kunnen plaatsvinden. Dan 'is dat nou eenmaal zo'. Dat getuigt nou niet bepaald van een kritische houding, die we volgens mij van wetenschappers wel mogen verwachten. Hieruit voortvloeiend bestaat het gevaar dat we individuen niet meer op hun individu kunnen aanspreken omdat zij zich kunnen verschuilen achter allerlei 'fundamentele waarden'. Zo stond er ooit een kikker aan de rand van een rivier. Opeens ziet hij een schorpioen naar hem toekomen. Nog voor hij kan vluchten, vraagt de schorpioen of hij op de rug van de kikker naar de overkant van de rivier mag, omdat hij zelf niet kan zwemmen. De kikker wil eigenlijk niet, omdat hij bang is

⁴⁷ Hoewel ik in dit nawoord met name mijn eigen motor heb laten draaien, heb ik mij tevens laten inspireren door de boeken van Rothstein (1998), Van Peperstraten (1995), Van Erp (1994) en Thijs (2000).

⁴⁸ Bijvoorbeeld een econoom die stelt dat bij een gelijkblijvende vraag- en aanbodhoeveelheid de prijs toch stijgt.

⁴⁹ Bijvoorbeeld een socioloog die de econoom te beperkt vindt in zijn wereldbeeld.

doodgestoken te worden door de schorpioen. De schorpioen stelt hem gerust: 'Als ik je zou steken, dan verdrinken we allebei. Als jij me naar de overkant helpt, zal ik jou niet doodsteken'. En dus gaan de schorpioen en de kikker samen naar de overkant. Halverwege voelt de kikker echter de dodelijke prik van de schorpioen. Vlak voordat ze samen verdrinken, vraagt de kikker waarom de schorpioen dit heeft gedaan. De schorpioen antwoordt kalm dat het doodsteken van kikkers nou eenmaal iets is waar hij niets aan kan doen, omdat dat in zijn aard zit. Mensen die op een dergelijke manier hun gedrag of ideeën verdedigen, ontlopen hun eigen verantwoordelijkheid. Als we individuen op hun eigen daden en denkbeelden willen beoordelen, als we mensen, kortom, als individuen willen behandelen, dan zouden zij zich niet op fundamentele waarden moeten beroepen. Dat is immers hetzelfde als een junk die een inbraak pleegt en zich beroept op zijn heroïneverslaving ('ik moest wel!'). Als mensen zouden opereren vanuit bepaalde fundamentele waarden, dan zijn we daarmee in feite 'fundamentele'-junks. We zijn dan afhankelijk van hogere waarden en normen, waar we zelf geen invloed op kunnen uitoefenen. 'Dat zit nou eenmaal in onze aard'. In extreme vorm kan dit zelfs leiden tot politiek radicalisme. Als bijvoorbeeld niet wederkerigheid, maar de superioriteit van het blanke ras tot fundamenteel uitgangspunt wordt gebombardeerd, zijn de gevolgen hiervan niet te overzien. Een minder vergaand maar wel degelijk gevaarlijk standpunt wordt op dit moment ingenomen door de tegenstanders van het homohuwelijk. Trouwen is 'fundamenteel' iets voor hetero's, en daarom mogen homo's niet trouwen. Argumenten worden niet genoemd. Tenslotte geldt, naast het gevaar van het denken in fundamentele uitgangspunten, dat deze uitgangspunten geen enkele empirische relevantie hebben. Waarom zijn er zoveel verschillen tussen mensen, tussen culturen, als we allemaal dezelfde uitgangspunten zouden hebben? Hoe verklaren we de enorme vooruitgang en veranderingen die wij, als mensen, hebben doorgemaakt in de afgelopen duizenden jaren?

Kortom; 'fundamentele uitgangspunten' bestaan niet, maar worden slechts gebruikt om standpunten die anders onvoldoende overtuigingskracht in huis hebben om zichzelf te verdedigen, te onderbouwen. Of ze worden gebruikt omdat bepaalde takken van wetenschap zichzelf blijkbaar zo goed vinden dat zij het vermogen tot zelfrelativisme niet meer hebben en zich laten leiden door pure arrogantie. Tenslotte gebruiken mensen het om hun eigen verantwoordelijkheid van zich af te schuiven. Individuele vrijheid betekent volgens mij juist dat we zelf aangesproken worden op ons eigen gedrag en onze eigen ideeën, en ons niet meer kunnen beroepen op 'hogere' of 'fundamentele' uitgangspunten. Na jaren van strijd voor deze individuele vrijheid en zelfstandigheid, waarbij we alle totalitaire bewinden en godsdiensten gedag durfden te zeggen, is het ook niet meer dan logisch dat we deze vorm van wetenschappelijk totalitarisme overboord gooien.

Wat is de wetenschap dan zonder waarheden? Gewoon, een aardige vorm van retoriek. Dat is zij altijd al geweest. De wetenschap presenteert haar ideeën over de werkelijkheid en wil 'de wereld' daarmee iets vertellen, iets duidelijk maken. De wetenschap wil steeds een bepaalde boodschap overbrengen. Hoe de AOW hervormd moet worden, hoe kanker genezen kan worden, hoe een brug kan worden gebouwd, waarom we zuinig moeten zijn met energie. Wetenschappers willen laten zien dat hún bril beter is dan die van een ander. Dat gebeurt in een retorisch debat net zo. De voorstander beschrijft zijn ideeën over de werkelijkheid, en trekt dan, afhankelijk van de soort bril (als voor- of tegenstander van een bepaalde stelling), een conclusie. Een retoricus overtuigt dus zijn publiek van zijn wereldbeeld en de conclusies die hij daaruit trekt. Een wetenschapper doet niets anders. Wie zijn ideeën niet helder kan overbrengen, zal nooit slagen in de wetenschap. Je kunt nog zulke briljante ideeën hebben, maar zonder overtuigingskracht (een goede schrijfstijl, de juiste argumenten, een heldere opbouw, etc.) komt het verhaal niet over. Door die overtuigingskracht ben ik blijkbaar dan nu ook afgestudeerd. Ik heb in de afgelopen jaren geen waarheden geleerd, maar ik heb geleerd hoe ik mijn visie kan ontwikkelen, uitdragen en verdedigen. Daarmee zoek je steeds een grens op. En die grens zelf, daar gaat het om. Die grens legt mij uit wie ik ben en ik verander de grens en de grens verandert mij.

Ik ben mijn eigen opticien geworden.

Richard Engelfriet, april-november 2000.

LIJST VAN AFKORTINGEN

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
Abw	Algemene Bijstandswet (ABW: 1965 - 1996; nAbw 1996 - heden)
AFDC	Aid to Families with Dependent Children
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Anw	Algemene Nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
BLN	Besluit Landelijke Normering
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CRvB	Centrale Raad van Beroep
EG	Europese Gemeenschap
ILO	International Labour Organisation
JWG	Jeugdwerkgarantiewet
KB	Koninklijk Besluit
LISV	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen
MvT	Memorie van Toelichting
PEMBA	Premie-differentiatie en Marktwerking bij Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
RE	Richard Engelfriet (auteur)
RWW	Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
Stb.	Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
TAV	Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume
TBA	Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
USA	United States of America
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
Wajong	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WULBZ	Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsplicht bij Ziekte
WW	Werkloosheidswet
WWV	Wet Werkloosheidsvoorziening
ZW	Ziektewet

LITERATUUR

De gebruikte literatuurbronnen worden onderverdeeld in

- a. Boeken, tijdschriften, kranten en internet
- b. Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal
- c. Kamerstukken Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK)
- d. Staatsbladen van het Koninkrijk der Nederlanden (Stb.)
- e. Uitspraken Centrale Raad van Beroep (CRvB)

a. Boeken, tijdschriften, kranten en internet

- Adriaansens, H. P. M. en A. C. Zijdeveld (1981)
Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat; Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem, Van Loghum Slaterus Deventer
- Arts, W. (2000)
Through a Glass, Darkly; Blurred images of cultural tradition and modernity over distance and time, Brill Leiden
- Asscher-Vonk, I. P. (2001)
1970-1990: Het kostwinnersbeginsel. In: *100 Jaar Sociale Zekerheid*, F. Noordam (red.), nog te verschijnen
- Berkel, R. van, A. Brand en J. Maaskant (1996)
Uitgeschreven of afgeschreven? Werklozen door de tijd gevolgd, Jan van Arkel Utrecht
- Bovens, M. en Hemerijck, A. (1996)
Het verhaal van de moraal, In: *Het verhaal van de moraal*, p. 7-25, Boom Meppel Amsterdam
- Brueren, A.M.M.J. (1999)
The future of the national old-age pension, gepresenteerd tijdens Turku Summer School 1999
- Cook, F. L. (1979)
Who should be helped? Public support for Social Services, Sage Publications Beverly Hills/London
- Coughlin, R. M. (1980)
Ideology, Public Opinion & Welfare Policy, University of California Berkeley
- Erp, H. van (1994)
Het Politieke Belang; Over de politieke orde in een pluralistische samenleving, Boom Amsterdam
- Engelfriet, R. (1999)
De keuze van Nederland, <http://members.tripod.lycos.nl/richieboy/bas3.html>
- Engelfriet, R. (1999b)
Wat zijn wij goed, want wij zijn tegen, In: *De Volkskrant 29-12-1999*
- Engelfriet, R. (1999c)
The changing definition of 'suitable work', <http://members.tripod.lycos.nl/richieboy/pasarbeid.html>
- Feagin, J. R. (1975)
Subordinating the Poor; Welfare and American Beliefs, Prentice Hall, Inc. New Jersey
- Friedman, K. V. (1981)
Legitimation of Social Rights and the Western Welfare State; A Weberian Perspective, The University of North Carolina Press Chapel Hill
- Friedman, M. en R. Friedman (1980)
Free to Choose: A Personal Statement, Harcourt Brace Jovanovich
- Garfinkel, I. (1982)
Income Tested Transfer Programs: The Case For or Against, Academic Press New York

- Geremek, B. (1994)
Poverty: A History, Blackwell Publishers Cambridge
- Golding, P. en S. Middleton (1982)
Images of Welfare; Press and Public Attitudes to Poverty, Martin Robertson Oxford
- Handler, J. F. en Y. Hasenfeld (1991)
The Moral Construction of Poverty; Welfare Reform in America, Sage Publications London
- Handler, J. F. en E. J. Hollingsworth (1971)
The "Deserving Poor", Academic Press New York/San Francisco/London
- Harris, J. (1972)
Unemployment And Politics; A Study in English Social Policy 1886-1914, Oxford University Press Oxford
- Hasenfeld, Y. en J. A. Rafferty (1989)
The Determinants of Public Attitudes Towards the Welfare State, In: *Social Forces*, vol. 67, nr. 4, p. 1027-1048
- Hemerijck, A. (1996)
Arbeidsethos tussen bijbelse plicht en maatschappelijke norm, In: *Het verhaal van de moraal*, Boom Meppel Amsterdam
- Herderscheê, G. (2000)
Donner: psychische klachten geen basis voor WAO-uitkering, In: *De Volkskrant 12-10-2000*
- Hewitt, M. (1992)
Welfare Ideology and Need; Developing Perspectives on the Welfare State, Harvester Wheatsheaf Hertfordshire
- Houtman, D. (1994)
Werkloosheid en sociale rechtvaardigheid; Oordelen over de rechten en plichten van werklozen, Boom Amsterdam/Meppel
- Internet (jaar van uitgave onbekend)
Fietsbelastingplaatjes, <http://www.ish.nl/detect/vondsten/belpl2.html>
- Janssen, R. F. H. J. (1990)
Armoede of Soberheid; De verarming van mens en milieu als nieuwe sociale kwestie, Commissie Oriënteringsdagen Utrecht
- Janssen, R. F. H. J. (1995)
Dansen en ontspringen. In twijfelpas met zorg, arbeid en natuur, Commissie Oriënteringsdagen Utrecht
- Katz, M. B. (1989)
The Undeserving Poor; From the War on Poverty to the War on Welfare, Pantheon Books New York
- Knegt, R. (1986)
Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening : participerende observatie bij een Sociale Dienst, Wolters Noordhoff Groningen
- Köhler, P. A. en H. F. Zacher (1982)
The Evolution of Social Insurance 1881-1981; Studies of Germany, France, Great-Britain, Austria & Switzerland, Francis Pinter London
- Leeuw, F. L. (1993)
Beleidsstorieën: veronderstellingen achter beleid, In: *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson HD Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn
- LISV (1998)
Kroniek van de sociale verzekeringen 1998. Wetgeving en volume-ontwikkeling in historisch perspectief, Landelijk instituut sociale verzekeringen Amsterdam
- Macarov, D. (1978)
The Design of Social Welfare, Holt, Rinehart & Winston New York
- Noordam, F. M. (1996)
Inleiding Sociale-zekerheidsrecht, Kluwer Deventer

- Noordam, F. M. (1998)
Sociale Zekerheidswetgeving, Kluwer Deventer
- Oorschot, W. van (1996)
Nederland over Sociale Zekerheid en Arbeid; eerste resultaten van een uitgebreid onderzoek naar de publieke opinie, Tisser Tilburg
- Oorschot, W. van (1998)
Deservingness and conditionality of solidarity, In: *Sociale Wetenschappen*, vol. 41 nr. 3, p. 54-78
- Oorschot, W. van en R. Engelfriet (1999)
Work, work, work; Labour participation policies in the Netherlands 1970-2000, Tisser Tilburg
- Oorschot, W. van, C. Boos, R. Engelfriet en A. Brueren (1999)
The evolution of social protection in the Netherlands 1998-2000, Tisser Tilburg
- Oorschot, W. van, R. Engelfriet en L. Rademaker (2000)
The evolution of social protection in the Netherlands; 1999 and 2000, Department of Sociology Tilburg
- Oorschot, W. van, A. Komter, D. Houtman en L. Halman (2000)
Wij en Zij in Europa; De solidariteit van Nederlanders in Europees perspectief, nog te verschijnen
- Peperstraten, F. van (1995)
Samenleving ter discussie; een inleiding in de sociale filosofie, Coutinho Bussum
- Pierson, C. (1991)
Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare, Polity Press Cambridge
- Pieters, D. (1993)
Introduction into the basic principles of social security, Kluwer Deventer
- Piven, F. F. en R. A. Cloward (1971)
Regulating the Poor; The Functions of Public Welfare, Tavistock Publications London
- Piven, F. F. en R. A. Cloward (1977)
Poor People's Movement; Why They Succeed, How They Fail, Pantheon New York
- Ploug, N. en J. Kvist (1996)
Social Security in Europe; Development or Dismantlement? Kluwer Series on Social Security The Hague/London/Boston
- Roebroek, J. M. (1997)
'Over water lopen'; Van Babylon tot de Domtoren, Tisser Tilburg
- Roebroek, J.M. en M. Hertogh (1998)
'De beschavende invloed des tijds'; Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland, VUGA 's-Gravenhage
- Rothstein, B. (1998)
Just Institutions Matter; The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State, Cambridge University Press
- Schilthuis, A. (1938)
Zeeongevallenwet 1919, Samson Alphen aan den Rijn
- Schneider, A. en Ingram, H. (1993)
Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy, In: *American Political Science Review*, Vol. 87, no. 2, p. 334-348
- SCP (1994)
Sociaal en Cultureel Rapport 1994, Sociaal en Cultureel Planbureau Rijswijk
- SCP (2000)
Sociaal en Cultureel Rapport 2000, Sociaal en Cultureel Planbureau Rijswijk
- Smolenaars, E. (1999)
Plusminus 65; De Sociale Diversiteit van Pensioenleeftijden en Ouderdom, Lemma Utrecht

- Stone, D. A. (1984)
The Disabled State, Temple University Press Philadelphia
- Strabbing, H. (1999)
Christelijk werk, In: *De Volkskrant*
- Swaan, A. de (1988)
Zorg en de Staat; Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd, Bert Bakker Amsterdam
- Thijs, D. (2000)
Juxtaposities, Afstudeerscriptie Hogeschool voor de kunsten Constatijn Huygens Kampen
- Veen, R. van der (1998)
Solidarity and Social Security, In: *Sociale Wetenschappen*, vol.41 nr.3 p. 79-90
- Verbond van Verzekeraars (1998)
Studies over Zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen, Verbond van Verzekeraars Amsterdam/Den Haag
- Ware, A. en R. E. Goodin (1990)
Needs and Welfare, Sage Publications London Newbury Park New Delhi
- Will, J. A. (1993)
The Dimensions of Poverty: Public Perceptions of the Deserving Poor, In: *Social Science Research*, nr. 22, p. 312-332
- Wöltgens, T. (1998)
De ideologie van Paars, In: *S&D*, jaargang 55, nr. 9, p. 371-380
- WRR (2000)
Doorgroei van arbeidsparticipatie, Sdu Uitgevers Den Haag

b. Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal

- Handelingen 12/13
Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal Vergaderjaar 1912-1913
- Handelingen 18
Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal Vergaderjaar 1918
- Handelingen 84/85
Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal Vergaderjaar 1984-1985
- Handelingen 95/96
Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal Vergaderjaar 1995-1996

c. Kamerstukken Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK)

- TK 04/05, 120, nr. 3
Wettelijke verplichting tot verzekering tegen geldelijke gevolgen van ziekte, kraam en overlijden, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1904-1905
- TK 10/11, 258, nr. 3
Verzekering van werklieden tegen geldelijke gevolgen van invaliditeit en ouderdom, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1910-1911
- TK 23/24, 268, nr. 3
Heffing eener belasting op rijwielen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1923-1924
- TK 47/48, 704, nr. 3
Verplichte verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van onvrijwillige werkloosheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1947-1948
- TK 54/55, 4009, nr. 3
Algemene Ouderdomswet, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1954-1955

- TK 61/62, 6796, nr. 3
Nieuwe regelen betreffende de verlening van bijstand door de overheid (Algemene Bijstandswet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1961-1962
- TK 61/62, 6796, nr. 163a
Nieuwe regelen betreffende de verlening van bijstand door de overheid (Algemene Bijstandswet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Eindverslag: memorie van antwoord, vergaderjaar 1961-1962
- TK 62/63, 7171, nr. 3
Arbeidsongeschiktheidsverzekering, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1962-1963
- TK 62/63, 7171, nr. 8
Wijziging van de ziekwet, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1962-1963
- TK 62/63, 7171, nr. 15
Arbeidsongeschiktheidsverzekering; Wijziging van de ziekwet, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Antwoord, vergaderjaar 1962-1963
- TK 63/64, 7735, nr. 8
Wijziging Werkloosheidswet, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Amendement van de heer Brandsma c.s., vergaderjaar 1963-1964
- TK 70/71, 11278, nr. 3
Structurele wijziging van de Algemene Bijstandswet, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1970-1971
- TK 71, 11412, nr. 3
Nadere wijziging van de Algemene Ouderdomswet (wijziging pensioenrechten voor gehuwden, die duurzaam gescheiden leven), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1971 (buitengewone zitting)
- TK 74/75, 13231, nr. 3
Algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1974-1975
- TK 74/75, 13231, nr. 7
Algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Antwoord, vergaderjaar 1974-1975
- TK 74/75, 13231, nr. 9
Algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Eindverslag, vergaderjaar 1974-1975
- TK 78/79, 15706, nr. 3
Nadere wijziging van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1978-1979
- TK 78/79, 15706, nr. 6
Nadere wijziging van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Antwoord, vergaderjaar 1978-1979
- TK 78/79, 15706, nr. 16
Nadere wijziging van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Motie van de leden Hermsen en Nijpels, vergaderjaar 1978-1979
- TK 83/84, 18515, nr. 3
Nadere wijziging van de Algemene Weduwen- en Wezenwet, de Algemene Kinderbijslagwet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (invoering gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de Algemene Ouderdomswet alsmede aanpassing van de overige volksverzekeringen), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1983-1984

- TK 84/85, 18664, nr. 3
Nadere wijziging van de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, de Werkloosheidswet en de Wet Werkloosheidsvoorziening en enige daarmee verband houdende wetten (verlaging van uitkeringspercentages), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1984-1985
- TK 84/85, 18752, nr. 3
Nadere wijziging van de Ziektewet, de Coördinatiewet Sociale Verzekering en enige andere wetten (verlaging uitkeringspercentage Ziektewet en premieheffing over uitkeringen bij ziekte), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1984-1985
- TK 85/86, 19256, nr. 3
Nadere wijzigingen van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (nadere regeling in verband met verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van arbeid), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1985-1986
- TK 85/86, 19258, nr. 3
Wijziging van de Algemene Ouderdomswet (gelijkstelling niet-gehuwde personen met gehuwden of echtgenoten), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1985-1986
- TK 85/86, 19258, nr. 11
Wijziging van de Algemene Ouderdomswet (gelijkstelling niet-gehuwde personen met gehuwden of echtgenoten), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Amendement van de leden Linschoten en Kraaijeveld-Wouters, vergaderjaar 1985-1986
- TK 85/86, 19258, nr. 17
Wijziging van de Algemene Ouderdomswet (gelijkstelling niet-gehuwde personen met gehuwden of echtgenoten), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gewijzigde Amendementen van het lid Nieuwenhoven c.s., ter vervanging van die gedrukt onder nr. 15, vergaderjaar 1985-1986
- TK 85/86, 19259, nr. 3
Wijziging van de Algemene Bijstandswet met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en gelijkstelling van niet gehuwde personen met gehuwden, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1985-1986
- TK 85/86, 19259, nr. 10
Wijziging van de Algemene Bijstandswet met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en gelijkstelling van niet gehuwde personen met gehuwden, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Amendement van de leden Linschoten en Kraaijeveld-Wouters, vergaderjaar 1985-1986
- TK 85/86, 19259, nr. 13
Wijziging van de Algemene Bijstandswet met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en gelijkstelling van niet gehuwde personen met gehuwden, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gewijzigde amendementen van de leden Linschoten en Kraaijeveld-Wouters, ter vervanging van die gedrukt onder nr. 10, vergaderjaar 1985-1986
- TK 85/86, 19261, nr. 3
Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1985-1986
- TK 85/86, 19261, nr. 84
Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Amendement van de leden Weijers en Kraaijeveld-Wouters, vergaderjaar 1985-1986
- TK 85/86, 19261, nr. 94
Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Sub-amendement van het lid Ter Veld c.s., vergaderjaar 1985-1986
- TK 85/86, 19383, nr. 3
Intrekking van de Werkloosheidswet, invoering van een nieuwe Werkloosheidswet en een aantal andere wetten, alsmede de in het kader van die intrekking en invoering te treffen overgangsregelingen en de daarmee verband houdende wijzigingen van een aantal wetten en regelingen (Invoeringswet Stelselherziening), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1985-1986

- TK 87/88, 20384, nr. 3
Wijziging van de Algemene Ouderdomswet en enkele andere wetten (wijziging van het uitkeringsstelsel op grond van de Algemene Ouderdomswet voor Gehuwde Pensioengerechtigden alsmede handhaving van de gelijkstelling van niet-gehuwde personen met gehuwden of echtgenoten en handhaving van het ouderdomspensioen voor één-oudergezinnen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1987-1988
- TK 88/89, 21106, nr. 3
Wijziging van de Ziektewet (mogelijkheid tot flexibele opnemings- en verlengingsperiodes van de periode van het recht op ziekgeld in verband met bevalling alsmede invoering van dit recht voor vrijwillig verzekerden) en daarmee samenhangende wijziging van het Burgerlijk Wetboek, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1988-1989
- TK 88/89, 21106, nr. 9
Wijziging van de Ziektewet (mogelijkheid tot flexibele opnemings- en verlengingsperiodes van de periode van het recht op ziekgeld in verband met bevalling alsmede invoering van dit recht voor vrijwillig verzekerden) en daarmee samenhangende wijziging van het Burgerlijk Wetboek, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Amendementen van het lid Soutendijk-Van Appel-Doorn c.s., vergaderjaar 1988-1989
- TK 90/91, 21892, nr. 3
Wijziging van de Werkloosheidswet (Herziening arbeidsverledeneis), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1990-1991
- TK 90/91, 22187, nr. 1-2
Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vergaderjaar 1990-1991
- TK 90/91, 22228, nr. 3
Wijziging van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en enkele andere wetten in verband met maatregelen ter vermindering van het ziekteverzuim, beperking van langdurige arbeidsongeschiktheid en bevordering van de arbeidsmarktkansen van arbeidsongeschikten, herschikking van de bevoegdheden in de Ziektewet, alsmede enkele technische aanpassingen (terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1990-1991
- TK 91/92, 22545, nr. 3
Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1991-1992
- TK 91/92, 22545, nr. 17
Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Nadere Memorie van Antwoord, vergaderjaar 1991-1992
- TK 91/92, 22772, nr. 3
Wijziging van de Algemene Ouderdomswet (wijziging in de verhouding van ouderdomspensioen en toeslag), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1991-1992
- TK 92/93, 22824, nr. 3
Wijziging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, de overheidspensioenwetten en enkele andere wetten strekkende tot herziening van het arbeidsongeschiktheids criterium, het binden van het uitkeringsrecht aan een termijn, aanpassing van de arbeidsongeschiktheidsuitkering aan de leeftijd alsmede van een stimuleringsmaatregel voor herintreding van arbeidsongeschikten (Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1992-1993
- TK 92/93, 22968, nr. 3
Nadere wijziging van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (wijziging van de kring van gerechtigden en van de grondslagvaststelling), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1992-1993
- TK 93/94, 22545, nr. 14
Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vergaderjaar 1993-1994
- TK 94/95, 23902, nr. 1-2
Sociale Nota 1995, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Nota, vergaderjaar 1994-1995

- TK 94/95, 23985, nr. 3
Wijziging van de Werkloosheidswet en enkele andere wetten (aanscherping referte-eisen WW), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1994-1995
- TK 94/95, 24258, nr. 3
Wijziging van de Algemene Ouderdomswet en enkele andere wetten, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1994-1995
- TK 95/96, 24402, nr. 1-2
Sociale Nota 1996, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Nota, vergaderjaar 1995-1996
- TK 95/96, 24439, nr. 3
Wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Ziektewet en enkele andere wetten in verband met loondoorbetaling door de werkgever bij ziekte van de werknemer (Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1995-1996
- TK 95/96, 24698, nr. 3
Wijziging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en enkele andere wetten in verband met premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1995-1996
- TK 95/96, 24758, nr. 3
Verzekering tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid en een uitkeringsregeling in verband met bevalling voor zelfstandigen, beroepsbeoefenaren en meewerkende echtgenoten (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1995-1996
- TK 95/96, 24760, nr. 3
Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid voor jonggehandicapten (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1995-1996
- TK 00/01, 27402, nr. 1-2
Sociale Nota 2001, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Nota, vergaderjaar 2000-2001

d. Staatsbladen van het Koninkrijk der Nederlanden (Stb.)

- Stb. '13, 204
Wet van den 5den Juni 1913, tot regeling der Arbeiders-ziektewetverzekering (Ziektewet), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
- Stb. '13, 205
Wet van den 5den Juni 1913, tot verzekering van arbeiders tegen geldelijke gevolgen van invaliditeit en ouderdom, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
- Stb. '64, 553
Besluit van 21 december 1964, houdende nadere regelen als bedoeld in artikel 11 van de Algemene Bijstandswet ten aanzien van werkloze werknemers (Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
- Stb. '74, 418
Besluit van 3 juli 1974, houdende nadere regelen betreffende de verlening van bijstand in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan (Besluit Landelijke Normering), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
- Stb. '75, 674
Wet van 11 december 1975 tot vaststelling van een algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
- Stb. '75, 715
Besluit van 28 oktober 1975 tot wijziging van het Besluit landelijke normering (Stb. 1974, 418), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden

- Stb. '79, 710
Wet van 20 december 1979, houdende nadere wijziging van de Ziektewet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (uitzondering van de ziekengeldverzekering van personen van 65 jaar en ouder), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
- Stb. '80, 263
Besluit van 28 april 1980, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (verzekerden, die geacht worden voor het intreden van de arbeidsongeschiktheid inkomen te hebben verworven), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
- Stb. '84, 626
Besluit van 13 december 1984, houdende vaststelling van een Rijksgroepsregeling werkloze werknemers, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
- Stb. '85, 132
Besluit van 13 maart 1985, houdende wijziging van het Bijstandsbesluit landelijke normering en het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
- Stb. '86, 567
Wet van 6 november 1986, houdende intrekking van de Werkloosheidswet, invoering van een nieuwe Werkloosheidswet en een aantal andere wetten, alsmede de in het kader van die intrekking en invoering te treffen overgangsregelingen en de daarmee verband houdende wijzigingen van een aantal wetten en regelingen (Invoeringswet Stelselherziening sociale zekerheid), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
- Stb. '96, 248
Wet van 25 april 1996 tot wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de nadere vaststelling van een stelsel van administratieve sancties, alsook tot wijziging van de daarin vervatte regels tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkering en de invordering daarvan (wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden

e. Uitspraken Centrale Raad van Beroep (CRvB)

- CRvB 23 juni 1992
Toetsing inkomenseis AAW aan art. 4, lid 1, EEG Richtlijn 79/7 en aan art. 26 IVBPR, RSV 1992/317
- CRvB 10 augustus 1994
Ziekte of gebrek - ongeschiktheid tot werken - whiplash, RSV 1995/2
- CRvB 25 juni 1997
Ziekte of gebrek - ongeschiktheid tot werken - whiplash, RSV 1998/47