De staat van de sociale zekerheid in Nederland

Nieuwe beleidsuitgangspunten
met reflecties door experts uit België

Onder redactie van
Bea Cantillon

AUP

De staat van de sociale zekerheid in Nederland

De staat van de sociale zekerheid in Nederland

Nieuwe beleidsuitgangspunten met reflecties door experts uit België

Onder redactie van
Bea Cantillon

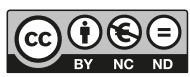
Amsterdam University Press

Deze publicatie is tot stand gekomen met steun van Instituut Gak.



Ontwerp omslag: Studio Veen
Ontwerp binnenwerk: Crius Group, Hulshout

ISBN	978 90 4857 725 5
e-ISBN	978 90 4857 739 2 (pdf)
e-ISBN	978 90 4857 740 8 (toegankelijke ePub)
DOI	10.5117/9789048577255
NUR	759 | 825



Creative Commons License CC-BY NC ND
(http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0)

© Auteurs / Amsterdam University Press B.V., Amsterdam 2026

Some rights reserved. Without limiting the rights under copyright reserved above, any part of this book may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise).

De uitgeverij heeft ernaar gestreefd alle copyrights van in deze uitgave opgenomen illustraties te achterhalen. Aan hen die desondanks menen alsnog rechten te kunnen doen gelden, wordt verzocht contact op te nemen met Amsterdam University Press.

Inhoud

Woord vooraf 7
Ernst Hirsch Ballin

Inleiding 9
Bea Cantillon

1. Een spiegel voor de Nederlandse sociale zekerheid: grootse prestaties, structurele beperkingen, nieuwe uitgangspunten 11
Bea Cantillon

DEEL 1: Prestaties en grenzen van het stelsel

2. Van herverdeling naar activering: balans van veertig jaar hervormingen in de sociale zekerheid 45
Paul de Beer

Belgische spiegel: De vloek van de uitmuntende imperfectie 85
Ive Marx

3. De toekomst van de sociale zekerheid als herverdelingsinstrument 89
Koen Caminada & Kees Goudswaard

Belgische spiegel: Zijn de grenzen van de herverdeling in Nederland in zicht? Een hoopvol perspectief 119
Sarah Marchal

4. Solidaire gezondheidszorg in een sociale staat: kernpunten en opgaven voor de toekomst 135
André Knottnerus

Belgische spiegel: Hoe effectief en solidair is de Nederlandse gezondheidszorg? 177
Karel van den Bosch

DEEL 2: Draagvlak, legitimiteit en solidariteit

5. Eroderende solidariteit? Betrokkenheid van sociaaleconomische groepen bij de Nederlandse verzorgingsstaat 191
Femke Roosma

Belgische spiegel: Is het maatschappelijk draagvlak voor de Nederlandse sociale zekerheid in gevaar? 217
Tijs Laenen

6. Solidariteit als belofte. Over het morele draagvlak voor sociale zekerheid 223
Hans Boutellier

Belgische spiegel: Solidariteit in een tijd van brutaliteit 243
Antoon Vandevelde

DEEL 3: Nieuwe risico's, nieuwe uitdagingen

7. Duurzaamheid en sociaal beleid: sociaalecologische risico's en de toekomst van de verzorgingsstaat 255
Romke van der Veen

Belgische spiegel: Klimaatverandering en sociaalecologische risico's: de verzorgingsstaat als oplossing … en probleem 283
Wim Van Lancker

8. Van coördinatie tot harmonisatie: gemeenschappelijke uitdagingen voor het sociale Europa 291
Paul Schoukens, Eleni De Becker & Gerard Everaet

Naar een Ecosociale Unie: een Europees perspectief voor de Nederlandse verzorgingsstaat 335
Bea Cantillon

Over de auteurs 350

Woord vooraf

Op uitnodiging van het bestuur van Instituut Gak heeft Bea Cantillon een eminente groep onderzoekers bijeengebracht om de toekomst van de sociale zekerheid te onderzoeken. Het onderzoek richt zich op de Nederlandse sociale zekerheid, waarvan het huidige functioneren grondig wordt doorgelicht, maar is in meer dan een opzicht grensverleggend: door de diepgang waarmee de stand van zaken wordt opgenomen en in een historisch en sociaal perspectief wordt geplaatst, door de vragen die worden gesteld over de houdbaarheid ervan in een veranderd maatschappelijk klimaat, en vooral ook door de confrontatie die wordt aangegaan met de kritische blik van Belgische auteurs. Op elk uit Nederlands perspectief geschreven hoofdstuk volgt een 'Belgische spiegel'.

In de hele bundel wordt onder ogen gezien hoezeer de context van de Nederlandse economie en samenleving aan enorme veranderingen onderhevig is en zal blijven. Dit betreft onder meer de Europese realiteit waarvan economie en samenleving nu deel uitmaken, economische, ecologische en technologische transformaties, en een turbulente internationale omgeving. De bijdragen evalueren het vermogen van de Nederlandse sociale zekerheid om zich tot deze diepingrijpende ontwikkelingen te verhouden. Zeker in vergelijkend perspectief blijkt de Nederlandse sociale zekerheid er zeer goed voor te staan, wat echter niet wegneemt dat ze met immense uitdagingen wordt geconfronteerd.

De bundel munt uit door de verbinding van degelijk onderzoek naar de huidige werking van de sociale zekerheid – waaronder ongelijkheid en de blijvend noodzakelijke herverdeling, alsook de relatie met de gezondheidszorg – en wordt afgesloten met uitdagende stukken over de toekomstperspectieven in het geheel van de Europese Unie. Een verbinding wordt gelegd tussen sociale en ecologische doeleinden, waarbij zich het perspectief aftekent van een rechtvaardige en duurzame sociale zekerheid. Daarvoor zullen verdere veranderingen noodzakelijk zijn die de verwevenheid van sociale zekerheid met een veelheid van beleidsterreinen raken. Het gaat al lang niet meer alleen om solidariteit op het punt van inkomen, maar om een multidimensionaal begrip van (on)gelijkheid. Het principe van arbeidsneutraliteit werkt nog te weinig door. Klimaatverandering manifesteert zich sociaal ongelijk. Houdbare welvaart bevindt zich dan ook tussen het ecologische plafond enerzijds en het sociale fundament anderzijds.

Uit deze beschouwingen blijkt ook hoezeer de sociale zekerheid sinds haar begin, nu 125 jaar geleden, toen ze nog vooral een vangnet was voor de

gevolgen van ongevallen, ziekte en werkloosheid waarin het arbeidsrecht niet kon voorzien, een centrale, zelfstandige plaats heeft gekregen in de sociaaleconomische ordening. Vanuit de juridische discipline bezien completeert de sociale zekerheid niet alleen het individuele en collectieve arbeidsrecht, maar geeft ze handen en voeten aan fundamentele rechten over de volle breedte: qua bestaanszekerheid, persoonlijke vrijheid en ecologie.

De afsluitende hoofdstukken over een gezamenlijk Europees perspectief brengen deze uitdagingen samen. Daarbij gaat het op de eerste plaats om de bij vrij verkeer van arbeid en diensten onvermijdelijke, maar nog geenszins voltooide ontwikkeling van Europese coördinatie naar harmonisatie van de sociale zekerheid. Ook daarbij kan het niet blijven. In een visionair slothoofdstuk schetst Bea Cantillon het perspectief van een ecologisch-sociale unie in Europa. De Nederlandse sociale zekerheid presteert weliswaar op veel terreinen sterk, maar is als gevolg van de structurele veranderingen van arbeidsmarkt, vergrijzing, migratie en ongelijkheid niet gereed voor een duurzame toekomst en vatbaar voor toenemende sociale spanningen. De aard en intensiteit van deze problemen maakt een versterking van solidariteit in Europees verband nodig.

Deze bundel over de stand van de sociale zekerheid en haar toekomst completeert op markante wijze het brede scala van onderzoeksprojecten en bijzondere leerstoelen en lectoraten die door Instituut Gak worden gefinancierd. Voor de programmering van toekomstig onderzoek zal de bundel dan ook van veel betekenis zijn, maar ook als inspiratiebron voor de mensen die betrokken zijn bij beleid en uitvoering van de sociale zekerheid.

Ernst Hirsch Ballin,
voorzitter van de wetenschappelijke raad van Instituut Gak

Inleiding

Bea Cantillon

De sociale zekerheid staat onder druk. Hoewel het draagvlak voor de verzorgingsstaat in Nederland nog steeds groot is, wordt het steeds moeilijker om bestaanszekerheid aan de onderkant van de samenleving effectief te versterken. Sociale risico's concentreren zich bij specifieke groepen, het activeringsbeleid kent beperkte successen, maatschappelijke solidariteit is kwetsbaarder geworden en de nationale beleidsruimte neemt af door demografische, ecologische en bewapeningsuitgaven. In deze bundel wordt de staat van de sociale zekerheid in Nederland geanalyseerd, gespiegeld aan de Belgische ervaring en de Europese context. Dit maakt het mogelijk om zowel de kracht als de structurele beperkingen van het Nederlandse stelsel scherper te begrijpen.

De bijdragen in dit boek laten zien dat de Nederlandse sociale zekerheid sterk presteert maar dat het stelsel onvoldoende toegerust is voor een duurzame toekomst. De tekortkomingen en spanningen zijn niet louter het gevolg van beleidstechnische problemen. Zij hangen samen met diepere structurele veranderingen, waaronder een veranderende arbeidsmarkt, vergrijzing, migratie en sociale stratificatie. Daardoor schiet de sociale bescherming voor de zwakkeren in de samenleving tekort, dreigt de beschermende en herverdelende functie van de sociale zekerheid ondergraven te worden en ontstaat het risico dat de sociale zekerheid zelf uitgroeit tot een katalysator van maatschappelijke spanningen. Tegen deze achtergrond rijst de vraag of en hoe de sociale zekerheid kan worden herijkt om haar rol als fundament van bestaanszekerheid en sociale cohesie te behouden.

Het boek begint met een brede vergelijking van de sociale zekerheid met voorbeelden elders, stelt de vraag of hedendaagse sociale verzorgingsstaten nog voldoende zijn toegerust voor de grote hedendaagse transities, en reflecteert over nieuwe uitgangspunten voor beleid (hoofdstuk 1).

Deel 1 brengt de prestaties en grenzen van het stelsel in kaart na analyses van veertig jaar hervormingen (hoofdstuk 2), de toekomst van herverdeling (hoofdstuk 3) en de uitdagingen voor een solidaire gezondheidszorg (hoofdstuk 4), telkens aangevuld met een Belgische spiegel die alternatieve perspectieven en beleidskeuzes zichtbaar maakt.

Deel 2 richt zich op draagvlak, legitimiteit en solidariteit. Hier wordt onderzocht hoe verschillende sociaaleconomische groepen zich tot de

verzorgingsstaat verhouden (hoofdstuk 5) en hoe het morele fundament van solidariteit onder druk staat in een veranderende samenleving (hoofdstuk 6).

Deel 3 verkent ten slotte nieuwe risico's en transities. De bijdragen behandelen de sociaalecologische uitdagingen van duurzaamheid en klimaatverandering (hoofdstuk 7) en de vraag hoe sociale zekerheid zich verhoudt tot toenemende Europese integratie en mobiliteit (hoofdstuk 8).

Samen bieden de hoofdstukken een geïntegreerde analyse van de vraag of de sociale zekerheid, in haar huidige vorm, voldoende is toegerust om de grote transities van onze tijd het hoofd te bieden. Tegelijkertijd reikt de bundel bouwstenen aan voor nieuwe normatieve en beleidsmatige uitgangspunten die nodig zijn om bestaanszekerheid, solidariteit en sociale cohesie ook in de toekomst te waarborgen.

De sociale zekerheid heeft historisch bewezen een robuust en aanpasbaar stelsel te zijn dat ingrijpende maatschappelijke veranderingen heeft helpen opvangen, maar staat vandaag onder toenemende structurele druk door bestaansonzekerheid, arbeidsmarktdualisering, uitvoeringsproblemen en demografische, ecologische en digitale transities, waardoor ook het maatschappelijke draagvlak wordt aangetast. Ook de Nederlandse sociale zekerheid dreigt hierdoor zelf een bron van ongelijkheid en polarisatie te worden. Tegen deze achtergrond pleit dit boek niet voor een radicale breuk met het bestaande stelsel, maar voor een herijking van de onderliggende uitgangspunten binnen dat stelsel. Uit de bijdragen komen vijf richtinggevende principes naar voren: bestaanszekerheid als normatieve ondergrens, onder meer via aansluiting bij Europese sociale doelstellingen en mogelijk een nieuwe basislaag van minimale zekerheid; een rechtvaardige transitie waarin sociale zekerheid sociale en ecologische doelen verbindt en beschermt tegen transitieverliezen; arbeidsneutraliteit die sociale bescherming loskoppelt van arbeidsstatus; erkenning en ondersteuning van onbetaalde zorgarbeid in een vergrijzende samenleving; en ten slotte een versterkte Europese inbedding, waarin nationale stelsels worden ondersteund door samenwerking, harmonisering en solidariteit op EU-niveau, zonder hun eigenheid te verliezen.

1. Een spiegel voor de Nederlandse sociale zekerheid: grootse prestaties, structurele beperkingen, nieuwe uitgangspunten

Bea Cantillon

Samenvatting

Dit hoofdstuk fungeert als inleiding, synthese en duiding van een boek met ogenschijnlijk tegenstrijdige beoordelingen van de Nederlandse sociale zekerheid. Nederlandse experts analyseren het stelsel vooral vanuit een temporeel perspectief en focussen op de vraag of de prestaties doorheen de tijd verbeteren of verslechteren. Vanuit die interne blik wijzen zij op hardnekkige problemen: stagnatie in armoedebestrijding, een verzwakking van de herverdelingskracht, beperkte effecten van activering, toenemende complexiteit en uitvoeringsproblemen, en een groeiende druk op het maatschappelijk draagvlak. Belgische auteurs hanteren daarentegen een extern en vergelijkend perspectief. Door Nederland te situeren binnen internationale vergelijkingen – en expliciet naast België – tonen zij aan dat het Nederlandse stelsel op veel indicatoren uitzonderlijk sterk presteert. Het combineert hoge werkgelegenheid, economische robuustheid en gezonde overheidsfinanciën met relatief gunstige sociale uitkomsten, een goed functionerende gezondheidszorg en een hoog institutioneel vertrouwen. Deze uiteenlopende evaluaties blijken bij nader inzien geen contradictie te vormen, maar samen een coherent narratief te onthullen. Zelfs de sterkste socialezekerheidsstelsels botsen vandaag op structurele grenzen bij het gelijktijdig nastreven van herverdeling, activering en efficiëntie. De klassieke armoedelogica's – horizontale risicodeling, verticale herverdeling en activering – staan onder druk door diepgaande maatschappelijke transformaties, zoals veranderingen in de economische productiewijze, individualisering en migratie. Deze inleiding plaatst deze spanningen in historisch, institutioneel en normatief perspectief en laat zien waarom stagnatie in armoedebestrijding problematisch is voor de sociale rechtsstaat die de realisatie van sociale rechten insluit als programmatische belofte van vooruitgang. Tegen de achtergrond van nieuwe uitdagingen – in het bijzonder de demografische, ecologische en digitale transitie – verkent het hoofdstuk nieuwe uitgangspunten voor

een toekomstbestendige sociale zekerheid. Het hoofdstuk sluit af met lessen voor België.

Inleiding

Dit boek brengt Nederlandse experts en hun Belgische evenknieën samen: de eersten leveren diepgravende analyses van de prestaties van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel, de laatsten onderwerpen die aan een soms scherpe, kritische toets. Daarbij valt op dat de Nederlandse experts de staat van de sociale zekerheid in eigen land aanzienlijk strenger beoordelen dan hun Belgische collega's.

Paul de Beer concludeert op basis van een analyse van een halve eeuw hervormingen dat de balans in de sociale zekerheid niet naar de goede kant doorslaat. Romke van der Veen is iets milder, maar meent eveneens dat de Nederlandse verzorgingsstaat onvoldoende toegerust is voor een meer duurzame toekomst. Ook Koen Caminada en Kees Goudswaard tonen zich bezorgd en vragen zich af of de grenzen van de inkomensherverdeling niet in zicht komen. André Knottnerus benadrukt de vele opgaven die de gezondheidszorg de komende jaren te wachten staan. Paul Schoukens, Eleni De Becker en Gerard Everaet wijzen erop dat, ondanks herhaalde aansporingen van de EU om de sociale bescherming van zzp'ers te verbeteren, er nog altijd belangrijke lacunes bestaan. Femke Roosma laat met empirisch onderzoek zien dat de sociale legitimiteit van de verzorgingsstaat weliswaar standhoudt maar onder druk staat, terwijl Hans Boutellier een stap verder gaat door de houdbaarheid van solidariteit zelf in vraag te stellen en, niet zonder vertwijfeling, alleen nog lokale tribale verbondenheid als mogelijkheid te zien om haar grondvesten te versterken. Ook Antoon Vandevelde toont zich bezorgd over het feit dat het voortbestaan van een solidaire welvaartsstaat ten koste dreigt te gaan van openheid voor nieuwkomers uit arme, door oorlog of klimaatverandering getroffen landen.

Vergeleken met hun Nederlandse collega's zijn Belgische experts beduidend positiever over de Nederlandse sociale zekerheid. Ive Marx wijst erop dat Nederland volgens vrijwel alle internationale indicatoren een uitzonderlijk succesvol economisch en sociaal model heeft opgebouwd, met hoge werkgelegenheid, gezonde overheidsfinanciën, sterke sociale prestaties en hoog institutioneel vertrouwen. Sarah Marchal laat zien dat Nederland aanmerkelijk meer beleidsmatige marge heeft dan veel andere landen om de bestaanszekerheid te verbeteren. Volgens Karel van den

Bosch is de Nederlandse gezondheidszorg effectiever dan de Belgische en behoort zij, afgaand op beschikbare indicatoren, tot de beste ter wereld, terwijl Tijs Laenen erop wijst dat het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid erg hoog is, gedreven door welbegrepen eigenbelang en oprechte gevoelens van solidariteit.

Wat leren we uit deze ogenschijnlijk incongruente beoordelingen?

Een deel van de verwarring vloeit voort uit de verschillende perspectieven van waaruit wordt gekeken. Nederlandse experts richten zich vooral op de evolutie doorheen de tijd: verbeteren of verslechteren de stelselprestaties ten opzichte van het verleden? Deze interne blik legt vooral knelpunten, risico's en grenzen bloot. Belgische collega's daarentegen benaderen het systeem als externe waarnemers en leggen de nadruk op internationale vergelijkingen – zowel met andere landen als met België zelf – waaruit blijkt dat Nederland opvallend sterk presteert.

Op een dieper interpretatieniveau convergeren deze uiteenlopende evaluaties tot een coherent narratief: zelfs de sterkste socialezekerheidsstelsels stuiten al decennia op grenzen bij het combineren van herverdeling, activering en efficiëntie. Nederland slaagt daar relatief beter in dan andere landen, maar ook daar zijn grenzen zichtbaar. Ontoereikende sociale minima, zwakke werkprikkels in laagbetaalde arbeid, complexiteit en uitvoeringsproblemen, druk op het draagvlak en een hardnekkig armoedeprobleem suggereren dat zelfs sterke stelsels niet opgewassen lijken tegen de maatschappelijke transformaties van vandaag en morgen.

De sociale zekerheid is een ijzersterke en tijdloze formule: zij vormt het belangrijkste mechanisme waarmee de sociale rechtsstaat zijn belofte van bestaanszekerheid en sociale bescherming operationaliseert. Het realiseren van sociale rechten is echter per definitie een onvoltooid project: het zoeken naar een werkbare balans tussen solidariteit[1] en efficiëntie is een voortdurende uitdaging. Sociale grondrechten zijn daarom programmarechten: richtinggevend, niet individueel afdwingbaar, maar wel normerend in hun verwachting van vooruitgang. Net daarom is het zorgwekkend dat de belofte van verdere vooruitgang op het gebied van armoedebestrijding en grotere gelijkheid in de afgelopen decennia moeilijk kon worden waargemaakt, ook in Nederland.

Waarom raakt ook het Nederlandse stelsel, ondanks economische kracht, wendbaarheid en robuustheid, structureel niet meer voorbij wat in het beste geval stagnatie in armoedebestrijding en bestaanszekerheid is?

1 Zie voor een diepgaande bespreking van het begrip solidariteit de bijdrage van Antoon Vandevelde in dit boek.

Om deze vraag te beantwoorden maak ik gebruik van het rijke materiaal dat in dit boek wordt aangereikt. Eerst wordt ingegaan op de historische en institutionele fundamenten van de Nederlandse sociale zekerheid, op de uiteenlopende doelstellingen en beleidslogica's die haar vormgeven en haar inherente complexiteit verklaren. In paragraaf 2 komt de hervormingsbekwaamheid van Nederland aan bod, bekeken vanuit België. Paragrafen 3 en 4 schetsen een dubbele diagnose van sterke én zwakke stelselprestaties en bespreken de opvallend verschillende Nederlandse en Belgische beoordelingen ervan.

Paragraaf 5 zoomt in op het armoedevraagstuk als niet-nagekomen belofte van de moderne verzorgingsstaat: er wordt geanalyseerd waarom de klassieke pijlers van armoedebestrijding – brede risicodeling, verticale herverdeling en activering – onder druk staan en hoe structurele economische en sociale transformaties deze logica's aantasten. In paragraaf 6 wordt het onderliggend trilemma waarmee stelsels vandaag geconfronteerd worden behandeld: de spanning tussen bestaanszekerheid, werkprikkels en financiële houdbaarheid. Vervolgens wordt in paragraaf 7 de vraag gesteld of het maatschappelijk draagvlak sterk genoeg is om daadwerkelijk armoedebestrijding als prioriteit te leggen. Paragraaf 8 legt uit hoe de sociale zekerheid dreigt uit te groeien tot een katalysator van maatschappelijke spanningen.

Daarna richt het hoofdstuk zich in paragraaf 9 op de grote transities die de sociale zekerheid de komende decennia zal moeten begeleiden: de ecologische transitie, die nieuwe risico's creëert en zowel binnen als tussen landen tot grote herverdelingsvraagstukken leidt, de digitale transitie, die de arbeids- en beschermingslogica's die de sociale zekerheid onderbouwen onder druk zet, en de veroudering.

Paragraaf 10 overweegt nieuwe uitgangspunten voor beleid.

Paragraaf 11 richt zich specifiek tot de Belgische lezer: wat valt er te leren uit de Nederlandse ervaringen?

1. De complexiteit uitgelegd: de sociale zekerheid als speelveld van conflicterende doelstellingen en beleidslogica's

De sociale zekerheid is zeer complex. Omdat zij de emanatie is van uiteenlopende waarden, belangen en zienswijzen en diverse doelstellingen dient wordt ze gekenmerkt door interne spanningen en ook tegenstrijdigheden. Hans Boutellier legt uit hoe uit het liberalisme de ideeën van persoonlijke vrijheid en de vrijemarkteconomie voortkomen. Het socialisme bracht de

nadruk op het klassenconflict en de noodzaak van overheidsinterventie aan. De christendemocratie leverde elementen zoals overleg en het belang van het middenveld en het gezin. Het pluralistische samengaan van deze drie tradities vormt de kern van het rijke West-Europese sociaal humanisme. Het sluit nauw aan bij de drie waarden van de Franse Revolutie: de broederlijkheid, vooral uitgedragen door de christendemocratie, met haar sterke klemtoon op subsidiariteit; de vrijheid, als kernwaarde van het liberalisme; en de gelijkheid, het centrale ideaal van het socialisme. Deze drie bronnen vormen samen het fundament van de Europese sociale zekerheid en functioneren als zowel complementaire als spanningsvolle componenten ervan.

De uitbouw van de sociale zekerheid in de eerste naoorlogse jaren steunde op een sociaal contract tussen werkgevers en vakbonden, arbeid en kapitaal. De kern van dit compromis was overal vergelijkbaar: de vakbeweging zou haar looneisen afstemmen op de productiviteitsontwikkeling en zich niet mengen in ondernemingsbeslissingen, terwijl werkgevers looneisen binnen die grenzen zouden honoreren, zich zouden inspannen voor groei van de werkgelegenheid én van de sociale zekerheid, en de vakbeweging zouden erkennen als legitieme vertegenwoordiger van werknemers. In dit compromis ligt de basis van het Rijnlandmodel dat ook de Nederlandse corporatistische sociale zekerheid kenmerkt.

In heel Noordwest-Europa kwamen de arbeidsverhoudingen, met de sociale zekerheid als essentieel onderdeel, zo te steunen op een historisch compromis tussen verschillende ideologieën en belangen. De overlappende consensus was 'deproletarisering', waarmee werd bedoeld dat arbeiders via betere lonen, sociale zekerheid, huisvesting, onderwijs en een hogere levensstandaard uit hun kwetsbare positie moesten worden verheven en opgetild tot de middenklasse.[2]

Om dat doel te bereiken, zo beschrijft Paul de Beer, balanceert de sociale zekerheid tussen drie doelstellingen: herverdeling, werk en economische efficiëntie. Herverdeling heeft twee varianten: de horizontale verdeling via verzekeringen die inkomensverlies bij sociale risico's opvangen, en de verticale herverdeling, via voorzieningen die armoede bestrijden en de verzekering betaalbaar maken voor mensen met een lage bijdragecapaciteit. Verticale solidariteit is lastiger dan horizontale solidariteit[3] omdat zij

2 In België stond het concept ook centraal in het kerstprogramma van de Christelijke Volkspartij (CVP) uit 1946.

3 Antoon Vandevelde gebruikt de termen 'koude' en 'warme' solidariteit.

verder gaat dan eigenbelang en ook degenen omvat die geen of onvoldoende actuariële premies kunnen betalen.

Werk is zowel doelstelling als voorwaarde van de sociale zekerheid,[4] en heeft in recente decennia een bijkomende betekenis gekregen in de vorm van activering en sociale investering (Hemerijck, 2013). In het voorbije decennium is de doestelling geëvolueerd van volledige tewerkstelling uitsluitend voor mannen naar volledige tewerkstelling voor zowel mannen als vrouwen. Daarbij worden individuen geteld en niet het volume arbeid.[5] De Europese doelstelling om in 2030 ten minste 78 procent van de mensen tussen 20 en 64 jaar aan het werk te hebben – waarbij volledige tewerkstelling de hoeksteen vormt van de Europese sociale agenda – is in Nederland ruimschoots behaald.

Economische efficiëntie verwijst enerzijds naar de stabiliserende werking van de sociale zekerheid tijdens economische neergang, onder meer via het op peil houden van de koopkracht, en anderzijds naar de bijdrage van de sociale zekerheid aan een productieve beroepsbevolking, onder meer door investeringen in gezondheidszorg, het mogelijk maken om arbeid en zorgtaken te combineren, en de toeleiding van uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt. De sociale zekerheid is soms in symbiose met de vrije markt (wanneer bijvoorbeeld de werkloosheidsuiteringen mensen de tijd geven om een job te vinden die past bij hun productiviteit of wanneer de kinderopvang de economische activiteit van de ouders mogelijk maakt), en soms in contradictie daarmee (wanneer bijvoorbeeld sociale uitkeringen mensen ervan weerhouden om inspanningen te doen om naar een gepaste job te zoeken).

De sociale zekerheid reikt verder dan sociale bescherming. Ze vervult, in de oude Belgische terminologie, de ruimere functie van *maatschappelijke* zekerheid: een breed stelsel dat verzekert, ondersteunt, activeert en compenseert, en daarmee een fundament biedt voor economische groei en sociale cohesie binnen de samenleving.[6]

Om de onderscheiden doelstellingen in samenhang na te streven worden uiteenlopende beleidslogica's en technieken gehanteerd die zich bevinden op continua: tussen universaliteit en selectiviteit, tussen onvoorwaardelijke

4 Zoals reeds verwoord door Beveridge: werkloosheid leidt niet alleen tot een hoge kostprijs maar ook tot een situatie waarin de werkbereidheid niet naar behoren getoetst kan worden: 'the only satisfactory test of unemployment is an offer of work' (Beveridge, 1944).

5 Hoewel de Belgische werkgelegenheidsgraden beduidend lager liggen dan die in Nederland, is het arbeidsvolume (het aantal gewerkte uren) vergelijkbaar.

6 Het gaat niet alleen om 'decommodificatie' maar ook om 'politics *for* markets' (Iversen & Soskice, 2015).

en sterk geconditioneerde uitkeringen, tussen inkomensvervanging en kostencompensatie, tussen individuele rechten en gezinsgebonden draagkracht, tussen smalle en brede financieringsgrondslagen, en tussen centrale en decentrale uitvoering door overheidsinstanties, marktpartijen, sociale partners en mutualiteiten.

Het is voortdurend zoeken naar balansen tussen diverse doelstellingen en beleidslogica's. Die verschuiven in de tijd, afhankelijk van de sociaaleconomische en demografische context, van politieke meerderheden en van dieperliggende ideeën die in de samenleving leven. In dit boek lezen we hoe vanaf de jaren negentig de aandacht steeds sterker naar activering en het bevorderen van arbeidsparticipatie verschoof. Verantwoordelijkheden werden meer bij werkgevers en individuen gelegd terwijl in Nederland de sociale partners grotendeels verdwenen uit de uitvoeringspraktijk. De betaalbaarheid van het stelsel kwam centraal te staan en het gewicht van selectiviteit werd groter. Aan het begin van deze eeuw bewoog de aandacht naar fraudebestrijding en, na de traumatische toeslagenaffaire – naar de uitvoerbaarheid van regelingen. België volgde gelijkaardige bewegingen, maar doorgaans met aanzienlijke vertraging, op minder ingrijpende wijze en in een meer geleidelijk tempo.

2. Hervormingsbekwaam Nederland: een Belgische spiegel

Nederland toonde zich opmerkelijk hervormingsbekwaam. Vanuit Belgisch perspectief valt op dat sommige hervormingen daar pas veel later werden doorgevoerd: zo werden de werkloosheidsuitkeringen pas begin 2026 in de tijd beperkt, vele decennia nadat Nederland de maximumduur van deze uitkeringen verkortte (al zijn er door de jaren heen wel stapsgewijze bewegingen in die richting geweest). De automatische indexering bleef in België behouden, zij het in afgezwakte vorm en met verschillende indexsprongen tijdens crisisjaren. Hoewel de rol van de sociale partners in de beleidsvoering ook in België sterk is teruggedrongen, blijven zij belangrijke actoren in de uitvoering. De verantwoordelijkheden in de arbeidsongeschiktheid worden in België pas recent herschikt en versterkt, naar Nederlands voorbeeld.[7]

Er zijn nog andere merkwaardige verschillen. Het is frappant dat juist de AOW (Algemene Ouderdomswet) – een regeling die zo typisch Nederlands is en in andere corporatistische welvaartstaten geen tegenhanger kent – bijna

7 Voor een overzicht van beleidsveranderingen in België, zie Cantillon, Dumont & Vanderborght (2026) en Marx & Mussche (2026).

volledig buiten beeld blijft in de bijdragen in dit boek. Dit kan moeilijk anders worden geïnterpreteerd dan als een teken van opmerkelijke institutionele robuustheid en een sterk maatschappelijk draagvlak. Tegelijkertijd springt iets anders in het oog: hoewel uitvoerig wordt gediscussieerd over de precaire sociale bescherming van zzp'ers, blijft vrijwel onbesproken wat Nederland níet heeft maar België wél – namelijk een volwaardige sociale zekerheid voor zelfstandigen.

Vanuit Belgisch perspectief komen nog twee kenmerken treffend naar voren. Het Nederlandse gebruik van zorgverloven blijft uitzonderlijk laag,[8] wellicht omdat het wijdverbreide deeltijdwerk – bij zowel vrouwen als mannen – een deel van de noodzaak ondervangt. Daarnaast merkt Romke van der Veen op dat de sterk gedualiseerde Nederlandse arbeidsmarkt het moeilijker maakt om brede arrangementen van de grond te krijgen.

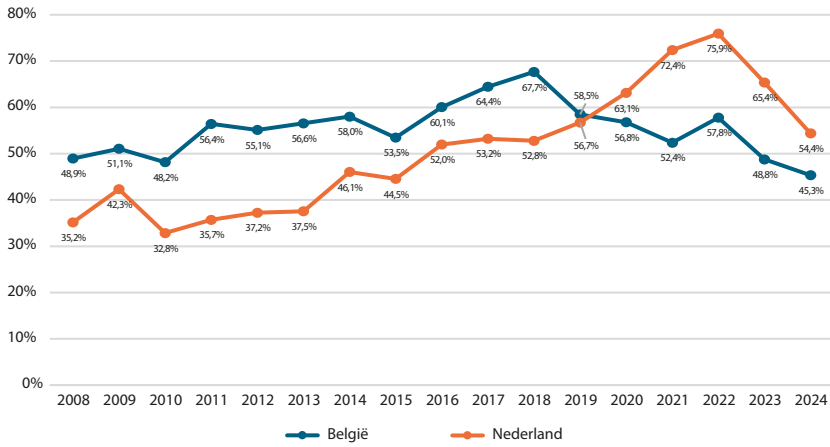
Deze elementen – basispensioen, flexibele arbeidsmarkt, veel deeltijdarbeid, weinig sociale zekerheid voor zelfstandigen, weinig zorgverloven – staan niet los van elkaar. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk, in het bijzonder bedoeld voor de Belgische lezer, kom ik hierop terug.

3. Sterke en zwakke stelselprestaties

De prestaties van de Nederlandse sociale zekerheid zijn op vele punten indrukwekkend, maar op andere vlakken teleurstellend, soms zelfs zorgwekkend. 'Deproletarisering' werd werkelijkheid, de absolute armoede werd aanzienlijk teruggedrongen, de gelijke behandeling van mannen en vrouwen werd in het stelsel verankerd en het geheel kan blijven rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak. Het stelsel leidt tot een aanzienlijke herverdeling van inkomens en – in het verlengde daarvan – tot een aanzienlijke vermindering van de armoede. Caminada en Goudswaard laten zien hoe de ongelijkheid met ongeveer de helft afneemt en de armoede zelfs met ongeveer twee derde. Bovendien realiseert het systeem deze aanzienlijke herverdeling tegen een lagere overheidskost dan in de buurlanden. Het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen is spectaculair gedaald en het gevreesde vliegwieleffect (meer uitkeringsafhankelijkheid, hogere

8 Het gebruik van formele kinderopvang is lange tijd achtergebleven maar kende een sterke groei in het recentere verleden (zie Paul de Beer in dit boek: 'In 2002 maakte de slechts 0,1% van de totale sociale-zekerheidsuitgaven uit, in 2024 was dit 4,4%.')

Figuur 1. De evolutie van het armoederisico volgens de Europese armoedenorm bij gezinnen met een zeer lage arbeidsintensiteit (*quasi-jobless households*) in Nederland en in België, bevolking op actieve leeftijd, 2015-2024



Bron: EU-SILC, Eurostat; Statbel

arbeidskost, minder werkgelegenheid) bleef uit. Belangrijke voorzieningen zoals de zorgverzekering functioneren goed.

Opvallend, tijdens de coronacrisis vormde de Nederlandse sociale verzorgingsstaat een sterke buffer: na een jarenlange stijging van de relatieve inkomensarmoede staat de indicator recent op groen. Ook de relatieve inkomensarmoede bij gezinnen die het meest afhankelijk zijn van de sociale zekerheid is in die periode afgenomen dankzij een versterkte inzet van de sociale zekerheid.

Aan de andere kant, zo laten de bijdragen van Paul de Beer, Romke van der Veen, Koen Caminada en Kees Goudswaard zien, blijven cruciale doelstellingen achter. De indicatoren die Paul de Beer aanreikt laten zien dat de herverdelingsfunctie is verzwakt – zowel de verticale herverdeling (ten opzichte van de welvaartsontwikkeling van werkenden) als de horizontale herverdeling (via gedaalde vervangingsratio's). Op basis van onder meer uitstroomgegevens toont hij dat de effecten van activering en sociale investering twijfelachtig zijn. Koen Caminada en Kees Goudswaard wijzen op de ontoereikende minima, het gegeven dat de relatieve inkomensarmoede in de voorbije decennia niet structureel werd teruggedrongen en de vermindering van de effectiviteit van sociale uitgaven in het terugdringen van de armoede.

Vooral wanneer we onze blik richten op de onderkant van de samenleving – op mensen met een lagere scholing, werklozen en gezinnen zonder werk – worden de groeiende tekortkomingen van het stelsel scherp zichtbaar.

Anno 2023 was voor meer dan de helft van de werkarme gezinnen de sociale zekerheid ontoereikend. Dat is beter dan het Europese gemiddelde, maar hier moet Nederland België laten voorgaan.[9] Kijken we terug naar de periode vóór corona, dan bereikte in 2022 de bestaansonzekerheid bij de gezinnen die het meest afhankelijk zijn van de sociale zekerheid een triest record van bijna 76 procent (zie figuur 1).

4. De werking van de Nederlandse sociale zekerheid: een Belgische spiegel

Het verdict van de Nederlandse experts luidt dat de sociale zekerheid functioneert, maar aan kracht heeft ingeboet, de zwaksten onvoldoende beschermt en kampt met een complexe, soms contraproductieve uitvoeringspraktijk.

De Belgische respondenten tonen zich verrast door deze sombere evaluaties, omdat internationale vergelijkingen juist opmerkelijk sterke Nederlandse prestaties laten zien. Ive Marx wijst naar de combinatie van een bijzonder performante economie, gezonde overheidsfinanciën, één van de hoogste werkzaamheidsgraden ter wereld, lage werkloosheid, en een belangrijke kostenbeheersing met lage armoede en beperkte materiële deprivatie. Ook het institutionele vertrouwen blijft relatief hoog. Volgens de courante internationale indicatoren die Karel van den Bosch toont presteert ook het Nederlandse zorgsysteem opmerkelijk sterk in internationaal perspectief. Op vrijwel alle belangrijke indicatoren – zoals vermijdbare sterfte, behandelbare sterfte en vermijdbare ziekenhuisopnames – scoort Nederland beter dan België en minstens even goed als andere hoogontwikkelde landen. Dit gebeurt bovendien met relatief beperkte zorguitgaven, zowel voor de acute als voor de langdurige zorg, terwijl Nederlanders kennelijk minder dan andere Europeanen financiële of andere drempels ervaren in de toegang tot gezondheidszorg.

Waarom zijn de Nederlandse onderzoekers zo kritisch (en de Belgische zo positief)? Er speelt meer dan alleen verschil in oordeel. De uiteenlopende Nederlandse en Belgische beoordelingen laten zien dat er dieperliggende spanningen zitten in moderne socialezekerheidssystemen.

De Nederlandse experts richten zich vooral op de ontwikkeling door de tijd: gaat het stelsel vooruit of achteruit? Daarop lijken zij te covergeren

9 Het aandeel werkarme gezinnen is in Nederland lager dan in België; men kan dus aannemen dat deze gezinnen een zwakker sociaaleconomisch profiel hebben; de hogere armoede bij deze groep vergeleken met België duidt dus niet noodzakelijk op een zwakkere beschermingscapaciteit van de Nederlandse sociale zekerheid.

rond een 'balans die niet naar de goede kant doorslaat' (De Beer, in deze bundel). Belgische experts kijken eerder naar internationale vergelijkingen, waaronder die met België. Vanuit dat perspectief blijkt dat Nederland het internationaal goed tot zelfs zeer goed doet.

Wanneer beide benaderingen samen worden gebracht, ontstaat een coherent beeld. Overal staan socialezekerheidssystemen onder druk: het is lastiger geworden om herverdeling, activering en economische efficiëntie tegelijk te realiseren. Nederland slaagt daar beter in dan veel andere landen, maar ook daar stuit de herverdelingsdoelstelling op grenzen. Het land ontsnapt niet aan ondoelmatige sociale minima, zwakke prikkels voor laagbetaalde arbeid, een hoge mate van complexiteit en hardnekkige uitvoeringsproblemen, een toenemende druk op de maatschappelijke legitimiteit van het stelsel en, bovenal, het uitblijven van vooruitgang bij het terugdringen van armoede en bestaansonzekerheid.

Hoe moeten we dit beoordelen? Het realiseren van sociale rechten is immers nooit voltooid en altijd onvolmaakt. Het vergt een permanente zoektocht naar een houdbare balans tussen herverdeling, activering en economische efficiëntie. Tegelijk staat centraal de verwachting van voortdurende vooruitgang in de leefomstandigheden van diegenen die onderaan de samenleving staan. Die opdracht kreeg in de politieke filosofie een krachtige ethische onderbouwing in John Rawls' *A Theory of Justice*: een samenleving moet zo worden ingericht dat de positie van de minst bevoordeelden zo goed mogelijk is. Het feit dat de bestaansonzekerheid aan de onderkant van de samenleving is blijven bestaan, ondanks economische groei, hogere inkomens, toenemende werkgelegenheid en een sterke verzorgingsstaat, is in dat opzicht problematisch. Hoe valt dit te verklaren?

5. Barsten in het sociale zekerheidsparadigma: de grenzen van sociale zekerheid

Armoedevermindering, begrepen als 'deproletarisering', was het kernstreven van de naoorlogse sociale verzorgingsstaat, en dat doel werd in de eerste decennia na de oorlog grotendeels bereikt. Nadien bleef de absolute armoede afnemen, maar vergeleken met de rest van de samenleving bleven de levensomstandigheden van uitkeringstrekkers en van gezinnen aan de onderkant van de samenleving relatief achterop, terwijl de impliciete verwachting – en binnen de Europese context, zelfs expliciete belofte – van verdere reductie van de armoede programmatorisch overeind bleef. Sociale inclusie is verankerd in het Europese verdrag, en Nederland engageerde zich

sinds de jaren 2000 tot het behalen van de Europese armoededoelstellingen, waaronder het terugdringen van de relatieve inkomensarmoede (naast het terugdringen van het aantal werkarme gezinnen en de materiële deprivatie).

De absolute armoede is door de jaren heen sterk gedaald, maar in relatieve termen – gemeten tegenover de algemene levensstandaard – is nauwelijks vooruitgang geboekt, vooral onder de bevolking op arbeidsleeftijd; alleen kort na de pandemie was er een verbetering dankzij een uitzonderlijke versterking van de sociale zekerheid, die noodzakelijk was om de economie te stutten en mede mogelijk werd doordat het vraagstuk van arbeidsprikkels tijdelijk aan relevantie verloor terwijl ook de brede middenklasse bedreigd werd door werkloosheid.

Ook in België was er een merkelijke verbetering van de bestaanszekerheid tijdens en na de coronacrisis, maar over de lange termijn bekeken is vooral het uitblijven van structurele vooruitgang opvallend. De armoederisico's voor laaggeschoolden, werkenden en werkarme gezinnen zijn in België en ook in vele andere sterke verzorgingsstaten toegenomen en verdiept (zie figuur 1). De groeiende kloof tussen de feitelijke realiteit, de normatieve verwachtingen (Rawls' 'maximin'-principe) en legale beloftes (sociale grondrechten) vormt een kernpunt van kritiek en belichaamt wat ik elders de tragiek van de moderne welvaartsstaat heb genoemd (Cantillon, 2022).

Wat is er aan de hand? Zijn de grenzen aan de herverdeling – zoals geopperd door Koen Caminada en Kees Goudswaard – werkelijk bereikt en, zo ja, waarom?

Om deze vraag te beantwoorden is het zinvol het beleidsparadigma van de sociale zekerheid – specifiek wat armoedebestrijding betreft – in herinnering te brengen. Dat armoedeparadigma berust op horizontale solidariteit, verticale herverdeling en activerende investeringen die samen armoede moeten voorkomen en verminderen.

5.1. Armoedereductie door risicodeling, verticale herverdeling en activering

Armoede wordt in de eerste plaats voorkomen via universele risicodeling, waarbij brede horizontale solidariteit de inkomensrisico's spreidt over de gehele bevolking en zo moet voorkomen dat gezinnen in armoede terechtkomen wanneer er zich sociale risico's voordoen. Waar deze horizontale bescherming tekortschiet, treedt de verticale solidariteit aanvullend op via minimumuitkeringen, bijstandsregelingen en toeslagen, zodat ook wie onvoldoende rechten heeft opgebouwd een minimaal adequate levensstandaard kan behouden. Ten slotte beoogt het paradigma armoede zoveel mogelijk te voorkomen en

te herstellen door te investeren in werk, gezondheid en re-integratie, zodat het aantal gezinnen dat afhankelijk wordt van uitkeringen afneemt en de beschikbare middelen doelmatig kunnen worden ingezet.

De brede, universele risicodeling en de activering tot werk vormen een belangrijke bron van maatschappelijke legitimiteit, enerzijds omdat ook midden- en hogere inkomens deelnemen aan dezelfde verzekeringslogica, wat het draagvlak voor herverdeling versterkt, en anderzijds omdat activering solidariteit expliciet in balans brengt met verantwoordelijkheid.

Hoewel horizontale herverdeling formeel gericht is op het delen van sociale risico's, leidt zij in de praktijk in belangrijke mate tot verticale herverdeling, doordat hogere inkomens relatief meer bijdragen en lagere inkomens relatief vaker gebruikmaken van de voorzieningen: de werkloosheidsuitkeringen komen vooral lagere inkomensgroepen ten goede die minder bijdragen en grotere risico's lopen. Sommige uitkeringen in de horizontale risicodeling hebben een grotere verticale herverdelingskracht dan andere uitkeringen (vergelijk bijvoorbeeld werkloosheid met ouderschapsverlof). De armoede-reducerende werking van activeringsbeleid en sociale investering is zwakker dan sterk herverdelende sociale uitkeringen (zoals de werkloosheid) omdat deze beleidspraktijken onderhevig zijn aan Mattheuseffecten: de sociaal sterkeren profiteren er meer van dan de zwakkeren. Kinderopvang is daarvan een schoolvoorbeeld: dat komt vooral tweeverdienersgezinnen in hogere-inkomensgroepen ten goede en is daarom minder herverdelend dan kinderbijslagen (Cantillon, 2011).

De verticale herverdeling middels selectieve, op behoeftige gezinnen gerichte regelingen is een veeleisendere vorm van solidariteit dan de universele risicodeling omdat ze meer conflict oproept over belangen, rechtvaardigheid, economische effecten en politieke keuzes. Solidariteit *om niet* vindt moeilijker een breed draagvlak en is bovendien technisch complexer, omdat zij veel gegevens vergt, moeilijke beoordelingen impliceert en het risico op armoede- en werkloosheidsvallen met zich meebrengt.

5.2. Kan het armoedeparadigma bestaansonzekerheid nog voldoende opvangen?

In de drie cruciale pijlers van dit armoedeparadigma en in hun onderlinge verhoudingen – horizontale herverdeling, verticale herverdeling en activering – zijn in de voorbije decennia barsten ontstaan waardoor de armoede-reducerende capaciteit van socialezekerheidssystemen structureel (dat wil zeggen los van specifieke politieke keuzes en beleidsconfiguraties) is afgenomen, in Nederland en elders. De kernvraag is dan ook in hoeverre

dit samengestelde paradigma nog in staat is om de groeiende bestaansonzekerheid aan de onderkant van de samenleving verder terug te dringen.

Ten eerste blijkt de horizontale verzekeringslogica steeds minder doeltreffend in de strijd tegen armoede, aangezien 'slechte' sociale risico's (dat zijn risico's die sterk samenhangen met armoede) zich in toenemende mate concentreren bij laaggeschoolden en gezinnen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Daardoor komt brede risicodeling onder druk te staan, aangezien verzekeringsmechanismen per definitie slecht functioneren bij een concentratie van risico's. De risicoconcentratie houdt verband met de sociale fragmentatie die sinds de jaren zeventig is toegenomen. In een kenniseconomie en tweeverdienerssamenleving, waarin partnerkeuze langs opleidings- en inkomenslijnen verloopt (homogamie), stapelen sociale risico's zich op bij dezelfde groepen, met een verhoogde blootstelling aan werkloosheid en arbeidsongeschiktheid onder laaggeschoolden en lage inkomens tot gevolg. Zo is langdurige werkloosheid een onverzekerbaar risico geworden. Voorts hebben nieuwkomers tijd nodig om rechten op te bouwen in de brede risicodeling, waardoor deze groepen vaker een beroep moeten doen op de sociale bijstand. Tegelijkertijd treffen zogenaamde "nieuwe risico's" -dat zijn risico's die verbonden zijn met de combinatie arbeid en gezin -vooral tweeverdienersgezinnen die doorgaans hoger op de inkomensladder staan. Nieuwe sociale zekerheidsvormen zoals zorgverloven en kinderopvang zijn minder armoede reducerend dan klassieke werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Deze ontwikkelingen leiden samen tot een structurele verzwakking van de armoede-reducerende capaciteit van horizontale herverdelingsmechanismen.

Ten tweede botst de verticale herverdeling op een 'glazen plafond' (Cantillon, Parolin & Collado, 2020): minimumuitkeringen kunnen niet tot boven de armoedegrens worden opgetrokken zonder werkloosheids- en promotievallen te creëren, omdat de minimumlonen zelf te laag liggen in verhouding tot de gangbare levensstandaard. Dat probleem is in de loop van de voorbije decennia groter geworden omdat de lage lonen zijn achtergebleven bij de mediane inkomens. Omdat de lage lonen de feitelijke kosten van deelname aan de samenleving niet hebben bijgehouden, blijft de ruimte om uitkeringen tot boven de armoedegrens te tillen structureel beperkt, tenzij men bereid is de prijs te betalen om de nettolonen opwaarts bij te sturen, bijvoorbeeld via instrumenten zoals belastingkredieten. Een alternatief bestaat uit het selectief aanvullen van lage uitkeringen via toeslagen en andere inkomensafhankelijke sociale voordelen. De eerste optie botst op hoge budgettaire kosten en op promotievallen hogerop de verdeling, terwijl de tweede optie gepaard gaat met aanzienlijke uitvoeringsproblemen, risico's

op complexiteit en non-take-up, en ondoorzichtigheid. Koen Caminada en Kees Goudswaard schrijven daarover, wat de Nederlandse situatie betreft: '*Het is geen optie om ook de komende decennia steeds weer opnieuw de te lage marktinkomens aan de onderkant van de inkomensverdeling te compenseren via toeslagen, want het systeem is te ingewikkeld en te onzeker geworden.*' Ook in België neemt de kritiek toe op de wildgroei aan sociale voordelen, onder meer omdat de cumulatieve impact ervan op arbeidsprikkels moeilijk te doorgronden is.

Ten derde hebben activering en preventie de druk op de horizontale en verticale herverdeling maar deels kunnen wegnemen: ondanks het activeringsbeleid is een deel van de gezinnen werkarm gebleven, en blijft de tewerkstellingsgraad bij lagergeschoolden laag – zelfs in Nederland, dat een zeer hoge algemene tewerkstellingsgraad kent. De groei van de werkgelegenheid kwam tendentieel meer bij hogergeschoolden en werkrijkere huishoudens terecht (Salverda & Hartog, 2025). Hoewel in België met bijzondere aandacht wordt gekeken naar het Nederlandse beleid dat gepaard is gegaan met hoge tewerkstellingsgraden, is Paul de Beer kritisch over de effectiviteit van het Nederlandse activeringsbeleid. Hij stelt vast dat in zowel de WW (Werkloosheidswet), de bijstand, als de arbeidsongeschiktheidsregelingen de uitstroom naar werk in de afgelopen decennia niet is toegenomen en in veel gevallen zelfs is afgenomen, en schrijft de sterke groei van de werkgelegenheid in Nederland toe aan andere factoren dan activering.

5.3. Van naoorlogs vliegwiel naar uphill battle

De afnemende armoede-reducerende werking van horizontale en verticale herverdeling en het beperkte succes van activeringsbeleid zijn slechts ten dele het gevolg van beleidstechnische tekortkomingen, zoals onvoldoende selectiviteit, suboptimaal ontwerp van activeringspraktijken of een gebrekkige inzet aan middelen. Op een dieper, structureel niveau – dus moeilijk beleidsmatig te corrigeren – hangt de verzwakking van het armoedeparadigma van de sociale zekerheid samen met de nieuwe economie en de toenemende complexiteit en heterogeniteit van de samenleving. Veranderingen in de economische productiewijze en processen van individualisering, emancipatie en migratie hebben ertoe geleid dat de horizontale en verticale herverdelingsinstrumenten van de sociale zekerheid aan structurele effectiviteit hebben ingeboet. Armoedebestrijding werd een *uphill battle*: het is moeilijker geworden om met de sociale zekerheid gelijkheid, werk en kostenneutraliteit in samenhang na te streven. Het Nederlandse Sociaal

en Cultureel Planbureau vatte de uitkomst van dit samenspel – dat een trilemma is – in *Kansrijk armoedebeleid* (Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020) als volgt samen: '*Armoede bestrijden is mogelijk maar kost geld én banen*'. Deze conclusie werd getrokken na de doorrekening van talrijke beleidsalternatieven en markeert een duidelijke breuk met het naoorlogse idee dat werkgelegenheidsgroei en sociale zekerheid elkaar automatisch versterken in de strijd tegen armoede.

De afnemende effectiviteit van de sociale zekerheid in de armoedebestrijding kan deels worden gecorrigeerd door verstandig beleid, en in Nederland zijn de beleidsmarges daartoe groter dan bijvoorbeeld in België, zoals Sarah Marchal aantoont in haar bijdrage. Tegelijkertijd gaat het hierbij niet om louter technische beleidskwesties, maar om een problematiek die zich manifesteert op drie onderling samenhangende niveaus. Op het eerste niveau gaat het om beleidstechnische keuzes, zoals de mate van selectiviteit of het ontwerp van arbeidsincentieven. Op een tweede, dieper niveau raakt de problematiek aan de modus operandi van de sociale zekerheid, in het bijzonder de beleidslogica's van horizontale en verticale herverdeling en activering. Ten slotte speelt dit zich af op een nog fundamenteler niveau, namelijk dat van de bredere maatschappelijke solidariteit waarop het stelsel is gebaseerd.

De maatschappelijke solidariteit is kwetsbaarder geworden. Dat heeft onder meer te maken met migratie, die het behoud van een gedeelde identificatie bemoeilijkt – een identificatie die de basis vormt van een egalitair gemeenschapsgevoel, zoals benadrukt door Hans Boutellier en Toon Vandevelde in deze bundel. Daarnaast hangt de erosie van solidariteit ook samen met de sociale stratificatie van de verslechterde arbeidsmarktpositie van lagergeschoolden. De achteruitgang van de bestaanszekerheid voor mensen met een lagere scholing volgt duidelijke sociaal-culturele scheidslijnen. Empirisch onderzoek wijst op een sterke impact van sociale klasse (van herkomst) zowel op scholingskansen als op de blootstelling aan zogenoemde 'slechte' sociale risico's, zoals werkloosheid, slechte gezondheid, leven in een huishouden zonder werk, alleenstaand ouderschap en laagbetaalde arbeid (Cantillon & Pintelon, 2016). De samenhang tussen sociale klasse en sociale risico's bemoeilijkt de identificatie die noodzakelijk is voor brede solidariteit en herverdeling. Hans Bouttelier stelt het zo: '*in deze tijd denken en leven we in netwerkverbanden, bubbels: fysiek en digitaal, positief en negatief. Solidariteit moet zich in deze gefragmenteerde tijd bewijzen in de wederkerigheid tussen sociale groepen*'. Maar wederkerigheid tussen mensen die economisch productief zijn en anderen die dat niet of minder kunnen zijn is een moeilijk verhaal.

Hier dreigt een vicieuze cirkel te ontstaan. Beleidstechnische tekortkomingen en barsten in het onderliggende beleidsparadigma vertalen zich in een verscherping van maatschappelijke tegenstellingen: het uitblijven van verhoopte successen van het activeringsbeleid en de blijvende afhankelijkheid van kwetsbare, sociaal achtergestelde groepen, die zich vooral binnen bepaalde sociale klassen, vaak ook ruimtelijk gesegregeerd, concentreren, voeden het beeld van sociale fraude en profitariaat terwijl een selectiever en meer voorwaardelijk solidariteitsmodel de terechte indruk kan wekken dat de sociale zekerheid er niet langer voor iedereen is. Daardoor dreigt de sociale zekerheid zelf uit te groeien tot een katalysator van maatschappelijke spanningen, wat op zijn beurt de maatschappelijke solidariteit verder ondermijnt en de effectiviteit van het stelsel opnieuw verzwakt.

6. Het trilemma van de armoedebestrijding: een Belgische spiegel

Sarah Marchal toont aan dat de Nederlandse sociale zekerheid, dankzij gezondere overheidsfinanciën, hogere tewerkstellingsgraden en lagere publieke sociale uitgaven, over grotere beleidsvrijheidsgraden beschikt dan bijvoorbeeld België om haar armoede-reducerende capaciteit te versterken. Ze verwijst daarbij naar het advies van de Commissie Sociaal Minimum om de bijstandsuitkeringen te verhogen, het minimumloon op te trekken en aanvullend het kindgebonden budget of de kinderbijslag, evenals de huurtoeslag, te versterken. De totale kosten van dit pakket werden geraamd op circa 0,56 procent van het bruto binnenlands product, al bij al een overbrugbaar bedrag. Ze laat zien hoe gerichte maar beperkte ingrepen, zoals het invoeren van inkomensvrijstellingen die de financiële prikkels tot werk versterken, een verschil kunnen maken. Daarnaast legt ze uit dat de complexiteit van het toeslagen- en uitkeringsstelsel kan worden verminderd door automatische of administratieve toekenning en door regels te vereenvoudigen zodat fouten minder zwaar doorwegen. Buitenlandse voorbeelden tonen dat kleine aanpassingen al kunnen leiden tot een toegankelijker, stabieler en effectiever systeem van bestaanszekerheid.

Sociaal zekerheidsbeleid is ploeteren in de modder en voortdurend zoeken en schuiven – lastig, maar op zichzelf niet problematisch. Wel rijzen twee vragen. Ten eerste rijst de vraag of en onder welke omstandigheden we mogen verwachten dat in de balans de juiste prioriteiten daadwerkelijk kunnen worden gelegd? En, ten tweede, aangezien de voorbije decennia hebben laten zien dat zelfs hervormingsbekwaam Nederland moeite heeft om via

bestaande logica's armoede verder te reduceren, nieuwe of alternatieve benaderingen noodzakelijk zijn. Op de eerste vraag zoom ik in de volgende sectie. De tweede vraag komt in paragraaf 9 aan bod.

7. Hoe sterk is het draagvlak voor het prioriteren van bestaanszekerheid?

De sociale zekerheid effectief versterken voor de zwakkeren in de samenleving, vereist de aanwezigheid van voldoende maatschappelijk draagvlak. Is dat draagvlak aanwezig? De bijdragen van Femke Roosma en Tijs Laenen schetsen een gemengd beeld. Het draagvlak voor de sociale zekerheid is weliswaar nog altijd zeer hoog. Nederlanders staan sterk achter de verzorgingsstaat en vinden het systeem in de kern – gebaseerd op solidariteit en wederzijdse bescherming – waardevol. Zo ook lezen we bij André Knottnerus dat het percentage burgers dat veel tot heel veel vertrouwen heeft in de diverse beroepsbeoefenaren en diensten in de gezondheidszorg hoog is. De brede steun wordt zowel gevoed door welbegrepen eigenbelang als door morele overtuigingen.

Er is brede steun voor zowel universele maatregelen als voor gerichte maatregelen. Problematischer echter is de bevinding dat hoger opgeleiden en hogere inkomens soms minder steun tonen voor sociale bescherming wanneer zij ervaren dat de sociale zekerheid vooral lagere inkomens ten goede komt. Omdat deze groepen politiek invloedrijker zijn, kan dit op termijn het draagvlak voor een versterking van de bescherming voor zwakkere groepen (verder) verzwakken. Tegelijk voelen lagere en modale inkomens zich geregeld tekortgedaan door strenge voorwaarden, intensieve controles en het feit dat zij soms buiten bepaalde regelingen vallen, zoals de toeslagen.

Voor het prioriteren van armoedebestrijding helpt het niet dat veel mensen het gevoel hebben dat de verzorgingsstaat vooral lage inkomens bedient, terwijl zijzelf er onvoldoende van profiteren. Dat gevoel leeft sterk bij middeninkomens, lageropgeleiden en mensen met een uitkering, maar ook hogere inkomens en hoogopgeleiden ervaren minder verbondenheid met de sociale zekerheid, zo blijkt uit het onderzoek van Femke Roosma. Steun voor het verhogen van werkloosheidsuitkeringen of de sociale bijstand is het meest kwetsbaar voor zulke percepties; universele en op brede lagen afgestemde maatregelen (zoals ouderschapsverloven) worden minder sterk aangetast door afnemende betrokkenheid. Dit lijkt het hierboven geschetste probleem te bevestigen dat de combinatie van beperkt activeringssucces en structurele afhankelijkheid van sociaal en etnisch gestratificeerde

kwetsbare groepen bijdraagt aan maatschappelijk wantrouwen ten aanzien van bepaalde sociale uitkeringen.

De combinatie van selectieve risico's en hun sociale segregatie – de 'bubbels' en tribale netwerken waarover Hans Bouttelier schrijft – beperkt de zichtbaarheid van de armoedeproblematiek voor midden- en hoger gesitueerde groepen en dus ook het nut van armoede reducerend beleid.

Ten eerste concentreren risico's zoals langdurige werkloosheid, afhankelijkheid van bijstand en laagbetaalde arbeid zich disproportioneel bij sociaal achtergestelde groepen, terwijl hoger gesitueerde groepen een geringe kans hebben deze risico's zelf te lopen. Daardoor is het directe eigenbelang bij herverdeling hier beperkt en biedt een universaliseringsstrategie weinig meerwaarde. Ten tweede zijn deze risico's door processen van sociale en ruimtelijke segregatie weinig zichtbaar in de leefwereld van hogere sociale groepen, wat leidt tot vervormde percepties van omvang, oorzaken en gevolgen van de problematiek. Universaliteit blijkt ook hier slechts een beperkt en ontoereikend antwoord te bieden.

Alleen een ruimer, verbindend normatief verhaal kan een uitweg bieden, waarin drie elementen centraal zouden moeten staan: ten eerste het primaat van sociale rechten, ten tweede het indirecte nut van armoedebestrijding in termen van algemeen maatschappelijk welbevinden en weerbaarheid, en ten derde de bredere voordelen van sociale herverdeling, die expliciet en in samenhang tegen elkaar moeten worden afgewogen (zoals bijvoorbeeld het feit dat hogergeschoolden langer leven en dus langer profijt hebben van pensioenregelingen in balans brengen met het groter gebruik van werkloosheidsuitkeringen door lagergeschoolden).

Dat brede, verbindende verhaal ontbreekt echter. Hans Boutellier betoogt dat de verzorgingsstaat in toenemende mate wordt gestuurd door pragmatisme, met een sterke focus op effectiviteit en efficiëntie, maar zonder een expliciet en gedeeld normatief kader dat richting en samenhang biedt. Zo is een '*pragmacratie*' ontstaan, die rust op een brede overeenstemming dat het systeem moet kunnen *doorgaan* door een beleidstechnisch balanceren tussen verschillende doelstellingen en beleidslogica's. Boutteliers concept van pragmacratie is herkenbaar in de omgang met het armoedetrilemma, dat zich in de praktijk heeft vertaald in voortdurende slingerbewegingen in het beleid. In Nederland legden hervormingen sinds het laatste decennium van de vorige eeuw sterker de nadruk op arbeidsparticipatie, maar recenter, als gevolg van onder meer de toeslagenaffaire, is een hernieuwde focus op bestaanszekerheid en vereenvoudiging zichtbaar (zie Caminada en Goudswaard in deze bundel). Voor België werd een vergelijkbare dynamiek aangetoond: een sterke focus op financiële houdbaarheid in de

jaren negentig, gevolgd door hervormingen die zowel de prikkels als de bescherming verbeterden maar gepaard gingen met aanzienlijke budgettaire kosten, gevolgd, in de recente periode, door een focus op kostenbeheersing, verstrenging, controle en fraudebestrijding (Decoster, Perelman, Vandelannoote, Vanheukelom & Verbist, 2019).

Armoedereductie vormde ooit het hart van de ambitie van de sociale zekerheid, in een symbiotisch samenspel met het streven naar volledige tewerkstelling en stijgende lonen. Vandaag is het verbeteren van de levensomstandigheden van wie onderaan de maatschappelijke ladder staat een aanzienlijk moeilijkere opgave geworden. Proletariërs vormden een grote, homogene en economisch onmisbare groep die zich kon beroepen op sterke en op essentiële punten overlappende morele en politieke uitgangspunten. De sociale zekerheid was in volle opbouw met ongekende mogelijkheden. Hoewel vandaag de Europese sociale agenda met de Europese Pijler voor Sociale Rechten en 'sociale inclusie' als gedeelde doelstelling een normatief kompas biedt, zijn de morele fundamenten verzwakt, terwijl armoedebestrijding wezenlijk ook moeilijker is geworden: de doelgroep is veel kleiner, heterogener, structureel zwakker, economisch minder rendabel, niet georganiseerd, sociaal gesegregeerd en cultureel diverser dan vroeger. Migratie is daarbij een belangrijke factor, omdat, zo legt Antoon Vandevelde uit, we vooral bereid zijn te delen met mensen met wie we ons identificeren. De toenemende concentratie van risico's bij lagergeschoolden bemoeilijkt solidariteit in termen van wederkerigheid, waardoor het individuele '*voor wat hoort wat*'-narratief steeds dominanter is geworden.

8. De sociale zekerheid als katalysator van groeiende spanningen

De sociale zekerheid dreigt zelf uit te groeien tot een katalysator van maatschappelijke tegenstellingen. Beleidstechnische tekortkomingen, de spanningen in het onderliggende armoedeparadigma en verschuivingen in de beleidslogica's van herverdeling en activering versterken maatschappelijke percepties van enerzijds ongelijkheid, onrechtvaardigheid en uitsluiting, en anderzijds profitariaat en fraude. Hierdoor komt de solidariteitsbasis van de sociale zekerheid verder onder druk te staan, wat de effectiviteit en legitimiteit van het stelsel verder aantast en een zelfversterkende dynamiek van polarisatie in gang zet.

Sociale risico's concentreren zich bij laaggeschoolden en werkarme gezinnen, waardoor brede risicodeling onder druk staat, terwijl verticale

herverdeling structurele grenzen bereikt. Ook activeringsbeleid biedt slechts beperkt soelaas: het uitblijven van zichtbare successen voedt maatschappelijke beelden van sociale fraude en profitariaat, terwijl een versterkte selectiviteit het gevoel versterkt dat de sociale zekerheid er niet langer voor iedereen is. Daardoor dreigt de sociale zekerheid uit te groeien tot een katalysator van maatschappelijke tegenstellingen. De kwetsbaarheid van de solidariteit waarover Hans Bouttelier en Antoon Vandevelde in dit boek schrijven, is ook verbonden met de beleidstechniek van de sociale zekerheid. Beleidstechnische aspecten dreigen de problematiek die door hen wordt aangekaart te versterken: '*het precaire karakter van de identificatie die aan de basis ligt van het egalitaire gemeenschapsgevoel waarvan de solidariteit uitdrukking is*' (Antoon Vandevelde in deze bundel) wordt aangescherpt door de sociale zekerheid zelf.

De forse stijging van de tewerkstelling bij vrouwen heeft in combinatie met processen van individualisering en sociale homogamie geleid tot een groeiende sociale tweedeling tussen 'werkrijke' en 'werkarme' gezinnen. Tegenover een grote groep gezinnen waar iedereen aan het werk is staan gezinnen waar niemand werkt. Deze gezinnen zijn vaak het slachtoffer van ongelijke kansen op de arbeidsmarkt, van de teloorgang van de routinematige arbeid, van verdringingseffecten vanuit het midden van de arbeidsmarkt en van een, voor hen, te veeleisende arbeidswereld. Zij zijn te vaak langdurig afhankelijk van de sociale zekerheid en niet in staat om bij te dragen tot de collectieve solidariteit.

Zo is de sociale zekerheid een katalysator geworden van de spanningen tussen wie "mee is", zij die hard werken en belastingen betalen en, aan de andere kant, de mensen die moeilijk aansluiting vinden met de nieuwe economie en afhankelijk zijn van de sociale zekerheid. De neiging bestaat om werkarme gezinnen met de vinger te wijzen, te responsabiliseren en te disciplineren, in het discours en ook in de beleidsuitvoering die alsmaar ingewikkelder en bureaucratischer is geworden. Hoewel de sociale bescherming aan de onderkant ontoereikend is blijft de perceptie van de hangmat bestaan. Verdere verstrenging van de sociale uitkeringen blijft op de politieke agenda staan, ook omdat op deze breuklijn grote politieke tegenstellingen zijn ontstaan.

De andere breuklijn heeft betrekking op herkomst. De totstandkoming van de sociale zekerheid is nauw verbonden met natievorming: mechanismen van wederkerigheid en solidariteit verankerden de levensloop van mensen in de 'nationale' sociale zekerheid. Maar het is niet *nationaliteit* maar wel *territorialiteit* die in eerste instantie bepaalt wie recht heeft op sociale zekerheid en wie niet. In Europa worden sociale rechten opgebouwd op de plaats waar men werkt of woont. De coördinatie van de sociale zekerheid

waarborgt dat burgers bij migratie binnen Europa geen opgebouwde rechten verliezen, onder meer via regels inzake gelijke behandeling, samentelling van verzekeringsperiodes en exporteerbaarheid van uitkeringen.

Zo verbindt de sociale zekerheid de mensen – binnen- en buitenlanders – die in de landen wonen en werken die deel uitmaken van het Europees politiek systeem. Zolang de economische productie grotendeels plaatsgebonden was en de immigratie beperkt bleef, bestond er in de praktijk wel een grote overlap tussen 'nationaliteit' en 'territorialiteit'. Door de veranderingen in arbeidspatronen (uitgelegd in het hoofdstuk van Paul Schoukens en collega's) en de groeiende migratie is die overlapping kleiner geworden.

In deze context is de sociale zekerheid uitgegroeid tot een katalysator van spanningen tussen 'wij' en 'zij'. De 'territorialiteit' van de sociale zekerheid is de inzet geworden van politieke strijd. De vrees bestaat dat de sociale zekerheid een aanzuigend effect heeft, de migratie versterkt, de draagkracht en de legitimiteit van de sociale zekerheid ondergraaft. In verschillende landen in Europa worden de sociale rechten voor migrerende werknemers en hun gezinnen ingeperkt. Het thema was het leidmotief van de Brexit-campagne. Antoon Vandevelde maakt zich daarom terecht minder zorgen om het afkalven van de legitimiteit van de verzorgingsstaat bij de bevolking zelf (wat ook blijkt uit de bijdragen van Femke Roosma en Tijs Laenen), maar vooral om het behoud van zijn inclusiviteit.

9. Klaar voor de demografische, ecologische en digitale transitie?

Als essentieel facet van de kapitalistische samenleving beweegt de sociale zekerheid mee op de golven van sociale, economische en demografische veranderingen. Ze *buffert* de negatieve gevolgen ervan, ze *begeleidt* de transities en *bepaalt* mee de richting en de snelheid ervan. In het verleden vergezelde ze twee grote transformaties: eerst de industrialisering in wier schoot zij is ontstaan, en later, sedert de tweede helft van de twintigste eeuw, de postindustriële transitie en de emancipatie van de vrouw. Is de sociale zekerheid vandaag voldoende toegerust om de grote transities van onze tijd het hoofd te bieden?

9.1. Ecologische transitie

Romke van der Veen stelt de vraag of Nederland voldoende uitgerust is om door de ecologische transitie te navigeren. Zijn conclusie is overwegend

somber: de Nederlandse verzorgingsstaat mist volgens hem belangrijke voorwaarden om de komende decennia de nieuwe risico's en opgaven te dragen. Ten eerste is de brede risicodeling verzwakt door de dualisering van de arbeidsmarkt, de groei van flexwerk en zzp-constructies en het terugleggen van risico's bij burgers en werkgevers. Ten tweede gingen decentralisaties in het verleden gepaard met te weinig middelen, werd de marktwerking onvoldoende gereguleerd, terwijl de complexiteit van de transitie net intensieve samenwerking tussen overheid, markt en lokale actoren vereist. Daarmee ontbreken volgens Van der Veen de bouwstenen voor een robuuste 'eco-social commons'.

Bovendien versterkt de transitie de bestaande spanningen binnen de sociale zekerheid: naast bescherming, activering en betaalbaarheid komt duurzaamheid als vierde doelstelling te staan, waardoor het klassieke trilemma nog lastiger wordt. Sociaalecologische maatregelen hebben een hoge kostprijs en grote verdelingseffecten. En hoewel Nederland sterke troeven heeft – zoals een overlegtraditie, institutionele capaciteit, een solide kostenbeheersing en de flexibiliteit die tijdens de coronapandemie duidelijk werd – wegen deze volgens Van der Veen onvoldoende op tegen de structurele uitdagingen waarvoor het land staat.

De ecologische transitie legt nog een andere zwakheid van nationale sociale zekerheidssystemen bloot: de klimaattransitie vergt Europese samenwerking, en die blijft beperkt op het vlak van de sociale zekerheid. De lasten van de klimaatverandering en het beleid dat nodig is om hieraan tegemoet te komen zijn ongelijk verdeeld, niet alleen binnen landen maar ook tussen landen. De Europese klimaatdoelstellingen creëren daardoor sterk asymmetrische sociale en economische effecten. Daarom is meer Europese solidariteit noodzakelijk: zonder financiële steun zullen armere lidstaten en kwetsbare huishoudens onevenredig zwaar worden getroffen, wat de politieke haalbaarheid van de transitie zou ondergraven en ook bedreigend is voor de cohesie van de EU zelf. De klimaattransitie vereist dan ook meer Europese risicodeling en solidariteit – met andere woorden: een sterkere Europese dimensie van de sociale zekerheid. Maar dat blijft een moeilijke boodschap in welvarende landen als Nederland.

9.2. Digitalisering

De impact van andere manieren van werken en in het bijzonder de digitalisering van de arbeidsmarkt op socialezekerheidsstelsels blijft voorlopig onzeker. De bijdrage van Paul Schoukens, Eleni De Becker en Gerard Everaert laat vanuit het perspectief van het Europese socialezekerheidsrecht alvast

zien dat flexibilisering en digitalisering nieuwe uitgangspunten voor het Europees socialezekerheidsrecht en -beleid noodzakelijk maken. Voor nationale socialezekerheidsadministraties, werkgevers en werknemers wordt het steeds moeilijker om de plaats en de aard van de tewerkstelling te bepalen. Dit ondergraaft de werking van het coördinatierecht en het vrij verkeer van personen, aangezien de plaats van werk daarin een cruciale rol speelt.

De auteurs leggen uit dat traditionele uitgangspunten zoals een vaste werkplek of stabiele woonplaats minder aansluiten bij nieuwe realiteiten zoals grensoverschrijdend telewerk, hybride werkpatronen en een sterk toegenomen mobiliteit. Hierdoor komt het werklandbeginsel – wezenlijk onderdeel van het beginsel van het vrije verkeer als steunpilaar van de gemeenschappelijke markt – in een spanningsveld terecht. De Europese Unie slaagde er de afgelopen jaren niet meer in het coördinatiestelsel te actualiseren en dat heeft minstens voor een deel te maken met de veranderingen in de organisatie van de arbeid. De auteurs besluiten dat een herziening van uitgangspunten nodig is.

Zij wijzen daarbij in de richting van het beginsel van *arbeidsneutraliteit* als kompas voor toekomstige hervormingen. Sociale bescherming moet niet afhangen van arbeidsvormen: iedereen heeft recht op adequate en toegankelijke sociale zekerheid, ongeacht statuut of werkvorm. Schoukens, De Becker en Everaert laten zien dat het principe 'arbeidsneutraliteit' in de EU steeds meer gewicht krijgt en zich mogelijk aan het ontwikkelen is tot een algemeen beginsel van Unierecht. Zo zou het een belangrijke leidraad kunnen worden voor nationale hervormingen, zoals in Nederland bij de bescherming van zelfstandigen.

9.3. Vergrijzing

Tot slot vermelden we kort de derde grote transitie van onze tijd: de vergrijzing. Het vergrijzingsvraagstuk komt in de bijdragen aan dit boek bijzonder expliciet aan bod in de context van zorg. Zo herinnert André Knottnerus ons aan wat hij de *thuiszorgparadox* noemt: enerzijds neemt de behoefte aan thuis- en mantelzorg sterk toe, terwijl anderzijds het draagvlak daarvoor afneemt door demografische ontwikkelingen en structurele personeelstekorten in de zorg. De sociale zekerheid zal in dit verband niet alleen de lasten van de vergrijzing rechtvaardig moeten verdelen, maar ook de voorwaarden moeten creëren voor toegankelijke, kwalitatief adequate en duurzame zorg voor ouderen.

10. Nieuwe uitgangspunten voor beleid

De sociale zekerheid heeft zich historisch bewezen als een robuust en veelzijdig stelsel dat ingrijpende maatschappelijke transformaties – van industrialisering en emancipatie tot recente economische en gezondheidscrises – heeft helpen opvangen en begeleiden. Tegelijkertijd stapelen zich vandaag structurele spanningen op: aanhoudende bestaansonzekerheid aan de onderkant van de samenleving, een steeds verder gedualiseerde arbeidsmarkt, complexe en soms contraproductieve uitvoeringspraktijken, en nieuwe druk vanuit demografische, ecologische en digitale transities. Ook het maatschappelijke draagvlak komt hierdoor onder toenemende spanning te staan. De Nederlandse sociale zekerheid – robuuster en wendbaarder dan veel vergelijkbare stelsels in Europa en daarbuiten – ontsnapt niet aan deze ontwikkelingen. In toenemende mate dreigt zij niet langer uitsluitend een instrument van sociale bescherming en cohesie te zijn, maar zelf uit te groeien tot een katalysator van maatschappelijke en politieke tegenstellingen. Beleidstechnische tekortkomingen, spanningen in het onderliggende armoedeparadigma en verschuivingen in de beleidslogica's van herverdeling en activering versterken percepties van ongelijkheid, onrechtvaardigheid en uitsluiting. Daarmee komt de solidariteitsbasis van de sociale zekerheid onder druk te staan, wat op zijn beurt de effectiviteit en legitimiteit van het stelsel verder aantast en een zelfversterkende dynamiek van polarisatie in gang zet.

Tegen deze achtergrond is het wenselijk een brede discussie te openen over de grondslagen van het stelsel – een discussie waarin de knelpunten die in dit boek aan bod komen expliciet onder ogen worden gezien.

Het balanceren tussen solidariteit en economische efficiëntie vereist de inzet van uiteenlopende logica's en instrumenten. De vraag is dan ook niet of radicale stelselvereenvoudigingen, zoals basisinkomen, nodig of haalbaar zijn; een dergelijke breuk met het bestaande systeem is noch mogelijk, noch wenselijk, noch noodzakelijk. Daarvoor is de sociale zekerheid te performant, te diep verweven met economie, arbeidsmarkt, maatschappelijke instituties en het dagelijks leven van mensen. De werkelijke vraag is wél of binnen dat bestaande, voortdurend evoluerende stelsel nieuwe uitgangspunten moeten worden geformuleerd – ter vervanging van versleten aannames of als aanvulling op wat nog steeds goed functioneert – zodat het beter toegerust raakt voor de uitdagingen van morgen.

Uit de rijke bijdragen in dit boek tekenen zich, wat de sociale zekerheid betreft, de volgende nieuwe of te hernieuwen uitgangspunten af: bestaanszekerheid, rechtvaardige transitie, arbeidsneutraliteit, zorgarbeid

en Europeanisering.[10] Aansluitend hebben Hans Boutellier en Antoon Vandevelde, in hun reflecties op de sociale verzorgingsstaat, gewezen op het grote belang van lokale sociale verbinding voor het versterken van solidariteit en het tegengaan van 'tribalisme'.

10.1. Bestaanszekerheid

Bij moeilijke afwegingen moet bestaanszekerheid de bepalende lat zijn.[11] Nederland zou zich daartoe actief moeten aansluiten bij de beginselen van de Europese Pijler van Sociale Rechten en de daarbij horende sociale doelstellingen, ook wat de inkomensnorm voor relatieve armoede betreft.[12] Het is positief dat Nederland verschillende armoedenormen hanteert, maar diverse bijdragen in dit boek suggereren dat dit ook kan leiden tot onduidelijkheid en verwarring bij de interpretatie en beoordeling van problemen en prestaties. Bestaanszekerheid betreft niet alleen het voorkomen van absolute armoede – de minimale doelstelling – maar ook het tegengaan van relatieve armoede: het uitgangspunt dat wie het laagst op de maatschappelijke ladder staan ten minste moeten mee-evolueren met de middengroepen om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren.

Om bestaanszekerheid te waarborgen, werkloosheidsvallen te vermijden en in te spelen op de groeiende flexibiliteit van arbeid, kan het nodig zijn een nieuwe basislaag onder het socialezekerheidsstelsel te leggen. Het gaat daarbij niet om het vervangen van bestaande regelingen, maar om een beperkt vast bedrag als minimale zekerheid. Dit zou gelden voor alle werkenden, alle uitkeringsgerechtigden (behalve Nederlandse gepensioneerden, die al een basispensioen ontvangen) en voor mensen die onbetaalde zorg verlenen. Zulke vorm van 'participatie-inkomen'[13] of 'beperkt basisinkomen' zou ook dienstig zijn om de uitgangspunten die hierna volgen te verwerkelijken.

10 Zie voor verdere beschouwingen ook Hirsch Ballin, Jaspers, Knottnerus & Vinke (2021) en de slotpublicatie bij het GAK-leerstoelgebonden onderzoek van Gijsbert Vonk (Bouwmeester, Van den Brink & Vonk, 2023).

11 Zie de bijdragen van De Beer, Van der Veen, Caminada en Goudswaard in deze bundel.

12 Zie voor een verdere korte beschrijving van de Europese sociale doelstellingen Cantillon in deze bundel.

13 Zie Atkinsons *participation income* (Atkinson, 2015).

10.2. Rechtvaardige transitie

De sociale zekerheid moet een leidende en ondersteunende rol opnemen in het gelijktijdig nastreven van sociale en ecologische doelstellingen én in de bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering.[14] Een rechtvaardige transitie omvat drie dimensies: het behalen van ecologische doelstellingen ter bescherming van huidige en toekomstige generaties; het versterken van sociale rechten, het waarborgen van een sociaal rechtvaardige verdeling van de lasten van de ecologische transitie, en het bieden van adequate bescherming aan wie door klimaatrampen wordt getroffen; en ten slotte het versterken van mechanismen voor betekenisvolle democratische participatie in de besluitvorming. De sociale zekerheid moet hierin een beslissende rol spelen.

10.3. Arbeidsneutraliteit

Sociale bescherming moet van gelijke waarde zijn voor werknemers, zelfstandigen en alle andere werkvormen, met slechts die aanpassingen die de arbeidsstatus daadwerkelijk vereist. Voor Nederland staat daarmee vooral de bescherming van zelfstandigen en zzp'ers op scherp, al biedt het basispensioen hier een belangrijk structureel voordeel. Dit uitgangspunt sluit ook aan bij de vraag naar meer universaliteit die in verschillende bijdragen in dit boek doorklinkt – deels om de complexiteit van het stelsel terug te dringen, deels om het maatschappelijke draagvlak voor de sociale zekerheid opnieuw te versterken.

10.4. Zorgarbeid

In een snel vergrijzende samenleving dreigt een tekort aan zorg voor kinderen en ouderen, terwijl informele en professionele hulp elkaar aanvullen en beide onmisbaar zijn. De 'thuiszorgparadox' – een groeiende behoefte aan mantel- en thuiszorg tegenover een krimpend draagvlak door vergrijzing, hoge arbeidsparticipatie en personeelstekorten – vraagt om een sociale zekerheid die ook onbetaalde arbeid waardeert en mantelzorgers ondersteunt, in brede zin door gezondheidsbevordering die mensen in staat stelt langer zorg te dragen voor elkaar,[15] en in smallere zin door sociale rechten te koppelen aan onbetaalde zorgarbeid.

14 Zie Van der Veen in deze bundel.
15 Zie Knottnerus in deze bundel.

10.5. Europese marmercake

De kleine maar sterke verzorgingsstaten in Europa en daarbuiten staan onder druk van grote externe veranderingen. Daarom moeten ze van binnenuit sterker worden en ook meer gaan samenwerken.

Aan de ene kant is lokale samenhang nodig voor verbinding, maatwerk en effectiviteit. Warme, vaak innovatieve vormen van solidariteit binnen lokale gemeenschappen zijn daarbij onmisbaar, omdat in gefragmenteerde samenlevingen juist binnen en tussen sociale groepen veel kansen liggen voor nieuwe vormen van wederkerigheid.[16]

Aan de andere kant kunnen nationale systemen de uitdagingen niet alleen aan, terwijl de Europese eenheidsmarkt niet kan functioneren zonder een zekere harmonisering en coördinatie van stelsels. De sociale zekerheid moet daarom worden ingeschreven in de verdere Europese integratie – niet om te evolueren naar één 'superstelsel', maar om te kunnen beantwoorden aan én gebruik te maken van de hefbomen die voortkomen uit de onvermijdelijke verdere verstrengeling van nationale socialezekerheidsstelsels. Europa moet de delen ondersteunen, nationale stelsels beschermen tegen negatieve spillovereffecten van de interne markt en het klimaat- en energiebeleid; richtsnoeren aanreiken voor noodzakelijke hervormingen; en om de solidariteit te verruimen voorbij de nationale schaal, wat onmisbaar is voor een rechtvaardige transitie en voor de veerkracht van de Unie als geheel.

De nationale verzorgingsstaat, een Europese ecosociale unie en plaatsgebonden sociale initiatieven vormen samen een meerlagige constellatie die kan worden samengevat met de metafoor van de *marmercake*:[17] geen scherp afgebakende niveaus, maar verweven lagen van solidariteit en verantwoordelijkheid. De nationale verzorgingsstaat is niet langer 'landelijk' maar moet zich in groeiende mate bewegen in verschillende solidariteitscirkels. Het gaat daarbij niet om duidelijke scheidingen tussen verschillende cirkels en bevoegdheidsniveaus (zoals bij een *layer cake*), maar om solidariteitscirkels die – zoals in een *marble cake* – verweven en gemengd zijn. Juist deze overlapping, wederzijdse beïnvloeding en gedeelde verantwoordelijkheid voor maatschappelijke uitkomsten vormen wellicht de belangrijkste nieuwe uitgangspunten voor de verzorgingsstaat van de toekomst: niet langer exclusief nationaal, maar meerlagig, relationeel en gedeeld over lokale, nationale en Europese niveaus.

16 Zie Botterlier en Vandevelde in deze bundel.

17 Zie Ferrera (2024) en Cantillon verder in deze bundel.

11. Nawoord voor de Belgische lezer

De Belgische sociale zekerheid wordt gekenmerkt door een sterke horizontale en verticale herverdelingscapaciteit, een aanzienlijke reductie van armoede en bewezen veerkracht en aanpassingsvermogen tijdens crisissituaties. Net als Nederland en andere ontwikkelde welvaartsstaten ondervindt België echter structurele spanningen bij het gelijktijdig realiseren van herverdeling, activering en efficiëntie. Ook voor België is een brede herbezinning op de grondslagen van de sociale zekerheid aangewezen, waarbij de in dit boek ontwikkelde uitgangspunten even goed toepasbaar zijn als in Nederland.

De armoedecijfers in België zijn vergelijkbaar met die in Nederland, maar België bereikt deze resultaten met beduidend lagere tewerkstellingsgraden en hogere overheidsuitgaven. Dit roept de vraag op in welke mate België lessen kan trekken uit de Nederlandse benadering van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid.

De lagere publieke sociale uitgaven in Nederland zijn het resultaat van verschillende factoren: 1) hogere tewerkstellingsgraden; 2) een grotere mate van selectiviteit (door een relatief grotere rol van de sociale bijstand en toeslagen enerzijds en door minder uitgaven op het vlak van zorgverloven anderzijds); 3) een andere verdeling van verantwoordelijkheden – met een grotere rol voor de private sector in gezondheidszorg en pensioenen, een zwaardere bijdrage van werkgevers in de arbeidsongeschiktheid en lagere publieke uitgaven voor zorgverloven, dus grotere lasten voor de gezinnen en 4) de afwezigheid van een volwaardige sociale zekerheid voor zelfstandigen. De hogere tewerkstellingsgraden van hun kant houden verband met de grotere arbeidsmarktflexibiliteit en een andere verdeling van de arbeid, met een groot aandeel deeltijdse banen zowel bij vrouwen als bij mannen. Hoewel in Nederland een groter aandeel van de bevolking werkzaam is, werken deze werkenden gemiddeld minder uren (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024).

De waargenomen verschillen in kostprijs, werkzaamheid en efficiëntie zijn zeker toe te schrijven aan een hogere mate van wendbaarheid en hervormingsbekwaamheid van het Nederlandse systeem. Tegelijk spelen ook andere institutionele factoren mee die vaak over het hoofd worden gezien en zich niet eenvoudig laten vertalen naar de Belgische context. Een belangrijk voorbeeld is het basispensioen. Het is aannemelijk dat kenmerken zoals de grotere arbeidsmarktflexibiliteit, de hoge prevalentie van deeltijdarbeid, het ontbreken van een volwaardig sociaal vangnet voor zelfstandigen en het beperkte gebruik van zorgverloven niet losstaan van het Nederlandse basispensioen. Een basispensioen waardeert onbetaalde zorgarbeid en

creëert daardoor meer ruimte voor deeltijdse en flexibele arbeid dan het Belgische pensioensysteem, waarin de minimumgarantie gekoppeld is aan arbeidsinbreng. Hierdoor ontstaat minder nood aan zorgverloven. Daarnaast biedt een basispensioen een vorm van basiszekerheid aan zelfstandigen, waardoor de nood aan een volwaardige sociale zekerheid voor deze groep eveneens kleiner is. Het basispensioen creëert bovendien ruimte voor een andere verdeling van lasten tussen de eerste, tweede en derde pijler van het pensioensysteem.

Stelselvergelijkingen zijn complex: hele sociale constellaties moeten in ogenschouw worden genomen. Dit boek biedt de Belgische lezer perspectieven om na te denken over het eigen stelsel en over hoe prestaties kunnen worden verbeterd.

Referenties

Atkinson, A.B. (2015). *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Beveridge, W. (1944). *Social Security and Allied Services*. London: His Majesty's Stationery Office.

Bouwmeester, M., B. van den Brink & G.J. Vonk (2023). *Eerlijk, eenvoudig en toekomstbestendig: Bouwstenen voor de sociale zekerheid van de toekomst*. Amsterdam: Instituut GAK. https://www.instituutgak.nl/wp-content/uploads/2023/01/Bouwmeester-Brink-en-Vonk-2023-Eerlijk-eenvoudig-en-toekomstbestendig.pdf.

Cantillon, B. (2011), 'The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era'. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432-449.

Cantillon, B., & O. Pintelon (2016). 'The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the EU'. *Journal of European Social Policy*, 26(1), 16-31.

Cantillon, B., Z. Parolin & D. Collado (2020). 'A Glass Ceiling on Poverty Reduction? An Empirical Investigation into the Structural Constraints on Minimum Income Protection'. *Journal of European Social Policy*, 30(2), 129-143.

Cantillon, B., M. Seeleib-Kaiser, & R. van der Veen (2021). 'The Covid-19 Crisis and Policy Responses by Continental European Welfare States'. *Social Policy & Administration*, 55(2), 326-338.

Cantillon, B. (2022). *Het armoedevraagstuk en de tragiek van de welvaartsstaat. Zeven termen voor een nieuw sociaal contract*. KVAB Standpunten 76. Brussel: Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten.

Cantillon, B., D. Dumont & Y. Vanderborght (2026). 'Social Policy in Belgium'. In M. Reuchamps, S. Biscop, M. Brans, P. Meier & E. Van Haute (eds.), *The Oxford Handbook of Belgian Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). *De Nederlandse en Belgische arbeidsmarkt: overeenkomsten, verschillen en verwevenheden*. cbs.nl. https://longreads.cbs.nl/im2024-1/de-nederlandse-en-belgische-arbeidsmarkt-overeenkomsten-verschillen-en-verwevenheden/.

Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag: CPB en SCP. https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2020/06/18/vermindering-armoede-mogelijk-maar-kost-geld-en-banen.

Decoster, A., S. Perelman, D. Vandelannoote, T. Vanheukelom & G. Verbist (2019). *Which Way the Pendulum Swings? Equity and Efficiency of Three Decades of Tax-Benefit Reforms in Belgium*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen. https://anet.be/record/opacirua/c:irua:159587.

Ferrera, M. (2024). *Politics and Social Visions: Ideology, Conflict, and Solidarity in the EU*. Oxford: Oxford University Press.

Hemerijck, A (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.

Hirsch Ballin, E.M.H., A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (red.) (2021). *De toekomst van de sociale zekerheid. De menselijke maat in een solidaire samenleving*. Den Haag: Instituut Gak, Boom juridisch.

Iversen, T., & Soskice, D. (2015). 'Politics for Markets'. *Journal of European Social Policy*, 25(1), 76-93.

Marx, I., & N. Mussche (2026). 'Corporatism and Welfare State in Belgium'. In M. Reuchamps, S. Biscop, M. Brans, P. Meier & E. Van Haute (eds.), *The Oxford Handbook of Belgian Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Salverda, W., & J. Hartog (2025). 'The Labor Market in the Netherlands 2001–2024: The Long Demise of a Centralized Model'. IZA Discussion Paper.

DEEL 1

Prestaties en grenzen van het stelsel

2. Van herverdeling naar activering: balans van veertig jaar hervormingen in de sociale zekerheid

Paul de Beer

Samenvatting
Al meer dan een halve eeuw bestaat het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid uit vier componenten, heeft het drie hoofddoelen en gelden een aantal randvoorwaarden voor duurzame houdbaarheid. De vier componenten zijn de werknemersverzekeringen, de volksverzekeringen, de sociale voorzieningen en de bestedingssubsidies (zoals toeslagen). De drie hoofddoelen van het stelsel zijn herverdeling, activering en economische efficiëntie. En de randvoorwaarden zijn betaalbaarheid, uitvoerbaarheid en gelijke behandeling van vrouwen en mannen. Dit hoofdstuk schetst in vogelvlucht de belangrijkste veranderingen die sinds de jaren tachtig in het stelsel zijn doorgevoerd en de effecten daarvan op de realisatie van de doelen en de randvoorwaarden. Geconcludeerd wordt dat de betaalbaarheid aanzienlijk is verbeterd en dat gelijke behandeling is gerealiseerd. Dit is echter samengegaan met minder herverdeling, terwijl weinig vooruitgang is geboekt met de activering, die steeds meer nadruk heeft gekregen. De economische stabilisatiefunctie is verminderd en het stelsel draagt nog altijd weinig bij aan sociale investeringen. Door de grote complexiteit van het stelsel wordt de uitvoerbaarheid in toenemende mate als een probleem ervaren. Het is daarom tijd voor een nieuwe discussie over de grondslagen van het stelsel.

1. Opzet van dit hoofdstuk

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid is de afgelopen halve eeuw voortdurend onderwerp van discussie en hervormingen geweest. In dit hoofdstuk probeer ik de vele veranderingen die in het stelsel zijn doorgevoerd te duiden, om daarmee een beeld te schetsen waar het stelsel nu staat. Ik begin met een kenschets van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid aan de hand van de vier componenten waaruit het is opgebouwd: werknemersverzekeringen, volksverzekeringen, sociale voorzieningen en

bestedingssubsidies (waaronder toeslagen). Ik bespreek de karakteristieke kenmerken van deze vier componenten, de doelen van het stelsel – herverdeling, activering en economische efficiëntie – en de randvoorwaarden waaraan het moet voldoen om duurzaam houdbaar te zijn. Vervolgens geef ik een beknopt overzicht van de belangrijkste veranderingen en ontwikkelingen in het stelsel in de afgelopen decennia. Hierbij passeren achtereenvolgens de vier componenten de revue. In paragraaf 4 bespreek ik hoe effectief de wijzigingen in het stelsel zijn geweest om de doelen te realiseren en te verzekeren dat aan de randvoorwaarden – waaronder de betaalbaarheid – wordt voldaan. In paragraaf 5 volgt een korte beschouwing over de vraag of een discussie over een fundamentele herziening van het stelsel gewenst is. Tot slot maak ik de balans op: ik ben kritisch over de hervormingen van de afgelopen decennia, omdat die het stelsel weliswaar betaalbaar hebben gemaakt, maar het 'oude' doel van herverdeling hebben verwaarloosd en niet erg succesvol zijn geweest ten aanzien van het 'nieuwe' doel van activering.

2. Kenschets van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid

De Nederlandse verzorgingsstaat – en in het bijzonder het stelsel van sociale zekerheid – wordt in de (internationale) vakliteratuur vaak aangeduid als hybride, omdat hij niet op één dominant principe is gebaseerd. Het socialezekerheidsstelsel is een mengeling van beroepsgebonden regelingen (de 'Bismarckiaanse' component), universele regelingen (de 'Beveridge'-compontent) en 'residuele' regelingen om armoede te verlichten. Het combineert daarmee elementen die typerend zijn voor corporatistische verzorgingsstaten (met Duitsland als prototype), sociaaldemocratische verzorgingsstaten (met Zweden als prototype) en liberale verzorgingsstaten (met het Verenigd Koninkrijk als prototype) (Esping-Andersen, 1990). De beroepsgebonden regelingen worden gevormd door de werknemersverzekeringen krachtens de Werkloosheidswet (WW) en de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (Wia). Zij gelden niet voor zelfstandigen, die zelf verantwoordelijk zijn voor het dekken van hun inkomensrisico. Voor overheidspersoneel (ambtenaren) golden lange tijd aparte regelingen, maar die zijn inmiddels opgegaan in de algemene werknemersverzekeringen.

De universele regelingen omvatten de volksverzekeringen, waarvan de Algemene Ouderdomswet (AOW) veruit de belangrijkste is. De residuele regelingen zijn de sociale voorzieningen, met als belangrijkste de bijstandsuitkering krachtens de Participatiewet (Pw). Bij deze driedeling ontbreekt

echter een component die de laatste decennia een steeds grotere rol is gaan spelen, namelijk bestedingssubsidies. Dat zijn financiële tegemoetkomingen, in de vorm van een subsidie of belastingaftrek, ter compensatie van bijzondere uitgaven. Tegenwoordig hebben die vooral de vorm van toeslagen, maar ook de kinderbijslag behoort hiertoe. Die worden niet altijd tot de sociale zekerheid gerekend, maar omdat toeslagen een essentiële component zijn geworden om bestaanszekerheid te realiseren, kunnen ze in een beschouwing over de stand van zaken van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid niet ontbreken.

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid omvat hiermee de volgende vier *componenten*:

1. Volksverzekeringen
2. Werknemersverzekeringen
3. Sociale voorzieningen
4. Bestedingssubsidies

De zorgverzekeringen en andere tegemoetkomingen voor zorgkosten (zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning) laat ik in dit hoofdstuk buiten beschouwing (die komen aan de orde in het hoofdstuk van André Knottnerus). Dit geldt ook voor de 'private' onderdelen van de sociale zekerheid – dat wil zeggen die onderdelen waarop burgers geen wettelijke aanspraak maken – in het bijzonder de pensioenen in de tweede en derde pijler (respectievelijk collectieve en individuele pensioenregelingen).[1]

2.1. Kenmerken

De vier componenten van het stelsel van sociale zekerheid kunnen worden onderscheiden op basis van de volgende *kenmerken*:

1. *Bereik*: wie wordt gedekt door de sociale zekerheid: de gehele bevolking of een specifieke groep (in het bijzonder werknemers in loondienst)?
2. *Conditionaliteit*: hoe strikt zijn de voorwaarden waaraan men moet voldoen om aanspraak te maken op een uitkering of subsidie? Bij een verzekering zijn het optreden van een calamiteit (zoals werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ouderdom), en het voldoen aan bepaalde toelatingsvereisten (zoals het betaald hebben van een premie en lang genoeg gewerkt hebben) de belangrijkste voorwaarden voor het ontvangen van

1 Dit doet niets af aan het grote belang van de tweedepijlerpensioenen, die vakbonden en werkgevers in cao's regelen, voor de inkomens van gepensioneerden. Het totale bedrag hiervan is vergelijkbaar met dat van de eerste pijler van het wettelijke basispensioen AOW.

een uitkering; bij een voorziening is de uitkering (mede) afhankelijk van de feitelijke behoefte, bijvoorbeeld door toetsing van andere inkomsten of het vermogen van de ontvanger of huisgenoten. Daarnaast geldt voor het continueren van de uitkering veelal de voorwaarde dat de reden voor de uitkering (zoals werkloosheid of arbeidsongeschiktheid) voortduurt en dat men inspanningen verricht om betaald werk te zoeken en te aanvaarden.

3. *Kostencompensatie*: is de uitkering of toeslag bedoeld ter compensatie, en is hij afhankelijk, van specifieke uitgaven (zoals huur, zorgkosten, kinderopvang) of biedt de uitkering compensatie voor het wegvallen van een inkomen?
4. *Financiering*: wordt de uitkering of toeslag gefinancierd uit een specifieke premie (afgedragen door de verzekerde of door de werkgever) of uit de algemene middelen van de overheid?
5. *Uitvoering*: welke (semi-)overheidsinstantie voert de regeling uit: de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV), de gemeenten of de Belastingdienst?

2.2. Doelen

Heel algemeen geformuleerd heeft sociale zekerheid drie centrale *doelen*, namelijk inkomensbescherming door herverdeling, activering en (economische) efficiëntie. Herverdeling houdt in dat via de sociale zekerheid middelen worden overgedragen tussen verschillende (bevolkings)groepen. Activering houdt in dat de sociale zekerheid bijdraagt aan de arbeidsparticipatie. Economische efficiëntie betreft de bijdrage van de sociale zekerheid aan de welvaart in economische zin.

Herverdeling

Het doel van herverdeling vloeit voort uit het streven naar sociale rechtvaardigheid. Herverdeling voorkomt dat mensen door factoren en omstandigheden buiten hun schuld een sterke achteruitgang in welstand ervaren en/of in armoede verkeren.

Er kunnen twee soorten herverdeling worden onderscheiden:

– *Horizontale herverdeling* is gericht op behoud van het welstandsniveau van burgers in geval zich een risico voordoet, zoals verlies van werk. Dit doel wordt gerealiseerd via een verzekering, waarbij risico's worden gepoold en degenen die pech hebben worden gecompenseerd door degenen die (nog) niet door een calamiteit werden getroffen. Horizontale herverdeling is gebaseerd op tweezijdige of wederkerige solidariteit:

mensen zijn uit welbegrepen eigenbelang solidair met anderen die pech hebben, omdat zij zelf ook ooit pech kunnen hebben.
– *Verticale herverdeling* is gericht op het voorkomen van armoede en het verkleinen van welstandsverschillen. Burgers die structureel beter af zijn dan anderen, dragen een deel van hun inkomen af om minder bevoorrechten een minimuminkomen te garanderen. Dit geeft uitdrukking aan eenzijdige of altruïstische solidariteit, want degenen die aan deze vorm van herverdeling bijdragen door belastingen of premies af te dragen, verwachten in het algemeen niet dat zij er ooit zelf profijt van zullen hebben.

Activering

Hoewel het eerste doel van sociale zekerheid is om een inkomen te bieden aan mensen die niet (meer) kunnen werken of onvoldoende eigen middelen hebben, is een belangrijk tweede-ordedoel dat zoveel mogelijk mensen aan het werk blijven of (weer) aan het werk gaan. Dit duid ik kortweg aan als activering. Dit is allereerst van belang voor de (potentiële) uitkeringsontvangers zelf, omdat werk in het algemeen een hoger inkomen oplevert dan een sociale uitkering en belangrijk is voor het sociaal-psychische welbevinden van werkenden (Jahoda, 1982). Activering is ook van belang voor de samenleving als geheel, omdat ze de kosten van de sociale zekerheid drukt, het draagvlak voor de financiering van de sociale zekerheid verbreedt en de welvaart vergroot (zie hierna).

Dat de sociale zekerheid de arbeidsdeelname ondersteunt, is echter verre van vanzelfsprekend. Sociale zekerheid kan namelijk leiden tot *moral hazard* ('moreel gevaar'), wat de arbeidsdeelname juist belemmert. *Moral hazard* houdt in, dat verzekerden zich roekelozer gedragen omdat de gevolgen van het optreden van het risico worden verzacht. Dit kan zich zowel voor als na het optreden van het risico voordoen. Werknemers die een royale uitkering ontvangen als zij werkloos of arbeidsongeschikt worden, zullen minder moeite doen om dat risico te voorkomen. Zij investeren bijvoorbeeld minder in scholing en training om hun *employability* op peil te houden of nemen het minder nauw met voorschriften voor gezond en veilig werken. Ook bij werkgevers kan sprake zijn van *moral hazard*. Als de risico's die hun werknemers lopen via de sociale zekerheid door de samenleving worden gedekt, hebben zij minder reden om die risico's te verminderen omdat hun medewerkers daarop aandringen.

Om *moral hazard* te verminderen kan worden ingezet op preventie, waarbij kan worden onderscheiden tussen primaire en secundaire preventie. *Primaire preventie* heeft tot doel om het optreden van het risico te

voorkomen. De overheid kan bijvoorbeeld ontslagbescherming bieden en eisen stellen aan de arbeidsomstandigheden en de veiligheid op het werk. Zij kan ook investeringen in de *employability* en duurzame inzetbaarheid van medewerkers faciliteren en subsidiëren. Ook kan de toegangsdrempel tot de sociale zekerheid worden verhoogd door striktere voorwaarden te stellen, bijvoorbeeld aan de periode dat men moet hebben gewerkt (de zogenaamde referte-eis).

Er is echter ook een positieve kant aan *moral hazard*, aangezien risico lopen soms ook voordelen oplevert. Zo kan het veranderen van baan mogelijkheden bieden om zich verder te bekwamen en te ontwikkelen. Als de nieuwe baan minder werkzekerheid biedt dan de oude, loopt men echter ook meer risico op werkloosheid. Het kan wenselijk zijn om dergelijke vormen van riskant gedrag te ondersteunen. Dit wordt wel de 'irrigatiefunctie' (Korpi, 1985) van de sociale zekerheid genoemd: ze kan een vruchtbare voedingsbodem bieden voor een gezonde en productieve werkzame bevolking.

Secundaire preventie heeft tot doel dat een uitkeringsontvanger zo snel mogelijk aan het werk gaat. Hiervoor kunnen uiteenlopende instrumenten worden ingezet, die vrijwel zonder uitzondering in de afgelopen decennia zijn uitgeprobeerd: intensieve begeleiding, aanscherping van de verplichting om werk te zoeken en te aanvaarden (verruiming van het begrip 'passende arbeid'), zwaardere sancties voor wie zich niet aan deze verplichting houdt, een wachttijd voordat men de uitkering ontvangt, verkorting van de uitkeringsduur, verlaging van de uitkering, een bonus als men uitstroomt of een subsidie voor de werkgever die een uitkeringsgerechtigde aanneemt.

De combinatie van primaire en secundaire preventie wordt wel aangeduid als 'responsabilisering', omdat het gemeenschappelijke element is dat werknemers (en soms werkgevers) meer zelf verantwoordelijk worden gesteld voor de risico's die zij lopen. Feitelijk betekent dit dat de sociale zekerheid minder toegankelijk en/of minder genereus wordt.

Activering is niet per se een doel van het gehele stelsel van sociale zekerheid. De sociale zekerheid voor ouderen (AOW) heeft immers niet tot doel dat gepensioneerden aan het werk blijven of weer aan het werk gaan. Dit geldt in beginsel ook niet voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten die een IVA-uitkering (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten, onderdeel van de Wia) ontvangen. Dit neemt niet weg dat ook bij deze regelingen activering – of actieve inclusie – als nevendoel meer op de voorgrond is getreden. Ook als men vrijgesteld is van het verrichten van betaald werk, blijft het wenselijk dat men volwaardig kan deelnemen aan de samenleving, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk.

Economische efficiëntie

Een stelsel van sociale zekerheid kan op verschillende manieren de economische efficiëntie beïnvloeden, oftewel het welvaartsniveau van een land. Deze invloed kan zowel positief als negatief zijn. Het doel is vanzelfsprekend om de positieve effecten te maximaliseren in verhouding tot de negatieve effecten.

Een klassiek positief effect van sociale zekerheid is macro-economische stabiliteit. Als veel werkenden in een economische recessie hun baan verliezen, kan dit leiden tot een groot verlies aan inkomen en dus aan koopkracht. Door hun een sociale uitkering te bieden, wordt dit effect verzacht. Daardoor vallen de effectieve bestedingen minder sterk terug en wordt de recessie gedempt. Dit sluit aan bij het Keynesiaanse argument dat de overheid tijdens een recessie niet moet bezuinigen, maar juist meer moet uitgeven om de recessie te bestrijden.

De effecten van de sociale zekerheid op de arbeidsdeelname, die hiervoor onder het kopje 'Activering' zijn besproken, hebben vanzelfsprekend ook economische gevolgen. In het algemeen geldt, dat hoe meer mensen werken, hoe hoger de welvaart is. Activering is dus niet alleen uit sociaal, maar ook uit economisch gezichtspunt een belangrijk doel van een stelsel van sociale zekerheid.

Veel deskundigen (bijvoorbeeld Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck & Myles, 2002; Hemerijck, Ronchi & Plavgo, 2023) bepleiten dat de sociale zekerheid ook een sociaal investeringsdoel vervult. Zij wijzen erop dat werknemers, naast de klassieke sociale risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom, nieuwe sociale risico's lopen. Die vloeien enerzijds voort uit de noodzaak voor werknemers om hun productiviteit of *employability* op peil te houden, ook als zij ouder worden en hun werk verandert (duurzame inzetbaarheid). Anderzijds combineren steeds meer werkenden (vooral vrouwen) betaald werk met andere, onbetaalde taken, zoals de zorg voor kinderen of mantelzorg; een uitvloeisel van de toename van het aantal tweeverdieners. Waar ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid onbedoelde en ongewenste onderbrekingen van betaald werk zijn (risico's in de klassieke zin), zijn verlof of tijdelijk korter werken vanwege een opleiding of zorg juist wenselijk. Vandaar de pleidooien dat de sociale zekerheid die zou moeten faciliteren.

Samenvatting

Tabel 1 vat voor de vier componenten van het stelsel van sociale zekerheid de kenmerken, de doelen en de belangrijkste huidige regelingen samen.

Tabel 1. Kenmerken, doelen en belangrijkste huidige regelingen van de vier componenten van het stelsel van sociale zekerheid

	Volksverzekeringen	Werknemersverzekeringen	Sociale voorzieningen	Bestedingssubsidies
Kenmerken:				
Bereik	gehele bevolking	werknemers	gehele bevolking	gehele bevolking
Conditionaliteit	beperkt	sterk	zeer sterk	sterk
Kostencompensatie	niet	niet	niet / ten dele	wel
Financiering	sociale premies/ belastingen	sociale premies	belastingen	belastingen
Uitvoering	SVB	UWV	gemeenten	belastingdienst/ SVB
Doelen:				
Herverdeling	verticaal	horizontaal	verticaal	horizontaal en verticaal
Activering	niet	wel	wel	niet
Efficiëntie		stabilisering, sociale investering		sociale investering
Huidige regelingen	AOW	WW, Wia	Pw (bijstand)	toeslagen

2.3. Randvoorwaarden

Om het stelsel van sociale zekerheid duurzaam in stand te houden moet ook aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. De belangrijkste daarvan zijn betaalbaarheid, uitvoerbaarheid, naleving, gelijke behandeling en maatschappelijk draagvlak.

Dat het stelsel van sociale zekerheid *betaalbaar* moet zijn om het op langere termijn in stand te kunnen houden, spreekt voor zich. Op korte termijn kunnen de inkomsten (premies en belastingen) en de uitgaven (uitkeringen en uitvoeringskosten) uiteenlopen, op langere termijn dienen ze in evenwicht te zijn.

De hierboven genoemde maatregelen gericht op primaire en secundaire preventie hebben niet alleen activering tot doel, maar dragen ook bij aan de betaalbaarheid van het stelsel. Naarmate de sociale zekerheid genereuzer is, is het belangrijker om het aantal mensen dat er een beroep op doet en de duur van hun aanspraken te beperken, zodat de totale kosten van het stelsel beheersbaar blijven. Dit werd indringend aan de orde gesteld in het WRR-rapport *Een werkend perspectief* uit 1990, dat waarschuwde voor de socialezekerheidsval. Een (te) genereus socialezekerheidsstelsel kan leiden tot een stijgend beroep

op sociale uitkeringen, hogere sociale lasten en daardoor verlies van banen, waardoor het beroep op de sociale zekerheid nog verder stijgt. Het stelsel dreigt dan op termijn onbetaalbaar te worden. Na het verschijnen van dit rapport kwamen activering en bevordering van arbeidsdeelname dan ook centraal te staan in het sociaaleconomische beleid in Nederland.

De betaalbaarheid van het stelsel is ook afhankelijk van de breedte van het financieringsdraagvlak, dat afhangt van wie bijdraagt aan de financiering. Naarmate deze groep groter is, kunnen de lasten meer worden gespreid en is de financiering minder problematisch. Tegelijkertijd ligt het in de rede om de financiering te beperken tot die groepen die in beginsel aanspraak maken op een uitkering of toeslag. Zo dragen alleen werkgevers en werknemers bij aan de financiering van de werknemersverzekeringen.

Het stelsel dient ook *uitvoerbaar* te zijn – al is dit pas het laatste decennium een centraal thema geworden in discussies over de sociale zekerheid. Er is hier een spanning met de conditionaliteit van het stelsel. Naarmate voor het verkrijgen en behouden van een uitkering of een toeslag meer en meer gedetailleerde voorwaarden gelden, is het stelsel complexer en daardoor moeilijker uitvoerbaar. Dit kan leiden tot overbelasting van de uitvoeringsorganisaties, met als gevolg lange wachttijden (bijvoorbeeld voor keuringen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering) en fouten bij het vaststellen van de uitkering. Vereenvoudiging van het stelsel kan de uitvoerbaarheid vergroten, maar betekent ook dat regelingen minder fijnmazig worden, waardoor ongelijke gevallen vaker gelijk worden behandeld (aan het eind van dit hoofdstuk kom ik hierop terug).

In het verlengde van uitvoerbaarheid ligt de randvoorwaarde dat uitkeringen en toeslagen volgens de regels worden toegepast: het stelsel moet *handhaafbaar* zijn. Hierbij kunnen zich twee problemen voordoen, die worden aangeduid als fouten van de eerste en van de tweede soort. Er is sprake van een fout van de eerste soort als iemand ten onrechte een uitkering of toeslag ontvangt. Een fout van de tweede soort houdt juist in dat iemand ten onrechte *geen* uitkering of toeslag ontvangt. Het lastige is dat dit tot op zekere hoogte communicerende vaten zijn: als men erin slaagt fouten van de eerste fout te beperken (bijvoorbeeld via fraudebestrijding), is de kans op fouten van de tweede soort groter en vice versa.

Overigens hoeft een fout van de eerste soort niet per se het gevolg te zijn van bewust gedrag van de ontvanger. Het kan gaan om fraude, maar het is ook mogelijk dat de ontvanger van een uitkering of toeslag vanwege de complexiteit van het stelsel niet weet dat hij of zij ten onrechte een uitkering of toeslag ontvangt of te veel ontvangt.

Een randvoorwaarde die de afgelopen decennia aan belang heeft gewonnen is die van *gelijke behandeling* van vrouwen en mannen. Lange tijd gold dit niet als randvoorwaarde voor het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Integendeel, tot ver in de jaren negentig kende het stelsel tal van kostwinnersbepalingen, die in de praktijk betekenden dat mannen meer aanspraak maakten op sociale zekerheid dan vrouwen. Pas nadat de Europese richtlijn 79/7/EEG het verbood om direct of indirect onderscheid te maken naar sekse (zie bijvoorbeeld Van Meerten, Wouters & Van Zanden, 2021), voerde Nederland het principe van gelijke behandeling geleidelijk in het gehele stelsel door – waarbij dit overigens vaak werd aangegrepen om tegelijkertijd te bezuinigen ('even slecht is ook gelijk'). Dat duidt erop dat gelijke behandeling niet zozeer als een doel op zich werd gezien, maar als een randvoorwaarde waaraan bij hervormingen in het stelsel moest worden voldaan.

Tot slot is de houdbaarheid van het stelsel ook afhankelijk van het *maatschappelijk draagvlak*. Wat het maatschappelijk draagvlak bepaalt is minder eenduidig dan bij de voorgaande randvoorwaarden. In algemene zin gaat het om de mate waarin de bevolking het stelsel als rechtvaardig en begrijpelijk ('uitlegbaar') ervaart. Over de vraag wat rechtvaardig is, lopen de meningen echter uiteen. Als het maatschappelijk draagvlak afbrokkelt kan dit zowel gevolgen hebben voor het individuele gedrag van burgers (bijvoorbeeld meer fraude of onbedoeld gebruik) als voor de politieke steun voor het stelsel. Op het maatschappelijk draagvlak wordt verder ingegaan in het hoofdstuk van Femke Roosma.

3. Ontwikkelingen in het Nederlandse stelsel

De vier componenten van sociale zekerheid – werknemersverzekeringen, volksverzekeringen, sociale voorzieningen en bestedingssubsidies – kenmerken al meer dan een halve eeuw het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. In die zin is de structuur van het stelsel al heel lang onveranderd. Binnen deze stabiele structuur hebben zich echter wel belangrijke veranderingen voorgedaan. Enerzijds betreffen die de relatieve omvang van de verschillende componenten. Daarin zijn belangrijke verschuivingen opgetreden, zo zal hierna blijken. Anderzijds zijn de afzonderlijke socialezekerheidsregelingen binnen de vier componenten veelvuldig aangepast. Soms waren die wijzigingen zo ingrijpend dat de naam van de wet werd veranderd. Soms werden binnen regelingen alleen bepaalde parameters aangepast, zoals de hoogte of de duur van een uitkering of de toekenningsvoorwaarden.

Ook stapsgewijze of geleidelijke aanpassingen van parameters kunnen op langere termijn echter tot grote veranderingen leiden.

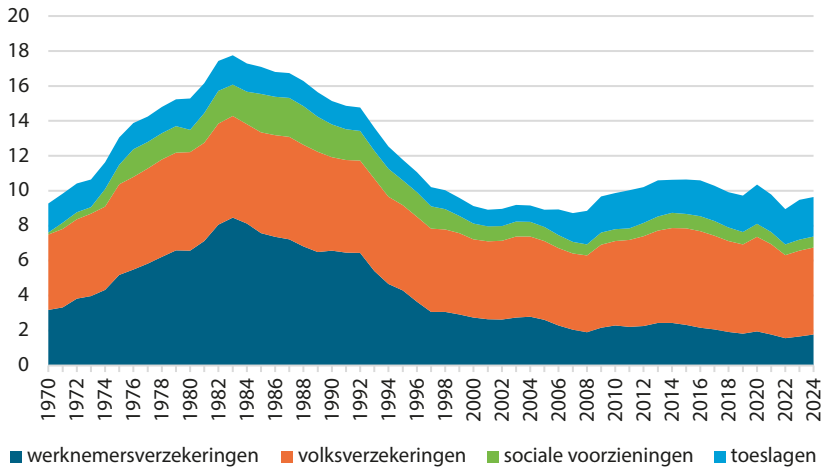
Veel veranderingen in het stelsel waren het gevolg van een verschuiving in de prioritering van de doelen en randvoorwaarden. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw werd het doel van activering steeds belangrijker. In de huidige eeuw kwam er geleidelijk ook meer aandacht voor sociale investering. Het herverdelingsdoel heeft daarmee enigszins aan belang ingeboet, vooral de horizontale herverdeling (zie hierna). Met betrekking tot de randvoorwaarden kwam vanaf de jaren tachtig de betaalbaarheid centraal te staan en begin deze eeuw de naleving (in de vorm van fraudebestrijding). Recenter (vooral na de zogenaamde toeslagenaffaire) is de uitvoerbaarheid een belangrijker randvoorwaarde geworden en lijkt de naleving weer wat naar de achtergrond gedrongen.

De hervormingen van het stelsel kunnen niet los worden gezien van veranderingen in de maatschappelijke, economische en politieke context. Het voert te ver om deze hier te bespreken, maar het volstaat wellicht om ze kort aan te duiden. Bij de maatschappelijke ontwikkelingen gaat het onder meer om individualisering, emancipatie van de vrouw, ontgroening en vergrijzing en toenemende immigratie. De economische ontwikkeling kenmerkte zich door een vertraging van de groei vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw en een reeks crises, waarvan die van begin jaren tachtig en de financiële crisis van 2009 de belangrijkste waren. Andere belangrijke economische ontwikkelingen waren de globalisering en de technologische ontwikkeling, die vooral de positie van laagopgeleiden onder druk zetten en bijdroegen aan grotere inkomensverschillen. Een belangrijke ontwikkeling was ook de 'dualisering' van de arbeidsmarkt als gevolg van de sterke groei van flexibele en andere onzekere arbeidsrelaties. De politieke verhoudingen kenmerkten zich tot en met de jaren zeventig door een grote nadruk op de rol van de overheid en brede steun voor collectieve verantwoordelijkheden, culminerend in het beleid van het progressieve kabinet-Den Uyl (1973-1977). Onder daaropvolgende kabinetten, en vooral de kabinetten-Lubbers (1982-1994), trad de overheid weer terug, werd er bezuinigd op collectieve voorzieningen en kwam er meer ruimte voor de markt. Feitelijk is deze lijn in de dertig jaar daarna doorgezet. Vanaf het eerste kabinet-Kok (1994-1998) werd, onder de leuze 'werk, werk en nog eens werk', sterk ingezet op verhoging van de arbeidsdeelname. Ook dit is onder daaropvolgende regeringen een centrale doelstelling van sociaaleconomisch beleid gebleven. Ondanks een wisselende samenstelling van de kabinetten in deze eeuw, kan men stellen dat de hoofdlijnen van het sociaaleconomische beleid een voortzetting vormden van die uit de jaren negentig.

De periode van zo'n vijfendertig jaar tussen de Tweede Wereldoorlog en het einde van de jaren zeventig vormde de opbouwfase van het stelsel van sociale zekerheid. Daaraan lag geen goed doordacht plan ten grondslag, 'het is er gewoon gekomen' (naar de woorden van Piet Vos). Dat verklaart ook ten dele het hybride karakter van de verzorgingsstaat. Dit betekent echter niet dat die opbouw ondoordacht geschiedde. De risico's van werknemers – en vooral die van mannelijke kostwinners – op inkomensverlies door werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid moesten worden gedekt via werknemersverzekeringen, terwijl de risico's die alle burgers lopen – zoals ouderdom – via volksverzekeringen moesten worden gedekt. Als sluitstuk boden sociale voorzieningen bescherming voor de risico's die niet door werknemers- en volksverzekeringen werden gedekt. Dit resulteerde onder meer in de werknemersverzekeringen krachtens de Ziektewet (ZW), WW en WAO, de volksverzekeringen AOW en AWW, en de Algemene Bijstandswet (ABW) als belangrijkste sociale voorziening. In 1976 werd dit stelsel 'voltooid' met de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW): een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid, waardoor ook niet-werknemers (zoals zelfstandigen) hiervoor verzekerd werden. Daarnaast werden alle (netto) minimumuitkeringen opgetrokken tot het niveau van het (netto) minimumloon en werden het minimumloon en alle uitkeringen halfjaarlijks aangepast aan de stijging van de cao-lonen (de zogenaamde koppeling), waardoor de inkomensverhoudingen in beginsel werden gefixeerd. Naar internationale maatstaven had Nederland hiermee een zeer genereus stelsel van sociale zekerheid opgebouwd, met brede dekking (in beginsel de gehele bevolking), hoge vervangingsratio's (de verhouding tussen uitkeringen en loon), hoge minimumuitkeringen en automatische indexatie aan de welvaartsontwikkeling.

Toen Nederland begin jaren tachtig in een diepe economische crisis belandde nam het beroep op de sociale zekerheid sterk toe, terwijl de financieringsbasis versmalde. De socialezekerheidsuitgaven als percentage van het bruto binnenlands product (bbp), oftewel de socialezekerheidsquote (szq), steeg van 10 procent in 1974 naar 16 procent in 1983 (figuur 1). Aan een van de randvoorwaarden voor een houdbaar stelsel, namelijk de betaalbaarheid, leek niet langer voldaan. Het 'no nonsense' kabinet-Lubbers I (1982-1986) nam daarom de meest simpele en meest effectieve maatregel om de kosten terug te dringen, namelijk het verlagen van de uitkeringen. In 1984 werden alle sociale uitkeringen (en overigens ook de ambtenarensalarissen) met 3 procent verlaagd en voor de rest van de jaren tachtig werd de koppeling van de uitkeringen aan de loonontwikkeling buiten werking gesteld. Bovendien werden de lonen niet meer automatisch aangepast aan de prijsstijging, als

Figuur 1. Uitgekeerde bedragen aan sociale zekerheid in procenten van het bbp

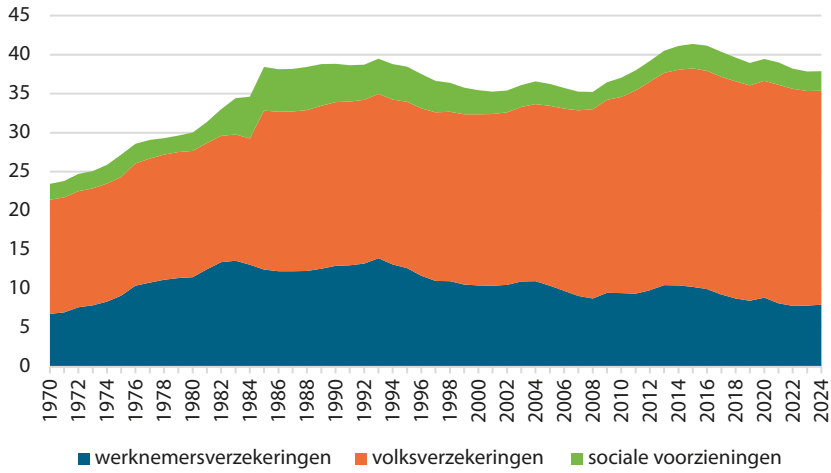


Bron: eigen berekeningen op basis van gegevens van CBS en UWV

uitvloeisel van het Akkoord van Wassenaar tussen de sociale partners in 1982. Verder werd in 1987 het uitkeringspercentage van de WAO verlaagd van 80 procent naar 70 procent. Figuur 1 laat zien dat deze maatregelen zeer effectief waren om de uitgaven aan sociale zekerheid te verminderen: die daalden van 16 procent van het bbp naar iets minder dan 14 procent in 1990 en naar 10 procent in 1996. Ze hadden echter geen noemenswaardig effect op het aantal uitkeringsontvangers: dat nam zelfs nog toe van 3,5 miljoen in 1983 naar 4,3 miljoen in 1990 (respectievelijk 34,4 procent en 38,8 procent van de bevolking van 20 jaar en ouder) (figuur 2). Zelfs als we de groei van het aantal AOW-uitkeringen ten gevolge van de vergrijzing buiten beschouwing laten en ons beperken tot de uitkeringen voor de bevolking van 20-64 jaar, bleef het aandeel uitkeringsontvangers gedurende de jaren tachtig vrijwel gelijk, rond 25 procent. Dat neemt overigens niet weg dat het aandeel werkenden in deze periode wel toenam, vooral door de groeiende arbeidsdeelname van vrouwen.

Dat vooral de uitgaven aan werknemersverzekeringen ver terugvielen (van 8,5 procent van het bbp in 1983 naar minder dan 2 procent in recente jaren), terwijl het aantal ontvangers veel minder sterk daalde (van 13,6 procent van de bevolking van 20 jaar en ouder in 1983 naar 8,0 procent in 2024), duidt erop dat vooral de horizontale herverdeling via het stelsel is verminderd. Hierbij moet wel worden aangetekend dat niet-publieke uitgaven aan sociale zekerheid hier buiten beschouwing blijven. Het gaat dan in het bijzonder om bovenwettelijke uitkeringen

Figuur 2. Aantal ontvangers van een sociale uitkering in procenten van de bevolking van 20 jaar en ouder



Bron: eigen berekeningen op basis van gegevens van CBS en UWV

waarover afspraken zijn gemaakt in cao's, de uitgaven voor de tweede pijler van de pensioenen en de loondoorbetaling bij ziekte (zie hierna). Volgens de OESO belopen deze niet-publieke uitgaven 5,3 procent van het bbp (OECD, z.j.).

3.1. Hervormingen van de werknemersverzekeringen

Het bovengenoemde WRR-rapport *Een werkend perspectief* uit 1990 en het aantreden van het eerste kabinet-Kok in 1994 markeerden de overgang naar een periode waarin het activeringsdoel centraal kwam te staan. Hoewel de betaalbaarheid ook – tot op de dag van vandaag – een belangrijk aandachtspunt bleef, werd vooral gezocht naar mogelijkheden om het beroep op de sociale zekerheid terug te dringen (zogenaamd volumebeleid). Dat gebeurde enerzijds door de instroom in de uitkeringen te beperken door de toegangsdrempels te verhogen (primaire preventie) en anderzijds door de uitstroom van uitkeringsontvangers uit de uitkering te stimuleren (secundaire preventie). Vooral de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen kregen hierbij veel aandacht, omdat het beroep erop in de jaren tachtig explosief was gestegen. Zo sterk dat het premier Lubbers in 1990 de uitspraak ontlokte 'Nederland is ziek'.

Na veel rapporten van adviescommissies en slepend overleg met de sociale partners resulteerde dit eind 2005 in een nieuwe

arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wia, die de oude WAO verving. Net als bij veel andere wijzigingen in socialezekerheidswetten stond ook hier het bevorderen van arbeidsdeelname voorop. Daarom heette de nieuwe wet ook Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen.

Het activerende karakter van de Wia bestond vooral uit het feit dat het moeilijker werd een volledige uitkering voor onbeperkte duur te ontvangen (de IVA): die werd voorbehouden aan werknemers die daadwerkelijk volledig en duurzaam arbeidsongeschikt waren. Voor gedeeltelijk en/of tijdelijk arbeidsongeschikten werd het gemakkelijker gemaakt om (gedeeltelijk) werk te combineren met een gedeeltelijke uitkering (de WGA). Feitelijk betekende dit dat de arbeidsongeschiktheidsverzekering aanzienlijk minder genereus werd.

Om het ziekteverzuim terug te dringen, en daarmee ook de instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekering, werden werkgevers voor een steeds langere periode verantwoordelijk voor de doorbetaling van het loon bij ziekte. Uiteindelijk werd deze termijn verlengd tot de volledige duur van de ziektewetuitkering, namelijk twee jaar. Feitelijk werd daarmee de Ziektewet (ZW) als sociale verzekering voor de meeste werknemers afgeschaft en vervangen door een loondoorbetalingsverplichting voor de werkgever. Alleen voor zwangere vrouwen die ziek worden, werklozen, uitzendkrachten en oproepkrachten bleef de Ziektewet bestaan (de zogenaamde vangnet-ZW). Het gevolg was dat het beroep op de Ziektewet daalde van rond 350.000 in 1990 naar rond 100.000 vanaf 2010. Deze 'privatisering' van de Ziektewet heeft belangrijk bijgedragen aan de daling van de publieke uitgaven aan sociale zekerheid.

Ook de toegangsdrempel tot de werkloosheidsuitkering (WW) werd verhoogd door de referte-eisen te verscherpen. Het gaat hier om de periode die een werknemer, voorafgaand aan de werkloosheid, moet hebben gewerkt om een (volledige) uitkering te ontvangen. Vanaf 1987 moest men in 26 van de voorgaande 52 weken hebben gewerkt om aanspraak te maken op een WW-uitkering, in 1995 werd dit 26 weken in de laatste 39 weken en in vier van de laatste vijf jaren en in 2006 26 uit 36 weken. Ook werd de maximale duur van de werkloosheidsuitkering afhankelijk gemaakt van het arbeidsverleden en stapsgewijs verkort van maximaal vijf jaar tot maximaal twee jaar.

Mede door deze maatregelen daalde het aantal personen dat een uitkering krachtens de werknemersverzekeringen ontving van een maximum van 1,6 miljoen in 1993 naar 1,1 miljoen in 2008, in een periode waarin het totale aantal werknemers met 1,7 miljoen groeide naar 7,5 miljoen. De helft van die daling was overigens het gevolg van het grotendeels afschaffen van de Ziektewet en duidt dus niet op een echte daling van het aantal

uitkeringsgerechtigden. Sinds 2008 schommelt het aantal uitkeringsgerechtigden met de conjunctuur, maar het is per saldo ongeveer gelijk gebleven. Als aandeel van de bevolking van 20-64 jaar daalde het aantal uitkeringsgerechtigden van bijna 17 procent in 1993 naar 11 procent in 2008 om daarna min of meer te stabiliseren (figuur 2).

De sociale investeringsfunctie van werknemersverzekeringen heeft in de afgelopen decennia aanzienlijk minder aandacht gekregen. Scholing en training van werkenden werden en worden primair als verantwoordelijkheid van de werknemers en werkgevers gezien. De meeste sectoren kennen zogeheten O&O-fondsen (opleidings- en ontwikkelingsfondsen, soms ook A&O-fondsen genoemd, arbeidsmarkt- en opleidingsfondsen), die financieel bijdragen aan scholing van werknemers. Hoewel daarmee veelal de kosten van een cursus of opleiding worden vergoed, geldt dit in het algemeen niet voor de tijd die een werknemer in een opleiding investeert. Dit betekent dat men een opleiding veelal in eigen tijd moet volgen, tenzij de werkgever de medewerker daarvoor verlof geeft.

Op het gebied van zorg is er in 2001 wel een nieuwe werknemersverzekering ingevoerd, de Wet Arbeid en Zorg (Wazo). Die biedt een uitkering bij verschillende vormen van verlof: voor zwangerschap en bevalling (voorheen onderdeel van de Ziektewet), adoptie, pleegzorg, ouderschap en aanvullend ouderschapsverlof. Het beroep dat op de Wazo wordt gedaan, is echter beperkt: het gemiddelde aantal lopende uitkeringen schommelde lange tijd tussen 40.000 en 45.000. Dit hangt samen met de betrekkelijk korte duur van het verlof en het feit dat het loon niet volledig maar voor 70 procent wordt doorbetaald (al wordt het in sommige sectoren door de werkgever aangevuld tot 100 procent). In 2022 is het betaald ouderschapsverlof uitgebreid van 5 naar 9 weken, waardoor het aantal uitkeringen is toegenomen tot 74.000 in 2024.

3.2. Hervormingen van de volksverzekeringen

Van oudsher is de AOW, het basispensioen, veruit de belangrijkste volksverzekering. Als gevolg van het groeiende aantal vijfenzestigplussers is het aantal uitkeringsontvangers gestaag gegroeid. Sinds 1985 hebben gehuwde en samenwonende vrouwen een zelfstandig recht op AOW, terwijl tot die tijd hun echtgenoot een dubbele uitkering ontving. Daardoor nam het aantal AOW-gerechtigden toe van 1,4 miljoen in 1984 naar bijna 1,9 miljoen in 1985, om in de vier decennia daarna bijna te verdubbelen tot ruim 3,6 miljoen in 2024.

In de AOW zijn sinds 1985 geen ingrijpende wijzigingen doorgevoerd, totdat vanaf 2013 de AOW-gerechtigde leeftijd stapsgewijs is verhoogd. In

2019 werd deze 66 jaar en in 2024 67 jaar. Door gedeeltelijke koppeling aan de levensverwachting zal deze leeftijd in de toekomst nog verder stijgen. Hoewel grote wijzigingen in de AOW verder uitbleven, werd de uitkering in de jaren tachtig en negentig, net als andere uitkeringen, wel in veel jaren bevroren, waardoor zij achterbleef bij de loonontwikkeling. De AOW-uitkering daalde daardoor van 36 procent van het gemiddelde loon in 1985 naar 30 procent in 1992, om zich daarna op dat niveau te stabiliseren.

Door speciale fiscale voordelen voor AOW-gerechtigden werd de netto-uitkering echter wel hoger. Inmiddels is die voor een persoon die alleen AOW (en geen aanvullend pensioen) ontvangt beduidend hoger dan een bijstandsuitkering. Per 1 januari 2025 bedraagt een netto-AOW-uitkering voor een alleenstaande 1.498 euro en voor een alleenstaande bijstandsontvanger (onder de AOW-leeftijd) 1.345 euro. Daarmee kwam zonder veel discussie een einde aan het principe dat er in Nederland één sociaal minimum geldt voor alle uitkeringen, dat gelijk is aan het nettominimumloon. Feitelijk zijn er tegenwoordig verschillende minimumnormen voor verschillende sociale uitkeringen.

In 1998 werd de volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid, de AAW, afgeschaft, om plaats te maken voor de Wajong voor jonggehandicapten en de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ). Daarmee werd het bereik van deze volksverzekering beperkt tot twee specifieke groepen. De WAZ werd in 2004 alweer afgeschaft, omdat veel zelfstandigen de uitkeringsaanspraken niet vonden opwegen tegen de premie. Recent is overigens weer een wetsvoorstel ingediend voor een Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid voor Zelfstandigen (Baz).

Op de Wajong-uitkering werd veel vaker een beroep gedaan dan was verwacht. Het aantal uitkeringsontvangers steeg van 115.000 in 1998 naar 250.000 in 2015. Dit was aanleiding om ook bij deze uitkering de toegangsdrempel sterk te verhogen, waarna het aantal uitkeringsgerechtigden niet verder steeg. Omdat oude aanspraken in stand bleven, daalde het aantal Wajongers na 2015 echter slechts heel langzaam.

Om te voldoen aan de Europese richtlijn voor gelijke behandeling werd de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) in 1996 vervangen door de Algemene Nabestaandenwet (Anw). Hoewel daarmee in beginsel ook weduwnaars recht kregen op een nabestaandenuitkering, werden de voorwaarden tegelijkertijd zozeer aangescherpt, dat het aantal gerechtigden juist sterk terugliep. In 1996 werden nog bijna 200.000 weduwen- en wezenuitkeringen uitgekeerd, in 2024 nog slechts 21.000.

Hoewel bij de volksverzekeringen het doel van activering veel minder prominent is dan bij de werknemersverzekeringen, speelde het bij de

hervormingen van de afgelopen decennia wel degelijk een rol. Bij de invoering van de Anw werd het uitgangspunt dat weduwen (en weduwnaars) alleen nog een uitkering zouden ontvangen indien zij niet in staat waren via werk in hun eigen inkomen te voorzien door (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid en de zorg voor kinderen. De wijzigingen in de Wajong in 2015 hadden mede tot doel om ontvangers te stimuleren vaker aan het werk te gaan of te blijven. En het doel van de verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2013 was niet alleen om de uitgaven te drukken, maar vooral ook om oudere werknemers te stimuleren langer door te werken. Ondanks deze maatregelen is het aantal ontvangers van een uitkering krachtens een van de volksverzekeringen toch sterk gestegen, van 2,3 miljoen in 1990 naar bijna 3,9 miljoen in 2024. Deze toename wordt geheel verklaard door de groei van het aantal gepensioneerden. De sterke afname van het aantal nabestaandenuitkeringen werd vrijwel geheel tenietgedaan door de even sterke toename van het aantal Wajong-uitkeringen. Als aandeel van de totale bevolking van 20 jaar en ouder steeg het aantal ontvangers van een volksverzekering van 21 procent in 1990 naar 28 procent in 2021, om daarna heel licht af te nemen. Ondanks deze groei, zijn de uitgaven aan volksverzekeringen als aandeel van het bbp nauwelijks veranderd: sinds 1990 schommelen ze rond 5 procent. Dit betekent dan ook dat de gemiddelde uitkering is achtergebleven bij de stijging van het bbp per hoofd van de volwassen bevolking.

3.3. Sociale voorzieningen

De bijstand is, als sluitstuk van het stelsel van sociale zekerheid, altijd voorwerp van veel discussie geweest. Dit heeft herhaaldelijk geleid tot meer of minder ingrijpende hervormingen. Tweemaal werd zelfs de naam van de wet geheel veranderd: in 2004 werd de Algemene Bijstandswet (ABW) vervangen door de Wet Werk en Bijstand (WWB) en in 2015 werd deze weer vervangen door de Participatiewet (Pw). In beide gevallen moest de naamsverandering duidelijk maken dat er meer nadruk kwam te liggen op activering. Toch is de bijstandsuitkering zelf hierdoor niet wezenlijk van karakter veranderd: ze blijft een uitkering op sociaal minimumniveau waarop men alleen aanspraak maakt als men over onvoldoende eigen middelen beschikt – waaronder begrepen het vermogen en het inkomen van de partner. Wel zijn de eisen in meerdere opzichten strenger geworden. Jongeren onder 27 jaar maken in beginsel geen aanspraak meer op een bijstandsuitkering als zij regulier onderwijs kunnen volgen, en zogenaamde ‘woningdelers’ (personen die niet samenwonen, maar wel een woning delen) krijgen een lagere uitkering.

Het activeringsdoel blijkt vooral uit de verplichting om werk te aanvaarden als dat beschikbaar is. Waar in het verleden bepaalde categorieën, zoals alleenstaande moeders, werden uitgezonderd van de sollicitatieplicht, kan dit nu alleen nog op individuele basis gebeuren. Bovendien dient sinds 2015 van bijstandsontvangers een tegenprestatie te worden gevraagd in de vorm van vrijwilligerswerk, al weigeren sommige gemeenten dit uit te voeren. Ondanks deze activeringsdoelstelling laat het aantal bijstandsontvangers geen dalende trend zien. Het aantal fluctueert al sinds 1998 met de economische conjunctuur tussen 300.000 en 440.000.

Naast de bijstand zijn er nog enkele andere sociale voorzieningen, die een beperkt bereik hebben.[2]

Sociale voorzieningen hebben primair een verticaal herverdelingsdoel door een minimuminkomen te garanderen. Door de koppeling van de minimumuitkeringen aan de cao-loonontwikkeling wordt het (procentuele) verschil tussen de minimumuitkeringen en het gemiddelde loon in beginsel gefixeerd. De verlaging van de uitkeringen in 1984 en de jarenlange bevriezing leidden echter tot een forse relatieve daling van de uitkeringen. Vanaf het midden van de jaren negentig hebben de minimumuitkeringen zich ruwweg weer parallel aan de lonen ontwikkeld. Toch betekent dit niet dat welvaartsverschillen daarmee gestabiliseerd zijn.[3] Immers, steeds meer huishoudens tellen twee of meer verdieners, waardoor huishoudensinkomens sterker zijn gestegen dan het individuele loon. De toename van het aantal inkomens per huishouden werkt niet door in de uitkeringen, aangezien die gekoppeld zijn aan het *individuele* loon. Hierdoor wordt een gezinsuitkering nog steeds gebaseerd op het inkomen van een huishouden met één looninkomen, terwijl deze eenverdieners nog slechts een klein deel van alle huishoudens uitmaken.

3.4. Toeslagen

Dat het inkomen van veel uitkeringsontvangers en andere huishoudens met een relatief laag inkomen onvoldoende is voor de noodzakelijke kosten van

2 Onder meer de Wet Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze Werknemers (IOAW) en de Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Gewezen Zelfstandigen (IOAZ) voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en ex-zelfstandigen, die tot doel hebben te voorkomen dat zij in de bijstand terechtkomen. Het aantal ontvangers van deze uitkeringen schommelde sinds hun invoering in 1987 tussen 13.000 en 25.000.

3 De term 'welvaartsverschil' kent overigens verschillende interpretaties: hij kan duiden op het verschil van sociale uitkeringen met de lonen, met het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking en met het gemiddelde huishoudensinkomen.

bestaan, was de afgelopen decennia aanleiding om een reeks toeslagen in te voeren. Tot en met de jaren negentig waren er twee belangrijke bestedingssubsidies: de kinderbijslag en de individuele huursubsidie.

Begin deze eeuw zijn daar diverse andere toeslagen aan toegevoegd: de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget, terwijl de huursubsidie werd vervangen door de huurtoeslag. Dit hield verband met de stijging van de vaste lasten voor zorg, huur en kinderopvang. Ten dele kwamen deze toeslagen overigens in de plaats van fiscale aftrekposten. De toeslagen voor ouders met kinderen kunnen ook worden gezien als sociale investeringen, omdat ze voor met name vrouwen de combinatie van betaald werk en ouderschap gemakkelijker maken.

Met uitzondering van de kinderbijslag zijn alle toeslagen afhankelijk van het inkomen en meestal ook van het vermogen van de ontvanger (en diens eventuele partner). De hoogte van de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag zijn bovendien afhankelijk van de feitelijke uitgaven aan kinderopvang en huur. Dit alles maakt het toeslagenstelsel tot een zeer complex onderdeel van het socialezekerheidsstelsel. De uitgaven hieraan zijn gestegen van 1,3 procent van het bbp in 1990 naar 2,3 procent in 2024, waardoor het een steeds belangrijker deel van de sociale zekerheid is geworden. Zij maakten in 1990 9 procent van de totale uitgaven aan sociale zekerheid uit, en nu ongeveer een kwart (zie figuur 1). Anders gezegd: de tegemoetkoming die uitkeringsgerechtigden ontvangen is voor een steeds groter deel afhankelijk van hun uitgaven aan onder meer kinderen, huur en zorg (zie ook figuur 7 in de bijdrage van Caminada en Goudswaard).

Dat de complexiteit gemakkelijk tot fouten kan leiden, is op wrange manier aan het licht getreden bij het zogenaamde toeslagenschandaal. Tienduizenden ontvangers van de kinderopvangtoeslag werden, veelal ten onrechte, verdacht van fraude en moesten vaak niet alleen de ontvangen toeslagen terugbetalen, maar kregen ook nog een boete. Door het strenge sanctiebeleid kon een klein foutje bij de aanvraag al tot de verplichting leiden om vele duizenden euro's terug te betalen, waardoor talloze huishoudens in grote financiële problemen kwamen (zie ook Vonk, 2021).

3.5. Uitvoering

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog speelden de sociale partners – vakbonden en werkgeversorganisaties – een belangrijke rol in de uitvoering van de sociale verzekeringen, in het bijzonder de werknemersverzekeringen. In 1993 constateerde een parlementaire enquêtecommissie onder leiding van PvdA-kamerlid Flip Buurmeijer echter, dat de sociale partners in belangrijke

mate verantwoordelijk waren voor het onbedoeld grote gebruik van de WAO. Daarom werd in de loop van de jaren negentig de rol van de sociale partners stapsgewijs teruggedrongen, tot zij uiteindelijk geheel uit de uitvoeringsorganisatie werden uitgesloten. De uitvoering van de werknemersverzekeringen werd overgedragen aan een nieuw publiek instituut, het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). De volksverzekeringen waren al een verantwoordelijkheid van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), die ook de kinderbijslag uitbetaalt. De gemeenten kregen bij de zogenaamde decentralisatieoperatie in 2015 de volledige verantwoordelijkheid over de bijstand en het re-integratiebeleid voor personen die niet onder een werknemersverzekering vallen. De toeslagen werden uitgevoerd door de Belastingdienst. Daarmee ligt de uitvoering nu geheel in publieke handen.

Dat dit niet altijd probleemloos verloopt, is de laatste tien jaar meer dan eens gebleken. De meeste aandacht heeft de toeslagenaffaire gekregen. Maar ook bij het UWV deden zich regelmatig problemen voor bij de uitvoering. De keuring van arbeidsongeschikten voor de Wia is zo complex en tijdrovend, dat er grote achterstanden zijn ontstaan. In 2024 bleek dat er fouten waren gemaakt bij de berekening van Wia-uitkeringen.

De problemen met de uitvoering hangen samen met de complexiteit van het stelsel. Aan het verkrijgen van een uitkering of toeslag zijn vaak vele en gedetailleerde voorwaarden verbonden. Hierdoor weten aanvragers vaak niet waarop zij recht hebben en is het voor de uitvoerders eveneens moeilijk de aanspraken precies vast te stellen. Dit kan leiden tot een onjuiste vaststelling van de uitkering of toeslag, die zowel in het voordeel als het nadeel van de ontvanger kan zijn. Rond 2010 was er vanuit de politiek vooral aandacht voor het risico van fraude, mede naar aanleiding van een geruchtmakende zaak rond fraude met toeslagen door een Bulgaarse bende. Dit leidde in 2012 tot de invoering van de fraudewet (voluit: Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Wahss)). Hierbij gold feitelijk als uitgangspunt dat fouten die door een aanvrager werden gemaakt, als fraude moesten worden bestempeld en streng moesten worden bestraft. Pas toen de omvang van de toeslagenaffaire in volle omvang zichtbaar werd, werd breed erkend dat dit uitgangspunt veel te eenzijdig was en in de praktijk zeer hardvochtig kan uitpakken.

4. Effecten van wijzigingen in het stelsel

Wat hebben de talloze wijzigingen en hervormingen van het stelsel van sociale zekerheid in de afgelopen decennia opgeleverd?

Bijna alle doorgevoerde wijzigingen zijn wel op een of andere wijze geëvalueerd. Vaak werd van tevoren al gepoogd om de effecten in te schatten ('ex-ante-evaluatie') en in de meeste gevallen zijn ook enkele jaren na de invoering evaluaties uitgevoerd van de effectiviteit ('ex post evaluaties'). Het gaat het bestek van dit hoofdstuk te buiten om een overzicht te geven van de uitkomsten van al deze evaluatiestudies – al zou het zeker leerzaam zijn om daarvan een inventarisatie te maken. Veel ex post evaluaties wezen uit dat de wijzigingen of hervormingen minder effect hadden dan ermee werd beoogd en/of ook onbedoelde neveneffecten hadden. Een voorbeeld daarvan is de evaluatie van de Participatiewet door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2019, bijna vijf jaar na de invoering. Het SCP concludeerde dat de baankans voor klassieke bijstandsgerechtigden nauwelijks was gestegen, dat de baankans voor de Wsw-doelgroep (mensen met een indicatie voor de sociale werkvoorziening) kleiner was geworden en dat die alleen voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen groter was geworden.

In sommige gevallen leverde evaluatie meer positieve uitkomsten op. Zo reduceerde de invoering van de Wia de instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekering sterk (Cuelenaere & Veerman, 2011). Er zijn echter weinig aanwijzingen dat hierdoor meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk zijn gebleven of gekomen (zie bijvoorbeeld Koning, 2021).

Hieronder beperk ik mij verder tot de effecten van de wijzigingen in het stelsel als geheel. Ik bepreek eerst de effecten op de drie hoofddoelen van het stelsel – herverdeling, activering en economische efficiëntie – en daarna op de randvoorwaarden.

Hierbij past de belangrijke kanttekening dat ik de effectiviteit beoordeel op basis van de mate waarin de doelen en randvoorwaarden in de loop van de tijd zijn gerealiseerd. Ik veronderstel hierbij stilzwijgend dat de mate van realisatie zonder de wijzigingen in het stelsel *niet* zou zijn veranderd. Gezien de grote economische en maatschappelijke veranderingen in de afgelopen decennia is dat niet erg plausibel. We weten echter niet wat er gebeurd zou zijn zonder beleidswijzigingen. Bij het doorvoeren van een beleidswijziging zeggen bewindspersonen meestal dat zij een verbetering nastreven ten opzichte van de uitgangssituatie. Om die reden is het mijns inziens toch gerechtvaardigd om de effectiviteit van beleidswijzigingen af te meten aan de verandering in de realisatie van doelen en randvoorwaarden ten opzichte van de beginsituatie.

4.1. Herverdeling

Het eerste hoofddoel van het socialezekerheidsstelsel is inkomensbescherming via herverdeling. Ik onderscheid weer verticale en horizontale herverdeling, hoewel die in de praktijk niet zo strikt te scheiden zijn. Terwijl de volksverzekeringen en sociale voorzieningen primair een verticaal herverdelingsdoel dienen, ligt bij de werknemersverzekeringen de nadruk op horizontale herverdeling. De werknemersverzekeringen hebben echter ook tot doel om armoede te voorkomen (verticale herverdeling). Ook bestedingssubsidies (zoals toeslagen) zijn deels gericht op horizontale herverdeling (bijvoorbeeld door het verschil in bestedingsmogelijkheden tussen mensen met en zonder kinderen te verkleinen) en deels op verticale herverdeling (doordat zij meestal inkomensafhankelijk zijn en dus het meest ten goede komen aan de lage-inkomensgroepen). Caminada en Goudswaard gaan in hun bijdrage uitvoeriger in op de mate van herverdeling door het socialezekerheidsstelsel.

Verticale herverdeling

De effectiviteit met betrekking tot verticale herverdeling kan op verschillende manieren worden bepaald. Caminada en Goudswaard laten zien dat het stelsel van sociale zekerheid de inkomensongelijkheid bijna halveert. Dat is wel inclusief het effect van de aanvullende pensioenen, die in dit hoofdstuk buiten beschouwing blijven. Zonder de aanvullende pensioenen wordt de ongelijkheid met ruim een derde gereduceerd. Midden jaren tachtig van de vorige eeuw, toen de uitgaven aan sociale zekerheid hun hoogste niveau bereikten (figuur 1), was de herverdelende werking nog groter. Door de bezuinigingen in de periode daarna is de mate van herverdeling afgenomen, om vanaf 2000 ongeveer gelijk te blijven.

Een andere manier om de mate van verticale herverdeling te bepalen is door na te gaan welk percentage uitkeringsgerechtigden in armoede verkeert. Hierbij doet zich de complicatie voor dat er verschillende armoededefinities zijn, die uiteenlopende ontwikkelingen over de tijd laten zien. Dit komt doordat armoede als een absoluut, maar ook als een relatief fenomeen kan worden gezien. Een *absolute* armoededefinitie gaat ervan uit dat een huishouden arm is als het netto besteedbare inkomen lager is dan een bepaalde vaste grens die de minimaal noodzakelijke koopkracht aangeeft. Deze grens wordt jaarlijks aangepast aan de inflatie, maar *niet* aan de gemiddelde welvaartsontwikkeling. Een *relatieve* armoededefinitie wordt juist wel gerelateerd aan het gemiddelde welvaartsniveau in een land. De armoedegrens is dan gelijk aan een bepaald percentage van het gemiddelde of

mediane (middelste) netto huishoudensinkomen. Als de sociale uitkeringen sterker stijgen dan de prijzen (de inflatie) daalt de armoede in absolute zin onder uitkeringsontvangers. Maar als tegelijkertijd het gemiddelde huishoudensinkomen sterker stijgt, neemt de armoede in relatieve zin onder uitkeringsontvangers juist toe. Dit is precies wat zich in Nederland in de afgelopen decennia heeft voorgedaan.

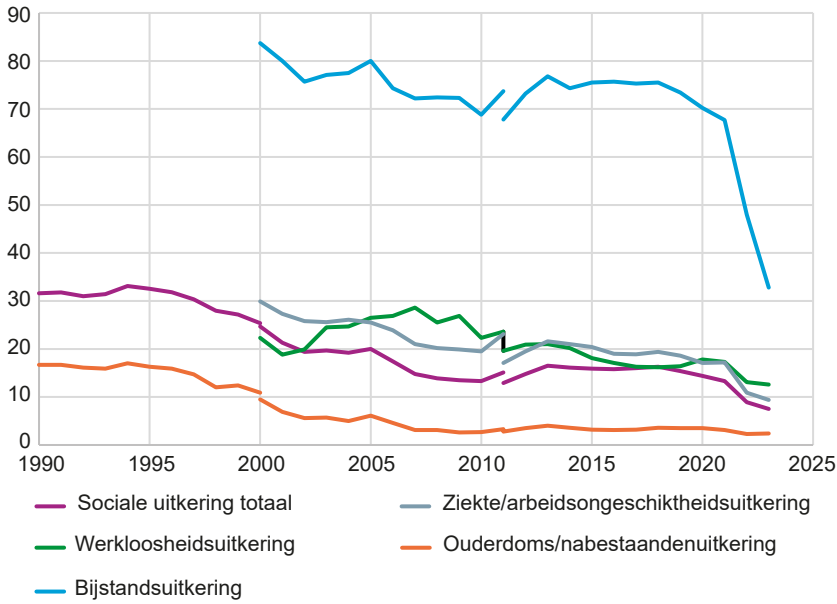
Voor de ontwikkeling van de armoede op langere termijn zijn we aangewezen op de zogenaamde lage-inkomensgrens van het CBS (zie ook Caminada, Jongen, Bos, Van den Brakel & Otten, 2021). Dit is een absolute armoedegrens op basis van de koopkracht van de bijstandsuitkering in 1979 (toen die haar hoogste niveau bereikte). Figuur 3 laat zien dat de armoede onder uitkeringsontvangers sinds 1990 spectaculair is gedaald. In 1990 was ongeveer een op de drie personen die afhankelijk was van een uitkering arm, in 2000 een op de vier, in 2010 een op de zeven à acht en in 2023 nog maar een op de dertien.

Het armoedepercentage loopt wel sterk uiteen tussen verschillende uitkeringen. De armoede is het grootst onder ontvangers van een bijstandsuitkering: tot 2020 was minimaal 70 procent van hen arm, tegenover rond 20 procent van de ontvangers van een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering en minder dan 5 procent van de pensioenontvangers. Voor de laatste groep wordt hierbij niet alleen de AOW-uitkering, maar ook de aanvullende pensioenuitkering meegeteld. Maar ook onder bijstandsontvangers is de armoede volgens de meest recente cijfers gedaald naar zo'n 25 procent. Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid is de afgelopen decennia dus zeer effectief geweest in het verminderen van armoede in absolute zin.

Het beeld verandert echter radicaal als we niet van een absolute, maar van een *relatieve* armoedegrens uitgaan. Het Europese statistische bureau Eurostat hanteert een dergelijke relatieve armoedegrens (de *at-risk-of-poverty rate*). Die is gelijk aan 60 procent van het mediane equivalente besteedbare inkomen.[4] Als we deze armoedegrens hanteren om de armoede onder uitkeringsontvangers in Nederland in kaart te brengen, blijkt die de afgelopen twee decennia juist gestegen te zijn (figuur 4). De relatieve armoede onder niet-werkende personen steeg van 14 procent in 2005 naar 28 procent in 2022, om in 2023 weer te dalen naar 23 procent. Onder

4 Mediaan is het middelste inkomen: 50% van de personen ontvangt een hoger inkomen en 50% een lager inkomen. Equivalent wil zeggen dat het inkomen wordt gecorrigeerd voor de omvang en samenstelling van het huishouden. Besteedbaar wil zeggen het netto-inkomen na ontvangst van inkomensoverdrachten en afdracht van belastingen en premies.

Figuur 3. Armoedepercentage naar soort uitkering op basis van lage-inkomensgrens, 1990-2023



Bron: CBS (Statline) en SCP

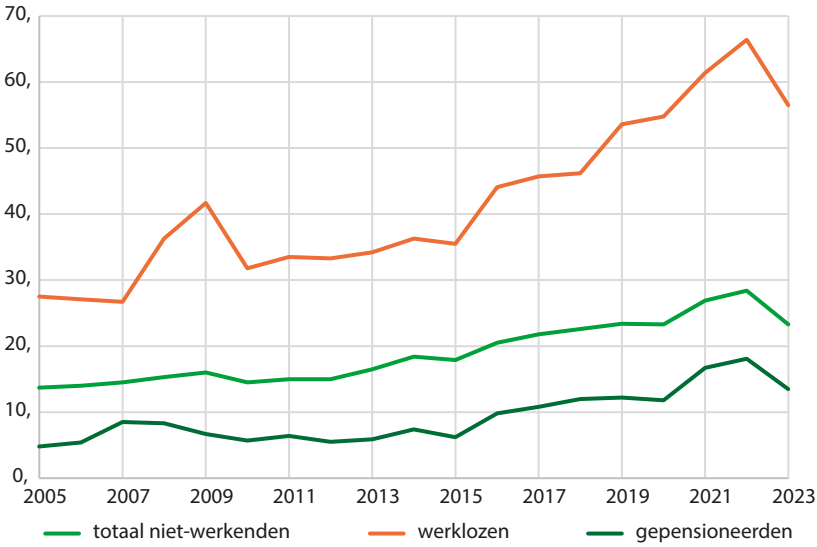
werklozen (inclusief bijstandsontvangers) steeg de armoede zelfs van 28 procent naar 66 procent in 2022, om weer af te nemen tot 56 procent in 2023. Zelfs onder gepensioneerden, die op basis van de lage-inkomensgrens vrijwel nooit arm zijn, is de relatieve armoede gestegen van 5 procent naar 18 procent in 2022 en in 2023 gedaald naar 14 procent.

De tegengestelde ontwikkeling van de armoedecijfers op basis van een absolute en een relatieve armoedegrens laat zien dat de koopkracht van de sociale uitkeringen sinds het begin van deze eeuw is gestegen, maar dat de uitkeringen zijn achtergebleven bij de welvaartsontwikkeling van het gemiddelde huishouden. Dit betekent dat de *mate* van verticale herverdeling kleiner is geworden.

Horizontale herverdeling

Horizontale herverdeling heeft tot doel om de welstand van werkenden die hun werk verliezen zoveel mogelijk op peil te houden. Ik geef hier de mate van horizontale herverdeling weer door de gemiddelde hoogte van de uitkeringen krachtens de WW en de WAO/WIA te relateren aan het

Figuur 4. Armoedepercentage (*at-risk-of-poverty rate*) voor alle niet-werkenden en voor werklozen en gepensioneerden in Nederland op basis van de Europese armoedegrens (60 procent van mediane inkomen), 2005-2023

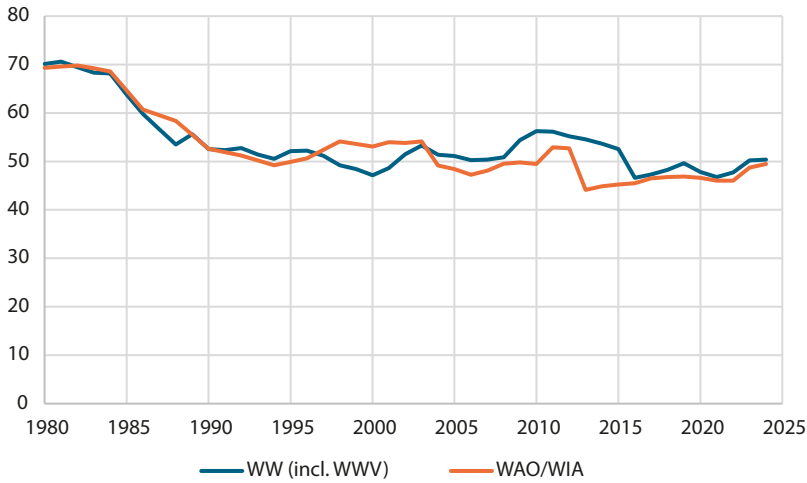


Bron: Eurostat

gemiddelde loon (de zogenaamde vervangingsratio).[5] Zowel de gemiddelde WW-uitkering als de gemiddelde WAO-uitkering bedroeg in 1980 70 procent van het gemiddelde loon (figuur 5). Door de verlaging van de uitkeringen in 1984 en de daaropvolgende bevriezing daalden de relatieve uitkeringsniveaus fors, waardoor zij in 1990 nog 53 procent van het gemiddelde loon bedroegen. Daarna stabiliseerden de relatieve uitkeringsniveaus zich min of meer om na 2010 toch weer wat te dalen: in 2024 bedroeg de gemiddelde WIA-uitkering 49 procent en de gemiddelde WW-uitkering 50 procent van het gemiddelde loon. Dit betekent overigens niet dat een werknemer die een WIA- of WW-uitkering ontvangt, gemiddeld de helft van zijn of haar inkomen verliest. Het is immers mogelijk dat uitkeringsontvangers voordien gemiddeld minder verdienden dan het gemiddelde loon. Het is ook mogelijk dat men een gedeeltelijke uitkering ontvangt en daarnaast nog een inkomen uit werk heeft. De relatieve daling van de uitkeringsniveaus vormt een sterke aanwijzing dat de mate van horizontale herverdeling in

5 Ik neem het gemiddelde loon per werknemer en niet per fte, aangezien ook deeltijders aanspraak kunnen maken op een WW- of WAO/WIA-uitkering, die dan is afgeleid van hun vroegere deeltijdloon.

Figuur 5. Gemiddelde werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkering in procenten van het gemiddelde loon



Bron: eigen berekeningen op basis van gegevens van UWV en CBS (Statline)

het stelsel van sociale zekerheid is verminderd. Veruit het grootste deel van die daling heeft zich in de jaren tachtig en begin jaren negentig voorgedaan.

Activering

De tweede hoofddoelstelling van het stelsel van sociale zekerheid is activering ofwel het bevorderen van arbeidsdeelname, waarop de afgelopen decennia sterk de nadruk lag.

Wat kunnen we zeggen over de effectiviteit van de hervormingen in het stelsel ten aanzien van de activeringsdoelstelling?

Het antwoord hierop is niet eenduidig. Weliswaar is sinds het midden van de jaren tachtig de arbeidsdeelname in Nederland spectaculair gegroeid, van 54 procent naar 73 procent van de bevolking van 15 tot 75 jaar in 2024. De stijging van de arbeidsparticipatie moet echter vrijwel geheel worden toegeschreven aan de toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen en ouderen. Bij vrouwen betreft dit wel voornamelijk deeltijdwerk (ruim driekwart van hen heeft een deeltijdbaan), zodat de stijging van de arbeidsdeelname in voltijdsequivalenten kleiner was dan die in personen.

De massale toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt kan niet uit de grotere nadruk op activering worden verklaard, aangezien de meeste vrouwen geen aanspraak maakten op sociale zekerheid. De opmars van de werkende vrouw was primair het gevolg van sociaal-culturele

ontwikkelingen (veranderende opvattingen over de rol van vrouwen) en het stijgende opleidingsniveau van vrouwen. Er was mogelijk wel sprake van een indirect effect. Door de bezuinigingen op de sociale zekerheid nam de inkomensbescherming voor mannelijke kostwinners af. Daardoor nam de financiële prikkel voor (huis)vrouwen om betaald werk te zoeken toe. Door de sterke groei van de dienstensector – waar relatief veel vrouwen werkten – en vooral van deeltijdwerk, werd het voor meer vrouwen mogelijk om betaald werk en het huishouden en/of zorgtaken te combineren.

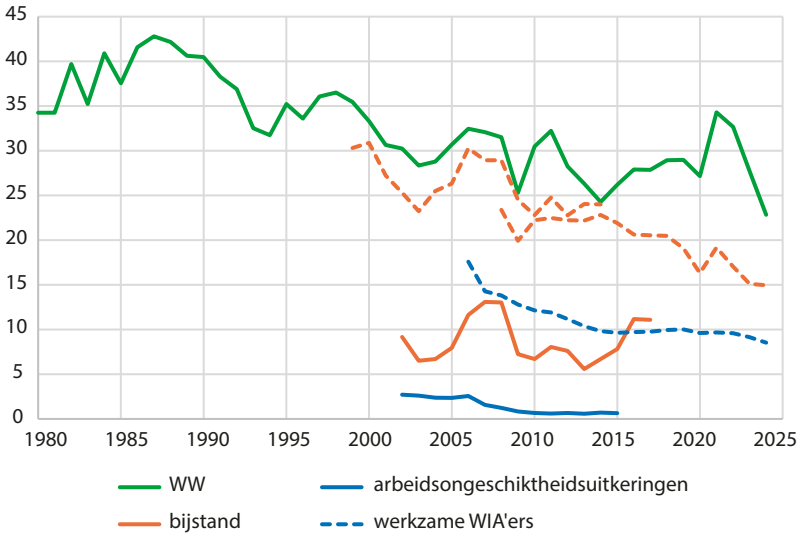
Dat ouderen nu aanzienlijk langer doorwerken dan drie decennia geleden, komt vooral door de afschaffing van de private vutregelingen – overigens onder grote druk van de overheid. Sinds 2013 draagt de verhoging van de AOW-leeftijd bij aan de stijging van de arbeidsdeelname van ouderen. Tegelijkertijd is de arbeidsdeelname van mannen tussen 25 en 45 jaar in de afgelopen decennia niet gestegen. De arbeidsdeelname van laagopgeleide mannen in deze leeftijdsgroep is zelfs gedaald van bijna 89 procent in 2008 naar iets minder dan 80 procent in recente jaren. De nadruk op activering in de sociale zekerheid heeft er voor deze 'kern' van de arbeidsmarkt dus niet toe geleid dat hun arbeidsdeelname is gestegen.

De beperkte effectiviteit van de activering in de sociale zekerheid blijkt ook uit de cijfers over de uitstroom uit de sociale zekerheid (figuur 6). Alleen voor de WW zijn voor een lange periode cijfers beschikbaar over de uitstroom naar werk. Sinds het midden van de jaren tachtig is het percentage WW'ers dat binnen een jaar uitstroomt vanwege werkhervatting niet toegenomen, maar afgenomen: van rond 40 procent naar 30 procent. Dit is des te opmerkelijker omdat de maximale duur van de uitkering is verkort.

Voor de bijstand zijn alleen cijfers voor de periode 2002-2017 beschikbaar over de uitstroom naar werk. Die laten zien dat over deze periode het percentage bijstandontvangers dat binnen een jaar uitstroomde naar werk schommelde tussen 6 procent en 13 procent (afhankelijk van de conjunctuur), maar geen trendmatige stijging (of daling) vertoonde. Voor de totale uitstroom uit de bijstand zijn cijfers beschikbaar voor de periode 1999-2024, die duiden op een trendmatige daling: rond 2000 stroomde jaarlijks ongeveer 30 procent van de bijstandsontvangers uit, in 2024 was dit nog maar 15 procent.

Voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn cijfers over de uitstroom naar werk beschikbaar voor de jaren 2002-2015. In deze periode liep het percentage uitkeringsontvangers dat uitstroomde en inkomsten uit arbeid had, dramatisch terug van 2,7 procent naar 0,6 procent. Werd dit wellicht gecompenseerd doordat meer arbeidsongeschikten een (gedeeltelijke) uitkering

Figuur 6. Uitstroom naar werk in procenten van het aantal uitkeringsontvangers aan het begin van het jaar, plus de instroom gedurende het jaar, totale uitstroom uit de bijstand (onderbroken oranje lijn) en percentage werkzame WIA'ers, 1980-2024



Bron: eigen berekeningen op basis van gegevens van CBS (Statline) en UWV.

combineerden met betaald werk? Figuur 6 laat zien dat dit ook niet het geval was: het aandeel ontvangers van een Wia-uitkering dat tevens inkomsten uit werk heeft, daalde van 14 procent in 2007 naar 8,5 procent in 2024.[6]

Hoewel deze dalende uitstroomcijfers kunnen samenhangen met veranderingen in de kenmerken van de uitkeringspopulatie (bijvoorbeeld meer ouderen of meer volledig en duurzaam arbeidsongeschikten) laten ze in ieder geval zien dat alle inspanningen om meer uitkeringsontvangers aan het werk te krijgen geen zichtbaar resultaat hebben gehad.

Er valt over te twisten of de opgave voor de uitvoeringsorganisaties ook zwaarder is geworden. Naarmate de arbeidsparticipatie hoger is, is het moeilijker de resterende groep aan het werk te krijgen. In internationaal perspectief heeft Nederland een zeer hoge arbeidsparticipatie, zodat het niet eenvoudig is nog meer mensen aan het werk te krijgen. Maar aangezien

6 Het gaat hier om ontvangers van een WGA-uitkering met resterende verdiencapaciteit die deze geheel of gedeeltelijk benutten op basis van verdiensten uit werk. Van de ontvangers van een IVA-uitkering, die volledig arbeidsongeschikt zijn, werkt ook een heel klein deel (rond 3%), maar daarover zijn geen cijfers over een langere periode beschikbaar.

de arbeidsdeelname onder 25-54-jarige mannen niet is gestegen, kan dit voor deze groep geen verklaring bieden voor de afgenomen uitstroom naar werk.

4.2. Economische efficiëntie

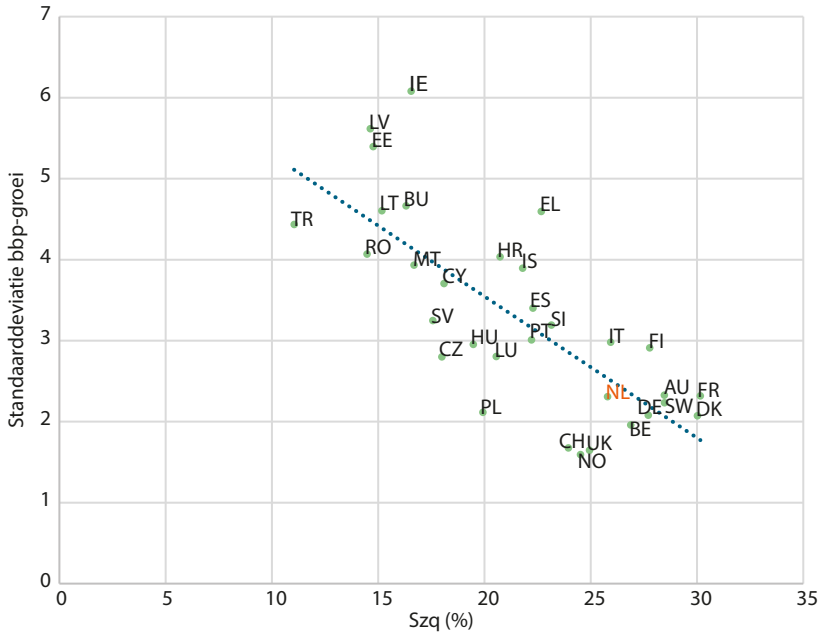
De derde hoofddoelstelling van het stelsel van sociale zekerheid is economische efficiëntie. Het gaat hierbij om de stabiliseringsfunctie en om de relatief nieuwe doelstelling van sociale investering.

Economische stabilisering
Hoewel economische stabilisering een klassieke functie is van de sociale zekerheid en vooral de werknemersverzekeringen, is er, naar mijn weten, geen recent onderzoek dat inzicht biedt in de mate waarin sociale zekerheid in Nederland bijdraagt aan het dempen van conjunctuurgolven. Onderzoek naar de werking van sociale verzekeringen als automatische stabilisator richt zich vooral op de VS. Om toch een indicatie te geven van de stabiliseringsfunctie van de sociale zekerheid zet ik voor de landen van de EU/EFTA (plus Turkije) de socialezekerheidsquote (de uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bbp[7]) af tegen de fluctuaties of volatiliteit van de economische groei (gemeten met de standaarddeviatie van de jaarlijkse volumegroei van het bbp). Beide hangen sterk negatief samen (figuur 7). In landen die rond de 20 procent van het bbp uitgeven aan sociale zekerheid is de volatiliteit van de economische groei minder dan de helft van die in landen die 10 procent uitgeven. Vanzelfsprekend wordt de grootte van de fluctuaties in economische groei door meer factoren beïnvloed dan de uitgaven aan sociale zekerheid, maar deze negatieve samenhang biedt wel een sterke aanwijzing dat de sociale zekerheid de conjunctuurgolven dempt. Nederland past in dit patroon met een relatief hoge socialezekerheidsquote van 15 procent en een relatief lage volatiliteit van de economische groei (iets meer dan 2 procent). Dankzij de sociale zekerheid ondervindt Nederland dus minder grote economische fluctuaties dan veel andere Europese landen.

Aangezien de socialezekerheidsquote in Nederland sinds het midden van de jaren tachtig bijna is gehalveerd, van 17,8 procent naar 9,4 procent,

7 Ik neem de uitgaven aan sociale bescherming voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ouderdom, weduwnaarschap en gezinnen en kinderen. De Eurostat-gegevens voor de uitgaven voor ouderdom omvatten voor Nederland niet alleen de AOW, maar ook de aanvullende tweede pijler pensioenen.

Figuur 7. Relatie tussen de sociale zekerheidsquote (szq) en de standaarddeviatie van de jaarlijkse volumegroei van het bbp in de periode 1995-2024



Bron: eigen berekeningen op basis van gegevens van Eurostat

mag worden aangenomen dat de werking van de sociale zekerheid als economische stabilisator is verminderd. Inderdaad is de volatiliteit van de economische groei in Nederland toegenomen. In de periode 1975-1994, toen de szq hoger was dan 12,5 procent, bedroeg de standaarddeviatie van de bbp-groei 1,5 procent, maar in de periode sindsdien, waarin de szq rond de 10 procent schommelde, 2,3 procent. De bezuinigingen op de sociale zekerheid lijken de Nederlandse economie dus volatieler te hebben gemaakt. Hierbij past wel de kanttekening dat de volatiliteit van de economische groei ook groter is geworden door twee grote negatieve 'schokken' in deze eeuw: de financiële crisis van 2009 en de coronacrisis in 2020. Maar het socialezekerheidsstelsel is minder dan in het verleden in staat deze schokken te dempen.

Sociale investering

De pleidooien om de sociale zekerheid meer in te zetten als sociale investering, hebben in het Nederlandse beleid maar beperkt navolging gekregen. Zoals eerder aangegeven wordt investeren in scholing en training nog steeds primair als een verantwoordelijkheid van de sociale partners

gezien en is het gebruik van de wettelijke voorziening om werk en zorg te combineren beperkt. De uitgaven aan de Wazo bedragen slechts 3 procent van de totale uitgaven aan sociale zekerheid. Alleen aan kinderopvang is beduidend meer uitgegeven. In 2002 maakte de kinderopvangtoeslag slechts 0,1 procent van de totale socialezekerheidsuitgaven uit, in 2024 was dit 4,4 procent. De complexiteit van het toeslagenstelsel heeft echter tot veel uitvoeringsproblemen geleid, waardoor ouders soms terughoudend lijken om er gebruik van te maken. Over het geheel heeft het stelsel van sociale zekerheid dan ook maar weinig bijgedragen aan meer sociale investeringen.

4.3. Randvoorwaarden

Aan het begin van dit artikel is een reeks van randvoorwaarden opgesomd waaraan het stelsel van sociale zekerheid moet voldoen om op langere termijn houdbaar te zijn: de sociale zekerheid moet betaalbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn, er moet sprake zijn van gelijke behandeling en er moet voldoende maatschappelijk draagvlak zijn. Ik ga hierna kort in op de eerste vier randvoorwaarden. Het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid komt in het hoofdstuk van Femke Roosma aan de orde.

Betaalbaarheid
Hiervoor is al veel gezegd over de uitgaven aan sociale zekerheid. Als het gaat om de betaalbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid, kan zonder aarzeling worden geconcludeerd dat de hervormingen effectief zijn geweest. Ondanks de vergrijzing, waardoor het aantal personen dat een AOW-uitkering ontvangt is verdubbeld, zijn de uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bruto binnenlands product in de laatste veertig jaar bijna gehalveerd: in 1983 bedroegen zij bijna 18 procent van het bbp, in 2024 nog ruim 9 procent. Vooral de uitgaven aan de werknemersverzekeringen zijn zeer sterk gereduceerd: van 8,5 procent naar 1,6 procent, wat in internationaal vergelijkend perspectief erg laag is. Daarbij past wel de kanttekening dat de uitgaven aan de Ziektewet zijn overgedragen aan de werkgevers (via de loondoorbetaling bij ziekte), waardoor hier niet echt van een bezuiniging kan worden gesproken. De uitgaven aan Ziektewetuitkeringen beliepen in de jaren tachtig zo'n 1,5 procent van het bbp.

De daling in uitgaven is niet alleen gerealiseerd door bezuinigingen op de sociale zekerheid, maar ook door de sterke stijging van de arbeidsparticipatie, waardoor de zogenaamde i/a-ratio (de verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers of 'inactieven' en de werkenden of 'actieven')

is gedaald. In het midden van de jaren tachtig stonden er 68 uitkeringsontvangers tegenover 100 werkenden, in 2024 waren dit er nog 55.

De daling van de uitgaven is overigens volledig tussen 1983 en 2001 gerealiseerd; sindsdien zijn zij min of meer gelijk gebleven. Niettemin is het doembeeld van een socialezekerheidsval, waarvoor de WRR in 1990 waarschuwde, niet uitgekomen. De negatieve spiraal van een toenemend beroep op en toenemende uitgaven aan sociale zekerheid, waardoor arbeid steeds duurder wordt en de werkgelegenheid steeds verder krimpt, is doorbroken. Door bezuinigingen op de sociale zekerheid en de sterke stijging van de arbeidsdeelname is de betaalbaarheid juist minder een probleem geworden.

Het is belangrijk nogmaals op te merken dat de aanvullende pensioenen en de kosten van de gezondheidszorg hierbij buiten beschouwing blijven. De kosten daarvan zijn de afgelopen decennia wel sterk toegenomen, vooral als gevolg van de vergrijzing, maar bij de zorg ook ten gevolge van nieuwe en dure behandelmethoden en medicijnen (zie hierover ook de bijdrage van Knottnerus).

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid hangen nauw met elkaar samen. Naarmate een regeling beter en gemakkelijker uitvoerbaar is, is zij doorgaans ook beter te handhaven. Maar lange tijd werd dit verband niet gelegd. De nadruk lag sterk op handhaving. Dat werd gevoed door berichten over omvangrijk misbruik. In 1993 constateerde de Commissie-Van der Zwan in het rapport *Het recht op bijstand* al dat er in de bijstand sprake was van veel misbruik of oneigenlijk gebruik. Gemeenten zouden in onvoldoende mate controleren of burgers wel rechtmatig een bijstandsuitkering ontvangen. In 2013 vormde een geruchtmakende fraude met toeslagen de aanleiding voor de 'fraudewet' (zie hiervoor over de Wet Aanscherping Handhaving en Sanctiebeleid SZW-wetgeving). Of de nadruk op handhaving en fraudebestrijding effectief is geweest, is onmogelijk vast te stellen. Als er meer controle plaatsvindt en meer sancties worden opgelegd, neemt de geregistreerde fraude juist toe, maar dit zegt niets over de feitelijke ontwikkeling van fraude.

Tegelijkertijd leidde de grotere nadruk op handhaving wel tot een nog complexer stelsel – omdat nog meer regels en voorwaarden werden opgenomen – en ook tot uitkomsten die steeds breder als onrechtvaardig werden gezien. Veel aandacht in de media kreeg de zaak van de bijstandsontvanger in Wijdemeren die 7.000 euro moest terugbetalen omdat zij jarenlang gratis boodschappen van haar moeder had gekregen, die zij niet bij de gemeente had opgegeven. Nog veel meer aandacht kreeg de kinderopvangtoeslagaffaire,

waarbij duizenden ouders diep in de schulden raakten doordat zij bij kleine foutjes het volledige ontvangen bedrag – plus soms nog een boete – moesten terugbetalen.

Dit leidde ertoe dat de afgelopen jaren de nadruk op handhaving sterk is afgenomen en de aandacht verschoof naar de uitvoerbaarheid van het stelsel. Dat het stelsel te complex is geworden en daardoor moeilijk uitvoerbaar is werd in 2024 ook geconstateerd door OCTAS, die het stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen tegen het licht hield. In 2025 constateerde PwC dat het aantal wetten en regels voor uitvoeringsorganisaties tussen 2005 en 2024 met 147 procent is toegenomen en dat er per regel gemiddeld 88 procent meer uitzonderingen gelden (PwC, 2025).[8]

Vooralsnog zijn er echter nog nauwelijks maatregelen genomen om het stelsel eenvoudiger te maken.

Gelijke behandeling

Onder druk van Europese verplichtingen is alle onderscheid tussen mannen en vrouwen, en zijn alle kostwinnersbepalingen uit het stelsel van sociale zekerheid verdwenen. Daarmee is de gelijke behandeling van vrouwen en mannen in formele zin geheel gerealiseerd. Deze gelijke behandeling is overigens in de meeste gevallen niet zozeer bewerkstelligd door vrouwen meer aanspraken op sociale zekerheid te bieden, maar door de aanspraken van mannen te beperken en/of aan vrouwen dezelfde verplichtingen op te leggen als aan mannen. Drie voorbeelden daarvan zijn de invoering van de Anw, de individualisering van de AOW en de wijzigingen in de bijstand. Het vervangen van de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) door de Algemene Nabestaandenwet (Anw) betekende weliswaar dat mannen voortaan in beginsel ook aanspraak maakten op een weduwnaarsuitkering, maar tegelijkertijd werden de voorwaarden zozeer aangescherpt, dat niet alleen mannen, maar ook vrouwen maar zeer zelden aan deze voorwaarden voldoen. Het totale aantal uitkeringen liep dan ook sterk terug.

De individualisering van de AOW in 1985 betekende dat beide partners van een samenwonend paar recht kregen op een halve uitkering. Aangezien vrouwen meestal jonger zijn dan hun echtgenoot, betekende dit dat een paar bij de pensionering van de oudste partner – meestal de man – niet meer een volledige, maar een halve uitkering ontving, tot het moment dat ook de tweede partner – meestal de vrouw – de pensioenleeftijd bereikt.

8 Helaas geeft het rapport niet aan hoe deze toename verdeeld is over verschillende departementen, zodat niet bekend is of deze stijging voor de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid van vergelijkbare omvang was.

In de bijstand is geen sprake van een individuele uitkeringsaanspraak (zoals bij de AOW), omdat die is gebaseerd op de behoefte en de middelen van het huishouden. Wel kunnen de partners gezamenlijk een uitkering ontvangen, die echter strikt afhankelijk is van het gezamenlijke inkomen en vermogen. Aan vrouwelijke partners wordt nu in beginsel ook een sollicitatieplicht opgelegd.

Gezien de wijze waarop de gelijke behandeling is gerealiseerd heeft dit doorgaans ook besparingen op de uitkeringen opgeleverd, hetgeen mede verklaart waarom de gelijke behandeling zonder al te veel discussie of politieke weerstand is gerealiseerd.

5. Tijd voor een stelseldiscussie?

Er zijn de afgelopen decennia talloze rapporten en adviezen over de sociale zekerheid uitgebracht, vaak afkomstig van door de overheid ingestelde commissies. Veruit de meeste daarvan richtten zich op specifieke onderdelen van het stelsel. Zo zijn er vele adviezen uitgebracht over de arbeidsongeschiktheidsregelingen en over de bijstand. Er zijn veel minder adviezen over het stelsel als geheel en over de verhouding tussen de vier componenten van het stelsel. Die adviezen hadden vaak de strekking dat er een nieuwe grondslag van het stelsel nodig is om het samenhangender en doorzichtiger en minder complex te maken. Die nieuwe grondslag wordt meestal gezocht in een stelsel met een basisuitkering voor (bijna) alle risico's, met daar bovenop ruimte voor aanvullende, loongerelateerde uitkeringen (hetzij op wettelijke basis, hetzij geregeld door de sociale partners) (onder meer AWVN, 2014, 16; Commissie Regulering van Werk, 2020, 80; OCTAS, 2024, 62). De meest ingrijpende, maar ook meest omstreden optie is om als basisuitkering een gegarandeerd basisinkomen in te voeren, waarvoor geen enkele voorwaarde geldt (behalve dat men legaal in Nederland verblijft en een bepaalde leeftijd heeft). Wat minder ingrijpend is de optie om de aanspraak op een basisuitkering afhankelijk te maken van het optreden van dezelfde risico's als nu gelden: werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en gebrek aan andere middelen. Het voordeel van een basisuitkering is dat het garanderen van een bestaansminimum minder complex wordt en dat ook groepen die nu niet verzekerd zijn – in het bijzonder zelfstandigen – onder de bescherming van de sociale zekerheid zouden vallen. Toch heeft tot nog toe geen enkel kabinet een concreet voorstel voor een dergelijke herziening gedaan. Zo is recent besloten om een aparte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (Baz) in te voeren

die geheel losstaat van de verzekering voor werknemers (Wia) en andere minimumuitkeringen.

De sociale zekerheid onderscheidt zich in dit opzicht nadrukkelijk van de gezondheidszorg, waar in 2006 wel een ingrijpende stelselwijziging werd doorgevoerd met de invoering van de Zorgverzekeringswet, waarmee het onderscheid tussen ziekenfonds en particuliere verzekeringen kwam te vervallen en er één nieuwe basisverzekering kwam (zie de bijdrage van Knottnerus).

Is de tijd rijp voor een (nieuwe) discussie over de grondslagen van het stelsel van sociale zekerheid? De grote problemen die zich de afgelopen jaren hebben geopenbaard rond onder meer de kinderopvangtoeslag, de uitvoering van de Wia en de hardvochtigheid van de bijstand zijn reden om deze niet langer als 'incidenten' te beschouwen, waarvoor specifieke maatregelen worden genomen, maar als problemen die voortvloeien uit de aard van het stelsel als geheel.

Tegelijkertijd is het een open vraag wat een beter alternatief zou zijn. De neiging bestaat altijd om de nadelen van het bestaande systeem te benadrukken en van een alternatief vooral de voordelen te belichten. Maar ieder systeem kent gebreken.

Ik illustreer dit met het recent veelgehoorde pleidooi voor vereenvoudiging van het stelsel. Gezien de huidige complexiteit en de problemen bij de uitvoering is dat een loffelijk streven. Maar vereenvoudiging betekent dat men bij het toekennen van een uitkering of subsidie minder met specifieke factoren rekening kan houden. Dit betekent dat meer mensen, ook als zij zich in een verschillende situatie bevinden, over één kam worden geschoren. Dit kan gemakkelijk als onrechtvaardig worden ervaren. Bovendien zullen bij de invoering van een eenvoudiger systeem onvermijdelijk bepaalde groepen achteruitgaan. Dat zal bij hen weerstand oproepen – degenen die erop vooruitgaan, hoort men waarschijnlijk niet. Hierdoor zal de druk toenemen om nieuwe uitzonderingen te creëren, zodat het stelsel weer complexer wordt.

Vaak wordt maatwerk als uitweg uit dit dilemma genoemd. Door de uitvoerende professionals meer discretionaire bevoegdheden te geven, kunnen zij zelf beslissingen nemen op basis van hun professionele inzicht en is het toch mogelijk rekening te houden met de specifieke omstandigheden van individuen. Maar dan worden de aanspraken op en voorwaarden voor een uitkering of toeslag mede afhankelijk van het oordeel van de individuele uitvoerder. Dit kan leiden tot grote verschillen in aanspraken tussen burgers die zich in een bijna identieke situatie bevinden. Maatwerk staat haast per definitie op gespannen voet met rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, die

essentiële kenmerken van een rechtvaardig stelsel van sociale zekerheid zijn (vgl. De Beer, 2021).

Er is hier sprake van een trilemma: eenvoud, maatwerk en rechtszekerheid zijn niet tegelijkertijd te realiseren. Bij een fundamentele herziening van het stelsel zal een keuze moeten worden gemaakt over welke van deze doelen prioriteit krijgt en over ten aanzien van welk doel concessies worden gedaan. Zo lang men die keuze ontwijkt, zal een discussie over een hervorming van het stelsel verzanden in een poging om het onverzoenlijke te verzoenen.

6. Conclusie

Als ik na deze excursie van een halve eeuw hervormingen in de sociale zekerheid de balans opmaak, kan ik niet concluderen dat die balans naar de goede kant doorslaat. Het belangrijkste resultaat dat is geboekt, is dat de betaalbaarheid van het stelsel geen zorgen meer baart, hoewel beleidsmakers en politici dit nog altijd een belangrijk aandachtspunt lijken te vinden. De zorgen over een neerwaartse spiraal van oplopende uitkeringsaanspraken en -uitgaven en een afkalvend financieel en economisch draagvlak door een dalende arbeidsdeelname, die de WRR in 1990 uitsprak, zijn weggenomen. Het is een opmerkelijke prestatie dat ondanks de vergrijzing en de verdubbeling van het aantal AOW-uitkeringen de totale uitgaven aan sociale zekerheid als aandeel van het bbp sinds het midden van de jaren tachtig zijn gehalveerd en in deze eeuw stabiel zijn gebleven. Zoals uitgelegd is dit resultaat echter minstens zo zeer te danken aan de sterke stijging van de arbeidsparticipatie – die slechts voor een klein deel aan het stelsel zelf kan worden toegeschreven – als aan de bezuinigingen op de sociale zekerheid.

Door die bezuinigingen is er wel een prijs betaald in de vorm van minder herverdeling en minder solidariteit tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden. De werknemersverzekeringen bieden minder bescherming tegen een terugval in inkomen als gevolg van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid (horizontale herverdeling). Dit komt doordat zowel de toegangsdrempels zijn verhoogd als de uitkeringen minder genereus zijn geworden qua hoogte en duur. Op het eerste gezicht is de verticale herverdeling, bedoeld om armoede te voorkomen, wel in stand gebleven of zelfs versterkt. De officiële Nederlandse armoedecijfers laten, vooral in de meest recente jaren, zelfs een spectaculaire daling zien. Ik heb echter betoogd dat deze cijfers geen rekening houden met de stijging van het algehele welvaartsniveau en daarom een te rooskleurig beeld geven van de mate van verticale herverdeling. De afstand tussen het gemiddelde

huishoudensinkomen en de uitkeringen is juist aanzienlijk groter geworden – al was er in 2023, het laatste jaar waarvoor cijfers beschikbaar zijn, wel sprake van een daling. Daarmee kan worden geconcludeerd dat de mate van verticale herverdeling is afgenomen.

Minder nadruk op herverdeling werd gerechtvaardigd door de grotere nadruk op activering. Als meer mensen aan het werk zouden blijven of gaan, zou dit compensatie bieden voor de vermindering van de inkomensbescherming voor uitkeringsgerechtigden. Doordat de arbeidsdeelname in Nederland zo sterk is gestegen, lijkt de activering op het eerste gezicht zeer succesvol te zijn geweest. Deze stijging van de arbeidsparticipatie kan echter slechts in beperkte mate worden gerelateerd aan de hervormingen in de sociale zekerheid – met uitzondering van de verhoging van de AOW-leeftijd. Tegelijkertijd hebben alle pogingen om uitkeringsontvangers te stimuleren en te ondersteunen om (eerder) aan het werk te gaan, geen zichtbaar resultaat opgeleverd: de uitstroom naar werk laat voor alle uitkeringen waarvoor gegevens beschikbaar zijn, een neerwaartse trend zien. Dit is misschien wel de meest teleurstellende conclusie na zo'n drie decennia waarin activering een hoofddoelstelling van bijna alle wijzigingen in het stelsel was: dit heeft geen aantoonbaar effect gehad.

De talloze wijzigingen in het stelsel hebben het wel steeds complexer en daardoor minder uitvoerbaar gemaakt. Inmiddels zijn de negatieve gevolgen hiervan zo nadrukkelijk aan het daglicht gekomen, dat de noodzaak van minder complexiteit en grotere uitvoerbaarheid nu breed wordt onderschreven. Vooralsnog is op dit terrein echter geen substantiële vooruitgang geboekt. Dit komt vooral doordat hierbij pijnlijke keuzes moeten worden gemaakt. Vereenvoudiging en grotere uitvoerbaarheid hebben als consequentie dat sommige groepen achteruitgaan – omdat minder rekening wordt gehouden met hun specifieke omstandigheden – en dat staat ingrijpende wijzigingen vooralsnog in de weg. Het ware daarom wenselijk een brede discussie over de grondslagen van het stelsel te starten, waarin deze dilemma's onder ogen worden gezien en heldere keuzes worden gemaakt.

Tot slot: de veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid zijn in dit hoofdstuk beschreven vanuit een historisch perspectief: is men er vanaf het midden van de jaren tachtig meer of minder in geslaagd om de doelen van het stelsel te realiseren en aan de randvoorwaarden te voldoen? We kunnen het Nederlandse stelsel echter ook vanuit een internationaal vergelijkend perspectief bekijken. Dat dit tot een andere beoordeling van het stelsel kan leiden, wordt betoogd in de hiernavolgende reflectie van Ive Marx.

Referenties

AWVN (2014). *Een verantwoorde weg naar groei. Nieuw sociaal beleid voor Nederland*. Den Haag: AWVN.

Beer, P. de (2021). 'Maatwerk is geen oplossing'. *S&D* 78(5), 11-19.

Caminada, K., E. Jongen, W. Bos, M. van den Brakel & F. Otten, F. (2021). *Inkomen verdeeld. Trends 1977-2019*. Leiden: Universiteit Leiden/CBS.

Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport Commissie Regulering van Werk*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken

Cuelenaere, B., & T.J. Veerman (2011). *Onderzoek evaluatie WIA*. Leiden: Ecorys/Astri.

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

Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck & J. Myles (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Hemerijck, A., S. Ronchi & I. Plavgo, I. (2023). 'Social Investment as a Conceptual Framework for Analysing Well-being Returns and Reforms in 21st-Century Welfare States'. *Socio-Economic Review*, 21(1), 479-500.

Hirsch Ballin, E.M.H., A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (red.) (2021). *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*. Den Haag: Instituut Gak, Boom juridisch.

Jahoda, M. (1982). *Employment and Unemployment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Koning, P. (2021). 'Werkt de WIA? Over de benutting van verdiencapaciteit van arbeidsongeschikten'. In E.M.H. Hirsch Ballin, A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (red.) (2021). *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*. Den Haag: Instituut Gak, Boom juridisch, 199-218.

Korpi, W. (1985). 'Economic Growth and the Welfare State: Leaky Bucket or Irrigation System?' *European Sociological Review*, 1(2), 97-118.

Meerten, H. van, A. Wouters & J. van Zanden (2021). 'De Europese Pijler van Sociale Rechten: meerwaarde of dode letter?' In E.M.H. Hirsch Ballin, A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (red.) (2021). *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*. Den Haag: Instituut Gak, Boom juridisch, 219-234.

OECD (z.j.), Social Expenditure Database (SOCX). data-explorer.oecd.org.

OCTAS (2024). *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.* Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel. https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/rapporten/2024/02/29/bijlage-1-eindrapport-octas-toekomst-van-het-arbeidsongeschiktheidsstelsel

PwC (2025). *Feiten en effecten wet- en regelgeving op uitvoeringsorganisaties*. PwC.

SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vonk, G. (2021). 'De ontsporing van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen'. In E.M.H. Hirsch Ballin, A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (red.) (2021). *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*. Den Haag: Instituut Gak, Boom juridisch, 305-322.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990). *Een werkend perspectief.* 's-Gravenhage: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Sdu.

Databronnen

De kwantitatieve gegevens in dit hoofdstuk zijn uit uiteenlopende databronnen afkomstig, aangezien er niet één bron is die een compleet beeld geeft van de ontwikkelingen in de sociale zekerheid op langere termijn. Als basis heb ik de tijdreeksen sociale zekerheid van het CBS genomen (https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/03763/table?ts=1741766283409). Die geven echter geen compleet beeld van alle uitkeringsregelingen (zo zijn de uitgaven aan bijstandsuitkeringen alleen tot en met 1990 opgenomen) en bevatten een aantal inconsistenties. Aanvullende gegevens over uitgaven aan sociale uitkeringen zijn ontleend aan een andere CBS-tabel, namelijk die van overheidsuitgaven aan uitkeringen (https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85590NED/table?ts=1741766493433). Waar de CBS-cijfers niet compleet of niet consistent zijn, zijn gegevens ontleend aan overzichten van het UWV. Voor oudere jaren is gebruik gemaakt van de reeks Kroniek van de sociale verzekeringen (https://www.uwv.nl/nl/publicaties/cijfers/2008/kroniek-van-de-sociale-verzekeringen-2007) en voor meer recente jaren van de jaarlijkse uitgave Kwantitatieve informatie (https://www.uwv.nl/nl/publicaties/cijfers/2024/uwv-kwantitatieve-informatie-2023) en Tijdreeksen (https://www.uwv.nl/nl/publicaties/cijfers/2025/uwv-tijdreeksen-2024). De cijfers over de uitstroom uit een uitkering naar werk zijn berekend op basis van verschillende tabellen van UWV en CBS. De armoedecijfers zijn ontleend aan het CBS (https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83842NED/table?ts=1741767638966), het SCP (https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2024/10/17/de-nieuwe-methode-om-armoede-in-nederland-te-meten/Armoede-In-Nederland-2018-2023.ods) en Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li05/default/table?lang=en&category=livcon.ilc.ilc_ip.ilc_li).

Belgische spiegel: De vloek van de uitmuntende imperfectie

Ive Marx

Paul de Beers bijdrage over de stand van de sociale zekerheid in Nederland is naar goede gewoonte helder, degelijk gedocumenteerd en geopinieerd. Mooi, want dat maakt het schrijven van een reactie des te makkelijker. Pauls bijdrage verdedigt namelijk een stelling waar ik het volstrekt mee oneens ben. Dat is zelfs te zacht uitgedrukt. Ik vind haar ronduit verbijsterend.

Ik zal zo dadelijk zeggen waarom dat zo is maar ik wil ook meteen al meegeven dat ons verschil in appreciatie van Nederland me ook tot reflectie heeft gebracht. Waarom is Paul zo kritisch, vraag ik me af? En waarom zijn zoveel van zijn Nederlandse collega's ook zo kritisch over hun eigen land, dat naar internationale maatstaven één van de grootste economische en sociale succesverhalen ooit mag genoemd worden? Het brengt me tot wat ik de vloek van de uitmuntende imperfectie zou willen noemen.

Maar eerst die centrale stelling. Paul concludeert aan het eind van zijn bijdrage 'Als ik na deze excursie van een halve eeuw hervormingen in de sociale zekerheid de balans opmaak, kan ik niet anders dan concluderen dat die balans niet naar de goede kant doorslaat.'

De internationale waarnemer die Pauls bijdrage leest en er vervolgens de internationale vergelijkende statistieken bijhaalt zal niet goed weten wat hij of zij leest.

Laten we daarom eerst even Nederland in vergelijkend perspectief plaatsen.

Nederland is een economisch succesverhaal. Nederlanders hebben gemiddeld een hogere levensstandaard dan de meeste Europeanen, met inbegrip van hun Duitse en Belgische buren. De Nederlandse economie groeit niet alleen sterker dan die van vele vergelijkbare landen, maar ze is ook behoorlijk innovatief, veerkrachtig en ecologisch duurzaam volgens tal van indicatoren, of die nu door de OESO, Eurostat, het IMF of de Verenigde Naties worden geproduceerd.

De overheidsboekhouding oogt eenvoudigweg fabelachtig. De Nederlandse overheidsfinanciën behoren tot de meest gezonde binnen de OESO. Van een staatsschuld van 43 procent en een tekort van iets meer dan 2 procent van bbp kunnen wij alleen maar dromen in België. Nederland is véél beter

in staat de kosten van de vergrijzing op te vangen dan de meeste andere Europese landen, hoewel de Nederlanders zich daar zelf zorgen om maken.

Die voorbeeldige overheidsfinanciën zijn het resultaat van een bij momenten obsessieve calvinistische zuinigheid. Maar ze zijn ook een resultaat van een al even fenomenaal succesvol tewerkstellingsbeleid.

Tot in de jaren zeventig had Nederland een lagere werkzaamheidsgraad dan België. Er heerste massale werkloosheid. Tegen de jaren tachtig was Nederland bovendien ziek, in de memorabele woorden van Ruud Lubbers. Veel Nederlanders zaten in de arbeidsongeschiktheid.

Wassenaar was een eerste keerpunt. In de jaren negentig ging het roer helemaal om. 'Werk, werk en werk' waren de drie voornaamste prioriteiten (al even calvinistisch) van de 'paarse' regeringen onder Wim Kok. Wel, die drie prioriteiten werden gerealiseerd met een succes waar Kok zelf nooit van had durven dromen, vermoed ik.

Nederland heeft vandaag zowat de hoogste werkzaamheidsgraad ter wereld en zowat de laagste werkloosheid. We spreken hier dus over volledige tewerkstelling in een situatie waar 84 procent van de bevolking op actieve leeftijd op één of andere manier aan de slag is. Keynes had dit nog moeten meemaken. Er wordt wel eens schamper gedaan over de vele deeltijdbanen en het hoge aantal (schijn-)zelfstandigen, maar volgens de cijfers van Eurofound zijn de jobkwaliteit en werktevredenheid erg hoog in Nederland. Op de *job quality index* van Eurofound scoort Nederland in de top drie van de Europese Unie, samen met Denemarken en Zweden.

Het Nederlandse tewerkstellingswonder heeft een ander wonder gebracht. Een vermindering van sociale uitgaven die je met verstomming slaat. Paul de Beers bijdrage laat zien dat de uitgaven voor sociale uitkeringen als percentage van het bbp zijn gehalveerd sedert midden jaren tachtig. Gehalveerd! Hoewel het totale volume uitkeringstrekkers relatief stabiel bleef. Dat komt omdat Nederland de transitie heeft gemaakt naar een combinatiemodel waarbij meer mensen een arbeidsinkomen en een uitkering combineren. Dat is goed voor die mensen en het is goed voor de overheidsboekhouding.

Nu komt het meest indrukwekkende. Nederland is erin geslaagd de uitgaven voor sociale uitkeringen te halveren zonder hiervoor een sociale prijs voor te betalen. Paul schrijft zelf dat de armoede onder de uitkeringsgerechtigden sinds de jaren negentig 'spectaculair is gedaald.'

Ik sluit me aan bij zijn kanttekening dat de officiële armoededefinitie van het SCP een te rooskleurig beeld geeft van de armoede, vooral onder bijstandontvangers. De Commissie sociaal minimum onder voorzitterschap van Godfried Engbersen laat dat ook zien.

Maar kijk naar de sociale indicatoren die opgenomen zijn in het sociale scorebord van Eurostat om de sociale situatie in de EU-lidstaten te meten en te vergelijken, met focus op de principes van de Europese Pijler van Sociale Rechten. Nederland scoort bij de top van de EU op zowat elke indicator in dat scorebord.

Volgens de laatste cijfers scoort Nederland het derde laagste in de EU op het risico op armoede en sociale uitsluiting (15,4 procent versus een EU-gemiddelde van 21 procent). Slechts 3 procent van de Nederlanders loopt risico op ernstige materiële en sociale deprivatie. Kort gezegd, echte, diepe armoede bestaat in Nederland nauwelijks nog.

Betaalbare huisvesting wordt algemeen als een groot probleem gezien. Het was een prominent thema de voorbije verkiezingscampagne. Maar 'overmatige huisvestingskost' is één van de indicatoren in het sociale scorebord en ook daar scoort Nederland beter dan het EU gemiddelde. 7 procent van de Nederlanders werd in 2024 geconfronteerd met een overmatige huisvestingskost, zowat hetzelfde percentage als in België. Dat is best wat, maar een dergelijk percentage nuanceert ook enigszins de schaal van het probleem.

Volgens het *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions* (2024) blijft het institutioneel vertrouwen hoog, ondanks de schokgolf die de toeslagenaffaire teweegbracht. Zowat 8 op 10 Nederlanders is tevreden met de administratie, aanzienlijk hoger dan het OESO-gemiddelde.

Dus, samengevat heeft Nederland

– een bijzonder performante economie;
– overheidsfinanciën die tot de meest gezonde, houdbare van de OESO behoren;
– zowat de hoogste tewerkstellingsgraad in de rijke wereld, de laagste werkloosheid en hoge jobkwaliteit;
– spectaculaire kostenbeheersing in de sociale zekerheid;
– niettemin topprestaties op zowat elke denkbare sociale indicator, met inbegrip van armoede en deprivatie;
– hoog institutioneel vertrouwen (ondanks politieke turbulentie).

En toch concludeert Paul de Beer: 'Als ik na deze excursie van een halve eeuw hervormingen in de sociale zekerheid de balans opmaak, kan ik niet anders dan concluderen dat die balans niet naar de goede kant doorslaat.'

Het is een waarlijk verbijsterende conclusie. Daarin staat hij merkwaardig genoeg niet alleen. In een recent paper over de evolutie van de bijstand in Nederland is Benedikt Goderis van het SCP ook behoorlijk kritisch. Koen Caminada en Kees Goudswaard wijzen op de ontoereikendheid van de

bijstandsuitkeringen, de problematische werkprikkels en de complexiteit van het Nederlandse stelsel met al haar toeslagen. Op conferenties over sociaal beleid hoor je Nederlandse onderzoekers steevast erg kritisch zijn over hun land. In zijn bijdrage is Romke van der Veen ietwat positiever: 'De resultaten van deze ontwikkelingen in Nederland zijn niet direct negatief.' Dat is vermoedelijk zowat het meest positieve wat Nederlandse auteurs in deze bundel over Nederland schrijven.

Ook de Nederlandse bevolking staat niet exact te jubelen bij al die prachtige realisaties.

Het Nederlandse 'mirakel', in de woorden van Jelle Visser en Anton Hemerijck, is ondanks alle succes en internationaal applaus snel in heel turbulent politiek vaarwater gekomen. Eerst was het Pim Fortuyn die onvrede en ressentiment wist te capteren. Daarna kwamen Thierry Baudet, Geert Wilders, Pieter Omtzigt en tal van anderen. Anti-establishmentpartijen schieten als tulpen uit de Nederlandse poldergrond.

Waarom dan toch al dat onbehagen? De toeslagenaffaire was een politieke calamiteit. Terecht, want er kwamen perfide praktijken en mistoestanden aan het licht die Den Haag deden daveren. Racistische algoritmes en kil, wreedaardig ambtelijk machtsmisbruik brachten miserie bij mensen die net het meest nood hadden aan een helpende en integere overheid.

Maar tegelijkertijd kan een schandaal als dit maar zoveel deining veroorzaken – tot en met de val van een kabinet – omdat de Nederlanders bijzonder hoge verwachtingen hebben van hun overheid. Ze leven in een land dat spectaculair goed wordt bestuurd. Maar uitmuntend is niet perfect, dat is waar. Je kan jezelf afvragen of het ooit goed genoeg zal zijn in Nederland.

3. De toekomst van de sociale zekerheid als herverdelingsinstrument

Koen Caminada & Kees Goudswaard

Samenvatting
Het stelsel van sociale zekerheid leidt tot een aanzienlijke herverdeling van inkomens van rijk naar arm en – in het verlengde daarvan – tot een aanzienlijke vermindering van de armoede. Ons onderzoek laat zien dat door sociale uitkeringen en belastingen de ongelijkheid met ongeveer de helft afneemt en de armoede zelfs met ongeveer twee derde. Die prestaties zijn goed te noemen, ook in Europees vergelijkend perspectief. De armoede in Nederland is relatief laag. Wel zijn er enkele lidstaten die de armoede nog effectiever terugdringen door middel van sociale uitgaven.
De grenzen van de herverdeling lijken echter om drie redenen in zicht te komen. De toenemende ongelijkheid van marktinkomens vraagt steeds meer herverdeling, met stijgende collectieve lasten als gevolg, zeker in het licht van de doorgaande vergrijzing. Op de laagste inkomens gerichte uitkeringen en toeslagen verhogen de marginale druk fors, waardoor de participatieprikkels afnemen. Verder brengen deze regelingen grote complexiteit met zich mee, zowel voor de burger als voor de uitvoering.
Vereenvoudiging van het stelsel van inkomensondersteuning en verlaging van de marginale druk zijn lastig te combineren met armoedebestrijding, maar het is zeker niet onmogelijk. In dit hoofdstuk worden enkele aanzetten tot een bredere hervorming besproken. Een dergelijke hervorming heeft echter onvermijdelijk uiteenlopende inkomenseffecten en vereist mede daarom politieke moed en daadkracht. In ieder geval zal het activerend arbeidsmarktbeleid moeten worden versterkt.

1. Inleiding

Volgens een traditionele omschrijving is het stelsel van sociale zekerheid erop gericht om mensen bescherming te bieden tegen de onzekerheid van het bestaan (Veldkamp, 1984). In het verlengde daarvan is armoedebestrijding een centrale doelstelling van de sociale zekerheid (Goudswaard, De Kam & Sterks, 2000). Herverdeling van inkomen is daartoe een belangrijk instrument. Bij veel socialezekerheidsregelingen, waaronder de AOW, de bijstand

en de toeslagen, staat dit doel voorop. De Nederlandse verzorgingsstaat kende na de Tweede Wereldoorlog imposante prestaties met betrekking tot het bieden van bestaanszekerheid: de armoede is, over een langere periode bezien, sterk teruggedrongen. De inkomensongelijkheid wordt door het stelsel van sociale zekerheid met circa de helft gereduceerd, waardoor Nederland een relatief gelijkmatige inkomensverdeling kent.

Tegelijkertijd is de verzorgingsstaat, in het bijzonder vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw, ook onderhevig geweest aan kritiek. Deze kritiek richtte zich op zaken als financiële houdbaarheid, negatieve gedragseffecten zoals inactiviteit en calculerend gedrag, en op problemen in de uitvoering. De nadruk in de sociale zekerheid kwam meer te liggen op arbeidsparticipatie en activering van mensen. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de veranderde naamgeving van diverse regelingen, zoals de Participatiewet en de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (Wia) en de introductie van vormen van actief arbeidsmarktbeleid. Het participatiebeleid kan succesvol worden genoemd: Nederland behoort tot de Europese landen met de hoogste arbeidsparticipatie, in het bijzonder door de toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen. Wel heeft de sterk toegenomen groei van de participatie vooral betrekking op zzp'ers en flexibele banen die duidelijke nadelen kennen, waaronder financiële bestaansonzekerheid.

De laatste jaren is de aandacht juist weer sterker gericht op bestaanszekerheid, mede vanwege zorgen over de ontwikkeling van de armoede, waaronder in het bijzonder kinderarmoede. Dat is terug te zien in het politieke debat (Hoofdlijnenakkoord, 2024), in de wetenschap (Caminada & Goudswaard, 2023) en in de rapportage van de Commissie sociaal minimum (2023). In dat kader zijn verschillende maatregelen getroffen, zoals verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen en verhoging van toeslagen.

De vraag kan echter worden gesteld of de grenzen van de inkomensherverdeling niet in zicht komen. De verdeling van de primaire inkomens (marktinkomens) is steeds schever geworden (Vethaak & Jongen, 2024), waardoor er steeds meer herverdeling nodig is om de verdeling van secundaire inkomens (besteedbare inkomens) constant te houden. Dat zou een structureel opwaarts effect op de belasting- en premiedruk geven en de houdbaarheid van de sociale zekerheid onder druk zetten. Daarnaast bestaat er een fundamenteel dilemma als het gaat om inkomensherverdeling en armoedebestrijding (Cantillon, 2022). Om de ongelijkheid te verminderen en armoede te bestrijden is het enerzijds logisch om te kiezen voor gerichte inkomensafhankelijke regelingen, zoals de bijstand en de toeslagen. Anderzijds leiden deze inkomensafhankelijke regelingen tot een

hoge marginale druk op een inkomensstijging (de zogeheten armoedeval), hetgeen de participatieprikkels verzwakt en daarmee een negatief effect heeft op de arbeidsmarkt. Ten slotte brengen op de laagste inkomens gerichte regelingen doorgaans grote complexiteit met zich mee, zowel voor de burger als voor de uitvoering. De toeslagenaffaire is daar een treurig voorbeeld van.

In deze bijdrage beschrijven we de herverdeling en armoedereductie door het stelsel van sociale zekerheid, analyseren de effecten daarvan en schetsen we mogelijke toekomstperspectieven. In paragraaf 2 brengen we de herverdeling en armoedereductie door sociale zekerheid (en belastingen) in Nederland over een lange periode in kaart. Paragraaf 3 bevat een internationale vergelijking. In paragraaf 4 analyseren we de problemen die gepaard gaan met een toenemende inzet van de sociale zekerheid als herverdelingsinstrument. Tenslotte schetsen we in paragraaf 5 mogelijke toekomstperspectieven.

2. Inkomensherverdeling en armoedereductie in Nederland

2.1. Inkomensherverdeling

Inkomensherverdeling kan zowel horizontaal als verticaal plaatsvinden. Bij verticale herverdeling gaat het om inkomensherverdeling tussen huishoudens of individuen in verschillende inkomensklassen. Herverdeling van rijk naar arm vindt plaats wanneer op hogere inkomens per saldo meer premies en belastingen in mindering worden gebracht en lagere inkomens per saldo meer uitkeringen ontvangen. Horizontale herverdeling heeft betrekking op de overheveling van inkomen van het ene huishouden (of individu) naar het andere binnen dezelfde inkomensklasse, bijvoorbeeld van gezonden naar zieken of van huishoudens zonder, naar huishoudens met kinderen. De wijze waarop en de mate waarin herverdeling plaatsvindt verschilt per socialezekerheidsregeling.

Gelet op de aard en de vormgeving van de regelingen mag bij de volksverzekeringen en de sociale voorzieningen een verticale herverdeling van inkomens worden verwacht. Naarmate de uitkeringen meer op de laagste inkomensgroepen zijn gericht (bijstand) zal de verticale herverdeling sterker zijn. Voorts kan verwacht worden dat financiering van een regeling uit belastingmiddelen sterker bijdraagt aan verticale herverdeling dan financiering uit premiemiddelen, omdat bij de premieheffing een inkomensgrens geldt en bij de belastingheffing niet.

Bij de werknemersverzekeringen gaat het, gelet op het gehanteerde equivalentiebeginsel, primair om horizontale herverdeling van inkomens. Er vindt wel verticale herverdeling plaats wanneer bijvoorbeeld lagere inkomensgroepen relatief vaker een beroep doen op een uitkering krachtens de werknemersverzekeringen.

Sinds 1977 is de inkomensongelijkheid in Nederland toegenomen, maar die toename vond vooral plaats vóór 1990. Sinds 1990 zijn de inkomensverschillen vrijwel stabiel. De ongelijkheid in primaire inkomens (marktinkomens) is wel toegenomen (Caminada et al., 2021b). We analyseren de herverdeling door inkomensoverdrachten met behulp van de *budget incidence*-methode (cf. Musgrave, Case & Leonard, 1974), zoals beschreven in Caminada et al. (2021). Daarbij vergelijken we de ongelijkheid van de primaire inkomens en de besteedbare inkomens. Als gevolg van verstrekte sociale uitkeringen en betaalde belastingen en premies wordt de ongelijkheid van het primaire inkomen naar het besteedbaar inkomen sterk verminderd. Tabel 1 laat zien dat de Gini-coëfficiënt – de meest gebruikte maatstaf voor inkomensongelijkheid – in 2019 met 47 procent afneemt door herverdeling. Met behulp van een decompositiemethode kunnen we ook de herverdelende werking van specifieke regelingen analyseren (zie Wang, Caminada & Goudswaard, 2012 en Wang, Caminada & Goudswaard, 2014). De sociale uitkeringen, en dan met name de AOW-uitkeringen en aanvullende pensioenen, zorgen samen voor driekwart van de afname in de ongelijkheid. De inkomensheffingen dragen voor een kwart bij aan de totale herverdeling. Van de overige sociale uitkeringen dragen de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de bijstand ook nog vrij substantieel bij aan de reductie van inkomensongelijkheid (respectievelijk 6 en 8 procent). De overige sociale uitkeringen dragen slechts in geringe mate bij aan de herverdeling van inkomens.

Bij deze analyse zijn de aanvullende pensioenen meegenomen als inkomensoverdrachten. Daar wordt in de literatuur verschillend tegenaan gekeken. De aanvullende pensioenen kunnen, gezien de kapitaaldekkingsfinanciering, ook worden gezien als een herverdeling van inkomen over de levensloop van dezelfde persoon. Als belangrijk onderdeel van de sociale zekerheid hebben wij de aanvullende pensioenen toch meegenomen in deze analyse. Zonder de aanvullende pensioenen zou de herverdeling tussen primair en besteedbaar inkomen met ongeveer een vijfde afnemen.

Tabel 1 laat ook voor de periode 1977-2019 het traject van primair naar besteedbaar inkomen zien. De herverdelende werking van sociale uitkeringen en inkomensheffingen blijkt over de gehele periode redelijk stabiel te zijn. Wel zien we een afname van de herverdeling sinds 1985, toen de herverdelende werking van het stelsel het grootst was. Sindsdien is met name

Tabel 1. Inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland, 1977-2024

	1977	1985	1990	2000	2000	2011	2011	2019	2024
Gini primair inkomen (a)	0,459	0,514	0,516	0,511	0,514	0,537	0,545	0,544	0,559
-/- herverdeling via sociale uitkeringen (a-b)	0,163	0,210	0,198	0,184	0,183	0,191	0,193	0,186	0,185
Gini bruto-inkomen (b)	0,296	0,304	0,319	0,326	0,331	0,346	0,352	0,358	0,374
-/- herverdeling via inkomensheffingen (a-c)	0,059	0,067	0,052	0,066	0,062	0,064	0,064	0,067	0,066
Gini besteedbaar inkomen (c)	0,238	0,237	0,266	0,260	0,270	0,282	0,288	0,291	0,308
Absolute herverdeling (a-c)	0,221	0,277	0,250	0,250	0,244	0,255	0,257	0,253	0,251
Relatieve herverdeling: (a-c)/a*100	48%	54%	48%	49%	47%	47%	47%	47%	45%
Onderdelen herverdeling (aandelen)									
AOW-uitkeringen	35%	28%	30%	30%	30%	34%	34%	35%	
Aanvullende pensioenuitkeringen	15%	17%	19%	23%	24%	27%	27%	26%	
Loon- en inkomstenbelasting	16%	10%	11%	12%	12%	15%	15%	16%	
Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	12%	11%	11%	8%	8%	7%	7%	6%	
Bijstand	8%	16%	12%	8%	8%	7%	8%	8%	
Werkloosheidsuitkeringen	1%	1%	3%	2%	2%	3%	3%	2%	
Huursubsidie/toeslag/rijksbijdrage eigen woning	1%	2%	2%	3%	3%	3%	3%	4%	
Studietoelage en tegemoetkoming studiekosten	0%	1%	3%	2%	1%	2%	2%	1%	
Kinderbijslag	3%	3%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	
AWW/ANW	4%	3%	3%	2%	2%	1%	1%	0%	
Overig (inclusief premies) [a]	4%	7%	4%	9%	7%	1%	0%	3%	

[a] Regelingen met een klein herverdelend effect zijn hier samengenomen. De Gini is hier niet genormaliseerd.
Bron: Caminada et al. (2021b) voor de reeks 1977-2019 en CBS Statline voor datajaar 2024.

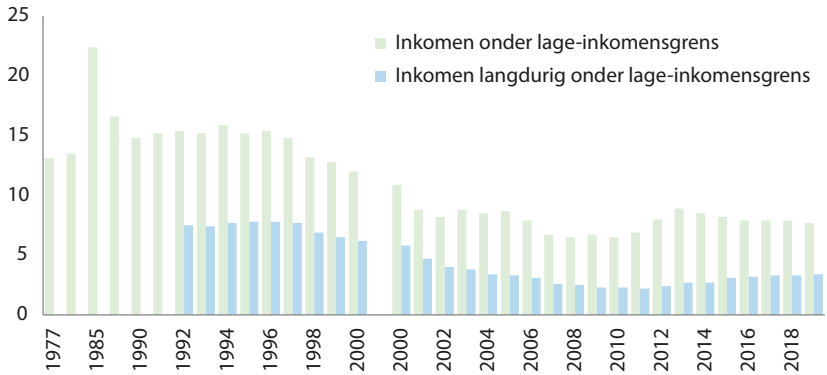
de herverdelende werking van sociale uitkeringen gedaald. Er zijn ook enige verschillen als het gaat om specifieke regelingen. Zo is de herverdelende werking van de AOW en aanvullende pensioenen geleidelijk toegenomen van 45 procent in 1985 naar 61 procent in 2019. Dat komt doordat er door vergrijzing steeds meer mensen een aanvullend pensioen hebben. Ook de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen speelt een rol. Zij bouwen steeds vaker en meer aanvullend pensioen op (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020). Tussen 2011 en 2019 stagneerde de herverdelende werking van aanvullende pensioenen, aangezien er in deze periode veel pensioenen werden gekort, dan wel niet of beperkt geïndexeerd werd. De bijstand en de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn na 1985 minder belangrijk geworden in termen van vermindering van de inkomensongelijkheid: een afname van 16 respectievelijk 11 procent in 1985 naar 8 respectievelijk 6 procent in 2019. Ook de kinderbijslag is minder herverdelend geworden.

De loon- en inkomstenbelasting is sinds 1985 progressiever geworden. Dit komt onder andere door de beleidsmatige verhogingen van de diverse heffingskortingen en het inkomensafhankelijk maken van heffingskortingen sinds de invoering van de Wet Inkomstenbelasting 2001 hebben hieraan bijgedragen (Caminada & Stevens, 2017).

2.2. Armoede

In Nederland is armoede door het sociale vangnet geen kwestie van fysiek overleven. Armoede staat veeleer in relatie tot het algemeen welvaartsniveau van de samenleving. Armoede, of beter gezegd inkomensarmoede, komt dan neer op het hebben van onvoldoende geld (inkomen) om een bepaald consumptieniveau te realiseren dat in Nederland als minimaal noodzakelijk wordt geacht. Hiervoor zijn verschillende inkomensafbakeningen mogelijk. Het CBS heeft lange tijd de lage-inkomensgrens gehanteerd. Deze grens is afgeleid van het bijstandsniveau voor een alleenstaande in 1979, toen dit in koopkracht het hoogst was. In 2021 lag de lage-inkomensgrens op 13.500 euro per jaar (1.130 euro per maand), hetgeen overeenkomt met de koopkracht van een bijstandsuitkering voor een alleenstaande. Daarnaast kennen we de beleidsmatige inkomensgrens, de Europese armoedegrens en de budgetgrens die het Sociaal en Cultureel Planbureau (Soede, 2006) gebruikt om inkomensarmoede in beeld te brengen. Recent heeft het SCP, in samenwerking met het CBS en het NIBUD, een nieuwe armoededefinitie geïntroduceerd op basis van het advies van de Commissie sociaal minimum (2023). De definitie richt zich op wat mensen minimaal nodig hebben om volwaardig mee te doen in de samenleving op basis van minimumvoorbeeldbegrotingen van

Figuur 1. Huishoudens met (langdurig) inkomen onder de lage inkomensgrens CBS



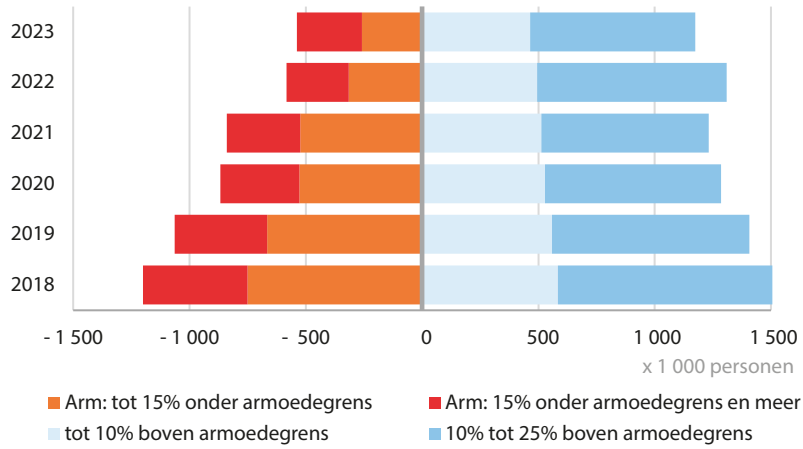
Bron: Otten, Arts, Caminada & Goudswaard (2021)

het NIBUD. De nieuwe methodiek onderscheidt zich door niet alleen naar het inkomen te kijken, maar ook naar de werkelijke uitgaven aan wonen en energie, evenals het financiële vermogen van huishoudens. Er wordt rekening gehouden met de daadwerkelijke kosten die huishoudens maken voor huur, hypotheek en energielasten. Hierdoor kunnen huishoudens met relatief hoge woonlasten eerder als arm worden aangemerkt als zij na deze uitgaven onvoldoende middelen overhouden voor andere noodzakelijke kosten (Centraal Bureau voor de Statistiek, NIBUD & Sociaal Cultureel Planbureau, 2024).

In grote lijnen volgt de ontwikkeling van de armoede (ofwel het armoederisico) op basis van de lage-inkomensgrens sinds 1977 de conjunctuur: in tijden van economische neergang stijgt de kans op armoede, in tijden van economische voorspoed daalt de armoedekans. In de vorige eeuw piekte het armoederisico van huishoudens in 1985 op het historisch hoge niveau van 22,5 procent; zie figuur 1. Dat was pal na de economische crisis 1981-1983. Met de eind jaren tachtig ingezette verbetering van de economie begon ook het armoederisico weer te dalen om in de jaren negentig van de vorige eeuw op gemiddeld bijna 15 procent uit te komen. Inmiddels is het percentage huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens vrijwel gehalveerd naar 7,7 procent in 2019. Opvallend is dat sinds 2011 het aandeel huishoudens met een langdurig laag inkomen vrijwel voortdurend is toegenomen (van 2,2 naar 3,4 procent in 2019).

Figuur 2 laat de omvang en de spreiding rond de armoedegrens zien op basis van de nieuwe armoededefinitie. De nieuwe armoedegrens gaat uit van minimale levensbehoeften die ruimte bieden voor het kunnen betalen van de vaste lasten en de boodschappen, en ook voor sociale participatie,

Figuur 2. Spreiding rond de nieuwe armoedegrens, 2018-2023



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, NIBUD & Sociaal en Cultureel Planbureau (2024)

zoals het lidmaatschap van een vereniging, het ontvangen van bezoek, een uitje of een weekje vakantie (Centraal Bureau voor de Statistiek, NIBUD & Sociaal en Cultureel Planbureau, 2024).

Er zijn cijfers beschikbaar vanaf 2018, gebaseerd op een nieuwe norm. In dat jaar leefden 1,2 miljoen mensen in armoede: zij hadden zowel een te laag inkomen als weinig spaargeld en andere bezittingen. Daarnaast woonden 1,5 miljoen mensen in huishoudens met een laag inkomen tot maximaal 25 procent boven de armoedegrens.

In de jaren daarna zijn deze aantallen gedaald. In 2023 leefden nog 540.000 mensen in armoede. Vooral het aantal mensen met een inkomenstekort tot maximaal 15 procent onder de armoedegrens is sinds 2018 sterk afgenomen. Dit komt mede doordat personen in bijstandsafhankelijke huishoudens nu vaker een inkomen hebben dat net boven de armoedegrens ligt, terwijl zij eerder juist vaak een klein tekort hadden.

Ook het aantal mensen met een laag inkomen tot 25 procent boven de armoedegrens is tussen 2018 en 2023 met 37 procent gedaald: van 2,7 miljoen naar 1,7 miljoen personen.

In lijn met de sterke herverdeling door sociale uitkeringen en belastingen zorgt het sociale stelsel ook voor een aanzienlijke vermindering van de armoede. Uitgaande van de Europese armoedegrens (minder dan 60 procent van het mediane gestandaardiseerde inkomen) bedroeg de armoede in 2024 36,6 procent op basis van marktinkomens. Na inkomensoverdrachten was de armoede teruggedrongen tot 12,1 procent, een afname van 24,5 procentpunt.

Anders gezegd, het sociale stelsel zorgde voor een reductie van de armoede van circa 67 procent.

3. Sociale zekerheid en armoede in de EU

Armoedebestrijding is langzamerhand een expliciete Europese doelstelling geworden. In 2000 heeft de Europese Raad in de Lissabonagenda vastgelegd dat naast economische groei de sociale cohesie in de Europese Unie moet worden versterkt. Minder armoede werd als cruciaal beschouwd om een grotere sociale cohesie te bereiken. Zo heeft de Lissabonagenda de belangstelling voor armoedebestrijding in de EU hernieuwd. In 2010 werd de Lissabonagenda opgevolgd door de strategie Europa 2020 en vervolgens door het Actieplan voor de Europese Sociale Pijler van Sociale Rechten (2021). In dit actieplan wordt als doelstelling gehanteerd dat het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd tegen 2030 met ten minste 15 miljoen wordt verminderd; zie hierna.

Lidstaten zijn in beginsel autonoom als het gaat om de inrichting van de stelsels van sociale zekerheid en dus ook als het gaat om de armoedebestrijding. Toch is er in toenemende mate sprake van een commitment aan gemeenschappelijke doelstellingen en coördinatie van het beleid. Sinds 2010 is het European Semester van toepassing. Een jaarlijkse cyclus van economische, budgettaire en structurele beleidscoördinatie, waar het sociaal beleid onderdeel van uitmaakt. Sindsdien maakt sociaal beleid deel uit van de coördinatie van fiscaal en economisch beleid in het kader van het Europees semester. De lidstaten kwamen overeen economische en arbeidsmarkthervormingen door te voeren om inclusieve groei te ondersteunen. Door middel van aanwijzingen stelt de EU de lidstaten in staat gebruik te maken van de ervaringen van andere lidstaten. Dit zogenoemde beleidsleren kan ook van toepassing zijn op de armoedebestrijding.

3.1. Ontwikkeling armoede

Hoewel de EU sinds de Europa 2020-strategie een breder armoedeconcept hanteert,[1] beperken wij ons tot de inkomensarmoede op basis van de eerdere

1 Het nieuwe EU-criterium voor armoede en/of sociale uitsluiting is een combinatie van drie indicatoren: 1) het gestandaardiseerde beschikbare huishoudinkomen is lager dan 60 procent van het mediane inkomen ('at risk of poverty'), 2) mensen zijn ernstig beperkt in de aanschaf van gangbare goederen en diensten ('severe material deprivation') en 3) er is sprake van een

EU-definitie: minder dan 60 procent van het mediane beschikbare huishoudinkomen (gestandaardiseerd). Deze keuze is noodzakelijk omdat we de terugdringing van armoede willen analyseren vanaf de Lissabonagenda in 2000 en alleen deze indicator over alle jaren is gemeten. Bovendien is inkomensarmoede ook bij de Europa 2020-strategie de kernmaat gebleven, die een centrale rol speelt in de beoordeling van het gevoerde sociale beleid.

Het risico op armoede is in de Europese Unie gestegen sinds 2005, gemiddeld van 15,3 procent in 2005 naar 15,5 procent in 2024.[2] In 14 van die 27 lidstaten is de inkomensarmoede in 2024 hoger dan in 2005. Gemiddeld steeg de inkomensarmoede met 0,2 procentpunt sinds 2005, met name in Zweden (+5,3), Luxemburg (+4,4) en Duitsland (+3,3). Slechts tien lidstaten realiseerden sinds 2005 een daling van de inkomensarmoede, in het bijzonder Ierland (-7,7), Polen (-7,2), België (-3,3) en Portugal (-2,8). De stijging van de armoede sinds 2005 is teleurstellend gezien het feit dat armoedebestrijding een expliciete EU-doelstelling was.

3.2. Armoedereductie

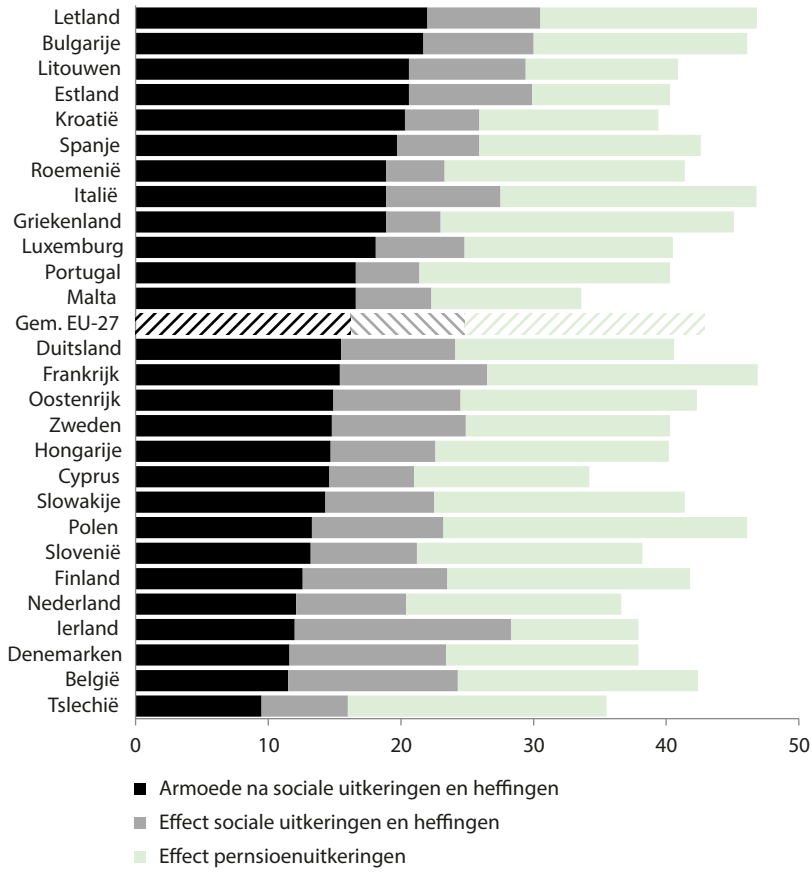
Omdat armoede een multidimensionaal probleem is (Kakwani & Silber, 2007), kunnen meerdere beleidsstrategieën worden gekozen om armoede te lijf te gaan, waaronder inkomensbeleid, het verbeteren van onderwijs, het verbeteren van kansen op werk en het verkleinen van ongelijkheid in gezondheid. Inkomensbeleid kan worden gezien als de meest directe methode van armoedebeleid. Wij analyseren de terugdringing van inkomensarmoede via sociale uitkeringen en belastingen in de EU-lidstaten voor de periode 2005-2024, ook in vergelijking met niet-EU-landen. Daarbij gebruiken we net als in paragraaf 2 de *budget incidence*-methode, zoals beschreven in Caminada et al. (2019 en 2021a) en Caminada & Goudswaard (2020). Van de EU-armoedegrens, zijn gegevens van Eurostat (ECHP/EU-SILC) beschikbaar voor de periode 2005-2024. We laten de inkomensoverdrachten met en zonder de aanvullende pensioenen zien (zie paragraaf 2).

Een volgende stap is dat we de armoedereductie door inkomensoverdrachten relateren aan de omvang van de sociale uitgaven, om op die manier een indicator voor de effectiviteit van de armoedebestrijding te ontwikkelen. Veel

lage werkintensiteit, dat wil zeggen dat volwassen huishoudleden in het vorig jaar minder dan 20 procent van hun totale potentiële arbeidstijd werkzaam zijn geweest ('low work intensity').

2 Er is gekozen voor de periode 2005 tot en met 2024, omdat er een breuk in de tijdreeks is van armoede-indicatoren. Tot 2001 werden gegevens verstrekt door de European Community Household Panel survey (ECHP). Sinds 2005 verstrekken alle EU-landen gegevens uit de nieuwe statistieken van de Europese Unie over inkomens en levensomstandigheden (EU-SILC).

Figuur 3. Effect armoedereductie via sociale uitkeringen en inkomensheffingen in de zevenentwintig lidstaten van de EU, totale bevolking, 2024



Bron: Eurostat EU-SILC (2025); eigen berekeningen

studies laten zien dat er een sterk negatief verband bestaat tussen relatieve armoede en sociale uitgaven in Europese landen (OECD, 2008; Nolan & Marx, 2009). Echter, in de meeste studies wordt een indicator gebruikt – de bruto sociale uitgaven aan sociale uitkeringen – die op verschillende manieren problematisch is. Zo wordt de hoogte van de uitgaven tot op zekere hoogte bepaald door de hoogte van de werkloosheid en de demografische structuur in een land; die weerspiegelt dus niet volledig de sociale beschermingsniveaus. Ook zijn de meeste analyses van sociale bescherming alleen gericht op publieke regelingen. Maar sociale inkomensoverdrachten zijn niet beperkt tot het publieke domein; allerlei soorten private arrangementen kunnen substituten zijn van publieke programma's (Caminada & Goudswaard,

2005). Daarnaast maken verschillen in de fiscale behandeling van sociale uitgaven internationale vergelijkingen van socialezekerheidsstelsels lastig. In deze studie zullen we niettemin de meest recente gegevens van de OESO over deze bruto publieke sociale uitgaven gebruiken. De reden is dat data van netto-uitgaven op programmaniveau helaas niet beschikbaar zijn, en dergelijke data zijn wel nodig voor onze analyse.

In elk land verminderen sociale uitkeringen van overheden, na aftrek van inkomensheffingen, de relatieve inkomensarmoede. Dit wordt getoond in figuur 3 voor de zevenentwintig lidstaten van de EU. In elk land worden deze armoedecijfers berekend met dezelfde inkomensdrempel, namelijk de nationaal gedefinieerde drempel van 60 procent van het mediane gestandaardiseerde huishoudinkomen. In 2024 was het gemiddelde armoedepercentage in de zevenentwintig lidstaten 43 procent vóór inkomensoverdrachten en 16 procent na alle sociale uitkeringen en inkomensheffingen. Sociale inkomensoverdrachten slaagden er dus in 27 procent van de mensen met een laag inkomen boven de armoedegrens te tillen. Sociale uitkeringen verminderen het percentage mensen met een armoederisico in alle landen, maar in zeer uiteenlopende mate. De vermindering is het kleinst (minder dan 20 procent) in Letland, Malta, Kroatië, Cyprus en Estland. De vermindering is het grootst (30 procent of meer) in België, Frankrijk en Polen. Figuur 3 laat ook het partiële effect van pensioenuitkeringen zien. Dat effect is relatief groot, maar verschilt weer sterk tussen landen: het anti-armoede-effect van pensioenuitkeringen varieert van 10 procentpunt in Ierland tot 23 procentpunt in Polen. Nederland zit met 16 procentpunt precies op het Europese gemiddelde.

3.3. Armoedereductie en sociale uitgaven

Tabel 2 geeft het verband weer tussen armoedereductie en sociale uitgavenratio's voor EU-lidstaten. De armoedereductie door inkomensoverdrachten (2024) wordt gedeeld door de bruto sociale uitgavenratio's met uitzondering van uitgaven aan gezondheidszorg (2021), om te zien welk land het best scoort per procent van het bbp besteed aan sociale uitgaven. Op deze manier bieden we een indicator voor de effectiviteit van armoedebestrijding in alle landen rond 2024 (Caminada & Goudswaard, 2009).

Onze analyse wijst op enkele opvallende verschillen tussen landen als het gaat om de armoedebestrijding in tweeëntwintig landen van de Europese

Tabel 2. Effectiviteit van bruto sociale uitgaven op armoedereductie in tweeëntwintig lidstaten van de EU, rond 2024

	AROP Markt inkomen 2024 (1)	AROP Besteedbaar inkomen 2024 (2)	Effect sociale uitkeringen en inkomensheffingen (3) = (1) – (2)	Bruto sociale uitgaven m.u.v. Zorg, % BBP, 2021 (4)	Effectiviteit (5) = (3): (4)
Ierland	*37,9*	*12,0*	25,9	8,6	3,00
Slowakije	*41,4*	*14,3*	27,1	13,0	2,08
Hongarije	40,2	14,7	25,5	13,1	1,95
Polen	46,1	13,3	32,8	17,5	1,87
Tsjechië	35,5	9,5	26,0	14,7	1,77
Estland	40,3	20,6	19,7	13,3	1,48
Nederland	36,6	12,1	24,5	17,0	1,44
België	42,4	11,5	30,9	21,5	1,44
Slovenië	38,2	13,2	25,0	17,5	1,43
Litouwen	*40,9*	*20,6*	20,3	14,3	1,42
Frankrijk	*46,9*	*15,4*	31,5	23,1	1,37
Zweden	40,3	14,8	25,5	20,0	1,28
Luxemburg	40,5	18,1	22,4	17,6	1,27
Portugal	40,3	16,6	23,7	18,7	1,27
Griekenland	*45,1*	*18,9*	26,2	21,2	1,24
Duitsland	40,6	15,5	25,1	20,4	1,23
Finland	41,8	12,6	29,2	24,6	1,19
Denemarken	37,9	11,6	26,3	22,5	1,17
Italië	46,8	18,9	27,9	24,0	1,16
Oostenrijk	*42,3*	*14,9*	27,4	23,9	1,15
Spanje	42,6	19,7	22,9	20,9	1,10
Letland	38,4	22,0	16,4	15,2	1,08
Gem. EU-22	41,0	15,5	25,6	18,3	1,40

Toelichting: Cijfers AROP voor de meeste landen voor het jaar 2024; cursieve cijfers verwijzen naar het jaar 2023. Pensioenen zijn meegenomen in de sociale uitkeringen. Bruto sociale uitgaven (inclusief de categorie *mandatory private*) met uitzondering van uitgaven aan gezondheidszorg verwijzen naar 2021. De tweeëntwintig landen zijn de EU-lidstaten met uitzondering van Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Malta en Roemenië.
Bron: Eurostat: Eurostat (2025), OECD SOCX (2025), en eigen berekeningen

Unie.[3] Wanneer we landen rangschikken op basis van de 'effectiviteit' van hun armoedebestrijding (kolom 5), blijkt dat elk procentpunt besteed aan bruto sociale uitgaven de armoede het sterkst reduceert in Ierland en

3 Helaas verliezen we vijf landen omdat niet alle benodigde data beschikbaar zijn: Bulgarije, Cyprus, Kroatië, Malta, Roemenië.

Slowakije het sterkst met 2 à 3 procentpunten. Dit wijst op relatief hoge effectiviteit, hoewel het niet louter gaat om beste beleidspraktijken, want deze ratio's zijn ook een functie van verschillende sociaal-demografische structuren en de arbeidsmarkt. Ook in Hongarije, Polen, Tsjechië en Estland is de effectiviteit van armoedebestrijding via sociale uitgaven bovengemiddeld. De laagste scores worden gevonden in Finland, Denemarken, Italië, Oostenrijk, Spanje en Letland (<1,2). Over het algemeen lijken de nieuwe lidstaten effectiever te zijn in het verminderen van armoede via sociale uitgaven. In die landen worden de sociale uitgaven dus meer gericht ingezet op armoedebestrijding. Nederland presteert op basis van deze analyse gemiddeld als het gaat om de armoedebestrijding, maar er kan mogelijk worden geleerd van lidstaten die de armoede nog effectiever terugdringen door middel van sociale uitgaven.

3.4. Ontwikkelingen sinds 2005

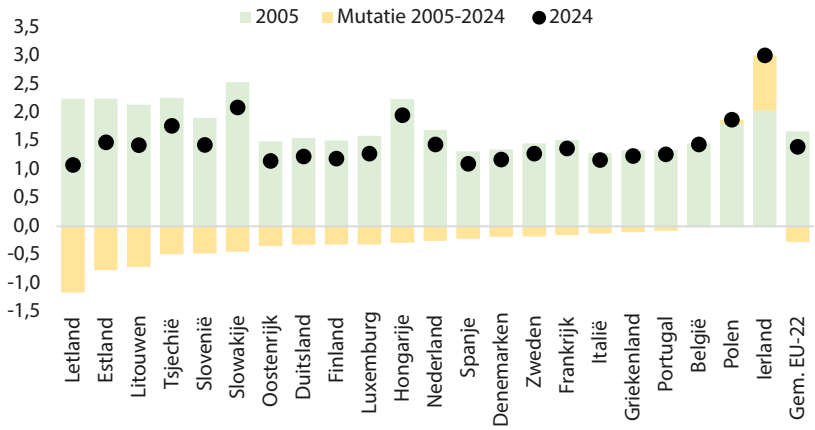
De cijfers over effectiviteit van armoedebestrijding kunnen worden beïnvloed door economische prestaties in specifieke jaren. Zo zal de armoedebestrijding bijvoorbeeld effectiever lijken in jaren waarin de werkloosheid daalt en minder effectief lijken in jaren waarin sprake is van hoge inflatie. Verder zou, gezien de door de EU gestelde doelen, verwacht kunnen worden dat meer ingezet zou worden op armoedebestrijding (Cantillon, 2011). Om deze reden hebben we een vergelijking gemaakt tussen de jaren 2005 en 2024. Figuur 4 toont de resultaten.

Gemiddeld is de effectiviteit van sociale uitgaven in het terugdringen van armoede in de periode 2005-2024 gedaald. Er zijn aanzienlijke verschillen per land. De effectiviteit verbeterde in slechts twee lidstaten en nam af in twintig lidstaten, waaronder in Nederland. De sociale uitgaven zijn meer generiek verdeeld geraakt met name in Letland, Estland, Litouwen, Tsjechië, Slovenië en Slowakije, terwijl de sociale uitgaven meer gericht werden op de armen in Ierland en Polen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de meetperiode 2005-2024 diverse crises kende, zoals de financiële crisis in 2008 en de coronapandemie. En er zijn ook andere redenen dat een relatief hoge of lage effectiviteit niet één op één gelijkgesteld mag worden aan een goede of een ondergemiddelde beleidspraktijk, want deze ratio's zijn ook een functie van verschillende sociaal-demografische structuren in de onderzochte landen.

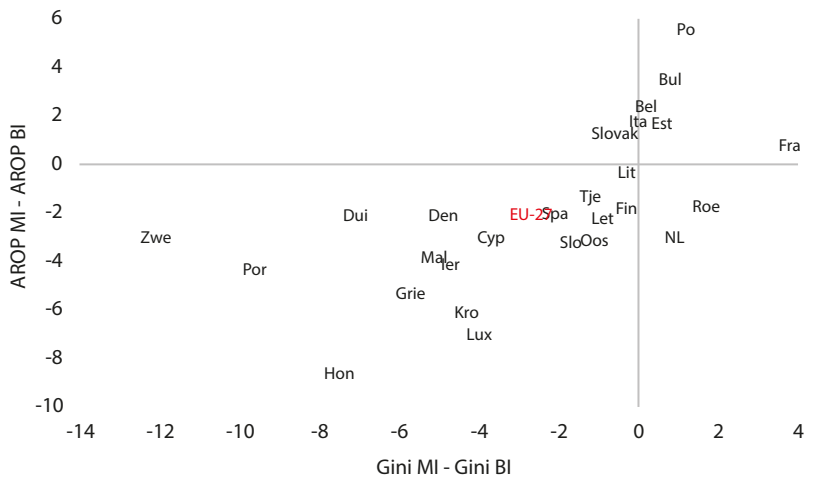
Tot slot laat figuur 5 de ontwikkeling zien van de herverdelende werking van sociale uitkeringen en inkomensheffingen voor alle zevenentwintig lidstaten van de EU voor de periode 2015-2024. Het gaat daarbij om de

Figuur 4. Armoedereductie via sociale uitkeringen en inkomensheffingen per procent bbp sociale uitgaven exclusief zorg in tweeëntwintig EU-landen, 2005-2024



Toelichting: Pensioenen zijn meegenomen in sociale uitkeringen; bruto publieke sociale uitgaven exclusief zorg
Bruto sociale uitgaven (inclusief de categorie *mandatory private*) met uitzondering van uitgaven aan gezondheidszorg. De tweeëntwintig landen zijn de EU-lidstaten met uitzondering van Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Malta en Roemenië.
Bron: Eurostat (2025), OECD SOCX (2025), en eigen berekeningen

Figuur 5. Verandering herverdeling 2015-2024 van de zevenentwintig lidstaten van de EU



Bron: Eurostat (2025) en eigen berekeningen

herverdelende werking op inkomens (afgemeten aan het Gini-marktinkomen minus Gini-besteedbaar inkomen; x-as) en de armoedereductie in het traject van primair naar besteedbaar inkomen (AROP-marktinkomen minus AROP-besteedbaar inkomen; y-as).

De ontwikkeling van de mate van herverdeling van het stelsel verschilt nogal per land en is zeker niet stabiel te noemen. We zien een afname van de herverdeling sinds 2015 in 20 van de 27 landen. Afgemeten aan zowel de Ginicoëfficiënt als de armoedereductie-indicator is de herverdelende werking van het stelsel daarentegen iets toegenomen in Polen, Bulgarije, België, Estland en Frankrijk. Ook in Nederland en Roemenië is sprake van enige toename (afgemeten aan de Gini). De herverdelende werking van het stelsel is in veel landen nu echter kleiner dan nog in 2015 het geval was. Dat roept de vraag op of de grenzen van inkomensherverdeling in zicht zijn gekomen. Daarover gaat paragraaf 4.

4. Komen de grenzen van de herverdeling in zicht?

Het vergroten van de bestaanszekerheid voor lage inkomensgroepen vraagt steeds meer van het stelsel van sociale zekerheid als herverdelingsinstrument. Zoals beschreven in paragraaf 2 is de verdeling van primaire inkomens steeds ongelijker geworden. Dat is overigens een trend die in veel landen te zien is. Dat betekent dat steeds meer herverdeling nodig is om te voorkomen dat de ongelijkheid van besteedbare inkomen toeneemt. Dat geldt a fortiori wanneer minimumuitkeringen en toeslagen worden verhoogd, zoals de Commissie sociaal minimum (2023a) heeft bepleit. De Commissie stelt op basis van een uitgebreide budgetanalyse dat mensen op het niveau van het sociaal minimum extra geld nodig hebben om rond te kunnen komen. Daartoe is het gewenst dat de bijstand, het minimumloon, het kindgebonden budget en/of de kinderbijslag, en mogelijk ook de huurtoeslag, worden verhoogd. De omvang van de verhoging is afhankelijk van de huishoudsamenstelling. Het pakket dat wordt voorgesteld heeft een structureel budgettair beslag van circa 6 miljard euro. Zowel het vorige als het huidige kabinet hebben in het kader van de armoedebestrijding en de koopkrachtondersteuning al enkele maatregelen in deze richting genomen, zij het lang niet wat de Commissie voorstelt.

Steeds meer herverdeling heeft echter een aantal negatieve effecten. Om te beginnen zullen de collectieve lasten verder toenemen. De afgelopen twintig jaar heeft al een substantiële stijging van de collectieve lastendruk

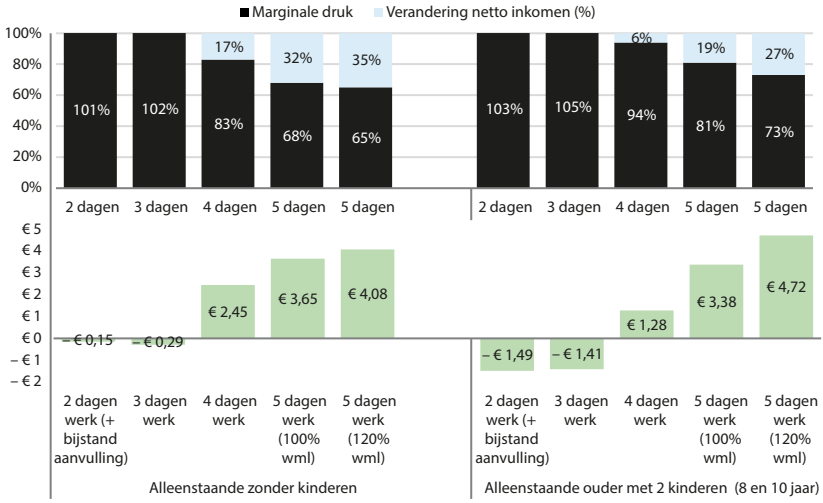
plaatsgevonden, van 35,6 procent van het bbp in 2005 naar 39,1 procent van het bbp in 2025 (Centraal Planbureau, 2024). Het CPB heeft er herhaaldelijk op gewezen dat, met name als gevolg van de vergrijzing, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën de komende decennia bij ongewijzigd beleid sterk onder druk komt te staan (Centraal Planbureau, 2019). Met name de kosten van de zorg zullen sterk oplopen. Dat betekent een verdere stijging van de collectieve lasten, dan wel van de overheidsschuld. De ruimte voor herverdelende inkomensoverdrachten komt daarmee onder druk te staan.

Een tweede probleem is dat op de laagste inkomens gerichte maatregelen veelal een verhoging van de marginale druk tot gevolg hebben: de zogeheten armoedeval. Een hoge marginale druk impliceert dat meer werken voor een hoger bruto-inkomen maar in beperkte mate leidt tot een verhoging van het netto besteedbaar inkomen. Daardoor kan het arbeidsaanbod afnemen en wordt de werking van de arbeidsmarkt verstoord. De armoedeval wordt veroorzaakt door een relatief beperkt verschil tussen uitkeringen en lonen op minimumniveau, door inkomensafhankelijke regelingen en door een oplopende belasting- en premiedruk. Zo wordt arbeidsinkomen gekort op de bijstandsuitkering, behoudens een beperkte vrijlating, die verschilt per gemeente. Dat betekent dat de inkomensvooruitgang beperkt is als één van twee samenwonenden in de bijstand voltijds gaat werken voor het minimumloon. Een alleenstaande gaat er meer op vooruit. Het netto-inkomen stijgt in dit geval voor hem of haar met 32 procent (Commissie sociaal minimum, 2023b, 116-117). In veel gevallen gaat het echter om werken in deeltijd vanuit een bijstandssituatie. Een alleenstaande die twee of drie dagen gaat werken zal nauwelijks een inkomenstoename zien, of er zelfs iets op achteruit gaan. Een alleenstaande die vier dagen gaat werken gaat er 17 procent op vooruit, een alleenstaande ouder slechts 6 procent; zie figuur 6.

Met name de inkomensafhankelijke toeslagen dragen sterk bij aan de armoedeval. Recente cijfers laten zien dat de marginale druk voor een alleenstaande huurder met een inkomen op of iets boven het sociale minimum tussen de 80 procent en 90 procent bedraagt (Rijksoverheid.nl, 2024). De minstverdiener van een paar kent een veel lagere marginale druk (tussen 10 en 50 procent). Bij de meestverdiener kan de marginale druk ook weer oplopen tot circa 90 procent. Deze cijfers zijn afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden en de mate waarin gebruik wordt gemaakt van inkomensafhankelijke regelingen. Maar duidelijk is dat het probleem van de armoedeval onder lage inkomensgroepen groot is.

Een derde probleem is dat op lage inkomens gerichte herverdeling heeft geleid tot een enorme complexiteit. Dat geldt voor het fiscale stelsel, voor de Participatiewet en andere sociale regelingen op minimumniveau en in

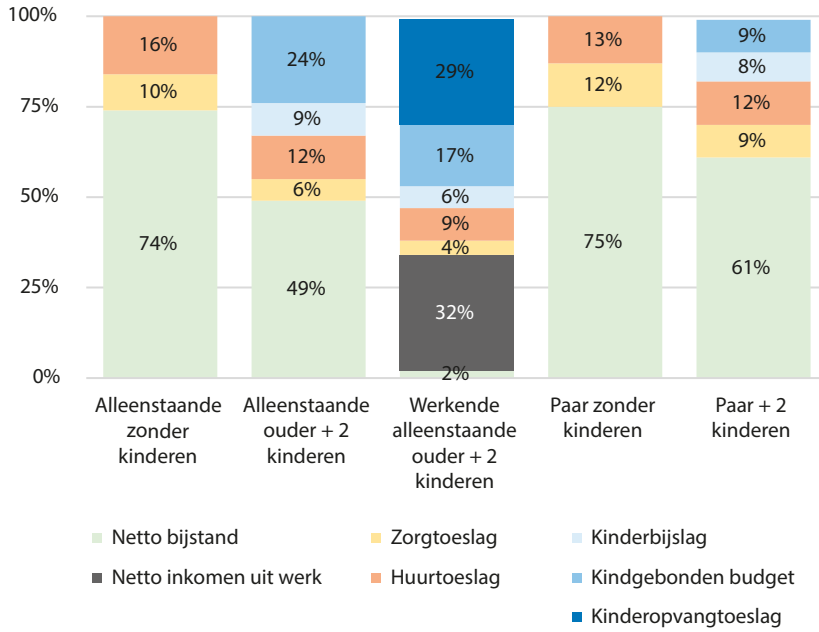
Figuur 6. Ervaren inkomensverandering na het vinden van een baan vanuit de bijstand in procenten (boven) en in euro's per gewerkt uur (onder)



Toelichting: Huishoudens ontvangen een bijstandsuitkering of hebben – in geval van werk – een inkomen op minimumloonniveau (naar rato van het aantal gewerkte dagen). Alle reguliere toeslagen en de kinderbijslag zijn meegenomen: zorgtoeslag, huurtoeslag en indien van toepassing kinderbijslag en kindgebonden budget. Er is gerekend met de nettokosten van kinderopvang voor twee kinderen (1x dagopvang, 1x buitenschoolse opvang) tegen een gemiddeld tarief. Voor de huur en de huurtoeslag is gerekend met een veelvoorkomende huur bij elk huishoudtype. Er is gerekend met een waarde van lokale regelingen in een gemiddelde gemeente.
Bron: Eigen berekeningen voor de Commissie sociaal minimum (2023).

het bijzonder voor de toeslagen. Zo stellen Donders en De Kam (2021) dat herverdelingsbeleid zijn maximale grenzen heeft bereikt. De belastingtarieven zijn ondoorzichtig geworden en er is geen sprake meer van één, maar van drie verschillende sociale minima. De Participatiewet was bedoeld als een vereenvoudiging, door samenvoeging van regelingen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (2019) concludeert echter dat van één regeling geen sprake is. Het systeem is complex en de verschillen tussen gemeenten zijn groot. Het toeslagenstelsel is sterk uitgebreid. Inmiddels ontvangen circa 6 miljoen huishoudens één of meer toeslagen. Het gaat om een totaalbedrag van bijna 20 miljard euro dat jaarlijks wordt rondgepompt. De complexiteit is zeer groot (Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2020) en de systematiek van de toeslagen heeft problematische gevolgen, met de toeslagenaffaire als treurige illustratie. De complexiteit van vele sociale regelingen vormt een aanzienlijk probleem voor de uitvoering, maar vooral ook voor burgers. De Commissie sociaal minimum (2023b) spreekt van een doolhof aan regelingen, waar veel burgers in verdwalen. Dit leidt ertoe dat bij veel regelingen sprake

Figuur 7. Aandeel inkomen uit bijstand en toeslagen voor huishoudens op sociaal minimumniveau



Toelichting: De berekeningen voor huurtoeslag zijn gebaseerd op de gemiddelde huur per huishoudtype.
Bron: Eigen berekeningen voor de Commissie sociaal minimum (2023)

is van aanzienlijk niet-gebruik. Schattingen geven aan dat het niet-gebruik in de bijstand circa 35 procent van de rechthebbenden betreft. Bij de AIO (de aanvullende inkomensondersteuning voor AOW'ers) gaat het zelfs om circa 50 procent. Het niet-gebruik van toeslagen zou 5-10 procent bedragen (Commissie sociaal minimum, 2023b, 75 e.v.). Het is niet onwaarschijnlijk dat de toeslagenaffaire ertoe heeft geleid dat het niet-gebruik van toeslagen is toegenomen uit angst voor aanzienlijke terugvorderingen. Ten slotte kan de complexiteit van toeslagen en gemeentelijke regelingen ertoe leiden dat burgers weinig zicht hebben op de inkomenseffecten van (meer) gaan werken. De Commissie spreekt in dit verband van angst voor de armoedeval. Hierdoor kan de participatiebeslissing van burgers substantieel worden beïnvloed.

Een vierde probleem is de mate van afhankelijkheid van toeslagen bij lage inkomens. Huishoudens met een laag inkomen op of rond het sociaal minimum zijn vaak sterk afhankelijk van inkomen uit toeslagen of uit andere landelijke vormen van inkomensondersteuning. Figuur 7 laat voor

verschillende huishoudtypen met een inkomen op het sociaal minimum zien welk aandeel van het inkomen bestaat uit bijstand, en welk deel uit aanvullingen vanuit toeslagen of kinderbijslag. De figuur illustreert dat het aandeel toeslagen in 2022 voor alle huishoudenstypen meer dan een kwart is. Bij een alleenstaande ouder met twee kinderen vormen aanvullingen vanuit toeslagen ruim 40 procent van de totale inkomsten. Voor specifieke gevallen kan dit aandeel nog hoger uitvallen. Bijvoorbeeld als een ouder meer dan twee kinderen heeft, en daardoor recht heeft op meer kindgebonden budget. Of als een alleenstaande ouder in de bijstand drie dagen werkt, en daardoor drie dagen per week gebruikmaakt van kinderopvang. In die gevallen kan het aandeel inkomen uit toeslagen oplopen tot circa 60 procent.

De verhouding tussen lage marktlonen (minimumloon) enerzijds en het toeslagenstelsel anderzijds is inmiddels ernstig uit balans geraakt. Vethaak & Jongen (2024) laten zien dat het primair huishoudinkomen voor het laagste inkomensdeciel met 35 procent afnam in de periode 1981-2021. Het is geen optie om ook de komende decennia steeds weer opnieuw de te lage marktinkomens aan de onderkant van de inkomensverdeling te compenseren via toeslagen, want het systeem is te ingewikkeld en te onzeker geworden. Het is tijd om de samenhang van te lage marktinkomens en toeslagen grondig te herzien.[4]

5. De toekomst van de sociale zekerheid als herverdelingsinstrument

5.1. Inleiding

Om de sociale zekerheid effectief als herverdelingsinstrument te blijven inzetten, moet gezocht worden naar een evenwicht tussen inkomensondersteuning en economische prikkels. Het spanningsveld tussen armoedebestrijding enerzijds en arbeidsparticipatie anderzijds is hierbij cruciaal. Een te hoge marginale druk, waarbij extra verdienen nauwelijks loont, kan ontmoedigend werken voor mensen die (meer) willen werken. Tegelijkertijd

4 Cantillon (2022) bepleit in dit verband dat de sociale vloer omhoog moet; zij vindt het onaanvaardbaar dat in een rijke samenleving sommige werkende en niet-werkende huishoudens moeten rondkomen van een inkomen dat hen niet in staat stelt om mee te kunnen met de rest. Niet alleen de sociale minima in de sociale zekerheid en de bijstand moeten worden opgetrokken maar ook de lage lonen en de inkomens hogerop in de inkomensverdeling. Dit is ook wat de Commissie sociaal minimum (2023) heeft bepleit.

blijft inkomensondersteuning onmisbaar om bestaanszekerheid te garanderen, vooral voor mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling.

Hierbij kan worden opgemerkt dat, zoals beschreven in paragraaf 2, een groot deel van de inkomensherverdeling in Nederland wordt bewerkstelligd door de AOW en de aanvullende pensioenen. De AOW zorgt er ook voor dat de armoede onder gepensioneerden, zowel in nationaal als in internationaal perspectief, relatief laag is. De financiering van de AOW en in mindere mate van de aanvullende pensioenen zal in de toekomst verder onder druk komen te staan als gevolg van de vergrijzing. Daar staat tegenover dat er maatregelen zijn genomen, waaronder verhoging van de pensioenleeftijd, om het stelsel toekomstbestendig te houden. Verder is het maatschappelijk draagvlak voor pensioenen en in het bijzonder voor de AOW sterk (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2024a). Dus het is plausibel dat dit belangrijke onderdeel van het stelsel van sociale zekerheid de rol als herverdelingsinstrument kan blijven vervullen.

5.2. Lessen uit het buitenland – geen blauwdruk

Internationaal vergelijkend onderzoek naar systemen van inkomensondersteuning in vijf omliggende landen bevestigt dat complexe regelingen geen Nederlands unicum zijn (Van Berkel, Knol, Klijn, Pomp, De Haes, Caminada & Van Vuuren, 2023). Elk van de onderzochte landen kent een eigen stelsel met voor- en nadelen; geen enkel model steekt er onbetwist bovenuit. Toch zijn er waardevolle elementen te onderscheiden waar Nederland van kan leren. Zo biedt Denemarken inspirerende voorbeelden op het gebied van activeringsbeleid, heeft België een relatief samenhangend toeslagensysteem, blinkt het Verenigd Koninkrijk uit in eenvoud, en kent Duitsland een duidelijke taakverdeling tussen landelijke en lokale overheden. Daarnaast valt op dat de onderzochte landen doorgaans beschikken over genereuzere kindregelingen. Onze eigen berekeningen laten zien dat de sociale stelsels in België, Frankrijk en Polen de armoede in die landen relatief sterk reduceren. Daar kan mogelijk van worden geleerd. Analyse in internationaal perspectief levert echter geen sluitende blauwdruk op.

5.3. Grand Design: Basisinkomen of negatieve inkomstenbelasting?

Bouwmeester, Brink en Vonk (2023) wijzen ook op de complexiteit en versnippering in het huidige stelsel van sociale zekerheid. Tegelijkertijd biedt het stelsel nog onvoldoende bescherming voor diegenen die (langdurig) onder de armoedegrens leven. Volgens de auteurs kan universalisme, in

de zin van een gelijkwaardige bescherming op een toereikend niveau voor iedereen, een uitkomst bieden. Belangrijke elementen hierbij zijn minder middelentoetsen en een grotere bestedingsvrijheid. Voordelen daarvan zijn minder complexiteit, lagere lasten voor aanvragers, minder niet-gebruik en een kleinere armoedeval. Verschillende varianten voor universalisme worden genoemd, waaronder een gegarandeerd minimuminkomen, een verzilverbare heffingskorting en een basisbehoeftetoeslag. Hiermee raken de auteurs aan de gedachte van een universeel basisinkomen.

Het basisinkomen of negatieve inkomstenbelasting wordt regelmatig genoemd als mogelijke hervormingsrichting. In dit systeem ontvangen mensen met een laag inkomen automatisch een inkomensaanvulling van de overheid, die geleidelijk wordt afgebouwd naarmate het inkomen stijgt. Mits zorgvuldig vormgegeven, kan dit model de financiële prikkel om (meer) te werken versterken en bijdragen aan armoedebestrijding. Het betreft hier doorgaans een universele, onvoorwaardelijke inkomensvoorziening voor alle burgers. Het idee van een arbeidsloos basisinkomen komt regelmatig terug in het debat over de sociale zekerheid. Onmiskenbare voordelen daarvan zijn de eenvoud, zowel voor burgers als voor de uitvoering, de economische zelfstandigheid van alle burgers en het verdwijnen van de armoedeval.

Hoewel het idee aantrekkelijk is, vergt de invoering ervan een ingrijpende herziening van het huidige stelsel en brengt het aanzienlijke kosten met zich mee. Marx, Van Lancker & Verbist (2017) onderzochten uitvoerig de haalbaarheid van een basisinkomen in Nederland in het rapport *Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland*. Eén van de belangrijkste bevindingen is dat een universeel basisinkomen van 702 euro per maand voor volwassenen en 165 euro voor minderjarigen leidt tot substantiële financiële consequenties. Zelfs wanneer bestaande sociale regelingen en fiscale voordelen worden afgeschaft, resteert een aanzienlijk financieringstekort. Om dit gat te dichten zou een belastingverhoging van circa 32 procent nodig zijn. Daarnaast waarschuwen Marx, Van Lancker & Verbist dat het vervangen van gerichte sociale uitkeringen door een uniform basisinkomen het risico met zich meebrengt dat kwetsbare groepen er financieel op achteruitgaan. Veel huidige uitkeringen liggen immers hoger dan het voorgestelde basisinkomen, waardoor armoede eerder zou kunnen toenemen dan afnemen.

Verder staat tegenover het positieve effect op de participatie door het verdwijnen van de armoedeval, het negatieve (inkomens-)effect vanwege het gegarandeerde inkomen. Het Centraal Planbureau en Sociaal-Cultureel Planbureau (2020) concluderen op basis van diverse empirische onderzoeken en simulaties voor Nederland dat er per saldo een negatief effect op het

arbeidsaanbod zal optreden. Tenslotte is het basisinkomen kosten-inefficiënt, omdat ook hoge inkomens een basisinkomen ontvangen. Daarentegen gaan mensen die nu een bovenminimale sociale uitkering ontvangen (WW of Wia) er substantieel op achteruit als het huidige stelsel van sociale zekerheid wordt vervangen door een universeel basisinkomen. Het Centraal Planbureau en Sociaal-Cultureel Planbureau (2020, 141-143) rekenen ook een variant door van een basisinkomen op het niveau van de bijstand, met behoud van de bovenminimale uitkeringen én van de toeslagen. Deze genereuze variant zou de armoede spectaculair reduceren, met 45 procent. Maar de kosten zijn enorm (61,8 miljard euro) en de werkgelegenheidseffecten zijn fors negatief. Tegelijkertijd is er nauwelijks sprake van een vereenvoudiging. Geconcludeerd kan worden dat dit geen kansrijke beleidsoptie is.

5.4. Andere gedachten over integrale vereenvoudiging

Een belangrijke denkrichting binnen de hervorming van het Nederlandse stelsel betreft de vereenvoudiging en integratie van inkomensafhankelijke regelingen. De huidige combinatie van toeslagen, heffingskortingen en belastingregels leidt tot een complex en weinig transparant geheel, met verhoogde kans op fouten en hoge marginale druk. Door regelingen zoals de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget samen te voegen tot één inkomensafhankelijke ondersteuning, kan het stelsel overzichtelijker worden gemaakt en de marginale druk beter worden beheerst (Belastingcommissie Inkomstenbelasting en toeslagen, 2013).[5] Hoewel er brede erkenning was voor de problemen in het bestaande stelsel (zoals complexiteit en fouten bij uitvoering), bleek het lastig om politieke consensus te bereiken over de precieze invulling van een geïntegreerde toeslag. Verschillende partijen hadden uiteenlopende ideeën over de hoogte, voorwaarden en verdeling van de ondersteuning. Hierdoor ontbrak een stabiele meerderheid voor concrete invoering. Een andere complicatie lag in de definitie van het huishouden. Het vaststellen van wie tot een huishouden behoort is in de praktijk complex, zeker bij samengestelde gezinnen, studenten of mensen met gedeelde woonruimtes. Deze afbakening is cruciaal voor een eerlijke en uitvoerbare regeling, maar bleek lastig te operationaliseren.

Het stelsel van sociale zekerheid moet niet alleen eenvoudiger, maar ook voorspelbaarder en toegankelijker worden ingericht, zodat mensen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de ondersteuning waar zij recht

5 Zie ook meer recente voorstellen van Van Dijk & Van de Ven (2023) en Van Berkel & Van Vuuren (2024).

op hebben. Daarbij is niet alleen begrijpelijke informatie essentieel, maar ook toegankelijke hulp en begeleiding. De afgelopen decennia heeft de wens om inkomensondersteuning zo nauwkeurig mogelijk toe te spitsen op specifieke doelgroepen geleid tot een ingewikkelde lappendeken van landelijke en lokale regelingen, naast initiatieven van private partijen. Veel mensen verdwalen in deze complexiteit: ze weten niet op welke voorzieningen ze recht hebben, hoe en waar ze die moeten aanvragen, en aan welke voorwaarden ze moeten voldoen.

De ondersteuning voor mensen met een laag inkomen is versnipperd en niet iedereen ontvangt voldoende landelijke hulp om rond te komen. Om dit tekort te compenseren, hebben gemeenten naast de landelijke toeslagen talloze eigen regelingen opgezet. Sommige gemeenten kennen wel vijftien verschillende regelingen voor inwoners met een laag inkomen, waarbij elke gemeente haar eigen aanpak hanteert. Dit leidt tot een complexe wirwar aan regels, stelt hoge eisen aan mensen in armoede, en zorgt ervoor dat hulp vaak niet of slechts gedeeltelijk wordt benut. Het gevolg is dat er ongelijkheid ontstaat tussen inwoners van verschillende gemeenten. Zowel de Commissie sociaal minimum (2023) als Van Dijk, Feld & Van Rijn (2025) pleiten daarom voor een herziening van de taakverdeling tussen gemeenten en het Rijk. Bepaalde regelingen kunnen beter landelijk worden uitgevoerd, zeker wanneer maatwerk niet noodzakelijk is en de rijksoverheid over voldoende gegevens beschikt. Daarnaast wordt voorgesteld om verschillende regelingen samen te voegen tot één uniforme minimatoelage.

Doordat veel regelingen een actieve aanvraag vereisen, ontvangen veel huishoudens de ondersteuning niet waar zij wél recht op hebben. Tegelijkertijd zijn de regels en onderlinge interacties van voorzieningen vaak zo complex dat het onredelijk is te verwachten dat burgers die volledig doorgronden. Dit leidt in de praktijk tot onverwachte terugvorderingen, met soms ernstige financiële gevolgen. Ook zijn mensen vaak niet in staat om goed in te schatten wat de gevolgen zijn van levenskeuzes, zoals de overstap van een uitkering naar werk, samenwonen of gezinsuitbreiding. Deze onzekerheid belemmert belangrijke stappen in het leven en kan ertoe leiden dat mensen regelingen niet aanvragen en zo onder het sociaal minimum zakken.

5.5. Effectiever activeringsbeleid

Een deel van de oplossing ligt in het verlagen van de marginale druk. Door toeslagen geleidelijker af te bouwen bij stijgend inkomen, kan worden voorkomen dat extra werken nauwelijks financieel voordeel oplevert. Dit

bevordert de arbeidsparticipatie, al is de keerzijde dat de uitgaven aan inkomensondersteunende regelingen dan toenemen. De spanning tussen inkomensbescherming en activerende prikkels is daarmee tot op zekere hoogte onvermijdelijk. In het bijzonder rond het sociaal minimum is enige verslechtering van arbeidsmarktprikkels moeilijk te vermijden. Effectief activeringsbeleid kan dit echter deels ondervangen (Diris, Van Doorn & Van Vliet, 2021).

Daarom is het van groot belang dat mensen er niet op achteruitgaan wanneer zij de stap maken van uitkering naar werk. Dit vraagt om soepele overgangen, bijvoorbeeld door ruimere bijverdiengrenzen, verlengde bijverdienperiodes, en het bieden van inkomenszekerheid bij eventuele terugval in een uitkering. Gemeenten spelen hierbij een sleutelrol en moeten beschikken over voldoende re-integratiebudgetten en ruimte om te experimenteren met effectief arbeidsmarktbeleid. Tegelijkertijd moet onderkend worden dat voor een deel van de bevolking de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt te groot is. Voor deze groep zijn zinvolle dagbesteding en sociale participatie belangrijk om isolement en verdere uitsluiting te voorkomen (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2024b).

5.6. Toekomst toeslagen en inkomensafhankelijke regelingen

De toeslagensystematiek is momenteel een pijler van het inkomensbeleid, maar schiet tekort op het vlak van transparantie, voorspelbaarheid en vertrouwen. Een fundamentele herziening is noodzakelijk om armoede structureel te bestrijden én de marginale druk beheersbaar te houden. De Commissie sociaal minimum (2023) wijst op het belang van een eenvoudiger systeem waarin toeslagen meer automatisch worden toegekend, bijvoorbeeld op basis van realtime-inkomensgegevens van de Belastingdienst of werkgevers. Hierdoor kunnen fouten en terugvorderingen worden beperkt. Een versimpelde toeslagenstructuur, met een geleidelijke inkomensafhankelijke afbouw, draagt bij aan het verkleinen van de armoedeval.

Het eenvoudiger maken van het stelsel van inkomensondersteuning is hard nodig om de bestaanszekerheid en de (arbeids)participatie van mensen te verbeteren (VIM, 2023). Met het omvangrijke en domeinoverstijgende programma *Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen* onderzoeken de betrokken overheidsorganisaties hoe de inkomensondersteuning eenvoudiger en begrijpelijker kan. VIM is een samenwerking tussen de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Financiën; Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie; de publieke dienstverleners UWV, Dienst

Toeslagen, Belastingdienst, Sociale Verzkerings Bank en Dienst Uitvoering Onderwijs en gemeenten (via Vereniging Nederlandse Gemeenten en Divosa). Met het programma wordt het gehele stelsel van inkomensondersteuning in ogenschouw genomen en het vormt zo een aanvulling op al lopende trajecten die op individuele regelingen zien. VIM heeft als doel om inkomensondersteuning te vereenvoudigen en begrijpelijker te maken en dient daarbij verschillende invalshoeken te belichten, waaronder de doelstellingen, de samenwerking tussen partijen, de uitvoerbaarheid, en mogelijke knelpunten. Er is geen discussie over dit uitgangspunt van VIM, want het is uiterst relevant. Veel burgers ervaren het huidige systeem als complex, versnipperd en ondoorzichtig, wat kan leiden tot stress, fouten bij aanvragen en zelfs het mislopen van ondersteuning. Het programma speelt daarmee in op een urgent maatschappelijk probleem en sluit aan bij eerdere signalen van onder andere de Ombudsman en de Rekenkamer en rapporten zoals dat van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Maar de doelstelling is breed geformuleerd en blijft daardoor vaag. Wat betekent 'eenvoudiger' concreet? En voor wie precies: burgers, uitvoerders of beleidsmakers? En vanzelfsprekend klinkt de ambitie om het systeem te vereenvoudigen als muziek in de oren, maar dat stuit in de praktijk op weerbarstige realiteit. Zo liggen wetgeving en bevoegdheden vast, waardoor verandering tijdrovend en complex is. Ook de verouderde of niet-gekoppelde systemen van uitvoerders kunnen hervormingen bemoeilijken. Een ander spanningsveld blijft de menselijke maat versus standaardisering. Eenvoud vraagt om standaardisering, maar maatwerk blijft nodig voor kwetsbare groepen. Dat spanningsveld is lastig op te lossen.

Het programma VIM richt zich nu op het voorbereiden van keuzes die het onlangs aangetreden kabinet kan maken over het stelsel van inkomensondersteuning. Het is aan het kabinet om richting te geven aan de vereenvoudigingen die het nodig acht. Het risico bestaat echter dat VIM vooral een beleidsmatig en symbolisch project aan het worden is zonder wezenlijke verbetering voor burgers. De samenwerking tussen zoveel partijen is hoopgevend, maar vormt een risico voor effectiviteit. De crux ligt in de vertaling van beleidsambities naar concrete, uitvoerbare en meetbare verbeteringen in het leven van burgers. Zonder een scherpe focus en daadkrachtige regie zal VIM verzanden in goede bedoelingen en beleidsdrukte, terwijl de mensen voor wie het bedoeld is op verbetering moeten blijven wachten. Door zichzelf te veel en ook tegenstrijdige doelen te stellen, lijkt het onvermijdelijk dat het kabinet zal teleurstellen op het gebied van inkomenszekerheid (cf. Custers, 2025).

6. Slot

Al met al is de toekomst van het sociale stelsel als herverdelingsinstrument ongewis. Voor het verminderen van de spanning tussen enerzijds de wens van herverdeling en anderzijds de daarmee gepaard gaande complexiteit en vermindering van financiële prikkels bestaan wel voorstellen. Maar het draagvlak en de daadkracht voor een fundamentele hervorming van onder meer het toeslagenstelsel ontbreekt vooralsnog. De noodzaak van een effectieve armoedebestrijding blijft echter onverminderd groot. Terecht is de aandacht hiervoor de laatste jaren toegenomen. De Commissie sociaal minimum heeft belangrijke voorstellen gedaan om de financiële bestaanszekerheid van mensen te versterken. Ook in Europees verband heeft de armoedebestrijding volop de aandacht. Nederlandse beleidsmakers zouden meer aansluiting kunnen zoeken bij Europese beleidsinitiatieven. Verder laat onze analyse zien dat Nederland nog van andere landen kan leren wat betreft de effectiviteit van de armoedebestrijding door middel van sociale uitkeringen.

Referenties

Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2013). *Naar een activerender belastingstelsel – Eindrapport*. Den Haag: Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen.

Berkel, K. van, J. Knol, A. Klijn, M. Pomp, C. de Haes, K. Caminada & D. van Vuuren (2023). 'Leer van buurlanden voor een beter sociaal minimum', *Economisch Statistische Berichten*, 108(4825), 420-423.

Berkel, K. van, & D. van Vuuren (2024). *Alternatieven voor het toeslagenstelsel: een hoge heffingskorting*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bouwmeester, M., B. Brink & G.J. Vonk, G.J. (red.) (2023). *Eerlijk, eenvoudig en toekomstbestendig. Drie pleidooien voor universalisme in het Nederlandse socialezekerheidsstelsel*, Groningen: Instituut Gak/Rijksuniversiteit Groningen.

Caminada, K., & K.P. Goudswaard (2005). 'Are Public and Private Social Expenditures Complementary?' *International Advances in Economics Research*, 11(2), 175-189.

Caminada, K., & K. Goudswaard (2009). 'Effectiveness of Poverty Reduction in the EU15: A Descriptive Analysis'. *Poverty & Public Policy*, 1(2), 1-51.

Caminada, K., & L.G.M. Stevens (2017). 'Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei'. *Weekblad Fiscaal Recht*, 7181, 307-326.

Caminada, K., J. Wang, K. Goudswaard & C. Wang (2019). 'Relative Income Poverty Rates and Poverty Alleviation via Tax/Benefit Systems in 49 LIS-countries, 1967–2016', *LIS Working Paper Series* #761.

Caminada, K, K.P. Goudswaard, C. Wang & J. Wang (2021a). 'Antipoverty Effects of Various Social Transfers and Income Taxes across Countries', *Social Indicators Research*, 154(3), 1055-1076.

Caminada, K., M. van den Brakel, K.P. Goudswaard, H.T. Vethaak & J. Been (2021b). 'Inkomensongelijkheid en het effect van herverdeling'. In K. Caminada, E. Jongen, W. Bos, M. van den Brakel & F. Otten (red.) *Inkomen verdeeld, trends 1977-2019*, Heerlen/Leiden: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)/Universiteit Leiden, 41-56.

Caminada, K., & K. Goudswaard (2023). 'Beoogde vermindering van kinderarmoede vergt steviger beleid'. *Economisch Statistische Berichten*, 108(4825), 424-426.

Cantillon, B. (2011). 'The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era'. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432-449.

Cantillon, B. (2022). *Het armoedevraagstuk en de tragiek van de welvaartsstaat. Zeven termen voor een nieuw sociaal contract*. KVAB Standpunten 76. Brussel: Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Materiële welvaart in Nederland 2020*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). *Ongelijkheid in inkomen en vermogens; huishoudens,* CBS Statline. https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84476NED/table?ts=1766315843107.

Centraal Bureau voor de Statistiek, NIBUD & Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). *De nieuwe methode om armoede in Nederland te meten*. https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2024/42/de-nieuwe-methode-om-armoede-in-nederland-te-meten.

Centraal Planbureau (2019). *Zorgen om morgen*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau (2024). *Macro Economische Verkenning 2025*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau & Sociaal-Cultureel Planbureau (2020). *Kansrijk armoedebeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal-Cultureel Planbureau.

Commissie sociaal minimum (2023a). *Een zeker bestaan: naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*, rapport 1. Den Haag: Commissie sociaal minimum.

Commissie sociaal minimum (2023b). *Een zeker bestaan: naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*, rapport 2. Den Haag: Commissie sociaal minimum.

Custers, A. (2025). 'Systeem inkomensondersteuning is te ingewikkeld en te onzeker'. *Sociale Vraagstukken*, 3 januari 2025. https://www.socialevraagstukken.nl/systeem-inkomensondersteuning-is-te-ingewikkeld-en-te-onzeker/.

Dijk, J. van, & Y. van de Ven (2023). *Het einde van de toeslagen. Een robuust belastingstelsel voor inkomen uit werk*. Den Haag: Instituut voor Publieke Economie.

Dijk, J. van, Y. Feld & J. van Rijn (2025). *Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid. Landelijke basis, lokaal maatwerk*. Den Haag: Instituut voor Publieke Economie.

Diris, R., L. van Doorn & O. van Vliet (2021). 'Scholing en activering op de arbeidsmarkt van de 21e eeuw'. *Tijdschrift voor Arbeidsrecht in Context*, 10(2), 88-100.

Donders, J., & F. de Kam (2021). 'Complexe fiscale en sociale regels leiden tot drie sociale minima', *Economisch Statistische Berichten*. 107(4813), 404-407.

Eurostat (2025). ECHP/EU-SILC, 'European Union Statistics on Income and Living Conditions', data opgehaald 11 April 2025. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di12b$defaultview/default/table.

Goudswaard, K.P., C.A. de Kam & C.G.M. Sterks (2000). *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*. Deventer: Samson/Kluwer.

Hoofdlijnenakkoord van PVV, VVD, NSC en BBB (2024). *Hoop, lef en trots*, Den Haag.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2020). *Eenvoud of maatwerk. Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Kakwani, N., & J. Silber (red.) (2007). *The Many Dimensions of Poverty*, New York: Palgrave Macmillan.

Marx, I., W. Van Lancker & G. Verbist (2017). *Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland. Een wetenschappelijke verkenning mogelijk gemaakt door Instituut Gak.* Z.p.: Instituut Gak en Universiteit Antwerpen.

Musgrave, R.A., K.E. Case & H.B. Leonard (1974). 'The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits'. *Public Finance Quarterly*, 2(3), 259-311.

Nolan, B., & I. Marx (2009). 'Economic Inequality, Poverty, and Social Exclusion'. In W. Salverda, B. Nolan & T.M. Smeeding (red.). *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. New York: Oxford University Press, 315-341.

OECD (2008). *Growing unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD.

OECD SOCX (2025). Social Expenditure Database, data extracted 13 april 2025 https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html.

Otten, F., K. Arts, C.L.J. Caminada & K.L. Goudswaard (2021). 'Lage inkomens en de kans op armoede'. In K. Caminada, E. Jongen, W. Bos, M. van den Brakel & F. Otten (red.) *Inkomen verdeeld, trends 1977-2019*. Heerlen/Leiden: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)/Universiteit Leiden, 83-107.

Rijksoverheid (2024). *Tabellen marginale druk*, Den Haag: Rijksoverheid.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2024a). *Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2024b). *Vertrouwen in de bijstand*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Soede, A. (2006). *Naar een nieuwe armoedegrens? Basisbestedingen als maatstaf voor een tekortschietend inkomen*, SCP-werkdocument 126. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Veldkamp, G.M.J. (1984). *Schets van de leer van de sociale zekerheid*. Deventer: Kluwer.

Vethaak, H.T., & E.L.W. Jongen (2024). 'Stille wateren hebben diepe gronden: een analyse van de inkomensverdeling en haar determinanten over de afgelopen veertig jaar'. *Department of Economics Research Memorandum* 2024.01. Leiden: Leiden University.

VIM (2023). *Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen*. https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/programmas/programma-vim.

Wang, C., K. Caminada & K.P. Goudswaard (2012). 'The Redistributive Effect of Social Transfer Programs and Taxes: A Decomposition across Countries'. *International Social Security Review*, 65(3), 27-48.

Wang, C., K. Caminada & K.P. Goudswaard (2014). 'Income Redistribution in 20 Countries over Time'. *International Journal of Social Welfare*, 23(3), 262-275.

Belgische spiegel: Zijn de grenzen van de herverdeling in Nederland in zicht? Een hoopvol perspectief

Sarah Marchal

De sociale zekerheid, en bij uitbreiding de verzorgingsstaat, is één van de belangrijkste naoorlogse verwezenlijkingen. Ze beschermt mensen 'tegen de onzekerheid van het bestaan', via een uitgekiende combinatie van horizontale en verticale herverdeling. Het hoofdstuk van Caminada en Goudswaard toont aan dat de Nederlandse welvaartstaat, net zoals de Belgische, succesvol was en is in het terugdringen van ongelijkheid.

Tegelijk kampt de Nederlandse welvaartstaat met inherente uitdagingen, die ook elders, en voor andere landen, inclusief België, gedocumenteerd werden (zie hoofdstuk 1). Ten gronde is er sprake van een trilemma tussen het garanderen van bestaanszekerheid, het waarborgen van arbeidsparticipatie, en financiële houdbaarheid, veroorzaakt door het achterblijven van lonen bij stijgende arbeidsproductiviteit (Goderis, 2025) en de structureel lagere arbeidsdeelname onder kortgeschoolden (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2025; De Graeve & Vansteenkiste, 2019; Eurostat, 2025b). Het is dan ook vooral in het terugdringen van armoede onder kortgeschoolden en werkarme gezinnen dat welvaartstaten de voorbije jaren en decennia teleurstellende resultaten lieten optekenen (Akarçeşme, Aranguiz, Lemmens, & Cantillon, 2024; Cantillon, 2022). Pogingen om de uitdagingen binnen dit trilemma met elkaar te verzoenen, zoals een uitgebreide monitoring om ongewenste gedragseffecten in te dijken, of een doorgedreven targeting van beperkte middelen, leidden tot een complexe en moeilijk toe te passen regelgeving, die weer nieuwe uitdagingen met zich meebrengt rond uitvoerbaarheid en handhaving, maatschappelijke gedragenheid, en gelijke behandeling (Marchal & Marx, 2024b).[1]

1 Jef Maes merkt in zijn boek *Onze sociale zekerheid* over de Belgische sociale zekerheid op dat de toegenomen data- en rekencapaciteit niet onverdeeld positief is (Maes, 2024). Die laat toe om wetgeving te ontwerpen die veel fijnmaziger doelgroepen afbakent, en met veel verschillende situaties rekening kan houden. Tegelijk zorgt het vaak voor ondoorzichtige en moeilijk te begrijpen regelgeving, die, ondanks de beste onderliggende bedoelingen, door het gebrek aan transparantie niet altijd als meer rechtvaardig wordt ervaren. Een gelijkaardige overweging

Grenzen aan de herverdeling?

In hun inleiding beschrijven Caminada en Goudswaard een slingerbeweging, waarbij in opeenvolgende periodes andere doelstellingen van de sociale zekerheid op de voorgrond traden. Een nadruk op het garanderen van bestaanszekerheid werd sinds de jaren tachtig vervangen door een focus op financiële houdbaarheid. Deze doelstelling werd enerzijds nagestreefd met rechtstreekse besparingen (zie het hoofdstuk van De Beer), maar ook met hervormingen die in toenemende mate de nadruk legden op arbeidsparticipatie.[2] De laatste jaren merken Caminada en Goudswaard in het publieke debat, maar ook in de implementatie van specifieke beleidsmaatregelen, een zekere terugkeer van bestaanszekerheid als leidmotief, samen met een roep om een verregaande vereenvoudiging. Deze terugkeer van bestaanszekerheid als een belangrijke beleidsbekommernis vindt echter plaats in een fundamenteel gewijzigde context van sterk ongelijkere primaire inkomens.

Tegelijk dient gezegd dat, in weerwil van de verminderde aandacht voor bestaanszekerheid gedurende een belangrijk deel van de afgelopen decennia, de Nederlandse welvaartstaat erin slaagde om netto inkomensongelijkheid vrij stabiel te houden, en dit ondanks de toenemend ongelijke verdeling van de marktinkomens.[3] Daarbij nam de herverdelende werking van verschillende uitkeringen (met als belangrijke uitzondering de pensioenen) af, maar nam die van het belastingstelsel toe door de verhoging en het inkomensafhankelijk maken van verschillende heffingskortingen.

Waar de Nederlandse verzorgingsstaat succesvol bleek in het terugdringen van de stijgende ongelijkheid in marktinkomens, beargumenteren Caminada en Goudswaard dat de resultaten aan de onderkant van de verdeling minder eenduidig zijn. Een en ander heeft te maken met de verschillende armoededrempels die werden en worden toegepast binnen Nederland (zie Caminada en Goudswaard, en De Beer). In tegenstelling tot eerder positieve

merken we op bij de vraag die wordt opgeworpen in de bijdrage van Paul de Beer in dit volume: is het mogelijk om maatwerk, eenvoud en rechtszekerheid met elkaar te verzoenen?

2 Voor België vinden Decoster, Perelman, Vandelannoote, Vanheukelom & Verbist (2019) een variatie op deze slingerbeweging voor de periode 1992-2020. In de jaren negentig rapporteren zij een focus op financiële houdbaarheid (in de context van de besparingen onder de regering-Dehaene, in het kader van de toetreding tot de euro). Deze besparingen hadden in eerste instantie een negatieve impact op financiële prikkels. Latere hervormingen verbeterden deze prikkels, maar hadden een hoge budgettaire kost.

3 In het hoofdstuk tonen Caminada en Goudswaard dat de uitkeringen met de meest substantiële herverdelende impact enerzijds de pensioenen zijn, en anderzijds de meer gerichte bijstandsuitkeringen. Dit is in lijn met bevindingen van Marx, Salanauskaite & Verbist (2016) voor andere Europese welvaartstaten.

tendensen waargenomen met de Nederlandse indicatoren, toont de relatieve benadering gangbaar binnen de Europese Unie[4] dat het aandeel van de bevolking dat achterophinkt bij het mediane huishoudinkomen tussen 2005 en 2024 vrij stabiel bleef.

Nederland staat hierin niet alleen. Caminada en Goudswaard betogen dat de meeste Europese landen de voorbije decennia worstelden met het terugdringen van de relatieve armoederisicograad (zie ook Akarçeşme, Aranguiz, Lemmens, & Cantillon, 2024), en zien dit als een rechtstreekse uiting van het trilemma tussen budgettaire inspanningen, financiële prikkels en het garanderen van bestaanszekerheid middels adequate armoedebescherming.

Maar betekent dit ook dat er geen opties tot verbetering zijn binnen de Nederlandse minimuminkomensbescherming? In wat volgt plaats ik de Nederlandse minimuminkomensbescherming naast stelsels elders in Europa. Om de verschillende landen inzichtelijk te kunnen vergelijken, plaats ik de minimuminkomensbescherming daarbij telkens ten opzichte van de armoederisicolijn. Deze drempel verschilt van de in Nederland gangbare benadering van armoede als een minimaal noodzakelijk consumptieniveau. Deze Europese maatstaf legt immers expliciet de link met de bredere inkomensverdeling, en veronderstelt dat het aansluiten bij de gangbare levensstandaard in een samenleving moeilijk zal zijn zodra het huishoudinkomen (gecorrigeerd voor huishoudgrootte) minder dan 60 procent van het mediane niveau bedraagt. Het belangrijkste verschil ligt echter in de veronderstelde schaalvoordelen onder gezinnen met een laag inkomen. Uitgaande van de normbedragen voor huur en energie, bedraagt de nieuwe armoedelijn voor 2023 in Nederland 1.510 euro voor een alleenstaande, 2.535 euro voor een koppel met twee kinderen jonger dan 14 jaar, 2.910 voor een koppel met twee kinderen ouder dan 14 jaar en 2.500 euro voor een alleenstaande ouder van twee pubers (Van den Brakel & Pouwels-Urlings, 2025). Het bedrag voor een alleenstaande ligt vrij dicht bij de Europese armoederisicolijn voor Nederland (namelijk 1.599 euro). De Nederlandse budgetstandaard gebaseerde armoedelijn veronderstelt echter veel grotere schaalvoordelen dan de Europese armoederisicolijn,[5] wat resulteert in hogere armoederisicolijnen voor gezinnen met kinderen in de Europese

4 Waarbij het risico op financiële armoede gedefinieerd wordt als het leven in een huishouden met een equivalent beschikbaar huishoudinkomen lager dan 60 procent van de nationale mediaan.

5 Men veronderstelt immers dat in een minimale situatie, het al dan niet hebben van een partner niet zal leiden tot een hogere nood aan leefruimte, waardoor de huisvestingkost constant blijft. Huisvestingkosten vormen een belangrijk element binnen minimale budgetten. Anderzijds argumenteert Vrijmouth (2025) dat huishoudens met een laag inkomen ook een hoog aandeel aan kosten hebben die niet deelbaar zijn, zoals openbaar vervoer (in plaats van een auto) en zorgpremies.

armoedemeting (respectievelijk 3.358, 3.998 en 3.198 euro voor de verschillende gezinstypes) (Eurostat, 2025a). Ook de Vlaamse referentiebudgetten klokken af op enigszins grotere schaalvoordelen,[6] maar de discrepantie met de Europese armoederisicolijn is veel minder uitgesproken.

Een hoopvol perspectief

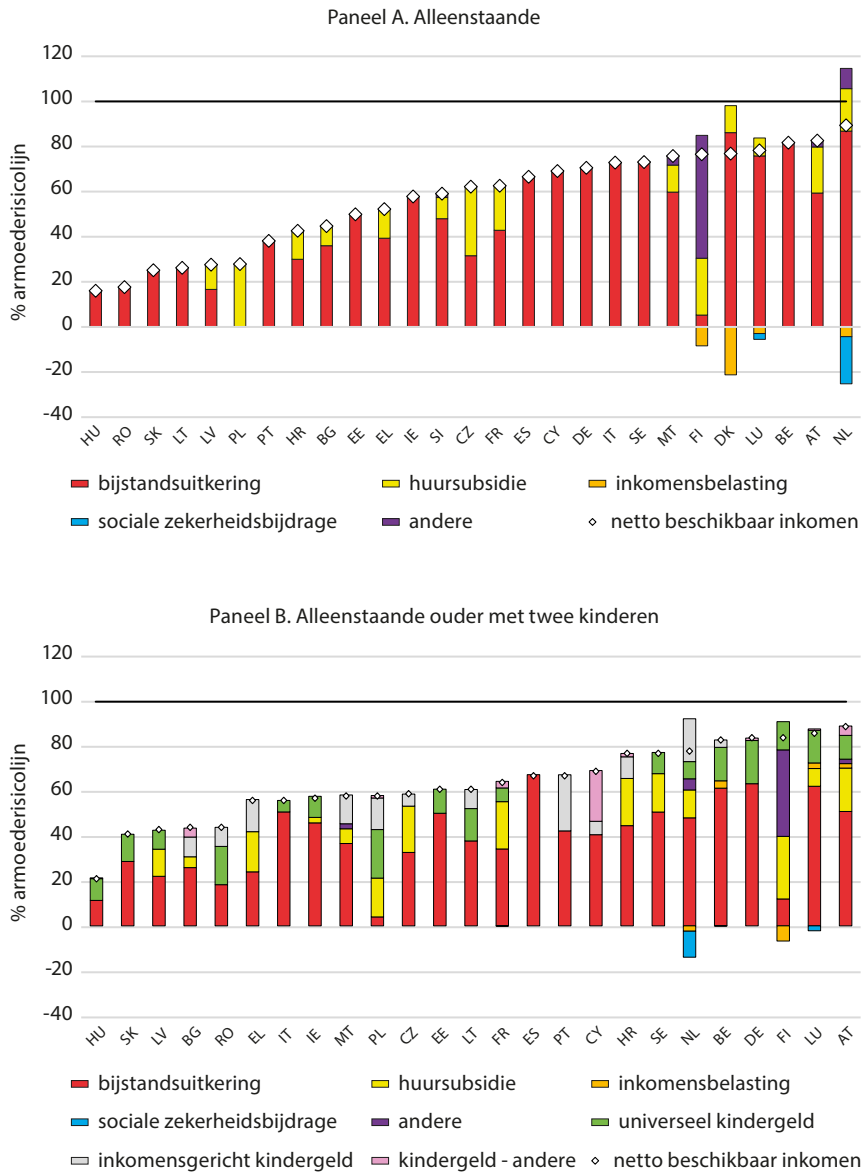
Een stevige bodem

Figuur 1 toont het netto beschikbare inkomen waar een alleenstaande en een alleenstaande ouder met twee kinderen recht op hebben, wanneer zij geen inkomen uit arbeid noch kapitaal hebben en beroep moeten doen op de bijstand. De witte ruiten tonen het netto beschikbaar inkomen ten opzichte van de armoederisicolijn. De balken geven het belang aan van de verschillende inkomenscomponenten. Voor alleenstaanden garandeert het Nederlandse stelsel, inclusief zorgpremie en huursubsidie, een netto beschikbaar inkomen van 89 procent van de armoederisicolijn. Nederland is daarmee het meest genereuze land binnen de EU. Een alleenstaande ouder met twee kinderen heeft een netto beschikbaar inkomen van 78 procent van de armoederisicolijn (opnieuw inclusief zorgtoeslag en huursubsidie, maar ook kindergeld en kindgebonden budget).[7] Slechts vijf landen (Oostenrijk, Luxemburg, Finland, Duitsland en België), deden in 2023 beter

6 Specifiek gaat de Nederlandse berekening ervan uit dat het inkomen van een koppel met twee (jonge) kinderen slechts 1.67 keer hoger moet zijn dan dat van een alleenstaande, om een gelijkaardige levensstandaard te hebben (Van den Brakel et al., 2024). De Europese armoederisicolijn gaat uit van de gemodificeerde OESO-lijn, die uitgaat van een verhoging met een factor van 2.1 (+0.5 voor de extra volwassene, en +0.3 voor elk kind jonger dan 14). De Vlaamse referentiebudgetten voorzien (in 2023) een verhoging met een factor van 1.99 voor dit gezinstype, relatief ten opzichte van het referentiebudget voor een alleenstaande. In tegenstelling tot in Nederland, ligt het Vlaamse referentiebudget voor een alleenstaande vrouw (1.586 euro in 2023) bovendien boven de armoederisicolijn (1.522 euro) (Frederickx, Delanghe, Penne, & Storms, 2025). Het dient opgemerkt dat het opmaken van minimale budgetten vele gedetailleerde keuzes vereist. Deze beslissingen over wat minimaal noodzakelijk is verschillen enigszins tussen de Vlaamse en de Nederlandse methode (Storms & Van den Bosch, 2009). Zo voorzien de Vlaamse referentiebudgetten relatief gezien een iets hoger budget voor (minder gemakkelijk deelbare) vrijetijdsbesteding. In die context dient ook gezegd dat de Nederlandse begrotingen voor de armoedemeting krapper zijn (en grotere schaalvoordelen veronderstellen) dan de voorbeeldbegrotingen voorheen opgemaakt voor Nederland door NIBUD (Vrijmouth, 2025).

7 De kinderen worden verondersteld 7 en 14 jaar te zijn, en daarom geen beroep meer te moeten doen op kinderopvang. De kinderopvangtoeslag wordt dus niet meegenomen in het netto beschikbaar inkomen.

Figuur 1. Netto beschikbaar inkomen bij een bijstandsuitkering, uitgedrukt relatief ten opzichte van de Europese armoederisicolijn (60 procent van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen), 2023



Bron: MIPI-HHoT (Marchal, Siöland, & Goedemé, 2018), updates met dank aan Elise Aerts en Alessandro Nardo, armoederisicolijn van Eurostat (2025a)

voor dit gezinstype. Geen enkel land slaagt erin om een minimaal netto beschikbaar huishoudinkomen te garanderen dat beschermt tegen het risico op armoede.

Een politiek kompas

Tegelijk doet deze goede internationale ranking de Nederlandse beleidsmakers niet in zelfgenoegzaamheid vervallen. In 2023 werd het rapport van de Commissie sociaal minimum gepubliceerd. Dit rapport benadrukte dat lage inkomens duidelijke betaalbaarheidsproblemen ervaarden,[8] en suggereerde verschillende mogelijkheden tot verbeteringen (Commissie sociaal minimum, 2023). Een aantal van deze voorstellen werd ondertussen ook geïmplementeerd.

Concreet stelde de Commissie een verhoging van de bijstandsuitkeringen met 14 procent voor, gekoppeld aan een verhoging van het minimumloon met 7 procent, en verhogingen van het kindgebonden budget of de kinderbijslag, en de huurtoeslag. Het totale pakket werd geraamd op 6 miljard euro, ofwel 0.56 procent van het bruto nationaal product (Commissie sociaal minimum, 2023).[9] In de nasleep van de toeslagenaffaire was er ook aandacht voor de nadelen die een zeer complex en gericht stelsel met zich mee kan brengen. Ik kom hier verderop op terug.

Een gunstige budgettaire uitgangssituatie

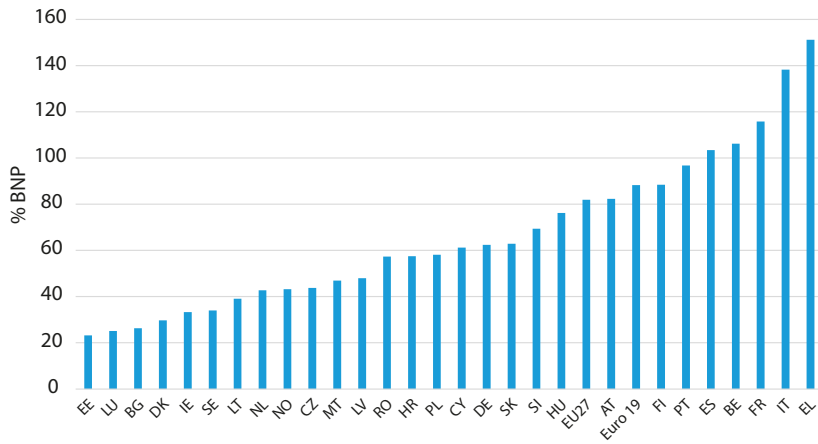
Een eerste vraag dringt zich dan op. Zijn de voorstellen van de Commissie sociaal minimum 'haalbaar en betaalbaar', zoals de ministers in België plegen te stellen?

Caminada en Goudswaard wijzen terecht op de impact die een structurele verhoging van de verschillende uitkeringen zal hebben op de overheidsfinanciën, en dat in een context waarin de kost van de vergrijzing nog

8 Merk op dat dit niet in tegenspraak is met de cijfers getoond in figuur 1. Ondanks de gunstige cross-nationale positie van Nederland, garandeert geen enkel Europees land een minimuminkomen op of boven de armoederisicolijn.

9 Ter vergelijking, Collado, Van den Bosch, Goedemé & Vandelannoote (2019) berekenden de kost om de armoedekloof te dichten, terwijl financiële prikkels gelijk werden gehouden. Zij schatten de kost op 1.8 procent van het bnp in België, 3.3 procent in Denemarken en 2.9 procent van het bnp in het Verenigd Koninkrijk. De voorstellen van de Commissie sociaal minimum zijn, in vergelijking, bescheidener. De doelstelling is niet de armoedekloof met de Europese armoederisicolijn volledig te dichten. Bovendien erkent de Commissie expliciet dat er voor bepaalde groepen een negatieve impact op de financiële prikkels zal zijn.

Figuur 2. Overheidsschuld, tweede kwartaal 2025



Bron: Eurostat (2025c)

op kruissnelheid moet komen (Centraal Planbureau, 2025), en stijgende defensiekosten en klimaatmitigatie- en adaptatiekosten onvermijdelijk zijn.

Tegelijk dient opgemerkt dat de Nederlandse overheidsfinanciën in cross-nationaal vergelijkend perspectief momenteel vrij gezond zijn. Ten opzichte van de meeste andere Europese landen blijkt de Nederlandse overheidsschuld bescheiden (figuur 2), terwijl Nederland zich in de middenmoot bevindt wat betreft inkomsten uit belastingen en sociale zekerheidsbijdragen als een percentage van het bnp (Eurostat, 2025d).

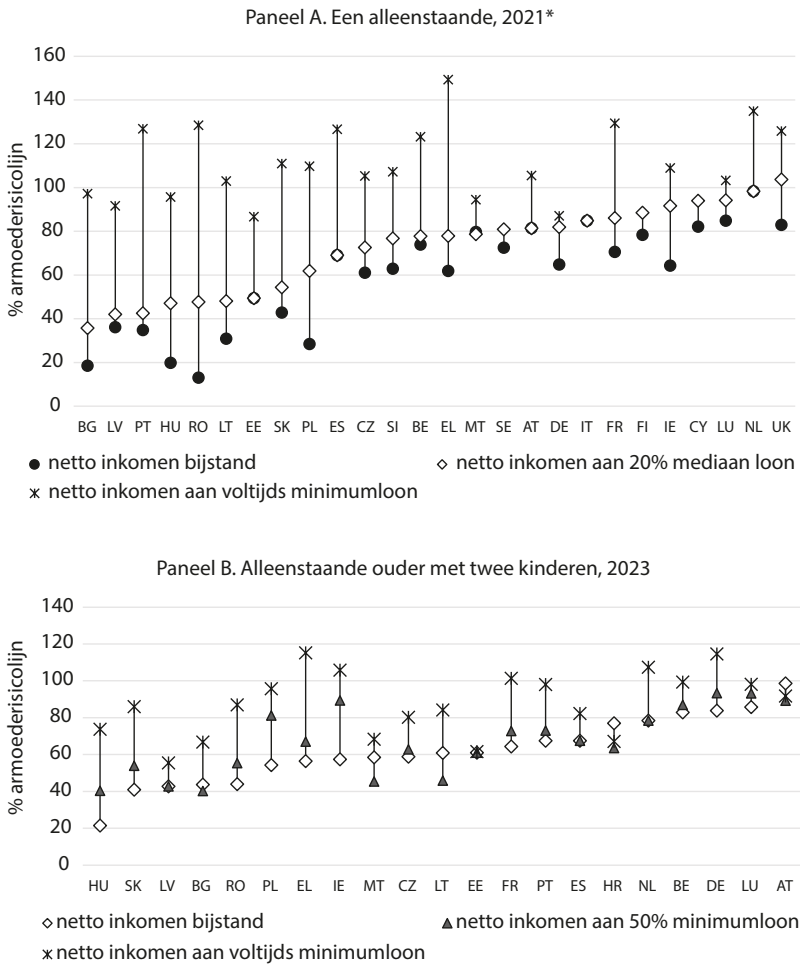
Komen de grenzen van betaalbare herverdeling en het garanderen van bestaanszekerheid dus in zicht? Het probleem stelt zich in elk geval veel dringender in andere landen, niet in het minst in België (zie figuur 2). Binnen de Nederlandse context lijken er nog vrijheidsgraden te zijn om beleidsprioriteiten te stellen.

Uitdagingen: financiële prikkels, complexiteit en uitvoering

Financiële prikkels

Wat zijn dan de pijnpunten? Nederland ontsnapt niet aan de trade-off tussen het garanderen van vrij genereuze minimum inkomensuitkeringen en het voorzien van substantiële financiële prikkels om een uitkeringsbestaan om

Figuur 3. Netto beschikbaar inkomen bij bijstandsuitkering, en arbeidsinkomen (aan 20 procent mediaan loon, en halftijds en voltijds minimumloon), als percentage van de armoederisicolijn



Noot: Mediaan loon enkel beschikbaar voor 2021. Data voor het Verenigd Koninkrijk verwijzen naar 2020.
Bron: MIPI-HHoT (Marchal, Siöland & Goedemé, 2018), updates met dank aan Elise Aerts en Alessandro Nardo, armoederisicolijn van Eurostat (2025a)

te wisselen voor werk. In het algemeen zien we dat landen met genereuzere uitkeringen, minder grote financiële prikkels hebben (zie figuur 3).[10]

Maar ook binnen de groep van genereuzere landen blijken de financiële prikkels in Nederland opvallend laag. Waar een alleenstaande nog een substantiële prikkel ervaart om voltijds te gaan werken, is zo'n prikkel volledig afwezig bij het opnemen van een (zeer) beperkte job, aan 20 procent van het mediaan loon. Hetzelfde probleem stelt zich voor een alleenstaande ouder die halftijds gaat werken aan een minimumloon. In internationaal vergelijkend opzicht is dit atypisch. Met uitzondering van Oostenrijk slagen andere genereuze landen er meestal wel in een zekere financiële prikkel te voorzien om (zelfs kleine) deeltijdse aanstellingen op te nemen, door het instellen van beperkte vrijstellingen voor arbeidsinkomen in de middelentoets, of aanmoedigingspremies (Marchal & Marx, 2024a).[11] Deze vrijstellingen zijn gewoonlijk voorzien in de nationale regelgeving.[12] Hier ligt nog een mogelijkheid tot verbetering. De buitenlandse praktijken tonen dat dit niet noodzakelijk via een volledige hervorming van het stelsel moet, maar dat kleine wijzigingen binnen de inkomenstest al een verschil kunnen maken, al kan het natuurlijk leiden tot lage loonvallen bij iets hogere loonniveaus.

Complexiteit…

Naast beperkte financiële prikkels, merken zowel Caminada en Goudswaard, als de Commissie sociaal minimum op dat de structuur van de Nederlandse minimuminkomensbescherming, met verschillende inkomensgerichte toeslagen, leidt tot een grote mate van complexiteit voor aanvragers en uitvoerders.

De uitgebreide set van toeslagen en aparte uitkeringen komt tegemoet aan de wens om te differentiëren tussen specifieke situaties, en op die manier inspanningen zo nauwkeurig mogelijk te richten. Zo worden verschillende uitkeringen en toeslagen gebruikt om specifiek rekening te houden met de betaalde huur, met de leeftijd en de noden van de kinderen, en de bredere huishoudconstellatie. Beleidsmakers kunnen het relevante inkomens- en huishoudconcept ook laten variëren afhankelijk van de specifieke nood die ze willen lenigen. Zo kan het gewenst zijn om een tegemoetkoming in

10 Let wel, dit gaat niet noodzakelijk gepaard met slechtere werkgelegenheidscijfers op nationaal niveau (zie Marchal & Marx, 2024b).

11 Luxemburg neemt arbeidsinkomen slechts in aanmerking a rato van 75 procent. Duitsland en België voorzien beide een beperkte vrijstelling (zie Marchal & Marx, 2024a).

12 Er zijn een aantal voordelen verbonden aan het algemeen vormgeven van deze vrijstellingen in een nationaal gereglementeerde inkomens- of middelentoets, met betrekking tot transparantie en begrijpbaarheid van het stelsel, en mogelijkheden tot automatisering.

hoge huurprijzen te laten afhangen van het inkomen van iedereen die een woning deelt, terwijl tegemoetkomingen in de kost van het grootbrengen van kinderen eerder zullen afhangen van de inkomens van de (in- en uitwonende) ouders.

Deze gerichtheid heeft ook nadelen. Een uitgebreide literatuur wijst op de risico's voor de niet-opname van sociale rechten bij verschillende kleinere uitkeringen, die elk gepaard gaan met hun eigen administratie en procedures (Janssens & Van Mechelen, 2022; Van Oorschot, 2002). Bovendien kan de wisselwerking tussen de verschillende uitkeringen en inkomenstesten al snel ondoorzichtig worden, voor zowel gerechtigden als beleidsmakers en administratie. In het beste geval leidt dit tot onduidelijkheid over de financiële prikkels, in het slechtste geval zorgen de interacties tussen de verschillende uitkeringen ook effectief voor discontinuïteiten en dalingen in netto-inkomen bij de transitie naar werk. De ondoorzichtigheid van het stelsel kan ook tot fouten leiden bij aanvraag en uitkeringen, die kunnen leiden tot foutieve betalingen, die al dan niet als fraude kunnen worden aangemerkt en gesanctioneerd. In de nasleep van de toeslagenaffaire bleek het Nederlandse systeem een vrij hoog aandeel van dergelijke foutieve betalingen te kennen. Zoals verschillende keren aangehaald in dit boek, zorgde het terugvorderen van deze bedragen voor tal van persoonlijke drama's door een restrictieve fraudewet uit 2017.

Maar is de Nederlandse minimuminkomensbescherming nu inderdaad meer dan in andere landen gefragmenteerd over verschillende uitkeringen en toeslagen?

Figuur 1 geeft een genuanceerd antwoord. De Nederlandse minimuminkomensbescherming bestaat inderdaad uit verschillende componenten. Tegelijk staat Nederland daarin zeker niet alleen. Verschillende landen combineren een bijstandsuitkering met een huursubsidie voor alleenstaanden. Het minimuminkomenspakket voor een alleenstaande ouder omvat in de meeste gevallen een bijstandsuitkering, een huursubsidie, universeel kindergeld en een inkomensgerichte aanvulling.[13] Het relatieve aandeel van de universele versus de inkomensgerichte component verschilt wel tussen de landen, en uiteraard ook van het relatieve belang van de bijstandsuitkering versus andere inkomenscomponenten. Met 47 procent van het netto beschikbaar inkomen van een bijstandsgerechtigde alleenstaande ouder met twee kinderen bestaande uit andere inkomensgerichte inkomenscomponenten, scoort

13 Wel zorgt de zorgtoeslag (gekoppeld aan de zorgpremie) voor een extra inkomenscomponent die in andere landen niet bestaat, in functie van de eigenheid van het Nederlandse zorgstelsel.

Nederland inderdaad vrij hoog.[14] Bovendien is het zo dat in sommige andere landen met een vrij hoog aandeel (bijvoorbeeld 38 procent in Frankrijk, en 56 procent in Polen), de middelentoets van de bijstandsuitkering een aantal van de andere inkomensgerichte uitkeringen in rekening neemt. Dat houdt in dat bij niet-opname of niet-toekenning van andere inkomenscomponenten de bijstandsuitkering dit in principe (gedeeltelijk) zal compenseren. Ook zijn er verschillen in de mate waarin een extra inkomenscomponent ook een (gecompliceerde) nieuwe aanvraag of interactie met een andere instantie inhouden. Zo wordt de aanvraag voor de sociale toeslag op het kindergeld in België gedaan bij dezelfde instantie als die voor het universele kindergeld.[15]

… en vereenvoudiging

Is het mogelijk om een complex, en zeer gericht systeem te combineren met eenvoud voor de aanvrager en de uitvoerders?

In Vlaanderen bestaan verschillende ingrepen om gerechtigden gemakkelijker naar sociale voordelen toe te leiden. Tot op zekere hoogte werken deze toekenningen via shortcuts, waarbij de toekenning van kleinere sociale voordelen automatisch getriggerd wordt bij een toekenning leefloon (of andere aanvraag) (Buysse, Goedemé, Janssens, Nisen, & Van Mechelen, 2017; Wizan & Marchal, 2025). De Wilde & Van Lancker (2022) wijzen in deze context ook op het belang van de *only once*-regelgeving, die de administratieve last voor aanvragers tracht te beperken door instanties te verplichten geen documenten op te vragen waar ze in principe zelf toegang toe zouden moeten hebben, via geïntegreerde IT-systemen. De Commissie

14 Slechts drie landen (Estland, Polen en Finland) hebben een hoger aandeel andere inkomensgerichte componenten voor een alleenstaande ouder met twee kinderen, elf landen hebben een aandeel hoger dan 37 procent. Het totale aandeel inkomenscomponenten naast de bijstand ligt in ongeveer de helft van de landen boven de 40 procent (tussen de 40 en 93 procent, in Nederland rond 57 procent). Dit is voornamelijk te danken aan relatief genereus universeel kindergeld.

15 In de marge dient gezegd dat een vergelijking tussen landen wat betreft het aandeel van inkomensgerichte toeslagen in het totaal netto-inkomen ook mogelijk is voor alleenstaanden en alleenstaande ouders die voltijds werken tegen een minimumloon. Alleenstaanden ontvangen aanvullingen uit bijstand, huursubsidies en andere in 12 van de 22 landen waarvoor we data hebben. Deze aanvullingen bedragen 1-20 procent van het netto beschikbaar inkomen (en 16 procent in Nederland). Een voltijds werkende alleenstaande ouder met twee kinderen ontvangt inkomensgerichte aanvullingen in 19 van de 21 landen waarvoor we data hebben, ten belope van 4-47 procent van het netto beschikbaar inkomen (en 34 procent in Nederland). Ook voor de werkenden vinden we dus dat Nederland inderdaad in belangrijke mate toeslagen voorziet, maar niet uitzonderlijk meer dan elders in Europa. Wel is het zo dat deze vergelijking is toegespitst op typegezinnen die voltijds werken aan een minimumloon, en dus geen rekening houdt met het aantal mensen dat in aanmerking komt.

sociaal minimum (2023) focuste op de automatische toekenning van de sociale toeslagen binnen het Vlaamse kindergeld. Een enkele instantie is verantwoordelijk voor de uitbetaling van het universeel pakket (inclusief leeftijdsgebonden verhogingen) en sociale toeslagen. De sociale toeslagen worden toegekend op basis van het bruto belastbaar gezinsinkomen van twee jaar geleden, aangezien dit gekend is bij de administratie. Indien in tussentijd de samenstelling van het gezin wijzigde, of het inkomen daalde, kan men dat doorgeven om toch eerder de toeslag te ontvangen (op de website myfamily.be). Terugvorderingen zijn zeldzaam (1 procent van de huishoudens, ten opzichte van 25 procent in Nederland) (Commissie sociaal minimum, 2023). Dit is mogelijk omdat er met bredere inkomenscategorieën wordt gewerkt. Binnen deze inkomensklassen wordt er dus niet verder gedifferentieerd. Terugvorderingen blijven ook vrij beperkt, en gebeuren enkel bij foute aangifte of fraude door de aanvrager. Fouten door de uitvoerder worden niet teruggevorderd (Commissie sociaal minimum, 2023).

De Commissie sociaal minimum haalt ook het voorbeeld aan van de Britse Universal Credit aan (Commissie sociaal minimum, 2023). In dit geïntegreerde stelsel werd vastgehouden aan de wens om uitkeringen te richten op de *real-timenoden* van mensen die navigeren tussen verschillende huishoud-, werk- en inkomenssituaties. De onderliggende regelgeving blijft dus complex, maar grootschalige IT-investeringen (onder andere in quasi-realtimeloongegevens) en het principe van een enkel (digitaal) loket moeten de complexiteit voor de aanvragers zelf beperken. Een belangrijke doelstelling van het samensmelten van de zes oorspronkelijke uitkeringen was om een graduele verhoging van het netto-inkomen bij het opnemen van werk te garanderen, wat bijdraagt aan transparante financiële prikkels, zonder discontinuïteiten. Evaluaties tonen dat de prikkels voor deeltijds werk inderdaad verhoogden, maar dat er weinig effect was op de prikkels om voltijds werk op te nemen (Ray-Chaudhuri & Waters, 2024). Tegelijk liep de uitrol (zeer) ernstige vertraging op, omdat de quasi-realtimetargeting voor grote uitdagingen zorgde in een context waarbij mensen vaak in- en uitstromen, en onregelmatige gezins- en werkpatronen hebben (Millar & Whiteford, 2020), met substantiële terugvorderingen tot gevolg. Nog steeds slaagt het IT-stelsel er niet in om rekening te houden met de situatie van mensen die tweewekelijks, in plaats van maandelijks, betaald worden (Brewer et al., 2025). Bovendien blijft een groep aanvragers de rapporteringsvoorwaarden binnen een voornamelijk digitale omgeving als zeer complex ervaren (Wright & Dwyer, 2022). Net zoals bij de categoriale toekenning van sommige voordelen in Vlaanderen, zorgt de integratie van voorheen aparte uitkeringen dat mensen vaker in een 'alles of niets'-situatie terechtkomen bij problemen met de aanvraag (Bennett, 2024).

Conclusie: buitenland als inspiratie, maar zeker niet als blauwdruk

Is er eigenlijk nog wel ruimte voor een herwaardering van de bestaanszekerheid? Dit was de vraag die Caminada en Goudswaard opwierpen. Een cross-nationale vergelijking leert ons dat het antwoord een volmondig ja is. In vergelijking met andere landen doet Nederland het goed, en is de nodige bijkomende inspanning eerder beperkt. Het siert de Nederlanders dat zij geen genoegen nemen met 'goed genoeg', maar verder zoeken naar manieren om de minimuminkomensbescherming te verbeteren en op punt te stellen.

De internationale vergelijkingen leren dat een volslagen omgooi van het stelsel niet nodig is om al duidelijke verbeteringen te realiseren. De uitdagingen met betrekking tot financiële prikkels voor bijstandsgerechtigden zijn reëel, maar tegelijk tonen buitenlandse voorbeelden dat betrekkelijk kleine ingrepen, zoals een beperkte inkomensvrijstelling in de middelentoets, de prikkels al in lijn kunnen brengen met die gangbaar in andere genereuze landen met gunstige werkloosheidscijfers. De complexiteit van het stelsel, sinds de toeslagenaffaire een grote prioriteit, kan niet ontkend worden. Toch dient opgemerkt dat ook verschillende andere landen bouwen op een combinatie van verschillende universele en middelen-getoetste uitkeringen. Een zekere complexiteit helpt immers ook om verschillende doelstellingen na te streven. Zo kan een huursubsidie rekening houden met verschillende noden in een huishouden die expliciet gelinkt zijn aan huisvesting, en daarvoor misschien ook een ander gezins- of huishoudconcept willen gebruiken dan een sociale kinderbijslag. De hamvraag is hier of een stelsel dat rekening wil houden met verschillende gezinssituaties en noden, al dan niet met een combinatie van uitkeringen en toeslagen, daarom ook complex moet zijn om te navigeren. Buitenlandse voorbeelden tonen dat kleine ingrepen, zoals een automatische of administratieve toekenning, een verschil kunnen maken. Belangrijk daarbij is dat regelgeving erkent dat fouten gemaakt kunnen worden, zowel door de administratie als door aanvragers, en voldoende veiligheidsmechanismen inbouwt om kwalijke gevolgen te beperken, bijvoorbeeld via verjaringstermijnen voor onvrijwillige fouten, maximale inhoudingen op toekomstige uitkeringen, en heldere, gemakkelijk te begrijpen en toe te passen, regelgeving. Dit laatste wil mogelijk zeggen dat minder nauwkeurige inkomensconcepten gebruikt kunnen worden, of dat uitkeringen minder differentiëren binnen groepen. In se wordt de vraag dan of men de huidige verregaande gerichtheid van het minimuminkomensstelsel wil milderen, ten voordele van meer begrijpelijkheid en navigeerbaarheid.

Referenties

Akarçeşme, S., A. Aranguiz, A. Lemmens & B. Cantillon (2024). 'Reaching the European 2030 Poverty Target: The Imperative to Balance the EU Social Agenda'. *European Journal of Social Security*, 26(3), 347-368. doi:10.1177/13882627241270404.

Bennett, F. (2024). 'Take-up of Social Security Benefits: Past, Present – and Future?' *Journal of Poverty and Social Justice*, 32(1), 2-25. doi:10.1332/17598273y2023d000000005.

Brakel, M. van den, & N. Pouwels-Urlings (2025). 'Wie zit onder en wie boven de armoedegrens?, 27 juli. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2025/wie-zit-onder-en-wie-boven-de-armoedegrens-?onepage=true.

Buysse, L., T. Goedemé, J. Janssens, L. Nisen & N. Van Mechelen (2017). 'De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming. Stand van zaken en kritische reflectie'. In W. Lahaye (red.), *Armoede in België. Federaal Jaarboek.* Gent: Skribis, 73-99.

Cantillon, B., Z. Parolin & D. Collado (2020). 'A Glass Ceiling on Poverty Reduction? An Empirical Investigation into the Structural Constraints on Minimum Income Protection'. *Journal of European Social Policy*, 30(2), 129-143.

Cantillon, B. (2022). 'Poverty and the Tragedy of the Welfare State: Seven Terms for a New Social Contract'. CSB Working Paper 22.06. https://medialibrary.uantwerpen.be/files/57001/80d318e7-d399-411e-bf6f-0c91f16cfb88.pdf.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025). 'Arbeidsparticipatie naar onderwijsniveau'. https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden/arbeidsparticipatie-naar-onderwijsniveau.

Centraal Planbureau. (2025). *De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn*. https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/CPB_publicatie-de-nederlandse-overheidsschuld-op-lange-termijn.pdf.

Collado, D., B. Cantillon, K. van den Bosch, T. Goedemé & D. Vandelannoote (2019). 'The End of Cheap Talk about Poverty Reduction: The Cost of Closing the Poverty Gap while Maintaining Work Incentives'. In B. Cantillon, T. Goedemé & J. Hills (red.), *Decent Incomes for All: Improving Policies in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Commissie sociaal minimum. (2023). *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Den Haag: Commissie sociaal minimum.

De Graeve, P.-J., & S. Vansteenkiste (2019). 'De arbeidsmarktpositie van kortgeschoolden in Europa: Vlaanderen als middenmoter'. *Over.werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 2019(2), 21-36. https://www.steunpuntwerk.be/files/publications/OW/OW_2019_2/overwerk_2019_2_02.pdf.

De Wilde, M., & W. Van Lancker (2022). *Een automatisch beslissingsadvies leefloon? Een verkennende studie in 12 Vlaamse steden*.

Decoster, A., S. Perelman, D. Vandelannoote, T. Vanheukelom & G. Verbist (2019). *Which Way the Pendulum Swings? Equity and Efficiency of Three Decades of Tax-Benefit Reforms in Belgium*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen. https://anet.be/record/opacirua/c:irua:159587.

Eurostat (2025a). 'At-risk-of-poverty Threshold – EU-SILC Survey'. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi014/default/table?lang=en&category=t_ilc.t_ilc_ip.t_ilc_li.

Eurostat (2025b). 'Employment by Educational Attainment Level – Annual data'. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_educ_a__custom_18797786/default/table?lang=en.

Eurostat (2025c). 'Quarterly Government Debt'. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10Q_GGDEBT__custom_18521979/default/table.

Eurostat (2025d). 'Tax Revenue Statistics'. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tax_revenue_statistics.

Frederickx, M., H. Delanghe, T. Penne & B. Storms (2025). 'Kan je menswaardig leven met een minimuminkomen in België? Referentiebudgetten als toetssteen'. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 66(1), 29-77.

Goderis, B. (2025). 'Safety Net of Last Resort: The Evolution, Determinants and Adequacy of Dutch Minimum Income Support'. *Journal of Poverty and Social Justice*, 33(1), 8-29. doi:10.1332/17598273y2024d000000033.

Janssens, J., & N. Van Mechelen (2022). 'To Take or not to Take? An Overview of the Factors Contributing to the Non-take-up of Public Provisions'. *European Journal of Social Security*, 24(2), 95-116. doi:10.1177/13882627221106801.

Maes, J. (2024). *Onze sociale zekerheid. Ervaringen en voorstellen*. Antwerp: EPO.

Marchal, S., L. Siöland & T. Goedemé (2018). *Methodological Working Paper: Using HHoT to Generate Institutional Minimum Income Protection Indicators* (18/20).

Marchal, S., & I. Marx (2024a). 'Safety Nets: Universal Benefit, Means-Tested Support or Basic Income?' In S. Carcillo & S. Scarpetta (red.), *Handbook on Labour Markets in Transition: Promoting Resilience in a World in Flux*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 300-318.

Marchal, S., & I. Marx (2024b). *Zero Poverty Society. Ensuring a Decent Income for All*. Oxford: Oxford University Press.

Marx, I., L. Salanauskaite & G. Verbist (2016). 'For the Poor, but not only the Poor: On the Optimal Design of Redistributive Policy. *Social Forces*, 95(1), 1-24.

Millar, J., & P. Whiteford, P. (2020). 'Timing it Right or Timing it Wrong: How Should Income-tested Benefits Deal with Changes in Circumstances?' *Journal of Poverty and Social Justice*, 28(1), 3-20.

Oorschot, W.J.H. van (2002). 'Targeting Welfare: On the Functions and Dysfunctions of Means-testing in Social Policy'. In P. Townsend & D. Gordon (red.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol: The Policy Press.

Ray-Chaudhuri, S., & T. Waters (2024). *Universal Credit: Incomes, Incentives and the Remaining Roll-out*.

Storms, B., & K. van den Bosch (2009). 'Mutual Learning on Reference Budgets: Lessons Learned'. In M. Warnaar & A. Luten (red.), *Handbook of Reference Budgets: On the Design, Construction and Application of Reference Budgets*. Utrecht: Nibud, 122-131.

Vrijmouth, V. (2025). 'Inkomensongelijkheid onderschat door standaardisering'. *Economische Statistische Berichten*. https://esb.nu/inkomensongelijkheid-onderschat-door-standaardisering/.

Wizan, M., & S. Marchal (2025). 'Balancing Timeliness, Efficiency and Effectiveness : An Assessment of Targeted Social Policies in Challenging Times. *Social Policy and Administration*, 1(15). doi:10.1111/SPOL.13156.

Wright, S., & P. Dwyer, P. (2022). 'In-work Universal Credit: Claimant Experiences of Conditionality Mismatches and Counterproductive Benefit Sanctions'. *Journal of Social Policy*, 51(1), 20-38. doi:10.1017/S0047279420000562.

4. Solidaire gezondheidszorg in een sociale staat: kernpunten en opgaven voor de toekomst

André Knottnerus

Samenvatting

Solidariteit in de volksgezondheid en zorg is alleen mogelijk als zij wordt gedragen door de samenleving. Tegelijkertijd voorziet goede gezondheidszorg, in nauwe samenhang met de sociale zekerheid, in een primaire behoefte van die samenleving. Bevordering van de volksgezondheid is dan ook een grondwettelijk vastgelegde overheidstaak.

Solidariteit inzake de volksgezondheid vereist inzet op alle niveaus van de samenleving. Dat komt tot uiting in een meerlagige opbouw die zich vanaf de negentiende eeuw heeft ontwikkeld, met als kernelementen: bestaanszekerheid, goede leef- en werkomstandigheden, openbare hygiëne en publieke voorzieningen, preventie, informele hulp en algemeen toegankelijke, verzekerde gezondheidszorg van goede kwaliteit. Daarbij zijn overheidsbemoeienis en wetenschappelijke kennisontwikkeling over de hele linie van groot belang.

Het maatschappelijk zorg- en solidariteitsgebouw moet echter goed worden onderhouden en waar nodig versterkt, gegeven de grote uitdagingen waarvoor we staan. Zo heeft het indrukwekkende succes van de nog steeds toenemende (gezonde) levensverwachting de hardnekkige sociaaleconomische gezondheidsverschillen niet weggenomen. Denk ook aan de gestaag toenemende prevalentie van chronische aandoeningen in een steeds ouder wordende bevolking, en de noodzaak om een ook qua gezondheid weerbare en crisisbestendige samenleving te realiseren. Tegen deze achtergrond gaat dit hoofdstuk nader in op diverse opgaven voor de toekomst, zoals het veiligstellen en blijven bevorderen van bestaanszekerheid als breed fundament van de volksgezondheid. Daarvoor is het nodig om de solidariteit qua noden, lasten en draagvlak te bewaken en verder te ontwikkelen. Ook wordt het tijd om ons twintigjarige zorgverzekeringsstelsel – met erkenning van verworvenheden als het wegnemen van de tweedeling tussen ziekenfonds- en particulier verzekerden – op het punt solidariteit kritisch te evalueren. Parallel daaraan moet geïnvesteerd worden in preventie, terugdringen van gezondheidsachterstanden, faciliteren

van informele hulp, geïntegreerde zorg, kennisontwikkeling voor solidaire zorg en Europese samenwerking. Stuk voor stuk investeringen in betere, doelmatige en houdbare zorg en brede maatschappelijke meerwaarde. Tijdens de ontwikkeling van solidaire zorg en sociale zekerheid heeft de term verzorgingsstaat een onmisbaar definiërende en stimulerende rol vervuld. Maar gegeven de toegenomen inzet op actief bijdragen naar vermogen, maatschappelijke participatie en samenredzaamheid kan de manier waarop overheid en samenleving hun sociale verantwoordelijkheden organiseren voortaan beter aangeduid worden als 'sociale staat'.

1. Inleiding

'De sociale zekerheid dient het welzijn en de gezondheid van de individuele mens, maar behoort ook tot de instituties die onmisbaar zijn om een samenleving bijeen te houden waarin mensen op vele, vaak in de loop van hun leven wisselende manieren sociaal en economisch hun plaats moeten vinden. De werking ervan is ondenkbaar zonder een goed georganiseerd collectief verband, gedragen door de hele samenleving. Ze behoort dan ook tot de manier waarop samenlevingen als Nederland en andere Europese staten zich hebben geconstitueerd.' Deze openingspassage in de door Instituut Gak uitgegeven publicatie *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving* (Hirsch Ballin, Jaspers, Knottnerus & Vinke, 2021) vormt het uitgangspunt van dit hoofdstuk. Want solidariteit in het aandachtsgebied van volksgezondheid en zorg is en blijft alleen mogelijk als zij stevig is ingebed in en wordt gedragen door de samenleving. Tegelijkertijd moet de ontwikkeling en instandhouding van een goed functionerende en toegankelijke gezondheidzorgsector, die kan voorzien in de maatschappelijke behoefte aan zorg, tot de brede sociale zekerheid gerekend worden. Daarbij is sprake van een sterke verwevenheid tussen solidariteit op het gebied van gezondheid en gezondheidszorg en de wijze waarop solidariteit in andere samenlevingsdomeinen is georganiseerd.

In het besef dat het thema solidariteit en gezondheid veelomvattender is dan een hoofdstuk kan beschrijven, is gekozen voor een aantal kernpunten en opgaven. Eerst wordt ingegaan op de grondslagen en de ontwikkeling van solidariteit, nader toegespitst op het terrein van de volksgezondheid. Daarna komen diverse specifieke opgaven voor de toekomst aan bod, gevolgd door een slotbeschouwing waarin het thema solidariteit en gezondheid in een breder nationaal en internationaal perspectief wordt bezien.

2. Solidariteit als basis van de samenleving

Solidariteit wordt gekenmerkt door besef van saamhorigheid en verbondenheid, onderling vertrouwen, een praktijk van onderlinge steun, verdediging van elkaars belangen en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van voor de samenleving essentiële taken. Solidariteit gaat dus niet alleen over de ander maar is ook in ieders eigen belang. Daarmee kan solidariteit gezien worden als basis van de samenleving, waarin niemand alle gedeelde en persoonlijke doelen op eigen individuele kracht kan bereiken. Dat geldt op microniveau, bijvoorbeeld in buurten en verenigingen; op mesoniveau, denk aan vakbonden en goede doelenorganisaties; en op macroniveau, zoals dat tot uiting komt in het betalen van belastingen en verzekeringspremies om politiek overeengekomen collectieve voorzieningen te kunnen realiseren. Solidariteit impliceert ook internationale wederkerigheid, zoals het als wereldgemeenschap gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor het welzijn van alle wereldburgers. Dat zien we terug in Europees en wereldwijd afgesloten verdragen, en in de grondwet die de regering verplicht de internationale rechtsorde en de rechten van de mens te bevorderen. Bescherming en bevordering van gezondheid en toegang tot goede zorg zijn daarbij belangrijke onderwerpen (Johannes Wier Stichting, z.j.).

Waar solidariteit dus zowel het collectief belang als ieders 'welbegrepen eigenbelang' dient, is tegelijkertijd sprake van een specifiek sociaal-ethische component: het zeker stellen van de zorg voor degenen die op essentiele levensdomeinen zoals inkomen en gezondheid in een ongunstige, c.q. kwetsbare dan wel achterstandspositie verkeren. Voor hen is het kunnen terugvallen op solidaire steun van extra groot belang want zij kunnen eerder dan anderen in een onhoudbare situatie terechtkomen. Dat neemt niet weg dat ook mensen in maatschappelijk gunstiger posities met sociale problemen geconfronteerd kunnen worden waaruit zij zich zonder een solidair vangnet niet meer kunnen redden. Bijvoorbeeld als zij failliet gaan, langdurig werkloos of arbeidsongeschikt worden en/of veel dure medische of institutionele zorg nodig hebben. Ten aanzien van deze twee dimensies van solidariteit (vanuit welbegrepen eigenbelang dan wel ter bescherming van mensen in kwetsbare posities) worden de begrippen horizontale respectievelijk verticale herverdeling onderscheiden, zoals door Paul de Beer toegelicht in hoofdstuk 2.

Voor een aantal maatschappelijke domeinen – zoals bestaanszekerheid, gezondheid, onderwijs en wonen – heeft de samenleving bepaald dat deze voor burgers van zodanig vitaal belang zijn dat sprake moet zijn van gezamenlijk gedragen, in wet- en regelgeving verankerde collectieve voorzieningen waarop alle burgers recht hebben.

Wat betreft het domein gezondheid en gezondheidszorg is dat kernachtig vastgelegd in artikel 22 lid 1 van de Nederlandse grondwet: 'De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.' (*Grondwet*, 2023). In de artikelen 6 lid 2 en artikel 9 lid 2 wordt gezondheidsbescherming in het openbare leven als overheidstaak gedefinieerd. De overheidsverantwoordelijkheid in andere voor de gezondheid essentiële domeinen komt onder meer tot uiting in: artikel 20 (bestaanszekerheid, spreiding van welvaart, sociale zekerheid en bijstand); artikel 21 (bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu); en de artikelen over relevante levensvoorwaarden als onderwijs en wonen. Essentieel is ook artikel 1 dat, beginnend met 'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld', een breed inclusieve basis legt voor solidaire zorg. Dat vinden we bijvoorbeeld terug in de Regeling Medische Zorg Asielzoekers (RMA Healthcare, 2026), op grond waarvan vluchtelingen recht hebben op vrijwel alle zorg in het basispakket en in de Wet Langdurige Zorg.

3. Solidariteit in de volksgezondheid: meerlagige opbouw in historisch perspectief

Solidariteit met betrekking tot de volksgezondheid vereist een veelomvattende, concrete invulling op alle niveaus van de samenleving: van informele hulp tot en met politieke sturing, en van dagelijkse zorghandelingen tot technisch en maatschappelijk hoogontwikkelde voorzieningen. De solidariteit met betrekking tot de volksgezondheid in ons land en in veel andere Europese staten kent dan ook een meerlagige opbouw die zich met name vanaf de negentiende eeuw heeft ontwikkeld, en die ik hieronder in een aantal essentiële stappen samenvat: de totstandkoming van een continuüm van informele en professionele zorg, de toenemende betekenis van publieke voorzieningen en overheidsbemoeienis, de groeiende invloed van kennis, wetenschap en technologie, alsmede ziektekostenverzekering en sociale zekerheid als voorwaarde voor solidaire zorg. Inmiddels is er veel bereikt, maar sommige uitdagingen – zoals sociaaleconomische gezondheidsverschillen – zijn hardnekkig gebleken. Daarnaast zijn andere meer naar voren gekomen, zoals de toename van chronische aandoeningen en multimorbiditeit.

3.1. Continuüm van informele hulp en professionalisering

De vroegste vorm van zorg was de informele hulp in kleinschalige familieverbanden en dorps- en buurtgemeenschappen, gaandeweg aangevuld

door liefdadige zorg vanuit religieuze en sociaal goed gesitueerde kringen. Uit en naast deze micro-sociale en charitatieve solidariteit ontstonden door de eeuwen heen steeds meer georganiseerde, professionele verbanden in en rond gasthuizen en ziekenhuizen, waarbij hulp aan zieken en kwetsbaren en armenzorg hand in hand gingen (Querido, 1967). Een deel daarvan ontwikkelde zich als categorale zorg, gericht op mensen met bepaalde aandoeningen of problemen zoals longziekten, psychiatrische problemen, of verstandelijke beperkingen; en op mensen met bepaalde zorgbehoeften of in bepaalde leeftijdsklassen – denk aan revalidatiezorg, langdurige verpleging en jeugd- en ouderenzorg. Daarnaast positioneerde zich de extramurale zorg – met name verleend door verloskundigen, huisartsen en wijkverpleegkundigen – waarbij de generalistisch werkende huisartsen een centrale verwijsfunctie richting meer gespecialiseerde zorg gingen vervullen.

Parallel aan het steeds verder voortschrijden van professionalisering en institutionalisering bleef informele hulp van groot belang. Zo vond de Nederlandse huisarts Van de Lisdonk in 1985 dat slechts ongeveer 10 procent van de ervaren klachten aan de huisarts werd gepresenteerd (Van de Lisdonk, 1985). Vergelijkbare studies over langere tijd in diverse Westerse landen bevestigden dat voor de in de algemene bevolking ervaren gezondheidsproblemen in zo'n 10 tot 25 procent van de gevallen professionele hulp wordt gezocht (Gezondheidsraad/Health Council of the Netherlands, 2004). Dit 'ijsbergfenomeen' wordt in belangrijke mate verklaard door zelf- en samenredzaamheid bij dagelijks ervaren klachten, waarbij gezinnen en andere kleinschalige sociale verbanden een grote rol spelen. Rond deze globale percentages bestaat echter een aanzienlijke variatie naar gelang aard, ernst en duur van de klachten; de gezondheidskennis en -vaardigheden waarover men beschikt; de mate waarin mensen verwachten dat ze het probleem zelf aankunnen; en de financiële, organisatorische en geografische toegankelijkheid van de zorg. Soms is sprake van onwenselijk mijden of uitstellen van professionele zorg, vooral bij mensen in minder goede financiële situaties en/of met meer gezondheidsproblemen. Ook heden ten dage nog (Huijgen, Meijer, De Jong & Brabers, 2024). Laagdrempelige toegang tot zorg in combinatie met de bevordering van gezondheidsvaardigheden onder burgers, ondersteund door de website thuisarts.nl, is dus essentieel (Thuisarts.nl, z.j.).

Vandaag de dag zijn informele vormen van hulp extra onmisbaar in een context van voortgaande vergrijzing, een toenemende prevalentie van chronische aandoeningen, meer nadruk op thuiszorg en tekorten aan professionele hulp. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) schatte het aantal mantelzorgers in Nederland in 2023 op zo'n vijf miljoen, van wie 830.000 personen zowel lang (meer dan drie maanden) als intensief (meer

dan acht uur per week) mantelzorgtaken vervulden (De Boer, De Klerk, Josten & De Roos, 2023). Mantelzorgers verzorgen ongeveer driekwart van de uren hulp in de langdurige zorg en ondersteuning (Putman, Verbeek-Oudijk & De Klerk, 2017). Samenredzaamheid – waarbij individuen, hun sociale netwerk, buurtgemeenschappen en waar nodig professionele zorgverleners samen optrekken (Nivel, 2025) – wordt hierbij steeds belangrijker, evenals 'positieve gezondheid' waarin zelfmanagement, eigen regie en aanpassingsvermogen voorop staan (Huber et al, 2011; Huber et al., 2016). Zo kunnen mensen in wijken en buurten ervoor zorgen dat iedereen zo lang mogelijk kan meedoen, zo nodig met beperkte professionele ondersteuning.

Kortom, informele en professionele hulp zijn zowel qua ontwikkelingsgeschiedenis als wat betreft de actuele uitdagingen sterk verbonden circuits. Zij vormen een continuüm waarbinnen solidariteit en complementariteit essentieel zijn.

3.2. Welzijn, publieke voorzieningen, preventie en zorg

Toenemend inzicht in maatschappelijke risicofactoren voor ernstige ziekte, de gezondheidsimpact van sociale ongelijkheid daarbij, en de voor velen slechte toegankelijkheid van zorg, leidde vanaf medio negentiende eeuw tot steeds meer politieke bemoeienis en overheidsregulering in het domein volksgezondheid en zorg. Daarbij speelden visionaire artsen en inspecteurs van de volksgezondheid, alsmede maatschappelijke en politieke leiders vanuit diverse levensbeschouwelijke en politieke stromingen een grote rol. Zij keken veel verder vooruit dan actuele regeerperiodes en het kortetermijnboekhoudkundige blikveld, overtuigd van de noodzaak van maatschappelijke verbetering met speciale aandacht voor kwetsbare groepen (Houwaart, 1991). Belangrijke wettelijke mijlpalen daarbij waren de Kinderwet (1874) die de afschaffing van de kinderarbeid inluidde, en de Gezondheidswet (1901) die randvoorwaarden schiep voor indrukwekkende vooruitgang op het gebied van de volksgezondheid en de volkshuisvesting (Rigter, 1992).

Een onmisbaar fundament was ook de economische en maatschappelijke ontwikkeling, die aanzienlijke verbetering van het algemeen welzijn en de bestaanszekerheid, en daarmee ook de volksgezondheid, mogelijk maakte. Daarbij werd ook steeds meer geïnvesteerd in basale publieke voorzieningen zoals schoon drinkwater, riolering, openbare gezondheid en hygiëne, en in algemene en ziektespecifieke (primair en secundair) preventieve voorzieningen. Denk bij die laatste aan consultatiebureaus, schoolgezondheidszorg, gezondheidsvoorlichting en gezondheidsbevordering, gerichte infectieziektepreventie en de introductie van vaccinatie; en – decennia

later – screening op baarmoederhals-, borst- en dikkedarmkanker. Daarnaast werden de curatieve zorg (medische specialismen en huisartsenzorg), de arbeidsgezondheidszorg, de geneesmiddelenvoorziening, en het Staatstoezicht op de Volksgezondheid steeds verder geprofessionaliseerd en wettelijk geregeld (Mackenbach & Stronks, 2016).

3.3. Groeiende invloed van kennis en wetenschap

Openbare hygiëne, preventie en zorg konden zich mede sterk ontwikkelen dankzij de indrukwekkende vooruitgang van de medische en gezondheidswetenschappen. Daarbij bestond onder artsen al vroeg belangstelling voor de relatie tussen ziekte en sociale omstandigheden, want zij zagen dat armen vaker en eerder ernstig ziek werden dan vermogenden.

Zo ontdekte de Britse arts John Snow, op basis van het nauwkeurig in kaart brengen van een grote uitbraak van cholera in een arme Londense wijk in 1854, dat de gevallen zich concentreerden rond een waterpomp. Na het afsluiten van die pomp nam de cholerasterfte in die wijk indrukwekkend snel af. Daarna groeide ook het biomedisch inzicht in de causale relaties tussen maatschappelijke factoren en infectieziekten, en met name tussen slechte openbare hygiëne en de kansen die ziekteverwekkers kregen. Dat inzicht ging een enorme stap vooruit dankzij het werk van Louis Pasteur en Robert Koch.

Al met al werd steeds duidelijker dat wetenschappelijke kennis over het verband tussen slechte leefomstandigheden en ziekte sterk kon bijdragen aan verbetering van de volksgezondheid, en dat bevordering en brede toepassing van die kennis een kwestie was van maatschappelijke solidariteit. Daarbij kwamen ook de mogelijkheden van vaccinatie en de impact van grootschalige maatschappelijke uitrol daarvan steeds meer in beeld, evenals een groeiend aantal effectieve geneesmiddelen tegen zowel infectieziekten (zoals penicilline en streptomycine) als niet-infectieuze ziekten (zoals insuline bij diabetes mellitus). Duidelijk werd ook hoe belangrijk het was dat iedereen, ongeacht inkomen en sociale achtergrond, effectieve preventieve en curatieve zorg kon krijgen en daarvoor verzekerd kon zijn.

In de loop der tijd werd goede wetenschappelijke onderbouwing zowel een krachtig argument als een vereiste voor collectief georganiseerde preventieve en curatieve zorg. *Evidence-based health care* is daarbij inmiddels een vanzelfsprekend uitgangspunt. De *evidence* moet dan wel representatief voor de praktijk zijn, en naast de medische ook de psychosociale dimensies van de zorg omvatten (Sackett, Rosenberg, Gray, Haynes & Richardson, 1996; Knottnerus & Dinant, 1997). Daarin hebben zowel experimenteel

als observationeel onderzoek, en zowel kwantitatieve als kwalitatieve methodologie hun plaats.

3.4. Ziektekosten- en loondervingsverzekering: voorwaarde voor solidaire zorg

Vanuit een grote diversiteit aan vrijwillige verzekeringsarrangementen – door private en artsenorganisaties en vanuit onderlinge arbeidersinitiatieven via ziekenfondsen aangeboden aan met name 'minvermogenden' – ontstond via het Ziekenfondsbesluit in 1941 een verplichte ziektekostenverzekering voor werknemers met een inkomen onder een bepaalde grens. Daaruit ontwikkelde zich een breed dekkend stelsel van verzekering tegen kosten van curatieve en langdurige zorg. Dat was cruciaal voor de algemene toegankelijkheid van essentiële zorgvoorzieningen, een vitale randvoorwaarde voor zowel solidaire zorg als een betere volksgezondheid (Companje, 1997; Companje, 2008). Tegelijkertijd kwamen er voorzieningen ter bescherming tegen loonderving als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid, zoals de Ongevallenwet (1901), de Invaliditeitswet (1913), de Ziektewet (1913) en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO, 1966). Dat bracht ook de verzekeringsgeneeskunde tot ontwikkeling. Het geheel van wettelijke regelingen ter borging van de bestaanszekerheid werd gecompleteerd met de Werkloosheidswet (1949), de Algemene Bijstandswet (1965), en de Algemene Ouderdomswet (AOW, 1956), aangevuld door bij wet geregelde verplichte deelname aan pensioenfondsen.

Deze arrangementen zijn sinds hun totstandkoming regelmatig aangepast, deels vervangen of samengevoegd, dan wel verder ontwikkeld en gemoderniseerd, ook wat betreft de verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheden. Hun kernfuncties zijn echter overeind gebleven. Voor een actueel overzicht verwijs ik naar hoofdstuk 2 (Paul de Beer).

Een voor solidaire zorg essentiële vernieuwing was de invoering van de Zorgverzekeringswet (Zvw) in 2006, want daarmee verviel de scheidslijn tussen ziekenfondsen en particuliere ziektekostenverzekeringen en dus ook de inkomensgerelateerde tweedeling tussen 'ziekenfondspatiënten' en 'particuliere patiënten'. Inclusief het in 2008 ingevoerde verplicht eigen risico bepaalde deze wet het Nederlandse zorgstelsel zodat we dat nu kennen (Rijksoverheid.nl, z.j. a; Zorginstituut Nederland, z.j.; Rijksoverheid.nl, z.j. b; Knottnerus & Ten Velden). Het ingevoegde kader vat de kernelementen ervan samen. Daaruit moge duidelijk zijn dat – terwijl het een groot goed is dat de tweedeling tussen ziekenfonds- en particulier verzekerden is verdwenen en dat alle verzekerden recht hebben op dezelfde zorg – er wat

betreft solidariteit en de in de zorg geïntroduceerde markwerking ook sprake is van kwetsbaarheden. Zoals altijd na stelselaanpassing of -vernieuwing is discussie daarover in het belang van voortgaande verbetering. In paragraaf 4 kom ik daarop terug.

Kernelementen van het Nederlandse zorgverzekeringsstelsel anno 2026

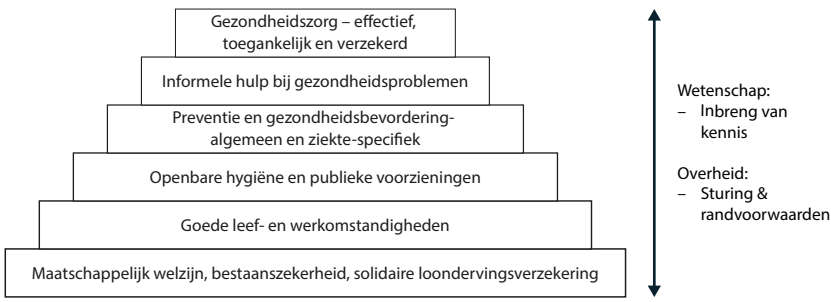
- Alle Nederlandse ingezetenen en anderen die vanuit Nederland inkomsten uit arbeid ontvangen moeten zich verplicht verzekeren en hebben recht op een basispakket met essentiële zorg.
- De nominale premie die zij daarvoor rechtstreeks aan de verzekeraars betalen is niet inkomensafhankelijk, maar mensen met een laag inkomen kunnen een zorgtoeslag aanvragen.
- Het verplicht eigen risico**,** het maximale bedrag dat men zelf voor zorg uit het basispakket moet betalen voordat de zorgverzekeraar gaat vergoeden, bedraagt in 2026 385 euro per jaar. Het eigen risico geldt niet voor het raadplegen van de huisarts maar wel voor de zorg waar deze naar doorverwijst en voor de medicijnen die deze voorschrijft. Daarnaast zijn er eigen bijdragen voor bepaalde voorzieningen.
- Naast de nominale premie en de genoemde directe eigen betalingen dragen ook inkomensafhankelijke bijdragen – via werkgevers of uitkeringsinstanties dan wel rechtstreeks betaald door iedereen die niet in loondienst is – alsmede een vanuit de belastingen gedekte rijksbijdrage bij aan de financiering van de ZvW.
- Verzekeraars moeten met elkaar op de 'zorgmarkt' concurreren op de nominale premie en de wijze waarop zij het door hen jaarlijks met zorgaanbieders uitonderhandelde zorgaanbod vormgeven. De aanvragers moeten zonder risicoselectie worden geaccepteerd.
- Korting op de premie is mogelijk door het eigen risico vrijwillig te verhogen.
- Men kan een aanvullende verzekering afsluiten voor bepaalde niet-essentiële of wetenschappelijk onvoldoende onderbouwde voorzieningen. Ook daarop kunnen verzekeraars concurreren. Hiervoor geldt geen acceptatieplicht, en van sommigen, bijvoorbeeld ouderen, kan een hogere premie gevraagd worden.
- Zvw-verzekerden hebben recht op langdurige intramurale zorg krachtens de Wet Langdurige Zorg (Wlz) en op langdurige extramurale zorg via de door gemeenten uitgevoerde Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Ter financiering van de Wlz wordt een inkomensafhankelijke premie geïnd via de inkomstenbelasting, terwijl de gemeenten voor de uitvoering van de WMO een budget van de rijksoverheid ontvangen. In beide gevallen is ook sprake van directe eigen bijdragen.

Regelmatig terugkerende kwesties zijn ook de verhouding tussen lonen en uitkeringen, en het verschil tussen uitkeringen vanwege ziekte en arbeidsongeschiktheid enerzijds en uitkeringen vanwege langdurige onvrijwillige werkeloosheid anderzijds. Ook hierop komen wij terug. Inmiddels wordt nog steeds gewerkt aan uitbreiding van het bouwwerk van sociale zekerheid, bijvoorbeeld met een verplichte basisverzekering arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen (Rijksoverheid.nl, z.j. c).

3.5. Een meerlagig zorg- en solidariteitsgebouw

De in het voorgaande besproken ontwikkelingen resulteerden gaandeweg in een meerlagige structuur – van een breed algemeen maatschappelijk fundament tot en met individu-gerichte professionele gezondheidszorg (figuur 1) – die essentieel is voor de solidaire gezondheidszorg in Nederland: een algemeen fundament gericht op maatschappelijk welzijn en bestaanszekerheid, bevordering van goede leef- en werkomstandigheden, openbare hygiëne en publieke voorzieningen, voorzieningen voor preventie en gezondheidsbevordering, informele hulp bij gezondheidsproblemen, en voor iedereen toegankelijke en verzekerde gezondheidszorg van goede kwaliteit. Van beneden naar boven brengen de meer specifieke elementen telkens toegevoegde waarde. Maar bij onvoldoende 'onderbouw' wordt het moeilijk. Zo kan individuele gezondheidszorg bij slechte woon- en werkomstandigheden en gebrekkige openbare hygiëne maar beperkt bijdragen. In de figuur is ook uitgedrukt dat kennis en wetenschap, alsmede de overheid in haar sturende en randvoorwaardelijke verantwoordelijkheid, over de gehele linie belangrijke rollen vervullen.

Figuur 1. Meerlagige structuur van de Nederlandse volksgezondheid en zorg, over de gehele linie ondersteund door wetenschappelijke kennis en overheidsbemoeienis.



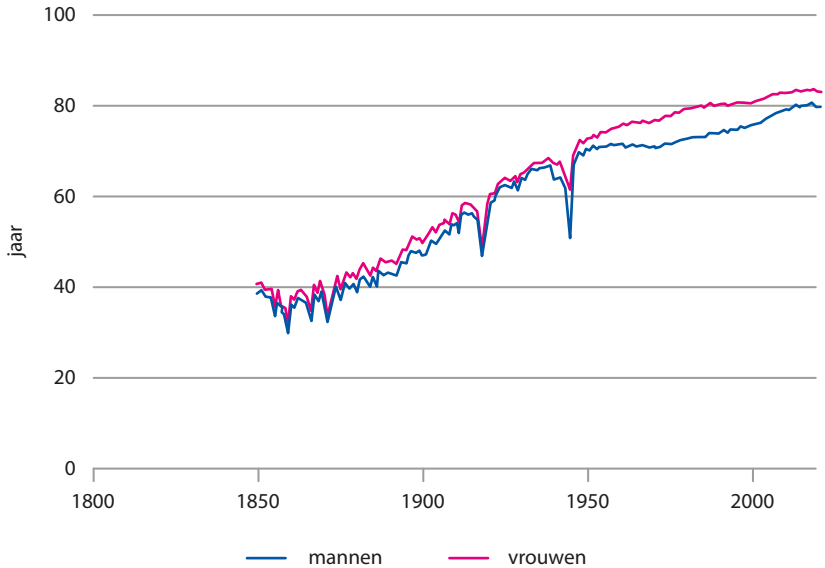
In andere westerse landen zagen we vergelijkbare ontwikkelingen, maar uit vergelijkende evaluaties mag geconcludeerd worden dat de thans in Nederland bestaande situatie qua zorgkwaliteit en toegankelijkheid over het geheel bezien tot de wereldtop behoort (Commonwealth Fund, 2021).

Hoe kostbaar deze verworvenheid is wordt pijnlijk geïllustreerd door de ongunstige volksgezondheidssituatie in lage-inkomenslanden die geen goed ontwikkelde stelsels van sociale zekerheid en toegankelijke zorg hebben, en deze alleen met aanzienlijke langetermijn-gerichte inspanningen, al dan niet versneld door internationaal-solidaire hulp, zullen kunnen realiseren (World Health Organization, 2025; World Bank, 2025). Tegelijkertijd zien we dat in een rijk land als de VS inclusieve zorg en sociale zekerheid niet alleen zeer beperkt gerealiseerd zijn maar anno 2026 zelfs deels worden teruggedraaid. Dat laatste gaat gepaard met zowel nationaal als internationaal riskante ondermijning van de onafhankelijke wetenschappelijke onderbouwing van het Amerikaanse volksgezondheids- en diversiteitsbeleid zoals de Centers for Disease Control (CDC) die tot nu toe boden (Keulemans, 2025). Laat dit voor ons land een aansporing zijn om ons nationale zorg- en solidariteitsgebouw goed te onderhouden en waar nodig te innoveren en te versterken: een cruciale opgave voor de toekomst.

3.6. Vooruitgang met uitdagingen

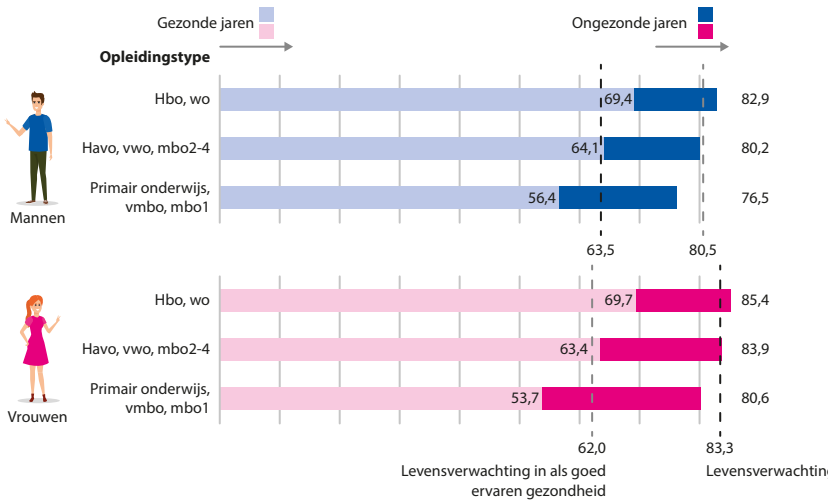
De sinds medio negentiende eeuw sterk verbeterde maatschappelijke solidariteit in volksgezondheid en zorg ging gepaard met een indrukwekkende, continue toename van de gemiddelde levensverwachting (figuur 2), met dips als gevolg van epidemieën, crises, oorlogen en rampen. In de jaren 2020-2021 liep de levensverwachting in verband met de coronacrisis terug met 0,7 jaar (0,8 voor mannen en 0,6 voor vrouwen); zij was in 2024 voor mannen weer op het niveau van 2019 (80,5 jaar) maar voor vrouwen nog niet helemaal (83,3 verus 83,6 jaar) (VZinfo.nl, 2024a). Verwacht wordt dat de levensverwachting, gegeven de lopende trends, in de toekomst verder zal stijgen (tot 2050 respectievelijk 2070 voor mannen naar 85,0 jaar en 87,5, en voor vrouwen naar 88,1 en 90,6 jaar) (RIVM, 2024).

Figuur 2. Levensverwachting bij geboorte van 1850 tot 2020, voor mannen en vrouwen. Bron: NIDI, figuur zoals gepubliceerd door het Centraal Planbureau (2023).



Maar er blijven zich grote volksgezondheidsuitdagingen voordoen die telkens weer een beroep doen op solidariteit binnen of buiten de gezondheidssector. Zo heeft het succes van een sterk toegenomen gemiddelde (gezonde) levensverwachting de aanzienlijke ongelijkheid in gezondheid tussen sociaaleconomisch verschillende subgroepen niet weggenomen, zoals in relatie tot opleiding geïllustreerd in figuur 3. Daarbij zijn individuele, sociale en maatschappelijke factoren in onderlinge wisselwerking van invloed. Het verkleinen van ongelijkheid in gezondheid wordt dan ook beschouwd als een breed maatschappelijk solidariteitsvraagstuk dat niet alleen binnen de volksgezondheid en zorg, maar ook op andere beleidsterreinen hoge prioriteit verdient.

Figuur 3. Gezondheidsverschillen (levensverwachting en gezonde levensverwachting) naar opleidingstype. Bron: VZinfo.nl (2025).



Dat vraagt, in lijn met de langetermijngerichtheid die in het verleden zoveel vooruitgang bracht, opnieuw om vasthoudendheid en lange adem, en om nauwe intersectorale samenwerking in het kader van *health in all policies* (Pharos, z.j.) en *all policies for health*. Ondertussen moet met de vooralsnog bestaande sociaaleconomische gezondheidsverschillen sociaal rechtvaardig worden omgegaan (Kunst, 2010). Denk bijvoorbeeld aan meer maatwerk qua pensioenleeftijd, waarop ik in paragraaf 4.3 terugkom.

Een tweede grote uitdaging die zich aandiende is dat de Nederlandse bevolking dankzij de behaalde successen – van meer bestaanszekerheid en betere gezondheidszorg tot en met de groei van kennis en technologie – weliswaar gemiddeld steeds ouder werd, maar daardoor ook te maken kreeg met een gestage toename van chronische aandoeningen, inclusief 'multimorbiditeit' (Van den Akker, Buntinx, Metsemakers, Roos & Knottnerus, 1998). Als de lopende trends zich doorzetten, zal het aantal mensen met één of meer chronische aandoeningen stijgen tot bijna 12 miljoen in 2050 (RIVM, 2024b), met belangrijke implicaties voor volksgezondheid, professionele en informele zorg, en samenleving. Daarbij komt dat chronische ziekten en minder gunstige sociaaleconomische omstandigheden niet zelden samengaan en elkaars impact kunnen versterken. Vaak langzaam en sluipend, maar soms ook snel en goed zichtbaar, zoals dat tot uiting kwam in

de verhoogde kwetsbaarheid van risicogroepen tijdens de coronapandemie (WRR & KNAW, 2021).

Als derde cruciale uitdaging zie ik het optimaal voorbereid zijn op crises als gevolg van natuurlijke of door de mens veroorzaakte rampen en geopolitieke ontwikkelingen. Figuur 2 en de recente impact van COVID-19 lieten zien wat de gevolgen van dergelijke gebeurtenissen voor de volksgezondheid kunnen zijn, en wat de toekomst in dit opzicht gaat brengen is in hoge mate onzeker. In hoofdstuk 7 behandelt Romke van der Veen de vraag of de Nederlandse verzorgingsstaat op toekomstige sociaalecologische risico's is voorbereid. Daarom ga ik – in de slotbeschouwing van dit hoofdstuk – slechts kort op het onderwerp *preparedness* in.

De twee eerstgenoemde en andere uitdagingen, en hun implicaties voor maatschappelijke solidariteit, komen in paragraaf 4 aan de orde.

4. Opgaven voor de toekomst

Behoud, versterking en toekomstbestendig maken van solidaire gezondheidszorg vereisen onderhoud en innovatie van het ontstane bouwwerk, en het tegelijkertijd aanvatten van de volksgezondheidsopgaven voor de toekomst. Bij het evenwichtig plannen daarvan kan de meerlagige structuur in figuur 1 helpen. Een aantal belangrijke opgaven wordt hieronder besproken, waarbij elementen uit diverse lagen aan bod komen. Solidariteit wordt hierbij benaderd vanuit verschillende perspectieven: bestaanszekerheid, zorgstelsel, preventie, informele en professionele zorg en kennisontwikkeling.

4.1. Bestaanszekerheid als inclusief fundament

Het fundament van bestaanszekerheid is, zoals in paragraaf 3 betoogd, essentieel voor de volksgezondheid, en vraagt bijzondere aandacht in een tijd waarin door diverse politieke partijen wordt aangedrongen op versterking van de positie van 'hardwerkende Nederlanders', kennelijk ten opzichte van anderen. Onder die anderen vallen dan degenen die bijvoorbeeld wegens ziekte aangewezen zijn op een uitkering. De vraag is dan – met onderkenning van het voor individu en samenleving grote belang van maximale participatie en (re-)integratie in het arbeidsproces en daarop gericht beleid – wat de grondwettelijk vastgelegde 'bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart' dan inhouden voor mensen die langdurig afhankelijk zijn van een uitkering. Breder gesteld gaat het om de vraag hoe de solidariteit

tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden zich, ook bezien vanuit volksgezondheidsperspectief, verder zou moeten ontwikkelen.

Een belangrijk punt is dat uit een oogpunt van sociale rechtvaardigheid, om sociale tweedeling tegen te gaan, om de verworven levensstandaard van mensen op aanvaardbare hoogte te waarborgen, én om de samenleving en de economie voldoende 'maatschappelijke zekerheid' en stabiliteit te kunnen garanderen, het verschil tussen lonen en uitkeringen niet te groot moet worden. Koppeling van de uitkeringen aan de lonen op een sociaal aanvaardbaar niveau is dan ook een groot goed. Wat betreft de algemene ontwikkelingen en beleidsuitdagingen op dit gebied en de discussie over een basisinkomen, zij verwezen naar de hoofdstukken 2 (Paul de Beer) en 3 (Koen Caminada en Kees Goudswaard). Hier wil ik benadrukken dat het om uiteindelijk niet te scheiden groepen gaat, maar, direct of indirect, ons allen betreft. Want iedereen wil en moet erop kunnen rekenen dat er, mocht men om wat voor reden ook buiten het arbeidsproces vallen, een goed sociaal vangnet is met bescherming tegen sociaal bedreigende inkomensval. Dat is de kern van sociale zekerheid, tevens een essentiële voorwaarde voor een stabiele economie. Dat goede sociale vangnet is voor mensen in sociaaleconomisch minder gunstige posities van extra groot belang, want zij worden, zoals eerder besproken, eerder chronisch ziek en zijn kwetsbaarder op de arbeidsmarkt (De Graaf et al., 2025). Daarbij is het trekken van een scherpe grens tussen – laat staan het tegenover elkaar stellen van – 'hardwerkende' mensen en mensen met een uitkering artificieel en zelfs misleidend. Zo werken mensen in zware beroepen zeer hard tegen een naar verhouding vaak laag loon, maar hebben juist zij een relatief grote kans om hun werk niet tot hun pensioenleeftijd te kunnen volhouden en om arbeidsongeschikt of langdurig werkloos te worden.

Hieraan gerelateerd speelt ook een andere vraag – die ik in 1985 aan de orde stelde – namelijk in hoeverre het maatschappelijk rechtvaardig is om voor langdurige onvrijwillige werkloosheid 'een minder goede sociale voorziening te hanteren dan voor arbeidsongeschiktheid. Beide zijn immers vormen van gedwongen niet-kunnen-werken, en wellicht is het verschil in financiële waardering, gekoppeld aan een medische beoordeling, oorzaak van veel ongewenste medicalisering.' (Knottnerus, 1985). Gezien de complexe, en bij herhaling lastig uitvoerbaar en beheersbaar gebleken opgave waarvoor een instantie als het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) staat, is deze vraag toenemend urgent. Daarbij kan worden betwijfeld of er, gezien het inclusieve karakter van het grondwettelijk vastgelegde uitgangspunt bestaanszekerheid, überhaupt sprake kan zijn van een principieel verdedigbare grondslag voor een minder gunstig uitkeringsregime in geval van onvrijwillige werkloosheid dan in geval van arbeidsongeschiktheid. Een te overwegen alternatief is dan een

algemene voorziening voor inkomensderving, waarin het uitkeringsniveau bij langdurige onvrijwillige werkloosheid wordt opgetrokken naar het bij arbeidsongeschiktheid geldende niveau. Daarbij is van belang dat het SCP geen positief verband kon vaststellen tussen versobering van WW-uitkeringen en sollicitatiebereidheid (Pouwels & Josten, 2022). Bij het vervallen van het verschil in uitkeringsregime tussen onvrijwillige werkloosheid en arbeidsongeschiktheid kan bovendien de verzekeringsgeneeskundige capaciteit doelmatiger worden ingezet, en kan de UWV-betrokkenheid zich concentreren op begeleiding en (re)integratie-ondersteuning, en realistisch advies over arbeidsmarktmogelijkheden. Het aspect 'controle' kan daarbij, meer sturend op vertrouwen dan op wantrouwen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007; Mannaerts (2024); Faas, 2023) beperkt worden tot het steekproefsgewijs bekijken of aanspraken op uitkering wegens ziekte dan wel werkloosheid rechtmatig zijn. Steekproefsgewijze controle, vooral ook met een beoogde preventieve werking, is ook op andere maatschappelijke terreinen breed aanvaard. Op deze wijze kan ook medische capaciteit vrijkomen ten behoeve van de onderbezette curatieve sector. Arbeidsgerelateerde preventie, gezondheidsinterventie en begeleiding kunnen dan in een context van arbocuratieve samenwerking (tussen arbeidsgezondheidszorg en curatieve sector) worden overgelaten aan onafhankelijke arbeidsgezondheidszorg. De werkzaamheid van een dergelijke aanpak zou, om niet over één nacht ijs te gaan, eerst prospectief-vergelijkend kunnen worden getoetst door haar enige tijd in een random steekproef toe te passen en te evalueren.

4.2. Evaluatie van twintig jaar zorgstelsel

Het is belangrijk om de qua solidariteit essentiële verworvenheden van ons zorgstelsel te koesteren en behouden. Denk daarbij met name aan de verdwenen tweedeling tussen ziekenfonds- en particulier verzekerden en het recht van alle verzekerden op hetzelfde basispakket van essentiële en noodzakelijke zorg. Maar er zijn vanuit het oogpunt van solidariteit ook zorg- en verbeterpunten te noemen, zoals:

– zorgmijding om financiële redenen, met name vanwege het verplicht eigen risico en andere eigen bijdragen (Huijgen, Meijer, De Jong & Brabers, 2024);
– stapeling van eigen betalingen bij mensen met beperkingen of chronische aandoeningen, die ook relatief vaak een laag inkomen hebben (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2023);
– het feit dat de zorgtoeslag jaarlijks door honderdduizenden rechthebbenden niet wordt aangevraagd (Centraal Planbureau, 2025a), wat mede te maken

kan hebben met verschillen in de mate waarin burgers beschikken over 'doenvermogen' (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017);
– het niet-solidaire karakter van het vrijwillig verhoogde eigen risico tegen een lagere premie: gezonde mensen kunnen hiervoor gemakkelijker kiezen omdat zij minder kans lopen zorg nodig te hebben dan mensen met chronische ziekten. Die laatsten moeten dan wel meer bijdragen aan de totale zorgkosten;
– (rechts)ongelijkheid in het sociaal domein omdat er verschillen zijn tussen gemeenten wat betreft beschikbare zorg en ondersteuning. Bovendien hebben mensen met meervoudige problemen extra moeite om passende hulp te vinden (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2025).

Op de twee eerstgenoemde punten kom ik in 4.3 terug, als meer uitgewerkt voorbeeld.

Verder is het stelsel zeer complex, waarbij het spanningsveld tussen enerzijds maatwerk en anderzijds overzichtelijkheid en transparantie voelbaar is. Al met al zou de overheid zich na twee decennia ervaring met het huidige stelsel de volgende vragen moeten stellen: hoe kunnen de zorgpunten wat betreft de solidariteit worden geadresseerd? Hoe zijn de ervaringen met de geïntroduceerde marktwerking (Stellinga, 2012), wat betreft solidariteit maar ook bureaucratie, personele (on)doelmatigheid, en risico's op wanpraktijken en fraude? Is de huidige complexiteit een onontkoombare prijs voor solidair maatwerk of is vereenvoudiging met behoud of zelfs bevordering van solidariteit mogelijk? Beantwoording van deze vragen zal helpen om de afweging tussen de strategieën 'aanpassing' en 'stelselherziening' goed te kunnen maken.

4.3. Solidariteit qua noden en lasten bewaken en versterken

Solidariteit in de zorg faalt als juist de reeds zwaar belaste groep met chronische gezondheidsproblemen te maken heeft met extra uitgaven. En dat is wat we zien, want deze groep betaalt relatief vaak het maximale bedrag aan verplicht eigen risico in de zorgverzekering, met daarnaast een stapeling van eigen bijdragen voor bepaalde geneesmiddelen, voorzieningen en (woning)aanpassingen (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2023). Daarbij komt dat veel chronische aandoeningen gepaard gaan met een lagere (gezonde) levensverwachting dan gemiddeld, hetgeen nog versterkt wordt omdat onder chronisch zieken mensen met zwaar, ongezond werk en een lager inkomen oververtegenwoordigd zijn. Zij hebben daarmee, ondanks hun vaak al vroeg begonnen professionele loopbaan en lange periode van premiebetaling, een verhoogd risico om hun AOW en pensioen niet te halen,

dan wel om er korter en minder gezond van gebruik te kunnen maken. Hier liggen forse uitdagingen wat betreft zorg en zorgverzekering, algemene en werkplek-gerelateerde preventie, en maatwerk in leeftijd van uittreden.

Dat laatste houdt in dat, mochten er onvoldoende mogelijkheden zijn voor tijdige verlichting van het werk, vervroegde pensionering mogelijk moet zijn. Via de tot op heden gemaakte afspraken over 'zware beroepen' is dat echter maar in beperkte mate geregeld. Want die gaan slechts over de laatste drie pre-AOW jaren (Rijksoverheid.nl., 2024), terwijl de gezonde levensverwachting van mensen met praktische opleidingen en lagere inkomens gemiddeld slechts 55 jaar is. Dat is zo'n veertien jaar korter dan de gezonde levensverwachting van meer theoretisch (HBO- en universitair) opgeleiden, die gemiddeld ruim boven de AOW-leeftijdsgrens uitkomt. Hierbij is dus sprake van aanzienlijke maatschappelijke onrechtvaardigheid, hetgeen uit een oogpunt van solidariteit correctie behoeft (Knottnerus, 2019). Daarbij dragen werkgevers ook een omvangrijke medeverantwoordelijkheid voor een zo gezond mogelijke start van de pensioenfase van hun werknemers. Aandacht voor de kwaliteit van het werk en de arbeidsomstandigheden, alsmede de zwaarte van werk en tijdige aanpassing daarvan bij het ouder worden, is daarbij van groot belang (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2020).

Een politiek actuele vraag anno 2026 in relatie tot onevenredige lastendruk is of het verplicht eigen risico in de zorgverzekering op het huidige niveau gehandhaafd, dan wel verhoogd, verlaagd of afgeschaft moet worden. Terwijl handhaving en verhoging vooral worden bepleit op grond van kortetermijngerichte kostenbeheersing, gelden voor verlaging of afschaffing primair zorginhoudelijke en langetermijngerichte kostenargumenten. Ter toelichting van het volgende. Huisartsen hanteren wetenschappelijk onderbouwde standaarden in hun besluitvorming over medische voorschriften en verwijzingen, en zijn daarin al in hoge mate selectief: zo schrijven Nederlandse huisartsen internationaal bezien relatief weinig medicijnen voor, en slechts zes procent van de patiëntencontacten met de huisartspraktijk leidt tot verwijzing naar een specialist (Nivel, 2024). Het is dan medisch riskant en gezondheids-ethisch dubieus om zo'n weloverwogen besluit achteraf financieel te ontmoedigen (Knottnerus, 2025). Die ontmoediging heeft bovendien een anti-solidaire dimensie, want voor mensen met weinig geld (en vaak juist een grotere zorgbehoefte) telt het eigen risico extra zwaar en concurreert – ook al krijgen zij zorgtoeslag – elke daaraan te besteden euro met de gezinsboodschappen en woninghuur. Bedenk ook dat de meeste mensen pas een beroep op de gezondheidszorg doen als ze hun probleem in eigen kring niet hebben kunnen oplossen (zie 3.1).

Daar komt bij dat er geen gedegen wetenschappelijk bewijs is dat eigen risico's en eigen bijdragen maatschappelijk nut hebben. Het onderzoek dat wél

gedaan is duidt erop dat eigen risico en eigen bijdragen de 'zorgconsumptie' weliswaar kunnen beperken, maar er ook toe leiden dat met name mensen met meer ziekten en minder geld noodzakelijke zorg gaan mijden (Luiza et al, 2015). Zo vond het Nivel dat meer dan 10 procent van de volwassenen in 2023 vanwege de kosten afzag van artsenbezoek, medisch onderzoek, behandeling of nabehandeling; of het afhalen of vaak genoeg innemen van medicijnen (Huijgen, Meijer, De Jong & Brabers, 2024). Dit kwam extra vaak voor bij mensen met een ongunstige financiële situatie, een slechte of matige gezondheid, of beperkte gezondheidsvaardigheden. En de Patiëntenfederatie Nederland constateerde dat in 2022 meer dan 20 procent van de door haar geënquêteerde patiënten om financiële redenen zorg had gemeden of uitgesteld, en bij lagere inkomens was dat meer dan 30 procent (Patiëntenfederatie Nederland, 2023). Dat kan later extra gezondheidsschade opleveren, met uiteindelijk meer zorgbehoefte en maatschappelijke kosten. Er zijn dus ook goede gronden om aan te nemen dat afbouw van het – in 2008 zonder adequate wetenschappelijke onderbouwing ingevoerde – eigen risico op langere termijn wat betreft zowel de volksgezondheid als de maatschappelijke kosten- batenverhouding positief kan uitpakken. In Nieuw-Zeeland heeft een experiment dat al laten zien: mensen in achterstandsgebieden met een grote zorgbehoefte kwamen minder vaak in het ziekenhuis terecht nadat ze een jaar lang geen eigen bijdrage van 5 Nieuw-Zeelandse dollars (ongeveer 3 euro) per medicijnenprescriptie meer hoefden te betalen (Norris et al., 2023).

Directe internationale vergelijking van het effect van financiële drempels op zorgmijding en de kwaliteit van zorg op basis van internationale databestanden is lastig. Zo kijkt Eurostat naar *unmet needs* door te vragen naar 'a person's own assessment of whether he or she needed examination or treatment for a specific type of health care, but did not have it or did not seek it'.[1] De vraag is of dit hetzelfde meet als zorgmijding, waarbij mensen vooraf lang niet altijd een specifieke behoefte aan een specifiek type zorg voor ogen hebben en dat dan bij navraag ook niet altijd gemist zullen hebben. Ook zijn er verschillen tussen zorgsystemen die het vergelijken lastig maken. Internationale verschillen kunnen bovendien vanuit uiteenlopende beleidsperspectieven worden beoordeeld. Zo zullen sommigen uit het gegeven dat Nederland sinds 2019 – hoewel dalend – gemiddeld in de jaarlijkse top 5 van Europese landen staat met het laagste percentage out-of-pocketbetalingen (Eurostat, 2026) concluderen dat dat percentage best wat hoger kan worden. Anderen zullen zeggen dat de situatie in andere landen geen reden mag zijn om ook óns stelsel minder solidair te maken.

1 Definitie zoals gehanteerd door Eurostat.

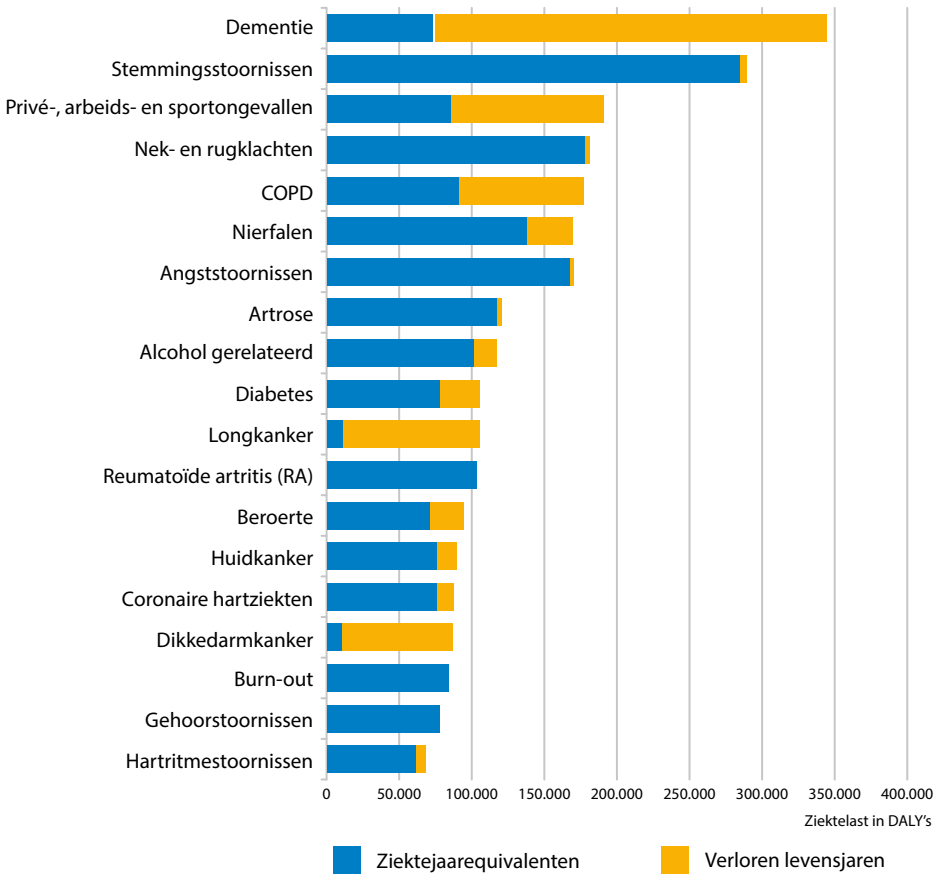
De discussie over het eigen risico zou aanleiding moeten zijn om ook in bredere zin te herbezien hoe burgers het beste kunnen bijdragen aan de kosten van solidaire gezondheidszorg. Daarbij verdient een stelsel uitgaande van een inkomensafhankelijke premieheffing, zoals in 2012 overwogen maar om politieke redenen niet doorgezet, hernieuwde aandacht. Onderzocht moet dan worden of de maatschappelijke voordelen daarvan groter zijn dan die van een op meer solidariteit gerichte aanpassing van het bestaande stelsel. Een belangrijke bijkomende reden voor zo'n onderzoek is de bevinding van het Centraal Planbureau dat de inkomenssolidariteit in de Nederlandse zorg relatief laag is en dat daarbij ook de positie van huishoudens met een middeninkomen onder druk staat (Centraal Planbureau, 2024).

4.4. Voorkomen is beter dan (niet) genezen

Zoals eerder vermeld zal de Nederlandse samenleving, bij voortzetting van lopende trends, in de komende decennia steeds meer mensen met tenminste één chronische aandoening tellen. Vaak gaat het daarbij om ernstige aandoeningen met grote ziektelast (figuur 4). Steeds meer daarvan zijn met de beschikbare kennis weliswaar toenemend te vertragen en qua symptomen te verzachten, maar niet of nauwelijks te genezen. Een deel is echter wel vaak te voorkómen, zoals longkanker, ernstige artrose, COPD en zo'n 40 procent van de dementiegevallen (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2024). Het gezegde 'voorkomen is beter dan genezen' moeten we dus aanvullen met: 'en vooral dan niét genezen'. Dat zet de samenleving ook meer op scherp om vasthoudend preventiebeleid te voeren, met als doel: niet alleen langer leven maar ook gedurende een steeds groter deel van het leven gezond en actief blijven, en langer kunnen bijdragen aan de samenleving, inclusief mantelzorg.

Dat is ook relevant vanuit het oogpunt van houdbare solidaire zorg, want bij voortgaande toename van de prevalentie van chronische aandoeningen zal de behoefte aan (mantel)zorg voor elkaar aanzienlijk doorgroeien. Bovendien is effectieve preventie essentieel voor het bestrijden van maatschappelijke ongelijkheid en het verkleinen van gezondheidsachterstanden, want mensen in minder gunstige inkomensposities scoren gemiddeld hoger wat betreft risicofactoren voor chronische ziekten (Reep & Bruggink, 2025). Hier ligt niet alleen een belangrijke taak voor gezondheidsinstellingen en -professionals, maar ook een preventiegerichte opgave voor overheid, bedrijven, én zorgverzekeraars.

Figuur 4. Trendscenario ziektelast in 2050, in ziektejaarequivalenten respectievelijk verloren levensjaren in DALY's, Volksgezondheid Toekomst Verkenning (VTV) 2024 (RIVM, 2024b).[2]



De primaire invalshoek van de overheid hierbij is het creëren van randvoorwaarden voor brede inclusieve welvaart, openbare gezondheid, alsmede collectieve en doelgroepgerichte preventie. Dit staat in scherp contrast tot de in 2024 ingezette halvering van de rijksuitgaven aan preventie, met name ten koste van lokaal gezondheidsbeleid, gezondheidsbescherming,

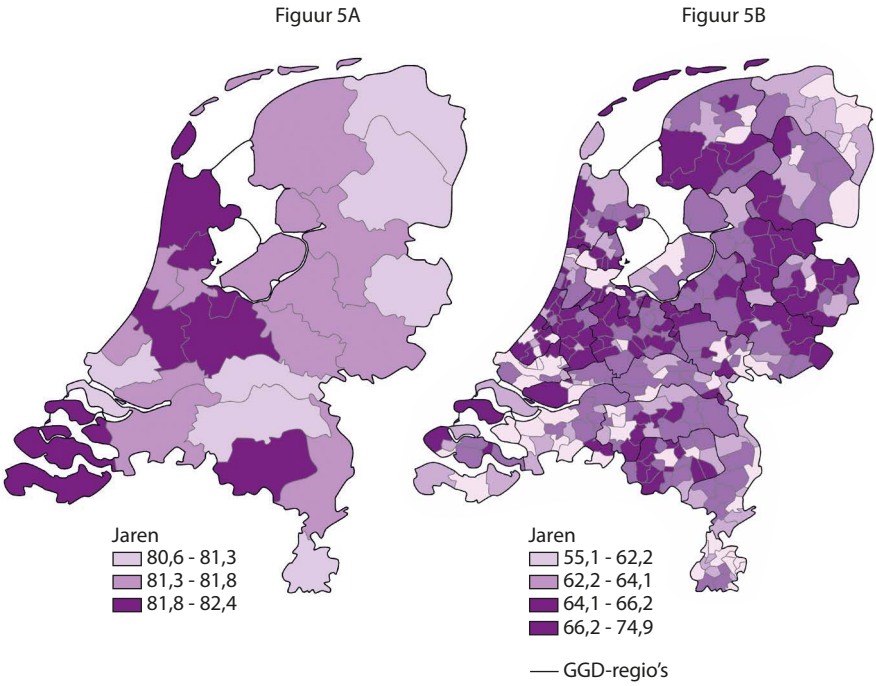
2 Definitie van ziektelast (RIVM, 2024b): 'Ziektelast is een gezondheidsmaat die zowel (vroegtijdige) sterfte als het vóórkomen en de ernst van de aandoening meeneemt. De ziektelast wordt uitgedrukt in *Disability Adjusted Life Years* (DALY) en is opgebouwd uit het aantal verloren levensjaren (door vroegtijdige sterfte) en het aantal jaren geleefd met een aandoening, gewogen voor de ernst hiervan (ziektejaarequivalenten).' https://www.volksgezondheidtoekomstverkenning.nl/vtv-2024/trendscenario/ziekten-aandoeningen

ziektepreventie en gezondheidsbevordering. Maar hopelijk keert dit met het aantreden van een nieuw kabinet ten goede, mede omdat het Centraal Planbureau (CPB) inmiddels nader inzicht heeft gegeven in de omvangrijke gezondheidskundige en maatschappelijke meerwaarde van preventie, ook als investering in gezondheid én welvaart (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2025a; Centraal Planbureau, 2025b; Fiestas Navarrete, De Visser & Knottnerus, 2017).

Bedrijven moeten zorgen voor duurzame, leefomgevingsvriendelijke bedrijfsvoering, gezonde werkomstandigheden, een betaalbaar gezond voedselaanbod op het werk, mogelijkheden voor fitness en sport, goede arbeidsgezondheidszorg, en gezondheidskundig adequate loopbaanbegeleiding (Van der Putt, 2023). Daarbij geldt ook dat fitte werknemers meer en langer kunnen bijdragen aan hun bedrijf.

Zorgverzekeraars hebben lang het argument gehanteerd dat financiering van preventie niet past in hun 'businessmodel'. Die visie wordt gaandeweg vervangen door een meer preventie-inclusieve ambitie (Zorgverzekeraars Nederland, 2023). Dat is terecht en nodig want zorgverzekeraars moeten de belangen van patiënten en premiebetalers dienen, en daarbij hoort ook het maximaal voorkomen van ziekte en de sociale gevolgen daarvan. Zij kunnen daartoe financieel bijdragen aan zorg-gerelateerde preventie, via bijvoorbeeld aan consulten gekoppelde doelgroepgerichte voorlichting en via interventie naar aanleiding van het risicoprofiel van individuele patiënten – denk aan programma's om te stoppen met roken (Van de Graaf & Van Schayck, 2017). Waar nodig kan hun traditioneel vooral op curatieve zorg gerichte business- en financieringsmodel worden aangepast, in lijn met de ambities van het Integraal Zorgakkoord (IZA, 2022) (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2022), het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2023) en het Aanvullend Zorg en Welzijnsakkoord (AZWA) (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2025b). Want in deze akkoorden, waaraan alle belangrijke nationale veldpartijen inclusief de verzekeraars zich hebben verbonden, is overeengekomen dat de inzet op gezonde leefstijl en preventie ook integraal onderdeel uitmaakt van de reguliere zorg; en dat vanuit de verzekerde zorg mede wordt ingezet op geïndiceerde preventie (bij mensen met verhoogd risico op ziekte) en zorggerelateerde preventie (naar aanleiding van de gezondheidsproblemen waarmee patiënten het spreekuur bezoeken). Daarnaast kunnen verzekeraars steun verlenen aan collectieve, populatiegerichte preventie in het kader van landelijke campagnes, of naar aanleiding van wijk- en regiospecifieke risicofactoren.

Figuur 5. Verschillen in levensverwachting bij geboorte (per GGD-regio, periode 2020-2023) (figuur 5A) en in als goed ervaren gezondheid (per gemeente, 2024) binnen Nederland (figuur 5B). Bron: VZinfo.nl (2025b) respectievelijk VZinfo.nl (2026).



4.5. Gezondheidskloof overbruggen

Bevorderen van solidariteit in de volksgezondheid impliceert ook dat de gezondheidskloof tussen de maatschappelijk best en minst bedeelde groepen zoveel als mogelijk gedicht wordt. Daarbij moeten de eerdergenoemde sociaaleconomisch bepaalde gezondheidsverschillen niet alleen worden bezien in relatie tot individu-gebonden kenmerken zoals opleiding en inkomen, maar ook – en dat krijgt nog veel te weinig aandacht – vanuit geografisch perspectief. Figuur 5 laat zien hoezeer de levensverwachting en gezonde levensverwachting tussen de diverse regio's in Nederland verschillen. Zo is de levensverwachting in Zuid-Limburg 2 jaar lager dan in de GGD-regio Hollands-Midden, en de gezonde levensverwachting zelfs 6 jaar lager. En Kerkrade, de minst gezonde gemeente van Nederland, scoort op deze maten maar liefst 7-10, respectievelijk 14 jaar lager dan de hoogst scorende Nederlandse gemeenten.

Het dichten van deze kloof vereist, aansluitend bij de vorige paragraaf, breed preventiebeleid van de overheid, bedrijven en verzekeraars. Ook

zorgverleners – met hun sterke vertrouwensband met patiënten – kunnen veel doen door gezondheidsvoorlichting en -bevordering in hun praktijk in te bouwen. En door wijkgerichte samenwerking, waarbij maatschappelijke context, verbetering van leefomgeving, preventie en zorg verbonden worden. Daarbij kunnen huisartsen preventieve initiatieven richten op bij hen ingeschreven personen, inclusief degenen die hen zelden en soms helemaal niet bezoeken maar wel tot bekende risicogroepen behoren, zoals dat al goed gebruik is bij griepvaccinatie. Omdat de levensverwachting respectievelijk het deel daarvan dat men in goede gezondheid doorbrengt onder praktisch opgeleiden zo'n 78 respectievelijk 55 jaar bedragen – dus aanzienlijk korter dan onder degenen met een HBO- of wetenschappelijke opleiding waar deze circa 84 respectievelijk 70 jaar tellen –, zijn hier ook voor de samenleving vele gezonde, arbeidzame jaren te winnen (Broeders, Das, Jennissen, Tiemijer & De Visser, 2018). Om dat te realiseren moet gekozen worden voor een langetermijngericht investeringspad, op geleide van kennis over oorzaken en terugdringing van sociaaleconomische gezondheidsverschillen. Dat is ook de inzet van het sectorplan medische en gezondheidswetenschappen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschappen (Dijkgraaf, 2023), waarin kennisontwikkeling, onderwijs en innovatie inzake preventie hoge prioriteit hebben.

4.6. Informele hulp in stand houden en faciliteren

Zoals eerder besproken zijn informele en professionele hulp complementair, en worden informele hulp en samenredzaamheid gegeven de demografische en arbeidsmarkt-ontwikkelingen alleen maar belangrijker. Hierbij zal een oplossing moeten worden gevonden voor 'de thuiszorgparadox' (Knottnerus, 1997): enerzijds de toenemende behoefte aan thuis- en mantelzorg en anderzijds de steeds smallere basis daarvoor. Deze discrepantie is het gevolg van het dalende percentage mensen jonger dan 65 jaar en de hoge arbeidsparticipatie onder hen, in combinatie met personeelsgebrek in de zorg. Dit vraagt om een gemeenschaps-georiënteerde benadering van woningbouw en wijkinrichting, met facilitering van solidariteit in buurtgemeenschappen. Daarbij moet informele zorg, bijvoorbeeld in het kader van politiek gedreven bezuinigingen op de zorg, niet worden gezien als substituut voor professionele hulp. Niet alleen omdat het informele karakter van 'elkaar helpen' een essentiële waarde op zich is, maar ook om een overmatig en destabiliserend beroep op mantelzorg, die immers kwantitatieve en kwalitatieve grenzen kent, te voorkomen. Dat geldt te meer voor gemeenschappen die worstelen met extra grote

maatschappelijke problemen zoals gezondheidsachterstanden, armoede en sterke vergrijzing.

Daarnaast moeten beleidsmakers beseffen dat de grote bijdragen die mantelzorgers aan de maatschappij leveren ook een aanzienlijk sociaaleconomische meerwaarde vertegenwoordigen. Zo vonden onderzoekers van ECORYS in 2021 dat de vervangingswaarde van de zorg die mantelzorgers verlenen 70 tot 100 procent hoger is dan de maatschappelijke kosten van het verlenen van de zorg. Dit onderstreept het grote belang van adequate ondersteuning van mantelzorg waar nodig. Want zoals deze onderzoekers concluderen, kan het wegvallen van mantelzorg al gauw leiden tot hogere maatschappelijke kosten en verlies aan kwaliteit van de zorgverlening (Den Blanken, Huis in 't Veld, Van Seben & Spit, 2021). Een belangrijk inzicht daarbij is ook dat steeds meer mantelzorg voor ouderen door andere ouderen wordt verleend (Kooiker, Verbeek-Oudijk & De Boer, 2019). Gezondheidsbevordering met als resultaat dat ouderen langer kunnen bijdragen aan mantelzorg is dan een essentieel element van de benodigde ondersteuning.

4.7. Investeren in geïntegreerde zorg

Een volgende cruciale opgave vloeit voort uit de toenemende prevalentie van chronische aandoeningen, inclusief multimorbiditeit. Zo zou het aantal personen met drie of meer aandoeningen tot 2050 van 3,3 naar 4,3 miljoen kunnen stijgen (RIVM, 2024b). Het antwoord hierop is: meer inzet op geïntegreerde zorg, in plaats van diverse specialistische behandel- en begeleidingstrajecten los van elkaar met alle medische risico's van dien. Dat bevordert niet alleen de samenhang en dus de kwaliteit van de zorg, maar ook de solidariteit, want mensen in minder gunstige sociaaleconomische situaties hebben relatief vaak te kampen met multimorbiditeit (Van den Akker, Buntinx, Metsemakers, Roos & Knottnerus, 1998). Geïntegreerde zorg, inclusief goede arbocuratieve samenwerking, bewerkstelligt bovendien dat mensen met chronische aandoeningen langer kunnen meedoen in werk en samenleving (Kluit et al., 2025; De Jong, De Boer, Tamminga & Frings-Dresen, 2015; Boot, Schaafsma & Anema, 2020) en levert daarmee extra maatschappelijke meerwaarde.

Mensen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen verdienen van beleidswege bijzondere aandacht, want zij vormen in Nederland en elders in de Europese Unie nog steeds de meest achtergestelde groep op de arbeidsmarkt. Van der Zwan, De Beer en Westerveld constateerden dat de inspanningen die in Nederland in de afgelopen decennia zijn verricht om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren niet afdoende

zijn geweest. Zij bevelen aan meer in te zetten op de kwaliteit van het werk en het creëren van functies voor of aanpassingen aan de mogelijkheden van mensen met een beperking. Ook dringen zij erop aan om 'een dwingende quotumregeling met positieve prikkels in te stellen' (2020).

Dat een meer geïntegreerde aanpak van ziekenhuiszorg, langdurige zorg en wijkverpleging tot sterk verbeterde doelmatigheid met aanzienlijke beperking van het verwachte personeelstekort kan leiden, zonder vermindering en zelfs met verbetering van kwaliteit, is door recent onderzoek bevestigd. Het gaat dan bijvoorbeeld om minder 'verkeerde beddagen' en heropnames, kortere ligduur en een lager aantal wachtenden voor langdurige zorg (PwC, 2025).

4.8. Solidariteit in bereikbare zorg

Goede bereikbaarheid van ziekenhuiszorg is een publiek belang dat overal in ons land evenzeer geldt en zorgorganisatie-overstijgend is, maar waarin grote verschillen tussen regio's (met name tussen de Randstad en elders) ervaren worden. Dat betekent dat daar waar knelpunten inzake bereikbaarheid worden ervaren, het solidariteitsbeginsel ook ten aanzien van regio's aan de orde is.

Sinds de introductie van het huidige, sterk op basis van marktwerking functionerende zorgstelsel in 2006 zijn bestuurders van ziekenhuizen verantwoordelijk voor de primaire besluitvorming over regionale spreiding van vitale medische voorzieningen zoals spoedeisende hulp, gespecialiseerde geboortezorg en intensive care. En dat kan wringen met het publieke belang, want ziekenhuizen moeten behalve op de belangen van patiënten en burgers ook sturen op financiële bedrijfsvoering en professionele profilering. Daarom zou het beter zijn als de eindverantwoordelijkheid voor de spreiding van medische voorzieningen over het land bij de rijksoverheid komt te liggen, in samenwerking met de betrokken gemeenten en provincies. Dat is mede van belang omdat hierbij vaak subregio-overstijgende en infrastructureel-maatschappelijke kwesties aan de orde zijn, zoals: dichtheid, betaalbaarheid en reistijden van het openbaar vervoer; de sociale ongelijkheid die daarbij een rol speelt; de extra belemmeringen wat betreft mobiliteit voor mensen met motorische beperkingen; en de met spreiding van zorg samenhangende sociaaleconomische implicaties voor (sub)regio's.

Het ontbreken van adequate publieke sturingsmogelijkheden op dit gebied is in mijn ogen een systeemfout die reparatie behoeft, mede gezien de regelmatig optredende maatschappelijke onrust op dit gebied (Boelsma,

2024; Knottnerus, 2024). Zo'n reparatie past ook goed binnen de beleidslogica van ons stelsel, want het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport draagt al verantwoordelijkheid voor enerzijds nationale spreiding van bijzondere topklinische verrichtingen en expertisecentra, en anderzijds adequate levering van het basispakket aan iedereen in alle regio's. Het is dan voor de hand liggend en verstandig ook op het mesoniveau de publieke verantwoordelijkheid te versterken. De eerste, voorzichtige stappen daartoe lijken inmiddels te worden gezet (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2025c).

4.9. Investeren in kennis voor solidariteit

Behoud en versterking van solidaire gezondheidszorg vereist gerichte kennisbenutting en -ontwikkeling. Daartoe moet in de volksgezondheids- en sociale zekerheidspraktijk optimaal gebruik kunnen worden gemaakt van de *evidence base* zoals die vanuit de diverse betrokken disciplines opgebouwd is. De Kennisbank van het verrichte en lopende GAK-gefinancierde onderzoek (Instituut Gak, z.j. a) is daarbij een welkome aanvulling op de beschikbare internationale kennis- en literatuurbestanden.

Tegelijkertijd is de bestaande *evidence base* nog te beperkt, dus moet ook *evidence chase* bevorderd worden. Daartoe kan in navolging van andere onderzoeksgebieden (Burgers et al., 2019) een kennis- en innovatie-agenda inzake solidaire gezondheidszorg en sociale zekerheid opgesteld en onderhouden worden. De te verwerven *evidence* moet dan wel voldoende representatief zijn voor de praktijk, en ook de psychosociale en maatschappelijke dimensies van preventie en zorg omvatten (Knottnerus & Dinant, 1997). Voorts zou, in het kader van *evidence-based policy making*, in beleidsontwikkeling en -evaluatie meer dan nu sprake moeten zijn van een cultuur van vanzelfsprekende wetenschappelijke onderbouwing. Ter illustratie noem ik enkele concrete thema's.

Als er ingrijpende stelselinterventies worden overwogen moet meer geïnvesteerd worden in gedegen voorbereidend en evaluerend onderzoek naar daadwerkelijke effecten en mogelijke nadelige neveneffecten. Denk aan het in 4.3 besproken eigen risico in de zorgverzekering, waarbij werd gewezen op het gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing. Denk ook aan de reflectie in paragraaf 4.1. over de mogelijke meerwaarde van een bredere voorziening voor inkomensderving. Hierbij kan worden aangesloten bij het in de gezondheidssector goede gebruik om belangrijke interventies pas algemeen uit te rollen als daarvoor voldoende wetenschappelijke onderbouwing is. Dan moet vooraf valide pilot- en effectiviteitsonderzoek worden gedaan

(Knottnerus, 2016b). En na invoering moet voor gedegen beleidsevaluatie worden gezorgd, bijvoorbeeld wat betreft de vraag wat het huidige zorgstelsel wel en niet gebracht heeft op het gebied van solidariteit (zie paragraaf 4.2). Het thema gezondheidseconomische gezondheidsverschillen, en vooral het verkleinen daarvan, verdient daarbij veel aandacht.

Een ander voorbeeld is de toenemende aandacht voor individu-gerichte predictiemogelijkheden op grond van genetische informatie en gegevens uit publieke en private databestanden. Zoals benadrukt in de GAK-uitgave *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving* (Hirsch Ballin, Jaspers, Knottnerus & Vinke, 2021), kunnen door *artificial intelligence* (AI) te ondersteunen *personalized* en *precision* benaderingen bijdragen aan effectievere preventie, behandeling, begeleiding en re-integratie, met inachtneming van de vereisten inzake bescherming van persoonsgegevens en toestemming (Van Smeden et al., 2023). Hierbij worden de mogelijkheden en vereisten wat betreft convergentie van research- en zorgdata en *data sharing* steeds belangrijker (Knottnerus, 2015). Maar ook ingewikkelder, mede gezien de geopolitieke ontwikkelingen en de rol van bigtech-multinationals in het 'Trump-tijdperk'. Daarbij hebben de acties van de Amerikaanse regering om diversiteit, ongelijkheid, inclusiviteit en solidariteit te weren uit onderzoek, publicaties en bestanden duidelijk gemaakt hoe kwetsbaar integriteit, betrouwbaarheid en dus ook bruikbaarheid van databronnen zijn.

Daarnaast is het goed om met een kritische onderzoeksbril te kijken naar het mogelijk gebruik van predictiemodellen rond acceptatie en premieheffing, bijvoorbeeld in het kader van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Verbond van Verzekeraars, 2025). Het gaat dan niet alleen om risico's op bias vanwege beperkte, onvolledige of door selectie vertekende dan wel discriminerende data (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016), maar ook om het besef dat diepgaand onderzoek naar gen-omgevingsrelaties voor iederéén op kwetsbaarheden zal stuiten. Bovendien kan het zijn dat mensen met een lagere risicoscore en een langer leven de samenleving qua zorg en sociale zekerheid uiteindelijk 'meer kosten', en dat een hoger risico (denk aan zware beroepen) als gevolg van een lagere levensverwachting in totaal juist tot minder aanspraken leidt. Dit nog afgezien van de gezondheidsethische overweging dat externe omstandigheden zoals inkomen en leefomgeving de keuzeruimte van mensen voor gezond leven sterk beperken.

Belangrijke onderzoeksvragen zijn dan 1) hoe te voorkomen is dat we in een sociaal-ethisch gezien riskante controlesamenleving terechtkomen waarin individueel gedrag gemonitord en gezondheidsrisico's beoordeeld gaan worden ten nadele van ons allen, en 2) of eenvoudige – dat wil zeggen

niet naar risico gestratificeerde – solidariteit uiteindelijk niet de eerlijkste én – ook qua bureaucratie – meest doelmatige benadering is.

5. Beschouwing

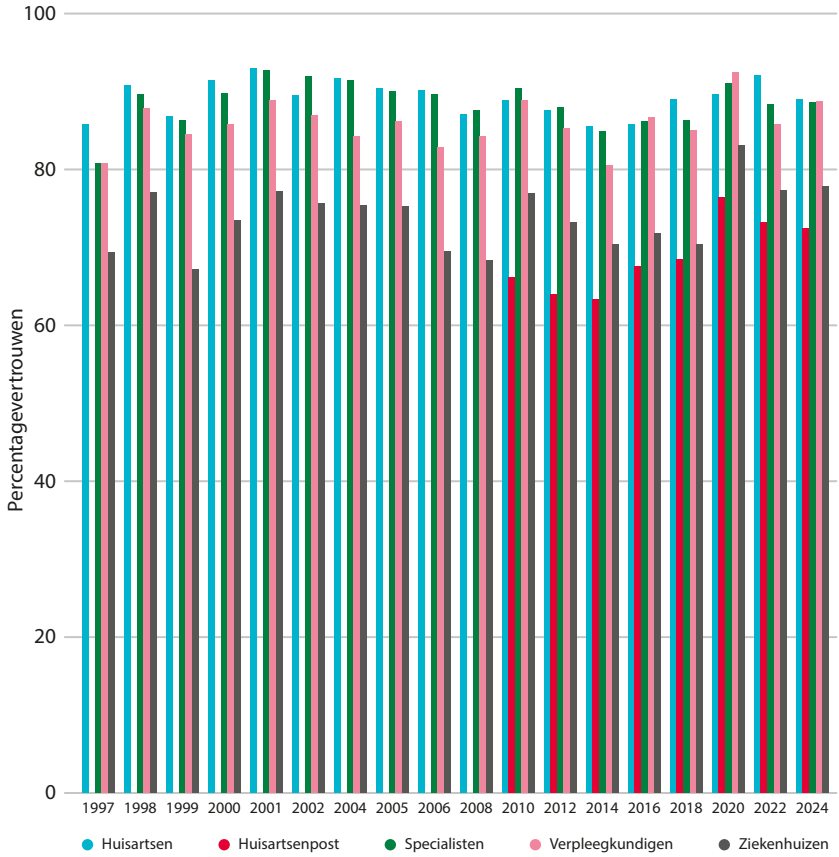
Zoals dit hoofdstuk liet zien, vereist het waarmaken van solidariteit op het gebied van volksgezondheid en zorg dat zij stevig is ingebed in en wordt gedragen door de samenleving, als onderdeel van een veelomvattend stelsel van sociale zekerheid. En een samenleving die solidair wil zijn heeft kwalitatief goede, inclusieve en toegankelijke zorg nodig. Het één kan niet zonder het ander, en dat is in de diverse paragrafen geïllustreerd. Daarbij is een aantal kwesties en opgaven beschreven die aandacht behoeven in het kader van de instandhouding en versterking van ons 'ecosysteem' van sociale zekerheid en solidaire zorg. Daaraan voeg ik, ter afsluiting, nog enkele opmerkingen van meer algemene aard toe.

5.1. Maatschappelijk draagvlak

Maatschappelijk draagvlak is een basisvoorwaarde voor solidariteit, ook in relatie tot het domein volksgezondheid en gezondheidszorg. Dat vereist dat mensen vertrouwen in de zorg hebben, en dat vertrouwen is er in hoge mate: het percentage burgers dat veel tot heel veel vertrouwen heeft in de gezondheidszorg schommelt blijkens Nivel-gegevens (figuur 6) al vele jaren jaar vrij stabiel rond de 80 procent, en is voor huisartsen, specialisten en verpleegkundigen extra hoog.

Onderzoek van het Nivel laat voorts zien dat mensen in Nederland bereid zijn om bij te dragen aan de zorgkosten van anderen, en dat het draagvlak voor solidariteit in de zorg niet lijkt te dalen (Meijer, 2025). Verder blijkt uit analyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau dat het belang van bestaanszekerheid breed wordt gedragen onder de Nederlandse bevolking, en dat van de diverse leefterreinen die hieraan, naast voldoende inkomen, worden gekoppeld, gezondheidszorg het vaakst (48 procent) genoemd wordt. Er is breed draagvlak voor het behoud van zowel toegankelijke zorg als sociale zekerheid. De overgrote meerderheid van de bevolking (93 procent) vindt dat mensen hulp moeten krijgen als ze niet in hun basisbehoeften kunnen voorzien. Wel zijn er op onderdelen (zoals de impact van de toeslagenaffaire, complexiteit van het stelsel, financiële houdbaarheid, fraude, en migratie) zorgen, en er is behoefte aan een visie op de langere termijn (Vermeij et al., 2024).

Figuur 6. Barometer Vertrouwen in de Gezondheidszorg. Bron: Nivel, 2025 (Huijgen, Brabers & De Jong, 2025).



Kortom, de actuele startpositie voor behoud en onderhoud is goed, maar de overheid en de medeverantwoordelijke maatschappelijke partijen hebben wel huiswerk te doen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2021).

5.2. Maatschappelijke meerwaarde en weerbaarheid

Daarbij kan het beter zichtbaar maken van de brede maatschappelijke meerwaarde van preventie en zorg helpen om onder burgers – als (potentiële) patiënten maar ook in hun rollen als premiebetalers, belastingbetalers, werkgevers of politiek verantwoordelijken – het maatschappelijk draagvlak voor noodzakelijke investeringen in de gezondheidszorg te behouden en te versterken. Ook hier is het actuele vertrekpunt gunstig, want, anders

dan velen denken, overtreffen de maatschappelijke baten van de zorg de kosten ervan nog steeds, zoals ook bleek uit een maatschappelijke kosten-batenanalyse die het RIVM voor de WRR maakte (Polder, Hoekstra & Vonk, 2020). Maar om dat zo te houden moeten we langetermijngericht investeren in het onderhouden en verbeteren van onze zorg en sociale zekerheid, en in daarop gerichte kennisontwikkeling en innovatie. Dit ook in het besef dat bij onderinvestering de langetermijnkosten veel hoger, en de maatschappelijke baten veel lager zullen uitpakken.

De kosten-batenbalans kan ook positief worden beïnvloed door doelmatiger te werken, zonder kwaliteitsverlies en zelfs met kwaliteitsverbetering. Denk aan besparingen op onnodige bureaucratie, maar ook aan onbenutte kennis over passende zorg (Zorginstituut Nederland, 2022). En we kunnen nog kritischer bekijken welke behandelingen en technologieën werkelijk toegevoegde waarde hebben. Australische onderzoekers lieten zien dat hier voor een lerend zorgsysteem, en met verstandige inzet van AI, veel mogelijkheden liggen (Braithwaite, Glasziou & Westbrook, 2020). Daarnaast wordt door het Openbaar Ministerie geschat dat er in ons land jaarlijks voor zo'n 10 miljard euro in de zorg gefraudeerd wordt ('OM', 2024), waarbij er vanuit economenkring op is gewezen hoe via schimmige zorgbedrijfsstructuren misbruik kan worden gemaakt van de marktwerking zoals we die nu kennen (Verbon, 2022). Wellicht zou alleen al een effectievere fraude-aanpak de afgesproken zorgbezuiniging ten behoeve van onze defensie kunnen dekken. Ook kan er internationaal, met name ook via Europese samenwerking, scherper onderhandeld worden over prijzen van dure medicijnen en technologie (Nederlandse Zorgautoriteit, 2025). Over hoeveel dit alles totaal kan opleveren lopen de schattingen uiteen, maar het is duidelijk dat het om vele miljarden gaat. Gezien de diverse deelbelangen die hierbij spelen zou dit onafhankelijk en objectief in kaart moeten worden gebracht, inclusief de personele capaciteit die vrijkomt als er minder zorgtijd aan niet patiëntgebonden taken wordt besteed. Waar te verwachten is dat het substantiële ruimte betreft, betekent dat uit een oogpunt van solidariteit allereerst: meer ruimte om effectieve en zinvolle zorg niet te hoeven onthouden aan wie die nodig heeft.

Daarbij moeten we, hoe nodig verantwoorde kostenbesparing ook is, ons ook realiseren dat de uitgaven aan de zorg als percentage van het bruto binnenlands product een minder groot probleem vormen dan velen denken. Deze waren sinds 2010 ondanks sombere verwachting namelijk opmerkelijk stabiel: 10 à 11 procent, met de welzijnszorg erbij 13 à 14 procent (VZinfo.nl, 2025c). Wel kunnen de collectieve zorguitgaven volgens het Centraal Planbureau oplopen tot zo'n 18 procent in 2060 (Aalbers & Roos, 2022), maar dat past bij een mens-intensieve arbeidsmarktsector die qua robotisering

altijd blijft 'achterlopen' ten opzichte van andere sectoren. De echte uitdaging is personele capaciteit, waarop ik in 5.3 inga.

Wat betreft de maatschappelijke baten mag niet vergeten worden dat bevordering van de volksgezondheid, inclusief verkleining van sociaaleconomische gezondheidsverschillen, bijdraagt aan een beter functionerende samenleving. Een concept dat hierbij naadloos past is 'brede welvaart'. Dat houdt in dat de toestand en de ontwikkeling van een samenleving niet alleen op basis van het bbp en economische groei worden beoordeeld, maar ook op gezondheid, welzijn, en sociaal-maatschappelijke en ecologische voortgang. Ook verdelingsaspecten en mate van maatschappelijke gelijkheid worden hierin meegenomen (Manders, Thewissen & Timmer, 2022). Een gunstige brede welvaartsontwikkeling, dus inclusief een goede volksgezondheid en solide sociale zekerheid, gaat ook samen met ruimere sociale deelname en door brede bestaanszekerheid gedragen sociaaleconomische stabiliteit. Een solide sociaal vangnet stelt burgers in staat om ook bij tegenslagen in werk en gezondheid sociaal te (blijven) participeren en om hun talent en maatschappelijke inzet niet duurzaam verloren te laten gaan.

Zo'n vangnet is, zoals we ook tijdens de coronapandemie zagen, 'ook essentieel om in tijden van crisis schokken op te vangen, en om zulke moeilijke perioden met zo min mogelijk menselijke en economische schade door te komen' (Hirsch Ballin, Jaspers, Knottnerus & Vinke, 2021). Denk daarbij, in termen van *preparedness*, ook aan crisisbestendigheid en maatschappelijke weerbaarheid in geopolitiek onzekere situaties zoals we die anno 2026 beleven, en aan de nog verre van afgewende klimaatrisico's met alle volksgezondheidsimplicaties van dien (European Academies' Science Advisory Council, 2019). Hierbij is sprake van een brede wisselwerking tussen het sociale zekerheidsbeleid en meer algemeen beleid. Zo maakte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) duidelijk hoe essentieel de sociale infrastructuur, het onderling vertrouwen in de samenleving en solidariteit zijn voor goed klimaatbeleid (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2023; 2025). Daarnaast is het belangrijk het anticiperend vermogen van de samenleving te versterken om daar waar de toekomst niet of nauwelijks voorspelbaar is toch zo goed mogelijk voorbereid te zijn op denkbare scenario's (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2021), zoals de betere schakers dat kunnen.

De Sociaal-Economische Raad (SER) verwoordde het belang van maatschappelijke weerbaarheid qua gezondheid als volgt: 'Gezondere mensen kunnen beter (blijven) deelnemen aan de samenleving en aan de arbeidsmarkt, wat dringend gewenst is nu Nederland kampt met structurele tekorten aan menskracht. Een gezondere bevolking heeft een groot positief effect

op de economie, op de arbeidsproductiviteit en op het innovatievermogen. Ook gebruiken gezonde mensen minder of later zorg, van groot belang nu de zorg structureel overbelast is, en zij zijn beter bestand tegen de vele, ook nog onbekende, negatieve gezondheidsgevolgen van de klimaatcrisis (zoals infectieziekten en hittestress).' (Sociaal-Economische Raad, 2023).

5.3. Zorgcapaciteit

Houdbare solidaire zorg vereist dat er voldoende capaciteit is en blijft om goede zorg te blijven leveren. Bovendien is het bij de zojuist genoemde krappe algemene arbeidsmarkt van bijzonder belang om arbeidstijd kostende wachttijden tegen te gaan. Het personeelstekort in de zorg blijft echter oplopen, ondanks vroegtijdige waarschuwingen van de SER (Sociaal-Economische Raad, 2006). Daarom ligt nu gerichte arbeidsmarktsturing op grond van gedegen knelpuntenanalyses voor de hand, gekoppeld aan het aantrekkelijker maken van werken in met name de verpleging, verzorging en paramedische zorg. Daarbij kan effectieve innovatie de zorgverlening ondersteunen en doelmatiger maken. Technologie zoals AI is daarbij veelbelovend, maar vereist wel het nodige ontwikkel- en evaluatieonderzoek (Van Smeden et al., 2023). Tegelijkertijd moeten we zuinig zijn op onze gezondheidszorg als maatschappelijk relevante, mens-intensieve arbeidsmarktsector. Zeker nu steeds meer Nederlandse bedrijven verwachten dat AI banen in hun sector gaat vervangen (ING, 2024). De gezondheidszorg, waar die vervangingsmogelijkheid vanwege de zo essentiële 'van-mens-tot-mens' hulpverleningsrelatie veel beperkter is en blijft, moet juist dan als aantrekkelijke werkgever klaarstaan.

5.4. Solidaire samenwerking in Europa

Solidariteit rond volksgezondheid en gezondheidszorg zal naar verwachting op het niveau van de Europese Unie steeds meer aandacht vragen. Denk daarbij aan (Knottnerus, 2008):

- internationale uitwisseling van nationale *best practices* rond gedeelde uitdagingen zoals vergrijzing, toename van chronische aandoeningen, AI en verduurzaming van de zorg;
- versterkte samenwerking tussen lidstaten rond zeldzame aandoeningen, orgaandonatie, complexe en dure medische technologieën, en gezamenlijke aankoop van dure geneesmiddelen en vaccins zoals we tijdens de coronapandemie al hebben gezien;

- het gezamenlijk aanpakken van grensoverstijgende gezondheidsbedreigingen zoals pandemieën, klimaatverandering en andere internationale milieurisico's;
- het leren van elkaars zorg- en financieringsstelsels;
- gecoördineerd beleid inzake grensoverstijgende verzekeringsarrangementen en -aanspraken;
- betere samenwerking rond arbeidsmigratie in relatie tot zorgcapaciteit;
- en intensivering van Europese wetenschappelijke samenwerking op het gebied van sociale zekerheid en gezondheid; dit mede als tegenwicht en – bijvoorbeeld als het gaat om vaccinatiekennis – bescherming tegen de zorgelijke ontwikkelingen in de Verenigde Staten.

Wat betreft het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van solidariteit, sociale zekerheid en gezondheid in Europa kan Nederland mede dankzij Instituut Gak een voorlopersrol vervullen (Instituut Gak, z.j. b). Daarbij is veel te zeggen voor een initiatief richting Europese Commissie om te komen tot een Europese kennisagenda op dit gebied.

5.5. Van verzorgingsstaat naar sociale staat

Ten slotte nog een opmerking over de term 'verzorgingsstaat'. Tijdens de ontwikkeling van de sociale zekerheid en een meer solidair zorgstelsel heeft deze term een belangrijke definiërende en stimulerende rol vervuld. Deze aanduiding van de wijze waarop overheid en samenleving hun sociale verantwoordelijkheden organiseren wordt inmiddels echter regelmatig als minder positief geïnterpreteerd, als zou de nadruk meer op verzorgd worden dan op meedoen en bijdragen worden gelegd, met eenrichtingsverkeer van een voorzieningenverstrekkende staat naar passieve ontvangers. Dan kan uit beeld raken dat het blijven realiseren van sociale zekerheid een algemeen gedeelde opdracht alsmede een belang van alle burgers is, waarbij samen verantwoordelijk zijn voor elkaar, een solidaire verdeling van lusten en lasten, en inzet en bijdragen naar vermogen centraal moeten staan. Met als gemeenschappelijk doel een schokbestendige, weerbare samenleving en een zo ruim en duurzaam mogelijke participatie van allen, gegeven alle individuele en collectieve tegenslagen waarmee vrijwel iedereen vroeg of laat geconfronteerd wordt. En met erkenning van ieders unieke kwaliteiten, kwetsbaarheden en noden.

Dat alles komt naar mijn overtuiging anno nu, beter dan in het woord verzorgingsstaat, tot uiting in de term 'sociale staat', een benaming waarvoor

ook Monique Kremer pleitte (Kremer, 2025). Deze aanduiding spreekt de samenleving veel meer aan op ieders gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het onderhoud en de verdere ontwikkeling van ons met vereende krachten opgebouwde maatschappelijk zorg- en solidariteitsgebouw, vooral ook in het belang van degenen die na ons komen. Bovendien heeft deze term ook een bredere betekenis, van sociale cohesie en samenredzaamheid tot het als land solidair zijn met minder welvarende staten.

Referenties

Aalbers, R., & A.F. Roos (2022). *Zorguitgaven, ons een zorg?* Den Haag: Centraal Planbureau. https://www.cpb.nl/system/files/ cpbmedia/omnidownload/CPB-Publicatie-Zorguitgaven-ons-een-zorg.pdf.

Akker, M. van den, F. Buntinx, J.F. Metsemakers, S. Roos & J.A. Knottnerus (1998). 'Multimorbidity in General Practice: Prevalence, Incidence, and Determinants of Co-occurring Chronic and Recurrent Diseases'. *Journal of Clinical Epidemiology*, 51(5), 367-375. doi: 10.1016/s0895-4356(97)00306-5.

Blanken, J. den, T. Huis in 't Veld, R. van Seben & W. Spit (2021). *De maatschappelijke waarde van mantelzorg. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse ECORYS*. Rotterdam: ECORYS. https://backend.mantelzorg.nl/app/uploads/2021/03/NL5300-35818-Maatschappelijke-Waarde-Mantelzorg_def.pdf.

Boelsma, L. (2024). 'Verdeeldheid over fusie Friese ziekenhuizen'. *Medisch Contact*, 24 oktober 2024. https://www.medischcontact.nl/actueel/laatste-nieuws/nieuwsartikel/verdeeldheid-over-fusie-friese-ziekenhuizen.

Boer, A. de, M. de Klerk, E. Josten & S. de Roos (2023). *Input voor rondetafelgesprek Tweede Kamer over mantelzorg op 28 september 2023*. De Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Boot, C.R.L., F. Schaafsma & J.R. Anema (2020). 'Facilitators, Barriers and Support Needs for Staying at Work with a Chronic Condition: A Focus Group Study'. *BMC Public Health* 20:201.

Braithwaite, J., P. Glasziou & J. Westbrook (2020). 'The Three Numbers You Need to Know about Healthcare: The 60-30-10 Challenge'. *BMC Medicine*, 18,102. https://doi.org/10.1186/s12916-020-01563-4.

Broeders, D.W.J., H.D. Das, R.P.W. Jennissen, W.L. Tiemeijer & M. de Visser (2018). *Van verschil naar potentieel: een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen*, WRR-Policy Brief 7, Den Haag: WRR. https://www.wrr.nl/publicaties/policy-briefs/2018/08/27/van-verschil-naar-potentieel.-een-realistisch-perspectief-op-de-sociaaleconomische-gezondheidsverschillen.

Burgers, J.S., J. Wittenberg, D.G. Keuken, F. Dekker, F. Hohmann, D. Leereveld, S.A. Ligthart, J.A. Mulder, G. Rutten, J.C. van der Wouden, J.A.M. van Balen & J.A. Knottnerus (2019). 'Development of a Research Agenda for General Practice Based on Knowledge Gaps Identified in Dutch Guidelines and Input from 48 Stakeholders'. *European Journal of General Practice* (25), 19-24. https://doi.org/10.1080/13814788.2018.1532993.

Centraal Planbureau (2023). 'De Nederlandse economie in historisch perspectief: Bevolking'. Den Haag: Centraal Planbureau. https://www.cpb.nl/de-nederlandse-economie-in-historisch-perspectief-bevolking.

Centraal Planbureau (2024). 'Inkomens- en risicosolidariteit in de Zorgverzekeringswet'. Den Haag: Centraal Planbureau. https://www.cpb.nl/inkomens-en-risicosolidariteit-de-zorgverzekeringswet.

Centraal Planbureau (2025a). 'Onbenut recht: het niet-gebruik van huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget'. Den Haag: Centraal Planbureau. https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-Publicatie-onbenut-recht.pdf.

Centraal Planbureau (2025b). 'Economisch perspectief op gezondheid en preventie'. Den Haag: Centraal Planbureau. https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-publicatie-economisch-perspectief-op-gezondheid-en-preventie.pdf.

Commonwealth Fund (2021). *Mirror, Mirror 2021: Reflecting Poorly. Health Care in the U.S. Compared to Other High-Income Countries*. Commonwealth Fund. https://www.commonwealthfund.org/publications/fund-reports/2021/aug/mirror-mirror-2021-reflecting-poorly.

Companje, K.P. (1997). *Over artsen en verzekeraars. Een historische studie naar de factoren die de relatie ziekenfondsen-artsen vanaf 1827 op landelijk en regionaal niveau hebben beïnvloed*. Proefschrift Universiteit Utrecht.

Companje, K.P. (2008). *Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg 1880-2006*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Dijkgraaf, R. (2023). Kamerbrief over toekenning € 200 miljoen structureel aan sectorplanmiddelen. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 11 april 2023. https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e2f63b4038ca2b5aa5faa05668de077ed3a07a99/pdf

European Academies' Science Advisory Council (2019). *The Imperative of Climate Action to Protect Human Health in Europe*. https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Climate_Change_and_Health/EASAC_Report_No_38_Climate_Change_and_Health.pdf.

Eurostat (2025). *Statistics explained. Glossary: Self-reported unmet need for medical care.* https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Self-reported_unmet_need_for_medical_care.

Eurostat (2026). Out-of-pocket expenditure on healthcare. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_sp310/default/table?lang=enhttps:%2F%2Fwww.google.nl%2Findex.html.

Faas, J. (2023). 'WIA niet meer uitvoerbaar'. *Medisch Contact*, 19 mei 2023. https://www.medischcontact.nl/opinie/blogs-columns/blog/wia-niet-meer-uitvoerbaar.

Fiestas Navarrete, L.I., M. de Visser & J.A. Knottnerus (2017). *Societal and Economic Value of Prevention in the Netherlands: Attaining Happier, Healthier and More Productive Lives*. WRR Working paper 24. The Hague: WRR. https://english.wrr.nl/binaries/wrr-eng/documenten/working-papers/2017/03/29/societal-and-economic-value-of-prevention-in-the-netherlands.-attaining-happier-healthier-and-more-productive-lives/WP24+Societal+and+economic+value+of+ prevention+in+the+Netherlands_web.pdf

Gezondheidsraad (2003). *Contouren van het basispakket*. Den Haag: Gezondheidsraad; publicatie nr 2003/02.

Gezondheidsraad/Health Council of the Netherlands (2004). *European Primary Care*. Den Haag: Gezondheidsraad/Health Council of the Netherlands. Publication no. 2004/20E.

Graaf-Zijl, M. de, E. Josten, S. Boeters, E. Eggink, J. Bolhaar, I. Ooms, A. den Ouden & I. Woittiez (2025). *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. https://www.cpb.nl/publicatie/de-onderkant-van-de-arbeidsmarkt-in-2025.

Graaf, R.C. van de, & C.P. van Schayck (2017). 'Mensen helpen bij stoppen met roken'. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 161, D1131. https://www.ntvg.nl/artikelen/mensen-helpen-bij-stoppen-met-roken.

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (2023). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving. https://open.overheid.nl/documenten/ronl-bfa3c90611c54fd791d929d4b94e0869ee6a7065/pdf.

Hirsch Ballin, E.M.H., A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (red.) (2021). *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*. Den Haag: Instituut Gak, Boom juridisch. https://www.instituutgak.nl/wp-content/uploads/2021/03/9789462909281_WEB.pdf.

Houwaart, E.S. (1991). *De hygiënisten. Artsen, staat en volksgezondheid in Nederland 1840-1890.* Groningen: Historische Uitgeverij Groningen.

Huber, M., J.A. Knottnerus, L. Green, H. van der Horst, A.R. Jadad, D. Kromhout, B. Leonard, K. Lorigm, M.I. Loureiro, J.W. van der Meer (2011). 'How Should We Define Health?' *BMJ*, 343(6), d4163. https://doi.org/10.1136/bmj.d4163.

Huber, M., M. van Vliet, M. Giezenberg, B. Winkens, Y. Heerkens, P.C. Dagnelie & J.A. Knottnerus (2016). 'Towards a "Patient-centred" Operationalisation of the New Dynamic Concept of Health: A Mixed Methods Study'. *British Medical Journal Open*, 6(1), e010091. https://doi.org/10.1136/bmjopen-2015-010091.

Huijgen, S., M. Meijer, J.D. de Jong & A. Brabers (2024). *Kennisvraag: Kenmerken van mensen die afzien van zorg om financiële redenen*. https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/1004670.pdf.

Huijgen, S., A.E.M. Brabers & J.D. de Jong (2025). *Barometer Vertrouwen in de Gezondheidszorg*. Utrecht: Nivel. https://www.nivel.nl/nl/zorg-en-ziekte-in-cijfers/cijfers-burgers-over-gezondheidszorg/barometer-vertrouwen.

Instituut Gak (z.j. a). Kennisbank. https://www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank/.

Instituut Gak (z.j. b). Kennisbank. https://www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank/?s=europa&publish-year&cluster.

ING (2024). 'ING CEO-survey: Grote bedrijven verwachten steeds meer dat AI-banen gaat vervangen'. 17 december 2024. https://nieuws.ing.nl/nl-NL/245347-ing-ceo-survey-grote-bedrijven-verwachten-steeds-meer-dat-ai-banen-gaat-vervangen/#:~:text=Bestuurders%20van%20grote%20Nederlandse%20bedrijven,afdelingen%20worden%20volgens%20hen%20getroffen.

Johannes Wier Stichting voor gezondheidszorg en mensenrechten (z.j.). 'VN verklaringen en verdragen'. https://www.johannes-wier.nl/mensenrechtengezondheidszorg/vn-verklaringen-en-verdragen/.

Jong, M. de, A.G. de Boer, S.J. Tamminga & M.H. Frings-Dresen (2015). 'Quality of Working Life Issues of Employees with a Chronic Physical Disease: A Systematic Review'. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 25, 182-196. http://dx.doi.org/10.1007/s10926-014-9517-6.

Keulemans, M. (2025). 'Amerikaanse gezondheidsdienst CDC in chaos na ontslag directeur, wetenschap diep bezorgd'. *de Volkskrant*, 28 augustus 2025, https://www.volkskrant.nl/wetenschap/amerikaanse-gezondheidsdienst-cdc-in-chaos-na-ontslag-directeur-wetenschap-diep-bezorgd~b2abb0c6/

Kluit, L., J.L. Hoving, F.S. Jamaludin, C.A.M. van Bennekom, A. Beumer, A.G.E.M. de Boer & A. de Wind (2025). 'Effectiveness of Clinical Healthcare Interventions for Enhancing the Work Participation of Patients with Various Health Conditions: A Synthesis of Systematic Reviews. *BMJ Open*, 15(2), e094201. doi: 10.1136/bmjopen-2024-094201.

Knottnerus, J.A. (1985). 'De omvang en de betekenis van het arbeidsongeschiktheidsprobleem in de huisartspraktijk'. In D.B. Kagenaar, A.P. Stolk & L.M. Timmer (red.) *Huisarts en Arbeidsongeschiktheid*. Nederlandse Bibliotheek der Geneeskunde. Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom Stafleu, 108-123.

Knottnerus, J.A., & G.J. Dinant. (1997). 'Medicine-based Evidence, a Prerequisite for Evidence-based Medicine'. *BMJ*, 315(7116), 1109-10. doi: 10.1136/bmj.315.7116.1109. https://www.bmj.com/lookup/pmidlookup?view=long&pmid=9374881.

Knottnerus, J.A. (1997). Uitdagingen voor de huisartsgeneeskundige wetenschap. In: J.C. van Es, J.N. Keeman, P.W. de Leeuw & M. Verstraete (red). *Het Medisch Jaar 1997*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghem, 1-23.

Knottnerus, J.A., & G.H.M. ten Velden (2007). 'Dutch Doctors and their Patients: Effects of Health Care Reform in the Netherlands'. *The New England Journal of Medicine*, 357(24), 2424-2426. doi: 10.1056/NEJMp0707383.

Knottnerus, J.A. (2008). 'Improving Health and Health Care across Europe: An Integrated Approach'. In B. Machiavelli & F. Velo (red.), *Health Care Policy and Fundamental Rights in Europe*. Rome: European Liberal Forum, 51-62.

Knottnerus, J.A. (2016a). 'Research Data as a Global Public Good'. *Journal of Clinical Epidemiology*, 70(270-1). doi: 10.1016/j.jclinepi.2015.05.034. Epub. https://doi.org/10.1016/j.jclinepi.2015.05.034.

Knottnerus, J.A. (2016b). *Van casus-specifieke beleidsevaluatie naar systematische opbouw van kennis en ervaring*. Beleidsonderzoek Online 2016. https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/BO/BO_2213-3550_2016_000_005_001.

Knottnerus, J.A. (2019). 'Bij zwaar werk hoort een eerlijk pensioen'. *NRC*, 10 februari 2019. https://www.nrc.nl/nieuws/2019/02/10/bij-zwaar-werk-hoort-een-eerlijk-pensioen-a3653555.

Knottnerus, J.A. (2024). 'Niet de bestuurskamer, maar het Rijk moet beslissen over de spreiding van zorg'. *De Volkskrant*, 20 juni 2024, https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-niet-de-bestuurskamer-maar-het-rijk-moet-beslissen-over-de-spreiding-van-zorg~b05591d4/.

Knottnerus, J.A. (2025). 'Halvering van eigen risico? Schaf het liever gewoon af'. *Trouw*, 25 februari 2025b. https://www.trouw.nl/opinie/opinie-halvering-van-eigen-risico-schaf-het-liever-gewoon-af~b16cbe20/.

Kooiker, S., D. Verbeek-Oudijk & A. de Boer (2019). *Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/11/08/toekomstverkenning-mantelzorg-aan-ouderen-in-2040.

Kremer, M. (2025). Interview met Margriet Oostveen, *De Correspondent*, mei 2025 https://www.moniquekremer.nl/interview/leve-de-sociale-staat-of-hoe-maken-we-nederland-weer-solidair/ zie ook: Margriet Oostveen. 'Leve de sociale staat! (Of: hoe maken we Nederland weer solidair?)'. *De Correspondent*, 14 mei 2025. https://decorrespondent.nl/16081/leve-de-sociale-staat-of-hoe-maken-we-nederland-weer-solidair/7becbb56-6e01-0824-25b7-9043d818aafo..

Kunst, A.E. (2010). 'Een overzicht van sociaal-economische verschillen in gezondheid in Europa'. In L.G.A. Bonneux (red.) *De gezonde levensloop: een geschenk van vele generaties*. Mens & Maatschappij, 85. Amsterdam: Amsterdam University Press, 39-56.

Lisdonk, E.H. van de (1985). *Ervaren en aangeboden morbiditeit in de huisartspraktijk: een onderzoek met dagboeken*. Proefschrift, Katholieke Universiteit Nijmegen.

Luiza, V.L., L.A. Chaves, R.M. Silva, I.C.M. Emmerick, G.C. Chaves, S.C. Fonseca de Araújo, E.L. Moraes & A.D. Oxman (2015). 'Pharmaceutical Policies: Effects of Cap and Co-payment on Rational Use of Medicines'. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, 5, CD007017. doi 10.1002/14651858.CD007017.pub2.

Mackenbach, J.P., & K. Stronks (2016). *Volksgezondheid en gezondheidszorg*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Manders, T., S. Thewissen & M. Timmer (2022). *Brede welvaart: het CPB voorbij het bbp.* CPB Notitie mei 2022. https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Brede-welvaart-het-CPB-voorbij-het-bbp.pdf.

Mannaerts E. (2024), 'Interview met Lars Schreurer. Van controle naar vertrouwen'. UWV Magazine, Juli 2024, 36-39.

Meijer, M.A. (2025). *Public Support for Solidarity in Healthcare Financing in the Netherlands: Insights from the Perspective of the Insured*. Proefschrift Universiteit Maastricht.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, Tweede Kamer 2007-2008, 31, 201, nr. 3.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2022). *Integraal zorgakkoord. Samen werken aan gezonde zorg.* Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2022/09/16/integraal-zorgakkoord-samen-werken-aan-gezonde-zorg/integraal-zorg-akkoord.pdf

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2023). *Gezond en actief leven akkoord*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/31/gala-gezond-en-actief-leven-akkoord.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2025a). *Samenhangende preventiestrategie*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. https://open.overheid.nl/documenten/ef6874c0-73ee-45c8-a117-e909d141ff57/file.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2025b). *Aanvullend Zorg en Welzijnsakkoord*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. https://open.overheid.nl/documenten/08462f05-243d-4da4-898b-6473808011ca/file.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2025c). Kamerbrief over voorgenomen besluit budgetbekostiging spoedeisende hulp. https://open.overheid.nl/documenten/ff1bef89-5067-43b0-bdf9-3ac5f8575437/file.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2024). *Preventing and Treating Dementia: Research Priorities to Accelerate Progress*. Washington, DC: The National Academies Press. https://doi.org/10.17226/28588.

Nederlandse Zorgautoriteit (2025). *Van patent tot concurrentie*, Utrecht: NZa. https://puc.overheid.nl/nza/doc/PUC_788427_22/1/.

Nivel (2024). *Zorg door de huisarts. Nivel Zorgregistratiese eerste lijn: jaarcijfers 2023 en trendcijfers 2019-2023*. https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/ 1004609.pdf.

Nivel (2025). *Samen gezond ouder worden: van zelfredzaam naar samenredzaam*. https://www.nivel.nl/nl/nieuws/samen-gezond-ouder-worden-van-zelfredzaam-naar-samenredzaam.

Norris, P., K. Cousins, S. Horsburgh et al. (2023). 'Impact of Removing Prescription Co-payments on the Use of Costly Health Services: A Pragmatic Randomised Controlled Trial. *BMC Health Services Research* 23, 31. https://doi.org/10.1186/s12913-022-09011-0.

'OM: zorgfraude 10 miljard per jaar'. *Binnenlands Bestuur*, 5 augustus 2024. https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/jeugdzorg/om-zorgfraude-10-miljard-per-jaar.

Patiëntenfederatie Nederland (2023). *Stapeling zorgkosten, 2023*. https://www.patientenfederatie.nl/ over-ons/onderzoeken/onderzoek-stapeling-zorgkosten.

Pharos (z.j.) 'Alles wat je moet weten over gezondheidsverschillen'. https://www.pharos.nl/weekvandegezondheidsverschillen/alles-wat-je-moet-weten-over-gezondheidsverschillen/.

Polder, J.J., J. Hoekstra & R.A.A. Vonk (2020). *Gezondheidseffecten en maatschappelijke baten van de gezondheidszorg: Kwantitatief vooronderzoek in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*. Deel 2: *Maatschappelijke baten*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Pouwels, B, & E. Josten (2022). *Solliciteren mensen met een werkloosheidsuitkering meer dan vroeger?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-wel-en-niet-werkenden-editie-3/solliciteren-mensen-met-een-werkloosheidsuitkering-meer-dan-vroeger.

Put, A.C. van der (2023). *Healthy at Work: The Role of the Work Environment in Worksite Health Promotion*. Proefschrift Universiteit Utrecht.

Putman, L., D. Verbeek-Oudijk & M. de Klerk (2017). *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

PwC (2025). *Een werkagenda voor integrale zorg*. PwC Strategy&. Amsterdam. https://www.rivas.nl/media/zkrgvruf/een-werkagenda-voor-integrale-zorg.pdf

Querido, A. (1967). *Godshuizen en gasthuizen. Een geschiedenis van de ziekenverpleging in West-Europa*. Amsterdam, Wetenschappelijke Uitgeverij. 2e druk.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2023). *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. https://www.raadrvs.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/06/20/met-de-stroom-mee/Met+de+stroom+mee.pdf

Reep, C., & J.W. Bruggink (2025). *Leefstijl en sociaaleconomische status*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2025/leefstijl-en-sociaaleconomische-status?onepage=truehttps://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2025/leefstijl-en-sociaaleconomische-status?onepage=true.

Rigter, R.B.M. (1992). *Met raad en daad. De geschiedenis van de Gezondheidsraad 1902-1985*. Rotterdam: Erasmus Publishing.

Rijksoverheid.nl (z.j. a). 'Hoe is de zorgverzekering geregeld in Nederland?' https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorgverzekering/zorgverzekeringsstelsel-in-nederland.

Rijksoverheid.nl (z.j. b). 'Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)'. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/wmo-2015.

Rijksoverheid.nl (z.j. c), 'Plannen voor verplichte basisverzekering arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen'. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hervormingen-arbeidsmarkt/meer-zekerheid-voor-werkenden/verplichte-arbeidsongeschiktheidsverzekering-voor-zelfstandigen.

Rijksoverheid.nl. (2024). 'Akkoord over vroegpensioen voor mensen met zwaar werk'. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pensioen/nieuws/2024/10/18/akkoord-over-vroegpensioen-voor-zwaar-werk-en-gezond-doorwerken.

RIVM (2024a). 'Levensverwachting en sterfte. Trendscenario VTV-2024'. https://www.volksgezondheidtoekomstverkenning.nl/vtv-2024/trendscenario/levensverwachting.

RIVM (2024b). 'Ziekten en aandoeningen. Trendscenario VTV-2024b'. https://www.volksgezondheidtoekomstverkenning.nl/vtv-2024/trendscenario/ziekten-aandoeningen.

RMA Healthcare (2026). *Regeling Medische zorg Asielzoekers*. https://www.rmasielzoekers.nl/home/over-rma/regeling-medische-zorg-asielzoekers-rma.

Sackett, D.L., W.M. Rosenberg, J.A. Gray, R.B. Haynes & W.S. Richardson (1996). 'Evidence-based Medicine: What It Is and What It Isn't'. *BMJ*, 312(71). https://doi.org/10.1136/bmj.312.7023.71.

Smeden, M. van, C. Moons, L. Hooft, I. Kant, H. van Os & N. Chavannes N. (2023). *Leidraad voor kwalitatieve diagnostische en prognostische toepassingen van AI in de zorg – Leidraad kwaliteit AI in de zorg*. https://guideline-ai-healthcare.com/.

Sociaal-Economische Raad (2006). *Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Sociaal-Economische Raad (2023). *Gezond opgroeien, wonen en werken. Naar een structurele gezondheidsaanpak en bestrijding van sociaal-economische gezondheidsverschillen*. Advies23/07, Den Haag: Sociaal-Economische Raad. https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2023/gezond-opgroeien-wonen-werken.pdf.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2025). *Overzicht van knelpunten bij de ondersteuning van mensen met meervoudige problemen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. https://www.scp.nl/documenten/2025/09/29/analyse-van-knelpunten-bij-de-ondersteuning-van-mensen-met-meervoudige-problemen.

Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking* (Webpublicatie 65). Den Haag: WRR.

Thuisarts.nl (z.j.), https://www.thuisarts.nl/.

Verbon, H. (2022). 'Marktwerking en zorgfraude gaan goed samen'. *Me Judice*, 2 mei 2022. https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/marktwerking-en-zorgfraude-gaan-goed-samen.

Verbond van Verzekeraars (2025). 'Medische acceptatie''. https://www.verzekeraars.nl/verzekeringsthemas/leven/medische-acceptatie.

Vermeij, L., Y. de Kluizenaar, M. Reijnders, M. Coenders, A. van den Broek, D. Postma, M. Versantvoort (2024). *Synthese. Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en culturele ontwikkelingen.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

VZinfo.nl (2024a). 'Levensverwachting/leeftijd en geslacht'. https://www.vzinfo.nl/levensverwachting/leeftijd-en-geslacht.

VZinfo.nl. (2024b). 'Chronische aandoeningen en multimorbiditeit/Leeftijd en geslacht'. https://www.vzinfo.nl/chronische-aandoeningen-en-multimorbiditeit/leeftijd-en-geslacht.

VZinfo.nl (2025a). 'Grote verschillen in (gezonde) levensverwachting'. https://www.vzinfo.nl/sites/default/files/2025-10/LevensverwachtingV5_ActualisatieOkt2025.png

VZinfo.nl (2025b). 'Levensverwachting bij geboorte 2020-2023'. https://www.vzinfo.nl/levensverwachting/regionaal/bij-geboorte#levensverwachting-ggd

VZinfo.nl (2025c). 'Uitgaven aan de zorg als percentage van het BBP, 2010-2024'. https://www.vzinfo.nl/prestatie-indicatoren/zorguitgaven-uitgaven-als-percentage-van-bbp.

VZinfo.nl (2026). 'Levensverwachting in als goed ervaren gezondheid 2024'. https://www.vzinfo.nl/gezonde-levensverwachting/regionaal (aanklikken:gemeenten)

World Bank (2025). *State of Social Protection Report 2025: The 2-Billion-Person Challenge*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-2156-1.

World Health Organization (2025). *Universal Health Coverage* (*UHC*). https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2016). *Big Data in een vrije en veilige samenleving*. WRR-Rapport 95. Amsterdam: Amsterdam University Press. https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2016/04/28/big-data-in-een-vrije-en-veilige-samenleving/R095-Big-data-vrije-veilige-samenleving.pdf.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR-Rapport 97. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR-Rapport 102. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak.* WRR-Rapport 104, Den Haag: WRR. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/03/wrr-rapport-kiezen-voor-houdbare-zorg.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*. WRR-Rapport 106, Den Haag: WRR. https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/ 2023/02/16/rechtvaardigheid-in-klimaatbeleid/Rechtvaardigheid+in+klimaatbeleid_DT.pdf.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2025). *Mens en klimaat. De kracht van sociale infrastructuur bij adaptatie*. WRR-Rapport 112. Den Haag: WRR. https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2025/05/22/mens-en-klimaat.-de-kracht-van-sociale-infrastructuur-bij-adaptatie/WRR_Klimaatbeleid_156x234_V6-TG.pdf.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid & KNAW (2021). *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden*. Den Haag: WRR & KNAW. https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2021/09/02/navigeren-en-anticiperen-in-onzekere-tijden.

Zorginstituut Nederland (z.j.). 'Het Fonds langdurige zorg (Flz)'. https://www.zorginstituut-nederland.nl/financiering/fondsbeheer-zvf-en-flz/fonds-langdurige-zorg.

Zorginstituut Nederland (2022). *Kader passende zorg*. Diemen: Zorginstituut Nederland. https://www.zorginstituutnederland.nl/documenten/2022/06/28/kader-passende-zorg.

Zorgverzekeraars Nederland (2023). *Zorgverzekeraars tekenen integraal akkoord preventie*. 6 februari 2023. https://www.zn.nl/actueel/zorgverzekeraars-tekenen-integraal-akkoord-preventie/.

Zwan, R. van der, P. de Beer & M. Westerveld (2020). *Arbeidsgehandicapten: hoe benutten we hun potentieel?* Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies, Hugo Sinzheimer Instituut (AIAS-HSI), Universiteit van Amsterdam.

Belgische spiegel: Hoe effectief en solidair is de Nederlandse gezondheidszorg?

Karel van den Bosch

Inleiding

De gezondheidszorg in Nederland is, vanuit Belgisch oogpunt gezien, een merkwaardig en zelfs wat raadselachtig systeem. Sinds 2006 wordt het gekenmerkt door gereguleerde concurrentie (*managed competition*), waarin een centrale rol is weggelegd voor de zorgverzekeraars. De verzekeraars concurreren om de klandizie van de verzekerden en sluiten contracten af met zorgverleners voor inkoop van zorg. Zorgverzekeraars zijn verplicht iedereen aan te nemen voor de basisverzekering, ongeacht hun gezondheidstoestand. Verschillen in het gezondheidsprofiel van verzekerden tussen verzekeraars worden gecompenseerd door een vereveningsbijdrage. Het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport houdt – van afstand – toezicht op het beheer, de planning en de regulering van het zorgstelsel. Het bepaalt inhoud en omvang van het wettelijk verzekerde basispakket. Nederlanders hebben een grote keuzevrijheid inzake verzekeraar, aanvullende verzekeringen boven op het basispakket en de omvang van het eigen risico. Anderzijds kunnen zij, anders dan de Belgen, alleen met een verwijzing van hun huisarts een specialist consulteren. In Nederland worden ziekenhuizen en specialisten betaald op basis van diagnose-behandel combinaties en niet per prestatie (Kroneman et al., 2025). (Voor meer details zie bijvoorbeeld Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2016).

In deze reflectie presenteer ik allereerst een aantal indicatoren over de effectiviteit van de Nederlandse gezondheidszorg. Vervolgens behandel ik de toegang tot die gezondheidzorg. Hierbij vergelijk ik Nederland niet alleen met België, maar ten behoeve van een wat breder perspectief ook met Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Zweden, allemaal landen in de EU met hoogontwikkelde gezondheidszorg en een welvaartsstaat met een lange staat van dienst. De langdurige zorg – een zeer belangrijk thema – blijft noodgedwongen buiten beschouwing. Op dit gebied zijn

internationaal vergelijkbare indicatoren van kwaliteit en toegang nog in ontwikkeling.[1]

1. Hoe goed presteert de Nederlandse gezondheidszorg?

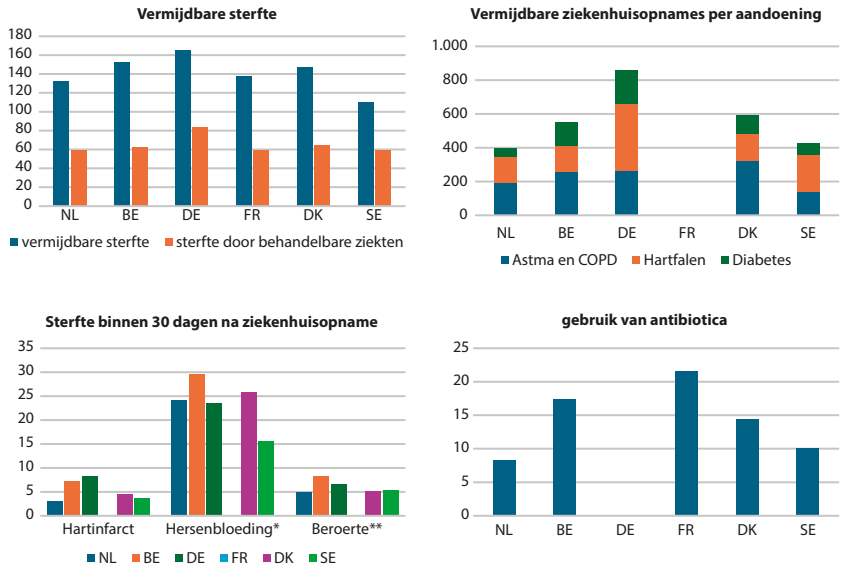
Om de effectiviteit van de Nederlandse gezondheidszorg te beoordelen presenteer ik in figuur 1 enkele indicatoren die in internationale vergelijkingen door de OESO, de EU en de WHO worden gebruikt. Een zeer globale indicator is de vermijdbare sterfte, die bestaat uit sterfgevallen die grotendeels voorkomen hadden kunnen worden door middel van openbare gezondheidsmaatregelen, primaire preventie en de gezondheidszorg in meer strikte zin. Behandelbare sterfte focust op het laatste en betreft sterfgevallen die grotendeels voorkomen hadden kunnen worden door tijdige en effectieve interventies in de gezondheidszorg, waaronder screening en behandeling (Kroneman et al., 2025). In Nederland sterven minder mensen aan vermijdbare gezondheidsproblemen dan in België en onder de andere landen scoort alleen Zweden beter. Sterfte door behandelbare ziekten – een indicator van de effectiviteit van de gezondheidszorg – is praktisch even laag in Nederland als in België en in de andere landen in de vergelijking, met uitzondering van Duitsland.

Vermijdbare ziekenhuisopnames zijn een indicator van de effectiviteit van de eerstelijnsgezondheidszorg, inclusief poliklinische behandelingen, die complicaties kan voorkomen zodat ziekenhuisopname niet nodig is. Voor astma en COPD en voor diabetes presteert de Nederlandse zorg in eerste lijn beter dan de Belgische, terwijl voor hartfalen het verschil klein is. Ook vergeleken met de andere landen in de vergelijking is het aantal vermijdbare ziekenhuisopnames in Nederland laag. Voor de effectiviteit van de zorg in ziekenhuizen is de sterfte voor een aantal zware aandoeningen binnen dertig dagen na opname een veel gebruikte indicator. Deze sterfte is lager in Nederland dan in België en behalve voor hersenbloedingen ook lager dan in Denemarken en Zweden.

De laatste indicator is van een andere aard. Ongepast gebruik van antibiotica vergroot het risico van de opbouw van resistentie tegen dit belangrijke geneesmiddel. De Belgische gezondheidsautoriteiten proberen

1 Gerkens et al. (2024, 111-118) gebruiken in het hoofdstuk over zorg voor ouderen in hun monitoring rapport van de Belgische gezondheidszorg, naast enkele beschrijvende gegevens afkomstig van de OESO, bijna uitsluitend nationale indicatoren. Zie ook European Commission (2024).

Figuur 1. Indicatoren van effectiviteit van gezondheidszorg

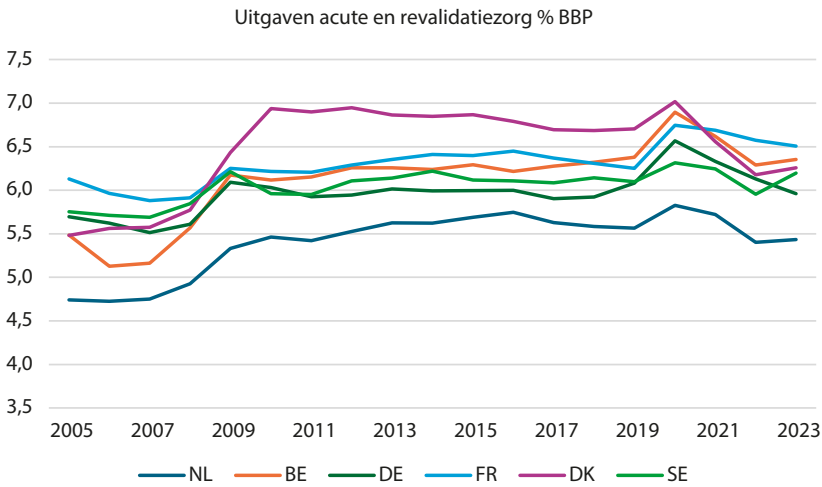


Noten: 1a: Vermijdbare sterfte: Sterfte door ziekten die voorkomen of genezen kunnen worden per 100.000 inwoners, in 2022. Sterfte door behandelbare ziekten: Sterfte die voorkomen kan worden door behandeling en/of tijdige screening, per 100 000 inwoners, in 2022. Zie voor meer toelichting (Gezondbelgie.be, 2025). Bron: Eurostat 2025a.
1b: Vermijdbare ziekenhuisopnames: Gemiddelden 2017-2023, per 100.000 inwoners 15+. Bron: OECD 2025a. Geen gegevens voor Frankrijk.
1c: Sterfte binnen dertig dagen na ziekenhuisopname: gedurende dezelfde opname, bevolking 45+, per 100 opnames, gemiddelden 2017-2022.* intracerebraal hematoom ** herseninfarct. Bron: OECD 2025c. Geen gegevens voor Frankrijk.
1d: Antibioticagebruik: In DDD per 1000 inwoners per dag in 2021, binnen en buiten ziekenhuizen. Bron: Eurostat 2025d. Geen gegevens voor Duitsland.
Legenda: NL: Nederland, BE: België, DE: Duitsland, FR: Frankrijk, DK: Denemarken, SE: Zweden

door campagnes bij dokters en het grote publiek het gebruik van antibiotica te verminderen, maar tot nu toe met beperkt succes (Gerkens et al., 2024). De resultaten suggereren dat – in ieder geval op dit punt – in Nederland de richtlijnen veel beter gevolgd worden dan in België. De grotere autonomie van artsen en de keuzevrijheid van patiënten in België spelen hierbij mogelijk een rol.

Bij ieder van deze indicatoren van effectiviteit kunnen uiteraard opmerkingen gemaakt worden. Het globale beeld dat naar voren komt is toch dat de Nederlandse gezondheidszorg effectiever is dan de Belgische en zeker niet moet onderdoen voor die van andere hoogontwikkelde welvaartsstaten. Daarenboven realiseert Nederland dit resultaat met relatief beperkte uitgaven. Zoals figuur 2 laat zien waren de totale uitgaven voor

Figuur 2. Evolutie totale uitgaven gezondheidszorg als % van bbp



Bron: OECD 2025c.

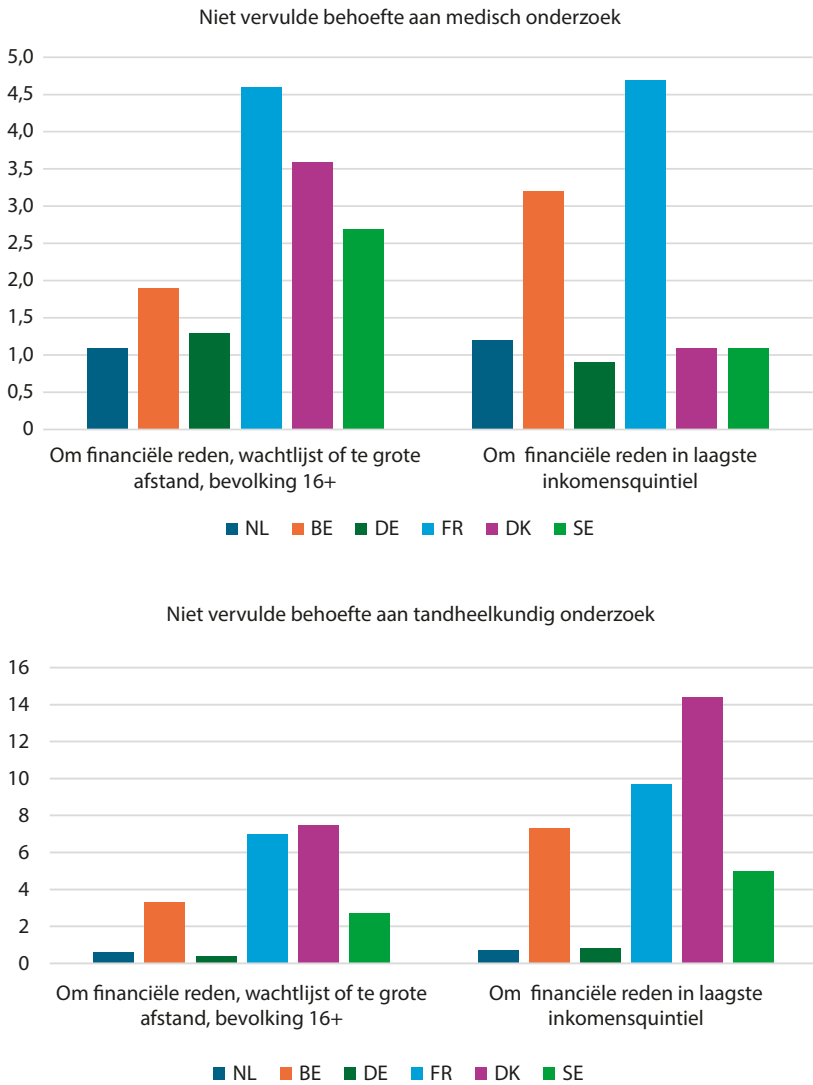
gezondheidszorg in 2011 in Nederland en België even hoog (als percentage van het bruto binnenlands product, bbp). Nadien zijn ze in Nederland gedaald terwijl ze in andere landen inclusief België (met uitzondering van Denemarken) zijn gestegen. Na de opstoot wegens corona lagen de uitgaven in Nederland – evenals in België – in 2023 op hetzelfde niveau als in 2018. Meer gedetailleerde gegevens laten zien dat Nederland de afgelopen decennia steeds minder spendeerde aan acute gezondheidszorg en revalidatie dan België en de andere landen in de vergelijking (in 2023 4.9 procent van het bbp, tegen 5.9 procent in België, 5.5 procent in Duitsland, 6.0 procent in Frankrijk, 5.8 procent in Denemarken en 5.7 procent in Zweden). Daarnaast heeft Nederland de stijging van de uitgaven voor langdurige zorg, die rond 2010 tot de hoogste binnen de EU behoorden, meer dan België weten te beperken, wellicht dankzij de hervorming van 2015.[2]

2. Ongelijkheden in toegang tot gezondheidszorg

Heeft iedere inwoner van Nederland toegang tot die effectieve gezondheidszorg? Deze belangrijke vraag, zeker in het kader van dit boek, kan positief beantwoord worden. Figuur 3 laat zien dat minder dan 1 procent van de Nederlanders in 2024 een medisch onderzoek moest nalaten omdat dat te

2 Bron: OECD Health data.

Figuur 3. Niet vervulde behoeften aan gezondheidszorg in 2024



Bron: Eurostat 2025c en 2025d.

duur werd gevonden of vanwege een te lange wachtlijst of omdat de afstand tot de nodige medische expertise te groot was. In België is dit percentage iets meer dan 1 procent, terwijl in Frankrijk, Denemarken en Zweden meer behoeften aan medisch onderzoek onvervuld bleven. Zowel in Nederland als in België (maar niet in Denemarken en Zweden) is de te hoge prijs de belangrijkste reden voor deze onvervulde behoeften. Op dit punt is er

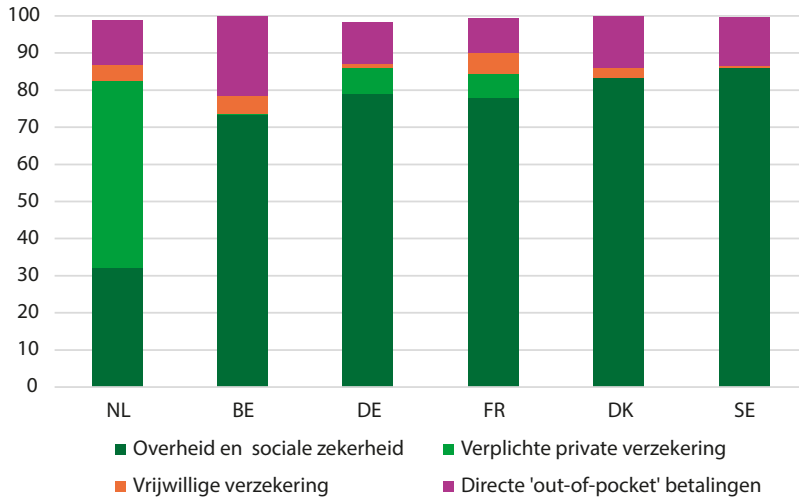
in België, maar niet in Nederland, een belangrijke gradiënt naar gelang inkomen. Inzoomend op het laagste inkomenskwintiel is het percentage mensen dat afziet van een medisch onderzoek omdat dat te duur zou zijn in België aanmerkelijk groter dan in Nederland (in beide landen komt dit niet of nauwelijks voor in de hoogste inkomenscategorieën). Overigens behoren zowel België als Nederland binnen de EU tot de landen waar de onvervulde behoeften voor een medisch onderzoek relatief laag zijn. Uiteraard heeft deze indicator zijn beperkingen en meet hij wellicht niet alle vormen van 'zorgmijding', ook om financiële redenen (zie de bijdrage van André Knottnerus). Deze beperkingen gelden voor alle landen en nemen niet weg dat zorgmijding in Nederland kennelijk minder voorkomt dan in België.

Voor tandheelkundig onderzoek zijn er in Nederland nauwelijks mensen die dit moeten nalaten, om welke reden dan ook en zowel in de gehele bevolking als in het laagste inkomenskwintiel. In België liggen deze percentages hoger. In het laagste inkomenskwintiel verklaart 7 procent van de bevolking dat men een onderzoek bij de tandarts heeft nagelaten omdat dit te duur zou zijn. De goede resultaten voor Nederland zijn wellicht te danken aan het feit dat een groot deel van de Nederlandse bevolking tandzorg heeft opgenomen in de aanvullende verzekering (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2016). In België wordt een groot deel van de tandzorg niet vergoed door de verplichte verzekering. Vrijwillige verzekering wordt aangeboden door onder meer de ziekenfondsen, maar het is niet duidelijk hoeveel mensen daarvan gebruikmaken.

Eén verklaring voor de bevinding dat in Nederland de kostprijs zelden een reden is om af te zien van een medisch of tandheelkundig onderzoek is dat het aandeel van directe *out-of-pocket*-betalingen aanzienlijk kleiner is dan in België, zie figuur 4. Dit aandeel is in België relatief hoog, ook vergeleken met andere landen in de EU. Hierin spelen de zogenaamde supplementen een belangrijke rol (Gerkens et al., 2024, 46). Dit zijn extra kosten die niet worden gedekt door de publieke ziekteverzekering, zoals extra vergoedingen die artsen vragen bovenop het standaardtarief en de meerprijs voor een éénpersoonskamer in het ziekenhuis.[3] Vergeleken met dit nogal ondoorzichtige systeem is de Nederlandse eigen bijdrage voor medische kosten erg transparant en voorspelbaar. In Nederland hebben dan ook erg weinig mensen te kampen met catastrofale uitgaven voor gezondheidszorg,

3 Deze supplementen moeten onderscheiden worden van de remgelden. Dit zijn eigen bijdragen per prestatie die door de federale overheid worden vastgelegd en die per jaar en per gezin zijn geplafonneerd door het systeem van de maximumfactuur, zie RIZIV, 2025.

Figuur 4. Financieringsbronnen van de gezondheidszorg in 2023



Noot: Percentages sommeren niet helemaal tot 100% door weglating van heel kleine financieringsbronnen.
Bron: Eurostat 2025e.

terwijl dat in België in 2020 voor 5.2 percent van de huishoudens het geval was en in het laagste inkomenskwintiel was dit percentage zelfs 12.2 percent (Kroneman, De Jong, Polin & Webb, 2025; Gerkens et al., 2024, 45; zie ook Van den Bosch & Willemé, 2014, 91). Catastrofale uitgaven zijn directe betalingen die groter zijn dan 40 procent van de totale consumptie van het huishouden na aftrek van een bedrag voor basisbehoeften.

Figuur 4 laat ook zien dat Nederland de helft van de kosten van de gezondheidszorg financiert met een verplichte private verzekering, waarvan de premie los staat van het inkomen. Hiermee wijkt Nederland sterk af van de meeste landen in de EU. De publieke financiering bestaat uit sociale bijdragen die worden geheven op lonen en inkomens van zelfstandigen tot een bepaald plafond (MISSOC Comparative Tables, 2025). Deze twee kenmerken impliceren dat de totale financiering van gezondheidszorg in Nederland regressief is: mensen met lagere inkomens dragen meer bij in verhouding tot hun inkomen dan mensen in de hogere inkomenscategorieën. Volgens een wat oudere studie van De Graeve en Van Ourti (2003) is het geheel van de betalingen voor gezondheidszorg in België (evenals in veel andere landen) praktisch proportioneel aan het inkomen verdeeld. Dit is het saldo van het grote aandeel van zwak progressief werkende publieke financiering, en het kleinere aandeel van sterk regressief verdeelde private betalingen. Daar het Belgische systeem niet ten gronde is veranderd, is

deze conclusie waarschijnlijk ook nu nog geldig (zie ook Van den Bosch & Willemé, 2014; Luyten & Tubeuf, 2025).

Zoals André Knottnerus in zijn bijdrage documenteert, zijn er in Nederland (zoals in alle ontwikkelde landen) nog altijd grote sociale ongelijkheden in levensverwachting en gezondheid. Deze ongelijkheden zijn zeer hardnekkig: zelfs de Scandinavische welvaartsstaten in hun hoogtijjaren konden deze niet elimineren (Hagen, Laun, Lucke & Palme, 2025). Zij komen voort uit diepgewortelde ongelijkheden in werk- en levensomstandigheden, levensgewoonten en mogelijk genetische en perinatale verschillen. Een belangrijke vraag is uiteraard of de Nederlandse gezondheidszorg deze ongelijkheden vermindert of misschien juist versterkt. Helaas is er weinig recent materiaal om deze vraag te beantwoorden.

Enkele studies (Stirbu, Kunst, Mielck & Mackenbach, 2011; Fjaer, Balaj, Stornes, Todd, McNamara & Eikemo, 2017) hebben nagegaan of er sociale verschillen zijn in gebruik van huisartsen en specialisten. Onder controle van leeftijd, geslacht en gezondheid vinden zij dat er in Nederland, in tegenstelling tot België en veel andere landen, geen verschil is in het gebruik van specialistische zorg tussen lang- en kortgeschoolden, en evenmin naargelang beroep en inkomen. Het feit dat patiënten in Nederland een verwijzing van de huisarts nodig hebben om een specialist te kunnen raadplegen kan bijdragen aan het kennelijke gebrek aan ongelijkheid in die raadplegingen. Het is niet uitgesloten dat hogergeschoolden, ook als zij niet vaker dan anderen specialisten raadplegen, toch beter in staat zijn hun weg te vinden in het systeem en zodoende effectievere zorg ontvangen. Recent introduceerden Amagir en Kremer (2024; zie ook Kremer, 2025) het begrip 'instantiekapitaal', wat slaat op de vaardigheden en kennis die nodig zijn om de weg te vinden in het doolhof van regelingen en instanties.

3. Slotbeschouwing

De Nederlandse gezondheidszorg is effectiever dan de Belgische en de beschikbare indicatoren suggereren dat zij tot de beste ter wereld behoort. Daarnaast lijken Nederlanders weinig of geen financiële of andere drempels te ervaren in de toegang tot gezondheidszorg. Dit wordt gerealiseerd met – in vergelijking met omringende landen – relatief beperkte uitgaven. De Zorgverzekeringswet van 2006 lijkt dus te werken. Doel was waarborging van de betaalbaarheid en kwaliteit van de gezondheidszorg, niet meer door centrale overheidssturing, maar door een decentraal georganiseerd stelsel van gereguleerde concurrentie tussen zorgverzekeraars en tussen

zorgaanbieders. In zijn bijdrage noemt Van der Veen dit 'geregisseerde liberalisering'. Het brede basispakket met gelijke premie voor iedereen en de risicoverevening tussen verzekeraars garanderen risicosolidariteit. De eigen bijdrage is relatief beperkt en voorspelbaar, zeker vergeleken met de supplementen die Belgische patiënten moeten betalen. De regressieve aard van de publieke financiering vormt echter een beperking van de inkomenssolidariteit.

Deze lofzang wil niet zeggen dat de Nederlandse gezondheidszorg geen problemen kent. Wachtlijsten bestaan, zorgverleners klagen over administratieve overbelasting, bureaucratie en te hoge werkdruk, personeelstekorten zullen wellicht nog toenemen. Mogelijk ook is de situatie minder gunstig in de langdurige zorg, die hier buiten beschouwing bleef. De voorbeelden die Kremer (2025) geeft van mensen die gepaste zorg niet of slechts met veel moeite hebben gevonden hebben veelal betrekking op thuiszorg (en nauwelijks op de acute gezondheidszorg).

Omgekeerd gezien – vanuit een Nederlandse spiegel – blijkt de Belgische gezondheidszorg niet zo goed te presteren. Dit is geen nieuws voor wie het uitgebreide monitoring rapport van Gerkens et al. (2024) raadpleegde of het standpunt van Schokkaert (2016) las. De remedies zijn ook bekend: meer inzet op preventie en de eerstelijnsgezondheidszorg, beperk de supplementen, hervorm het vergoedingssysteem voor artsen. Deze zaken zijn zelfs ingeschreven in het regeerakkoord van de huidige regering.[4] Een drastische hervorming wordt echter niet voorzien, het gaat om incrementele aanpassingen.

Vanuit Belgisch perspectief gezien heeft Nederland een opmerkelijk sterk vermogen om in (relatieve) consensus een akkoord te vinden over fundamentele hervormingen van het sociale bestel. Het schoolvoorbeeld hiervan is het Akkoord van Wassenaar in 1982, dat de basis legde voor de sterke economische groei en de daling van de werkloosheid in de volgende decennia. De totstandkoming van de Zorgverzekeringswet kan ook gezien worden als een resultaat van dit vermogen, hoewel een gunstige samenloop van omstandigheden in het begin van de jaren 2000 de weg effende (zie Compagne, Hendriks, Veraghtert & Widdershoven, 2009, 326-341). Het vermogen om noodzakelijke hervormingen door te

4 Federaal Regeerakkoord 2025-2029, 106-126. https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/ files/Regeerakkoord-Bart_De_Wever_nl.pdf. Meer concurrentie tussen verzekeraars wordt niet genoemd. Dit zou trouwens een breuk in de Belgische traditie betekenen; zie Schokkaert (2016). In Nederland speelden vóór 2006 private verzekeraars al een grote rol in de gezondheidszorg.

voeren is wellicht de beste garantie om in de toekomst de effectiviteit en de solidariteit in de Nederlandse gezondheidszorg te behouden, ondanks de uitdagingen van vergrijzing en stijgende kosten door technologische innovatie.

Referenties

Amagir, A., & M. Kremer (2024). 'Instantiekapitaal: de onzichtbare drempel tot hulp en erkenning'. In A. Amagir & M. Kremer (red.) *Bestaanszekerheid begint bij een betrouwbare overheid*. Amsterdam: Kenniscentrum Ongelijkheid.

Belgium.be (2025). "Regeerakkoord van de federale regering Bart De Wever". https://www.belgium.be/nl/publicaties/regeerakkoord_van_de_federale_regering_bart_de_wever.

Bosch K. van den, & Willemé P. (2014). *De maatschappelijke betekenis van de gezondheidszorg*. Brussel: Federaal Planbureau.

Compagne, K., R. Hendriks, K. Veraghtert & B. Widdershoven, B. (2009). *Two Centuries of Solidarity: German, Belgian and Dutch Social Health Insurance 1770–2008*. Amsterdam: Aksant.

European Commission (2025). *The EU Monitoring Framework on the Council Recommendation on Access to Affordable High-quality Long-term Care*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurostat (2025a). "Treatable and preventable mortality of residents by cause and sex". https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hlth_cd_apr/default/table?lang=en.

Eurostat (2025b). "Consumption of antibiotics in the community and hospital sectors – defined daily doses (DDD) per day". https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_03_70/default/table?lang=en.

Eurostat (2025c). "Self-reported unmet needs for medical examination by sex, age, main reason declared and income quintile." https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hlth_silc_08/default/table?lang=en.

Eurostat (2025d). "Self-reported unmet needs for dental examination by sex, age, main reason declared and income quintile." https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hlth_silc_09/default/table?lang=en.

Eurostat (2025e). "Health care expenditure by financing scheme". https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hlth_sha11_hf/default/table?lang=en.

Fjaer, E., M. Balaj, P. Stornes, A. Todd, C.L. McNamara & T.A. Eikemo (2017). 'Exploring the Differences in General Practitioner and Health Care Specialist Utilization according to Education, Occupation, Income and Social Networks across Europe: Findings from the European Social Survey (2014) Special Module on the Social Determinants of Health'. *European Journal of Public Health*, 27, Supplement 1, 73-81.

Gerkens, S., M. Lefèvre, N. Bouckaert, M. Levy, C. Maertens de Noordhout, C. Obyn, C. Devos, A. Scohy, A. Vlayen, H. Yaras, C. Janssens & P. Meeus (2024). *Performance of the Belgian Health System: Report 2024*. Health Services Research (HSR). Brussel: Belgian Health Care Knowledge Centre (KCE). KCE Reports 376C. doi: D/2024/10.273/44.

Gezondbelgie.be (2025). 'Doeltreffendheid van de zorg'. https://www.gezondbelgie.be/nl/performantie-van-het-belgische-gezondheidssysteem/zorgkwaliteit/doeltreffendheid-van-de-zorg#QE-8.

Graeve D. De, & T. Van Ourti (2003). 'The Distributional Impact of Health Financing in Europe: A Review'. *The World Economy* 26, 1459-1479.

Hagen, J., L. Laun, L. Lucke & M. Palme (2025). 'The Rising Income Gradient in Life Expectancy in Sweden over Six Decades'. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 122(14), 1-8.

Kremer, M. (2025). *Brandbrief aan onze verzorgingsstaat. Over instantiekapitaal en hoe we vertrouwen en gelijkheid kunnen vergroten*. Amsterdam: Van Gennep.

Kroneman, M., J. de Jong, K. Polin & E. Webb (2025). *The Netherlands: Health System Summary 2024*. Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies, WHO Regional Office for Europe.

Luyten, M., & S. Tubeuf (2025). 'Equity in Healthcare Financing: A Review of Evidence'. *Health Policy*, 152, 10258.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2016). *Het Nederlandse zorgstelsel*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

MISSOC Comparative Tables (2025). https://www.missoc.org/.

OECD (2025a). "Healthcare quality and outcomes". https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CHealth%23HEA%23%7CHealthcare%20quality%20and%20outcomes%23HEA_HCQ%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=14&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_HCQO%40DF_HCQO&df[ag]=OECD.ELS.HD&df[vs]=2.1&dq=.A.ADMRASTH%2BADMRCOPD%2BASCOCOMP%2BADMRCHFL%2BADMRDBUC..._T%2BF.OBS%2BVALUEW..&pd=2014%2C&to[TIME_PERIOD]=false.

OECD (2025b). "Acute care". https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_HCQO%40DF_AC&df[ag]=OECD.ELS.HD&df[vs]=2.1&dq=.A...._T.OBS..&pd=2015%2C&to[TIME_PERIOD]=false.

OECD (2025c). "Health expenditure and financing". https://data-explorer.oecd.org/vis?fs%5b0%5d=Topic%2C1%7CHealth%23HEA%23%7CHealth%20expenditure%20and%20financing%23HEA_EXP%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=4&df%5bds%5d=dsDisseminateFinalDMZ&df%5bid%5d=DSD_SHA%40DF_SHA&df%5bag%5d=OECD.ELS.HD&df%5bvs%5d=1.0&dq=.A.EXP_HEALTH.PT_B1GQ._T.._T.._T...&pd=2015%2C&to%5bTIME_PERIOD%5d=false.

RIZIV (2025). *De maximumfactuur* (*MAF*) *houdt medische kosten binnen de perken*. https://www.riziv.fgov.be/nl/thema-s/verzorging-kosten-en-terugbetaling/financiele-toegankelijkheid/de-maximumfactuur-maf.

Schokkaert, E. (2016). *De gezondheidszorg in evolutie: uitdagingen en keuzes*. Brussel: KVAB Press.

Stirbu, I., A.E. Kunst, A. Mielck & J.P. Mackenbach (2011). 'Inequalities in Utilisation of General Practitioner and Specialist Services in 9 European Countries'. *BMC Health Services Research*, 11(1), 288.

DEEL 2

Draagvlak, legitimiteit en solidariteit

5. Eroderende solidariteit? Betrokkenheid van sociaaleconomische groepen bij de Nederlandse verzorgingsstaat

Femke Roosma

Samenvatting
Dit hoofdstuk onderzoekt de sociale legitimiteit van de Nederlandse verzorgingsstaat en de vraag of solidariteit tussen sociaaleconomische groepen onder druk staat. Tegen de achtergrond van versobering en toenemende complexiteit wordt geanalyseerd of gevoelens van vervreemding – het idee dat de verzorgingsstaat te weinig voor iemand doet of vooral lage inkomens bedient – samenhangen met steun voor sociaal beleid. De analyse is gebaseerd op surveydata uit december 2023 onder een voor Nederland representatieve steekproef. De resultaten tonen dat de steun voor de verzorgingsstaat en voor concrete hervormingen – het verhogen van de uitkeringen, het afschaffen van het eigen risico en het gratis maken van kinderopvang – hoog blijft. Tegelijkertijd ondermijnt het breed gedeelde beeld dat de verzorgingsstaat vooral gericht is op lage inkomens het draagvlak, vooral onder hogere inkomens en hoger opgeleiden. Met name steun voor het verhogen van uitkeringen blijkt hiervoor kwetsbaar. Dit laat zien dat (het beeld van) een exclusief, op lage inkomens gericht stelsel een risico kan vormen voor duurzaam maatschappelijk draagvlak.

1. Inleiding

In het denken over uitgangspunten en doelen voor ons socialezekerheidsstelsel zijn de ervaringen en belevingen van burgers onmisbaar. De legitimiteit van ons sociale stelsel is voor een groot deel gebaseerd op de bereidheid van burgers om bij te dragen aan herverdeling van middelen en de collectieve verzekering van risico's. De legitimiteit van sociale instituties wordt gevormd door een collectief proces. Als een ruime meerderheid achter instituties en beleidsoplossingen staat, neemt de legitimiteit ervan toe en vermindert de mogelijkheid om je eraan te onttrekken (Hegtvedt & Johnson, 2000). Deze sociale legitimiteit maakt sociale instituties effectiever en kan sociale

normen voor solidariteit versterken (Rothstein, 1998). Het is dus van belang te weten in hoeverre men zich betrokken voelt bij, en bedient voelt door, de verzorgingsstaat en in welke mate men (verschillende vormen van) sociaal beleid steunt, omdat die kennis handvatten biedt om de legitimiteit en dus de effectiviteit van het sociaal stelsel te vergroten.

De sociale legitimiteit van de Nederlandse verzorgingsstaat staat onder druk van verschillende ontwikkelingen. Zo is de verzorgingsstaat de afgelopen decennia 'kariger' en 'strenger' geworden (Vrooman, 2021), zowel de verticale als de horizontale herverdeling is fors verminderd (De Beer, hoofdstuk 2). Een sterkere nadruk op *deservingness* van uitkeringsgerechtigden heeft solidariteit met hen onder druk gezet (Roosma, 2024). Pogingen om uitkeringsgerechtigden te activeren zijn goeddeels mislukt (De Beer, hoofdstuk 2) en met toenemende complexiteit van regelgeving is er een hypotheek gelegd op de werking en uitvoering van onder meer de Participatiewet en de WIA (De Beer, hoofdstuk 2; OCTAS, 2024; Van Echtelt et al., 2019). Vooral het toeslagenstelsel is zeer complex en niet transparant (Caminada & Goudswaard, hoofdstuk 3) en het toeslagenschandaal is een extreme exponent van ondermijnde legitimiteit in de verzorgingsstaat (Tweede Kamer, 2020). Bij de overheid ontstaat steeds meer bewustwording dat vertrouwen herstelt en complexiteit verminderd moet worden (Tweede Kamer, 2020, 2021, 2024). Echter, er is nog weinig aandacht voor de fundamenten van dat vertrouwen; de onderlinge solidariteit tussen inkomensgroepen en de daaruit voortvloeiende steun voor het stelsel als geheel.

In dit hoofdstuk wil ik daarom het vraagstuk van solidariteit als basis voor steun van de verzorgingsstaat centraal zetten; in hoeverre voelen verschillende sociaaleconomische groepen zich onderdeel van ons sociale stelsel? En wat betekent eventuele mindere betrokkenheid van bepaalde sociaaleconomische groepen voor steun voor de verzorgingsstaat in het algemeen en specifieke beleidsvoorstellen (gratis kinderopvang, het afschaffen van het eigen risico en het verhogen van de uitkeringen) in het bijzonder?

Er zijn verschillende redenen om te veronderstellen dat dit vraagstuk van solidariteit en betrokkenheid vooral voor midden- en hogere sociaaleconomische groepen relevanter is geworden. Ten eerste staat de verzekeringsfunctie van de verzorgingsstaat onder druk. Naast verticale herverdeling, van hogere naar lagere inkomens, is horizontale herverdeling in het spreiden van risico's tussen mensen in dezelfde inkomensgroepen en over de levensloop, een centrale functie van de verzorgingsstaat. Een functie die niet alleen groepen met lagere sociaaleconomische posities bedient, maar juist ook de groepen met midden- en hogere sociaaleconomische posities. Van Vuuren en Muns stellen dat het met de (verticale) herverdelende functie van ons sociale stelsel

wel goed zit (en volgens Caminada en Goudswaard (hoofdstuk 3) heeft die zelfs haar grenzen bereikt), maar dat de verzekeringsfunctie (horizontale herverdeling), 'is verwaarloosd' (Van Vuuren & Muns, 2021, 362). De Beer laat in hoofdstuk 2 zien dat er minder horizontale herverdeling in het sociale-zekerheidsstelsel is, omdat werknemersverzekeringen minder toegankelijk en minder genereus geworden zijn. Zoals hierboven ook vermeld, stelt ook Vrooman (2021) dat de verzorgingsstaat steeds 'kariger' wordt. Dat geldt voor de bijstand, maar nog meer voor de centrale voorzieningen van de verzekerde functie; de werkloosheidsverzekering (WW) en arbeidsongeschiktheidsverzekering (WIA), die mindere en kortere bescherming bieden. Ten tweede stellen Van Vuuren en Muns (2021) dat er sprake is van een groeiende ongelijkheid in onzekerheden. Een belangrijk deel van de werkenden, onder wie ook een groot deel midden- en hogere sociaaleconomische groepen, is helemaal niet verzekerd voor het risico op inkomensverlies omdat zij als zzp'ers en (kleine) ondernemers niet in aanmerking komen voor (collectieve of betaalbare) verzekeringen tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.[1] De groeiende onzekerheid in, en de incrementele afname van sociale bescherming kan deze groepen, sterker dan de groepen met lagere sociaaleconomische posities, het gevoel geven dat het sociale stelsel er in principe niet voor hen is. Zeker omdat de beroepsbevolking sterk is toegenomen – door arbeidsparticipatie van met name vrouwen – betreft dit ook een groter aandeel van de bevolking (De Beer, hoofdstuk 2).

Dit vraagstuk is ook relevant vanuit de wetenschappelijke literatuur. De 'herverdelingsparadox' (Korpi & Palme, 1998) stelt dat hoe meer voorzieningen gericht zijn op de laagste inkomens, hoe meer hogere sociaaleconomische groepen afhaken bij de verzorgingsstaat, waardoor de bereidheid om bij te dragen aan die verzorgingsstaat minder wordt en het herverdelingsbudget kleiner wordt, wat die meer op armoede gerichte verzorgingsstaten ineffectiever maakt. Het onderliggende mechanisme, de stelling dat hogere sociaaleconomische groepen de verzorgingsstaat minder steunen als zij zich minder onderdeel voelen van het sociaal stelsel, is nooit als zodanig onderzocht. Daarmee is het ook onduidelijk of er mogelijk een verschil zou bestaan in het steunen van meer universele beleidsvoorstellen (zoals gratis kinderopvang en het afschaffen van het eigen risico) versus beleidsvoorstellen die selectiever zijn gericht op uitkeringsgerechtigden (zoals het verhogen van de uitkeringen om beter te kunnen rondkomen).

1 Recent zijn er plannen voor een verplichte basisverzekering arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen opgesteld. De minister heeft een wetsvoorstel hieromtrent in september 2025 voor advies naar de Raad van State gestuurd.

In dit hoofdstuk onderzoek ik deze opvattingsmechanismen die verondersteld worden ten grondslag te liggen aan de herverdelingsparadox in de context van de Nederlandse verzorgingsstaat waar de sociale legitimiteit van het stelsel om verschillende redenen onder druk lijkt te staan. Ik zal eerst uitgebreider ingaan op de theoretische context. Vervolgens toets ik met een empirische analyse van surveydata, in december 2023 verzameld onder een groep mensen die representatief is voor de Nederlandse bevolking, in welke mate er sprake is van mindere betrokkenheid bij de verzorgingsstaat, steun voor de verzorgingsstaat in het algemeen en specifieke beleidsvoorstellen in het bijzonder, onder verschillende sociaaleconomische groepen. Na een methodensectie volgen de resultaten en een conclusie en discussie.

2. Theoretische context

Het startpunt van het analyseren van solidariteit in de verzorgingsstaat is de vraag hoe mindere betrokkenheid van sociaaleconomische groepen bij het stelsel zich zou kunnen manifesteren. Ik onderscheid twee manieren waarop mensen zich vervreemd kunnen voelen van het sociale stelsel. Ten eerste kunnen mensen individueel het gevoel hebben dat de verzorgingsstaat hen onvoldoende bedient of het idee hebben dat de verzorgingsstaat er niet voor hen is. Ze kunnen ontevreden zijn over hun individuele sociale bescherming of voorzieningen. Ten tweede kunnen mensen afhaken omdat zij het gevoel hebben dat hun sociaaleconomische groep onvoldoende bediend wordt ten opzichte van andere groepen. Meer concreet; midden- en hogere sociaaleconomische groepen kunnen het gevoel hebben dat de verzorgingsstaat er vooral is voor lage inkomens. Op individueel en groepsniveau kunnen mensen zich minder bediend en betrokken voelen.

Welke implicaties heeft die potentiële vervreemding van sociaaleconomische groepen bij de verzorggingsstaat? In hun fameuze stelling dat 'hoe meer we de uitkeringen op de armen richten […], hoe kleiner de kans dat we armoede en ongelijkheid zullen terugdringen' (Korpi & Palme, 1998, 661), beargumenteerden Walter Korpi en Joakim Palme in de jaren negentig – op basis van data uit de jaren tachtig – dat landen met sociaal beleid sterk gericht op de armste inwoners, de minste herverdelende capaciteit hebben en dus het minst effectief zijn in armoedebestrijding, terwijl universeler beleid gericht op alle inwoners, meer herverdelende capaciteit zou hebben en dus ook meer middelen oplevert om te herverdelen, wat een grotere impact heeft op armoedebestrijding. Deze stelling is bekend onder de term

herverdelingsparadox. Kort gezegd; een verzorgingsstaat gericht op enkel de armsten, is een armoedige verzorgingsstaat.

Een centraal mechanisme in deze stelling is het idee dat die grotere herverdelende capaciteit in meer universele verzorgingsstaten tot stand komt omdat meer groepen zich achter dat beleid scharen aangezien zij er zelf ook van profiteren. Omdat in meer universele verzorgingsstaten midden- en hogere sociaaleconomische groepen ook profiteren van sociaal beleid, zullen deze groepen meer geneigd zijn herverdeling te steunen en dus meer bereid zijn om bij te dragen aan herverdeling, waardoor er meer budget is om her te verdelen. Korpi en Palme (1998) vinden hiervoor empirisch bewijs in elf Westerse landen in de jaren tachtig van de vorige eeuw.

De herverdelingsparadox houdt tot op de dag van vandaag academici en beleidsmakers bezig. Verschillende onderzoekers hebben het onderzoek van Korpi en Palme gereproduceerd voor meer en andere typen landen en met betere en andere metingen (Brady & Bostic, 2015; Kenworthy, 2011; Marchal & Marx, 2024; Marx, Salanauskaite & Verbist, 2016). Deze studies zijn landen-vergelijkend en richten zich op de impact van sociaal beleid op herverdelingsbudget en armoedebestrijding. Maar er is minder aandacht voor de rol van opvattingen in relatie tot universeel beleid of beleid gericht op de laagste inkomens. Brady en Bostic (2015) besteden wel aandacht aan de impact van selectief en universeel beleid op steun voor herverdeling: zij vinden een negatief effect van beleid gericht op lage inkomens op de steun voor herverdeling en geen effect van universeel sociaal beleid op steun voor herverdeling. En in een recente studie van Laenen, Roosma en Achterberg (2024), wordt juist onderzocht hoe verschillende inkomensgroepen steun geven voor ofwel een sociaal stelsel gericht op de lage inkomens, ofwel universeel beleid (een universeel basisinkomen). Zij laten zien dat midden- en hoge inkomens (versus lage inkomens) zich gezamenlijk meer verzetten tegen een volledig inkomensafhankelijk systeem, terwijl bij steun voor het universeel basisinkomen de verschillen tussen inkomensgroepen kleiner zijn (Laenen, Roosma & Achterberg, 2024).

Maar het idee dat mensen hun steun voor herverdeling of een sociaal stelsel intrekken als ze *het idee hebben* dat de verzorgingsstaat er niet voor hen is of alleen voor anderen, wordt niet onderzocht. En dat mechanisme is wel een centrale schakel in de stelling van Korpi en Palme (1998), want, zoals betoogd door de Amerikaanse socioloog William Thomas, situaties hebben pas echte gevolgen als mensen ze als echt percipiëren ('If men define situations as real, they are real in their consequences'. (Thomas & Thomas, 1928, 572)). Op basis van het veronderstelde mechanisme in de

herverdelingsparadox is de verwachting dat de steun voor een ruimhartige verzorgingsstaat onder midden- en hogere sociaaleconomische groepen (nog) lager wordt als mensen meer van mening zijn dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet, en dat de verzorgingsstaat er vooral is voor de lage inkomens.

Hoewel Laenen, Roosma en Achterberg (2024) vinden dat midden- en hoge inkomens zich meer verzetten tegen beleid gericht op de lage inkomens, opperen Marchal en Marx (2024) dat dit gerichte sociaal beleid – zoals bijstands- en werkloosheidsuitkeringen – tegenwoordig acceptabeler is voor midden- en hogere sociaaleconomische groepen omdat het steeds meer verbonden is aan strenge regels en condities en sterker gericht is op activering naar werk (Marchal & van Mechelen, 2017; Watts & Fitzpatrick, 2018). Daarnaast is door een veranderde samenstelling van de (beroeps) bevolking – vanwege vergrijzing, tweeverdienersschap en migratie – ook de groep die een beroep doet op uitkeringen veranderd. Dit nodigt uit om verder te onderzoeken of de mogelijke afnemende betrokkenheid van midden- en hogere sociaaleconomische groepen van de verzorgingsstaat anders uitpakt voor hun steun voor meer universeel beleid, versus hun steun voor beleid gericht op de laagste inkomens. Als we het argument van Marchal en Marx (2024) volgen, zou het verschil in het effect van eventuele verminderde betrokkenheid tussen beide soorten beleid niet groot meer moeten zijn. Volgen we de klassieke herverdelingsparadox, en de bevindingen van Laenen, Roosma en Achterberg (2024), dan zou het waarschijnlijker zijn dat met name steun voor beleid gericht op de laagste inkomens ondermijnd wordt door mindere betrokkenheid, terwijl steun voor universeel beleid daardoor niet geraakt wordt. Ik toets dit door te kijken naar beleidsvoorstellen die zich richten op het verhogen van de uitkeringen (selectiever beleid gericht op uitkeringsgerechtigden), het afschaffen van het eigen risico (meer universeel beleid, met weliswaar meer impact op mensen met hoger zorggebruik) en het gratis maken van kinderopvang (meer universeel beleid, met vooral impact op werkende ouders). De aanname is hierbij dat mensen het afschaffen van het eigen risico en het invoeren van gratis kinderopvang zien als sociaal beleid dat *niet* specifiek de laagste inkomens bevoordeelt, maar voor grotere groepen voordelen heeft. De veronderstelling is dat de steun voor het verhogen van de uitkeringen lager wordt als men meer van mening is dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet, en dat de verzorgingsstaat er vooral is voor de lage inkomens, terwijl steun voor het afschaffen van het eigen risico en het invoeren van gratis kinderopvang hierdoor niet beïnvloed wordt.

In de analyse focus ik op drie verschillende dimensies van sociaaleconomische positie. Ik kijk naar huishoudinkomen gemeten in vijf categorieën (van minimum tot twee keer modaal en hoger). Daarnaast kijk ik naar opleidingsniveau, waarbij de nog klassieke aanduidingen van 'laag' tot 'hoog' worden gehanteerd. Ten slotte kijk ik naar werkstatus; heeft iemand een uitkering of is iemand aan het werk (in loondienst of zelfstandig)? Werkstatus is relevant, vanwege verschillen die optreden tussen 'werkrijke' gezinnen (waar iedereen aan het werk is) en 'werkarme' gezinnen (waar niemand aan het werk is). Cantillon (2022) laat zien dat het onderscheid tussen werkrijke en werkarme gezinnen de afgelopen jaren is toegenomen. Sociale risico's verdelen zich anders over deze typen gezinnen. Waar werkrijke gezinnen te maken krijgen met het combineren van werk en de zorg voor kinderen of familie, hebben werkarme gezinnen te maken met een concentratie van 'oude risico's' (werkloosheid, langdurige arbeidsongeschiktheid) (Cantillon, 2022). Het is daarom specifiek relevant om te kijken naar steun voor gratis kinderopvang, omdat bij dit voorstel vooral werkende gezinnen worden bevoordeeld ten opzichte van niet (of minder) werkende gezinnen. Helaas is het bij werkstatus niet mogelijk om te kijken naar een meting op huishoudniveau, maar dus enkel naar of de desbetreffende respondent wel of geen uitkering heeft.

3. Data

Om deze vragen te onderzoeken maak ik gebruik van een de survey 'Sociale Legitimiteit van de Verzorgingsstaat', die in december 2023 is afgenomen via het onlinepanel van Flycatcher. De respondenten zijn representatief voor de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder op het gebied van geslacht, opleidingsniveau en provincie. De respondenten zijn redelijk representatief wat betreft leeftijd (lichte oververtegenwoordiging van mensen van 65 jaar en ouder). Het aantal respondenten is 1.987 en het responspercentage 45,7 procent.

De betrokkenheid van mensen bij de verzorgingsstaat wordt gemeten met de volgende twee vragen die afzonderlijk worden gebruikt. 'Geef aan in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen; 1) Ik heb het gevoel dat de verzorgingsstaat te weinig voor mij doet; 2) Het zijn vooral de mensen met de lagere inkomens die voordeel hebben van het stelsel van sociale zekerheid.' De eerste vraag wordt gebruikt voor individuele vervreemding en de tweede vraag voor het groepsniveau van vervreemding. De antwoorden zijn gemeten op een vijfpunt-schaal en antwoordcategorieën lopen van 'heel erg oneens' (1) tot 'heel erg eens'.

Steun voor een genereuze verzorgingsstaat is gemeten met de volgende set van vier vragen; 'De verzorgingsstaat moet… 1) de gezondheid en het welzijn van mensen verbeteren; 2) inkomenszekerheid bieden in geval van ouderdom, ziekte of werkloosheid; 3) een vangnet vormen voor mensen die geen enkel ander inkomen hebben; 4) ongelijkheid in inkomens en vermogens terugdringen.' Antwoorden zijn gemeten op een elfpunt-schaal en antwoordcategorieën lopen van 'Helemaal niet belangrijk' (0) tot 'Heel erg belangrijk' (10). De variabelen vormen een betrouwbare schaal en worden derhalve bij elkaar opgeteld en gedeeld door vier.

Voor de steun voor specifieke beleidsvoorstellen worden de volgende drie vragen afzonderlijk gebruikt: 'Welke alternatieve vormen van sociale zekerheid zouden leiden tot een verbetering van het huidige stelsel? 1) Er komt gratis kinderopvang voor iedereen; 2) Het eigen risico in de zorg wordt afgeschaft; 3) Alle uitkeringen gaan omhoog, zodat mensen beter kunnen rondkomen.' Antwoorden zijn gemeten op een vijfpunt-schaal en antwoordcategorieën lopen van 'grote verslechtering' (1) tot 'grote verbetering' (5).

Zoals gezegd wordt bij het onderscheiden van verschillende sociaal-economische groepen allereerst gebruik gemaakt van een meting van relatief inkomen, met bruto netto huishoudinkomen in categorieën minimum (minder dan 14.100 euro); onder gemiddeld (tussen 14.100 euro en 36.500 euro); ongeveer gemiddeld (tussen 36.500 euro en 43.500 euro); 1 tot 2 keer gemiddeld (tussen 43.500 euro en 73.000 euro); 2 keer gemiddeld of meer (73.000 euro of meer). Daarnaast gebruik ik een meting van opleiding, gemeten in categorieën laag (Geen of basisonderwijs; lbo/vmbo (kader- of beroepsgericht onderwijs); mavo/havo of vwo (overgegaan naar vierde klas)/vmbo (theoretisch of gemengd); (m)ulo)), middel (mbo 2, 3,4 of mbo vóór 1998; havo of vwo (met diploma afgerond)/hbs/mms/; hbo propedeuse) en hoog (hbo bachelor, hbo master; universitair propedeuse; universitair bachelor/kandidaats; universitair master/doctoraal/postdoctoraal). Ten slotte wordt gebruik gemaakt van een meting van werkstatus 'Wat doet u in het dagelijks leven?' De categorieën worden gehergroepeerd in 1) 'werk in loondienst' (zowel 20 uur of meer per week als minder dan 20 uur per week); 2) zelfstandig ondernemer; 3) gepensioneerd; 4) uitkeringsgerechtigd of werkzoekend; 5) student, huisman/huisvrouw of anders. Ik ben hier vooral geïnteresseerd in de verschillen in opvattingen tussen mensen met werk (loondienst en zelfstandig) versus mensen met een uitkering (Cantillon, 2022). Zoals aangegeven is deze meting helaas niet beschikbaar op huishoudniveau. Er wordt gecontroleerd voor het aantal kinderen in het huishouden, gender en leeftijd.

4. Resultaten

4.1. Betrokkenheid bij en steun voor de verzorgingsstaat en hervormingen langs sociaaleconomische posities

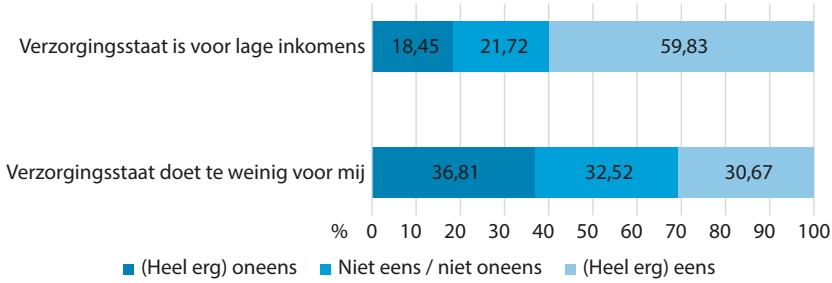
Betrokkenheid bij de verzorgingsstaat

Allereerst kijk ik naar de twee metingen voor betrokkenheid bij de verzorgingsstaat; in hoeverre voelen mensen zich op individueel of groepsniveau nog onderdeel van de verzorgingsstaat. Figuur 1 laat zien dat 60 procent van de respondenten van mening is dat de verzorgingsstaat er vooral is voor mensen met lage inkomens. Minder dan 20 procent is het hier (heel erg) mee oneens. Dat is opvallend, temeer omdat veel onderdelen van de Nederlandse verzorgingsstaat zijn ingericht om juist brede lagen van de samenleving te bedienen, zoals de AOW, kinderbijslag, maar bijvoorbeeld ook kinderopvangtoeslag. Ook sociale ondersteuning via bijvoorbeeld de WMO wordt gebruikt door brede lagen van de bevolking. Tegelijkertijd laten Van Vuuren en Muns (2021) ook zien dat de nadruk de afgelopen jaren steeds meer is komen te liggen bij de herverdelende functie van de verzorgingsstaat. Het is ook goed mogelijk dat mensen veel van de voorzieningen of uitkeringen die zij ontvangen niet meer herkennen als 'verzorgingsstaat'. Zo werd in de survey in een open-antwoordcategorie bij een vraag over gebruik van uitkeringen door meerdere respondenten spontaan ongenoegen geuit over het feit dat de AOW werd gecategoriseerd als 'een uitkering'. Deze respondenten ervaarden AOW als 'een recht'.

Het beeld van de meting van individuele betrokkenheid bij de verzorgingsstaat is meer gedifferentieerd. 31 procent van de ondervraagden vindt dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet, wat toch een substantieel percentage is. Terwijl 37 procent het hiermee oneens is. Er is een grote middengroep (een derde van de deelnemers) die uitdrukt het eens noch oneens met de stelling te zijn.

In figuren 2a-c wordt getoond hoe deze opvattingen over de mate van betrokkenheid verschillen naar gelang inkomen en opleiding. Figuur 2a laat zien dat er opvallende verschillen zijn voor hoe inkomen zich verhoudt tot beide maten van betrokkenheid. Hoe lager het inkomen, hoe meer mensen van mening zijn dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet. Tegelijkertijd zijn juist mensen met inkomens vanaf ongeveer modaal meer van mening dat de verzorgingsstaat er is voor de lage inkomens. In figuur 2b zien we voor opleiding vergelijkbare verschillen; de stelling 'de verzorgingsstaat doet te weinig voor mij' wordt minder gesteund naar mate opleidingsniveau hoger is. Het idee dat de verzorgingsstaat er is voor lage

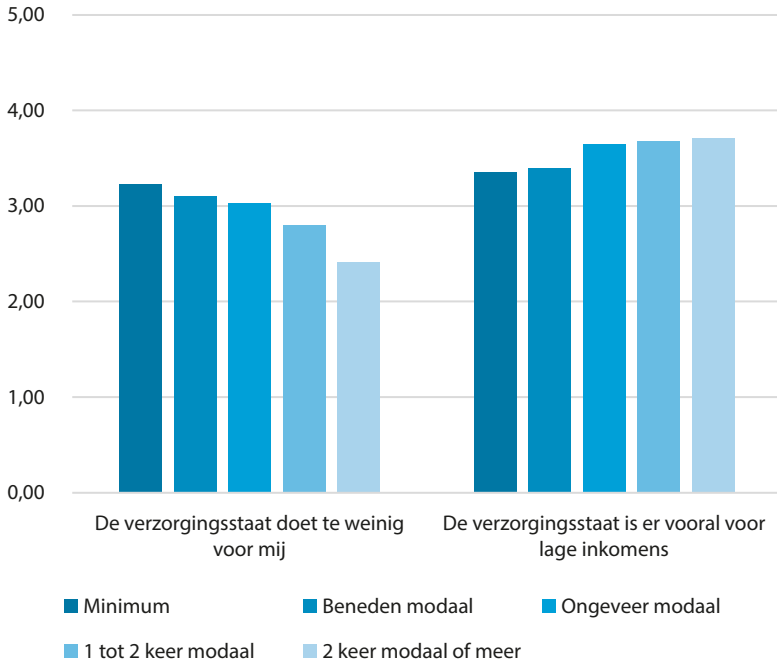
Figuur 1. Percentages steun voor twee maten van betrokkenheid bij de verzorgingsstaat



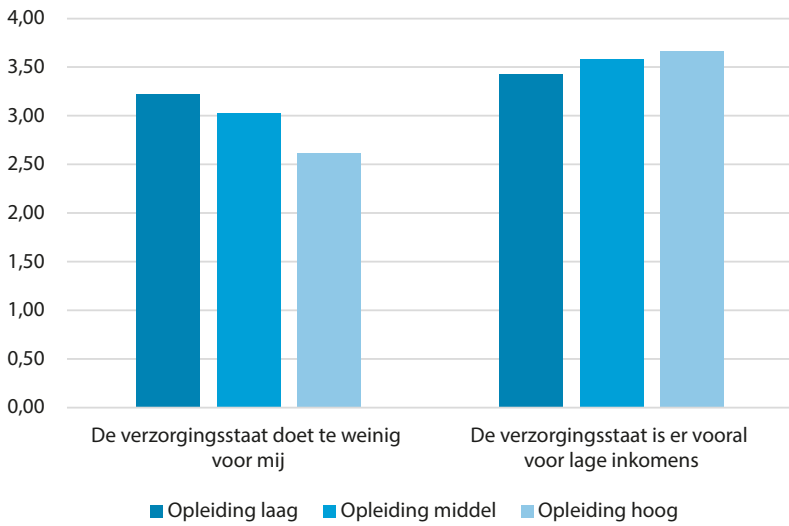
inkomens neemt juist toe met opleidingsniveau, hoewel de verschillen hier wat kleiner zijn. In figuur 2c, zien we vooral een verschil tussen mensen in loondienst, zelfstandigen en gepensioneerden enerzijds, en mensen met een uitkering/werkzoekenden en mensen in de categorie anders (waaronder studenten en huisvrouwen en -mannen). De laatste groepen zijn meer van mening dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet, terwijl ze ook – in beperkte mate – meer van mening zijn dat de verzorgingsstaat er vooral is voor lage inkomens. Opvallend is in elk geval dat groepen die een groter risico hebben om een beroep te moeten doen op de verzorgingsstaat zich ook minder bediend voelen.

Figuur 3 toont de lineaire regressiecoëfficiënten van inkomen, opleiding en werkstatus, gecontroleerd voor aantal kinderen, gender en leeftijd. De resultaten bevestigen dat inkomens boven modaal en midden- en hoger opgeleiden minder vaak van mening zijn dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet dan modale inkomens en lagere inkomens en lageropgeleiden. Mensen in lagere sociaaleconomische posities vinden vaker dat de verzorgingsstaat er te weinig voor hen is. Bij de andere meting – de verzorgingsstaat is er vooral voor lage inkomens – zien we geen duidelijke verschillen in inkomen en opleiding, op één effect na. Juist mensen met een modaal inkomen zijn meer van mening dat de verzorgingsstaat er vooral is voor lage inkomens. Zij lijken enerzijds evenals lagere inkomens het gevoel te hebben dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet, terwijl zij anderzijds van mening zijn dat die verzorgingsstaat juist wel de lagere inkomens bedient. Het kan erop duiden dat juist modale inkomens zich door de verzorgingsstaat tekortgedaan voelen. Terwijl hogere inkomens de verzorgingsstaat veel minder zien als iets dat zij nodig hebben.
Wanneer gekeken wordt naar werkstatus, dan is het opvallend dat uitkeringsgerechtigden – ten opzichte van mensen in loondienst – het enerzijds

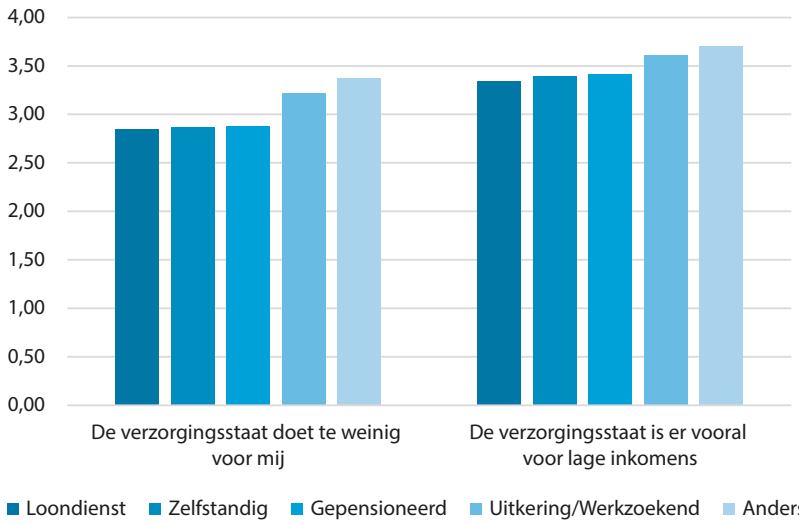
Figuur 2a. Betrokkenheid bij de verzorgingsstaat per inkomenscategorie



Figuur 2b. Betrokkenheid bij de verzorgingsstaat per opleidingscategorie



Figuur 2c. Betrokkenheid bij de verzorgingsstaat voor werkstatus

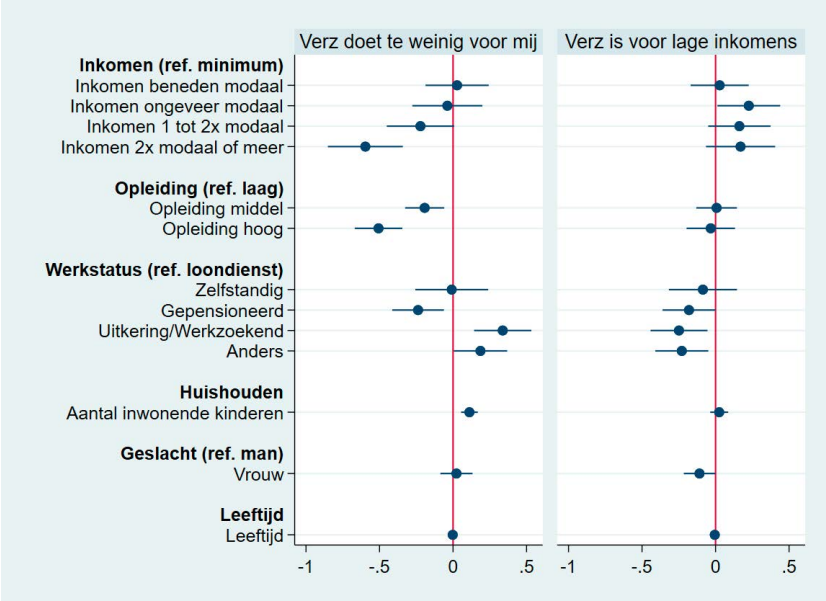


oneens zijn met de stelling dat de verzorgingsstaat er vooral is voor lage inkomens, en anderzijds sterk het gevoel heeft dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet. Gepensioneerden voelen zich relatief vaker goed bediend; zij hebben minder het gevoel dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet. Hier is mogelijk het effect van het relatief genereuze basispensioen AOW zichtbaar.

Ten slotte valt op dat hoe meer kinderen men in het huishouden heeft, hoe meer men het gevoel heeft te weinig bediend te worden door de verzorgingsstaat, terwijl vrouwen in vergelijking met mannen sterker van mening zijn dat de verzorgingsstaat er niet alleen is voor lage inkomens.

Betrokkenheid bij de verzorgingsstaat staat dus op verschillende manieren onder druk. Een groot deel van de respondenten gelooft dat de verzorgingsstaat er vooral voor lage inkomens is, en dit gevoel is vooral sterk onder middeninkomens. Tegelijkertijd zijn er duidelijke verschillen in opvattingen over of de verzorgingsstaat mensen individueel voldoende bedient. Mensen met lage- en middeninkomens, mensen met lagere opleidingen en mensen met uitkeringen zijn eerder van mening dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet. Mensen met hogere inkomens en opleidingen hebben mogelijk minder verwachtingen van de verzorgingsstaat. Verminderde betrokkenheid op individueel niveau kan zich dus op verschillende manieren uiten.

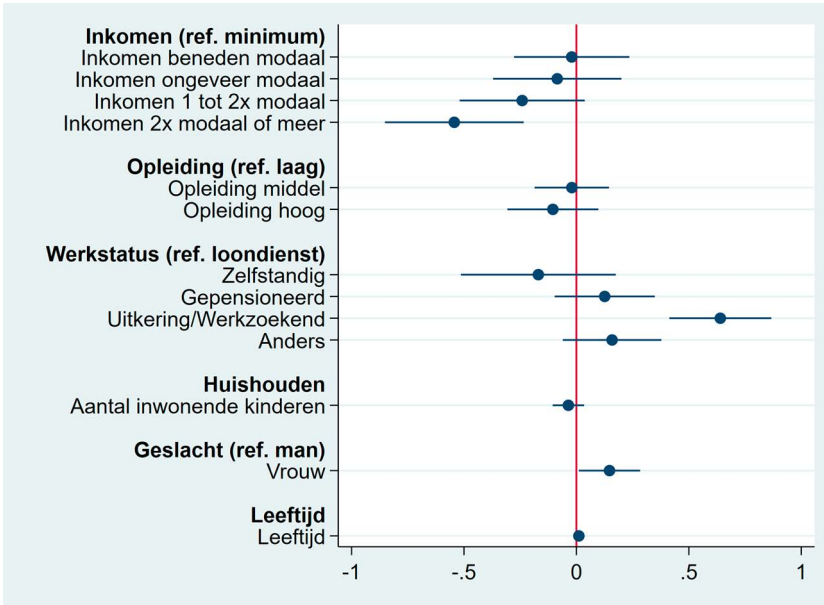
Figuur 3. Lineaire regressiecoëfficiënten van individuele effecten op twee metingen van betrokkenheid bij de verzorgingsstaat. Betrouwbaarheidsinterval 95 procent.



Steun voor de verzorgingsstaat

In een volgende stap kijken we naar steun voor de verzorgingsstaat in het algemeen en drie specifieke beleidsvoorstellen in het bijzonder. Steun voor de verzorgingsstaat is – in lijn met ander onderzoek (zie voor een overzicht Roosma & Laenen, 2023) – erg hoog. De gemiddelde score op de elfpuntschaal, lopend van helemaal niet belangrijk (0) tot heel erg belangrijk (11), is 8,9. Er is dus geen twijfel over of er een verzorgingsstaat moet zijn die zich richt op het verbeteren van zorg en welzijn, verminderen van inkomenszekerheid, het bieden van een vangnet en het terugdringen van ongelijkheid. Figuur 4 toont met de coëfficiënten uit het lineaire regressiemodel dat verschillen tussen sociaaleconomische groepen hierin slechts in enkele gevallen betekenisvol zijn. De hoogste inkomens vinden de verzorgingsstaat minder belangrijk, terwijl uitkeringsgerechtigden (ten opzichte van mensen in loondienst) en vrouwen (ten opzichte van mannen) de verzorgingsstaat significant belangrijker vinden, al is dat voor vrouwen een klein effect.

Figuur 4. Lineaire regressiecoëfficiënten van individuele effecten op 'steun voor de verzorgingsstaat'. Betrouwbaarheidsinterval 95 procent.



Steun voor hervormingen: gratis kinderopvang, afschaffen eigen risico in de zorg en verhogen uitkeringen

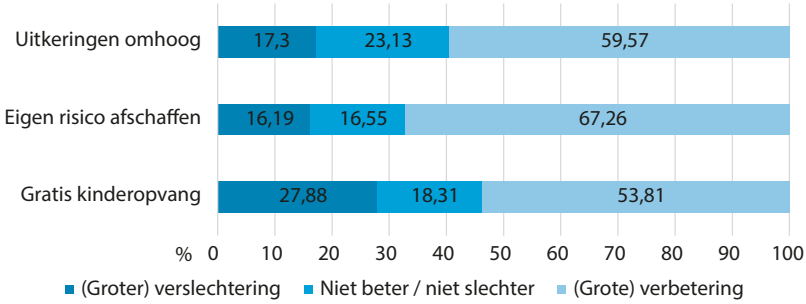
Interessanter is het om te kijken naar de steun voor specifieke hervormingen. Drie hervormingen zijn geselecteerd: het gratis maken van kinderopvang, het afschaffen van het eigen risico in de zorg en het verhogen van alle uitkeringen zodat mensen beter kunnen rondkomen. Deze hervormingen zijn geselecteerd omdat ze enerzijds meer gericht zijn op de lage inkomens (het verhogen van de uitkeringen met als doel om beter rond te kunnen komen) of wel meer universeel zijn (het afschaffen van het eigen risico in de zorg en het gratis maken van kinderopvang) waarbij er ook aandacht is voor beleid dat met name 'werkrijke' gezinnen bevoordeeld (Cantillon, 2022). Anderzijds zijn deze voorstellen gekozen omdat ze prominent bediscussieerd zijn tijdens de parlementsverkiezingen van november 2023, zowel in het publieke debat (waar vooral het thema bestaanszekerheid en het afschaffen van het eigen risico in de zorg een rol speelden) als in de verkiezingsprogramma's van de grotere politieke partijen. De gebruikte survey dateert van een maand na de verkiezingen en de veronderstelling is dat respondenten duidelijkere opvattingen over deze onderwerpen hebben gevormd.

Figuur 5 toont de percentages van respondenten die de desbetreffende hervormingen een (grote) verbetering of een (grote) verslechtering vinden. Allereerst valt op dat alle drie beleidsvoorstellen steunen op een grote meerderheid. Zo is meer dan twee-derde van de respondenten vóór het afschaffen van het eigen risico in de zorg. Opvallend genoeg steunt 60 procent van de respondenten het verhogen van de uitkeringen en een iets lager percentage, maar toch een ruime meerderheid, vindt het gratis maken van kinderopvang een grote verbetering. 28 procent vindt het gratis maken van kinderopvang een (grote) verslechtering, terwijl respectievelijk slechts 17 en 16 procent van de respondenten het verhogen van de uitkeringen en het afschaffen van het eigen risico in de zorg een verslechtering vindt. Uit deze gegevens blijkt *niet* dat meer universeel beleid populairder is dan beleid gericht op de lage inkomens (uitkeringsgerechtigden). Het feit dat steun voor het verhogen van alle uitkeringen hoog is, kan een ondersteuning zijn van de argumenten van Marchal en Marx (2024) dat beleid gericht op uitkeringsgerechtigden minder negatief wordt beschouwd dan dat wellicht in de jaren tachtig gebeurde, omdat uitkeringsgerechtigden te maken hebben met meer condities en activeringsverplichtingen. Anderzijds is het mogelijk dat een deel van de respondenten hier instemmend op reageerde omdat zij ook uitkeringen als de AOW en de kinderbijslag hieronder scharen.

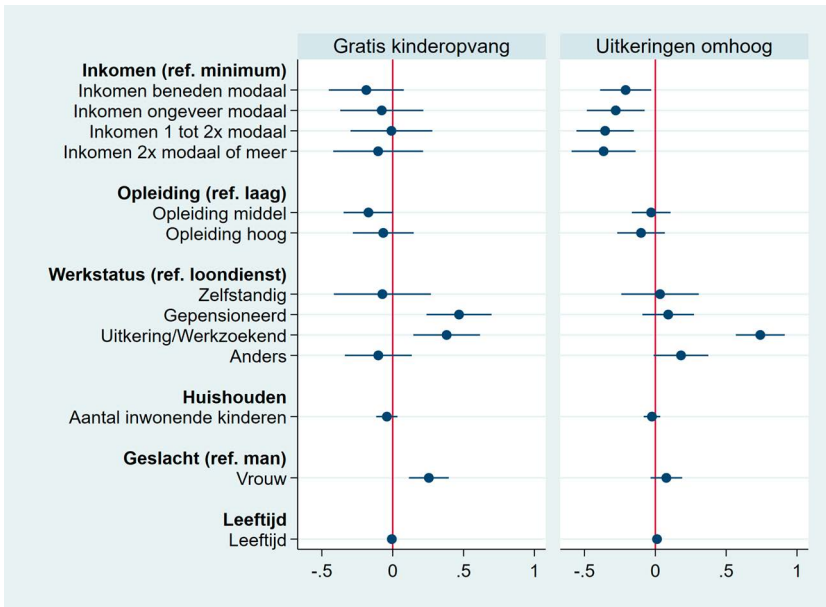
De bevindingen onderschrijven ook eerder onderzoek dat aantoont dat de *deservingness* van mensen die ziek zijn (en dus gebruik moeten maken van hun eigen risico) hoog is (Van Oorschot, 2006). De brede steun voor het afschaffen van het eigen risico kan deels worden gezien als eigen belang, omdat veel mensen gebruik moeten maken van dit eigen risico, anderzijds is het eigen risico ook veelal omschreven als 'een boete op ziek zijn' en het is waarschijnlijk dat ook deze bredere overweging meespeelt.

Figuren 6a en 6b tonen vervolgens de coëfficiënten uit de lineaire regressiemodellen. En hoewel steun voor de drie hervormingen hoog is, zijn er opvallende verschillen in de onderliggende patronen voor sociaaleconomische groepen. Steun voor gratis kinderopvang verschilt niet betekenisvol tussen inkomensgroepen, terwijl steun voor hogere uitkeringen sterk bepaald wordt door inkomen. Dit is in lijn met de verwachtingen dat universeel beleid steun uit alle inkomensgroepen trekt, terwijl meer gericht sociaal beleid sterker afhankelijk is van inkomen. Wat betreft opleiding zien we een klein significant effect voor middelbaar opgeleiden, die iets vaker tegen gratis kinderopvang zijn. Hoger opgeleiden zijn minder voorstander van het verhogen van de uitkeringen, maar dit effect verdwijnt wanneer gecontroleerd wordt voor inkomen en leeftijd. Het suggereert dat het verschil

Figuur 5. Percentages steun voor drie voorstellen voor hervormingen van sociaal beleid



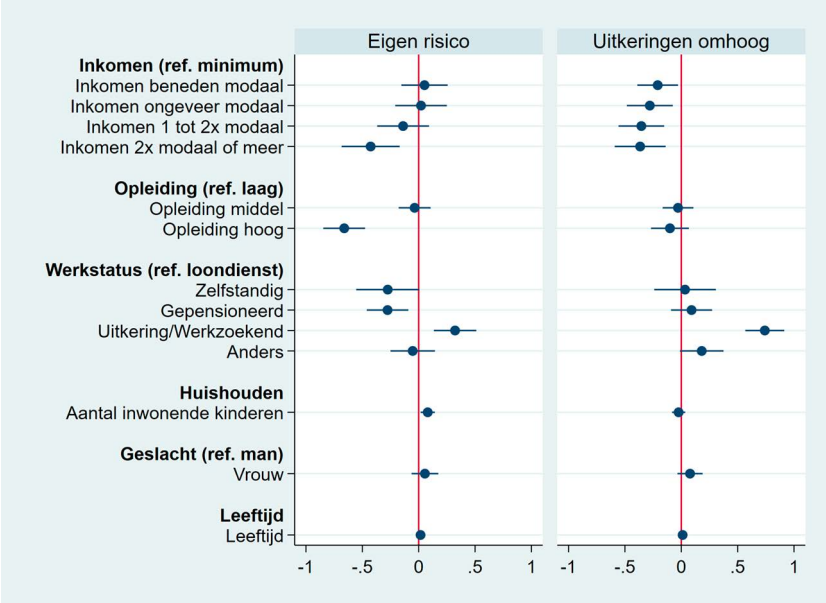
Figuur 6a. Lineaire regressiecoëfficiënten van individuele effecten op steun voor gratis kinderopvang in vergelijking met steun voor het verhogen van de uitkeringen. Betrouwbaarheidsinterval 95 procent.



tussen deze twee hervormingen vooral interessant is om te beschouwen langs inkomenslijnen.

Bij het afschaffen van het eigen risico zien we juist een heel sterk opleidingseffect; hoger opgeleiden zijn veel sterker tegen het afschaffen van het eigen risico, en dat geldt ook voor de hoogste inkomensgroepen.

Figuur 6b. Lineaire regressiecoëfficiënten van individuele effecten op steun voor het afschaffen van het eigen risico in vergelijking met steun voor het verhogen van de uitkeringen. Betrouwbaarheidsinterval 95 procent.



Mogelijk vrezen zij dat de zorgkosten zullen oplopen en op een andere manier worden teruggelegd bij de burger, bijvoorbeeld door het verhogen van de premies – zoals het vaak gehoorde tegenargument van politici van de (rechter) middenpartijen.

Wanneer we kijken naar werkstatus zien we opnieuw sterke patronen voor uitkeringsgerechtigden die alle drie de voorstellen sterk steunen ten opzichte van mensen in loondienst. Zelfstandigen en gepensioneerden zijn minder enthousiast over het afschaffen van het eigen risico. Voor zelfstandigen zou de verklaring kunnen liggen in het feit dat zij meer gewoon zijn risico's voor ziekte zelf op te vangen en minder heil zien in collectieve oplossingen. Voor gepensioneerden is het effect opvallend omdat ouderen vaker gebruik moeten maken van het eigen risico. Gepensioneerden zijn niet méér voorstander van het verhogen van de uitkeringen, wat suggereert dat in de ogen van de respondenten de AOW hier over het algemeen niet onder wordt geschaard. Ook opvallend is het feit dat gepensioneerden sterk voorstander zijn van gratis kinderopvang, nog meer dan uitkeringsgerechtigden. Een mogelijke verklaring is het sterke beroep dat in de Nederlandse samenleving wordt gedaan op grootouders in het opvangen van kinderen vanwege de hoge

kosten van de huidige kinderopvang. Het lijkt echter niet het geval te zijn dat mensen met werk méér voorstander zijn van gratis kinderopvang dan mensen zonder werk. Ten slotte valt op dat vrouwen sterker voorstander zijn voor gratis kinderopvang, waarschijnlijk omdat zij nog altijd een groter deel van de opvang van kinderen voor hun rekening nemen.

4.2. Ondermijnde solidariteit?

In deze laatste stap kijk ik naar de vraag of mindere betrokkenheid bij de verzorgingsstaat steun voor de verzorgingsstaat in het algemeen, en drie voorstellen voor sociaal beleid in het bijzonder, ondermijnt. Daarbij toets ik het mechanisme van de herverdelingsparadox.

Voor steun voor de verzorgingsstaat heb ik gekeken naar de directe effecten van de twee items die betrokkenheid bij de verzorgingsstaat meten ('de verzorgingsstaat doet te weinig voor mij' en 'de verzorgingsstaat is vooral voor lage inkomens') en daarnaast de interactie-effecten getoetst van deze variabelen met de drie metingen van sociaaleconomische posities (inkomen, opleiding en werkstatus). Bij werkstatus heb ik enkel gekeken naar de verschillen tussen mensen in werk (loondienst of zelfstandig) versus mensen zonder werk (Cantillon, 2022). Ik presenteer hier de grafieken van de significante interactie-effecten.[2] Voor de drie specifieke hervormingen – gratis kinderopvang, het afschaffen van het eigen risico in de zorg en het verhogen van de uitkeringen – heb ik enkel gekeken naar de directe effecten van de twee variabelen die betrokkenheid bij de verzorgingsstaat meten.

Steun voor de verzorgingsstaat en ondermijnde solidariteit

Allereerst kijk ik naar de vraag of mindere betrokkenheid bij de verzorgingsstaat steun voor de verzorgingsstaat in het algemeen ondermijnt. Hoewel steun voor de verzorgingsstaat in het algemeen hoog is (Roosma & Laenen, 2023), is het relevant om te weten of dit lager is onder de mensen die zich niet betrokken voelen, omdat dat ons iets kan vertellen over hoe steun voor de verzorgingsstaat onder de oppervlakte kan eroderen.

Eerst bespreek ik op welke manier de twee variabelen die betrokkenheid bij de verzorgingsstaat meten (gecontroleerd voor alle andere variabelen in het model) relateren aan steun voor de verzorgingsstaat. Hier vind ik dat het individuele gevoel dat de verzorgingsstaat te weinig voor iemand doet niet tot ondermijning van steun voor sociaal beleid leidt. Er is geen relatie

2 Vanwege ruimtegebrek laat ik de volledige modellen en de grafieken zonder significante interactie-effecten achterwege. Die zijn op te vragen bij de auteur.

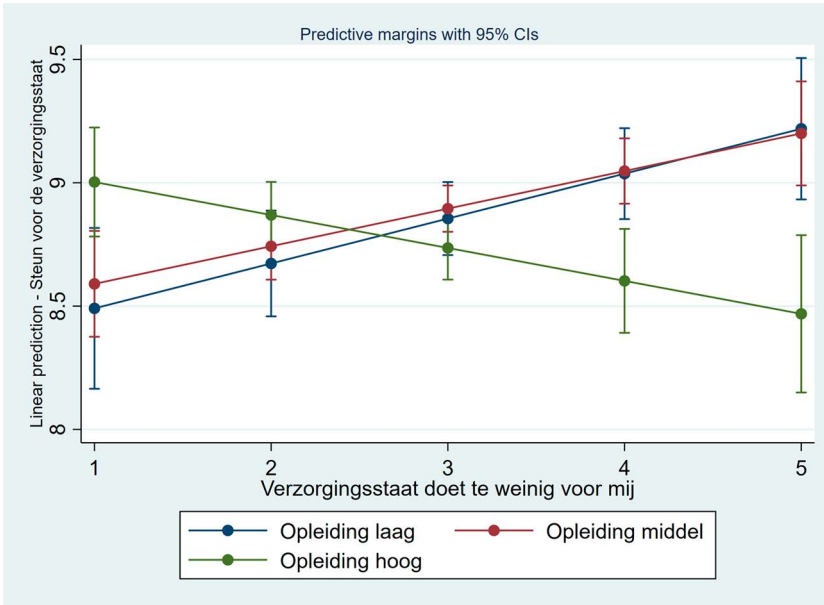
tussen de opvatting dat de verzorgingsstaat te weinig voor iemand doet en steun voor de verzorgingsstaat. Het idee dat de verzorgingsstaat er alleen is voor lage inkomens heeft echter wél een sterk ondermijnend effect. Hoe meer men denkt dat de verzorgingsstaat er vooral is voor lage inkomens, hoe lager de steun voor de verzorgingsstaat. Het is een eerste indicatie dat het onderliggende mechanisme van de herverdelingsparadox klopt; *het idee* dat de verzorgingsstaat zich richt op de armste inwoners, zorgt voor minder steun voor het stelsel. Maar is dit ook sterker onder de midden- en hogere sociaaleconomische groepen, zoals de paradox voorspelt?

Figuur 7 toont dat hoger opgeleiden die meer het gevoel hebben dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet, de verzorgingsstaat ook minder steunen. Steun voor de verzorgingsstaat zakt onder hoger opgeleiden 0,5 punt op een elfpuntschaal naar mate bij hen het idee sterker is dat de verzorgingsstaat weinig voor hen doet. Dit effect treedt *niet* op voor lagere en middelbaar opgeleiden. Bij hen neemt steun voor de verzorgingsstaat juist toe als zij het gevoel hebben minder bediend te worden door die verzorgingsstaat. Vandaar dat het algemene effect niet significant is.

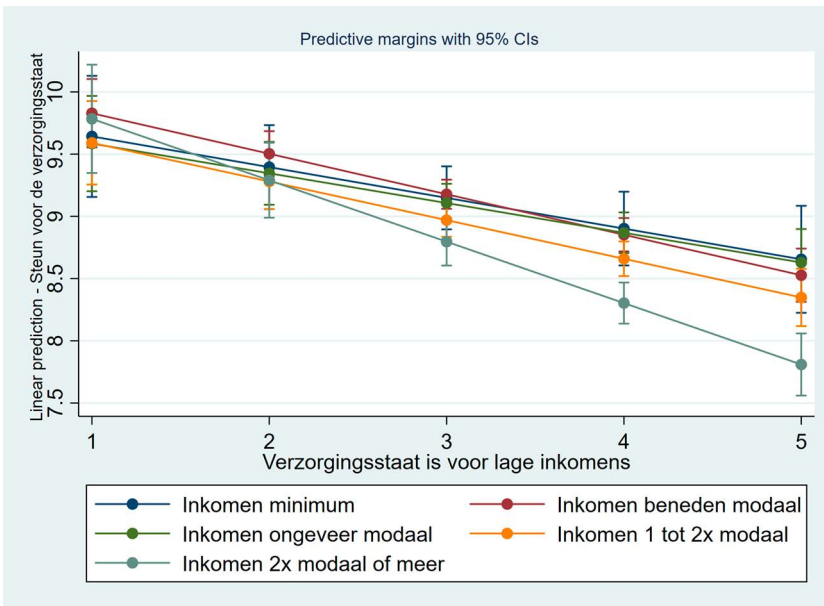
Figuur 8a en b laten zien dat de hoogste inkomensgroep en hoger opgeleiden de verzorgingsstaat minder steunen wanneer zij meer het gevoel hebben dat de verzorgingsstaat er vooral voor lage inkomens is. Onder alle inkomens- en opleidingsgroepen neemt steun voor de verzorgingsstaat af als men meer het gevoel heeft dat de verzorgingsstaat vooral voor lage inkomens is, maar onder de hoogste inkomensgroep en hoogste opleidingsgroep is dit sterker het geval.

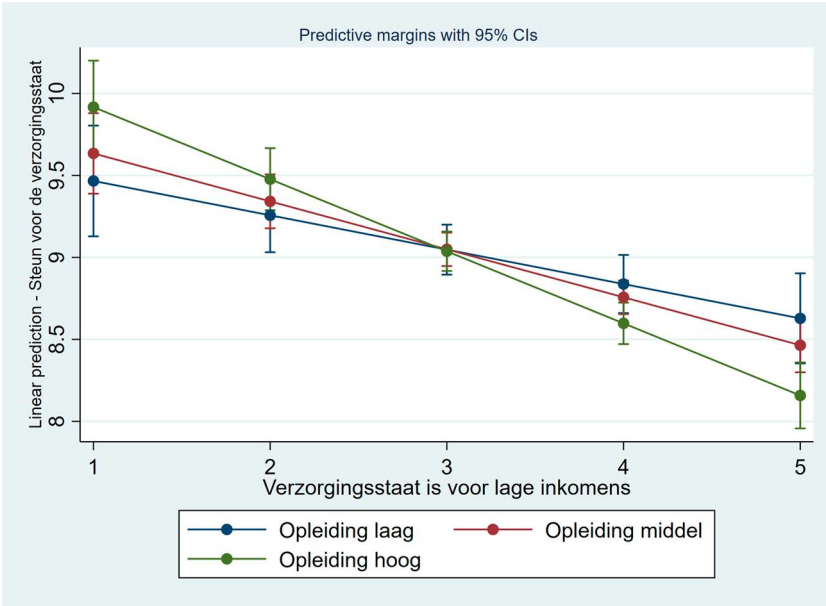
Het mechanisme onder de herverdelingsparadox uit zich dus op verschillende manieren. Het feit dat onder alle groepen steun voor de verzorgingsstaat afneemt als het idee sterker is dat de verzorgingsstaat er vooral is voor lage inkomens, ondersteunt de algemene gedachte achter de herverdelingsparadox dat universele verzorgingsstaten op meer draagvlak kunnen rekenen dan verzorgingsstaten gericht op de laagste inkomens. Vaak wordt verondersteld dat dit mechanisme met name optreedt voor de middeninkomens. De resultaten laten zien dat met name modale inkomens het gevoel hebben dat de verzorgingsstaat voor lage inkomens is. Het effect op afnemende steun voor de verzorgingsstaat doet zich echter vooral voor onder de hoogste inkomens en de hoogstopgeleiden. De verzorgingsstaat die er, in effect of in beeld, vooral lijkt te zijn voor de laagste inkomens, loopt daarmee het risico om steun te verliezen, met name onder de hoogste inkomens en opleidingsgroepen. Daarnaast ondermijnt het gevoel dat de verzorgingsstaat te weinig voor iemand doet ook bij hoger opgeleiden de steun voor de verzorgingsstaat. Ook hier zien we dus het opvattingsmechanisme onder de herverdelingsparadox aan het werk. Er zijn geen significante interactie-effecten gevonden voor werkstatus.

Figuur 7. Interactie-effect van 'de verzorgingsstaat doet weinig voor mij' en opleiding op steun voor de verzorgingsstaat



Figuur 8a en b. Interactie-effect van 'de verzorgingsstaat is voor lage inkomens' en (a) inkomen en (b) opleiding op steun voor de verzorgingsstaat





Steun voor hervormingen en ondermijnde solidariteit

Ten slotte kijk ik naar of er potentieel op een andere manier erosie van solidariteit plaatsvindt wanneer het niet gaat om algemene steun voor de verzorgingsstaat, maar om specifieke beleidsvoorstellen die meer universeel zijn of juist meer gericht op lage inkomensgroepen. De verwachting is dat de steun voor het *verhogen van de uitkeringen* (nog) lager wordt als mensen meer van mening zijn dat, enerzijds, de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet, en anderzijds, de verzorgingsstaat er vooral is voor de lage inkomens. De verwachting is dat deze effecten niet gevonden worden voor het invoeren van *gratis kinderopvang* en het *afschaffen van eigen risico*. Het idee is dat beleid gericht op lagere inkomens (mensen met een uitkering die niet kunnen rondkomen) ondermijnd wordt, terwijl beleid gericht op grotere groepen inwoners niet ondermijnd wordt door gevoelens van mindere betrokkenheid.

De resultaten laten allereerst zien dat hoe meer mensen vinden dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet, hoe sterker zij voorstander zijn van het afschaffen van het eigen risico. Steun voor het gratis maken van de kinderopvang en het verhogen van de uitkeringen staat los van dit gevoel te weinig bediend te worden door de verzorgingsstaat. Het afschaffen van het eigen risico in de zorg zou dus bij veel mensen die ontevreden zijn over de verzorgingsstaat een positieve impact kunnen hebben op hun beleving ervan.

Bij het idee dat de verzorgingsstaat alleen is voor lage inkomens zien we een omgekeerd effect. Naarmate men sterker het idee heeft dat de verzorgingsstaat meer is voor lage inkomens is men negatiever over alle drie de voorgestelde veranderingen. Het effect is het sterkst op het verhogen van de uitkeringen, daarna volgt het effect op het gratis maken van kinderopvang, en het effect op het afschaffen van het eigen risico is het kleinste. Hier zien we een duidelijk verschil tussen een sterk effect op het op lagere inkomens gerichte beleidsvoorstel (uitkeringen verhogen zodat mensen kunnen rondkomen), versus een zwak effect op de sociale hervorming waar de meeste mensen van profiteren (het afschaffen van het eigen risico).

Steun voor het verhogen van de uitkeringen wordt dus niet ondermijnd door de gedachte dat de verzorgingsstaat te weinig voor iemand doet, en ook niet méér ondermijnd dan steun voor meer universele voorzieningen. Daarnaast zien we wél een ondermijnend effect voor de gedachte dat de verzorgingsstaat vooral voor lage inkomens is. Dit effect treedt op bij alle drie de voorstellen (tegen de verwachting in), maar wel het sterkst bij het verhogen van de uitkeringen. Daarmee is steun voor het verhogen van de uitkeringen het meest kwetsbaar voor de gedachte dat de verzorgingsstaat vooral voor de lage inkomens is. Deze bevindingen zijn dus deels in lijn met de verwachtingen uit de herverdelingsparadox, maar de verschillen tussen de type hervormingen zijn minder groot dan op basis van die stelling verwacht zou kunnen worden.

5. Concluderend

Verzorgingsstaten opereren effectiever als ze kunnen rekenen op meer steun (Rothstein, 1998). Er zijn echter toenemende zorgen over of onze huidige verzorgingsstaat nog op dat draagvlak kan rekenen en of verschillende sociaaleconomische groepen zich nog steeds onderdeel voelen van het stelsel.

In dit hoofdstuk laat ik enerzijds zien dat steun voor de verzorgingsstaat, en onderliggend voor het verminderen van ongelijkheid en het collectief organiseren van zorg en welzijn, inkomenszekerheid en een vangnet, nog altijd erg hoog is in Nederland. Dat is in lijn met eerder onderzoek (Roosma & Laenen, 2023). Interessant genoeg geldt dat ook voor verschillende potentiële hervormingen van dat stelsel die een rol spelen in het publieke debat; er lijkt relatief groot draagvlak te zijn voor het afschaffen van het eigen risico in de zorg en het gratis maken van kinderopvang, maar ook voor het verhogen van de uitkeringen. Hierin wordt door respondenten weinig onderscheid gemaakt tussen voorstellen die zich richten op grote delen van de bevolking

(het afschaffen van het eigen risico en gratis kinderopvang) versus voorstellen die zich vooral richten op lagere inkomens (mensen die een uitkering ontvangen). Mogelijk komt dit omdat in de voorgelegde stelling wordt gesproken over 'alle uitkeringen' en mensen hierbij daarom niet alleen denken aan bijstands-, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, maar ook universele uitkeringen als AOW en kinderbijslag onder scharen. Anderzijds laat het ook zien dat een groot deel van de Nederlanders niet (enkel) voorstellen steunt vanuit een in enge zin begrepen eigen belang, maar dat er dus breed draagvlak is voor een verzorgingsstaat met zowel universele als meer gerichte voorzieningen.

Tegelijkertijd laat ik in dit hoofdstuk zien dat er wel degelijk punten van zorg zijn wanneer het gaat om draagvlak voor het sociale stelsel. Een groot deel van de respondenten denkt dat de verzorgingsstaat er vooral is voor de lage inkomens, en dit wordt met name sterker ervaren door mensen met modale inkomens. Zij voelen zich, samen met lagere inkomensgroepen, minder geholpen door de verzorgingsstaat. Mensen met hogere sociaaleconomische posities lijken vaker te geloven dat ze de verzorgingsstaat niet nodig hebben. Echter, bij hoger opgeleiden ondermijnt het gevoel dat de verzorgingsstaat te weinig doet, wél steun voor die verzorgingsstaat. Zorgelijk is ook dat het breed gedeelde gevoel dat de verzorgingsstaat er vooral is voor lage inkomens ondermijnend werkt voor steun voor de verzorgingsstaat; dat geldt voor alle sociaaleconomische groepen, maar nog sterker voor mensen met hogere inkomens en hogere opleidingen. Bij steun voor specifieke beleidsvoorstellen zien we dat steun voor het afschaffen van het eigen risico toeneemt als mensen het gevoel hebben dat de verzorgingsstaat te weinig voor hen doet. Steun voor alle drie de hervormingen neemt juist af als men meer het gevoel heeft dat de verzorgingsstaat er vooral is voor lage inkomens. Hier zien we het sterkste effect optreden voor het verhogen van de uitkeringen. Dat meer gerichte beleidsvoorstel is dus kwetsbaarder voor ondermijning dan de meer universele beleidsvoorstellen.

Samenvattend zou gesteld kunnen worden dat het mechanisme onderliggend aan de herverdelingsparadox inderdaad optreedt. Hoe meer mensen het gevoel hebben dat de verzorgingsstaat er is voor de laagste inkomens, hoe meer dit steun voor de verzorgingsstaat en voor sociale hervormingen ondermijnt, met name voor het verhogen van de uitkeringen. Dit geldt bovendien sterker voor groepen die – via politieke en financiële invloed – een invloedrijke positie hebben in het ondersteunen van de verzorgingsstaat, namelijk de hoogstopgeleiden en mensen met de hoogste inkomens.

Voor politici en beleidsmakers roept het de aloude de vraag op: voor wie is de verzorgingsstaat – in effect én in de beleving van mensen – en vooral, voor

wie zou hij moeten zijn? Op welke manieren kunnen groepen die langzaam afhaken bij het stelsel opnieuw betrokken worden? Dat kan enerzijds door hervormingen in te voeren die kunnen rekenen op breed draagvlak en die solidariteit onderling versterken. Anderzijds vraagt het beïnvloeden van het idee dat de verzorgingsstaat er vooral is voor lage inkomens ook een breder gesprek over de verzorgingsstaat, wat die is en wat die doet, en over de betekenis van onderlinge solidariteit (Roosma, 2024).

Het is misschien niet meer zo dat een sociaal beleid gericht op de armen, armoedig sociaal beleid is (Marchal & Marx, 2024). Maar *het beeld* dat de verzorgingsstaat er alleen is voor de lage inkomens, is wel ondermijnend voor het bredere draagvlak voor de verzorgingsstaat en het specifieke draagvlak voor het helpen van de laagste inkomens. De brede steun voor sociaal beleid is er, maar erosie ligt op de loer.

Referenties

Brady, D., & A. Bostic (2015). 'Paradoxes of Social Policy: Welfare Transfers, Relative Poverty, and Redistribution Preferences'. *American Sociological Review*, 80(2), 268-298. https://doi.org/10.1177/0003122415573049.

Cantillon, B. (2022). *Het armoedevraagstuk en de tragiek van de welvaartsstaat. Zeven termen voor een nieuw sociaal contract.* Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.

Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/11/19/ eindevaluatie-van-de-participatiewet.

Hegtvedt, K.A., & C. Johnson (2000). 'Justice beyond the Individual: A Future with Legitimation'. *Social Psychology Quarterly*, 63(4), 298-311. http://www.jstor.org/stable/2695841.

Kenworthy, L. (2011). *Progress for the Poor.* Oxford: Oxford University Press.

Korpi, W., & J. Palme (1998). 'The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries'. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687. http://www.jstor.org/stable/pdf/2657333.pdf.

Laenen, T., F. Roosma & P. Achterberg (2025). 'It's the Middle that Matters? Income Group Coalitions in Support of Redistributive Welfare Reform'. *International Journal of Social Welfare*, 34(2), e70007. https://doi.org/10.1111/ijsw.70007.

Marchal, S., & N. van Mechelen (2017). 'A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes'. *Social Policy & Administration*, 51(1), 171-194. https://doi.org/10.1111/spol.12177.

Marchal, S., & I. Marx (2024). *Zero Poverty Society: Ensuring a Decent Income for All*. Oxford: Oxford University Press.

Marx, I., L. Salanauskaite & G. Verbist (2016). 'For the Poor, but not only the Poor: On Optimal Pro-poorness in Redistributive Policies'. *Social Forces*, 95(1), 1-24. https://doi.org/10.1093/sf/sow058.

OCTAS (2024). *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.* Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel.

Oorschot, W. van (2006). 'Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States'. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 23-42. http://dx.doi.org/10.1177/0958928706059829.

Roosma, F., & T. Laenen (2023). *A Research Agenda for Public Attitudes to Welfare.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Roosma, F. (2024). 'Onbehagen omsmeden tot vernieuwingskracht'. *Mens & Maatschappij*, 99(4), 294-322. https://doi.org/10.5117/MEM2024.4.002.ROOS.

Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thomas, W.I., & D.S. Thomas (1928). *The Child in America: Behavior Problems and Programs.* New York: Alfred A. Knopf.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). *Ongekend onrecht. Verslag – Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.* https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/ atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021). *Klem tussen balie en beleid. Rapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringszaken*. https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2024). *Blind voor mens en recht. Rapport parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening*. https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D06757.

Vrooman, C. (2021). 'De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad. Regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand, 1980-2015'. In E.M.H. Hirsch Ballin, A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (red.). *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenlevin*g. Den Haag: Instituut Gak, Boom juridisch, 323-348. https://doi.org/Urn:nbn:nl:ui:10-1874-415090.

Vuuren, D. van, & S. Muns (2021). 'Een levensloopperspectief op de sociale zekerheid'. In E.M.H. Hirsch Ballin, A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (red.). *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenlevin*g. Den Haag: Instituut Gak, Boom juridisch, 349-364.

Watts, B., & S. Fitzpatrick (2018). *Welfare Conditionality*. Londen: Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315652047.

Belgische spiegel: Is het maatschappelijk draagvlak voor de Nederlandse sociale zekerheid in gevaar?

Tijs Laenen

Dreigt er gevaar voor het maatschappelijk, en daarmee ook het politieke, draagvlak voor de sociale zekerheid in Nederland? Op het eerste zicht lijkt er geen vuiltje aan de lucht. De bijdrage van Roosma toont duidelijk aan dat de publieke steun voor de verzorgingsstaat, zoals gemeten in de geanalyseerde enquête, erg hoog ligt. Dat is eigenlijk niets nieuw onder de zon. Opinieonderzoek toont al decennialang aan dat de Nederlandse bevolking zijn sociale zekerheid erg genegen is (bijvoorbeeld Van Oorschot, 1998). De Nederlanders zijn daarin overigens heus niet uniek: internationaal vergelijkende studies tonen steevast aan dat de sociale zekerheid in vrijwel alle Europese landen kan rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak (bijvoorbeeld Roosma & Laenen, 2023). Dat geldt zeker ook voor de buren uit België (Laenen, Meuleman, Abts & Swyngedouw, 2014). Tegelijkertijd staan de Nederlanders, net zoals de Belgen en de meeste andere Europeanen, vaak kritisch tegenover de concrete werking van hun sociale zekerheid (bijvoorbeeld Roosma, 2016). Zo is er wijdverspreide twijfel over de effectiviteit van het systeem in het bereiken van zijn sociale doelstellingen, zoals het verminderen van armoede of inkomensongelijkheid. Of men maakt bedenkingen bij mogelijke economische en morele neveneffecten, zoals de ontmoediging van betaald werk of de mate van uitkeringsfraude. Of men vindt dat het hele systeem, met onder meer de vele toeslagen, nodeloos complex en bureaucratisch geworden is. In welke mate zulke kritische bedenkingen terecht zijn is een legitieme vraag, die onderwerp uitmaakt van een aantal andere bijdragen in deze collectie. Waar het hier om draait is dat de gewone Nederlander (net als de gemiddelde Belg en Europeaan) weliswaar kritisch staat ten aanzien van zijn of haar sociale zekerheid, maar dat het idee, met zijn achterliggende principes van onderlinge solidariteit, *an sich* bijzonder populair is en blijft. Met andere woorden: de meeste burgers zijn nog steeds dolverliefd op hun sociale zekerheid, ook al zijn er –zoals in elke liefdesrelatie– af en toe wrijvingen.

Die populariteit is voor een groot deel te danken aan welbegrepen eigenbelang. Het is nu eenmaal zo dat de meeste Nederlanders, wellicht op

meerdere momenten in hun leven, van de wieg tot het graf, gebruikmaken van bestaande sociale uitkeringen en voorzieningen, zoals de kinderbijslag, de ziekteverzekering en het AOW-pensioen. Dat kan in hoofde van hun eigen persoon zijn, maar gebeurt ook vaak via het persoonlijke netwerk van familie en vrienden. Het is dus niet verwonderlijk dat slechts 30 procent van de bevraagde Nederlanders in de enquête van Roosma aangeeft dat de verzorgingsstaat te weinig doet voor hen. Ook dat is niet nieuw: Van Oorschot (1998) toonde in de jaren negentig reeds aan dat slechts een kleine minderheid van de Nederlandse bevolking de mening toegedaan is dat ze meer bijdragen aan de sociale zekerheid dan ze er voordelen uithalen. De overgrote meerderheid geeft vervolgens ook aan sociale bijdragen te betalen omdat het hen verzekert van hulp wanneer zij het zelf nodig hebben, getuigend van inzicht in de sociale zekerheid als een systeem van horizontale verzekering over de ganse levensloop. En toch is welbegrepen eigenbelang maar een deel van een groter verhaal: 65 procent zag in Van Oorschots enquête het betalen van sociale bijdragen immers ook als een morele plicht ten aanzien van zwakkere groepen in de Nederlandse samenleving. Die verticale solidariteit is tussen de regels ook zichtbaar in de bevindingen van Roosma, die aantonen dat de steun voor de verzorgingsstaat hoog is ondanks het feit dat een voorzichtige meerderheid van de Nederlanders van mening is dat die er vooral is voor lage inkomens. Mocht dat werkelijk als een existentieel probleem ervaren worden, dan zou de steun een pak lager moeten liggen.

Samengenomen zou je dus kunnen stellen dat het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid nog steeds erg hoog is in Nederland (net zoals in België en de rest van Europa). En dat ook een plotse implosie zeer onwaarschijnlijk lijkt, gelet op de opmerkelijke stabiliteit van publieke opinie doorheen de tijd (bijvoorbeeld Laenen, Meuleman & Van Oorschot, 2020). En toch hebben de pleitbezorgers van sociale zekerheid reden tot, weliswaar gematigde, bezorgdheid. Een eerste bekommernis vloeit voort uit recente bevindingen die aantonen dat politici vaak een vrij beperkt inzicht hebben in de aard van publieke opinie. Onderzoek toont aan dat de meeste politici bijzonder veel waarde hechten aan publieke opinie, en ook grote tijdsinvesteringen maken om die in kaart te brengen. Toch blijken ze het maatschappelijk draagvlak voor concrete beleidsmaatregelen vaak foutief in te schatten, in die zin dat ze systematisch afwijken van publieke opinie zoals gemeten in wetenschappelijke enquêtes (bijvoorbeeld Walgrave et al., 2023b; zie ook Dekker & Ester, 1989 voor een pioniersstudie in de Nederlandse context). Dat komt voor een deel door een gebrek aan (betrouwbare) informatie, maar is ook gedreven door psychologische en

ideologische vertekeningen in de percepties van beleidsmakers. Eén van die systematische vertekeningen, breed erkend in de vakliteratuur omtrent politieke vertegenwoordiging, is dat politici over het algemeen de publieke opinie als 'rechtser' beoordelen dan die werkelijk is (bijvoorbeeld Pilet, Sheffer, Helfer, Varone, Vliegenthart & Walgrave, 2023). Dat geldt overigens niet alleen voor politici van rechtse partijen, maar ook voor hun linkse tegenhangers. Die laatste blijken zelfs de opinies van hun eigen kiezers vaak foutief als rechtser in te schatten dan ze in werkelijkheid zijn. Een mooi voorbeeld, uit de Belgische context, is de (intussen gradueel ingevoerde) verhoging van de pensioenleeftijd van 65 naar 67 jaar. Hoewel ongeveer 90 procent van de Belgische bevolking aangaf hiertegen te zijn, dacht de gemiddelde politicus dat slechts 75 procent negatief stond ten aanzien van deze, in het Belgische politieke klimaat, veelal door rechts verzuchte beleidsmaatregel (hoewel de maatregel ook stilzwijgend gesteund werd door de centrum-linkse partijen). Maar ook linkse politici blijken de immense weerstand tegen deze maatregel bij hun eigen kiespubliek enigszins onderschat te hebben. Hoewel de meeste politici in de specifieke case van de pensioenleeftijd er wel nog in slagen een correcte inschatting te maken van wat de meerderheid van de bevolking (of hun kiezers) wil, zijn er andere gevallen, zoals het voorstel om afgewezen asielzoekers terug te sturen naar landen waar de mensenrechten niet gegarandeerd zijn, waar ze die bal helemaal misslaan (Walgrave, Soontjens & Sevenans, 2023).

De precieze achterliggende mechanismen van zulke rechts-conservatieve vooringenomenheid zijn vooralsnog onbekend, maar worden veelal gezocht in de impact van mediaberichtgeving (met daarin ook een belangrijke rol voor sociale media) en invloedrijke lobbygroepen. Daarnaast wordt ook gewezen op een mogelijke overlap met een tweede systematische vertekening die zowaar nog beter gedocumenteerd is in het wetenschappelijke onderzoek naar de relatie tussen publieke opinie en beleidsvorming: de ongelijke politieke vertegenwoordiging naar sociale klasse (bijvoorbeeld Gilens, 2014). Het zou immers kunnen dat politici de publieke opinie als rechtser inschatten dan die werkelijk is omdat ze zich vooral beroepen op de verzuchtingen van de hogere inkomensgroepen en hoger opgeleiden. In het voorbeeld van de pensioenleeftijd zou het inderdaad kunnen dat net deze groepen minder weerstand bieden dan lagere inkomensgroepen en lager opgeleiden. Dit probleem stelt zich echter nog sterker bij sociale voorzieningen waar de inkomens- en opleidingsverschillen in publieke opinie veel meer uitgesproken zijn dan in de pensioenen, zoals de sociale bijstand en werkloosheidsuitkeringen (zie Schakel, Burgoon & Hakverdian, 2020). Hoe dan ook, het punt dat ik hier wil maken is dat, op basis van wat

we weten uit voorgaand onderzoek, het best aannemelijk is dat politici systematisch onderschatten hoe breed het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid werkelijk is. Dat zou kunnen betekenen dat de échte erosie van solidariteit zich niet op het niveau van de burger maar op het niveau van de beleidsmaker voltrekt, wanneer zou blijken dat het politiek draagvlak gebaseerd is op onjuiste percepties van publieke opinie.

Een tweede, hieraan gelinkte, bezorgdheid voor de pleitbezorgers van de sociale zekerheid verwijst naar de mogelijkheid dat de steun en betrokkenheid effectief het laagst is onder de sociaaleconomische groepen wier voorkeuren het meeste kans maken om in beleid vertaald te worden: burgers met een hoger inkomen en opleidingsniveau. De bevindingen van Roosma zijn op dat vlak enigszins tegenstrijdig te noemen. Enerzijds zien we dat vooral mensen met een hoger inkomen en opleidingsniveau minder steun betuigen aan de Nederlandse verzorgingsstaat wanneer ze denken dat die er vooral is voor de lage inkomens en dus te weinig doet voor hen. Daarin schuilt een gevaar dat het maatschappelijk draagvlak net onder deze, politiek invloedrijke, groepen afneemt. En als dat zo is, komt ook het politieke draagvlak mogelijk in gedrang, omwille van het fenomeen van de ongelijke politieke vertegenwoordiging. Dat beleid vaker de richting neemt van de verzuchtingen van de hogere sociale klassen geldt intussen als een bewezen empirisch feit (zie bijvoorbeeld Elkjaer & Klitgaard, 2021 voor een review), zelfs in de Nederlandse context met z'n relatief beperkte inkomensongelijkheid (bijvoorbeeld Schakel, 2019). In de vakliteratuur wordt dit fenomeen toegeschreven aan diverse oorzaken, waaronder de eveneens afdoende bewezen vaststelling dat beleidsmakers zelf overwegend tot de hogere sociale klassen behoren, en zich veelal in die maatschappelijke kringen bewegen. Dit impliceert dat hun eigen opvattingen meestal sterker gelijken op die van burgers met een hoger inkomen en opleidingsniveau, maar ook dat de informatie die ze vergaren om een beeld te schetsen van publieke opinie vaak gebaseerd is op hun doorgaans even hoogopgeleide evenknieën. Daarnaast spelen financiële overwegingen, de beleidsrelevante knowhow van hoogopgeleide burgers, en inkomensverschillen in stemgedrag ongetwijfeld ook een rol in de totstandkoming van ongelijke politieke vertegenwoordiging, zoals Roosma lijkt te erkennen in de conclusie van haar bijdrage. Wat hier vooral van tel is, is dat een afnemend draagvlak onder een relatief kleine groep burgers, weliswaar van goede komaf en dus politiek invloedrijk, mogelijk kan volstaan om het bredere politieke draagvlak voor de sociale zekerheid geleidelijk te doen afbrokkelen.

Anderzijds is de bevinding van Roosma dat net de lagere en modale inkomens (alsook de lager opgeleiden) vinden dat de verzorgingsstaat te

weinig voor hen doet, beslist opvallend te noemen. Je zou immers verwachten dat dit gevoel vooral leeft onder burgers aan de bovenkant. Zeker gezien het feit dat de Nederlandse sociale zekerheid, in Europees-vergelijkend perspectief althans, haar pijlen sterk richt naar de mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling, met al zijn middelen-getoetste toeslagen en relatief progressieve inkomensbelasting. Het logische gevolg hiervan is dat Nederland het, in vergelijking met vele andere landen, beter doet qua armoedecijfers, zoals ook aangehaald in andere bijdragen in deze collectie (ook al liggen de minimumuitkeringen nog steeds veelal te laag; zie het hoofdstuk van Caminada in deze collectie). En toch valt er in dit verhaal ook begrip op te brengen voor de positie van de mensen met een lager inkomen en opleidingsniveau. Waar veel academici zich bezighouden met Europese vergelijkingen, doet de gemiddelde burger dat wellicht niet. Zijn of haar vergelijkingspunt is niet Europa maar de rest van het land, en het zou best kunnen dat mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling zich (terecht) benadeeld voelen ten aanzien van de mensen aan de bovenkant. Daarnaast is de Nederlandse sociale zekerheid zich doorheen de jaren ook alsmaar conditioneler gaan opstellen tegenover uitkeringsgerechtigden, met name in de werkloosheidsverzekering, de ziekte-uitkering, de sociale bijstand en het toeslagensysteem. Die controledrang, met als ultieme uitwas de toeslagenaffaire, heeft er ongetwijfeld toe bijgedragen dat uitkeringsgerechtigden, die nu eenmaal disproportioneel terug te vinden zijn onder de lagere inkomens en lager opgeleiden, meer van mening zijn dat de verzorgingsstaat effectief te weinig voor hen doet. De positie van de modale inkomens valt, op zijn beurt, dan weer vanuit gans andere hoek te verklaren. Velen onder hen hebben wellicht feitelijke financiële bezorgdheden, maar vallen doorgaans net uit de boot bij middelen-getoetste sociale regelingen zoals de toeslagen en de bijstand. Ook voor deze 'net-nietters' is het niet onredelijk dat ze vinden dat de verzorgingsstaat te weinig doet voor hen, terwijl ze er wél is voor de laagste inkomens. Hoewel er, voorlopig althans, geen tekenen zijn dat beide groepen – de lagere en de modale inkomens – hun steun aan de sociale zekerheid zouden onttrekken, schuilt ook hier potentieel gevaar. Als de maat ook voor deze groepen écht helemaal vol is, dreigt de sociale zekerheid immers haar trouwste bondgenoten kwijt te spelen.

Samengevat zou je kunnen stellen dat er inderdaad verschillende redenen zijn om aan te nemen dat het draagvlak voor de sociale zekerheid in gevaar is. Zo zijn er aanwijzingen dat politici, ook in Nederland, een relatief beperkt inzicht hebben in de publieke opinie, die ze mogelijk als rechtser inschatten dan zij in werkelijkheid is. Daarnaast dreigt er gevaar van de, weliswaar relatief kleine, groep burgers met een hoger inkomen en opleidingsniveau

die hun steun aan de sociale zekerheid intrekken omdat ze vinden dat die te weinig voor hen doet. Tot slot komt het gevaar mogelijk ook uit onverwachte hoek, indien de traditionele medestanders van de sociale zekerheid, de lagere en modale inkomens, ook hun steun zouden intrekken omdat ze zich benadeeld voelen. Ondanks deze potentiële gevaren is het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid in Nederland, net zoals elders in Europa, vooralsnog echter erg hoog. Gedreven door welbegrepen eigenbelang en oprechte gevoelens van solidariteit, blijft de liefde van de Nederlander voor zijn of haar sociale zekerheid groot. Dat biedt ongetwijfeld een dikke en broodnodige beschermingslaag tegen het loerende gevaar.

Referenties

Dekker, P., & P. Ester (1989). 'Elite Perceptions of Mass Preferences in the Netherlands: Biases in Cognitive Responsiveness'. *European Journal of Political Research*, 17, 623-639.

Elkjær, M. A., & M.B. Klitgaard (2024). 'Economic Inequality and Political Responsiveness: A Systematic Review'. *Perspectives on Politics*, 22(2), 318–337.

Gilens, M. (2014). Affluence & Influence. Economic Inequality and Political Power in America. Princeton: Princeton University Press.

Laenen, T., B. Meuleman, K. Abts & M. Swyngedouw (2016). *De Vlaming over zijn sociale zekerheid: voor wat, hoort wat? Analyse op basis van het postelectoraal Verkiezingsonderzoek 2014*. Leuven: Centrum voor Sociologisch Onderzoek.

Laenen, T., B. Meuleman & W. van Oorschot (2020). *Welfare State Legitimacy in Times of Crisis and Austerity: Between Continuity and Change*. Cheltenham en Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Oorschot, W. van (1998). *Dutch Public Opinion on Social Security: A Descriptive Summary of Survey Results*. Loughborough: Centre for Research in Social Policy.

Pilet, J.B., L. Sheffer, L. Helfer, F. Varone, R. Vliegenthart & S. Walgrave (2024). 'Do Politicians Outside the United States Also Think Voters Are More Conservative than They Really Are?' *American Political Science Review*, 118(2), 1037-1045.

Roosma, F. (2016). *A Multidimensional Perspective on the Social Legitimacy of Welfare States in Europe*. Ridderkerk: Ridderprint.

Roosma, F., & T. Laenen (2023). *A Research Agenda for Public Attitudes to Welfare*. Cheltenham en Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Schakel, W., B. Burgoon & A. Hakverdian (2020). 'Real but Unequal Representation in Welfare State Reform'. *Politics & Society*, 48(1), 131-163.

Schakel, W. (2021). 'Unequal Policy Responsiveness in the Netherlands'. *Socio-Economic Review*, 19(1), 37-57.

Walgrave, S., K. Soontjens & J. Sevenans (2023a). *Politicians' Reading of Public Opinion and its Biases*. Oxford: Oxford University Press.

Walgrave, S., A. Jansen et al. (2023b). 'Inaccurate Politicians: Elected Representatives' Estimations of Public Opinion in Four Countries'. *The Journal of Politics*, 85(1), 209-222.

6. Solidariteit als belofte. Over het morele draagvlak voor sociale zekerheid

Hans Boutellier

Samenvatting
'Solidariteit is diefstal' stond enige jaren geleden boven een artikel in *NRC* – het betrof een reportage over PVV-stemmers. Het maakte op mij een verpletterende indruk, deze onverholen afwijzing van een basisprincipe van de verzorgingsstaat: het feit dat we naar elkaar omkijken, ook bij tegenspoed. Het wijst op het belang van de morele sentimenten in de samenleving. Het debat over sociale zekerheid heeft over het algemeen een juridisch-normatieve lading. Maar hoe zit het met het maatschappelijke draagvlak onder de verzorgingsstaat – zeker in een tijd van polarisatie en fragmentatie? Dit hoofdstuk onderzoekt de houdbaarheid van het basisprincipe van solidariteit in een versplinterende samenleving. Na een exposé over de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, volgt een typering van de actuele condities voor solidariteit. Kan zij standhouden als belofte?

1. De verzorgingsstaat in het verzuilde tijdperk

De verzorgingsstaat heeft wortels tot diep in de negentiende eeuw. Voor een goed begrip van de houdbaarheid en de gewenste inrichting ervan biedt een historische schets belangrijke inzichten. De verzorgingsstaat wordt vaak voorgesteld als een rationeel doordacht geheel van regelingen ter bescherming van burgers tegen sociale risico's. Maar achter deze juridische façade gaan levensbeschouwelijke tradities schuil. Het floreren van het kapitalisme ging gepaard met ideologische overwegingen (Esping-Anderson, 1990). Ik spreek van politiek-morele sentimenten om het maatschappelijke draagvlak te onderzoeken. De verzorgingsstaat is met andere woorden zowel structureel economisch als politiek-moreel gedreven. Ideële argumenten zijn bepalend voor de richting, het draagvlak en de kwaliteit van de voorzieningen – dat is het uitgangspunt van deze bijdrage.

In *Zorg en de staat* (1989) beschrijft De Swaan hoe zorg eerst werd 'vermaatschappelijkt' en vervolgens 'verstatelijkt'. Wat oorspronkelijk werd

gedragen door gezinnen, kerken en de daarin gerealiseerde liefdadigheid (charitas), werd vanaf de negentiende eeuw geleidelijk overgenomen door bureaucratische instellingen. Volgens De Swaan gebeurde dit niet primair uit moreel idealisme. De burgerlijke elites hadden er goede redenen voor. Armoede, ziekte of een gebrek aan scholing troffen niet alleen individuen, maar konden ook de maatschappelijke orde in gevaar brengen. En daarmee de belangen van de elite zelf. De verzorgingsstaat ontstond volgens De Swaan uit een combinatie van zelfbescherming van de elite en economische afhankelijkheid van de massa.

Voor een goede beoordeling van het actuele draagvlak van de verzorgingsstaat zijn naar mijn idee de politiek-morele rechtvaardigingen vanuit de verschillende politieke tradities van een vaak onderschat belang. De naoorlogse verzorgingsstaat is het resultaat van drie politiek-morele motieven. Enigszins schematisch gezegd leverde het liberalisme het filosofische fundament, het christendom het sociale appel en de sociaaldemocratie de politieke stootkracht. Zij leidden gezamenlijk tot een georganiseerde politieke inzet voor breed gedragen, onderlinge solidariteit – binnen nationale grenzen. Ik geef een korte typering van de drie hoofdstromingen van de Nederlandse politiek.

1.1. Liberale solidariteit

Het klassieke liberalisme vertrekt vanuit het idee van 'het autonome individu' dat floreert bij zo min mogelijk staatsinterventie. Solidariteit is een individuele keuze; liefdadigheid is een vrijwillige aangelegenheid. Welbegrepen eigenbelang is het liberale hoofdmotief – een voortzetting van de overwegingen vanuit de negentiende eeuw. Daardoor staat er voor liberalen altijd een beetje de rem op. Hayek (1960) ziet armenzorg zelfs als schadelijk, omdat zij afhankelijkheid zou bevorderen en de markt zou verstoren. In de loop van de twintigste eeuw ontwikkelt zich wel een vorm van sociaalliberalisme: individuele vrijheid is alleen mogelijk als iedereen zich verzekerd weet tegen fundamentele risico's.[1] Beveridge (1942) bijvoorbeeld noemde er vijf: gebrek, ziekte, onwetendheid, smerigheid en werkloosheid. In Europa kreeg deze vorm van solidariteit na de Tweede Wereldoorlog vorm: door risico's collectief te delen, wordt de vrijheid van allen gewaarborgd. De staat vormt in deze sociaalliberale visie geen bedreiging van vrijheid, maar een voorwaarde.

1 In een invloedrijk rapport voor de Britse overheid.

1.2. Christelijke solidariteit

In het christelijke denken vormt naastenliefde een bron van solidariteit. Vanuit de overtuiging dat ieder mens geschapen is naar Gods beeld en daarom fundamenteel gelijkwaardig is, vloeit de plicht voort om zorg te dragen voor de kwetsbare medemens. Daarbij denkt men in eerste instantie aan de verantwoordelijkheid voor zorg in de eigen gemeenschap. Dit wordt onderbouwd met het subsidiariteitsbeginsel: zorg moet in eerste instantie door de naaste verbanden – gezin, kerk, lokale gemeenschap – worden gedragen. Het protestantisme benadrukt hierin nog eens meer in het bijzonder de individuele verantwoordelijkheid. De staat is vooral aanvullend en ondersteunend. Solidariteit is vanuit het christelijke perspectief te typeren als geïnstitutionaliseerde barmhartigheid, bij voorkeur vanuit de gemeenschap, zo nodig door de staat.

1.3. Sociaaldemocratische solidariteit

De sociaaldemocratie is het meest expliciet in het aanwijzen van de overheid als primair verantwoordelijk voor het realiseren van solidariteit. Gelijkwaardigheid is als streven niet voldoende. Het komt erop aan om gelijke kansen, en bij voorkeur ook gelijke uitkomsten, te bewerkstelligen. Pas dan is sprake van rechtvaardige verhoudingen. Het is een minder vrijblijvende politiek-morele visie op 'zorgen voor elkaar': de staat verplicht zich daartoe. Het is een collectief rechten-systeem dat sociale risico's herverdeelt. Zowel in de VS als in Europa maakten sociaaldemocraten zich sterk voor de verankering van sociale rechten van staatsburgers. Naast civiele en politieke rechten staan ook sociale rechten op onderwijs, inkomen en zorg.[2] De staat creëert collectieve voorzieningen die voor iedereen toegankelijk zijn, ongeacht verdienste of achtergrond. Solidariteit is politiek en structureel georganiseerd, met de nadruk op gelijke behandeling en herverdeling (zie bijvoorbeeld Esping-Andersen, 1990).

1.4. Convergentie

In veel Europese landen is na de Tweede Wereldoorlog een zekere consensus ontstaan over de gewenste inrichting van de nationale verzorgingsstaten. De drie bronnen van waaruit de maatschappelijke solidariteit wordt gelegitimeerd haakten op elkaar in en versterkten elkaar in een gemeenschappelijk

2 In Nederland kwamen die in 1983 in de grondwet.

verhaal.[3] In de concrete uitwerking bleken de verschillende overwegingen rond solidariteit (welbegrepen eigenbelang, institutionele barmhartigheid, en structurele gelijkheid) goed verenigbaar. John Rawls (1971) leverde een filosofische argumentatie voor een gedeelde inrichting van een solidair stelstel. Hij introduceerde de bekende 'sluier van onwetendheid': als mensen geen notie zouden hebben van hun eigen kenmerken (gender, etniciteit, sociale positie), dan zouden zij kiezen voor gedeelde rechtvaardigheid.

In Nederland kwam dit tot uiting in een uitdijend 'politiek midden', met breed gedeelde ideeën over de organisatie van sociale zekerheid. De verschillen waren vooral organisatorisch zichtbaar. In feite was sprake van een verzuild model van solidariteit – elke levensbeschouwelijke stroming organiseerde als het ware haar eigen 'verzorgingsstaatje' – vooral gefinancierd vanuit de algemene middelen. Denk aan gezondheidszorg, sociale woningbouw, onderwijs, vakbonden en dergelijke (Brinkman, 2002). Daarbij zij ogenblikkelijk aangetekend dat dit zich kon voordoen onder de conditie van economische groei en technologische vooruitgang. De middelen waren zogezegd beschikbaar.

De drie politiek-morele stromingen zijn tot op de dag van vandaag zichtbaar in de organisatie van de Nederlandse verzorgingsstaat. Het liberale perspectief drukt zich uit in permanente druk op de voorzieningen, vanuit het principe van individuele verantwoordelijkheid. Het christelijke perspectief is herkenbaar in de organisatie van het maatschappelijk middenveld, waarin 'particuliere' organisaties, gefinancierd door de staat, publieke diensten verlenen. Het sociaaldemocratische perspectief blijkt uit een breed gedeeld besef dat de verzorgingsstaat voor iedereen zou moeten werken. Het biedt de basis voor het door de staat gefinancierde middenveld van maatschappelijke organisaties. Toch staat dit model steeds meer onder druk.

2. De pragmatische verzorgingsstaat

Een menswaardig bestaan – zo zouden we de gedeelde noemer van het verzuilde tijdperk kunnen typeren. Eind jaren zestig leek er een kentering te komen in deze 'drie-eenheid'. Het einde van 'de grote verhalen' diende zich aan (Lyotard, 1979). Hoewel er een permanent streven is om de voorzieningen te mitigeren, betekende de ontzuiling toch niet het einde van de verzorgingsstaat. Maar wat gebeurde er in politiek-morele zin dan wel? Het verzuilde bestuur en de overeenkomstige organisatie van het middenveld

3 Met dank aan Antoon Vandevelde, die dit in eerder commentaar op mijn tekst benadrukte.

maakten plaats voor 'een pragmacratie' (uitgewerkt in Boutellier, 2015). Kort gezegd: handelen naar bevind van zaken (korte termijn), op basis van zo gering mogelijke kosten, met ruim baan voor de markt (neoliberalisme). Groei zonder sociale visie – ook wel neoliberalisme genoemd.

Het is een bestuurlijke vorm die zich vooral laat leiden door de pragmatische vraag wat 'het beste' werkt. Hij kent een impliciet verhaal van opportunistische politiek, gericht op economische groei. De participatiewet is er een voorbeeld van: marktdenken, individuele verantwoordelijkheid, terugdringen van de kosten. Sociale bescherming werd sociale investering (zie Van der Veen in deze bundel). Daarin speelt wetenschappelijk (beleids) onderzoek een belangrijke rol. Het is typerend voor het naoorlogse geloof in de maakbaarheid van de samenleving (Van Putten, 2020). De politiek liet zich steeds meer leiden door de criteria van de bureaucratie, meer in het bijzonder 'effectiviteit en efficiëntie' (Weber, 1978 [1922]). Niet de levensbeschouwelijke waarden staan centraal, maar het resultaat op korte termijn (*what works*).

Als we geen gemeenschappelijke visie meer hebben, laat het dan in ieder geval werken – dat was de bestuurlijke basishouding. We kennen de terminologie: *output*, *throughput* en *outcome*, *evidence-based*, *randomized controlled trials*, *new public management*. Het is de taal van het New Public Management – het Angelsaksisch geïnspireerde besturingsmodel dat naadloos aansloot bij een globaliserende markt. De pragmacratie was een relatief succesvol model dat het wegvallen van de grote verhalen heeft weten op te vangen. Het remde een al te rauwe doorwerking van het neoliberale denken (zie Van der Veen in deze bundel). Maar wat betekende het voor de solidariteit als draagvlak onder de verzorgingsstaat?

2.1. Pijlers van de pragmacratie

De pragmacratie heeft in politiek-morele zin drie pijlers: 1) een neutrale opvatting over het algemeen belang; 2) een geaccepteerd stelsel van wetgeving en sociale regulering; 3) een geheel van richtinggevende praktijken (Boutellier, 2015). De eerste pijler betekent dat er voldoende overeenstemming bestaat over de wenselijkheid om 'het systeem te continueren'. Er kunnen meningsverschillen zijn en politieke conflicten, maar die worden in principe oplosbaar geacht. Het algemeen belang neemt de vorm aan van 'willen doorgaan'. Het systeem richt zich in op zijn voortzetting, waarvoor groei en dynamiek noodzakelijk zijn. Continuïteit door innovatie – dat is het politiek-morele credo van een pragmacratie. Grotere aspiraties dan 'een menswaardig bestaan' zijn niet nodig. Economische groei zonder idealen,

tegen zo min mogelijk kosten, maar met voldoende instemming van de bevolking, is genoeg (zie ook De Beer in deze bundel).

De tweede pijler is een geaccepteerd stelsel van recht en regulering. Het recht is gestolde moraal, ook wel codificatie genoemd, waarin een zekere beweging mogelijk blijft. Het geeft een grote robuustheid en stabiliteit aan een samenleving. Dat heeft onder andere te maken met haar innerlijke samenhang (autopoësis). In de meeste Europese landen gaat het om een democratische, sociale rechtsstaat en de procedures om tot besluitvorming te komen: 'the rule of law'. Het regelt de sociale verhoudingen op basis van (veronderstelde) gedeelde waarden en normen. Het vormt het skelet van de samenleving. Het wordt aangevuld met sociale regels die niet of slechts indirect zijn verankerd in wet- en regelgeving (seksuele omgangsvormen zijn in principe vrij en indirect begrenst door zedenwetgeving). De meeste van onze gedragingen zien we niet in juridische termen. We denken (liever) niet na bij wat we doen. Dat is over het algemeen ook niet nodig, als we binnen de grenzen van 'recht en regulering' blijven.[4]

De derde pijler bestaat uit de professionele praktijken waarmee we de samenleving vormgeven. Dan gaat het over publieke sectoren als onderwijs of wegenbouw, gezondheidszorg of huisvesting, politiek of media, thuiszorg of kinderopvang, het openbaar vervoer of veiligheid. Deze praktijken gedijen bij een zekere autonomie, omdat men in de praktijk vaak zelf weet wat goed is. Toen de scholen vanwege corona dicht gingen, wisten leerkrachten meteen wat hen – digitaal – te doen stond. Toen het coronavirus oprukte werd professionele kracht ook zichtbaar in de praktijk van de gezondheidszorg. Iedere praktijk brengt een bepaalde zin en daarmee normatieve richting met zich mee – zoals een schaker erop uit zal zijn om goed te schaken. Het goede ligt als het ware in de kernfunctie van de praktijk besloten – zo leert ons de filosoof Alasdair MacIntyre (1983), die zich op zijn beurt baseert op Aristoteles.

Sociale zekerheid betreft een domein waarvoor alle drie de pijlers van de pragmacratie relevant zijn. In het kader van het algemeen belang (pijler 1) geldt een menswaardig bestaan voor iedereen als basis. Vooralsnog staat deze politiek-morele basis niet ter discussie. Deze is ook vastgelegd in de sociale grondrechten en gecodificeerd in nadere wet- en regelgeving (pijler 2) (zie hiervoor De Beer in deze bundel). Deze twee pijlers zijn in belangrijke mate het resultaat van het verzuilde tijdperk. De pragmacratie laat zich met name in de uitvoerende praktijk gelden (pijler 3). Naarmate de kernfunctie

4 In het kader van de sociale zekerheid zit er een spanning tussen 'sociale bescherming' en 'vanzelfsprekend gedrag' (zie De Beer over *moral hazard* in deze bundel).

onduidelijker is (sociale bescherming of sociale investering) ontstaan problemen in toekenning en twijfels over de rechtmatigheid.

2.2. Solidariteit en slachtofferschap

In een pragmacratie spelen levensbeschouwingen een ondergeschikte rol. Drie pijlers bleken voldoende voor een pragmatische gestuurde samenleving: 1) een gedeelde opvatting over het algemeen belang; 2) acceptatie van recht en regulering en sociale normen; 3) de immanente betekenis van praktijken, die richting geven aan professioneel handelen. Hoe men denkt over mens en samenleving kan men zelf uitmaken. Het is westerse Verlichting zonder gemeenschappelijke cultuur – of eigenlijk met een ratjetoe aan subculturen, voorkeuren, levensstijlen of bubbels. We ontlenen zin, bezieling en betekenis aan onze eigen omgeving – dat is de veronderstelling van het systeem. En we ervaren dat (meestal) als een verworvenheid.

Toch behoeft ook zo'n pragmatisch ingerichte samenleving wel enig moreel perspectief: niet álles kan. Dit werd zichtbaar in de groeiende aandacht voor (het voorkomen van) slachtofferschap. Diverse auteurs schreven in de jaren negentig over het ontstaan van een slachtoffermoraal (Sykes, 1992; Hughes, 1993; Boutellier, 1993). 'Het slachtoffer' werd de zaakwaarnemer van de moraal. In het pragmatische liberalisme herkennen we elkaar als (potentiële) *fellow sufferers*. Deze term is ontleend aan Richard Rorty (1989), dé filosoof van het pragmatisme. Er is geen waarheid en er is (dus) geen fundament in de moraal – dat is ook niet nodig. Respect voor elkaars aanwezigheid en de afwijzing van leed en wreedheid zijn voldoende om een samenleving te vormen. Deze politiek-morele inzet (voorkomen van slachtofferschap) gaf continuïteit aan de levensbeschouwelijke notie van 'menselijke waardigheid'.

Solidariteit werd een kwestie van het voorkomen van (individueel) leed. De ontwikkeling van het criminaliteitsbeleid vormt hiervoor een interessante casus. Van 1970 tot 2000 vertienvoudigde het aantal aangegeven delicten. Dat had te maken met het grote aantal jongeren (de babyboom) en het losser worden van de ontzuilde moraal. Inmiddels zijn deze cijfers drastisch gedaald (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024). Onder verwijzing naar 'de slachtoffers' van criminaliteit ontstond een ongekend veiligheidsoffensief (Boutellier, 2002). De levensbeschouwelijke disciplinering werd vervangen door disciplinering vanuit de staat. In de criminologie wordt gesproken van securitisering – van straatmeubilair tot onderwijs, van camera's tot afdelingen Openbare orde en veiligheid (onder anderen Schuilenburg, 2017).

Dit ging gepaard met een beroep op de innerlijke disciplinering door een nadruk op de eigen verantwoordelijkheid. Op het terrein van de zeden loste de christelijke moraal op in een liberale normering op basis van 'instemming'. We zien het terug in de beweging tegen grensoverschrijdend (seksueel) gedrag. We dienen onszelf onder controle te houden. Ook 'politieke correctheid' is een vorm van innerlijke disciplinering – zij wordt niet afgedwongen door de staat, en toch hebben sommigen het gevoel 'dat je niets meer mag zeggen'. Men hoort het eigen geweten spreken. We constateren dat de morele verankering van deze vormen van disciplinering vrij zwak is.

In deze context kon 'fraude' c.q. misbruik van sociale voorzieningen uitgroeien tot een politiek hoofdmotief. Wie is het 'ware slachtoffer van de omstandigheden'? Zijn dat jongeren die zitten te springen om een huis, migranten die discriminatie ervaren bij het zoeken van werk of huisvesting, mensen met een laag inkomen, maar te hoog voor toeslagen, kleine ondernemers die hoge druk ervaren rond regels en rechten? Het 'recht op een menswaardig bestaan' blijkt in de context van een pragmacratie als moreel uitgangspunt tekort te schieten. Het resulteert in belangenstrijd waarvan de uitkomst via bureaucratische criteria soms naar de ruimhartige en vaker naar de beperkende kant uitvalt. Het gaat volgens velen maar al te vaak mis: 'solidariteit is diefstal'.

2.3. Piepend en krakend

De pragmacratie kon het enkele decennia doen zonder een expliciet verhaal en zonder een uitgesproken politieke moraal.[5] Het is een flexibele structuur, die zich makkelijk aanpast aan de omstandigheden. Economische groei is het devies; navenant consumentisme stond fundamentele kritiek in de weg. Maar op de flanken ontstonden – sinds de opkomst van Pim Fortuyn – radicale tegenbewegingen. De pragmacratie als oplossing voor een ontzuilde samenleving begint te piepen en te kraken. We zien een toename van tegenstellingen rond identiteitsvormen (migratie!), ongelijkheid en het klimaatvraagstuk. De pragmacratie levert nauwelijks een gemeenschappelijke motivatie. Dat lijkt zich nu te gaan wreken.

Een samenleving behoeft een impliciet gevoel van eenheid, een reden waarom je het doet, iets waardoor je ook een ander wat gunt. Een pragmacratie kan die niet geven, anders dan de boodschap dat je die reden zelf mag bepalen. Zij biedt individuele rechten, economische groei en sociale

5 Van der Meer (2024) laat zien dat de politieke partijen in Nederland steeds meer op elkaar gingen lijken in een 'waardenloze politiek'.

zekerheid – op voorwaarde dat je erbij hoort en mee kunt komen. De pragmacratie heeft steeds minder overtuigingskracht en creëert onvrede en onbehagen. Het ontketende neoliberale karakter (*greed is good*) accepteert de eigen condities niet meer. Gefaciliteerd door de sociale media groeide het wantrouwen tegen 'het systeem' dat zijn eigen beloftes niet kan waarmaken.

Dit verzet groeit in populariteit, ook al door de steeds grotere ongelijkheid tussen landen en binnen landen. De markt globaliseerde nietsontziend en leidde tot transnationale bedrijven van een enorme omvang. De continuïteit van het systeem – hoe dynamisch ook – is niet in het belang van iedereen, maar steeds meer in dat van de gevestigden. Dat zijn er vanwege de profiterende middenklasse best wel veel (ongeveer een derde van de Nederlandse bevolking volgde tertiair onderwijs). Het leidt tot de opkomst van morele entrepreneurs, die de suggestie wekken dat ze de 'ongehoorden' vertegenwoordigen (Lugtigheid, Van Stekelenburg & Boutellier, 2025).

Het Verwey-Jonker Instituut deed in 2020 onderzoek naar deze ongehoorden (Peeters et al., 2020). Er werd diepgaand gesproken met vijftig personen die zichzelf als 'wantrouwend' ten opzichte van de gevestigde orde beschouwden. De interviews leidden tot vijf 'narratieven' over het tekortschieten van 'het systeem', c.q. de overheid c.q. de elite. Ze komen in het kort op het volgende neer: 'ze zien ons niet', 'wij zien hen niet', 'ze behandelen ons ongelijk', 'we hebben niets te zeggen' en 'ze kunnen het niet'. Het lijkt een aardige afspiegeling van een breder levend besef dat sprake is van een *performance crisis* van de democratische rechtsstaat (Mounk, 2018). Velen hebben het gevoel dat 'het systeem' niet vóór, maar tegen hen werkt (De Voogd & Cuperus, 2021).

In algemene termen lijkt de steun voor de verzorgingsstaat niet af te nemen. Onderzoek van Roosma (elders in deze bundel) laat echter zien dat hierin nuance nodig is: 'Een groot deel van de respondenten denkt dat de verzorgingsstaat er vooral is voor de laagste inkomens en dit wordt met name sterker ervaren door modale inkomens. Zij voelen zich, samen met lagere inkomensgroepen minder geholpen door de verzorgingsstaat.' Vooruitlopend op de derde naoorlogse fase in de politiek-morele ontwikkeling van 'solidariteit' (identiteitspolitiek) lijkt hierin het migratievraagstuk een belangrijke rol te spelen. In welke mate is men bereid generiek aan 'het solidariteitskapitaal' onder de verzorgingsstaat bij te blijven dragen?

2.4. Algoritmes tegen fraude

De zogenoemde toeslagenaffaire werd het toonbeeld van de prestatiecrisis van het pragmatische systeem. Een systeem dat is ingericht op effectiviteit

en efficiëntie genereert wantrouwen – over en weer. De wantrouwende bejegening van de aanvragende burgers kreeg politiek een aanvang door de zogenoemde 'Bulgarenfraude': een groep Bulgaren zou misbruik maken van het Nederlandse toeslagensysteem. Het stelde de Nederlandse Belastingdienst, toch al slecht geëquipeerd voor het uitdelen van geld, op scherp. De Belastingdienst zette alles op alles om de systemen zo in te richten dat fraudeurs eruit gepikt konden worden via risicofactoren. Deze benadering bleek een perverse werking te hebben en trof veelal mensen met een migratieachtergrond.

Rond mogelijke fraude was een hysterische stemming ontstaan, waarin ook gerespecteerde instituties als de Raad van State zich lieten meeslepen. Er werd zelfs een ministeriële Commissie Aanpak Fraude opgetuigd onder voorzitterschap van de minister-president.[6] Het opstellen van indicatoren voor fraude werd onderdeel van een systematisch inadequate, discriminerende bejegening van burgers die ondersteuning vroegen van de overheid. Eenmaal beticht van fraude kwam een hardvochtig verhaalregiem op gang: sommige cliënten moesten, inclusief boetes, tienduizenden euro's betalen. Het liep uit op het toeslagenschandaal, dat maar geen afronding kan vinden. Maar het is een breder spelend probleem.

Dat heeft te maken met een ander wat onderbelicht fenomeen, namelijk de digitalisering van beleid. Er zit een spanning tussen analoge wetgeving (iets willen bewerkstelligen in de werkelijkheid) en de digitale vormgeving daarvan (Passchier, 2024).[7] Digitalisering is per definitie binair: 1 of 0. Ja of nee. De programmeurs moeten honderden, zo niet duizenden minikeuzes maken in het omzetten van een offline ambitie naar een onlinesysteem. Deze digitale omzetting werkt generiek; maatwerk is lastig te programmeren. Dit maakt de implementatie van beleid onwaarschijnlijk complex, ondoorzichtig en nauwelijks controleerbaar door de volksvertegenwoordiging, laat staan door de burgers.

Het gaat te ver om de ins en outs hier volledig uit de doeken te doen. Belangrijk is de constatering dat de angst voor fraude ertoe leidde dat de beleidsuitvoering volledig uit de bocht vloog, met instemming van de Tweede Kamer, de meeste media, het rechtssysteem en zelfs de vakbeweging (de Abvakabo wist te melden dat de toeslagenfraude anderhalf miljard bedroeg). De kwestie is exemplarisch voor het falen van een pragmatische overheid

6 Het mede door deze aanpak uit de hand gelopen fraudebeleid leidde vervolgens tot een parlementaire enquête (Enquêtecommissie, 2024), hetgeen pleit voor het zelfreinigend vermogen van de Nederlandse democratie, hoewel de doorwerking ervan dan weer kan worden betwist.

7 Zie *Factsheet rechtsstatelijke risico's* (2024) op de website van de Eerste Kamer.

die, zonder al te veel tegenmacht, op managementscriteria is ingericht. Het pragmatische beleid, gericht op effectiviteit en efficiëntie, verkeerde in zijn tegendeel. Men ervaart de communicatie van de overheid als ingewikkeld. De pragmacratie paart een grote complexiteit aan een gebrek aan een verhaal.

3. Solidariteit en identiteitspolitiek

Er wordt getwijfeld aan de houdbaarheid van het politieke systeem,[8] maar zicht op een alternatief is nog niet gevonden. We horen pleidooien voor een nieuw overkoepelend verhaal dat de Nederlandse samenleving weer kan binden, voor een hervonden solidariserende politiek. Maar maak maar eens een beginnetje. De problemen zitten nog wat dieper dan het visieloze pragmatisme. Behalve het ontbreken van levensbeschouwelijke diepte zijn twee andere factoren van belang: 1) de toestroom van migranten (via arbeidsmigratie, dekolonisatie, gezinshereniging en asielverlening) en de daaruit resulterende diversiteit van de bevolking; 2) de digitalisering, dat wil zeggen internet, meer in het bijzonder de sociale media. Beide hebben grote consequenties voor de sociale verhoudingen c.q. de solidariteit.

De seculiere multiculturele samenleving kreeg een digitaal vormgegeven structuur: een 'netwerksamenleving'. Deze organiseert zich rond identiteiten, zo luidde al aan het einde van de jaren negentig de analyse van Manuel Castells (1997). Persoonlijke kenmerken, heilige overtuigingen en groepsbelangen bepalen de politiek-morele verhoudingen in een informatiemaatschappij – zo luidde zijn stelling.[9] Het is een samenleving waarin 'de eigen emotie' centraal staat, met een grote gevoeligheid voor persoonlijke krenking. Het legitimeert het denken in termen van eigen belang en het groepsdenken. In die context kan solidariteit worden ervaren als diefstal: 'mijn inleg gaat naar groepen (migranten) waar ik niet om heb gevraagd.' Waar Castells deze ontwikkeling nog in positieve termen kon beschrijven, zien we inmiddels de keerzijde ervan.

8 Er werd in 2023 zelfs een nieuwe politieke partij opgericht (Nieuw Sociaal Contract) om het falen van het systeem tegen te gaan.

9 In 2004 publiceerde hij een geactualiseerde versie, nog steeds ver voor de opkomst van de sociale media die de identiteitspolitiek aanwakkerde.

3.1. Tribale sentimenten

Na de levensbeschouwelijke drie-eenheid gaf het meer individuele slachtofferschap voldoende (hoewel minder) legitimiteit aan de solidariteit die ten grondslag ligt aan het stelsel van sociale zekerheid. Inmiddels hebben we te maken met een nieuwe ideële context van identiteitspolitiek waarin netwerkverbanden bepalend zijn voor de sociale structuur. In een identitaire netwerksamenleving ligt solidariteit met andere groepen veel minder voor de hand. Het universele motief van menswaardigheid staat onder druk op het moment dat 'de buitenwereld' als bedreigend of zelfs vijandig wordt beschouwd.

Uitsluiting, vijandschap, discriminatie lijken tot op zekere hoogte te normaliseren. Ongegeneerde harteloosheid – niet alleen digitaal, maar ook fysiek, vooral ten opzichte van 'buitenlanders'. Vluchtelingen toeschreeuwen dat ze door moeten rijden naar Auschwitz. We zoeken elkaar communaal op, maar hebben al gauw een hekel aan wie afwijkt. Althans, dat ligt altijd op de loer. Het geeft reden om te spreken van een tribale wending in de sociale verhoudingen (Boutellier, 2025). Internet en vooral de sociale media faciliteren oude én nieuwe netwerkverbanden, zelf verkozen of vanaf de geboorte, vluchtig én solide, rond harde overtuigingen en op nieuwe thema's. Kenmerkend is dat ze groeien in oppositie tot elkaar. Het legitimeert vijanddenken. Het tekent het ambivalente verlangen naar gemeenschap in een ontketende wereld.

Men kiest voor de eigen groep ter bescherming tegen een bedreigende omgeving. Ik spreek van 'tribaal sentiment', om de psychologische kracht én de manipuleerbaarheid ervan te benadrukken. Een kracht die in deze seculiere, multiculturele, gedigitaliseerde samenleving aan betekenis wint. Seculier, in de zin dat in de westerse wereld 'de grote verhalen' oplosten in een pragmatisch bestuurde, neoliberale orde. Multicultureel, omdat in diezelfde periode migratiebewegingen op gang kwamen met 'vreemdelingen' uit de oude kolonies, arbeidsmigranten en vluchtelingen. Gedigitaliseerd, omdat de sociale orde zich voegde naar de nieuwe digitale werkelijkheid van knooppunten en relaties daartussen.[10]

In zo een tijd van globalisering en digitalisering komt het verlangen naar 'het eigene' op, het geloof in 'mijn' gemeenschap ten opzichte van andere gemeenschappen. Met mogelijke, maar niet noodzakelijke consequenties van uitsluiting en vreemdelingenhaat. De ambivalentie van tribale sentimenten verklaart veel van de actuele spanningen en bijbehorende teksten. Zij werken

10 Respectievelijk door mij onderzocht in Boutellier 2015, 2021 en 2011.

per definitie onderscheidend: 'wij zijn anders dan jullie'. Het moet als basaal verlangen tot op zekere hoogte bediend worden, om te voorkomen dat vijandigheid de overhand krijgt. Samenleven met verschillen – dat is de grote uitdaging van deze tijd. De 'menselijke waardigheid' als motief voor de verzorgingsstaat is in een tribaliserende context geen vanzelfsprekend gegeven.

3.2. Vluchtige verbanden

Liberaal denken ondermijnt de gemeenschap – dat was altijd al een veelgehoorde, meestal conservatieve kritiek. De neoliberale ontwikkeling van de laatste decennia heeft de erosie van het gemeenschapsleven echter versterkt. Denk aan het beeld dat Robert Putnam (2000) gebruikte: *bowling alone*. De westerse burger is vooral consument in een door kapitaal gestuurde wereld. De Pools-Britse socioloog Zygmunt Bauman spreekt tegen deze achtergrond van een *liquid society* (2000).[11] Solide structuren zijn vervangen door vluchtige relaties. Ik heb altijd wat moeite gehad met deze voorstelling van zaken, omdat zij de kracht van de instituties onderschat: rechtspraak, onderwijs, zorg, sociale zekerheid, politie … de vuilnisophaaldienst.

Een eindeloze reeks van (publieke) organisaties maakt met het bedrijfsleven de stabiliteit van een samenleving uit. Ondanks de verschraling van de publieke sector vormt zij nog steeds een stevige structuur. Iets dergelijks gaat op voor gemeenschappen. Die zijn weliswaar liberaal ondergraven en versplinterd geraakt. Maar niet helemaal en in nieuwe vormen juist helemaal niet. Denk aan de vitaliteit van gereformeerde gemeenschappen – in de Nederlandse Biblebelt worden zelfs kerken bijgebouwd. En moslima's tonen met hun hoofddoek demonstratief hun betrokkenheid bij hun geloofsgemeenschap. Vooral in digitale vorm tiert gemeenschappelijkheid in een voorheen ongekende vorm. Inderdaad vluchtig, maar vaak ook niet – als die houvast biedt.

Deze gemeenschapsvorming is te zien als een netwerkeffect. We leven in een netwerkmaatschappij – die gedachte is nu gemeengoed.[12] Maar een netwerksamenleving is meer dan een weefsel van individuele knooppunten (*nodes*). Netwerken kennen patronen van clustering (Barabassi, 2002).

11 Bauman publiceerde na *Liquid Modernity* uit 2000 een reeks boeken met de term *liquid* in de titel.

12 Voor het eerst gebruikt door de Nijmeegse communicatiewetenschapper Jan van Dijk (1991), maar verbluffend goed geanalyseerd door de Spaanse socioloog Manuel Castells (drie delen: 1996, 1997, 1998)

Gegeven de menselijke optie van samenwerking en concurrentie – twee zijden van dezelfde medaille – zien we nieuwe sociale groeperingen. Onder de condities van digitalisering ontstaat vernetwerkte groepsvorming rond identitaire kenmerken of heilige overtuigingen. Sociale verbanden met meer en minder sterke relaties – we maken onze eigen bricolages van de verbanden waartoe we (willen) behoren.

We nemen deel aan talloze gemeenschappen. Sinan Çankaya (2020) heeft het zelfs over 'ontelbare identiteiten'. Toch staan we, ieder individu voor zichzelf, voor de opdracht om als coherente persoon te leven. In die context ontwikkelen zich ook sterkere verbanden die tot identiteitsvorming en zelfdefinitie leiden. We kunnen deze wending zien als een reactie op een lange periode van hyperindividualisme en fragmentering. Het tribale sentiment is gevaarlijk, maar biedt ook zicht op een nieuwe invulling van solidariteit. Neoliberaal pragmatisme gaat dan over in 'neosociale' gemeenschapsvorming. In die context dient zich opnieuw de vraag aan naar de morele grondslag van sociale zekerheid c.q. de verzorgingsstaat. Het antwoord beweegt zich tussen de polen van vijandschap en solidariteit. Het komt erop aan de cirkel van broederschap zo ruim mogelijk te definiëren.

3.3. Gelaagdheid

Een samenleving moeten we niet zien als één geheel, maar als een gelaagd systeem. Ik sluit hiermee aan bij de boodschap die Paul James afgeeft in zijn omvattende studie *Globalism, Nationalism, Tribalism* (2008). Hij schreef het in een tijd van globalisering, waarbij tegelijk 'het lokale' aan betekenis leek te winnen.[13] Hij spreekt van sociale formaties, oftewel patronen van samenleven op basis van vijf menselijke praktijken: productie, communicatie, handel, kennisontwikkeling en bestuur. De ontwikkeling die de mensheid doormaakte van inheemse stamverbanden naar een globale wereldorde is gigantisch. Maar dat is geen continu proces geweest. Het tribale is opgenomen in andere sociale formaties, maar het is niet weg.

Er ontstonden sinds de grondgebonden landbouw al snel grote rijken die waren opgebouwd uit lokale gemeenschappen.[14] De natiestaten vanaf de achttiende eeuw maakten relaties tussen onbekenden mogelijk via een symbolisch verbeelde gemeenschap.[15] Maar nieuwe sociale formaties

13 De term *glocalization* werd veel gebruikt; het belang van zowel globale als lokale politiek.

14 Zie hoofdstuk 3 over de actualiteit van het feodalisme in het kader van Big Tech.

15 De opkomst van de gedrukte pers speelde daarin een hoofdrol. Zie Anderson (1983), behandeld in Boutellier (2021, h. 4).

vervangen de oude niet. Een samenleving krijgt vorm in tegenstrijdigheden. Daarbij domineert soms de ene, dan weer de andere sociale formatie. En meestal gaat het kriskras door elkaar. Kosmopolitische expats vestigen zich in dezelfde stadswijken waar hechte families bij elkaar om de hoek blijven wonen. Al in 2008 ziet de auteur tribale patronen sterker worden – soms als veilige haven (burenhulp) soms als regelrechte horror (de Taliban).

James werkt de genoemde praktijken stuk voor stuk uit. Neem de ontwikkeling van de handel: van materiële geschenken tot abstracte financiële middelen. In de tribale uitruil – geven, ontvangen, teruggeven of doorgeven – liggen zowel rituele herkenning als economische transactie besloten. Het verschil tussen beide functies leidde tot verhitte debatten in de culturele antropologie. Marcel Mauss en Claudi Lévi-Strauss waren hoe dan ook van mening dat uitruil ten grondslag ligt aan elke vorm van samenleven. Ook in de ruil ligt – zoals we zullen zien – een solidariserend motief besloten. De sociale betekenis van goederen kan variëren van heilige symbolen tot geld tot goederen. We betalen belasting omdat we er veel voor terugkrijgen. Ruil blijft met andere woorden relevant, ook in de tijd van bitcoins.

Bij kennisontwikkeling zien we iets vergelijkbaars. De ontwikkeling ging van directe relaties tussen woorden, waarneming en werkelijkheid tot abstracte deductieve vormen van kennis. Toch blijft de eerste 'primitieve' vorm relevant. Kennis is weliswaar vaak zeer abstract, maar in productvorm juist concreet. De onwaarschijnlijk complexe relativiteitstheorie maakt heel handzame gps-navigatie mogelijk. Ook de communicatie (van de tamtam tot sociale media) heeft een waanzinnige vlucht genomen, maar dat betekent niet dat er een einde kwam aan de spraak. Om nog maar niet te spreken van de beleving van tijd, ruimte en lichamelijkheid.

3.4. Tussen vijandschap en solidariteit

Alles werd anders, maar bleef ook hetzelfde. James laat overtuigend een gelaagde dialectiek zien van continuïteit en discontinuïteit, van traditioneel en modern, van tribaal en digitaal. Tribaal sentiment is er altijd: het verlangen naar directe relaties ('ons leven') die mij doen onderscheiden van anderen ('jullie leven'). Maar hoe zwakker de overkoepelende instituties zijn, hoe meer die sentimenten bloot komen te liggen. Ze zijn bepalend voor de politiek-morele tegenstellingen van de eenentwintigste eeuw.

Het aan de oppervlakte komen van tribale sentimenten is niet dé verklaring van de huidige politieke spanningen. Daarvoor is het strijdtoneel te complex, te politiek en te internationaal. Het voegt wel een puzzelstuk toe

dat naar mijn idee ontbreekt in het dominante debat over 'identiteitspolitiek' en populisme. Het bepaalt het affectieve groepskarakter van de polarisatie. Het maakt het begrijpelijk dat mensen haatdragende taal uitslaan, terwijl ze denken het goede te doen. Het tribale sentiment legitimeert het te verdedigen 'ons' tegenover een bedreigend 'jullie'. Het vormt een sterke driver achter de huidige sociale spanningen.

Cynisme, extremisme, complotdenken – het zijn reacties op de complexiteit van de eenentwintigste eeuw waar de pragmacratie haar tanden op stukbijt. Maar het kan verschillende kanten op: van moedeloosheid tot activisme, van autoritair verlangen tot burgerberaden, van vijandschap tot solidariteit. Tribale sentimenten komen in de digitale samenleving aan de oppervlakte. Ze laten zich via netwerkeffecten snel mobiliseren, vaak in vormen die weinig hoopvol zijn. Ze kunnen ook patronen van solidariteit creëren – dat is de hoop die ons rest. Solidariteit laat zich in deze redenering echter moeilijk organiseren vanuit een appel op universele waarden, zoals bijvoorbeeld Susan Neiman (2023) beargumenteert. We kunnen dat ideaal hooguit koesteren als belofte.

De reële politiek (opgevat als op de samenleving betrokken handelen) dient zich in de huidige sociale constellatie te verhouden tot netwerkverbanden. Solidariteit in de eigen omgeving, in de digitale netwerken, gericht op concrete thema's, idealen en projecten. Je zou het tribale solidariteit kunnen noemen. Daar zijn talloze voorbeelden van te vinden, bijvoorbeeld in het boek *Een wereld van gemeenschappen* van Floor Ziegler en Teun Gautier (2023). Hun bericht aan de lezer: 'Je komt in dorpen en steden waar bewoners opstaan om hun omgeving mooier, duurzamer, meer verbonden te maken … Lokale burgerinitiatieven zijn een bron van inspiratie voor overheden die te groot en te anoniem zijn geworden en daardoor vastlopen.' Ze beschrijven talloze initiatieven van energiecoöperaties, zorg voor ouderen en ontmoetingsplaatsen.

Populistische politici pleiten voor gemeenschapsdenken, maar maken er vijand-gedreven misbruik van.[16] De beschreven projecten laten een andere kant zien van de tribaliserende netwerksamenleving. Er is wel degelijk sprake van een serieuze solidariserende tegenbeweging. Het Kennisplatform Collectieve Kracht, rond Tine de Moor van de Erasmus Universiteit, ondersteunt bijvoorbeeld burgercollectieven die op basis van gemeenschappelijke behoeften functioneren. Anno 2025 zijn er circa tweehonderd bij aangesloten, op terreinen van zorg, energie, mobiliteit,

16 Denk aan de partijen BBB en NSC, die intussen zijn bijgezet in het politieke rariteitenkabinet van de eenentwintigste eeuw – te beginnen met de LPF van Pim Fortuyn.

voeding en wonen. Het platform brengt ze samen en adviseert ze, bijvoorbeeld bij het democratisch besturen van het collectief of over de relatie met overheidsinstanties.

3.5. Concrete politiek

Voor de kwaliteit van leven zijn de verbanden waarin wij leven van cruciaal belang. In een digitale wereld zijn dat er meer dan één – we leiden ons leven in de wijk, in digitale netwerken, in etnische of religieuze groepen, rond werk, vrijetijd en levensstijl – in nodale stamverbanden, zowel fysiek als digitaal. Nederland was in het verzuilde tijdperk al een land van gemeenschappen, en dat is in een vernetwerkte, digitale wereld opnieuw het geval. Het verschil is dat de diversiteit ervan exponentieel is toegenomen. De levensbeschouwelijke zuilen van een halve eeuw geleden hebben plaatsgemaakt voor een caleidoscopische opbouw van de bevolking: veel etniciteiten, nationaliteiten, religieuze affiliaties, culturele affiniteiten en levensstijlen.

Moraal is weer meer groepsgericht en staat, na decennia van individualisme, weer in het teken van loyaliteit. Dat valt te betreuren, maar het is niet hopeloos. De vertrouwensrelaties tussen de verschillende verbanden zijn van belang.[17] In elkaar zouden zij het belang van een solidariserende rechtsstaat moeten herkennen – die beschermt hun bestaansrecht. Alle reden dus om ook vanuit een tribaal perspectief te strijden voor liberale procedures en instituties. In een grote overzichtsstudie van de ontwikkeling van de moraal wijst Sauer (2023) erop dat de meeste waarden extreem stabiel zijn: iedereen wil veiligheid, vrijheid, zorg, tolerantie, geluk, autonomie, zelfverwerkelijking, hulpvaardigheid, samenwerking, moed.

Het echte probleem is volgens deze auteur dat we elkaar ook 'zo graag haten' (364). De meeste mensen zijn ideologisch onbevlekt, maar politiek manipuleerbaar. Tribale sentimenten zijn makkelijk te bespelen. Ze kunnen in de ban raken van de grootheidswanen van machthebbers die zich niet laten corrigeren. Ze zorgen ervoor dat mensen zich voor de kar laten spannen van demagogen en potentaten. Hier verbindt zich het tribale verlangen met negatieve morele entrepreneurs. Politieke polarisatie is overkomelijk als je begrijpt dat die emotioneel is en identiteitsgebonden. De kunst is om daaroverheen een andere laag te leggen.

17 Een voorbeeld is In Vrijheid Verbonden, een vereniging waarin zes religieuze en levensbeschouwelijke organisaties (inclusief het Humanistisch Verbond) elkaar ontmoeten.

3.6. Gelaagde ethiek

Het vraagt om een ander idee over ethiek dan die van het universalisme. Zoals de slachtoffermoraal in de plaats kwam van de omvattende levensbeschouwingen, zo is nu een gelaagde ethiek nodig van aandacht, erkenning en respect. Het draait om het recht er te mogen zijn en te mogen blijven, ondanks de polariserende krachten die de tribalisering in zich meedraagt. In dit verband is het motief van wederkerigheid cruciaal, zoals uitgewerkt door cultureel antropologen aan het begin van de twintigste eeuw (Marcel Mauss en Bronislaw Malinowski). Voor de verhouding tussen inheemse volkeren bleek de (bezielde) ruil van cruciale betekenis: geven, ontvangen, teruggeven of doorgeven. Tegenover het gevaar van vijandigheid staat de potentie van wederkerigheid.

Wederkerigheid ligt volgens deze antropologen ten grondslag aan iedere vorm van samenleven – 'als de speren maar op de grond blijven liggen' (Mauss, 1924). We voegen ons naar de rechtsorde, omdat de rechtsstaat ons beschermt – dat is de formule. In hoog-moderne samenlevingen blijft van de ruil vaak niet veel meer over dan de economische transactie. Trump heeft met zijn *reciprocal tariffs* het denken in termen van wederkerigheid volledig gecorrumpeerd. Maar de actuele tribale sentimenten leiden (wellicht) tot een nieuw besef van wederzijds belang. Solidariteit begint ook, of misschien wel juist in deze tijd bij de notie van wederkerigheid tussen de nodale stamverbanden.

Teneinde de cirkel van solidariteit zo groot mogelijk te maken blijft de notie van menselijke waardigheid een noodzakelijk contrapunt. Maar het moet zich empirisch waarmaken ten opzichte van tribale sentimenten. De ethische basisvraag van het liberalisme 'beschouw jij mij als medemens?' (waardigheid) volstaat in deze tijd niet meer. Hij maakt plaats voor de vraag 'heb je het goed met me voor?' Het komt erop aan deze vraag ook vanuit een liberaal perspectief te beantwoorden: 'ja vanzelfsprekend, mits je de ander kunt verdragen'. Solidariteit blijft de belofte, op voorwaarde van een open karakter van de verbanden waartoe we onszelf rekenen.

4. Tot besluit

De analyse van De Swaan herinnert eraan dat solidariteit nooit vanzelfsprekend was – en dat haar toekomst opnieuw afhankelijk is van institutionele keuzes, culturele overtuigingen én morele posities. Deze liggen voor een belangrijk deel verankerd in de grondslagen van de sociale rechtsstaat. Door deze verankering te onderkennen, wordt duidelijk dat solidariteit een

essentiële voorwaarde is voor een samenleving. In de naoorlogse periode was solidariteit geborgd in een samenkomen van verschillende levensbeschouwingen. Christelijke, liberale en sociaaldemocratische opvattingen hebben ieder op eigen wijze bijgedragen aan de legitimatie en inrichting van solidariteit. Waar de één solidariteit ziet als plicht vanuit naastenliefde, ziet de ander het als rationele noodzaak of als structurele rechtvaardigheid. 'Menselijke waardigheid' was de gemeenschappelijke noemer.

In de pragmatische decennia na de ontzuiling werd deze noemer ondersteund door een slachtoffermoraal en de daarmee samenhangende mensenrechten: een afwijzing van leed en wreedheid. In een identitaire netwerkmaatschappij dreigt deze basale humane houding op te lossen – we wenden ons naar gelijken onder verwijzing, en veelal afwijzing, van anderen. In deze tijd denken en leven we in netwerkverbanden, bubbels: fysiek en digitaal, positief en negatief. Solidariteit moet zich in deze gefragmenteerde tijd bewijzen in de wederkerigheid tussen sociale groepen. Verbreding van de eigen verbanden naar andere verbanden en weer ruimere verbanden en dan nog weer grotere verbanden – met dat beeld voor ogen kunnen we solidariteit als belofte overeind houden. Sociale zekerheid heeft als brede voorziening een toekomst als ze in haar werking de tribaliserende sentimenten van deze tijd weet aan te spreken én te overbruggen.

Referenties

Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londen: Verso.

Barabassi, L. (2002). *Linked: The New Science of Networks*. Cambridge, MA: Perseus Books Group.

Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationery Office.

Boutellier, J.C.J. (1993). *Solidariteit en slachtofferschap. De morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur*. Nijmegen: SUN.

Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie. Over onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Amsterdam: Boom.

Boutellier, H. (2015). *Het seculiere experiment. Hoe we van God los gingen samenleven*. Amsterdam: Boom.

Boutellier, H. (2021). *Het nieuwe Westen. Over identiteitspolitiek en polarisatie*. Amsterdam: Van Gennep.

Boutellier, H. (2025). *De neo-tribale revolte. Over vijandschap en solidariteit in een nieuw tijdperk*. Amsterdam: Van Gennep.

Brinkman, W. (2002). *Geloof in de verzorgingsstaat*. Kampen: Kok Agora.

Çankaya, S. (2020). *Mijn ontelbare identiteiten*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Castells, M. (1997). *The Information Age, Vol. II: The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.

Castells, M. (1996). *The Information Age, Vol. I: The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.

Castells, M. (1997). *The Information Age, Vol. II: The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
Castells, M. (1998). *The Information Age, Vol. III: End of Millennium*. Oxford: Blackwell.
Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). *Geregistreerde criminaliteit; tijdreeks vanaf 1948*. Den Haag/Heerlen: CBS-website. https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83723NED
Dijk, J. van (1991). *De netwerkmaatschappij*. Houten: Rijn.
Enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening (2024). *Blind voor mens en recht*. Den Haag: Staten-Generaal.
Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
Hayek, F.A. (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
Hughes, R. (1993). *Culture of Complaint: The Fraying of America*. Oxford: Oxford University Press.
James, P.W. (2006). *Globalism, Nationalism, Tribalism: Bringing Theory Back in*. Londen: Sage.
Lugtigheid, C.E., J. van Stekelenburg & H.J.C.J. Boutellier (2025). 'One of Us: Identity-Claims and Discursive Strategies of Dutch Party Leaders in Political Speech'. *Journal of Social and Political Psychology*, 13(1), 100-115. (*Geen plaatsnaam nodig voor tijdschriftartikelen*).
Lyotard, J.-F. (1979). *La condition postmoderne. Rapport sur le savoir*. Ned. vert. (1987) *Het postmoderne weten*. Kampen: Kok Agora.
MacIntyre, A. (1981). *After Virtue: A Study in Moral Theory*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
Mauss, M. (1924). *Essai sur le don*. Paris: Presses universitaires de France, 2012.
Meer, T. van der (2024). *Waardenloze politiek. Hoe de Nederlandse politiek de kunst van het conflict verloor*. Amsterdam: Querido.
Mounk, Y. (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Neiman, S. (2023). *Left Is Not Woke*. Cambridge: Polity Press.
Passchier, R. (2024). *De vloek van Big Tech. De juridisch-technologische wortels van constitutioneel verval en digitaal feodalisme*. Den Haag: Boom juridisch
Peeters, T., E. Smits van Waesberghe et al. (2020). *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
Putnam, R. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
Putten, R. van (2020). *De ban van beheersing. Naar een reflexieve bestuurskunst*. Den Haag: Boom.
Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Rorty, R. (1989). *Contingency, Irony, and Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.
Sauer, H. (2023). *Moraal. Goed en kwaad van prehistorie tot polarisatie*. Amsterdam: De Bezige Bij.
Schuilenburg, M. (2017). *The Securitization of Society: Crime, Risk, and Social Order*. New York: NYU Press.
Swaan, A. de (1989). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
Sykes, C.J. (1992). *A Nation of Victims: The Decay of the American Character*. New York: St. Martin's.
Voogd, de J. & R. Cuperus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. G. Roth & C. Wittich (red.); E. Fischoff et al., (vert.). Berkeley: University of California Press. (Oorspronkelijk werk gepubliceerd 1922).
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021) *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie*. Den Haag: WRR.
Ziegler, F. & T. Gautier (2023). *Een wereld van gemeenschappen*. Rotterdam: Lemniscaat.

Belgische spiegel: Solidariteit in een tijd van brutaliteit

Antoon Vandevelde

Hans Boutellier heeft een mooie synthetische tekst geschreven met een beknopte geschiedenis van de solidariteit als waarde die de Nederlandse verzorgingsstaat schraagt. Hij toont hoe dat morele draagvlak door recente evoluties bijzonder kwetsbaar is geworden, maar hoopt dat het maatschappelijke ethos uiteindelijk toch zal kantelen in de richting van een inclusieve welvaartsstaat. Zijn analyse is gestructureerd in ietwat hegeliaans aandoende triades. Liberalisme, christendom en sociaaldemocratie leverden de ideologische onderbouw van de verzorgingsstaat, met nadruk op respectievelijk het individu, het maatschappelijk middenveld en de overheid in de organisatie van de solidariteit. Ook de geschiedenis van de sociale zekerheid verliep in drie etappes. Na de fase van de verzuiling kwam een tijd van visieloze 'pragmacratie', maar die liep grote averij op met het schandaal van de toeslagenaffaire. De uitdaging nu is om in een derde fase de maatschappelijke solidariteit te verankeren in vormen van reciprociteit die rekening houden met de zucht naar identiteit en zogenaamde tribale gevoelens die in de maatschappij opborrelen.

Ik ben in grote mate eens met de analyse van Hans Boutellier. Mijn commentaar is dan ook meer complementair dan kritisch bedoeld. De auteur beschrijft de geschiedenis van de organisatie van de maatschappelijke solidariteit in Nederland, maar hij ontwikkelt geen systematische reflectie over het begrip solidariteit zelf. Ik probeer in eerste instantie die lacune in te vullen door een definitie van dat concept voor te stellen en van daaruit zijn plaats in het landschap van onze morele gevoelens aan te geven. Ik wil benadrukken dat het precaire karakter van de solidariteit als maatschappelijke realiteit reeds in dit begrip zelf vervat zit. Cruciaal is hierbij de discussie over de rol van individuele verantwoordelijkheid in de verzorgingsstaat. Net als Boutellier besluit ik met een afweging van kansen en bedreigingen van het solidaire maatschappijmodel dat we zo sterk waarderen.

1. Een definitie

Zoals rechtvaardigheid, tolerantie, altruïsme, welwillendheid en sympathie behoort ook solidariteit tot het domein van de waarden die de meeste mensen

spontaan positief en lovenswaardig vinden. Binnen de filosofische ethiek is er een traditie die reikt van Plato tot Ronald Dworkin (Plato, 1999) die al die waarden probeert te verzamelen in een ééngemaakte architectuur van het goede. Isaiah Berlin daarentegen verdedigt een pluralistische opvatting van het goede: niet alle waarden zijn onderling compatibel, vaak moeten ze tegenover elkaar worden afgewogen (Berlin, 1953). Het is in deze laatste traditie dat ik me hier situeer. Een meer fijnmazige en rigoureuze analyse van waarden en van onze emotionele hechting aan die waarden is mogelijk indien men kan weerstaan aan de bekoring om alle goede dingen samen te gooien in een 'dikke' definitie die al wat van waarde is omvat.[1] Men leert meer van een analyse van specifieke verschillen tussen begrippen dan van vage analogieën of van passe-partout definities.

Volgens mijn 'dunne' definitie kan solidariteit worden gezien als *de bereidheid om te delen met mensen in nood die we niet noodzakelijk persoonlijk kennen, maar die we als onze gelijken beschouwen op basis van een gemeenschappelijk kenmerk dat identificatie mogelijk maakt*. (Vandevelde, 2024).

Solidariteit, aldus gedefinieerd, is in eerste instantie verschillend van vriendschap. Het concept bestond al lang, maar kreeg een nieuwe betekenis in de negentiende eeuw toen het recht op arbeid werd opgeëist tijdens de Franse opstanden van 1830 en 1848. Het is de tijd van de opkomst van grote steden met anonieme interacties tussen sociale groepen, bijvoorbeeld tussen mensen die al dan niet toegang hebben tot bestaansmiddelen. Dit is de wel bekende marxistische analyse: de objectieve situatie van mensen die eenzelfde plaats innemen in de structuur van een kapitalistische maatschappij kan een bereidheid tot collectieve actie genereren tussen mensen die elkaar niet persoonlijk kennen. Wel te verstaan: de ontwikkeling van solidariteit wordt hier een mogelijkheid, geen automatisme. Het is natuurlijk niet verboden om wederzijdse hulp onder vrienden solidariteit te noemen, maar dan gaat men allicht achteloos voorbij aan de specificiteit van solidariteit, dat wil zeggen aan het wonder dat erin bestaat dat solidariteit sinds de Moderniteit in anonieme contexten kan ontluiken.

Solidariteit zoals wij het definiëren komt tot zijn recht in een maatschappij of in groepen waar men elkaar als gelijken beschouwt. In hiërarchische maatschappijen spreekt men eerder van loyauteit. In zo'n samenleving adopteert een vermogende of invloedrijke chef cliënteel en zorgt voor hen in ruil voor absolute loyauteit in alle omstandigheden. Cliëntelistische sociale verhoudingen worden vaak geassocieerd met prekapitalistische sociale verhoudingen of met maffiose organisaties, maar verrassend genoeg duiken ze ook op in onze hedendaagse

1 Voor het verschil tussen dikke en dunne definities, zie Van Parijs (1995, 29).

netwerkmaatschappij, waar informele connecties vaak het officiële discours van kansengelijkheid en meritocratie doorkruisen. Populistische leiders die wars van formele regels van goed bestuur schaamteloos hun 'vrienden' belonen met privileges knopen aan bij deze eeuwenoude manier van leiding geven. Dat is één van de gevaren verbonden met de tribalisering van onze hedendaagse maatschappij die Hans Boutellier op het einde van zijn tekst beschrijft.

Solidariteit is niet louter vrijblijvend. Ze krijgt slechts betekenis als ze tot actie leidt: een gezamenlijke inspanning om een positieve waarde te realiseren: rechtvaardigheid, het gemeenschappelijke goed, een betere wereld. Daarin verschilt solidariteit van tolerantie. De bereidheid om meningen of praktijken te gedogen die men niet lust of zelfs verafschuwt betekent precies dat men zich onthoudt van actie, geweld of dwarsliggerij, ook al is men daar wel toe geneigd.

Hoeveel opoffering is vereist om van solidariteit te kunnen spreken? Solidariteit staat haaks op onverschilligheid. In ons spontane aanvoelen behelst ze ook meer dan alleen maar woorden van medelijden voor wie door het ongeluk wordt getroffen. Ze eist echter geen heroïsche daden van zelfverloochening, zoals verzet tegen een brutale heerser of bezetter op risico van het eigen leven. Tussen die uitersten zijn er vele gradaties in solidariteit. We zetten onze verontwaardiging over onrecht en armoede om in solidariteit door politieke druk uit te oefenen op invloedrijke politici, door materiële hulp te verlenen aan slachtoffers, door de uitbouw van solidaire structuren en organisaties te ondersteunen en door correct de belastingen en sociale bijdragen te betalen die dit mogelijk maken.

Solidariteit behelst een dosis altruïsme, maar is er toch geen synoniem mee. De extreem liberale markteconoom Milton Friedman zou ooit hebben gezegd dat men iets moest doen tegen extreme armoede omdat het voor middenklassen en rijken onaangenaam is om op straat voortdurend geconfronteerd te worden met haveloze daklozen. Deze motivatie kan dan wel aanleiding geven tot vormen van altruïsme, maar ze is zodanig egocentrisch dat je haar bezwaarlijk solidair kan noemen. Hier ontbreekt elke vorm van lotsverbondenheid. Er is geen emotionele betrokkenheid bij het lot van minder fortuinlijke medemensen, geen echte bereidheid om te delen, alleen de wil om ongemak voor zichzelf te voorkomen.

2. Solidariteit en verzekering

Solidariteit verwijst naar een wij-gevoel. We zijn bereid te delen met mensen met wie we ons identificeren. Ik ben er me van bewust dat ik hiermee de lat

vrij hoog leg. Zoals bekend zijn het Belgische en het Nederlandse systeem van sociale zekerheid ten dele gebaseerd op verzekeringsmechanismen. Verstandige mensen verzekeren zich graag tegen allerlei sociale risico's uit wel begrepen eigenbelang. Ze betalen een premie en als ze geluk hebben, worden ze nettobetaler aan de verzekeringsmaatschappij. Als ze door het ongeluk getroffen worden, zullen ze een vergoeding of uitkering ontvangen en worden ze netto-ontvanger van de verzekering. Het collectieve effect van een verzekering is dus dat er ex post financiële transfers gebeuren van gelukkigen naar ongelukkigen. De motivatie om een verzekeringscontract af te sluiten is echter geen bereidheid om te delen met minder fortuinlijke mensen die zich bij de verzekering hebben aangesloten. We aanvaarden een daling van ons inkomen in ruil voor inkomenszekerheid, of in ruil voor compensatie van diverse andere risico's, maar niet omdat we anderen willen helpen. Dat laatste is misschien ooit het geval geweest in kassen van onderlinge bijstand, toen mensen uit eenzelfde wijk, kerkgemeenschap of socialistische vereniging middelen bijeenlegden, maar dat gaat niet langer op in een grootschalige gebureaucratiseerde omgeving.

Een sociale zekerheid die louter op verzekering zou zijn gebaseerd is wat libertarisch geïnspireerde republikeinen in de Verenigde Staten voorstaan. In een volstrekt vrije markt zijn mensen vrij om zich te verzekeren voor zover ze dat in hun belang achten. We weten dat vele mensen in zo'n regime uit de boot vallen. Als dit al solidariteit is, dan is ze de facto beperkt tot een elite, heel exclusief, kil en hardvochtig. De meeste Europese systemen van sociale zekerheid zijn echter veel meer inclusief. Mensen die niet of niet voldoende hebben bijgedragen, omdat ze over te weinig inkomen beschikken, omdat hun risico groter dan gemiddeld is, omdat dat risico a priori kan worden gekend of omdat ze pas recent geïmmigreerd zijn, worden toch in het systeem opgenomen. Dit is niet langer gebaseerd op het actuele eigenbelang van de verzekeringsnemers, maar veeleer op een hypothetisch eigenbelang, zoals dat door Rawls is gemodelleerd in zijn oorspronkelijke positie. Ik realiseer me dat ik zelf in de situatie van die nieuwkomers had kunnen verkeren. Of: ik had een kind kunnen hebben dat belast is met een handicap. Of nog: ik heb het nu wel goed, maar ik kan later in mijn leven in nood raken en dan zelf de solidariteit van anderen nodig hebben. Deze sterke solidariteit is niet alleen gebaseerd op welbegrepen of verlicht eigenbelang, maar ook op verbeelding, op het besef van de contingentie van onze min of meer geprivilegieerde situatie. Dit is wat ik op basis van mijn definitie solidariteit in eigenlijke zin noem, in tegenstelling tot de zwakke 'solidariteit' van een zuivere verzekering. Ze reikt ver voorbij het onmiddellijke eigenbelang en is uitdrukking van het feit dat we een heel aantal mensen die om een of

andere reden de actuariële verzekeringspremie nooit kunnen betalen toch in onze gemeenschap hebben opgenomen.

Het complexe bouwwerk van de sociale zekerheid zoals we dat in Nederland en België kennen is niet louter een ondoorzichtig economisch of bureaucratisch mechanisme. Het is een mengeling van verzekering en (sterke) solidariteit zoals ik die hier heb gedefinieerd. Dit bouwwerk ontleent een zekere stevigheid aan het feit dat het de economie stabiliseert. Het laat toe om economische schokken zoals de coronacrisis te dempen. Idealiter leidt dit tot een feedbackmechanisme: de verhoogde weerstand tegen externe schokken is niet alleen het resultaat van een solidariteit gebaseerd op lotsverbondenheid, maar draagt ook zelf bij tot een verdere versterking ervan. Dit is recent vooral zichtbaar op Europees vlak. Crisissen en bedreigingen van buiten leiden tot een bewustzijn van lotsverbondenheid en tot nieuwe vormen van coöperatie die tot voor kort ondenkbaar waren.

De gunstige systemische effecten van de institutionele solidariteit mogen ons nochtans niet blind maken voor zijn grote kwetsbaarheid. Die heeft te maken met het precaire karakter van de identificatie die aan de basis ligt van het egalitaire gemeenschapsgevoel waarvan de solidariteit uitdrukking is. Zoals David Hume ooit heeft uitgelegd, is dat vanuit moreel oogpunt vrij arbitrair. We identificeren ons het makkelijkst met mensen die ons om één of andere reden nabij zijn, met onze buren, vrienden, de bewoners van onze wijk of stad, onze taal-, volks- of landgenoten, mensen met dezelfde culturele of religieuze achtergrond. Ethici zetten nog een grote stap verder en privilegiëren het niveau van de hele mensheid. Sommigen voegen daar zelfs dieren aan toe – of dit laatste legitiem is, is een vraag die ik hier niet wil behandelen. Empirisch sociologisch onderzoek toont aan dat mensen wel degelijk bereid zijn tot echte solidariteit zoals we dat hier hebben gedefinieerd. De meeste mensen kennen ook overlappende identificaties. Het 'wij' waarmee ze zich vereenzelvigen verschuift al naar gelang de context. Toch is de cirkel van mensen met wie men bereid is te delen in grote mate beperkt. Of beter nog: we voeren hier impliciet drempels in die vanuit een zuiver ethisch perspectief niet altijd te rationaliseren zijn.

We zijn wel bereid tot humanitaire hulp aan mensen die lijden aan de andere kant van de wereld, maar we doen dat slechts mondjesmaat. We zijn vooral bereid risico's, materiële ondersteuning en dienstverlening te delen met wie we reeds huidskleur, taal, religie, nationaliteit of geschiedenis delen. Dit zijn zogenaamde ascriptieve kenmerken, zaken die onze identiteit bepalen zonder dat we ervoor hebben gekozen. Blijkbaar mobiliseren die ons makkelijker dan een utopie die we samen met anderen koesteren. Revoluties ontlenen hun gedrevenheid vaak meer aan de woede om de verdrukking

en de doden van gisteren dan aan een gemeenschappelijke toekomstvisie. Net zoals onze spontane sympathieën is een solidariteit die op identificatie steunt dus in zekere mate willekeurig. Vanuit een strikt normatief oogpunt kunnen we dit corrigeren. Hume zag reeds in de achttiende eeuw, lang voor de opkomst van massamedia de mogelijkheid van een uitbreiding van onze morele gevoeligheid – 'a natural progress of sentiments' (Hume, 1739). Ethisch gedreven militanten, politici en filosofen dragen hiertoe bij, en in sommige tijden zijn ze behoorlijk succesvol, maar soms zit de wind tegen. Dan kunnen ze maar moeilijk op tegen de spontane psychologie van massa's die handig worden bespeeld door populistische volksmenners.

3. Tribalisering

Mensen hebben spontaan zowel een neiging om zich te solidariseren als om zich te onderscheiden. Solidariteit is daarbij niet zonder meer positief. De ethische waarde van de bereidheid om te delen hangt af van het doel waarvoor men aaneensluit. Een corporatistische groep kan intern in hoge mate solidair zijn, maar kan ook scherpe stekels opzetten tegenover buitenstaanders of tegenover al wie de privileges van de groep zou kunnen bedreigen. Problematisch is dus vooral de omvang en reikwijdte van solidariteit en – voorbij de historische fasen in de evolutie van onze verzorgingsstaten zoals Hans Boutellier die uiteenzet voor Nederland – is dit niet iets wat specifiek is voor onze tijd.

Het wij-gevoel dat de solidariteit kenmerkt impliceert haast automatisch een scheiding en zelfs een tegenstelling tussen wij en zij. De makkelijkste manier om gemeenschap en solidariteit te doen ontstaan is het mobiliseren van mensen rond een vijand. Net als empathie is ook solidariteit spontaan begrensd (Walzer, 1983). Politieke filosofen en ethici argumenteren graag voor openheid en inclusiviteit, maar de ongemakkelijke waarheid is dat gemeenschapsvorming zonder enige uitsluiting moeilijk denkbaar is. Dat wil niet zeggen dat de ethische en welwillende pleidooien voor inclusiviteit naïef of onzinnig zijn. Scheidingen kunnen hard of zacht zijn. Grenzen kunnen semipermeabel worden. Maar het streven naar het uitbreiden van de cirkel van ethische bekommernis blijft precair en wordt altijd opnieuw bedreigd door demagogen die goed weten hoe ze exclusieve identiteitsvorming kunnen mobiliseren tegen mensen die als vreemd worden gecategoriseerd.

Dat is nu precies de achtergrond van de verontrustende tendens tot tribalisering die Hans Boutellier vaststelt in Nederland, maar die ook in de rest van Europa zichtbaar is. Samen met hem zoek ik graag naar elementen

van hoop met betrekking tot een solidariteit die wel strookt met algemene humanitaire waarden. Ik begin opnieuw met een conceptuele kwestie. Men kan solidariteit ook anders definiëren dan ik het heb gedaan, bijvoorbeeld als een bereidheid om te delen, die louter rationeel wordt verantwoord, puur uit ethische verplichting, los van elke identificatie, los ook van de sympathie of andere ethische gevoelens die David Hume graag wilde zien uitbreiden naar meer omvattende sociale cirkels. Men krijgt dan een zuiver normatief discours dat los staat van sociaalpsychologische realiteiten en dat zo relatief machteloos blijft.

Een andere manier om solidariteit te definiëren bestaat erin om deze waarde te verbinden met verantwoordelijk gedrag en wederzijdsheid. Dat is wat Frank Vandenbroucke doet in zijn teksten (2025). Solidariteit is hier het opnemen van wederzijdse verantwoordelijkheid en dat leidt tot een activeringsbeleid met betrekking tot werklozen, langdurig zieken en mensen die een uitkering krijgen van de bijstand. De verzorgingsstaat moet dan een sociale investeringsstaat worden. Dit kan worden gezien als een toepassing van de 'aristotelische sociaaldemocratie' die Martha Nussbaum ooit heeft verdedigd (1990). De overheid heeft de plicht om zijn burgers (of ingezetenen) toe te laten en zelfs te stimuleren om hun basiscapaciteiten te ontwikkelen en daaraan beantwoordt een verantwoordelijkheid voor de individuen en gezinnen om het beste van zichzelf te geven in werk en dienst aan anderen. Hans Boutellier spreekt in zijn tekst slechts zijdelings over individuele verantwoordelijkheid, al thematiseert hij wel de noodzaak van wederkerigheid tussen de verschillende sociale groepen, netwerken of neotribale gemeenschappen, om de verzorgingsstaat nog een toekomst te geven.

Zelf heb ik de nood aan verantwoordelijk gedrag bewust niet in mijn definitie van solidariteit geïntegreerd. Ik meen dat mensen in vele contexten wel degelijk bereidheid tot delen ontwikkelen, ook al is de wederkerigheid allesbehalve gegarandeerd. Dat betekent niet dat ik het belang van het stimuleren van persoonlijke verantwoordelijkheid voor sociaal beleid onderschat. Het is zeker zo dat solidariteit in gevaar komt als mensen het gevoel krijgen dat de begunstigden er de kantjes van af rijden en zich onttrekken aan hun verantwoordelijkheden op manieren die de goegemeente niet begrijpt. Sociale fraude door armen die een uitkering of bijstand ontvangen in combinatie met zwart werk, of door rijken die sociale ondersteuning ontvangen door het verbergen van hun reële rijkdom in een vennootschap: beide soorten praktijken ondermijnen zeer zeker de bereidheid om te delen. Omgekeerd veroveren nieuwkomers in onze landen heel makkelijk respectabiliteit als ze snel aan het werk kunnen gaan.

Tribalisering van onze maatschappij verloopt niet uitsluitend volgens etnische en nationale scheidslijnen, maar al evenzeer via afscheidingen tussen subculturen, tussen generaties, rond gender issues. Het is een realiteit die wordt versterkt door de sociale media. Dit betekent echter niet automatisch dat het potentieel voor solidariteit vermindert. Hans Boutellier wijst er terecht op dat de steun voor de welvaartsstaat, die mengeling van verzekering en sterke solidariteit, in Europa heel groot blijft. Partijen van ongeveer het hele politieke spectrum ondersteunen de verzorgingsstaat. Er zijn evenwel nuances. Bijvoorbeeld qua schandaalgevoeligheid. Mensen met rechtse gevoeligheid vinden sociale fraude vanwege uitkeringstrekkers een groot schandaal. Linksgeoriënteerde mensen daarentegen zijn verontwaardigd omdat mensen die een moreel of legaal recht op ondersteuning hebben die door bureaucratische complexiteit of uit angst voor stigmatisering toch niet krijgen. Probleem is dat er een afruil is tussen beide consideraties. Het is moeilijk om een evenwicht te vinden tussen beide bekommernissen. Hoe meer men aan fraudebestrijding doet, hoe hoger de barrières die men optrekt voor kwetsbare mensen die recht hebben op ondersteuning. En als men de regels wat meer genereus maakt, dan sluipen al snel meer vrijbuiters binnen.

Men had kunnen verwachten dat de toenemende etnische heterogenisering van de Europese maatschappijen het solidaire gehalte van de welvaartsstaten zou doen afnemen, maar, zoals elders in dit boek wordt aangetoond, is dit vooralsnog niet af te leiden uit empirische studies. De opkomst van populistische en radicaal rechtse partijen heeft wel tot effect dat de grenzen rond Fort Europa steeds hoger worden opgetrokken. Er is een wedloop gaande tussen verschillende landen om zich zo onvriendelijk en ongastvrij mogelijk op te stellen ten aanzien van migranten en vluchtelingen. Solidariteit voor insiders en hardvochtigheid voor outsiders: er is veel overtuigingskracht nodig om die tweedeling minder scherp te maken. Het bewustzijn van de noodzaak om nieuwkomers binnen te laten om ons sociaal model overeind te houden kan hierbij helpen. Welbegrepen eigenbelang kan helpen om solidariteit te ondersteunen. Wellicht moeten we onze hoop ook minder stellen op moraliserende preken dan op gedeelde praktijken. Als mensen in lokale gemeenschappen, op de werkvloer, in de scholen van hun kinderen, in sportclubs meer met elkaar in contact komen, dan zal dat wel niet altijd, maar toch meestal ook de verbondenheid tussen sociale groepen stimuleren en zo ook het draagvlak voor een solidaire verzorgingsstaat vergroten. Ik onderschrijf hiermee de conclusie van Hans Bouttelier.

In de Verenigde Staten heeft een aanzienlijk deel van de bevolking zich afgekeerd van de idee van een herverdelende welvaartsstaat. Volgens de economen Alesina en Glaeser komt dat in grote mate omdat de onderklasse

ginds vanuit min of meer racistische drijfveren niet als 'van ons' wordt beschouwd (Alesina & Glaeser, 2004). In Europa is dit gevaar er ook. De kloof tussen insiders en outsiders loopt niet alleen langs de buitengrenzen van de EU. Ze komt tot uitdrukking in een discours waarbij sommige politici en opiniemakers werklozen, langdurig zieken en kwetsbare mensen impliciet of expliciet bestempelen als profiteurs of vrijbuiters en het toont zich in een meer en meer restrictief migratiebeleid. De belangrijkste bedreiging van de verzorgingsstaat lijkt minder te liggen in het afkalven van zijn legitimiteit bij de bevolking zelf, dan wel in het behoud van zijn inclusiviteit, in de sluipende tribalisering of vernetwerking van de maatschappij dus. Hierbij spelen externe factoren een grote rol. Sociale (en ecologische) uitgaven worden recent verdrongen door bewapeningsuitgaven. Europa – en bij uitbreiding het Westen – is niet langer het centrum van de wereld. Daarmee is de greep van de nationale politiek op de levensvoorwaarden van zijn burgers afgenomen. De effecten van deze nieuwe constellatie zijn moeilijk voorspelbaar. In crisissituaties vindt Europa soms een samenhorigheid die voorheen ondenkbaar was, maar als onder de bevolking in toenemende mate hardvochtigheid het gaat halen op identificatie met minder fortuinlijke mensen die niet dadelijk als behorend tot de eigen groep worden gepercipieerd, dan riskeert dat op de duur het draagvlak voor een beschermende en herverdelende voorzienigheidsstaat te ondergraven.

Referenties

Alesina, R., & E. Glaeser, E. (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford: Oxford University Press.

Berlin, I (1953). *The Hedgehog and the Fox: An Essay on Tolstoy's View of History*. Londen: Weidenfeld & Nicholson.

Hume, D. (1739). *A Treatise of Human Nature*, Londen.

Nussbaum, M. (1990). 'Aristotelian Social Democracy'. In R.B. Douglas, G. Mara & H. Richardson (red.), *Liberalism and the Good*. New York: Routledge, 203-252.

Plato (1999). *De staat*, in X. De Win (red.), *Verzameld werk*, Vol. 2, Antwerpen: De Nederlandse Boekhandel.

Van Parijs, Ph. (1995). *Sauver la solidarité*, Parijs: Le Cerf.

Vandenbroucke, F. (2025). *Responsibility and the Demands of Solidarity: Defending the Welfare State in Hard Times*, Oxford: Sydney Ball Lecture.

Vandevelde, A. (2024). 'The Concept of Solidarity: A Humean Perspective'. *Critical Horizons*, 25(1), 50-62.

Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, New York: Basic Books.

DEEL 3

Nieuwe risico's, nieuwe uitdagingen

7. Duurzaamheid en sociaal beleid: sociaalecologische risico's en de toekomst van de verzorgingsstaat

Romke van der Veen

Samenvatting

Dit hoofdstuk handelt over ecologische en klimaatrisico's en de gevolgen daarvan voor het stelsel van sociale zekerheid. Drie vragen komen aan de orde: zijn ecologische en klimaatrisico's sociale risico's; indien ja, wat betekent dat dan voor de verzorgingsstaat, de sociale zekerheid in het bijzonder; en in hoeverre is het huidige Nederlandse stelsel van sociale zekerheid ingericht op het omgaan met dergelijke risico's? Alvorens deze vragen op te pakken wordt een schets gegeven van de ontwikkeling van de Nederlandse sociale zekerheid in de afgelopen decennia. Die heeft geleid tot een hoge arbeidsparticipatie maar ook tot dualisering op de arbeidsmarkt en tot een dalende bescherming van werkenden tegen sociale risico's. Ecologische en klimaatrisico's worden vervolgens getypeerd als nieuwe sociale risico's. Zij hebben gevolgen voor de klassieke sociale risico's van werkloosheid, ziekte en armoede. Zij vergroten deze risico's, waaieren breder uit en resulteren in een andere verdeling van de risico's. In deze zin zijn ze nieuw. Hierna wordt stilgestaan bij de vraag hoe omgegaan kan worden met de collectieve bescherming tegen wat vervolgens sociaalecologische risico's wordt genoemd. Daarvoor wordt eerst aandacht gegeven aan het denken over een duurzame verzorgingsstaat. In de verschillende benaderingen van *sustainable welfare* wordt grote nadruk gelegd op de positieve synergie tussen klimaatbeleid en sociaal beleid. Die is betwijfelbaar. Vervolgens wordt stilgestaan bij de transitie naar een duurzame verzorgingsstaat. Dit is een uitermate complex proces waarin een nieuwe doelstelling aan het sociaal beleid wordt toegevoegd (duurzaamheid), waarbij rekening gehouden moet worden met verleden, heden en toekomst en waarbij verschillende beginselen in het spel zijn en vele gedragsgevolgen een rol spelen. Tegelijkertijd is duidelijk dat een rechtvaardige transitie voorwaardelijk is aan draagvlak voor sociaalecologisch beleid. Aan de hand van twee voorbeelden, sociale zekerheid en de coronacrisis enerzijds en energiearmoede en de Oekraïne-oorlog anderzijds, worden de ins- en outs en de haken en ogen van sociaalecologisch beleid verder verkend.

Dit artikel rondt af met de conclusie dat de Nederlandse verzorgingsstaat onvoldoende lijkt te zijn toegerust op een meer duurzame toekomst.

1. Inleiding

In dit artikel sta ik stil bij ecologische en klimaatrisico's en stel ik de vraag in hoeverre dit sociale risico's zijn en in hoeverre en op welke wijze daar in het stelsel van sociale zekerheid rekening mee moet en kan worden gehouden. Ik plaats deze vragen in een bredere discussie over de ontwikkeling van het (Nederlandse) stelsel van sociale zekerheid en de verzorgingsstaat. Dat betreft dan de vraag in hoeverre het stelsel de sociale risico's die burgers lopen 'dekt' en de vraag of de wijze waarop dat gebeurt zich leent voor toepassing op eventuele nieuwe sociaalecologische risico's. Ik geef eerst een korte schets van de ontwikkelingen in Nederland. Ik laat zien hoe met een aantal fundamentele dilemma's die spelen in de vormgeving van het socialezekerheidsbeleid is omgegaan en wat daarvan de gevolgen zijn voor de dekking van de sociale risico's die burgers lopen. Vervolgens sta ik stil bij de vraag wat ecologische of klimaatrisico's zijn en in hoeverre het hier gaat om een nieuw sociaal risico waarmee we in het sociaaleconomisch beleid rekening zouden moet houden, en als we dat dan doen, wat dat betekent voor de verzorgingsstaat en meer in het bijzonder voor het sociale zekerheidsbeleid.

2. Beheersing, activering en sociale investering. De ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid in Nederland[1]

De problemen van beheersbaarheid die speelden in de Nederlandse verzorgingsstaat in de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn bepalend geweest voor de richting die het socialezekerheidsbeleid vanaf de jaren negentig heeft genomen (Van der Veen, 2023). Deze problemen betroffen een hoog en stijgend beroep op de sociale zekerheid, met name de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, hoge werkloosheid en een geringe arbeidsparticipatie. In reactie hierop vond een grote herschikking van verantwoordelijkheden plaats, waarbij de overheid, nadat de stofwolken van vele jaren van reorganisatie waren neergedaald, uiteindelijk een grotere rol

1 Deze en de volgende paragraaf zijn gebaseerd op en ontleend aan: Van der Veen (2025).

kreeg in de uitvoering en het toezicht, de sociale partners – werkgevers- en werknemersorganisaties – op grotere afstand van de uitvoering kwamen te staan, marktpartijen een rol kregen in de uitvoering, werkgevers en werknemers een groter risico te dragen kregen en tot slot ook de regelgeving werd aangescherpt.

Deze veranderingen in de organisatie van de uitvoering gingen samen met een al eerder aangevangen herwaardering van arbeidsparticipatie als doel van het beleid. Dit leidde tot afspraken waarin een ruil tussen loonmatiging en arbeidstijdverkorting plaatsvond (Visser & Hemerijck, 1997), tot een sterke groei van deeltijdarbeid (Visser, 1999) en tot meer ruimte voor flexibele arbeidsrelaties (Houwing, 2010). Het idee was dat het behoud van de verzorgingsstaat gediend was bij een hoge arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen, omdat zo het beste de bestaanszekerheid van burgers gegarandeerd kon worden. Voor hen die werken via het loon dat met werk wordt verdiend, voor hen die een beroep op een uitkering moeten doen via een stevig fiscaal draagvlak voor de sociale zekerheid. Rond de eeuwwisseling werd het hierop verder voortbouwende idee van sociale investering (Cantillon, 2016; Hemerijck, 2013) in plaats van of in aanvulling op sociale bescherming als grondslag voor het sociaaleconomisch beleid steeds dominanter, onder andere als rode draad in het gedachtengoed van de Europese Unie.[2]

Herschikking van verantwoordelijkheden was een belangrijk onderdeel van alle beleid gericht op het beheersbaar maken van de verzorgingsstaat. Dat raakte alle actoren. Van de burger werd een actieve en coöperatieve houding verwacht. De beleidsinzet gericht op bescherming, activering en investering diende weerspiegeld te worden in het gedrag van de burger. Dit

2 In de jaren tachtig kreeg de gedachte van de activerende verzorgingsstaat in Nederland geleidelijk vorm (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1987; 1990). Aanvankelijk richtte die zich sterk op activerend arbeidsmarktbeleid dat tot doel had de arbeidsparticipatie te verhogen. Geleidelijk ontwikkelde het denken over dit beleid zich naar een breder instrument: sociale investering. (Hemerijck, 2013). Sociale investering richt zich op het omgaan met nieuwe risico's door mensen, organisaties en gemeenschappen hiertoe beter uit te rusten. Het gaat dan om activerend arbeidsmarktbeleid, maar ook om kinderopvang, een leven lang leren, het afstemmen van werk en privé, brede verlofregelingen en meer (Cantillon, 2016: 49). Dergelijke sociale voorzieningen moeten de capaciteiten en mogelijkheden van burgers en gemeenschappen vergroten en komt ook tegemoet aan de 'behoeften' op de arbeidsmarkt (Iversen & Soskice, 2015). Het idee van sociale investering, zoals dat bijvoorbeeld door Esping-Andersen (2002) is gepropageerd, is dat sociale investering naast sociale bescherming staat, niet dat dit ervoor in de plaats komt. Tezamen vormen zij het fundament van een moderne verzorgingsstaat. Cantillon (2016: 57-59) laat zien dat in alle Europese verzorgingsstaten sociale investering vorm krijgt en tot nieuwe uitgaven leidt en ook dat zich gelijktijdig een daling in uitgaven voor klassieke vormen van sociale bescherming voordoet, zeker in Nederland.

was niet alleen voorwaardelijk voor het welslagen van het beleid, maar ook noodzakelijk voor het draagvlak daarvoor. Solidariteit is wederkerig. Ook van werkgevers werd een actieve bijdrage aan bescherming en sociale investering gevraagd. Dat vertaalde zich in nauw omschreven verplichtingen in bijvoorbeeld de Poortwachtersregeling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid.

De overheid speelt dus een grote rol in deze ontwikkelingen. Zij is de regisseur in de zin dat ze de spelregels vaststelt en de rollen verdeelt, maar ze is deels ook zelf een acteur, centraal en decentraal. Zo is een oorspronkelijk corporatistisch georganiseerd veld ontvlochten en deels verstatelijkt. De overheid stuurt met regels maar ook met financiële prikkels. Risico's en verantwoordelijkheden worden deels teruggelegd bij de maatschappelijke actoren die deze risico's kunnen beheersen. Een grotere rol voor marktpartijen is onderdeel van dit proces.

Het doel van deze ontwikkelingen is in mijn ogen niet minder staat en meer markt – wat wordt genoemd residualisering – maar juist het streven om een universele verzorgingsstaat overeind te houden (in tegenstelling tot Woltring, 2024, 152). Dit door collectieve verantwoordelijkheid voor de bescherming tegen de risico's van de markt in stand te houden, door publieke arrangementen beheersbaarder maken en door het gedrag van actoren te sturen in de richting van collectief gewenste uitkomsten: (arbeids) participatie en sociale verantwoordelijkheid. Of het ook gelukt is om een beheersbare en gemoderniseerde universele verzorgingsstaat overeind te houden, daarover later.

3. De schaduwzijden van beheersing, selectiviteit, strenge handhaving en marktwerking

De resultaten van deze ontwikkelingen in Nederland zijn niet direct negatief. Het beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen is gedaald en het aantal mensen dat werkt naast een arbeidsongeschiktheidsuitkering is gegroeid. Anno 2024 werkt ongeveer 50 procent van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 2024). Met de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 (een verplichte verzekering voor alle Nederlanders met een acceptatieplicht voor verzekeraars en een omvangrijk basispakket) is de solidariteit tussen rijk en arm, gezond en ziek, oud en jong toegenomen en ook hier zijn de resultaten niet direct slecht te noemen. De zogenaamde *unmet medical need* is in Nederland in vergelijking met andere landen laag en de gemiddelde duur van verblijf in een ziekenhuis ook (OECD, 2023, 103). De verzorgingsstaatarrangementen

zijn nog steeds sterk herverdelend (van rijk naar arm) en resulteren in een relatief geringe inkomensongelijkheid en ook in de laagste armoedecijfers onder ouderen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023, 37-39).[3]

De pogingen om in het beleid de beheersbaarheid van de verzorgingsstaat te vergroten en tegelijkertijd het universele karakter van de verzorgingsstaat overeind te houden, zoals hiervoor kort beschreven, brengen een aantal lastige keuzes met zich mee. De eerste betreft de omgang met negatieve effecten van de sociale bescherming enerzijds en activering anderzijds (Hirsch Ballin, Haspers, Knottnerus & Vinke, 2021). De negatieve gevolgen van de gemaakte keuzes worden vooral zichtbaar aan de onderkant van de arbeidsmarkt en bij lagergeschoolden. Daar is de participatiegraad lager (Cantillon, 2016, 71) en vinden we werkende armen (Cantillon, 2016, 79; Sociaal-Economische Raad, 2021). Voor Nederland heeft dat vooral veel te maken met de mate waarin en de wijze waarop flexibilisering van de arbeidsrelaties heeft plaatsgevonden, maar ook met de afname van het niveau van sociale bescherming.

Anno 2024 heeft Nederland een van de meest flexibele arbeidsmarkten in Europa: 40 procent van de werkenden heeft een flexibele arbeidsrelatie (Van der Veen, 2023). Door concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen verschillende contractvormen, resulteert flexibilisering in een lager niveau van werk- en inkomenszekerheid[4] voor alle werkenden (Commissie Regulering van Werk, 2020, 26; Vrooman, 2016, 13).

Activering heeft in Nederland verder vooral vorm gekregen in beperking van de sociale bescherming. Uitkeringen zijn achtergebleven bij het gemiddelde inkomen (Cantillon, 2016, 75; Commissie sociaal minimum, 2023) en de bescherming die zij bieden is ook verminderd (gemeten in voorwaarden, hoogte en duur van de uitkering; Vrooman, 2016, 8-10). De inperking van de sociale bescherming werd aanvankelijk gecompenseerd door een stijging van de uitgaven voor activerend arbeidsmarktbeleid, met

3 De inkomensongelijkheid in Nederland, gemeten in de Gini-coëfficiënt, laat een redelijk stabiele en in vergelijkend perspectief redelijk gelijke verdeling van het inkomen zien. Dat wordt anders als we niet naar individuen kijken of wanneer we vermogens in de analyse betrekken. Dan worden de verschillen – op huishoudensniveau – veel groter. Maar dan moeten we in Nederland ook rekening houden met het pensioeninkomen, dat collectief is gespaard en in de pensioenfondsen is opgeslagen – een aanzienlijk vermogen van meer dan 1.500 miljard euro – en dat gebeurt meestal niet. Als we dat wel doen neemt de ongelijkheid in vermogen weer aanmerkelijk af. Desalniettemin lijkt de vermogensongelijkheid in combinatie met de ontoegankelijkheid van de woningmarkt de ongelijkheid wel verder te vergroten.

4 Vrooman (2016: 10) constateert in 2016 een daling van 34 procent in de inkomenszekerheid van de beroepsbevolking sinds 1980, maar wanneer we naar de bevolking van 18+ kijken resteert een daling van 10 procent vanwege de positieve tendens bij ouderen (65+).

name het re-integratiebeleid (Centraal Planbureau, 2016, 163-165) Dat beleid is echter kostbaar (SEO, 2010) en laat pas op langere termijn resultaten zien (SEO, 2013). Onzekerheid over de effectiviteit van het re-integratiebeleid en de hoge kosten van sociale werkvoorziening, die daar onderdeel van was, leidde tot een daling van de budgetten voor re-integratie, tot afschaffing van de sociale werkvoorziening en tot invoering van de Participatiewet. In de Participatiewet heeft activering vooral vorm gekregen in verplichtingen en is er bezuinigd op re-integratiebudgetten (Commissie sociaal minimum, 2023, 37).

Opvallend is dat de inzet op sociale investering zeer beperkt is. In het arbeidsmarktbeleid blijft, zoals geïllustreerd, al langer de aandacht voor sociale investering achter. Dat zien we in afname van de inzet op re-integratie, maar bijvoorbeeld ook in de volatiliteit van scholingsbudgetten voor werkenden of in de achterblijvende ontwikkeling van de infrastructuur voor arbeidsmarktdienstverlening.

Het tweede lastige keuzeprobleem betreft de mate selectiviteit van beleid. Dit raakt aan de vraag hoe in beleid rekening kan worden gehouden met het bestaan van groepen burgers met verschillende draagkracht, hoe kwetsbare burgers het best beschermd kunnen worden en hoe tegelijkertijd het brede, universele karakter van de verzorgingsstaat in stand kan blijven. Dit moet zodanig gebeuren dat de arrangementen beheersbaar blijven. Selectieve regelingen spelen in het domein van het inkomens- en socialezekerheidsbeleid een belangrijke rol. De sociale verzekeringen en het minimuminkomen zijn geïndividualiseerd, maar de draagkracht van mensen is afhankelijk van de aard en omvang van het huishouden. Er is daarom een uitgebreid systeem van selectieve, inkomensaanvullende regelingen ontstaan: toeslagen en voorzieningen.

Aan selectieve regelingen zitten een hoop haken en ogen (Marchal & Marx, 2024, 115-180; zie ook: Watts & Fitzpatrick, 2018). Er is veel informatie nodig om ze uit te kunnen voeren, ze vragen om veel administratieve controles, ze kunnen door de incentives die ze onvermijdelijk in het leven roepen ongewenste effecten produceren – de zogenaamde armoedeval – en er is vaak sprake van een behoorlijk hoge mate van niet-gebruik (mensen die er wel recht op hebben, maar er geen gebruik van maken) onder andere omdat gebruik afhankelijk is van het feit of mensen een aanvraag doen of bekend zijn bij de uitvoerder. Naast deze 'technische' haken en ogen aan selectief beleid is er ook een gedragswetenschappelijk probleem: vaak vragen selectieve regelingen veel van mensen. Ze moeten een aanvraag doen, informatie aanleveren, afspraken nakomen, hun rechten en plichten kennen. Dit vraagt om 'doenvermogen' (Wetenschappelijke Raad voor het

Regeringsbeleid, 2017). We weten inmiddels dat mensen die in stressvolle situaties verkeren doorgaans minder doenvermogen bezitten. (ook: Tiemeijer, 2022) Ook dit resulteert in niet-gebruik.

Het derde keuzevraagstuk betreft de uitvoering en handhaving van beleid. In de uitvoering en handhaving is de afgelopen decennia eenzijdig en sterker dan passend bij de doelstellingen van het beleid gekozen voor *managerial control*, rechtmatigheid en efficiency (zie ook Koppenjan, 2024; Hennephof & Van der Torre 2024). Dat heeft zich vertaald in gedetailleerde aansturing van de uitvoering, in overvloedige verantwoording, in inperking van de beslissingsruimte van uitvoerders (en decentrale overheden), in (te) krappe budgetten voor uitvoeringsorganisaties, in een afstandelijke, risicogerichte handhaving en in strenge fraudebestrijding. Deze focus in de uitvoering botst met de doelstellingen van activering, sociale investering en het bevorderen van sociale verantwoordelijkheid. Dat zijn doelstellingen die niet eenvoudig vertaald kunnen worden in een bedrag per maand of een eenduidig of uniform te definiëren sociaal recht, maar die pas inhoud krijgen als rekening gehouden wordt met de capaciteiten van burgers en in afstemming met de sociale omgeving waarin burgers leven. Dat vraagt vervolgens om een uitvoering die gedecentraliseerd is – een kleinere afstand tot de burger en meer informatie om te beslissen –, die beslissingsruimte geeft aan professionals – want geen uniform te definiëren resultaat – en die gericht is op het benutten en zo nodig versterken van de capaciteiten van burgers. De Nationale Ombudsman (2017) schetst de negatieve gevolgen van de strenge wijze van handhaving en uitvoering die met de Fraudewet van 2012 dominant is geworden. De overheid stelt hoge eisen aan de administratieve vaardigheden van burgers en wanneer burgers die niet bezitten biedt ze vervolgens geen vangnet. Maatwerk wordt niet geboden en contacten zijn vaak digitaal. En wanneer overheden terugvorderen komen burgers vaak nog verder in de problemen.

Het laatste keuzevraagstuk betreft marktwerking, of beter geformuleerd: de ruimte die de overheid laat aan de betrokken partijen op een beleidsterrein; naast marktpartijen gaat het dan ook over decentrale overheden. De gedachte hierachter is dat het optreden van partijen 'beheerst' kan worden door òf de werking van de markt òf het lokaal ter beschikking gestelde budget, maar ook dat zij beter in staat zijn om het beleid uit te voeren omdat zij dichter bij de burger staan.

Voor het welslagen van een dergelijke aanpak moet duidelijk zijn wat de regietaak van de centrale overheid omvat en welke vrijheid zij kan laten aan marktpartijen of decentrale overheden. Dat vraagt om een goed begrip van de werking van deze processen, en die was en is nog steeds beperkt.

Gaandeweg moest geleerd worden en dat leerproces lijdt, onder andere, onder het feit dat marktwerking in het publieke domein omstreden is. De discussie wordt dan al gauw in termen van meer of minder marktwerking gevoerd en gaat dan niet meer over de vraag hoe de regie over die markt eruit zou moeten zien.

Gelijksoortige problemen spelen bij decentralisatie naar gemeenten. Gemeenten worden geacht beheerst om te gaan met het ter beschikking gestelde budget en tegelijkertijd in staat te zijn om beter te kunnen beoordelen welke noden burgers hebben en om het recht van burgers op voorzieningen inhoud te geven. De centrale overheid moet daarvoor een budget vaststellen en verdelen en de gemeentelijke overheid moet een voor de taak geëigende uitvoeringsorganisatie optuigen en de verdeling van haar budget over verschillende taken bewaken. De centrale spanning die hierbij speelt betreft de hoogte van het budget in relatie tot de vrijheid die gemeenten wordt gelaten. Dit vraagt om een verdeelsystematiek, waarin gemeenten een budget krijgen dat is afgestemd op de plaatselijke noden en om inzicht in de omvang van die plaatselijke noden. Voorwaar een lastige opgave, die op gespannen voet staat met het vooraf inboeken van bezuinigingen bij decentralisatie – de zogenaamde efficiencykorting – en met het begrenzen van de beoordelingsruimte van gemeenten. Dit resulteert in een hoge verantwoordingslast en het beperken van de professionele ruimte (Bredewold et al., 2018).

De inzet van decentralisatie naar de markt of naar decentrale overheden als instrument ter beheersing en tegelijkertijd als instrument om een meer doelgerichte uitvoering te bewerkstellingen brengt voor de regievoerende centrale overheid belangrijke taken met zich mee – bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de informatie-infrastructuur – en staat op gespannen voet met de voor een doelgerichte uitvoering van beleid noodzakelijke samenwerking tussen verschillende partijen. Voor beide zaken geldt nu dat ze niet goed geregeld zijn en dat dat voor veel problemen zorgt.

4. Een tussentijdse conclusie: sociale bescherming in Nederland anno 2025

De hiervoor kort geschetste ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid in Nederland in de laatste drie decennia is ingegeven door een dominant streven naar kostenbeheersing. De hiermee gepaard gaande (her)verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende actoren is zodanig dat dat geacht wordt bij te dragen aan het activerende karakter van het stelsel van sociale

zekerheid. In dit stelsel worden een aantal dilemma's zichtbaar: bescherming versus activering; universaliteit versus selectiviteit; centraal versus decentraal en markt versus staat. Het beleid poogt in deze dilemma's dusdanige keuzen te maken dat een breed en adequaat stelsel van sociale zekerheid overeind blijft.

De resultaten van een aldus samengesteld stelsel van sociale zekerheid zijn echter dubbel. Er is sprake van een dualisering van de sociale bescherming in Nederland tussen (een deel van de) zzp'ers en flexibel werkenden en werknemers die verzekerd zijn via het stelsel van sociale verzekeringen. In de tweede plaats valt de afname van de sociale bescherming op. Die doet zich over de hele breedte van het stelsel voor, maar vooral bij hen die afhankelijk zijn (worden) van de Participatiewet en bij werkende armen. Verder valt de hoge arbeidsparticipatie op. Die compenseert de afname van de sociale bescherming via het stelsel van sociale zekerheid, maar slechts ten dele. Dat laatste omdat de hoge arbeidsparticipatie mede is bewerkstelligd door een vergaande flexibilisering van de arbeidsmarkt waarbij de zekerheid van flexibel werkenden is afgenomen. Op huishoudensniveau is er wel duidelijk sprake van compensatie, met name daar waar binnen een huishouden flexibel werk en een vast contract worden gecombineerd. Ook valt op dat activering en sociale investering wel als beleidsdoelen worden beleden, maar dat er in de praktijk van de uitvoering weinig aan wordt gedaan. Er is zelfs sprake van een afname van investeringen in activering. Ten slotte spelen, ondanks het nagestreefde universele karakter van het stelsel, toeslagen een belangrijke rol in de sociale bescherming van de kwetsbaarste groepen. Dit is mede het gevolg van de dualisering in en afname van sociale bescherming. Het niet-gebruik van toeslagen is om verschillende redenen omvangrijk, waardoor de toeslagensystematiek niet aan de gestelde doelen voldoet.

Tot zover een schets van de wederwaardigheden van het sociaal beleid in de Nederlandse verzorgingsstaat gedurende de afgelopen decennia. In het vervolg van dit hoofdstuk richten we onze blik vooruit en kijken we naar ecologische en klimaatproblemen en vragen we ons af wat die betekenen voor de sociale risico's die mensen lopen, hoe met die risico's omgegaan kan worden en in hoeverre het stelsel van sociale zekerheid daar een rol in kan spelen. Aan het eind van dit hoofdstuk keren we terug naar de discussie over de verzorgingsstaat met de vraag of en hoe aan eventueel nieuwe sociaalecologische risico's het hoofd geboden kan worden via de arrangementen van de verzorgingsstaat en of de Nederlandse verzorgingsstaat anno 2025 zich daartoe leent.

5. Ecologische en klimaatrisico's als sociale risico's

Het stelsel van sociale zekerheid, dat de klassieke sociale risico's van werkloosheid, ziekte en ouderdom dekt, is (mede) ontstaan in reactie op de ontwikkeling van een industriële economie. In Nederland ontstond geleidelijk een corporatistisch stelsel waarin de sociale partners een belangrijke rol hadden in zowel het beleid als de uitvoering en waar de overheid de noodzakelijke randvoorwaarden zoals bijvoorbeeld de verzekeringsplicht voor haar rekening nam.

In reactie op processen van maatschappelijke individualisering en post-industrialisering is vanaf het laatste kwart van de vorige eeuw de aard van sociale risico's veranderd. Er ontstonden 'nieuwe sociale risico's' die aanleiding gaven om een meer activerend stelsel van sociale zekerheid vorm te geven, met bijzondere aandacht voor de sociale rechten en kansen van vrouwen en voor mensen met geringe kansen in een meer op diensten georiënteerde arbeidsmarkt. Deze overgang ging gepaard met een grotere aandacht voor de beheersbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid. Hierdoor veranderde de verantwoordelijkheidsverdeling: de staat kreeg een grotere verantwoordelijkheid voor de uitvoering, de sociale partners werden beleidsmatig, maar vooral in het bestuur en de uitvoering op afstand gezet en de markt kreeg een rol toebedeeld in de uitvoering. Ook dit leidde tot nieuwe sociale risico's, maar dan vooral bij hen die over onvoldoende vaardigheden beschikken om hun sociale rechten te verwerkelijken in een stelsel dat veel inzet, aandacht en verantwoording vraagt van mensen die een beroep doen op het stelsel van sociale zekerheid (Benda, Fenger, Koster & Van der Veen, 2017).

In 'Defining, Operationalizing and Classifying Socio-ecological Risks' stellen Mandelli, Beaussier, Chevalier en Bonoli (2024) dat zich een nieuwe, derde 'golf' van sociale risico's aandient als gevolg van toenemende milieuproblemen en als gevolg van een toename van milieubeleid. In hun paper onderzoeken zij wat de aard van deze risico's is, daarbij gebruikmakend van de benadering van sociale risico's. Alvorens stil te kunnen staan bij de vraag wat de betekenis is van deze derde golf van sociale risico's voor het sociale beleid is het volgens hen eerst nodig deze risico's beter te duiden. In het huidige debat over *sustainable welfare* worden deze risico's niet goed gedefinieerd en doordacht (Mandelli, Beaussier, Chevalier & Bonoli, 2024, 3).[5]

5 In het vervolg van dit hoofdstuk gaat het over de gevolgen van milieurisico's, het sociale karakter van die risico's en de vraag of de gevolgen van die nieuwe sociale risico's vragen om dekking via de verzorgingsstaat en in het bijzonder via het stelsel van sociale zekerheid. Ik ga

Zij onderzoeken het sociale karakter van milieurisico's aan de hand van een literatuurreview. Milieurisico's zijn sociale risico's in de zin dat de gevolgen ervan (gevaren en kosten) de levenskansen van mensen aantasten en dat ze het product zijn van de sociaaleconomische inrichting van de samenleving en daarmee buiten de controle van het individu vallen. Net als bij de klassieke 'oude' risico's gaat het om negatieve effecten op gezondheid, levensduur, inkomen, werkzekerheid en maatschappelijke participatie. Zij concluderen dat milieurisico's *manufactured risks* (Giddens, 1999) zijn, sociaal in hun oorzaken en gevolgen, en dat ze samenhangen met processen van technologische ontwikkeling en de sociaaleconomische neerslag daarvan. Milieurisico's vergroten de klassieke risico's van ziekte, werkloosheid en armoede of leiden tot een andere verdeling ervan, net als de nieuwe sociale risico's van de tweede golf dat deden. De kwetsbaarheid voor milieurisico's is sociaal ongelijk verdeeld en dat geldt ook voor de gevolgen van het milieubeleid zelf. Mandelli, Beaussier, Chevalier en Bonoli spreken daarom over *socio-ecological risks* die zij omschrijven als: '… significant changes in the magnitude and/or distribution of social risks, which occur directly because of climate change or other environmental hazards, and/or indirectly due to the distributive effects of environmental policies' (Mandelli, Beaussier, Chevalier & Bonoli, 2024, 17).

De mate waarin mensen geconfronteerd worden met *directe* milieurisico's heeft te maken met blootstelling eraan en de reeds bestaande kwetsbaarheid van mensen. De effecten van *indirecte* milieurisico's – de (distributieve) gevolgen van milieubeleid – worden vooral bepaald door de afhankelijkheid van mensen van de zaken die door dat milieubeleid worden beïnvloed (energieconsumptie, autogebruik, maar ook werkzaam zijn in een milieubelastende sector) en uiteraard versterkt of verzwakt door de bestaande sociaaleconomische kwetsbaarheid van mensen (Mandelli, Beaussier, Chevalier & Bonoli, 2024, 18-19) Mandelli et al. stellen dat inmiddels duidelijk is dat de gevolgen van milieubeleid, of van de transitie naar een meer duurzame economie, groot kunnen zijn.

Op basis van een review van de (relatief beperkte) literatuur geven Mandelli, Beaussier, Chevalier en Bonoli een overzicht van de te onderscheiden directe en indirecte sociaalecologische risico's en de gevolgen ervan voor inkomen, werk, wonen, mobiliteit, voeding, gezondheid en sociale uitsluiting. In schema:

in de discussie over hoe om te gaan met deze risico's niet in op de vraag of dergelijke risico's überhaupt bestaan en hoe groot ze zijn; dat is een andere tak van wetenschapsbeoefening. Ik ga er in dit hoofdstuk vanuit dat ze bestaan en vraag me vervolgens af hoe ze zich manifesteren en hoe we ermee om kunnen gaan.

TAXONOMIE VAN DIRECTE EN INDIRECTE SOCIAAL-ECOLOGISCHE RISICO'S			
directe risico's		**indirecte risico's**	
risico	**gevolg**	**risico**	**gevolg**
financiële blootstelling aan milieurisico's	verlies aan inkomen en vermogen; onvermogen om de kosten van omgaan met het risico te dragen	afhankelijkheid van milieubelastende consumptie	verlies aan inkomen of vermogen om de kosten van milieubeleid te dragen maakt consumptie duurder en minder toegankelijk
werken in een milieubelastende sector	werkonzekerheid, werkloosheid en gedwongen migratie	afhankelijkheid van milieubelastend werk	werkonzekerheid, werkloosheid en gedwongen migratie t.g.v. milieubeleid
wonen in een huis blootgesteld aan milieurisico's	verlies en schade aan de woning en daarin geïnvesteerd vermogen	afhankelijkheid van milieubelastende huisvesting	stijgende woonlasten t.g.v. milieubeleid
voor mobiliteit afhankelijk zijn van infrastructuur en middelen blootgesteld aan milieurisico's	schade aan publieke en private transportmiddelen en infrastructuur; onbetaalbaarheid of ontoegankelijkheid van transport	afhankelijkheid van milieubelastend transport en infrastructuur	stijgende kosten voor mobiliteit t.g.v. milieubeleid
afhankelijk zijn van voedselketens blootgesteld aan milieurisico's	onbetaalbaarheid of ontoegankelijkheid van voeding	afhankelijkheid van milieubelastend voedsel	stijgende kosten van voeding t.g.v. milieubeleid
fysiek en mentaal blootgesteld zijn aan milieurisico's	ongevallen, ziekte en overlijden; overbelasting van het zorgsysteem	afhankelijkheid van milieubelastende zorg[6]	Stijgende kosten en ontoegankelijkheid van het zorgsysteem t.g.v. milieubeleid in de zorg
een sociaal netwerk hebben dat is blootgesteld aan milieurisico's	onvermogen om te participeren; gebrek aan steun om met het risico om te gaan	afhankelijkheid van milieubelastende sociale activiteiten	onmogelijkheid om te participeren t.g.v. milieubeleid

6 De categorie indirecte risico's met betrekking tot zorg is door Mandelli et al. niet ingevuld. Daar is weinig literatuur over, maar recent is er in Nederland een advies uitgebracht aan de Tweede Kamer dat onder andere over dit risico handelt. Naast milieurisico's gaat het advies ook over het omgaan met een krappe arbeidsmarkt. Voor het advies is ook een poging gedaan om de internationale literatuur en de eventuele omgang met indirecte milieurisico's in andere landen in kaart te brengen. De conclusie is dat die literatuur er nauwelijks is en dat in nog geen enkel land in het systeem al beleid wordt gevoerd met betrekking tot de omgang met indirecte milieurisico's. Zie: Zorginstituut Nederland, Arbeidsinzet en duurzaamheid als criteria bij keuzen in de zorg. Een advies over uitwerking en weging. Diemen 2025.

De auteurs benadrukken dat dit een voorlopig en niet-uitputtend overzicht is. Belangrijk zijn vooral de verschillende dimensies van de sociaalecologische risico's en het feit dat de gevolgen van de directe en indirecte risico's bij waarschijnlijk sterk verschillende categorieën mensen neerslaan. Directe risico's raken de meest kwetsbare mensen – kwetsbaar in sociaaleconomische zin en naar geografische locatie – en indirecte risico's manifesteren zich vooral bij de lagere inkomensgroepen en de mate waarin dat het geval is wordt sterk gemitigeerd door de mate waarin het milieubeleid zich richt op specifieke risicogroepen.

Het risico dat mensen lopen is daarmee afhankelijk van de mate waarin men aan gevaren wordt blootgesteld en de mate waarin men afhankelijk is van milieubelastend werk of diensten. Dit wordt versterkt of gefilterd door reeds bestaande kwetsbaarheden (een laag inkomen, werkonzekerheid of werkloosheid, een slechte gezondheid, sociale uitsluiting) en milieubeleid kan dat risico voorkomen of verminderen.

Mandelli, Beaussier, Chevalier en Bonoli stellen dat de sociale risicobenadering van sociaalecologische risico's duidelijk maakt dat deze risico's tot het domein van het sociaal beleid in de verzorgingsstaat behoren. Institutioneel worden sociale risico's gesocialiseerd – dat is: collectief gedragen – in sociaal beleid en de komst van een derde golf van sociale risico's zou het sociaal beleid daarom om moeten vormen tot *eco-social policies* (Mandelli, Beaussier, Chevalier & Bonoli, 2024, 16-17). Over de vraag hoe dit beleid eruit moet zien buigen zij zich nog niet; daarvoor is eerst meer kennis over de verschillende onderscheiden risico's noodzakelijk en over de werking van sociaalecologisch beleid. Ondanks dat dergelijk beleid nog in zijn kinderschoenen staat, heeft de klimaatcrisis al wel tot gevolg dat in de wetenschap de aandacht voor de relatie tussen sociaal beleid en klimaattransities sterk is opgekomen en tot de opkomst van de benadering van *sustainable welfare* heeft geleid: '… a paradigm that advocates for an ecological reform of the welfare state, guaranteeing human needs within planetary boundaries' (Mandelli, Beaussier, Chevalier & Bonoli, 2024, 3). In de volgende paragraaf verkennen we deze benadering.

6. Naar een duurzame verzorgingsstaat

Het idee van de *doughnut*-economie van Raworth (2017) geeft invulling aan *sustainable welfare*. Zij omschrijft een *regenerative and distributive economy* als voorwaardelijk aan *sustainable welfare*. Deze economie en samenleving bevinden zich tussen de grenzen die worden gesteld door een

ecologisch plafond enerzijds en het sociale fundament van een rechtvaardige samenleving anderzijds. Gough (2021) maakt gebruik van dit model van Raworth en stelt dat duurzaamheid een nieuwe centrale waarde voor de verzorgingsstaat moet worden. Daarmee overschrijdt het sociaalecologische beleid ook de grenzen van de nationale verzorgingsstaat en vraagt het om aandacht voor *planetary well-being* (Gough, 2021).

Omdat Gough welzijn als centrale waarde van de verzorgingsstaat definieert en omdat hij de wereldwijde ecologische crises als de grootste bedreiging daarvoor ziet pleit hij voor een verzorgingsstaat die duurzaamheid centraal stelt en die rekening houdt met een wereldwijde rechtvaardige verdeling van zekerheid en welzijn. Dat heeft verstrekkende consequenties voor wat hij *eco-social programmes* noemt en gaat veel verder dan sociale zekerheid.

Sociaaleconomisch beleid in een duurzame verzorgingsstaat moet groen zijn en ervoor zorgen dat economische productie geen verdere ecologische schade aanricht, door '…the spread of novel eco-social programmes to tap synergies between well-being and sustainability via transformative investment programmes such as a Green New Deal' (Gough, 2021, 915). Een duurzame verzorgingsstaat moet verder de consumptiesamenleving herinrichten zodanig dat consumptie (nationaal en internationaal) geen verdere groei en ongelijkheid stimuleert. Dat vraagt onder andere om *widening public consumption*, door toe te werken naar universele basisvoorzieningen (dat betreft onder andere huisvesting, transport en zorg en gaat verder dan een basisinkomen) die bijdragen aan universele toegankelijkheid en duurzamer zijn dan private voorzieningen. Verder vraagt het om *reshaping private consumption*, waarmee Gough doelt op het beperken en vergroenen van private consumptie door grenzen te stellen door *a smart Value Added Tax* te gebruiken, die ongewenste consumptie moet afremmen en gewenste consumptie moet stimuleren. Verder vraagt het om een *post-growth, steady-state economy*. Hij denkt dit te kunnen bereiken door de aantallen uren betaald werk te verminderen en zo de *work-spend cycle* te doorbreken, en door het socialiseren van publieke, collectieve voorzieningen in *eco-social commons* waarin iedereen een belang heeft en die (daarom? RvdV) bijdragen aan duurzaamheid. Zoals hij schrijft: 'Much of this is clearly speculative. But we can assert with confidence that sustainable and democratic eco-social policy will require a combination of, and balance between, a transformed state, a revived household economy and a flourishing eco-social commons' (Gough, 2021, 914).

Een vergelijkbare, maar toch wat minder vergaande en meer uitgewerkte benadering vinden we bij Laurent (2022). Zijn *social-ecological state* bouwt verder op het idee van risicodeling waarop de verzorgingsstaat is gebouwd

en die volgens hem ook ingezet moet worden om sociaalecologische risico's, die niet verzekerbaar zijn, af te dekken. Een dergelijke sociaalecologische staat vervult een allocatiefunctie door duidelijk te maken wat de kosten zijn van ecologische crises en zo mogelijk te maken dat ze bestreden kunnen worden. Verder organiseert de sociaalecologische staat risicodeling en draagt zorg voor een rechtvaardige verdeling van risico's: de redistributiefunctie. Laurent pleit daarom voor een '.... new socio-ecological branch of Social Security or the integration, within each of the existing branches, of environmental risks' (Laurent, 2022, 215). De sociaalecologische staat dient er verder voor te zorgen dat burgers in staat zijn om te gaan met ecologische risico's; hij noemt dit de stabilisatiefunctie van de sociaalecologische staat. Het gaat hem daarbij niet om macro-economische stabilisatie, maar om welzijn. Centraal daarin staat de link tussen ongelijkheid en ecologische crises en de link tussen de gezondheid van het ecologische systeem en die van de mens (Laurent, 2022). Door ongelijkheid te bestrijden en gezondheid te bevorderen draagt de verzorgingsstaat daarmee bij aan duurzaamheid.

Gough en Laurent stellen beide dat ongelijkheid zowel oorzaak als gevolg is van ecologische problemen. De ongelijke economische ontwikkeling van landen vergroot ecologische problemen en deze problemen hebben vervolgens, nationaal en internationaal, ongelijke gevolgen voor burgers en ondernemingen (Laurent, 2024, 30). Ook breken beiden een lans voor *social-ecological governance* gebaseerd op de *common-pool resource* benadering van Ostrom: een participatieve en coöperatieve benadering van het bestuur van collectieve hulpbronnen en voorzieningen (Laurent, 2024, 34-36).

Zowel voor Gough als voor Laurent geldt dat hun visie op een duurzame verzorgingsstaat nog weinig uitgewerkt is en vooral een oproep is om het industriebeleid, de sociale voorzieningen, de belastingen, de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt zodanig te organiseren dat zij bijdragen aan duurzaamheid. Sociaaleconomisch beleid levert een bijdrage aan duurzaamheid door consumptie en productie te vergroenen, door ongelijkheid te verminderen en ecologische risico's te collectiviseren en door de *governance* van de instituties van de verzorgingsstaat te socialiseren. Dergelijk sociaal-ecologisch beleid draagt daarmee ook bij aan verbetering van het brede maatschappelijk welzijn. Laurent spreekt over de *social-ecological feedback loop* (Laurent, 2022, 220). In deze *loop* wordt verondersteld dat verbetering van het ecosysteem en reductie van milieuproblemen gecombineerd met *eco-social policies* niet alleen bijdragen aan verhoging van het maatschappelijk welzijn en aan verandering in attitude en gedrag, maar ook, via de verhoging van het welzijn, aan kostenbeheersing of -reductie. Ik zal later betogen dat dit onwaarschijnlijk lijkt.

7. De klimaattransitie en de gevolgen voor sociaaleconomisch beleid

De discussie over sociaalecologische risico's betreft niet alleen de aard en de distributie van risico's en de noodzaak van een duurzame verzorgingsstaat, maar heeft ook betrekking op het transitieproces naar meer duurzaam sociaaleconomisch beleid. Milieubeleid beoogt bestaande productie- en consumptiepraktijken te veranderen en dat brengt daarom ook vragen over transitie met zich mee. In de literatuur over een duurzame verzorgingsstaat en over het klimaatbeleid betreft dat de discussie over *just transition*. Dit concept, dat zijn wortels al in een eerdere transitie heeft, die van een industriële naar een postindustriële economie, heeft een plaats gekregen in het klimaatbeleid toen het in 2015 werd opgenomen in het Akkoord van Parijs. Het Intergovernmental Panel on Climate Change omschrijft *just transition* als: '… a set of principles, processes and practices that aim to ensure that no people, workers, places, sectors, countries and regions are left behind in the transition from a high-carbon to a low carbon economy' (International Panel on Climate Change, 2022, 1806). De nadruk ligt hierbij op investeringen in economische sectoren en regio's om transitie mogelijk te maken en werkgelegenheid in stand te houden.

Op de recente jaarlijkse internationale klimaatconferenties (COP, Conference of the Parties) stond vooral de betekenis van *just transition* voor de verdeling van de lusten en lasten van het globale klimaatbeleid centraal. De landen die het meest hebben bijgedragen aan het veroorzaken van klimaatproblemen zijn niet dezelfde als de landen die de zwaarste gevolgen van de klimaatverandering ondervinden (United Nations, Committee for Development Policy, 2023). De armste 50 procent van de wereldpopulatie is verantwoordelijk voor ongeveer 10 procent van de CO_2-emissies op jaarbasis (Gore, 2015). De gevolgen van klimaatverandering manifesteren zich daarentegen veel eerder en ingrijpender in juist die landen die tot de armste 50 procent behoren (Beck, 2008; Chancel, 2020; Johansson, Khan & Hildingsson, 2016). Dat heeft de discussie over *just transition* op wereldschaal tussen Noord en Zuid (en Oost en West), resulterend in overdrachten van rijke naar arme landen, op scherp gezet.

Laurent (2024, 44) onderscheidt een viertal benaderingen van *just transition*. Een 'holistische', waarin de samenhang tussen het aanpakken van ecologische en milieuproblemen en van bestaande ongelijkheden wordt benadrukt. In de tweede, overlappende benadering van de *socio-ecological state* is de staat verantwoordelijk voor een *just transition* via belastingen, investeringen en sociale zekerheid. Daarnaast zijn er benaderingen die de

nadruk leggen op de gevolgen voor werknemers en de arbeidsmarkt en op de gevolgen voor ondernemingen. Voor werknemers legt just *transition* de nadruk op de sociale rechten en arbeidsomstandigheden van werkenden. Voor ondernemingen gaat het om het in stand houden van een gelijk speelveld en het bevorderen van energie- en grondstoffenzekerheid. Vier benaderingen die elkaar eerder lijken aan te vullen dan uitsluitend zijn.

Ook in de Europese Green Deal heeft *just transition* een plek gekregen in het Just Transition Fund. Het JTF is sterk georiënteerd op ondersteuning van regio's en sectoren die economisch afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen en zet in op innovatie, investeringen in technologie, systemen en infrastructuur en op arbeidsmarkt gerelateerde projecten (om- en bijscholing; hulp bij het zoeken naar werk etc.).

In Nederland heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2023 de discussie over rechtvaardigheid en klimaatbeleid in een breder perspectief getrokken in een studie naar verdelende rechtvaardigheid en klimaatbeleid. De WRR benadrukt dat het hier om transities gaat en dat een rechtvaardige verdeling van de lusten en lasten van deze transities belangrijk is voor het draagvlak voor het klimaatbeleid. Belangrijk in deze studie is dat zij onderscheid maakt tussen vier verschillende beginselen van verdelende rechtvaardigheid die een rol kunnen spelen in het klimaatbeleid: het grootste nut, rekening houden met bijdrage en profijt, rekening houden met draagkracht en solidariteit en rekening houden met individuele rechten en vrijheden (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2023).

Bij een benadering die rekening houdt met het grootste nut gaat het vooral om de vraag welke maatregelen het meeste bijdragen aan het halen van de doelstelling van het beleid (reductie van klimaatproblemen) en daarop wordt dan ingezet. Bij deze utilistische benadering worden vaak ook overwegingen van kostenefficiëntie en doelmatigheid betrokken. Aan de hand van het voorbeeld van de CO_2-belasting in Frankrijk laat de WRR zien dat dit beleid vooral minder draagkrachtige burgers en ondernemingen treft.

Bij een benadering die rekening houdt met bijdrage en profijt wordt gekeken naar de bijdrage van burgers en ondernemingen aan het klimaatprobleem en of zij profijt hebben van het klimaatbeleid. Dat kan op verschillende manieren gebeuren: 'de vervuiler betaalt', op basis van profijt, of 'de verduurzamer verdient'. Voor 'de vervuiler betaalt' geldt dat dit, bijvoorbeeld bij de kosten van energie, vooral huishoudens met lage inkomens die in slechts geïsoleerde huizen wonen, onevenredig hard treft. Zo ontstaat energiearmoede. Het profijtbeginsel is lastig toepasbaar omdat het vooral moeilijk is om te bepalen wie de begunstigde is. Het kan van toepassing zijn op zowel het verleden, het heden en de toekomst. De WRR wijst in dit

verband ook naar de COP-conferenties waar 'herstelbetalingen' van Noord naar Zuid een steeds prominentere rol spelen. 'De verduurzamer verdient' is een benadering waarbij goed gedrag wordt beloond. Ook hier kleven weer vele haken en ogen aan. De WRR wijst in dit verband op subsidies voor elektrisch rijden die vooral terechtkomen bij de hogere inkomensgroepen. Een 'mattheuseffect' is het resultaat.

Bij een benadering waarin rekening gehouden wordt met draagkracht wordt gekeken naar de economische positie van huishoudens en ondernemingen. Als belangrijkste bezwaar hiertegen benoemt de WRR dat dan de prikkel om milieubewust te handelen wordt verminderd. Dat kan tegengegaan worden door de maatregelen op de minstbedeelden te richten of door een gegarandeerde onder- of bovengrens te benoemen. Dat laatste is bijvoorbeeld toegepast in de regelingen om energiearmoede te voorkomen ten tijde van de uitzonderlijke stijging van de energieprijzen in 2021 en 2022. Draagkrachtbenaderingen vragen veel van de uitvoering: denk aan de toeslagenproblematiek en de problemen die zich voordoen bij selectief beleid die eerder zijn gememoreerd.

Wanneer rekening gehouden wordt met individuele vrijheden – verdeling per capita – en rechten –verdeling op basis van bestaande rechten – staat het beginsel van gelijke monniken en gelijke kappen centraal. In de praktijk resulteert het gelijkheidsbeginsel echter makkelijk in ongelijke behandeling. De WRR verwijst hiervoor naar een algemene verlaging van de energiebelasting waar ook mensen die een hoge energierekening makkelijk kunnen betalen van profiteren, en naar het hanteren van een overgangsperiode voor eerder verrichtte investeringen, bijvoorbeeld toegepast bij het verbod op het stoken van kolen in elektriciteitscentrales.

De studie van de WRR naar rechtvaardigheid in klimaatbeleid illustreert de complexiteit van klimaatbeleid. Er spelen meerdere, vaak tegenstrijdige beginselen een rol. Er moet niet alleen rekening gehouden worden met nut, draagkracht, bijdrage en profijt, maar deze beginselen moeten deels naar het verleden, heden en toekomst worden vertaald. Dit maakt klimaatbeleid ook in de uitvoering tot een bijzonder lastige opgave. Toch benadrukt de WRR het belang van een zorgvuldige doordenking van rechtvaardigheidsvraagstukken bij de ontwikkeling van klimaatbeleid omdat zij van groot belang zijn voor het draagvlak voor klimaatbeleid.

De WRR onderscheidt klimaatbeleid gericht op mitigatie (beperking van klimaatverandering), adaptatie (aanpassen aan klimaatverandering) en klimaatschade (herstellen van schade door klimaatverandering). Hij stelt dat de toepasbaarheid van de verschillende beginselen mede afhankelijk is van de aard van het klimaatbeleid. Zo past 'de vervuiler betaalt' bijvoorbeeld

beter bij mitigatiebeleid dan bij adaptatiebeleid. En ook de toepasbaarheid van heffingen, subsidies of schadevergoeding is afhankelijk van de aard van het klimaatbeleid.

Ten slotte breekt de WRR ook een lans voor meer aandacht voor procedurele rechtvaardigheid, waarbij hij vooral de betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling van klimaatbeleid voor ogen heeft. Het transitionele karakter van het klimaatbeleid vraagt om meer aandacht voor raadpleging, deliberatie en beraad met burgers.

8. Naar een duurzame sociale zekerheid?

Na stil gestaan te hebben bij de aard van sociaalecologische risco's, bij de vraag wat een duurzame verzorgingsstaat is en wat de implicaties voor het sociaaleconomisch beleid zijn van een transitie naar een meer duurzame verzorgingsstaat, wil ik ten slotte de vraag wat sociaalecologisch beleid behelst verder uitdiepen en uitwerken aan de hand van twee voorbeelden: het coronabeleid en het beleid ten aanzien van de snel stijgende energieprijzen.

In het denken over sociaalecologisch beleid staat het samenbrengen van ecologische en sociale doelstellingen centraal. In het optimistische denken over *sustainable welfare*, vertegenwoordigd door Gough en Laurent, leidt dit tot synergie vanwege wat Laurent noemt de *sustainability-justice* en de *full health*-nexus (Laurent, 2022). Eerder heb ik dat geïllustreerd met zijn socio-ecologische *feedback loop*.

De volgende tabel zet de doelstellingen van klimaatbeleid – mitigatie, adaptatie en herstel en compensatie – en van het sociale beleid – voorziening, preventie en bescherming, investering en transformatie – naast elkaar. Dat levert het volgende overzicht van de verschillende vormen van sociaalecologisch beleid op (Laurent, 2024, 48-49).

Sociaal-ecologisch beleid	**Mitigatie (*beperking*)**	**Adaptatie (*aanpassing*)**	**Herstel en compensatie**
Voorzieningen	Garanderen dat lagere inkomens huishoudens kunnen participeren bij gebruikmaking van duurzame huisvesting, voeding, transport e.d.	Een daarvoor adequaat minimum-inkomen	Administratieve, geldelijke en *in-kind* ondersteuning bij schade door klimaat- en ecologische risico's
Preventie en bescherming	Sociale verzekeringen en -voorzieningen die beschermen tegen inkomensverlies bij economische schokken	Milieubewust volksgezondheidsbeleid, i.h.b. m.b.t ouderen	Voorzieningen die bij -onverzekerde gevolgen van- natuurlijke rampen financiële steun bieden
(Sociale) Investering	(bij)scholings- en herplaatsingsprogramma's	Ontwikkelen van klimaatverandering-resistente huisvesting mede met het oog op versterken van de sociale cohesie	Steun voor boeren om ecologisch verantwoord te kunnen ondernemen
Transformatie	Vermogens- en inkomstenbelasting	Monitoring van en verantwoording over de gevolgen van milieurisico's voor sociale rechten	Werkgelegenheidsprogramma's t.b.v. klimaat- en milieubeleid

Het schema vertoont grote overeenkomsten met de inventarisatie van sociale risico's door Mandelli, Beaussier, Chevalier en Bonoli. De ordening is anders: directe en indirecte risico's versus de verschillende vormen van klimaatbeleid, maar in beide benaderingen gaat het zowel om de gevolgen van klimaatrisico's als om de gevolgen van klimaatbeleid (bij Laurent impliciet). Ook laten beide overzichten zien dat sociaalecologisch beleid het klassieke domein van de sociale zekerheid overschrijdt: onder andere volksgezondheid, transport en landbouwbeleid spelen een grote rol in het sociaalecologische beleid. De reikwijdte van de doelstellingen van het sociale beleid en van het klimaatbeleid maakt ook meteen duidelijk dat synergie wellicht mogelijk is, maar waarschijnlijk niet eenvoudig te bereiken, zeker niet wanneer we ook de complexiteit van de transitie in aanmerking nemen.

Hoewel klimaatproblemen een prominente rol spelen in het denken over een duurzame verzorgingsstaat, spelen veel meer sociaalecologische problemen een rol in het debat over een duurzame verzorgingsstaat. Ook het voorkomen van pandemieën ten gevolge van zoönosen (infectieziekten die van dier op mens overgaan) is bijvoorbeeld een sociaalecologisch probleem. De toename in aantal en intensiteit van zoönosen is gerelateerd

aan processen van sociaaleconomische globalisering en aan de grootschaligheid en de intensiviteit van de moderne bio-industrie. Hoewel de coronapandemie van 2019 en latere jaren niet gerelateerd lijkt aan de bio-industrie, illustreert zij wel de maatschappelijke en economische gevolgen van een pandemie. Toenemende beperkingen van het maatschappelijke (en dus economische) verkeer hadden grote gevolgen voor burgers en bedrijven. Deze verschilden echter sterk van sector naar sector en naar gelang de arbeidsmarktpositie van burgers (Cantillon, Seeleib-Kaiser & Van der Veen, 2021). Voorbeelden van zwaar getroffen sectoren zijn de horeca en de kunstensector. Sectoren waarin overwegend mensen met een gemiddeld kwetsbaarder sociaaleconomische status actief zijn. Ook buiten deze sectoren werden ondernemers en ondernemingen getroffen door economische problemen. Ook daar was dat het sterkst merkbaar bij de meer kwetsbare ondernemingen en ondernemers.

In een vergelijking van de reacties op de coronapandemie tussen Duitsland, België en Nederland wordt duidelijk dat de reacties sterk verschillend zijn en dat dat mede verklaard wordt uit de aard van het stelsel van sociale zekerheid in een specifiek land (Cantillon, Seeleib-Kaiser & Van der Veen, 2021). Belangrijk hierin bleek de mate waarin het stelsel van sociale zekerheid een brede dekking bood en de mogelijkheid om binnen de werkloosheidsverzekering kortdurende, tijdelijke of gedeeltelijke werkloosheid te dekken. Nederland neemt hier in vergelijking met de andere twee landen een andere positie in omdat zijn stelsel van sociale zekerheid meer dan het Duitse stelsel en veel meer dan het Belgische stelsel is geliberaliseerd of in Anglosaksische richting is opgeschoven. De Nederlandse arbeidsmarkt en dus de dekking via de sociale zekerheid is meer gedualiseerd dan die in België en Duitsland, en de mogelijkheid om via de werkloosheidsverzekering tijdelijke of gedeeltelijke werkloosheid te compenseren was daarom zeer beperkt. Waar in België en Duitsland een deel van de problemen kon worden aangepakt via de bestaande werkloosheidsverzekering, zag Nederland zich genoodzaakt een tijdelijke voorziening in het leven te roepen: de Noodwet Overbrugging ten behoeve van behoud van Werkgelegenheid (NOW). Het ging om een inkomenssubsidie aan ondernemers die ook als tijdelijke werkloosheidsregeling kon worden gebruikt. Vanwege de sterke dualisering op de arbeidsmarkt en het hoge percentage zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), werd ook voor deze groep een noodmaatregel getroffen: de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers. Dat was een systeem van bijstandverlening gericht op zzp'ers. Waar in België en Duitsland maatregelen werden getroffen om de negatieve gevolgen van de coronapandemie voor de balans tussen werk en privé op te vangen,

gebeurde dat in Nederland niet. Het hoge percentage deeltijdwerkenden maakte dat niet nodig.

De beleidsreacties op de coronapandemie illustreren dat deze in hoge mate pad-afhankelijk zijn en gedicteerd worden door het bestaande systeem van sociale zekerheid. Ze hebben echter ook laten zien dat in alle drie de landen snel en flexibel gereageerd kon worden op onverwachte economische schokken ten gevolge van een sociaalecologische crisissituatie. Hierin speelt waarschijnlijk mee dat alle drie de landen een van origine corporatistisch bestuursmodel en een overlegeconomie kennen, en voor Nederland speelt waarschijnlijk ook mee dat er ten tijde van de coronapandemie al enkele jaren een brede maatschappelijke discussie speelde over de dualisering op de arbeidsmarkt en de gevolgen daarvan voor het stelsel van sociale zekerheid. Voorstellen voor herzieningen van het stelsel gericht op het verbeteren van de sociale bescherming van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie (met name zzp'ers en mensen met een flexibel arbeidscontract) stonden al op de politieke agenda (een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers, het verminderen van de concurrentie tussen arbeidscontracten en de herziening van het pensioenstelsel).

Een ander recent voorbeeld van een beleidsvraagstuk dat kenmerkend is voor het omgaan met sociaalecologische risico's betreft het beleid ten aanzien van de snel stijgende energieprijzen. Door de oorlog in Oekraïne en de gevolgen daarvan voor de gas- en olieprijzen zijn de energieprijzen in korte tijd zeer snel gestegen. Het gaat hier niet om een sociaalecologisch probleem, maar de energieprijs is wel een belangrijke variabele die een grote rol speelt in het klimaatbeleid. In die zin is de recente problematiek van de stijgende energieprijzen illustratief voor het vergelijkbare sociaalecologische probleem.

De vraag betreft vooral hoe vorm te geven aan een compensatiemechanisme. De Nederlandse Bank heeft een aantal eisen geformuleerd waaraan een dergelijk compensatiemechanisme moet voldoen (Nederlandse Bank, 2023). De maatregelen moeten gericht zijn, dat wil zeggen terechtkomen bij de huishoudens die compensatie het meest nodig hebben en niet onnodig compenseren. De maatregelen moeten onzekerheid wegnemen, financieel en juridisch houdbaar zijn en de prikkel om te verduurzamen in stand houden en liefst versterken. De maatregelen moeten ten slotte uitvoerbaar zijn in termen van capaciteit van de uitvoerende organisatie en tijdigheid.

Een algemene verhoging van het (minimum)loon is daarom waarschijnlijk niet adequaat, hoewel het wel een belangrijk onderdeel was van de reactie op de energiecrisis. 'Energiearmoede' hangt niet alleen samen met het inkomen, maar ook met het huis dat men bewoont en met de samenstelling van het

huishouden. Dat betekent dat waarschijnlijk niet de uitvoerder van de sociale verzekeringen, maar de gemeente, het energiebedrijf en/of de Belastingdienst de meest waarschijnlijke uitvoerders zijn van compensatiemaatregelen. Dat brengt uitvoeringsproblemen met zich mee. Wanneer compensatie via het energiebedrijf plaatsvindt – en dat lijkt ten dele onvermijdelijk – doet zich een privacyvraagstuk voor. Inkomensgegevens mogen niet gedeeld worden met private bedrijven en verder kennen energiebedrijven niet de samenstelling van het huishouden. Daartegenover staat dat publieke organisaties weer geen gegevens bezitten over het energieverbruik. Verder moet het compensatiemechanisme zo ingericht zijn dat de prikkel om zuinig om te gaan met energie en het huis te isoleren in stand blijft. Daarbij moet rekening gehouden worden met allerlei bijzondere kenmerken van de woning en haar bewoners (monumentenstatus; blokverwarming; beperkingen van de bewoners en dergelijke).

Ook de vormgeving van het compensatiemechanisme (bijvoorbeeld maandelijks, jaarlijks, via de energierekening; via de Belastingdienst voor toeslagen) stelt hoge eisen, bijvoorbeeld aan de beschikbaarheid van informatie, en heeft belangrijke gevolgen voor de uitwerking van het compensatiemechanisme bij het voorkomen van energiearmoede en het in stand houden van de bezuinigingsprikkel. Een energietoeslag voor huishoudens met lage inkomens (momenteel de meest gebruikte variant) is relatief goedkoop, maar komt niet bij alle huishoudens met hoge energielasten terecht, brengt het risico van niet-gebruik met zich mee en vergroot de armoedeval. Een dergelijke toeslag zal waarschijnlijk jaarlijks vastgesteld worden en niet maandelijks. Een geheel andere mogelijkheid is om de energiebelasting voor iedereen of voor bepaalde huishoudens te verminderen of af te schaffen. Een universele teruggave compenseert ook huishoudens die het niet nodig hebben. Teruggave aan huishoudens met lage inkomens vraagt veel van energiebedrijven en stuit ook weer op privacyproblemen. Een ander veel gesuggereerd compensatiemechanisme is een of andere vorm van sociaal energietarief, dat wil zeggen een tarief gekoppeld aan het (huishoud)inkomen en/of het energieverbruik. Ook hier doen zich weer uitvoeringsproblemen voor (onder andere een hoge administratieve last), wordt de prikkel om te besparen verminderd en neemt de armoedeval weer toe. Ten slotte dient een compensatiemechanisme voor hoge energieprijzen afgestemd te worden met allerlei andere maatregelen gericht op verduurzaming van woningen of van energieconsumptie (CE Delft, 2022; Nederlandse Bank, 2023).

De afgelopen jaren zijn veel verschillende maatregelen getroffen. De evaluatie van deze maatregelen laat nog op zich wachten waardoor de resultaten nog onduidelijk zijn (Algemene Rekenkamer, 2024).

Een eerste conclusie naar aanleiding van de twee voorbeelden is dat de gevolgen van sociaalecologische risico's breed uitwaaieren en het beleidsterrein van de sociale zekerheid ruim overschrijden. Naast het inkomen en de arbeidsmarktpositie spelen andere variabelen een rol, zoals bijvoorbeeld de huishoudenssamenstelling, de woning of de energieconsumptie. Dat vraagt om informatie die bij de uitvoerders van de sociale zekerheid niet voorhanden is en vraagt ook om meer of andere uitvoerders dan de uitvoerders van de sociale zekerheid. Een tweede conclusie is dat sociaalecologisch beleid niet alleen vanwege het breed uitwaaierende karakter van sociaalecologische problemen complex is, maar ook vanwege de vele (gedrags)gevolgen waar rekening mee moet worden gehouden (naast de prikkel om te werken en de armoedeval ook prikkels om duurzaam te leven en te ondernemen). Een derde conclusie is dat sociaalecologische risico's een hoge mate van onvoorspelbaarheid hebben – meer dan de klassieke sociaaleconomische risico's waartegen het stelsel van sociale zekerheid traditioneel verzekert – waardoor ruimte voor flexibiliteit in het antwoord door middel van sociaalecologisch beleid nodig is. Deze drie voorlopige conclusies maken helder dat er wel een rol is weggelegd voor de sociale zekerheid bij het dekken van de gevolgen van sociaalecologsiche risico's, want die risico's raken immers ook de klassieke risico's van armoede, ziekte en werkloosheid. Maar de gevolgen en doorwerking van sociaalecologische risico vragen ook om meer en ook andersoortig sociaaleconomisch beleid.

9. Is de Nederlandse verzorgingsstaat op zijn toekomst voorbereid?

Het wordt tijd voor een antwoord op de overkoepelende vraag wat sociaalecologische risico's betekenen voor de verzorgingsstaat en in hoeverre de Nederlandse verzorgingsstaat anno 2025 zich leent om aan die risico's het hoofd te bieden.

Een aantal conclusies dringt zich op. In de eerste plaats valt niet te ontkennen dat sociaalecologische risco's sociale risico's zijn en om die reden tot het domein van de verzorgingsstaat gerekend kunnen worden. Ze vragen om een collectieve aanpak en om risicodeling. Vanwege de onvoorspelbaarheid, de reikwijdte en de omvang van deze risico's vraagt dat om publiek beleid en zijn de mogelijkheden van de private verzekeringsmarkt te beperkt.

Een tweede conclusie is dat sociaalecologische risico's nog sterker dan de sociaaleconomische risico's waartegen de verzorgingsstaat van oudsher verzekert, de grenzen van de nationale staat overstijgen. Het gaat om globale

vraagstukken die daarom ook om intensieve afstemming op supranationaal niveau vragen. Bijvoorbeeld klimaatbeleid gericht op het terugdringen van klimaatproblemen kan waarschijnlijk alleen op globale schaal effectief worden uitgevoerd. Het risico van *free-rider*-gedrag op nationaal niveau is daarom groot en een extra opgave voor een duurzame verzorgingsstaat.

De reikwijdte en de onvoorspelbaarheid van de gevolgen van sociaalecologische risico's vraagt om een brede risicodeling. De twee voorbeelden van de coronapandemie en de snel stijgende energieprijzen door de oorlog in Oekraïne laten zien dat de gevolgen breed uitwaaieren, waardoor risicodeling via de traditionele sociale verzekeringen te beperkt is en voorzieningen (ook) uit de algemene middelen gefinancierd moeten worden.

Er zijn goede argumenten te denken dat meer universele voorzieningen beter geschikt zijn voor de breed uitwaaierende gevolgen van sociaalecologische risico's omdat zij een bredere dekking bieden, zoals bleek uit de gevolgen van de coronapandemie. Tegelijkertijd laat het voorbeeld van de snel stijgende energieprijzen zien dat meer gericht en selectief beleid een belangrijk onderdeel is van de beleidsmix die nodig is om de gevolgen van sociaalecologische risico's het hoofd te bieden.

De stelling dat het samenbrengen van sociale en ecologische doelen in sociaalecologisch beleid tot synergie leidt vanwege de grote rol van ongelijkheid in de doorwerking van de gevolgen van sociaalecologische risico's is op zijn zachtst gezegd speculatief, maar vooral zeer onwaarschijnlijk. De complexiteit van sociaalecologisch beleid, zoals hierboven geïllustreerd, maakt duidelijk dat de opgave groot is en de kansen op onvoorziene, ongewenste en zelfs contraproductieve gevolgen van dat beleid groot zijn. Het gaat om nieuwe en complexe risico's waarover nog veel geleerd moet worden.

De conclusie dat synergie tussen sociaal en ecologisch beleid wenselijk maar bijzonder lastig is, wordt ondersteund door de complexiteit van de transitieopgave. Hierin staan meerdere doelen centraal waartussen onderling een grote spanning bestaat. Dit maakt de opgave waarvoor de beleidsmaker in een duurzame verzorgingsstaat wordt gesteld extra groot. Niet alleen moeten de polen van het trilemma van bescherming, activering en sociale investering met elkaar verzoend worden, er komt nog een doelstelling bij: duurzaamheid. Een doelstelling die in haar uitwerking aandacht vraagt voor heden, verleden en toekomstige gevolgen van maatregelen (de lange termijn) en waar complexe gedragseffecten op verschillende niveaus een grote rol bij spelen.

De complexiteit van de transitieopgave maakt ook duidelijk dat de mogelijke synergie tussen sociaal en ecologisch beleid ook bedreigd wordt door het risico van een gering draagvlak. De gevolgen van sociaalecologisch

beleid zijn omvangrijk en vragen om een groot aanpassingsvermogen van burgers en ondernemingen. Het draagvlak voor de verzorgingsstaat staat al onder druk (Van der Veen, 2025) en dat zal alleen maar toenemen door de transitieopgave die sociaalecologisch beleid met zich meebrengt.

Het voorgaande maakt ten slotte duidelijk dat een duurzame verzorgingsstaat waarin sociaalecologisch beleid centraal staat en waarin rekening gehouden wordt met de eisen die de transitieopgave stelt zeer waarschijnlijk en zeker op de korte termijn tot hogere collectieve lasten zal leiden. De verwachting van dalende uitgaven voor sociale voorzieningen die in Laurents *feedback loop* is terug te vinden lijkt zeer onwaarschijnlijk.

De Nederlandse verzorgingsstaat lijkt onvoldoende toegerust te zijn voor een meer duurzame toekomst. De beleidsontwikkeling in de afgelopen decennia heeft geleid tot een afname van de mate van risicodeling (40 procent van de werkenden is niet of slecht gedekt tegen de traditionele sociale risico's) en tot een forse daling van het niveau van sociale bescherming van wie nog wel gedekt zijn. Dit maakt de veerkracht van werkenden beperkt en die van huishoudens zeer divers. Ook het feit dat risico's gedecentraliseerd zijn, bijvoorbeeld naar de werkgever, is waarschijnlijk een belemmering voor een meer duurzame verzorgingsstaat, omdat de lasten zeer waarschijnlijk toe zullen nemen en daarmee onvoldoende gespreid worden. Het proces waarin risico's zoveel mogelijk terug worden gelegd bij degenen die ze veroorzaken en kunnen beïnvloeden staat bovendien samenwerking tussen maatschappelijke actoren in de weg (zie ook Van der Veen, 2025) En samenwerking en onderlinge afstemming lijken een belangrijke voorwaarde voor het bestuur en de uitvoering van sociaalecologisch beleid (denk aan de *eco-social commons* van Gough en Laurent).

Er zijn echter ook voordelen aan het Nederlandse model verbonden. Kostenbeheersing staat centraal, waardoor de lasten beter beheersbaar zijn geworden. Verder is het gebouwd op een lange traditie van overleg en afstemming, dingen die juist bij het omgaan met de gevolgen van sociaalecologische risico's en met de opgave van het transitieproces noodzakelijk en voorwaardelijk zijn, omdat zij flexibiliteit en draagvlak kunnen bieden.

Referenties

Algemene Rekenkamer (2024). *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2023*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Beck, U. (2008). 'Climate Change and Globalisation are Reinforcing Global Inequalities: High Time for a New Social Democratic Era'. *Globalizations*, 5(1), 78-80.

Benda, L., M. Fenger, F. Koster & R. van der Veen (2017). 'Social Investment Risks? An Explorative Analysis of New Social Risks in the Social Investment State'. *Corvinius Journal of Sociology and Social Policy*, 8(2), 25-42.

Bredewold, F., J.W. Duyvendak et al. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Amsterdam: Van Gennep.

Cantillon, B. (2016). *De staat van de welvaartsstaat*. Leuven/Den Haag: Acco.

Cantillon, B., M. Seeleib-Kaiser & R. van der Veen (2021). 'The Covid-19 Crisis and Policy Responses by Continental European Welfare State'. *Social Policy and Administration*, 55(2) 326-338.

CE Delft (2022). *Compensatie van huishoudens voor hoge energieprijzen. Verkenning van zes maatregelen*. Delft: CE Delft.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). *Armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Planbureau (2016). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Chancel, L. (2020). *Unsustainable Inequalities: Social Justice and the Environment*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport Commissie Regulering van Werk*. Den Haag: Commissie Regulering van Werk.

Commissie sociaal minimum (2023). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Rapport II. Den Haag: Commissie sociaal minimum.

Esping-Andersen, G. et al. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Giddens, A. (1999). 'Risk and Responsibility'. *Modern Law Review*, 62 (1), 1-10.

Gore, T. (2015). *Extreme Carbon Inequality*. Oxford: Oxfam.

Gough, I. (2021). 'From Welfare States to Planetary Well-Being'. In D. Belard a.o. (eds) *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 901-920.

Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.

Hennephof, P., & L. van der Torre (2024) *De invloed van New Public Management op het ministerie van SZW*. Den Haag: ADDTOPConsult.

Hirsch Ballin, E.M.H., A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (red.) (2021). *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*. Den Haag: Instituut Gak, Boom juridisch.

Houwing, H. (2010). *A Dutch Approach to Flexicurity: Negotiated Change in the Organization of Temporary Work*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.

International Panel on Climate Change (2022). *Annex I: Glossary*. In IPCC, *Climate Change 2022*, Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Iversen, T., & D. Soskice (2015). 'Politics for Markets'. *Journal of European Social Policy*, 25(1), 76-93.

Johansson, H., J. Khan & R. Hildingsson (2016). 'Climate Change and the Welfare State: Do We See a New Generation of Social Risks Emerging?' In M. Koch & O. Mont (red.) *Sustainability and the Political Economy of Welfare*. Londen: Routledge, 94-108.

Koppenjan, J. (2024) *Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde?*, Rotterdam, Erasmus Universiteit, afscheidsrede.

Laurent, E. (2022). 'From the Welfare State to the Socio-ecological State'. In E. Laurent, & K. Zwickl (red.), *The Routledge Handbook of the Political Economy of the Environment*, New York: Routledge, 211-225.

Laurent, E. (2024) *Just Transitions: Advancing Environmental and Social Justice*. Cheltenham en Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.

Mandelli, M., A. Beaussier, T. Chevalier & B. Bonoli, (2024). 'Defining, Operationalizing and Classifying Socio-ecological Risks'. Sciences Po, Working Paper 170, HAL Open Science.

Marchal, S., & I. Marx (2024). *Zero Poverty Society: Ensuring a Decent Income for All*. Oxford: Oxford University Press.

Nationale Ombudsman (2017). *Wie niet past, loopt vast*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nederlandse Bank, De (2023). *Isoleren en compenseren. Reactie van huishoudens op de energiecrisis.* Amsterdam: De Nederlandse Bank.

OECD (2023). *Health at a Glance*. Parijs: OECD.

Raworth, K. (2017). *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st Century Economist*. Londen: RH Business Books.

Sociaal-Economische Raad (2021). *Werken zonder armoede*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SEO Economisch Onderzoek (2010). *Kosten en resultaten van re-integratie*. Amsterdam: SEO.

SEO Economisch onderzoek (2013). *Lange-termijn effecten van re-integratie*. Amsterdam: SEO.

Tiemeijer, W. (2022). *Self-control: Individual Differences and What They Mean for Personal Responsibility and Public Policy.* Cambridge: Cambridge University Press.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2024). *Kennisverslag 2024-11. Arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. De ontwikkeling in 2023*. Amsterdam: UWV.

United Nations, Committee for Development Policy, *Just Transition*, New York: VN.

Veen, R. van der (1997). *Een geregelde toekomst. Over veranderingen in de inrichting van het publieke domein*. Universiteit Twente, oratie.

Veen, R. van der (2023). 'Sturing van de arbeidsmarkt en van arbeidsparticipatie. Een (deels) bestuurskundige agenda voor de toekomt'. In T. Overmans, M. Honingh & M. Noordegraaf (red.) *Maatschappelijke bestuurskunde. Hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken*. Den Haag: Boom bestuurskunde, 169-190.

Veen, R. van der (2025). *Onbemind en overvraagd? Over de ontwikkeling van het sociaal-economisch beleid in Nederland: resultaten, draagvlak en de relatie burger-overheid.* Afscheidsrede Erasmus Universiteit Rotterdam.

Viitanen, T. K. (2007). 'Informal and Formal Care in Europe'. Discussion paper No. 2648. Bonn: The Institute for the Study of Labor.

Visser, J. (1999). *Sociologie van het halve werk.* Amsterdam, UvA, oratie.

Visser, J. & A. Hemerijck (1997). *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vrooman, C. (2016). *Meedoen in onzekerheid. Verwachtingen over participatie en protectie*. Universiteit Utrecht. Oratie.

Watts, B., & S. Fitzpatrick (2018). *Welfare Conditionality*. Abingdon: Routledge.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987) *Activerend arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990). *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten.* Den Haag: WRR.

Woltring, N. (2024). *De marktconforme verzorgingsstaat. Nederlands neoliberalisme in de lange jaren negentig.* Amsterdam: Boom.

Belgische spiegel: Klimaatverandering en sociaalecologische risico's: de verzorgingsstaat als oplossing … en probleem

Wim Van Lancker

Inleiding

Het probleem van de klimaatverandering is het probleem van de ongelijkheid. Elk aspect ervan is verweven met de ongelijke positie die mensen bezetten in de samenleving. De mensen met de laagste inkomens stoten minder broeikasgassen uit dan de hogere inkomens, maar zij worden het eerst en het hardst getroffen door de gevolgen ervan, zowel binnen als tussen landen. Bovendien zijn zij het minst in staat om zichzelf te wapenen tegen die gevolgen. Zowel in Nederland als in België worden subsidies verstrekt zodat individuele huishoudens gestimuleerd worden om te investeren in duurzame maatregelen. Maar dat bevoordeelt voornamelijk de hogere inkomensgroepen. In België kan 22 procent van de bevolking geen onverwachte uitgave van 1.300 euro doen, in Nederland is dat 17 procent (Eurostat, 2025). De laagste inkomensgroepen kunnen zich geen airconditioning, dakisolatie, zonnepanelen of elektrische wagen veroorloven. Klimaatbeleid treft hen vaak rechtstreeks in de portemonnee. Als fossiele brandstoffen duurder worden, dan heeft dat een negatieve impact op hun levensstandaard, waardoor zij nog minder in staat zijn om zich tegen de gevolgen van de klimaatverandering te beschermen. Dat vliegwiel van ongelijkheden ondermijnt niet alleen de effectiviteit van de genomen maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, het versterkt ook de polarisatie in de samenleving (zie bijvoorbeeld Van Lancker & Otto, 2022).

Na de Tweede Wereldoorlog stelde een grote coalitie tussen arbeid en kapitaal Europese landen in staat om omvangrijke verzorgingsstaten uit te bouwen. Dat was een antwoord op dé uitdaging van die tijd: een samenleving heropbouwen waarbij iedereen de vruchten plukt van de economische groei en de materiële vooruitgang. In zijn bijdrage beargumenteert Romke van der Veen overtuigend waarom de verzorgingsstaat ook een logisch antwoord is om de sociale gevolgen van de klimaatverandering op te vangen. Klimaatrisico's hebben immers veel gemeen met de klassieke sociale risico's

zoals werkloosheid, ziekte of arbeidsongeval: ze vallen buiten de controle van het individu, ze zijn individueel niet verzekerbaar, en ze hebben een grote impact op de levensstandaard.

In mijn reflectie bouw ik verder op de inzichten van Romke van der Veen, en voeg er twee cruciale uitdagingen voor de verzorgingsstaat aan toe: 1) de economische groei; en 2) het draagvlak voor zowel sociaal- als klimaatbeleid. Beide kwesties zijn cruciaal om de ecosociale uitdaging het hoofd te bieden, maar ze kunnen evenzeer de oplossing in de weg staan. In het licht van de klimaatverandering is de verzorgingsstaat zowel oplossing als probleem.

1. De verzorgingsstaat is het antwoord

We kunnen klimaatrisico's beschouwen als een derde generatie van sociale risico's, na de klassieke sociale risico's uit het industriële tijdperk en de nieuwe sociale risico's uit het postindustriële tijdperk. Om die klassieke en nieuwe sociale risico's op te vangen werd een scala van collectieve regelingen en diensten uitgebouwd. Denk maar aan de sociale verzekeringen, de bijstand, publieke (sociale) huisvesting, gezondheidszorg, verlofstelsels, of opleiding en activeringsmaatregelen. En eigenlijk is het bestaande instrumentarium van de verzorgingsstaat geschikt om ook deze derde generatie risico's op te vangen. Het is niet nodig om het warm water opnieuw uit te vinden, maar om de bestaande instrumenten te herijken volgens het principe van het universalisme.

Universalisme wordt vaak foutief begrepen als 'iedereen krijgt hetzelfde' of 'moet hetzelfde krijgen'. Universalisme gaat in de kern over de toegang tot sociale rechten: wie krijgt wat? Zijn sociale rechten gericht op alle burgers, of louter op een subset van burgers? Hoe die sociale rechten eruitzien kan verschillen naargelang de situatie en nood van de burger. Een kinderbijslag werkt bijvoorbeeld het best volgens het principe van 'targeting within universalism' of het progressief universalisme: alle kinderen hebben recht op kinderbijslag, maar het bedrag is hoger bij kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen omdat de nood en het effect daar groter zijn (Van Lancker & Van Mechelen, 2015). Hoe groter het potentiële bereik van een maatregel, hoe makkelijker die maatregel kan dienen als buffer of springnet om een risico op te vangen. Daarbinnen is dan ruimte om gericht te werk te gaan. Op dat vlak is er in Nederland een ommekeer nodig. Romke van der Veen toont aan hoe de risicodeling er is afgenomen, en dat een sterk gedualiseerde arbeidsmarkt collectieve antwoorden moeilijk maakt. Door de grote dekkingsgraad is dat in België in zekere zin eenvoudiger. De

coronapandemie toonde dat bij calamiteiten de bestaande werkloosheidsregeling in België prima kon dienen om de schok op te vangen; in Nederland moest er ad-hocbeleid worden gemaakt. Maar: ook in België neemt het aantal atypische contracten en zelfstandige arbeid toe (Nautet & Piton, 2019).

Binnen een universeel kader is het nodig om gericht te werken om de transitie weg van fossiele brandstoffen mogelijk te maken voor kwetsbare gezinnen. Onder impuls van Europese regelingen zoals de uitbreiding van het emissiehandelsysteem (ETS2) zullen de prijzen voor fossiele brandstoffen (sterk) stijgen (Adiyia, 2025). Veel kwetsbare gezinnen wonen in slecht geïsoleerde huizen met hoge energiekosten tot gevolg, en kunnen zelf de switch naar alternatieven niet maken. Zonder corrigerend beleid wordt klimaatbeleid zo een motor van sociale ongelijkheid. De opbrengsten van ETS2 en het Europese Sociaal Klimaatfonds, of andere klimaatbelastingen, kunnen gebruikt worden om deze gezinnen tijdelijk te beschermen tegen prijsstijgingen.

Maar de beleidsinstrumenten van de verzorgingsstaat kunnen ook ingezet worden om de oorzaak van de klimaatverandering zelf aan te pakken. Sociale huisvesting is daarvan een schoolvoorbeeld (Cantillon, Van Lancker & Van Vaerenbergh, 2025). Sociale woning slaan drie vliegen in één klap: betaalbaar wonen, verlaagde energiekosten en verminderde uitstoot. Wonen en verwarmen zijn de voornaamste bronnen van uitstoot van broeikasgassen door huishoudens. In tegenstelling tot private woningen laten sociale woningen een snelle vermindering van de koolstofuitstoot en energiebesparing toe via collectieve oplossingen die anders buiten het bereik liggen van de lage inkomensgroepen. Hier is Nederland veel beter gewapend dan Vlaanderen en België. In Nederland is 29 procent van de totale woningvoorraad bestemd voor sociale verhuur, in Vlaanderen gaat het slechts om 5 procent (Heylen, 2023).

2. De olifant in de kamer: economische groei

Verzorgingsstaten zijn groeiverslaafde herverdelingsmachines. Ze zijn erg effectief in het collectief opvangen van sociale risico's, maar ze hebben brandstof nodig: groei. En economische groei is tot op vandaag sterk gelinkt aan de uitstoot van broeikasgassen. Het patroon van de uitstoot van broeikasgassen en het patroon van de economische groei tijdens de voorbije 120 jaar zijn bijna inwisselbaar. Wanneer de groei toeneemt, neemt de uitstoot toe; wanneer de groei afremt, remt ook de uitstoot af. In maart en april 2020, op het hoogtepunt van de eerste lockdown tijdens de coronapandemie daalde

de globale uitstoot even met 26 procent (Le Quéré et al., 2020). In december 2020 was de uitstoot alweer hoger dan in dezelfde maand een jaar eerder (Liu et al., 2022).

Dit is het probleem: een verzorgingsstaat heeft groei nodig om goed te kunnen functioneren, en al zeker om de bestaande regelingen en diensten te universaliseren en meer collectieve oplossingen te voorzien. En bovendien draagt de verzorgingsstaat zelf bij tot die economische groei, door periodes van inkomensverlies op te vangen en zo de consumptie te ondersteunen. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn de sociale uitgaven alleen maar toegenomen; vandaag geven Nederland en België netto ongeveer 27 procent van het bruto binnenlands product (bbp) uit aan de verzorgingsstaat (OECD, 2026). Vandaar ook de nadruk op kostenbeheersing die Romke van der Veen aanduidt als een van de problemen. Verzorgingsstaten functioneren nu al onder een regime van 'permanente besparingen' zoals de Amerikaanse politicoloog Paul Pierson dat heeft genoemd. Hoe meer de economische groei slabakt, hoe meer beleidsbeslissingen een afruil worden waarbij uitgaven voor de ene doelstelling – bijvoorbeeld: subsidies voor zonnepanelen – ten koste gaan van uitgaven voor de andere doelstelling – bijvoorbeeld betere inkomensbescherming. In het licht van de klimaatuitdaging zal dit probleem alleen maar meer gaan nijpen.

De verzorgingsstaat moet meer gaan doen, en heeft daarvoor meer fiscale capaciteit en dus groei nodig, maar hoe meer groei er wordt gegenereerd, hoe groter het klimaatprobleem wordt dat door de verzorgingsstaat moet worden opgevangen.

Een uitweg is niet eenvoudig. Vooral ook omdat de uitstoot van broeikasgassen niet louter samenhangt met luxeconsumptie, maar met basisbehoeftes van mensen. Meer dan de helft van de uitstoot van huishoudens hangt samen met wonen, verwarmen, eten en transport (Ivanova et al., 2017). En deze basisuitgaven wegen zwaarder door voor de laagste inkomensgroepen. De uitstoot van de allerhoogste inkomens is veel hoger dan die van de rest van de samenleving, maar het is (helaas!) niet louter een probleem van de jaloersmakende levensstijl van de rijken. Stel dat de 10 procent gezinnen met de hoogste uitstoot in de EU van de ene dag op de andere niets meer uitstoten, dan dalen de totale emissies van huishoudens met 19 procent. Dat is veel, maar onvoldoende. Onderzoekers Diana Ivanova en Richard Wood (2020) berekenden hoeveel gezinnen in Europa een uitstoot hebben die laag genoeg is om de in het klimaatakkoord van Parijs afgesproken doelstelling van 1.5 graden Celsius tegen 2030 te halen. In België gaat het om minder dan 2 procent van de huishoudens. De oplossing zit bij de levensstijl van ons allemaal, waardoor het ook een politiek lastig probleem wordt. De

Belgische sociaaldemocratische politicus Bruno Tobback verklaarde in 2007, toen hij minister van leefmilieu was: 'Ik ken de oplossingen voor het klimaatprobleem. Alleen weet ik niet hoe ik daarna nog herkozen raak' (Tobback, 2007). Ik kom er verder op terug.

Technologische ontwikkelingen zullen dit probleem vandaag evenmin oplossen. De economische groei is vandaag minder koolstofintensief dan vroeger, waardoor er sprake is van relatieve ontkoppeling in landen als Nederland (maar minder in België) (zie bijvoorbeeld Ritchie, 2021). Relatieve ontkoppeling wil zeggen dat de toename van de uitstoot van broeikasgassen trager begint te verlopen dan de economische groei. Maar dat er klimaatvriendelijker geproduceerd en geconsumeerd kan worden, betekent niet dat de uitstoot per definitie daalt. Integendeel, er worden nog steeds broeikasgassen uitgestoten, omdat er *meer* geproduceerd en geconsumeerd wordt. Om de klimaatdoestellingen te behalen moet de globale uitstoot tegen 2050 gereduceerd worden tot nul. Dan mag er geen gram extra CO_2 in de lucht vliegen. Daar zijn we nog lang niet. Mochten we vandaag de kolstoofintensiviteit van alle sectoren op het niveau van de best presterende sector brengen, dan daalt de totale uitstoot met 20 procent (Fekete et al., 2021; Haberl et al., 2020). Opnieuw: dat is wel wat, maar onvoldoende.

We kunnen dus niet zomaar wachten tot de technologie ons tot een netto nul uitstoot zal brengen. De kortste weg naar een forse daling van de emissies is via het consumptiegedrag van *alle* huishoudens. En daarvoor is ecosociaal beleid nodig: een synergie tussen beleid dat erop gericht is om de transitie naar duurzame consumptie te maken, en een sociaal beleid dat huishoudens ondersteunt om die transitie te *kunnen* maken en de inkomensschokken op te vangen. Maar die synergiën komen niet vanzelf, zoals ook Romke van der Veen betoogt.

3. Een draagvlak voor ecosociaal beleid

Het zijn de consumptiepatronen van ons allemaal die moeten veranderen, zo snel mogelijk, en dat op het vlak van de basisbehoeften. We moeten anders gaan wonen, eten, verwarmen en ons verplaatsen. Maar als we die keuzeshift overlaten aan individuele keuzes en beslissingen, dan wordt de ongelijkheid groter en het draagvlak kleiner. Het antwoord zal dus collectief moeten zijn, zoals het antwoord van de verzorgingsstaat is geweest op de traditionele sociale risico's van het industriële tijdperk.

Maar dat vereist een groot draagvlak bij de bevolking. En dat is er eigenlijk niet. In België kan je ongeveer de helft van de bevolking meekrijgen in steun voor klimaatmaatregelen; in Nederland net iets meer. Dat zijn voornamelijk mensen die deel uitmaken van de grote, economische middenklasse. Vaak hoger opgeleid, tweeverdiener, financieel behorend tot de hogere inkomensgroepen (Otto & Gugushvili, 2020). Dat zijn ook de mensen die op eigen houtje de juiste keuzes kunnen maken. Zonnepanelen, warmtepompen, isolatie en een elektrische wagen toe.

Daartegenover heb je een groep mensen en gezinnen die het minder breed hebben, die onzeker zijn over de toekomst, vaak kort geschoold en werkzaam in sectoren die onder de radar blijven. Ze zijn de fabrieksarbeiders, fietskoeriers, pakjesbezorgers en poetshulpen. Ze zijn niet geneigd om op straat te komen voor het klimaat, want het klimaatbeleid helpt hen niet vooruit. Zonder alternatieven zal elk beleid dat fossiel afbouwt hen financieel raken. Maar er is nog een kloof: die van cultuur en levensstijl. Binnen de economisch sterke middenklasse is er een groep die zichtbaar een andere levensstijl uitdraagt. Binnen de economisch kwetsbare groep is er een groep die zich daar expliciet van afkeert. In België en Nederland is de kloof groot waar dat economische en culturele verschil samenvalt, zeg maar tussen gele hesjes en de bakfietsers.

Een beleid dat het klimaatprobleem individualiseert en niet collectief aanpakt, vergroot niet alleen de economische kloof, maar ook de zichtbare culturele afstand tussen de groep die een duurzame levensstijl actief uitdraagt en de groep die dat niet kan. Een beleid dat één zichtbare groep bevoordeelt en een andere achterstelt, dat leidt tot wantrouwen en een stem voor populistische partijen die geen klimaatbeleid uitdragen. En zo zijn we helemaal bij af. De bakfietsers vragen zich gefrustreerd af waarom niet meer mensen de juiste keuzes maken, de gele hesjes kijken met wantrouwen naar een overheid die met hen geen rekening houdt (zie ook de bijdragen van Femke Roosma en Tijs Laenen).

We mogen ons geen illusies maken. Een eenvoudige oplossing is niet voorhanden. Het is niet zo dat de mensen die onderaan de sociale en economische ladder staan ongeïnformeerd zijn, of geen oog hebben voor de toekomst van hun kinderen. Het gaat erom dat klimaatverandering die zich voltrekt op de langere termijn niet prioritair is wanneer er op korte termijn geen brood op de plank komt. *Erst kommt das Fressen*. En bovendien moet het beleid ook als rechtvaardig worden gezien; een beleid dat niemand achterlaat.

En dus komt de verzorgingsstaat weer in beeld. De economische groei moet aangewend worden om de verzorgingsstaat te herwaarderen met meer nadruk op de meest kwetsbare groepen volgens het principe van

het progressief universalisme en collectieve oplossingen. Dat verkleint de sociaaleconomische kloof waardoor het draagvlak terug kan groeien en laat iedereen toe om de transitie naar duurzaam wonen, verwarmen en verplaatsen te maken. Hoe meer mensen die transitie kunnen maken, hoe groter het consumptie-effect op de uitstoot van broeikasgassen en hoe meer we als samenleving collectief beschermd zijn tegen klimaatrisico's en hoe minder de economische groei zal correleren met de uitstoot van broeikasgassen. Romke van der Veen is sceptisch over de slaagkansen van een dergelijke positieve feedbackloop. Maar ik put hoop uit de geschiedenis. Het is net op het moment dat de grootste calamiteiten plaatsgrijpen, dat de mensheid ook grote stappen voorwaarts kan zetten. Het is geen toeval dat de verzorgingsstaat tot volle wasdom kwam in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog. Hoe cynisch dat ook moge zijn, de klimaatcrisis biedt kansen om de verzorgingsstaat te herwaarderen en om nieuwe coalities tussen sociaaleconomische groepen te sluiten. Het Belgische en Nederlandse overlegmodel is dan een grote troef. Want we zitten, ten langen leste, allemaal in hetzelfde schuitje.

Referenties

Adiyia, B. (2025). 'Doortastend klimaatbeleid houdt energie betaalbaar De impact van ETS2 op de energiefactuur van gezinnen en bedrijven'. Position Paper EnergyVille/VITO. https://energyville.be/wp-content/uploads/2025/04/ETS2-paper_final-15042025.pdf.

Cantillon, B., W. Van Lancker & I. Van Vaerenbergh (2025). *ETS2 en het Europees Sociaal Klimaatfonds voor een Rechtvaardige Transitie naar Koolstofneutrale Woningen*. KVAB Standpunten 91. Brussel: Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten.

Eurostat (2025). 'Inability to Face Unexpected Financial Expenses[ilc_mdes04]'. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/ dc3340b0-b9bd-47ba-b8d0-01e0ba367d67?lang=en&createdAt=2025-12-02T08:39:50Z.

Fekete, H., T. Kuramochi et al. (2021). 'A Review of Successful Climate Change Mitigation Policies in Major Emitting Economies and the Potential of Global Replication'. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 137, 110602.

Haberl, H., D. Wiedenhofer et al. (2020). 'A Systematic Review of the Evidence on Decoupling of GDP, Resource Use and GHG Emissions, part II: Synthesizing the Insights'. *Environmental Research Letters*, 15(6), 065003.

Heylen, K. (2023). 'Woonbeleid en woningmarkt in Vlaanderen vergeleken met de buurlanden en de Belgische regio's'. Leuven: Steunpunt Wonen. https://steunpuntwonen.be/wp-content/uploads/2023/02/Ad-hoc_Vergelijking-Vlaanderen-en-buurlanden_EIND.pdf

Ivanova, D., G. Vita, K. Steen-Olsen, K. Stadler, P.C. Melo, R. Wood & E.G. Hertwich (2017). 'Mapping the Carbon Footprint of EU Regions'. *Environmental Research Letters*, 12(5), 054013.

Ivanova, D., & R. Wood (2020). 'The Unequal Distribution of Household Carbon Footprints in Europe and Its Link to Sustainability'. *Global Sustainability*, 3, e18.

Le Quéré, C., R.B. Jackson et al. (2020). 'Temporary Reduction in Daily Global CO2 Emissions during the COVID-19 Forced Confinement'. *Nature Climate Change*, 10(7), 647-653.

Liu, Z., Z. Deng et al. (2022). 'Global Patterns of Daily CO2 Emissions Reductions in the First Year of COVID-19'. *Nature Geoscience*, 15(8), 615-620.

Nautet, M., & C. Piton (2019). 'An Analysis of Non-standard Forms of Employment in Belgium'. *NBB Economic Review*, June, 1-28.

OECD (2026). 'Social expenditure database'. https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html

Otto, A., & D. Gugushvili (2020). 'Eco-social Divides in Europe: Public Attitudes towards Welfare and Climate Change Policies'. *Sustainability*, 12(1), 404.

Ritchie, H. (2021). 'Many Countries Have Decoupled Economic Growth from CO2 Emissions, even if We Take Offshored Production into Account'. OurWorldinData.org. https://archive.ourworldindata.org/20251204-133459/co2-gdp-decoupling.html.

Tobback, B. (2017). 'Ik ken de oplossing voor het klimaatprobleem, alleen weet ik niet hoe ik daarna nog herkozen raak'. *De Morgen*, 3 februari 2007. https://www.demorgen.be/nieuws/bruno-tobback-ik-ken-de-oplossingen-voor-het-klimaatprobleem-alleen-weet-ik-niet-hoe-ik-daarna-nog-herkozen-raak~b6da8b6cb/.

Van Lancker, W., & N. Van Mechelen (2015). 'Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries'. *Social science research*, 50, 60-75.

Van Lancker, W., & A. Otto (2022). *Waarom gele hesjes niet met een bakfiets rijden. Over klimaatverandering, ongelijkheid en beleid*. Brussel: ASP.

8. Van coördinatie tot harmonisatie: gemeenschappelijke uitdagingen voor het sociale Europa

Paul Schoukens, Eleni De Becker & Gerard Everaet

Samenvatting

Dit hoofdstuk bekijkt het debat over het Europees socialezekerheidsrecht vanuit een klassieke opdeling, zijnde coördinatie (ter ondersteuning van het vrij verkeer van personen) en harmonisatie, maar doet dat tegen een veranderde achtergrond. Sinds de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR) en het daaropvolgende actieplan is de sociale dimensie van de Unie zichtbaarder geworden, al blijft juridisch bindende en afdwingbare harmonisatie in het socialezekerheidsrecht beperkt. De EU beïnvloedt lidstaten vooral via *soft law*, met name de Aanbeveling 2019 betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen en de Aanbeveling 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie. Tegelijk zat het coördinatierecht een decennium lang vast: de herziening van Verordening nr. 883/04 bleef heel lang politiek geblokkeerd, terwijl het bestaande kader onder druk wordt gezet door nieuwe manieren van werken en wonen.

Deze bijdrage analyseert hoe veranderingen in de manier waarop mensen werken, inkomen verwerven en wonen het socialezekerheidsrecht uitdagen, en welke rol hierbij voor de EU is weggelegd. We onderzoeken eerst hoe grensoverschrijdend telewerken de bestaande coördinatieregels onder druk zet en nieuwe vragen oproept voor de aanwijzing van de toepasselijke socialezekerheidswetgeving. Daarbij wordt ook stilgestaan bij het telewerkakkoord van 2023 als poging om impasses te doorbreken, evenals bij de resterende lacunes. Vervolgens kijken we naar het beginsel van arbeidsneutraliteit, zoals verankerd in beginsel 12 van de EPSR en Aanbeveling 2019 betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen. Dit beginsel, dat streeft naar gelijke toegang tot sociale bescherming ongeacht werkvorm of plaats van werk, wordt geconfronteerd met aanzienlijke praktische en juridische uitdagingen. Hoewel dit beginsel vanuit de invalshoek van de sociale bescherming navolging verdient, blijkt de praktische operationalisering ervan moeilijker. We werken in deze bijdrage het beginsel verder uit aan de hand

van Europese en internationale socialezekerheidsnormen en bespreken de voorwaarden waaronder het kan functioneren als richtinggevend uitgangspunt voor toekomstige hervormingen. In deze bijdrage worden ten slotte ook aanbevelingen geformuleerd voor de Nederlandse wetgever, vanuit zowel het coördinatie- als het harmonisatieperspectief binnen het EU-recht. Dit kan de Nederlandse wetgever toelaten om de sociale dimensie van de EU verder vorm te geven in een arbeidsmarkt die steeds minder aansluit bij de klassieke structuren waarop het (Nederlandse) socialezekerheidsrecht oorspronkelijk mede werd ontworpen.

1. Inleiding

De mate van samenwerking in het socialezekerheidsrecht is geen nieuwe discussie op EU-niveau.[1] Integendeel, deze discussie is al zo oud als de Europese integratie zelf. Zij speelt op twee niveaus: enerzijds de aanpassing van de coördinatie van nationale socialezekerheidsstelsels ter waarborging van het vrij verkeer van personen, en anderzijds de harmonisatie van nationale socialezekerheidswetgeving via EU-regelgeving. Met de lancering van de Europese Pijler van Sociale Rechten (2017)[2] en het daaropvolgende actieplan van de Europese Commissie (Europese Commissie, 2021), heeft de EU haar sociale dimensie opnieuw kracht bijgezet. Dit leek welgekomen, na jaren van een economische striktere houding en verregaande hervormingen in het socialezekerheidsrecht die werden opgelegd aan sommige Europese lidstaten in ruil voor financiële steun (Schoukens, 2016; De Becker, 2016).[3]

Ondanks dat de Pijler op het vlak van het socialezekerheidsrecht nog niet geleid heeft tot juridisch bindende en afdwingbare harmonisatieregelingen,[4]

1 Voor een historisch overzicht kan worden verwezen naar het handboek over *European Social Security Law* van Frans Pennings (2022a).

2 Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese Pijler Sociale Rechten, *Pb.* C 428, 13 december 2017.

3 Zie voor de verdere ontwikkeling van het idee van het sociale Europa, waarbij dit idee vanuit juridische, beleidsmatige en theoretische invalshoek werd bekeken, ook Vandenbroucke (2018).

4 Op het gebied van het arbeidsrecht gebeurde dit daarentegen wel, zie bijvoorbeeld Richtlijn 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad, *Pb.* L. 188, 12 juli 2019; Richtlijn (EU) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie, *Pb.* L. 275, 25 oktober 2022, 33-47 en Richtlijn (EU) 2024/2831 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk, *Pb*. L 2831, 11 november 2024: in die laatste richtlijn gaat er ook aandacht uit naar de positie

zijn wel betekenisvolle stappen gezet in de vorm van twee aanbevelingen, met de name de aanbeveling inzake de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019, hierna Aanbeveling 2019)[5] en de aanbeveling inzake minimuminkomen (2023).[6] Daartegenover staat dat de coördinatie van socialezekerheidsstelsels zich tot april 2026 in een langdurige impasse verkeerde. Ondanks de vereenvoudigde besluitvorming sinds het Verdrag van Lissabon (van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid),[7] bleek tot april 2026 een akkoord bereiken over de herziening van Verordening nr. 883/04[8] politiek onhaalbaar. De onderhandelingen hierover slepen sinds 2016 aan[9]; terwijl nieuwe werk- en inkomensvormen, waaronder platformarbeid en grensoverschrijdend telewerk, toenemende druk zetten op het bestaande coördinatiekader. In april 2026 werd een provisioneel akkoord bereikt.

Een recente studie van het European Institute of Social Security, uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Sociale Verzekeringsbank, bevestigt de groeiende bezorgdheid over zowel de stagnatie van het coördinatierecht als het uitblijven van bindende harmonisatiemaatregelen op EU-niveau.[10] Deze bezorgdheid sluit aan bij bredere ontwikkelingen: de coronacrisis toonde aan dat de EU wel degelijk in staat is tot snelle en gecoördineerde actie op domeinen die traditioneel tot de nationale bevoegdheid behoren, onder

van zelfstandigen en het vermoeden van werknemerschap voor platformarbeiders; waar hun sociale zekerheid niet nader geregeld wordt met de richtlijn, verwijst de richtlijn ook expliciet naar het eerdere werk van de Europese Commissie in de vorm van de aanbeveling toegang tot sociale bescherming in overweging 11, zie ook hoofdstuk 3.4.

5 Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, *Pb.* C 38715 november 2019.

6 Aanbeveling van de Raad van 30 januari 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie, *Pb.* C. 41 3 februari 2023.

7 Zie hiervoor artikel 48 VWEU; zie ook de bespreking in Cornelissen (2012).

8 Verordening (EG) nr. 883/04 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, *Pb.* L. 166, 30 april 2004 (hierna Verordening nr. 883/04).

9 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 883/04 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/04, COM(2016) 815 final, 13 december 2016.

10 In het algemeen was er een oproep om tot een nog sterke sociaal Europa te komen op het vlak van de sociale zekerheid Schoukens (2024, 46); in die zin sluit het ook aan bij het concept van de Europese Social Unie, gelanceerd door Vandenbroucke (2018).

meer via het SURE-instrument[11] en het herstel- en veerkrachtfaciliteit.[12] Ook recente initiatieven in het kader van de European Green Deal, waaronder het Sociaal Klimaatfonds, de aanbeveling inzake de rechtvaardige transitie en maatregelen tegen energiearmoede,[13] illustreren dat sociale overwegingen opnieuw nadrukkelijker op de Europese agenda staan en nationaal recht en beleid op die manier kunnen beïnvloeden.

Tegelijkertijd veranderen arbeidsmarkt en inkomensverwerving fundamenteel. Flexibilisering en digitalisering zorgen niet alleen voor een toename van atypische arbeidsvormen en zelfstandige activiteiten, maar ook voor meer hybride inkomensbronnen en andere manieren van wonen. Voor nationale administraties, werkgevers en werknemers wordt het bijgevolg steeds moeilijker om de plaats van tewerkstelling te bepalen, terwijl juist dat criterium een hoeksteen vormt van het Europees coördinatierecht. Ook nationale socialezekerheidsstelsels, vaak gestoeld op de klassieke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en voltijdse tewerkstelling, in het bijzonder wat inkomensvervangende uitkeringen voor een korte termijn betreft, komen hierdoor onder druk te staan. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, worden gedwongen hun traditionele uitgangspunten opnieuw te bekijken. Dit creëert nieuwe verwachtingen ten aanzien van de Europese wetgever en beleidsmaker.

De trend naar grotere mobiliteit wordt nog versterkt door de toenemende flexibiliteit in de woonplaats van individuen (Lutz & Cristina, 2024). Mensen veranderen vaker van woonplaats als gevolg van verschillende factoren, waaronder veranderingen in de gezinssamenstelling (bijvoorbeeld na een echtscheiding of bij het vormen van samengestelde gezinnen) en het toegenomen reizen tussen meerdere verblijfplaatsen (Van Everdingen, 2022, 21-22). Het bepalen van de woonplaats van een persoon is van cruciaal belang voor de toepassing van nationale en Europese socialezekerheidsregels om het bevoegde stelsel te bepalen. In combinatie met een flexibele werkplek zorgen

11 Verordening (EU) 2020/672 van de Raad van 19 mei 2020 betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak, *Pb.* L 159 20 mei 2020; zie ook de bespreking in Panayiotis & Bekker (2023) en De Becker (2024a); alsook Vandenbroucke et al. (2020).

12 Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, *Pb.* L 057 18 februari 2021.

13 Zie ook de bijdrage van Van der Veen in dit boek: hieruit blijkt dat Europese samenwerking om de sociale impact van klimaatverandering het hoofd te bieden noodzakelijk is en geleidelijk aan ook wordt ontwikkeld.

steeds wisselende woonplaatsen voor extra uitdagingen bij de toepassing van de regels voor het bepalen van de bevoegde staat (Aceto, 2024, 380).

Tegen deze achtergrond analyseert deze bijdrage hoe nieuwe werkvormen en veranderingen in de manier waarop mensen werken, inkomen verwerven en wonen het socialezekerheidsrecht uitdagen, en welke rol hierbij voor de EU is weggelegd. Paragraaf 2 onderzoekt hoe grensoverschrijdend telewerken de bestaande coördinatieregels onder druk zet en nieuwe vragen oproept voor de aanwijzing van de bevoegde staat. Daarbij wordt ook stilgestaan bij het recente telewerkakkoord als poging om impasses te doorbreken, evenals bij de resterende lacunes.

Paragraaf 3 richt zich op het beginsel van arbeidsneutraliteit, zoals verankerd in beginsel 12 van de EPSR en Aanbeveling 2019. Dit beginsel, dat streeft naar gelijke toegang tot sociale bescherming ongeacht werkvorm of plaats van werk, wordt geconfronteerd met aanzienlijke praktische en juridische uitdagingen. Hierbij wordt uiting gegeven aan de wens van een *equal level playing field* in socialezekerheidsbescherming: ongeacht de werkvorm en ongeacht de plaats van werk zou de gekozen of gecontracteerde werkvorm geen verschil mogen uitmaken. Hoewel dit beginsel vanuit de invalshoek van de sociale bescherming navolging verdient, blijkt de praktische operationalisering ervan moeilijker. We werken het beginsel verder uit aan de hand van Europese en internationale socialezekerheidsnormen en bespreken de voorwaarden waaronder het kan functioneren als richtinggevend uitgangspunt voor toekomstige hervormingen. In paragraaf 4 formuleren we enkele aanbevelingen voor de Nederlandse wetgever om de sociale dimensie van de EU verder vorm te geven in een arbeidsmarkt die steeds minder aansluit bij de klassieke structuren waarop het socialezekerheidsrecht oorspronkelijk werd ontworpen. Paragraaf 5 vormt het besluit van deze bijdrage.

2. Tussen werk en werkplek: telewerk en socialezekerheidscoördinatie in de EU

De snelle opkomst van telewerk en andere hoogmobiele werkvormen legt een fundamentele spanning bloot in het Europese socialezekerheidscoördinatierecht (Andresen, 2022). De huidige aanwijzingsregels in Verordening nr. 883/04 steunen immers in hoofdzaak op een klassieke veronderstelling: werknemers verrichten hun arbeid in één lidstaat, op een fysiek identificeerbare werkplek (Strban, 2025). Die veronderstelling komt echter steeds minder overeen met de praktijk (Tandberg, 2025). Door structureel telewerk, hybride

arbeidspatronen en fenomenen zoals *workations*[14] en digitaal nomadisme (Schlagwein, 2018) wordt het veel moeilijker om objectief vast te stellen welk socialezekerheidsstelsel van toepassing is (Andresen, 2022, 173). Dit leidt tot onzekerheid voor werknemers en werkgevers, tot uiteenlopende interpretaties door nationale administraties en tot druk op de coherentie van het coördinatiestelsel als geheel.

Tegen deze achtergrond analyseert dit deel hoe telewerk[15] de bestaande coördinatieregels uitdaagt en welke (tijdelijke en structurele) antwoorden de EU-lidstaten daarop hebben ontwikkeld. Eerst onderzoeken we de centrale rol van de plaats van werk in het EU coördinatierecht, inclusief de grenzen en spanningen van het klassieke werklandbeginsel en zijn uitzonderingen (paragraaf 2.1). Daarna analyseren we het wettelijk kader dat na de coronacrisis is ontstaan: eerst de ad-hocoplossingen, vervolgens het kaderakkoord inzake grensoverschrijdend telewerken en de manier waarop dit kader zowel doorbraken als nieuwe problemen creëert (paragraaf 2.2). Tot slot staan we stil bij twee bredere beleidsuitdagingen: de ongelijke behandeling van grensoverschrijdende telewerkers en de mogelijke sociaaleconomische effecten van structureel telewerk op arbeidsmarkten en mobiliteit (paragraaf 2.3).

2.1. De plaats van werk in het EU-coördinatierecht

Het werklandbeginsel en toepassingsproblemen van het EU-coördinatierecht
Een kernbeginsel van Verordening nr. 883/04 is de aanwijzing van één bevoegde lidstaat. Dit beginsel heeft zowel een sterke als exclusieve werking: het aangewezen stelsel wordt volledig toegepast met uitsluiting van alle andere, terwijl nationale conflictnormen die tot niet-toepasselijkheid zouden leiden geen effect kunnen sorteren.[16] Dit beoogt te voorkomen dat

14 Voor meer informatie over het concept van een workation, zie Verschueren (2022).

15 Wat betreft de definitie van 'grensoverschrijdend telewerk', volgen wij in deze bijdrage de definitie die wordt gehanteerd in de 'Framework Agreement on the application of Article 16 (1) of Regulation (EC) No. 883/04 in cases of habitual cross-border telework', artikel 1, (c) definieert het begrip immers als volgt: 'Cross-border telework is an activity which can be pursued from any location and could be performed at the employer's premises or place of business and: 1. is carried out in a Member State or Member States other than the one in which the *employer*'s premises or the place of business are situated and 2. is based on information technology to remain connected to the employer's or business's working environment as well as stakeholders/clients in order to fulfil the employee's tasks assigned by the employer or clients, in case of self-employed persons.'

16 Zie ook HvJ, zaak nr. C-135/19, Pensionsversicherungsanstalt, 5 maart 2020, ECLI:EU:C:2020:177, para. 45 en verder; zie evenwel HvJ, zaak nr. C-352/06, Bosmann, 20 mei 2008, ECLI:EU:C:2008:290, en HvJ, zaak nr. C-382/13, Franzen en andere, 23 april 2015, ECLI:EU:C:2015:261 waarin het

personen zonder toepasselijk socialezekerheidsstelsel vallen of juist onder het toepassingsgebied van meerdere stelsels tegelijk vallen.

Welk land als bevoegde lidstaat wordt aangewezen, hangt af van de hoedanigheid van de sociaal verzekerde. Voor beroepsactieve personen geldt in beginsel het werklandbeginsel[17]: het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat waar de betrokkene zijn of haar beroepsactiviteiten verricht, is van toepassing. Dit moet gelijke behandeling van alle werknemers in één lidstaat waarborgen[18] en sociale dumping tegengaan.[19] De vraag of iemand beroepsactief is, wordt bepaald volgens de nationale wetgeving van de betrokken lidstaat.[20]

Het werklandbeginsel veronderstelt dat duidelijk kan worden vastgesteld waar iemand werkt. De verordening bevat echter geen definitie van de plaats waar werkzaamheden worden uitgevoerd. In het Partena-arrest verduidelijkte het Hof van Justitie dat dit begrip autonoom en Unierechtelijk moet worden uitgelegd,[21] om tegenstrijdige nationale interpretaties en rechtsonzekerheid te vermijden.[22] Het Hof hanteert daarbij de gebruikelijke betekenis in het alledaagse taalgebruik, rekening houdend met zowel de context waarin het begrip wordt gebruikt als de doelstellingen van de regeling waarvan het deel uitmaakt.[23] De plaats waar werkzaamheden

Hof van Justitie stelt dat, ondanks de toepassing van de wetgeving van de werkstaat, het nog steeds mogelijk is dat men prestaties ontvangt op basis van een wettelijke regeling van de woonstaat. Zie ook: HvJ, zaken nr. C-611/10 en C-612/10, Hudzinski en Wawrzyniak, 12 juni 2012, ECLI:EU:C:2012:339 waarin het Hof heeft bepaald dat een lidstaat, zelfs indien hij niet bevoegd is op grond van de verordening, steeds de mogelijkheid heeft om aan migrerende werknemers gezinsbijslagen toe te kennen overeenkomstig het nationale recht.

17 Artikel 11, lid 3, onder A Verordening nr. 883/04. Het territoriale toepassingsgebied van de verordening omvat ook – zowel wat hun grondgebied als hun burgers betreft – alle staten die deel uitmaken van de EER (naast de lidstaten van de Europese Unie omvat de Europese Economische Ruimte ook IJsland, Liechtenstein en Noorwegen) en Zwitserland.

18 Overweging 17 Verordening nr. 883/04; zie ook HvJ, zaak nr. 41/84, Pinna, 15 januari 1986, ECLI:EU:C:1986:1.

19 Zie in die zin Conclusie Advocaat-Generaal Pikaemäe, zaak nr. C-610/18, AFMB en andere, 26 november 2019, ECLI:EU:C:2019:1010, para. 29.

20 Artikel 1 Verordening nr. 883/04.

21 HvJ zaak nr. C-137/11, Partena, 27 september 2011, EU:C:2012:593, para. 53, 'Anders dan de begrippen "werkzaamheden in loondienst" en "werkzaamheden anders dan in loondienst", wordt het begrip "plaats van uitoefening" van een werkzaamheid niet bepaald door de wetgevingen van de lidstaten, maar door het recht van de Unie en bijgevolg door de uitlegging die het Hof eraan geeft.'

22 HvJ zaak nr. C-137/11, Partena, 27 september 2011, EU:C:2012:593, para. 54.

23 HvJ zaak nr. C-137/11, Partena, 27 september 2011, EU:C:2012:593, para. 56.

worden uitgevoerd wordt aldus opgevat als de plaats waar de betrokkenen persoon in de praktijk de met die activiteit verbonden handelingen verricht.[24]

De invulling van het begrip werkzaamheden in Partena door het Hof impliceert dat concepten zoals een virtuele werkruimte of digitale werkplek in de huidige rechtspraak geen rol spelen.[25] Telewerk verricht vanuit een woning in een andere lidstaat wordt daardoor beschouwd als arbeid verricht in die lidstaat, met gevolgen voor de aanwijzing van de bevoegde staat. Ook een tijdelijke workation in een andere lidstaat kan, wanneer de feitelijke werkzaamheden daar plaatsvinden, leiden tot een wijziging van de toepasselijke wetgeving (Cornelissen, 2022, 186).[26] Het Hof nuanceerde het strikte uitgangspunt in Partena enigszins in de zaak X t. Staatssecretaris van Financiën,[27] door te erkennen dat telewerk onder bepaalde omstandigheden dermate marginaal kan zijn dat het niet in aanmerking hoeft te worden genomen bij de aanwijzing van de bevoegde lidstaat.[28] Advocaat-Generaal Szpunar argumenteerde dat wanneer:

> 'in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, waarin het verrichten van werkzaamheden vanuit huis niet uitdrukkelijk uit de contractdocumenten volgt, geen structureel patroon vormt en bovendien een relatief klein percentage van de gehele arbeidstijd uitmaakt, lijkt het me duidelijk niet passend om zich voor de toepassing van de artikelen 13 en 14 van verordening nr. 1408/71 op die omstandigheid te baseren'.[29]

Sinds de coronacrisis is het aantal contractuele bepalingen over structureel telewerk echter aanzienlijk toegenomen (Europese Commissie, 2024, 76). Hierdoor lijkt de uitzondering voor marginaal telewerk in de praktijk minder relevant te worden, terwijl de structurele verankering van telewerk de discussie over de plaats waar werkzaamheden worden uitgevoerd verder op scherp zet. Deze evolutie roept de vraag op in hoeverre de huidige conflictregels van Verordening nr. 883/04, die sterk gebaseerd zijn op fysieke

24 HvJ zaak nr. C-137/11, Partena, 27 september 2011, EU:C:2012:593, para. 57; Zie ook de kritiek van Andresen (2022) en Cornelissen (2022).

25 Zie voor een mogelijke manier om de interpretatie van de collisieregels te verruimen tot soortgelijke begrippen Strban (2020, 44).

26 Zie ook de eerdere discussie in Maes & Vets (2021), specifiek 244.

27 HvJ, zaak nr. C-570/15, X tegen Staatssecretaris van Financiën, 13 september 2017, EU:C:2017:182.

28 HvJ, zaak nr. C-570/15, X tegen Staatssecretaris van Financiën, 13 september 2017, EU:C:2017:182, par. 24-25 en eveneens par. 29.

29 Conclusie van advocaat-generaal Szpunar in zaak nr. C-570/15, X tegen Staatssecretaris van Financiën, ECLI:EU:C:2017:182, para. 40.

aanwezigheid, toereikend blijven in een arbeidsmarkt die steeds digitaler en grensoverschrijdender wordt.

Uitzonderingen op het werklandbeginsel: detachering en gelijktijdige tewerkstelling

Ondanks het belang van het werklandbeginsel in het Europees coördinatierecht, erkent Verordening nr. 883/04 dat arbeidsmobiliteit bijzondere situaties creëert waarin de plaats waar werkzaamheden worden verricht geen adequate aanknopingsfactor vormt. Verordening nr. 883/04 voorziet daarom in twee expliciete uitzonderingen op het werklandbeginsel (detachering en gelijktijdige tewerkstelling in meerdere lidstaten) en laat daarnaast via artikel 16 toe dat lidstaten in onderlinge overeenstemming afwijkende regelingen treffen ten voordele van bepaalde personen of groepen. Door de opkomst van telewerk en hybride werkpatronen nemen zowel de toepassing als de praktische relevantie van deze uitzonderingen duidelijk toe.

Detachering betreft situaties waarin een werknemer die normaliter in lidstaat A werkt, door zijn of haar werkgever tijdelijk naar lidstaat B wordt gestuurd om daar, voor rekening van die werkgever, werkzaamheden te verrichten. De aanhoudende band met de uitzendende werkgever verantwoordt dat het stelsel van lidstaat A (de 'uitzendstaat') van toepassing blijft. Het Hof van Justitie heeft verduidelijkt dat daarbij centraal staat of de uitzendende onderneming gedurende de volledige detachering effectief gezag blijft uitoefenen over de uitgezonden werknemer.[30] De detachering moet tijdelijk (maximaal 24 maanden), vereist dat de werknemer reeds vóór de detachering onder het stelsel van de uitzendstaat viel,[31] sluit vervanging van een eerdere gedetacheerde uit en veronderstelt dat de werkgever in de uitzendstaat substantiële activiteiten uitoefent.[32] Voor zelfstandigen gelden vergelijkbare voorwaarden: zij moeten gewoonlijk in de uitzendstaat werkzaam zijn en er een infrastructuur behouden die een hervatting van hun activiteiten na terugkeer mogelijk maakt.[33]

30 HvJ, zaak nr. C-202/97, Fitzwilliam, 10 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:75; zie ook artikel 1 Besluit Administratieve Commissie 12 juni 2009, nr. (EG) A2, betreffende de interpretatie van artikel 12 van Verordening (EG) nr. 883/04 van het Europees Parlement en de Raad inzake de wetgeving die van toepassing is op gedetacheerde werknemers en zelfstandigen die tijdelijk buiten de bevoegde lidstaat werken, *Pb.C.* 106, 24 april 2010.

31 Dit begrip wordt ruim geïnterpreteerd en vereist niet dat de werknemer voorheen sociaal verzekerd was: HvJ, zaak nr. C-451/17, Walltopia, 25 oktober 2018, ECLI:EU:C:2018:861.

32 Zie bijoorbeeld.: HvJ, zaak nr. C-784/19, Team Power Europe, 3 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:427.

33 Zie bijvoorbeeld: HvJ, zaak nr. C-178/97, Banks en andere, 30 maart 2000, ECLI:EU:C:2000:169.

De vraag rijst in welke mate telewerk onder de uitzondering van detachering in artikel 12 kan vallen. Indien een werknemer met toestemming van de werkgever vanuit een andere lidstaat telewerkt, is het niet vanzelfsprekend dat deze werknemer 'door de werkgever' naar die lidstaat wordt 'gestuurd', wat detachering veronderstelt (Verschueren, 2022). Nationale administraties blijken bovendien uiteenlopende interpretaties te hanteren: sommige passen de voorwaarden voor detachering strikter toe, terwijl andere een ruimere benadering hanteren.[34] De Administratieve Commissie inzake Sociale Zekerheid (Administratieve Commissie),[35] alsook de Belgische Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) neigen naar een soepele toepassing voor kortdurende telewerkperiodes, waarbij zelfs een tijdelijke een tijdelijke workation als detachering kan worden aangemerkt (RSZ, 2023).[36] De Administratieve Commissie benadrukte evenwel in de interpretatieve nota inzake telewerk het belang van een expliciet (formeel of informeel) akkoord tussen werkgever en werknemer (Administratieve Commissie, 2023).[37] De kwalificatie van telewerk als detachering blijft met name relevant wanneer de specifieke regels voor telewerk (*infra*) niet van toepassing zijn.

Een tweede uitzondering op het werklandbeginsel betreft situaties waarin een werknemer of zelfstandige in meerdere lidstaten tegelijk werkzaam is.[38] In dergelijke gevallen geldt in beginsel de wetgeving van de woonstaat, mits

34 Meer specifiek wordt de afbakening tussen 'detachering' en 'gelijktijdige uitoefening van activiteiten in meerdere lidstaten' moeilijk wanneer 'workations' naar hetzelfde land gedurende een aantal jaren achtereenvolgens plaatsvinden.

35 De Administratieve Commissie is samengesteld uit regeringsvertegenwoordigers van elk land waar de Verordeningen nr. 883/04 en nr. 987/09 van toepassing op zijn, als eveneens een vertegenwoordiger van de Europese Commissie. Deze Commissie heeft verschillende taken en behandelt onder andere alle vraagstukken van administratieve of interpretatieve aard wat betreft Verordening nr. 883/04 en Verordening nr. 987/09.

36 Zoals ook aangehaald door Maes & Vets (2021, 247): 'Het kan zijn dat een werknemer voor een bepaalde periode wenst te telewerken vanuit het buitenland, bijvoorbeeld vanuit een tweede verblijf of om te zorgen voor een ziek familielid in het buitenland. In dit geval kunnen de partijen, volgens de Belgische Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, een beroep doen op de detacheringsregels om de werknemer in kwestie verder aan de sociale zekerheid van het thuisland te onderwerpen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het begrip detachering in het socialezekerheidsrecht verschilt van de arbeidsrechtelijke detachering en de detachering in het fiscaal recht.'

37 'Of course, Article 12 of Regulation (EC) No. 883/04 concerns only cases where the telework in another Member State is random, limited in time and not part of the habitual working pattern …Following this interpretation, Article 12 of Regulation (EC) No. 883/04 applies to any telework, which has been agreed upon explicitly (formally or informally) between the employer and the employee'. Ter illustratie wordt volgende situatie aangehaald: 'An employee stays at the holiday place and starts to telework there for another month before returning home and resuming work in the office'.

38 Artikel 13 Verordening nr. 883/04.

daar een substantieel deel van de activiteiten (ten minste 25 procent)[39] wordt verricht. Nationale socialezekerheidsadministraties hanteren bovendien uiteenlopende benaderingen: sommige zijn strenger, andere erkennen sneller dat 'substantieel deel' van de activiteiten in het woonland plaatsvindt (RSZ, 2023). Voor grensarbeiders die regelmatig vanuit huis telewerken, kan dit tot afwijkende resultaten leiden tussen werknemers binnen éénzelfde onderneming: een werknemer die thuiswerkt in lidstaat A en tevens in lidstaat A fysiek aanwezig is, blijft onderworpen aan datzelfde stelsel, terwijl een collega die thuiswerkt in lidstaat B mogelijk onder de wetgeving van lidstaat B valt, omdat hij of zij in twee lidstaten werkzaam is en in zijn of haar woonstaat een substantieel deel van de taken verricht.

De toepassing van de regels inzake gelijktijdige tewerkstelling wordt complexer bij wisselende werkpatronen, zoals korte periodes van telewerk verspreid over meerdere EU-lidstaten, langere workations of bij digitale nomaden. Ook situaties waarbij werknemers en/of zelfstandigen afwisselend werken in meerdere lidstaten, al dan niet onder verschillende statuten, kunnen worden aangemerkt als gelijktijdige tewerkstelling.[40] Het gaat hierbij om een feitelijke beoordeling: de verwachte duur van de werkzaamheden, maar ook de aard van de tewerkstelling is relevant (Administratieve Commissie, 2013, 27). Hoe vaak tussen de lidstaten wordt afgewisseld, is niet van belang, wel de regelmaat. Om deze beoordeling te maken moet volgens Verordening nr. 987/09 rekening worden gehouden met de relevante situatie in de volgende twaalf kalendermaanden.[41] Bij digitale nomaden of langere workations is zulke regelmaat vaak moeilijk te bewijzen, zodat de toepassing van deze regels in de praktijk onzeker is. Een voorzichtige benadering is daarom aangewezen: zonder een voldoende vast werkpatroon kunnen deze situaties moeilijk als gelijktijdige tewerkstelling worden gekwalificeerd.[42] Bij workations, maar zeker ook langere periodes waar men zal reizen als digitale nomade, zal zulke regelmaat niet aanwezig zijn.

39 Bij de algemene beoordeling van het begrip 'substantiële activiteit' is een aandeel van 25 procent van de arbeidstijd en/of de beloning een belangrijke indicator voor de kwalificatie van een activiteit als substantieel, zie artikel 14, lid 8 Verordening nr. 883/04. In de zaak *Hakamp* (HvJ, zaak nr. C-203/24, Hakamp, 4 september 2025, ECLI:EU:C:2025:662), interpreteerde het Hof van Justitie deze 25 procent-regel in strikte zin.

40 Zie ook de bespreking in Van Ooij (2022), waarin ook de Format II-rechtspraak van het Hof van Justitie wordt besproken: HvJ, zaak nr. C-879/19, Format, 20 mei 2021, ECLI:EU:C:2021:409.

41 Artikel 14 lid 10 Verordening nr. 987/09.

42 Zie echter de conclusie van Advocaat-Generaal Bot in Bogdan Chain die het begrip 'regelmaat' breder invulde. Het Hof moest zich finaal in deze zaak niet uitspreken: Advocaat-Generaal Bot, zaak nr. C-189/14, 21 mei 2015, ECLI:EU:C:2015:345, para. 78 e.v.

In situaties van gelijktijdige activiteiten is de woonplaats doorgaans doorslaggevend. Het begrip 'woonplaats' wordt gedefinieerd als de plaats waar iemand pleegt te wonen.[43] Dit betekent de lidstaat waar de betrokkene zijn of haar normale woonplaats heeft en waar zich ook het gewone centrum van zijn of haar belangen bevindt.[44] Artikel 11, lid 1 Verordening nr. 987/09 bevat een reeks van beoordelingscriteria (waaronder: duur van verblijf, gezinssituatie, inkomstenbronnen, huisvesting, fiscale woonplaats). Indien deze criteria geen uitsluitsel bieden, wordt de intentie van de betrokkene, voor zover af te leiden uit concrete feiten en omstandigheden, als doorslaggevend beschouwd.[45] In hoogmobiele situaties, zoals bij digitale nomaden, blijkt dit evenwel problematisch. De Administratieve Commissie wees reeds in 2013 in haar praktische gids op deze moeilijkheden, nog vóór de opkomst van telewerk en workations die deze problematiek verder hebben verscherpt (Administratieve Commissie, 2013, 49).

2.2. Het wettelijk kader inzake telewerken

Een ad-hocoplossing tijdens de coronacrisis

De coronacrisis stelde het werklandbeginsel zwaar op de proef. Door grenssluitingen konden intracommunautaire werknemers hun werkzaamheden niet langer in de gebruikelijke lidstaat verrichten.[46] Hierdoor dreigde de feitelijke plaats van arbeid, in de zin van het Partena-arrest, te verschuiven, met als gevolg dat een andere lidstaat bevoegd zou worden op grond van Verordening nr. 883/04. Bovendien werden grote groepen werknemers verplicht of aangemoedigd om structureel te telewerken, wat de spanning tussen de fysieke plaats van werk en de bestaande conflictregels verder vergrootte.[47]

43 Artikel 1, j) Verordening nr. 883/04.

44 HvJ zaak nr. C-90/97, Swaddling, 25 februari 1999, ECLI:EU:C:1999:96, para. 29.

45 Artikel 11 lid 2 Verordening nr. 987/09.

46 Deze groep werknemers bestond grotendeels – maar niet uitsluitend – uit grensarbeiders, waarbij sommige grensarbeiders – vaak degenen die als essentiële werknemers werden beschouwd – hun werk natuurlijk nog steeds op hun normale werkplek verrichtten.

47 In sommige landen, zoals België, betekende dit concreet dat men 'van thuis' moest werken, dat wil zeggen vanuit de woonplaats, waarbij de mogelijkheid om vanuit een tweede of derde woning te werken was uitgesloten. De mate waarin mensen verplicht werden of alleen maar aangemoedigd werden om te telewerken, hing natuurlijk vaak af van de mogelijkheid voor werknemers om effectief vanuit huis te werken – waarbij essentiële werknemers van deze verplichtingen waren uitgesloten – en van de mate waarin regeringen de situatie van de pandemie zelf beoordeelden, die in de loop van de tijd en tussen verschillende landen varieerde.

Als reactie publiceerde de Europese Commissie de richtsnoeren betreffende de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers tijdens de uitbraak van het coronavirus (Europese Commissie, 2020). Hoewel die niet bindend waren, voorzagen ze wel in een geïntegreerde aanpak op Europees niveau (Friederty, 2021). De richtsnoeren riepen lidstaten onder meer op gebruik te maken van artikel 16 Verordening nr. 883/04 om uitzonderingsakkoorden te sluiten die de normale toepassing van de coördinatieregels zouden opschorten. Parallel daaraan kwamen de lidstaten binnen de Administratieve Commissie overeen maatregelen te nemen om te voorkomen dat Covid-19-gerelateerde omstandigheden, zoals gedwongen telewerk, tot wijzigingen in de toepasselijke wetgeving zouden leiden. Ondanks aanzienlijke verschillen in nationale uitvoeringspraktijken resulteerde dit *de facto* in een brede opschorting van de normale conflictregels (European Labour Authority, 2021)[48]: telewerkers bleven verzekerd in de lidstaat van hun oorspronkelijke werkgever.

De pragmatische aanpak tijdens de coronacrisis had echter ook onvoorziene effecten. Sommige werknemers en werkgevers benutten de situatie om hun socialezekerheidsbijdragen te optimaliseren door bewust te opereren in of te verhuizen naar lidstaten met gunstigere stelsels (*forum shopping*),[49] zeker nadat grenzen weer opengingen terwijl de opschorting van kracht bleef. Ook werknemers die tijdelijk naar een andere lidstaat verhuisden, bijvoorbeeld voor een workation, bleven verzekerd in het stelsel van hun oorspronkelijke werkgever, zelfs in gevallen waarin dit niet strookte met de onderliggende logica van de coördinatieregels. Deze praktijken vielen buiten de oorspronkelijke doelstelling van de richtsnoeren en creëerden situaties waarin bindende Unierechtelijke conflictregels feitelijk werden buitenspel gezet zonder formele juridische basis. De inconsistentie werd versterkt doordat de Administratieve Commissie die aanvaardde dat telewerk vanuit een andere lidstaat, mits met instemming van de werkgever, onder het begrip detachering kon vallen. Daarmee werd een uitzonderingsmechanisme toegepast op een manier die de grenzen van het formele EU-recht oprekte en de scheidslijn tussen detachering en telewerk verder vervaagde. Dit alles illustreert hoe uitzonderlijke omstandigheden, in combinatie met pragmatisch beleidsoptreden, een afwijkende praktijk hebben gecreëerd

48 Zie 15 e.v. voor de bespreking van de verschillende landen; in het rapport wordt ook uitgebreid stilgestaan bij het verloop van de crisis en wat dit betekende voor Verordening nr. 883/04.

49 Voor meer informatie over het concept van *social security shopping*, zie G. Strban et al. (2018); zie ook Rennuy (2021).

die moeilijk volledig te rijmen valt met de systematiek en doelstellingen van Verordening nr. 883/04.

Het kaderakkoord inzake grensoverschrijdend telewerken

Na de tijdelijke oplossingen tijdens de coronapandemie zochten de lidstaten naar een meer structureel antwoord op de uitdagingen van grensoverschrijdend telewerk.[50] Dit leidde in 2023 tot de kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdend telewerk, gesloten binnen de Administratieve Commissie en gebaseerd op artikel 16 Verordening nr. 883/04. De overeenkomst maakt het mogelijk dat in bepaalde gevallen de socialezekerheidswetgeving van de werkgeversstaat van toepassing blijft, zelfs wanneer de werknemer meer dan 25 procent van zijn of haar arbeidstijd vanuit de woonstaat telewerkt.

De kaderovereenkomst definieert grensoverschrijdend telewerk en creëert daarmee een afwijking van de normale conflictregels. De toepassing ervan is echter niet automatisch en vereist de vervulling van vier cumulatieve voorwaarden: 1) de woonstaat van de werknemer mag niet dezelfde zijn als de staat waar zijn of haar werkgever zijn statutaire zetel of vestigingsplaats heeft, 2) het grensoverschrijdende telewerk van de werknemer mag in de woonstaat niet méér dan 50 procent van de totale arbeidstijd bedragen, 3) de werknemer heeft slechts één werkgever of meerdere werkgevers die allemaal in dezelfde lidstaat gevestigd zijn, en 4) zowel de woonstaat als de werkgeversstaat hebben de kaderovereenkomst getekend.[51] De toepassing is bovendien niet automatisch: werknemer en werkgever moeten gezamenlijk een aanvraag indienen in de lidstaat van de werkgever. Bij goedkeuring levert de bevoegde instelling een A1-document af, geldig voor maximaal drie jaar. Op het moment van schrijven van deze bijdrage hebben negentien EU-lidstaten, alsook Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein, de kaderovereenkomst ondertekend (Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, z.j.).

We identificeren vijf belangrijke problemen met betrekking tot de kaderovereenkomst in het licht van het vrij verkeer en Verordening nr. 883/04.

50 Kaderovereenkomst betreffende de toepassing van artikel 16, lid 1, van Verordening (EG) nr. 883/04 in gevallen van gewoonlijk grensoverschrijdend telewerk, beschikbaar via: https://socialsecurity.belgium.be/nl/internationaal-actief/grensoverschrijdend-telewerk-de-eu-de-eer-en-zwitserland; Toelichting bij de kaderovereenkomst betreffende de toepassing van artikel 16, lid 1, van Verordening (EG) nr. 883/04 in gevallen van gewoonlijk grensoverschrijdend telewerk, beschikbaar via: https://socialsecurity.belgium.be/nl/internationaal-actief/grensoverschrijdend-telewerk-de-eu-de-eer-en-zwitserland.

51 Artikels 2 en 3 van de Kaderovereenkomst betreffende de toepassing van artikel 16, lid 1, van Verordening (EG) nr. 883/04 in gevallen van gewoonlijk grensoverschrijdend telewerk; beschikbaar via: https://socialsecurity.belgium.be/nl/internationaal-actief/grensoverschrijdend-telewerk-de-eu-de-eer-en-zwitserland.

Ten eerste is de toepassing van de overeenkomst optioneel en afhankelijk van een gezamenlijke aanvraag van werknemer en werkgever. Dit staat op gespannen voet met het publiekrechtelijke karakter van Verordening nr. 883/04, die de toepasselijke wetgeving normaliter koppelt aan objectieve feiten, niet aan partijautonomie. Hierdoor ontstaat een reëel risico op *forum shopping*. Ten tweede hebben slechts negentien van de zevenentwintig lidstaten de kaderovereenkomst ondertekend, wat leidt tot verdeeldheid op Europees niveau. Dat creëert een Europa met twee snelheden, wat de uniformiteit en voorspelbaarheid van het coördinatiestelsel aantast. Daarnaast bestrijkt de overeenkomst slechts één vorm van telewerk: regelmatig telewerk vanuit de woonstaat. Niet-structureel telewerk, tijdelijke workations of digitaal nomadisme vallen erbuiten, waardoor men voor deze situaties opnieuw moet terugvallen op de uitzonderingsregels inzake detachering en gelijktijdige tewerkstelling. Ten derde blijkt de toepassing in de praktijk beperkt. Een relatief klein deel van het potentieel in aanmerking komende grensarbeiders maakt gebruik van de regeling.[52] Mogelijk is een verschil tussen de gevolgen van het internationale belastingrecht (waarbij het aantal dagen dat in een bepaald rechtsgebied wordt gewerkt niet overeenkomt met de vijftigprocentregel) verantwoordelijk voor deze discrepantie.[53]

Ten vierde verhoogt het kaderakkoord de administratieve lasten. Hoewel de verhoging van de grens van 25 procent naar 50 procent ertoe kan leiden dat minder situaties in een ander stelsel terechtkomen, compenseert dit niet het feit dat de regeling slechts gedeeltelijk door lidstaten wordt toegepast en steeds een individuele aanvraag vereist. De overeenkomst introduceert zo een bijkomende laag van procedurele complexiteit binnen een reeds ingewikkeld coördinatiekader, wat aantoont dat het Europees socialezekerheidsrecht moeite heeft om een stabiel antwoord te formuleren op structureel grensoverschrijdend telewerk.

Ten slotte rijst een principiële vraag over de juridische basis van de overeenkomst. Artikel 16 Verordening nr. 883/04 is bedoeld als uitzonderingsmechanisme voor specifieke situaties 'in het belang van bepaalde personen of categorieën van personen',[54] niet als vehikel voor een generiek, permanent beleid. De kaderovereenkomst verliest daardoor normatieve helderheid en plaatst vraagtekens bij haar verenigbaarheid met het formele EU-recht. Bovendien is het onzeker of de toepassing van de overeenkomst

52 Zie bijvoorbeeld voor België De Smedt & De Wispelaere (2024, 56).

53 Over de relatie tussen internationaal fiscaal recht en socialezekerheidscoördinatie, zie onder meer Cejie (2024).

54 Zie voor invulling van deze notie: HvJ, zaak nr. 101/83, Brusse, 17 mei 1984, EU:C:1984:187.

steeds in het belang van de betrokken werknemer is. Structurele wijzigingen in de aanwijzingsregels behoren ons inziens plaats te vinden via de wettelijke herzieningsprocedure van artikel 48 van VWEU. Het gebruik van artikel 16 als vervanging voor wetgeving dreigt een problematisch precedent te scheppen dat de coherentie en legitimiteit van Verordening nr. 883/04 ondermijnt.

2.3. Verdere uitdagingen in de huidige context

De digitalisering en de door coronacrisis versneld ingevoerde praktijk van telewerken hebben de klassieke band tussen *werk* en *werkplek* structureel doorbroken (De Wispelaere, 2022).[55] Terwijl de vorige paragrafen aantoonden hoe dit de bestaande coördinatieregels onder druk zet, rijzen daarnaast nog twee bredere uitdagingen. Ten eerste komt de precaire positie van grensarbeiders in beeld, die ontmoedigd kunnen worden om te telewerken. Ten tweede werpt telewerk bredere sociaaleconomische implicaties op die momenteel slechts beperkt worden besproken. Dit onderdeel sluit aan bij beide thema's en wijst op die manier op enkele problemen voor de Nederlandse en Europese beleidsmaker.

Ongelijke behandeling van telewerkers

Binnen het huidige coördinatierecht kunnen werkgevers worden ontmoedigd om grensarbeiders dezelfde telewerkopties te bieden als werknemers die in de lidstaat van de werkgever wonen. Dit leidt in de praktijk tot een ongelijke behandeling van intracommunautaire migranten. Zo kan een werkgever een in Nederland woonachtige werknemer toestaan om meer dan één dag per week te telewerken, terwijl een in Duitsland woonachtige werknemer diezelfde mogelijkheid niet krijgt vanwege het risico dat diens toepasselijke socialezekerheidswetgeving wijzigt. Deze ongelijke behandeling is in de latere fasen van de coronacrisis op grotere schaal vastgelegd in bedrijfsinterne regelingen (Verschueren, 2022, 91; Bruurs, 2024, 211). Werknemers die meer dan één dag per week wensen te telewerken, kunnen hierdoor worden ontmoedigd om in een grensoverschrijdende context te werken. Deze praktijk roept vragen op over mogelijke discriminatie in strijd met artikel 45 VWEU en artikel 7 Verordening nr. 492/2011.[56] Verschueren betoogt terecht dat dit

55 Natuurlijk heeft er voor sommige beroepen – zoals bijvoorbeeld schrijvers – altijd al een zekere mate van loskoppeling bestaan tussen de begrippen 'werk' en 'werkplek', maar de verspreiding van deze loskoppeling binnen de bredere samenleving is zeker een relatief nieuw fenomeen.

56 Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, *Pb.* L. 27 mei 2011.

het geval is: grensarbeiders en werknemers die in de lidstaat wonen waar zij werken in het geval van telewerk bevinden zich in een vergelijkbare situatie wat betreft de toepasselijke arbeidsvoorwaarden (Verschueren, 2022, 92-93).

Hoewel het Hof van Justitie toekomstige duidelijkheid zou kunnen bieden, plaatsen alle mogelijke uitkomsten werkgevers in een moeilijk parket. Indien ongelijke behandeling verboden wordt, kan dit werkgevers ontmoedigen om grensarbeiders aan te nemen. Als een rechtvaardiging wordt aanvaard, dreigt dat de mobiliteit van werknemers te ondermijnen. Beide uitkomsten staan op gespannen voet met de doelstellingen van de artikelen 45 en 48 van VWEU. In een antwoord op een parlementaire vraag erkende de Europese Commissie dat dergelijke praktijken mogelijk een onwettige vorm van discriminatie vormen.[57]

Sociaaleconomische implicaties van telewerk

Telewerk is vooral een fenomeen van bedienden (Eurofound, 2022, 28), terwijl arbeiders doorgaans gebonden blijven aan fysieke werkplekken (Sostero, 2020). De coronacrisis maakte echter duidelijk dat veel bedienden niet noodzakelijk op locatie hoeven te werken. De ontkoppeling van 'werk' en 'werkplek' brengt nieuwe sociaaleconomische uitdagingen met zich mee (Bruurs, 2024). Werknemers kunnen profiteren van voordelen zoals flexibiliteit en een betere balans tussen werk en privéleven. Tegelijkertijd beseffen werkgevers dat fysieke aanwezigheid niet altijd nodig is, wat ook de deur opent voor grensoverschrijdende of zelfs mondiale concurrentie.

Net zoals bij *forum shopping* in de context van Verordening nr. 883/04 kunnen lagere arbeidskosten werkgevers ertoe aanzetten om werkzaamheden te lokaliseren in goedkopere jurisdicties (Bermejo, 2023, 86; Niesten, 2021, 135). In een gedigitaliseerde arbeidsmarkt, waarin telewerk structureel ingeburgerd raakt, is de concurrentie echter niet langer louter Europees, maar mondiaal. Europese werknemers zijn in dat opzicht dan ook relatief 'duur'. Waar de afgelopen decennia vooral arbeiders in de verwerkende industrie geconfronteerd werden met outsourcing naar lageloonlanden, zou een vergelijkbare dynamiek zich nu ook kunnen voordoen voor bedienden, zeker wanneer telewerk of hybride werk een geïntegreerd onderdeel van de

57 Parlementaire vraag over de ongelijke behandeling van niet-ingezeten en ingezeten werknemers wat betreft de mogelijkheid tot telewerken, Europees Parlement, 26 september 2024, E-001836/2024, beschikbaar via: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2024-001836_EN.html; Antwoord gegeven door Mr Schmit in naam van de Europese Commissie op parlementaire vraag E-001836/2024, 22 november 2024, E-001836/2024(ASW), beschikbaar via: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2024-001836-ASW_EN.html.

arbeidsvoorwaarden wordt (Schoukens & Everaet, 2023, 382). Deze trend zou bovendien kunnen worden versterkt door de toenemende inzet van artificiële intelligentie, die in staat is bepaalde taken van bedienden over te nemen.

3. Tussen verschillende arbeidsvormen: naar arbeidsneutraliteit als leidend beginsel voor de EU

In het vorige deel werd duidelijk hoe telewerk het Europees coördinatierecht voor aanzienlijke uitdagingen stelt. De verschuiving naar nieuwe werkvormen en de toenemende complexiteit van arbeidsrelaties plaatst echter ook het Europese harmonisatierecht inzake sociale zekerheid onder druk. Waar de Europese wetgever geen juridisch bindende en afdwingbare maatregelen heeft genomen tot harmonisatie van de nationale socialezekerheidsstelsels, probeert het deze stelsels wel te beïnvloeden via *soft law* in de vorm van de EPSR en Aanbeveling 2019. Een centraal concept in beide instrumenten is arbeidsneutraliteit: de gedachte dat sociale bescherming niet structureel mag verschillen louter op grond van de arbeidsstatus. Ondanks de ambitie van deze instrumenten blijven concrete richtsnoeren of indicatoren voor arbeidsneutraliteit schaars. De EPSR en Aanbeveling 2019 schetsen wel een richting, maar laten grotendeels open hoe Europese lidstaten dit beginsel moeten concretiseren. Dit deel onderzoekt daarom hoe arbeidsneutraliteit kan worden uitgewerkt, welke rechtsgrond dit beginsel van arbeidsneutraliteit heeft, en hoe het beginsel richting kan geven aan toekomstig Europees en Nederlands beleid.

Paragraaf 3.1 bespreekt eerst de toenemende complexiteit van arbeidsrelaties. Naast de toegenomen digitalisering zien we een groeiende variëteit aan arbeidsvormen en meer sequentiële of gelijktijdige overgangen tussen arbeidsstatuten. Deze dynamiek legt structurele kwetsbaarheden bloot in stelsels die historisch zijn opgebouwd rond de standaardarbeidsrelatie. Paragraaf 3.2 kadert vervolgens het beginsel van arbeidsneutraliteit binnen het recht op sociale zekerheid en universele sociale bescherming zoals verankerd in internationale en Europese normen. Dit fundament biedt de noodzakelijke legitimatie om arbeidsneutraliteit niet louter als beleidsconcept, maar als afgeleide van fundamentele rechten te beschouwen. Op basis hiervan werkt paragraaf 3.3 de operationalisering van het beginsel uit. Via de kernbeginselen van universaliteit, solidariteit, adequaatheid, toegankelijkheid en coherentie wordt nagegaan hoe arbeidsneutraliteit in de praktijk vorm kan krijgen en welke ontwerpprincipes daarbij richtinggevend kunnen zijn. Paragraaf 3.4 bespreekt vervolgens de vraag of arbeidsneutraliteit kan

worden beschouwd als een algemeen beginsel van Unierecht en op die manier leidinggevend kan zijn voor de Europese wetgever en beleidsmaker.

3.1. De complexiteit van huidige arbeidsrelaties

Standaardarbeidsrelaties, doorgaans voltijdse arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur, bieden traditioneel de meest uitgebouwde arbeids- en socialezekerheidsbescherming (Schoukens & Barrio, 2017; Schoukens, De Becker & Bruynseraede, 2025). Hoewel deze vorm in veel lidstaten dominant blijft, groeit het aandeel niet-standaard werk (zoals deeltijds werk, tijdelijke arbeid en (solo-)zelfstandigheid), waardoor de grenzen tussen arbeid als werknemer en zelfstandige arbeid steeds meer vervagen (Internationale Arbeidsorganisatie, 2015). Ongeveer 40 procent van de Europese werkenden verricht inmiddels werk dat afwijkt van de standaardarbeidsrelatie. 13–14 procent is zelfstandig (CEDEFOP, z.j.), met een toename van solozelfstandigen (Spasova & Wilkens, 2018, 98). Deeltijds werk vertegenwoordigt 17,1 procent van de werkenden (Eurostat, 2025), en tijdelijke contracten ongeveer 11,6 procent (Eurostat, 2024), telkens met aanzienlijke nationale verschillen (Eurostat, 2025).

Deze structurele verschuivingen hebben geleid tot een gefragmenteerde arbeidsmarkt, versterkt door digitalisering en veranderende werkpatronen, met minder stabiele loopbanen tot gevolg. Dat stelt arbeids- en socialezekerheidsstelsels, nog steeds grotendeels ontworpen rond de standaardarbeidsrelatie, voor structurele uitdagingen. Uit het uitvoeringsverslag van de Commissie over Aanbeveling 2019 (2023) blijkt dat er nog steeds blijvende dekkingslacunes zijn (Europese Commissie, 2023). Veel lidstaten worstelen met de adequate opname van niet-standaard werk in hun socialezekerheidsstelsels (De Becker, 2023a; OECD, 2022). Terwijl werknemers vroeger meestal een voltijdse baan bij één werkgever hadden, zijn arbeidsvormen de afgelopen decennia veel dynamischer geworden. Personen wisselen vaker tussen statuten, combineren verschillende arbeidsvormen gelijktijdig of sequentieel, of onderbreken hun loopbaan voor zorgtaken.[58] Dit kan leiden tot een verlies in socialezekerheidsrechten.

3.2. Arbeidsneutraliteit en fundamentele rechten

Het idee van arbeidsneutraliteit wordt vaak ingeroepen als een manier om het arbeids- en socialezekerheidsrecht zodanig te structureren dat

58 Zie ook de bespreking in Behrendt & Nguyen (2018).

iedereen recht heeft op sociale bescherming die aansluit bij zijn behoeften en kenmerken. Beginsel 12 van de EPSR stelt expliciet dat iedere werkende recht heeft op adequate sociale bescherming, ongeacht de aard of duur van de arbeidsrelatie. Deze gedachte kreeg concrete uitwerking in Aanbeveling 2019, waarin de Europese Commissie de idee van arbeidsneutraliteit verder operationaliseert. Ongeacht of men werknemer of zelfstandige is of een andere vorm van werk verricht, moet de toegang tot sociale bescherming[59] van gelijke waarde zijn. Enkel wanneer de aard van de arbeidsstatus dit vereist, kunnen specifieke aanpassingen worden voorzien.[60]

Het idee van arbeidsneutraliteit is niet nieuw. Schoukens wees reeds in 2000 op de noodzaak van een neutraal socialezekerheidsstelsel, waarin algemene regels voor iedereen gelden, met ruimte voor beroepsspecifieke verfijningen.[61] Een klassiek voorbeeld betreft de werkloosheidsbescherming: bij werknemers is ontslag de reden voor toegang tot bescherming, terwijl dit voor zelfstandigen de definitieve stopzetting van het bedrijf is. Het onderliggende principe blijft echter gelijk: beide groepen moeten aanspraak kunnen maken op bescherming bij inkomensverlies. Denemarken toont aan hoe dit in de praktijk kan worden vertaald (Schoukens, De Becker & Pieters, 232).[62] Het land kent al langer werkloosheidsbescherming voor zelfstandigen, maar heeft het stelsel in 2018 grondig hervormd om hun positie verder te versterken.[63] Zo werd onder meer bepaald dat de toekenningsvoorwaarden inzake minimum tewerkstellingsduur voortaan gebaseerd zou zijn op het inkomen dat voorafgaand aan de werkloosheid werd verworven. Dat inkomen wordt omgezet in een overeenstemmend aantal arbeidsuren om te toetsen of de minimumdrempel werd bereikt. Het louter hanteren van een minimumaantal arbeidsuren bleek immers problematisch voor zelfstandigen. De omzetting in inkomenscriteria sluit beter aan bij hun situatie en maakt een vlottere toepassing mogelijk in gevallen waarin arbeid in loondienst en zelfstandige arbeid worden gecombineerd. Toch blijven,

59 Die toegang krijgt vorm door middel van vier pijlers: formele, effectieve, adequate en transparante toegang, zoals toegelicht in de Aanbeveling 2019.

60 Zie ook de bespreking in Battista (2022, 202) en Aranguiz (2024), waarin dit idee vanaf 35 verder wordt uitgewerkt voor sociale zekerheid.

61 Dat werd in zijn doctoraatsonderzoek toen zo ontwikkeld: Schoukens (2000).

62 Voor een meer diepgaande bespreking van deze hervorming zie Jacqueson (2024).

63 P. Schoukens, E. De Becker, & D. Pieters, 'Towards a 'European' scheme for temporary unemployment for the self-employed?' in A. Aranguiz, B. Bednarowicz, D. Vanheule, en M. Quené (Eds.), *Pioneering Social Europe: Liber Amicorum Herwig Verschueren*, 232 en een meer diepgaande bespreking van deze hervorming in C. Jacqueson, 'An effective protection against unemployment for self-employed and platform workers? The intriguing case of Denmark, *EJSS* 2024, 140-154.

zoals Jacqueson benadrukt, ook na de hervorming belangrijke barrières bestaan voor een effectieve toegang.[64]

Arbeidsneutraliteit sluit aan bij het bredere beginsel van universele sociale bescherming en het recht op sociale zekerheid, zoals neergelegd in internationale en Europese mensenrechteninstrumenten.[65] Dit fundamentele recht hangt nauw samen met het idee dat sociale zekerheid een cruciale rol speelt bij het creëren van sociale cohesie (ILO, 2001)[66] en het versterken van de democratie (Pieters, 2024).[67] Voorbeelden van het recht op sociale zekerheid zijn te vinden in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), waarin het recht van iedereen op toegang tot sociale zekerheid wordt vastgelegd (artikel 22[68] en artikel 25[69]). Dit recht werd verder uitgewerkt door middel van artikel 9 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), dat staten verplicht sociale zekerheid te organiseren en uit te bouwen. Het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten verduidelijkte in General Comment nr. 19[70] dat dit recht stoelt op drie kernverplichtingen: de plicht om te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken.[71] Daarbij moeten socialezekerheidsstelsels beschikbaar, toegankelijk, adequaat, toekomstgericht en financieel houdbaar zijn.[72] Dit vergt aandacht voor inter- en intragenerationele solidariteit en het

64 Zie de bespreking vanaf 146 in Jacqueson (2024).

65 Zie Aranguiz, waar de auteur de bijdrage start met een verwijzing naar de universele mensenrechten.

66 In dit rapport wordt meermaals verwezen naar sociale cohesie, bijvoorbeeld 7 en 11.

67 Op 220: 'Concluding, we may say that even if it would go too far to pretend that a decent social security system is part of the notion of democracy as such, it goes without saying that in order to be healthy, democracy needs citizens freed from the fear of not being able to cope the next day. Or to put it differently, if we want all persons to be able to think and contribute to decision-making, i.e., to participate in democracy, then it is essential to provide them with some security in relation to the major risks for their livelihood.'

68 Artikel 22: 'Eenieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op, dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking, en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betreffende Staat, de economische, sociale en culturele rechten, die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden.'

69 Artikel 25, lid 1: 'Eenieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.'

70 General Comment no. 19. The right to social security (hierna Commentaar nr. 19).

71 Zoals aan bod komt in par. 43 e.v. in Commentaar nr. 19.

72 Par. 11 in Commentaar nr. 19.

waarborgen van een (minimum)bescherming voor iedereen.[73] Cruciaal is ook de betrokkenheid van (middel)hogere inkomensgroepen om draagvlak en duurzame financiering te garanderen.[74] Het beginsel van beschikbaarheid impliceert dat de wetgever dient te reflecteren over de geschiktheid van bestaande bescherming wanneer fundamentele begrippen als 'werk' en 'inkomen' evolueren (De Becker, 2024b). Een tweede fundamenteel beginsel in Commentaar nr. 19 is adequaatheid.[75] Sociale bescherming moet van een zodanig niveau zijn dat een menswaardig bestaan mogelijk is. Het solidariteitsbeginsel, het verbod op discriminatie en het verzekeringsprincipe geven verdere invulling aan dit beginsel. Ook het beginsel van toegankelijkheid is essentieel.[76] Dat omvat feitelijke toegang, betaalbaarheid en het recht op informatie en participatie in de uitvoering.[77]

Ook in Europa is het recht op sociale zekerheid stevig verankerd. Artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) van de Raad van Europa[78] verplicht staten een socialezekerheidsstelsel in te voeren en verder te ontwikkelen.[79] Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) beklemtoont dat deze verplichting niet louter formeel is: sociale zekerheid moet ook 'in de praktijk functioneren'. Een systeem dat te complex of administratief belastend is, kan immers leiden tot verlies van rechten. Het ECSR benadrukt bovendien dat gezondheidszorg en gezinsbijslagen universele sociale risico's zijn, terwijl inkomensvervangende uitkeringen, zoals bij werkloosheid of ziekte, een voldoende dekkingsgraad moeten bereiken binnen de actieve bevolking. In het Digest[80] wordt duidelijk gemaakt dat het beginsel van non-discriminatie, het solidariteitsbeginsel en het beginsel van adequaatheid belangrijke beginselen zijn voor lidstaten. De afgelopen jaren benadrukt het ECSR ook steeds meer de noodzaak voor een consistent en coherent beleid.[81] Bovendien vraagt het

73 Par. 23 in Commentaar nr. 19.

74 Par. 22 in Commentaar nr. 19 ('When a person makes contributions to a social security scheme that provides benefits to cover lack of income, there should be a reasonable relationship between earnings, paid contributions, and the amount of relevant benefit').

75 Par. 22 in Commentaar nr. 19.

76 Par. 23 en verder in Commentaar nr. 19.

77 Par. 24 en verder in Commentaar nr. 19.

78 Deze internationale organisatie moeten we onderscheiden van de EU.

79 Nadere toelichting is terug te vinden in de Digest van het Europees Comité Sociale Rechten, 120 en verder (versie juni 2022); zie voor een uitgebreide bespreking over de werking van artikel 12 ESH ook: in De Becker (2019, 91 e.v.).

80 Het 'Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights' is een overzicht waarin de interpretatie die het Europees Comité voor Sociale Rechten heeft gegeven van de verschillende artikelen van het Europees Sociaal Handvest wordt weergegeven.

81 Zie bijvoorbeeld: ECSR, collectieve klacht nr. 76/2012, (*IKA-ETAM/Griekenland*); ECSR, collectieve klacht nr. 165/2018, (*Panhellenic Association of Pensioners of the OTE Group*

ECSR bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen[82]; en heeft het Comité al meermaals benadrukt dat de wetgever socialezekerheidsuitkeringen niet zomaar kan omvormen tot socialebijstandsuitkeringen.[83]

Wat betreft het EU-niveau formuleert artikel 34 van Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: HGEU) eveneens het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand, zij het in een beperkter kader dat sterk verweven blijft met nationale bevoegdheden.[84] Toch benadrukt dit artikel dat de Unie een rol heeft in de erkenning en bescherming van dit recht, en de lidstaten kan aanmoedigen om toegang tot sociale zekerheid breed te waarborgen. Tot op heden heeft deze bepaling echter weinig invulling gekregen op EU-niveau, wat het moeilijk maakt hieruit concrete principes te destilleren.[85]

Gelijkaardige principes vinden we terug op het niveau van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Hoewel Aanbeveling nr. 202 over socialebeschermingssokkels (ILO, 2012) geen mensenrechteninstrument is, werkt het wel de idee van een universele sociale bescherming nader uit. Deze aanbeveling bevat onder meer de volgende beginselen: universaliteit, solidariteit, non-discriminatie, gendergelijkheid en aandacht voor specifieke behoeften, transparantie, verantwoord en sociaal financieel beheer en administratie, nauw verbonden met financiële, fiscale en economische duurzaamheid, waarbij gelijkheid en sociale rechtvaardigheid een cruciale rol spelen, alsook de noodzaak voor een coherentie met sociaal, economisch en werkgelegenheidsbeleid (ILO, 2012, art. 3). Net zoals op het niveau van het ESH wordt in IAO Aanbeveling nr. 202 sterk de nadruk gelegd op het belang van coherentie en transparantie. Artikel 13, lid 2 IAO Aanbeveling nr. 202 beklemtoont de noodzaak van alomvattende en adequate socialezekerheidsstelsels die coherent zijn met de nationale beleidsdoelstellingen (ILO, 2012, art. 13, lid 2 (2).[86] Eveneens wordt in artikel 14, lid 1 onder c), de

Telecommunications (*PAP-OTE*)/*Griekenland*). De collectieve klachten in 2012 bestonden uit vijf klachten (namelijk collectieve klacht 76 tot en met 80/2012, in deze bijdrage wordt er enkel verwezen naar collectieve klacht 76/2012, aangezien eenzelfde redenering werd gehanteerd in de verschillende klachten.

82 Zie bijvoorbeeld: ECSR, collectieve klacht nr. 165/2018, (*Panhellenic Association of Pensioners of the OTE Group Telecommunications* (*PAP-OTE*)/*Griekenland*), par. 68 en 70

83 Zie bijvoorbeeld: ECSR, collectieve klacht nr. 88/2012, (*Finnish Society of Social Rights*/*Finland*), par. 85.

84 Art. 34 HGEU: zie ook de bespreking over dit artikel in De Becker (2023b); Paju (2022); Pennings (2022b); White (2014).

85 Zie voor een bespreking van de beperkte rechtspraak: De Becker (2023b).

86 'For this purpose, Members should progressively build and maintain comprehensive and adequate social security systems coherent with national policy objectives and seek to coordinate social security policies with other public policies'.

noodzaak onderstreept om hiaten in de bescherming op te vullen door middel van passende en doeltreffend gecoördineerde regelingen (ILO, 2012, art. 14, lid 1 (c)).[87]

Op basis van het bovenstaande, kunnen we concluderen dat het beginsel van arbeidsneutraliteit zijn oorsprong vindt in het recht op sociale zekerheid en het idee van universele sociale bescherming. Zonder een welomschreven stelsel op te leggen, kan worden gesteld dat de noodzakelijke dekking moet worden geboden, ongeacht de arbeidsverhouding. Bovendien moet het stelsel zelf coherent, transparant en niet-discriminerend zijn. Deze beginselen kunnen als leidraad dienen voor de operationalisering van het beginsel van arbeidsneutraliteit in het onderstaande deel.

3.3. Ontwikkeling van het begrip arbeidsneutraliteit

De voorgaande analyse maakt duidelijk dat de idee van arbeidsneutraliteit niet louter een beleidsmatig concept is, maar kan worden beschouwd als een onderdeel van internationale en Europese normen inzake het recht op sociale zekerheid en universele sociale bescherming. General Comment nr. 19 bij artikel 9 van IVESCR benadrukt de noodzaak voor beschikbaarheid, adequaatheid en toegankelijkheid. Gelijkaardige beginselen vinden we terug bij het ESH, waar ook het beginsel van solidariteit, non-discriminatie en coherentie wordt benadrukt. Dit vinden we ook terug bij de IAO Aanbeveling nr. 202,[88] waar opnieuw universaliteit, solidariteit, transparantie en samenhang wordt benadrukt. Via artikel 12 van EPSR en Aanbeveling 2019 worden deze beginselen nader vertaald in de context van de EU.

Wanneer we de verschillende bronnen tezamen bekijken, kunnen we arbeidsneutraliteit invullen via de volgende drie kernbeginselen. Het eerste beginsel is universele bescherming en een neutraal ontwerp. Socialezekerheidsstelsels moeten, om arbeidsneutraliteit en toegang tot sociale bescherming in de praktijk te realiseren, het beginsel van universele bescherming en een neutraal systeemontwerp naleven. Dit betekent dat

87 '(c) seek to close gaps in protection through appropriate and effectively coordinated schemes, whether contributory or non-contributory, or both, including through the extension of existing contributory schemes to all concerned persons with contributory capacity'.

88 Zie bijvoorbeeld ILO (2012), art. 3, lid 1 (j), (l) and (m): 'transparent, accountable and sound financial management and administration', 'coherence with social, economic and employment policies' en 'coherence across institutions responsible for delivery of social protection', alsook art. 8, lid 1 (c): 'the levels of basic social security guarantees should be regularly reviewed through a transparent procedure that is established by national laws, regulations or practice, as appropriate…'.

de dekking moet worden uitgebreid tot alle economisch actieve personen, ongeacht hun arbeidsstatus. Voor bepaalde sociale risico's (gezondheidszorg en gezinsbijslagen) wordt in Europese beleidsdocumenten en mensenrechteninstrumenten een meer universele benadering gehanteerd. Ten tweede moeten socialezekerheidsstelsels solidair zijn en een eerlijke kostenverdeling in acht nemen. De financiering en opbouw van rechten moeten gebaseerd zijn op solidariteit en billijkheid, zodat verstoringen en uitsluitingen worden vermeden. Ten derde moeten socialezekerheidsstelsels proportioneel zijn, het verbod op non-discriminatie in acht nemen en transparant zijn.

Universele bescherming en een neutraal ontwerp

Het eerste beginsel (universele bescherming en een neutraal systeemontwerp) sluit aan bij de vereiste van beschikbaarheid en universaliteit, zoals verankerd in artikel 9 van IVESCR, artikel 12 van ESH en bevestigd in IAO Aanbeveling nr. 202. De dekking moet worden uitgebreid tot alle economisch actieve personen, ongeacht hun arbeidsstatus. Voor sociale risico's als gezondheidszorg en gezinsbijslagen wordt een meer universele benadering gehanteerd. Er kunnen echter vragen rijzen over de wijze waarop de toegang tot die stelsels moet worden geregeld (bijvoorbeeld op basis van woonplaats of veeleer op basis van iemands vroegere of huidige sociale status of de band met een beroepsmatig verzekerde persoon) en in hoeverre een stelsel werkelijk neutraal is in zijn opzet. Dit kan ook problemen opleveren voor vormen van arbeid die afwijken van wat wij klassiek als de standaardarbeidsverhouding beschouwen.

Een neutraal ontwerp blijkt echter complexer bij kortdurende inkomensvervangende risico's (zoals werkloosheid of ziekte). Hier rijst de vraag hoe het optreden van het sociale risico wordt gedefinieerd: wanneer verliest iemand zijn inkomen, en in welke mate moet er sprake zijn van volledig inkomensverlies om recht te hebben op bescherming? Het inkomen uit arbeid speelt ook een belangrijke rol bij (kortlopende) inkomensvervangende uitkeringen. Socialezekerheidsstelsels hebben echter moeite om personen met zeer variabele arbeidsovereenkomsten (wat betreft duur en percentage van de arbeid) of inkomen uit zelfstandige arbeid toegang te bieden tot sociale bescherming. Dit maakt het moeilijk om rechten op te bouwen in het socialezekerheidsstelsel en om überhaupt aangesloten te zijn bij het socialezekerheidsstelsel. Een te lage arbeidsintensiteit en te weinig inkomensopbouw hebben gevolgen voor een aantal belangrijke aspecten van de

sociale zekerheid, namelijk of iemand gedekt is, hoe socialezekerheidsrechten worden opgebouwd en hoe de bijdragen worden bepaald.[89]

De vraag rijst hoe het idee van een arbeidsneutraal ontwerp verder kan worden geoperationaliseerd. Zo kan bijvoorbeeld aan iedereen bescherming worden geboden, met specifieke aanpassingen die worden vergemakkelijkt door toepassingsregels die rekening houden met de arbeidssituatie van bepaalde groepen. Deze benadering kan dan weer verstoringen van de arbeidsmarkt verminderen door een gelijker speelveld te creëren (Battista, 2022, 202). Een mogelijke aanpak is het heroverwegen van het gebruik van drempels, waarbij wordt gevraagd of die in maanden moeten worden uitgedrukt of een dat alternatieve tijdsduur, zoals dagen of uren, wellicht geschikter is. Daarnaast moet wellicht worden nagedacht over de noodzaak van minimumdrempels, die vaak worden ingegeven door administratieve overwegingen.

De diversiteit van de behoeften van werknemers vereist een genuanceerde benadering van arbeidsneutraliteit, waarbij de complexiteit en heterogeniteit van de beroepsbevolking wordt erkend. Er bestaan aanzienlijke verschillen in de kenmerken, behoeften en capaciteiten van werknemers, evenals in het inkomen dat zij verdienen (Eichhorst, 2013, 56).[90] Aranguiz (2024, 32) merkt op dat sommige landen vaak nieuwe regelingen of systemen invoeren, of uitzonderingen gaan maken op bestaande regelingen: 'Not only is this approach vulnerable to gaps, obstacles in effective access and a delayed response to the needs of individuals, but, moreover they only offer "band-aid" solutions.' Volgens Aranguiz gaat een dergelijke aanpak voorbij aan het feit dat deze oplossingen nog steeds ver afstaan van het concept van de standaardarbeidsrelatie. Dergelijke regelingen zijn volgens Aranguiz vaak niet geschikt voor de toekomst van de arbeidsmarkt. Bovendien leidt het creëren van speciale regelingen of afwijkingen ook tot ongelijke behandelingen in de regelgeving.

Om tegemoet te komen aan de verschillende behoeften en kenmerken van werknemers, werden in het verleden al voorstellen gelanceerd om verder te kijken dan de traditionele categorisering binnen de socialezekerheidsstelsels en in plaats daarvan de overeenkomsten tussen verschillende vormen van werkgelegenheid in kaart te brengen (Aranguiz, 2024; Perulli, 2022). Hoewel een dergelijke differentiatie een meer gerichte aanpak mogelijk maakt, maakt zij het socialezekerheidsstelsel in zijn geheel ook complexer, wat de doeltreffendheid van de geboden sociale bescherming dan weer kan belemmeren.

89 Zie ook De Becker (2023a), waar problemen van atypische werkvormen wat betreft de toegang tot werkloosheidsbescherming en bescherming bij ziekte worden besproken.

90 In dit onderzoek wordt ook ingegaan op de verschillen.

Solidariteit en eerlijke kostenverdeling

Solidariteit is stevig verankerd in artikel 12 van ESH, artikel 9 van IVESCR en IAO Aanbeveling nr. 202 en in de Aanbeveling 2019. Solidariteit weerspiegelt het idee dat begunstigden van sociale uitkeringen moeten delen in de algemene verbetering van de levensstandaard van de bevolking, waarbij ook rekening wordt gehouden met de prioriteiten die door de beleidsmaker zijn vastgesteld. In dit verband moeten socialezekerheidsstelsels ook rekening houden met de wijze waarop rechten worden opgebouwd. Veel Europese lidstaten hanteren nog steeds minimumdrempels voor toegang tot socialezekerheidsrechten. Het heroverwegen of zelfs afschaffen van deze drempels zou kunnen helpen om de bescherming uit te breiden tot groepen die anders weinig of geen dekking zouden krijgen. Dit betekent echter niet dat een laag aantal gewerkte uren moet leiden tot uitkeringen die hoger zijn dan wat er is bijgedragen. Hoewel er uitzonderingen kunnen gelden, is de fundamentele logica van de sociale zekerheid gebaseerd op een verband tussen bijdragen en uitkeringen; een verband dat behouden moet blijven. Nauw verbonden met solidariteit en een eerlijke kostenverdeling is de vraag of voor bepaalde vormen van flexibel werk hogere bijdragen moeten worden gevraagd. In sectoren waar kortlopende contracten veel voorkomen, lopen werknemers een groter risico op werkloosheid. Dit illustreert hoe solidariteit kan worden vertaald naar een billijke kostenverdeling, in overeenstemming met het idee dat flexibiliteit kosten met zich meebrengt.[91]

Proportionaliteit, het verbod op discriminatie en de noodzaak voor transparantie

Een essentieel aspect om neutraliteit op het gebied van arbeidsstatus te bereiken, is ervoor te zorgen dat het socialezekerheidsstelsel toegankelijk blijft, met name in het licht van het verbod op discriminatie. Dit beginsel is vastgelegd in IAO Aanbeveling nr. 202 en in het recht op sociale zekerheid zoals vastgelegd in artikel 12, lid 1 van ESH en artikel 9 van IVESCR.

91 We verwijzen naar het voorbeeld van België (2022), waar gebruikers die jaarlijks meer dan een bepaalde drempel aan de speciale socialezekerheidsregeling voor kunstenaars gebruiken, een extra socialezekerheidsbijdrage moeten betalen. Evenzo moeten werkgevers die het wettelijk vastgestelde aantal dagcontracten voor uitzendkrachten overschrijden (2022), ook een extra socialezekerheidsbijdrage betalen. Dergelijke voorstellen kunnen echter administratieve problemen met zich meebrengen en mogelijk leiden tot discriminatie tussen bepaalde sectoren. Bovendien is een dergelijke regel van gedragsmatige aard. Het kan daarom een vrij onstabiele bron van inkomsten voor de sociale zekerheid zijn: Wet van 16 december 2022, art. 13, par. 1, gepubliceerd in het staatsblad op 27 december 2022 en Wet van 26 december 2022, art. 144, gepubliceerd in het staatsblad op 30 december 2022.

Hiermee nauw verbonden is het beginsel van coherentie, dat ook terug te vinden is in recente rechtspraak van het Hof van Justitie over het verbod op discriminatie op grond van geslacht in Richtlijn nr. 79/7 voor sociale zekerheid.[92] In de arresten van het Hof wordt benadrukt dat socialezekerheidsstelsels consistent moeten worden toegepast, zodat de geboden bescherming in overeenstemming is met de overkoepelende doelstellingen van sociale bescherming en non-discriminatie. Deze beginselen onderstrepen het belang van een rationele en coherente beleidsaanpak, zodat uitzonderingen, uitsluitingen of variaties binnen de sociale zekerheid niet onbedoeld leiden tot discriminatie op grond van geslacht. Het begrip coherentie komt niet alleen terug in de rechtspraak van het Hof van Justitie maar wordt ook sterk benadrukt door het ECSR bij artikel 12 van ESH.

Ook het proportionaliteitsbeginsel, onderdeel van de Aanbeveling 2019 en onderdeel van het grondrecht op sociale zekerheid, komt terug in de rechtspraak van het Hof van Justitie over Richtlijn nr. 79/7.[93] Zo mogen socialezekerheidsuitkeringen weliswaar proportioneel worden verlaagd voor deeltijdse werknemers, maar mag evenredigheid niet zo ruim worden geïnterpreteerd dat dit tot buitensporige of onevenredige gevolgen leidt.[94] Dit idee draagt bij tot de vorming van het concept van neutraliteit, ten aanzien van de arbeidsstatus. Beperkingen van sociale rechten moeten redelijk zijn, met inbegrip van procedurele vereisten die duidelijk in de wetgeving zijn omschreven. Bovendien impliceren evenredigheid en adequaatheid dat de lidstaten de verantwoordelijkheid hebben om hun wetgeving regelmatig te herzien om mogelijke lacunes op te sporen en aan te pakken.

Transparantie en administratieve eenvoud vormen tot slot cruciale voorwaarden om effectieve toegang te waarborgen. Complexe of ondoorzichtige stelsels kunnen leiden tot een verlies van rechten en vormen in feite een indirecte vorm van discriminatie. Zowel het ECSR als het VN-Comité benadrukken daarom dat coherentie, eenvoud en transparantie onlosmakelijk verbonden zijn met het recht op sociale zekerheid. Dit moet individuen ook toelaten vlot te navigeren tussen verschillende statuten en geen sociale bescherming te verliezen door te wisselen van statuut.

92 Zie bijvoorbeeld De Becker (2025), alsook de eerdere bespreking in Corte Rodriguez (2021, 53).

93 Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, *Pb.* L 6 10 januari 1979; zie de bespreking in De Becker (2025); Eleveld & Wesselius (2025).

94 Zie bijvoorbeeld HvJ, zaak nr. C-385/11, 22 november 2012, Elbal Moreno, ECLI:EU:C:2012:746; HvJ, zaak nr. C-98/15, Espadas Recio, ECLI:EU:C:2017:833.

3.4. Arbeidsneutraliteit: een algemeen beginsel van Unierecht?

De vraag rijst of het beginsel van arbeidsneutraliteit – dat steeds prominenter aanwezig is in recente Europese initiatieven op het gebied van sociale bescherming – kan worden beschouwd als een algemeen beginsel van Unierecht. In de periode voorafgaand aan het HGEU werden fundamentele rechten en algemene rechtsbeginselen door het Hof van Justitie ontwikkeld als ongeschreven bronnen van Unierecht.[95] Algemene beginselen dienden daarbij om lacunes te dichten, het geschreven recht te interpreteren en in bepaalde gevallen directe rechten en verplichtingen te creëren (Law, 2016, 29). Hoewel het HGEU sindsdien een centrale positie kent in de bescherming van fundamentele rechten, bevestigt artikel 6, lid 3 van VEU dat algemene beginselen deel blijven uitmaken van de Europese rechtsorde. Het HGEU heeft de mogelijkheid om aanvullende beginselen te erkennen niet uitgeput; het somt rechten op, maar sluit verdere rechtsontwikkeling niet uit (Iglesias Sanchez, 2012, 1586).

In die context kan arbeidsneutraliteit worden begrepen als een norm die voortvloeit uit het recht op sociale zekerheid in artikel 34 van HGEU, en zo ook die bepaling verder vormgeeft. Het beginsel van arbeidsneutraliteit kan worden gezien als een concretisering van de idee dat sociale bescherming niet mag verschillen louter op basis van de arbeidsstatus, tenzij objectieve omstandigheden een onderscheid verantwoorden. Gelet op de recente pogingen van de EU om haar sociale dimensie te versterken is het niet onlogisch om te onderzoeken of arbeidsneutraliteit kan uitgroeien tot een algemeen beginsel van Unierecht.

Ook in andere domeinen van het Unierecht herkennen we een logica die aansluit bij arbeidsneutraliteit. Voor wat betreft Richtlijn nr. 79/7[96] inzake gelijke behandeling in sociale zekerheid tussen mannen en vrouwen en de daarmee verbonden rechtspraak van het Hof van Justitie vallen een reeks uitspraken op waarin indirecte discriminatie wordt getoetst aan structurele verschillen tussen werknemerscategorieën.[97] In deze rechtspraak gaat het

95 Art. 6, par. 3 VEU; zie bijvoorbeeld HvJ, zaak nr. C-44/79, Hauer, 13 december 1979, EU:C:1979:290, par. 17; zie voor een bespreking ook Peers (2010-211, 284); De Witte (1999, 860).

96 Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, *Pb.* L 6 10 januari 1979.

97 Zie bijvoorbeeld wat betreft de formele toegang voor huishoudpersoneel tot werkloosheidsbescherming: HvJ, zaak nr. C-389/20, CJ v Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), 24 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:120, zoals besproken in E. De Becker (2025, 443) en zie voor wat betreft de effectieve toegang tot sociale bescherming voor deeltijdse werknemers: HvJ, zaak nr.

vaak om atypische werkvormen, zoals deeltijdse arbeid of huishoudelijk werk, waarbij de toegang tot socialezekerheidsstelsels wordt belemmerd.

De belemmeringen die we terugvinden bij Richtlijn nr. 79/7 vertonen gelijkenissen met de belemmeringen die Aanbeveling 2019 probeert op te lossen, zijnde het gebrek aan formele en effectieve toegang tot sociale bescherming. Doorheen de jaren heeft het Hof van Justitie hierover een uitgebreide rechtspraak opgebouwd (De Becker, 2025; Eleveld & Wesselius, 2025) waarbij de rechtspraak overeenstemt met de hoger aangehaalde principes die arbeidsneutraliteit kunnen vormgeven. Onder andere het gebrek aan toegang voor huishoudpersoneel voor werkloosheidsuitkeringen werd door het Hof in strijd bevonden met het verbod op discriminatie op grond van geslacht.[98] De maatregel had een disproportioneel effect op vrouwen, en het Hof wees op het gebrek aan coherentie in de regeling voor het huishoudpersoneel (waarbij er wel bescherming werd geboden bij ziekte en niet bij werkloosheid) en in het Spaanse socialezekerheidsstelsel (waarbij andere gelijkaardige regelingen) wel recht kregen op bescherming bij werkloosheid.[99] Een wisselwerking tussen de twee instrumenten, zowel in beleid als op het niveau van het Hof van Justitie, kan ook leiden tot een versterking van de sociale bescherming en een verdere ontwikkeling van het beginsel van arbeidsneutraliteit.

Daarnaast zien we dat het Europese recht soms impliciet naar arbeidsneutraliteit verwijst, zelfs wanneer het niet om socialezekerheidswetgeving gaat. In de Richtlijn inzake platformwerk verwijst de Europese Commissie in overweging 11 expliciet naar Aanbeveling 2019.[100] Ook beperkt deze richtlijn zich op een aantal punten niet tot werknemers, maar kent hij bredere rechten toe wat betreft maatregelen inzake algoritmisch beheer.[101] Het toont aan dat arbeidsneutraliteit ook buiten het socialezekerheidsrecht vorm kan geven aan het Europees recht, zeker in een arbeidsmarkt met een grote diversiteit.

C-385/11, 22 november 2012, Elbal Moreno, ECLI:EU:C:2012:746 en HvJ, zaak nr. C-98/15, Espadas Recio, ECLI:EU:C:2017:833 en De Becker (2025, 445).

98 HvJ, zaak nr. C-389/20, CJ v Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), 24 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:120.

99 HvJ, zaak nr. C-389/20, CJ v Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), 24 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:120, par. 63-64 en 66.

100 Richtlijn (EU) 2024/2831 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk, *Pb.* L. 11 november 2024.

101 Zie art. 1, lid 2 tweede zin Richtlijn (EU) 2024/2831 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk, *Pb.* L. 11 november 2024: in die bepaling wordt het personeel toepassingsgebied omschreven van de richtlijn.

De idee van arbeidsneutraliteit als algemeen beginsel van Unierecht zou ook andere aspecten van het Europees socialezekerheidsrecht kunnen beïnvloeden, zoals het vrij verkeer van personen en het Europees coördinatierecht. In het voorstel voor herziening van Verordening nr. 883/04 in 2016 had de Europese Commissie alvast aandacht voor de fundamentele rechten in het HGEU, alsook de rechten in het EVRM. In overweging 47 werd aangehaald dat de Verordening nr. 883/04 geïmplementeerd moet worden, rekening houdende met de rechten in het HGEU.[102] Ook mag de Verordening geen afbreuk doen aan de rechten in het EVRM.[103]

De vraag blijft hoe het Hof van Justitie nieuwe algemene beginselen erkent. Het Hof hanteert daarbij een evaluatieve en contextuele benadering, rekening houdende met de doelstellingen en de structuur van de EU.[104] Ondanks het belang van algemene beginselen van Unierecht, is het echter niet altijd duidelijk welke methodologie het Hof van Justitie hier hanteert. Een concreet kader in de rechtspraak met de kwaliteiten waarover algemene beginselen dienen te beschikken, valt immers niet duidelijk af te leiden op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie, de conclusies van de Advocaten-Generaal of de Verdragen (Tridimas, 2016, 423). Volgens de rechtsleer vertrekt het Hof doorgaans vanuit 1) een inventarisatie van nationale regelingen en internationale instrumenten, gevolgd door 2) een formulering van een algemeen beginsel dat coherent is met de doelstellingen van de Unie, om dit vervolgens 3) toe te passen op de concrete zaak (Herdegen, 2008, 347). Deze aanpak is meer dan louter het zoeken naar een grootste gemene deler[105]: het Hof onderzoekt of er sprake is van wat Tridimas omschrijft als een *conventional morality*; het hof gaat na in welke mate er sprake is van een convergentie of gedeelde norm in de nationale

102 Overweging 47 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 883/04 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/04 (Voor de EER en Zwitserland relevante tekst), COM/2016/0815 final.
103 Overweging 48 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 883/04 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/04 (Voor de EER en Zwitserland relevante tekst), COM/2016/0815 final.
104 Conclusie van Advocaat-Generaal Poiares Maduro, FIAMM, C-120/06 P, EU:C:2008:98, para. 55-56 en zie ook Conclusie van Advocaat-Generaal Lagrange, Hoogovens, C-26/66, EU:C:1967:10; zie ook de bespreking in Tridimas (2006, 25-26.
105 Conclusie van Advocaat-Generaal Poiares Maduro, FIAMM, C-120/06 P, EU:C:2008:98, par. 55-56.

en internationale rechtsordes.[106] In de beoordeling van het Hof van Justitie gaat het dus eerder om een dialoog tussen de verschillende rechtsordes, met name de nationale, internationale en EU-rechtsorde (Muir, 2012, 8).

Toegepast op arbeidsneutraliteit toont de voorafgaande analyse van internationale en Europese instrumenten dat een dergelijke convergentie in toenemende mate aanwezig is. Het beginsel vindt steun in het IVESCR, het ESH, IAO Aanbeveling nr. 202, de EPSR en Aanbeveling 2019, evenals in de evolutie van de rechtspraak inzake non-discriminatie bij sociale zekerheid. Deze samenloop van bronnen ondersteunt de stelling dat arbeidsneutraliteit kan worden beschouwd als een beginnend algemeen rechtsbeginsel van Unierecht, dat in de toekomst explicieter zou kunnen worden erkend en ingezet als een leidraad binnen het Europees socialezekerheidsrecht.

4. Uitdagingen voor de Nederlandse wetgevende en uitvoerende macht

In dit deel wordt uiteengezet welke concrete uitdagingen én mogelijkheden het Unierecht biedt voor de Nederlandse wetgevende en uitvoerende macht bij het omgaan met recente veranderingen in grensoverschrijdend werken en in de organisatie van arbeid. In 4.1 kijken we terug naar het Europees coördinatierecht, net zoals in deel 2, en staat de vraag centraal of naar een nieuw aanwijsmodel kan worden gekomen. In 4.2. behandelen we de vraag in welke mate de Nederlandse socialezekerheidsbescherming voor zelfstandigen meer arbeidsneutraal kan worden ingericht.

4.1. Een vernieuwd aanwijsmodel om met de toegenomen flexibiliteit bij werken en wonen om te gaan

De toepassing van Verordening nr. 883/04 legt een aanzienlijk administratief beslag op de Nederlandse uitvoeringsorganisaties. Uit een recente nieuwsbrief van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) blijkt dat de internationale uitvoering in 2023 goed was voor 48 procent van de dienstverleningscapaciteit, terwijl die slechts 13 procent van de totale populatie betreft die de SVB bedient (Sociale Verzekeringsbank, 2024, 4-5). Dit illustreert hoe zwaar de coördinatieregels doorwegen in de praktijk, en dat dit beslag zonder vereenvoudiging verder zal toenemen door internationalisering en vergrijzing

106 Conclusie van Advocaat-Generaal Poiares Maduro, FIAMM, C-120/06 P, EU:C:2008:98, para. 55-56 en Tridimas (2006, 26).

(Sociale Verzekeringsbank, 2024, 4-5). Deze uitvoeringsproblematiek is breder dan enkel de toepassing van het hoofdstuk over de aanwijzing van het bevoegde socialezekerheidsstelsel. Achterliggend speelt een structurele spanning in de logica van het Europees coördinatierecht: het zwaartepunt ligt bij het werklandbeginsel, terwijl de Nederlandse volksverzekeringen primair vanuit een woonlandbeginsel zijn opgebouwd.[107] Het feit dat de plaats van arbeid in het Europese systeem de doorslag geeft, creëert daarom fricties voor universele stelsels zoals de volksverzekeringen.[108]

Die spanning wordt verder vergroot door recente ontwikkelingen in grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Door de opkomst van telewerk en flexibelere arbeidspatronen verliest de geografische koppeling tussen werkgever, werkplek en woonplaats steeds meer aan betekenis. De werkplek zelf wordt mobiel, waardoor traditionele criteria voor het bepalen van het bevoegde socialezekerheidsstelsel (artikelen 11 e.v. Verordening nr. 883/04) moeilijker toepasbaar worden. Voor de uitvoeringsinstanties leidt dit niet alleen tot interpretatieve uitdagingen, maar ook tot een steeds grotere last om de feitelijke werkplek – die juridisch cruciaal blijft – accuraat op te volgen.

De tendens naar hogere mobiliteit wordt verder versterkt door een toenemende flexibiliteit in de woonplaats van burgers. Frequentere verhuisbewegingen – onder meer door veranderende gezinssamenstellingen of het afwisselen tussen meerdere verblijfplaatsen – maken het moeilijker om de woonplaats als stabiel ankerpunt te gebruiken (Schoukens, 2024, 135-136). Deze evolutie raakt rechtstreeks aan de toepassing van nationale en Europese socialezekerheidsregels, aangezien een correcte vaststelling van zowel woon- als werkplaats essentieel is voor het bepalen van het bevoegde socialezekerheidsstelsel.

De combinatie van sterk wisselende woonplaatsen en een steeds mobielere werkplek creëert aanvullende uitdagingen voor uitvoeringsinstanties. Zowel de feitelijke arbeidsplek als de verblijfssituatie moeten voortdurend worden opgevolgd, wat nieuwe procedures en strategieën vereist. Deze ontwikkelingen zullen onmiskenbaar de toepassing en uitvoering van de Nederlandse socialezekerheidsregelingen belasten. Tegelijkertijd opent deze situatie ook nieuwe mogelijkheden. Andere Europese lidstaten worden immers met dezelfde problematiek geconfronteerd, en de roep om de coördinatiesystematiek, met name de aanwijsregels, grondig te herzien wordt steeds luider. Voor Nederland, als één van de stichtende lidstaten

107 Zie hierover destijds al Pieters (1997).

108 Zie recent in verband met deze problematiek Schoukens (2024, 146).

in de EU, kan dit een geschikt moment zijn om een voortrekkersrol op te nemen en bij te dragen aan een herontwerp van coördinatieregels die beter aansluiten bij zowel hoogmobiele werkvormen als de hedendaagse opzet van Europese socialezekerheidsstelsels, die in toenemende mate vertrekken van ingezetenschap voor kostencompenserende en universele voorzieningen.

4.2. Arbeidsneutraliteit toegepast op de Nederlandse socialezekerheidsbescherming voor zelfstandigen

Nederland is al meermaals in het Europees Semester aangespoord door de Europese Commissie en de Raad om de sociale bescherming voor zelfstandigen, in het bijzonder de grote en groeiende groep[109] van zelfstandigen zonder personeel[110] te versterken. De sterke toename van deze groep in de eerste twee decennia van de jaren 2000[111] wordt mede verklaard door de lagere arbeidskost voor opdrachtgevers, wat op zijn beurt samenhangt met de beperktere sociale bescherming van zelfstandigen.[112] De aanbevelingen in het Europees Semester beogen een meer evenwichtig *level playing field* tussen werknemers en zelfstandigen,[113] maar de Nederlandse voorzieningen

109 In 2024 waren er bijna 1,3 miljoen mensen werkzaam in Nederland als een zelfstandige zonder personeel, wat op 13 procent van de werkende bevolking komt. Van alle zelfstandigen is momenteel 78 procent zelfstandige zonder personeel, zie Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.).

110 Zie voor een bespreking over de zelfstandigen zonder personeel in Nederland met enkele concrete beleidsvoorstellen Montebovi (2021).

111 In 2018 bedroeg het aandeel van de zelfstandigen in de beroepsactieve bevolking net geen 17 procent, terwijl dit eind jaren negentig onder de 10 procent lag, zie de bespreking in OECD (2018); zie ook voor recentere cijfers waar de verschillende EU lidstaten, inclusief België en Nederland worden vergeleken economie.fgov.be (2025).

112 Zie in deze zin de opeenvolgende Europese aanbevelingen van de Raad (EU) met betrekking tot Nederland, in de periode 2017-2025 in het Europees Semester aangehaald in de volgende voetnoot.

113 Terwijl de eerste aanbevelingen en overwegingen in de periode 2017-2021 zich hoofdzakelijk toespitsen op de nood aan een betere uitbouw van de sociale bescherming van de zelfstandigen, gaan de meer recente aanbevelingen in op de noodzaak het ongelijk speelveld tussen beroepsactieve personen op de arbeidsmarkt weg te werken en de rol die een gelijktrekking van de sociale bescherming daarbij kan spelen: Aanbeveling van de Raad van 11 juli 2017 over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van Nederland, overweging 7 en aanbeveling 2; Aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Nederland, aanbeveling 2; Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2019 over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Nederland, overweging 13 en aanbeveling 2; Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het

vertonen nog steeds lacunes, met name in de dekking voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

Hoewel de concrete invulling van deze risico's de nodige uitdagingen met zich meebrengt,[114] slagen alsmaar meer EU-lidstaten erin om deze groep van zelfstandige beroepsactieven sociaal te verzekeren voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.[115] Wel vergen deze regelingen, meer dan bij de overige sociale risico's, een specifieke aanpak. Zelfstandigen werken immers niet onder gezag van een werkgever en het is juist deze gezagsrelatie (en ruimer de werkrelatie met de werkgever) die traditioneel een belangrijke plaats inneemt bij de vormgeving van de toekenningsvoorwaarden bij werknemers (Schoukens, 2000, 270-297 en 542-543).

De lacune in de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen is grotendeels een gevolg van de historische herstructurering van de Nederlandse sociale zekerheid. De omvorming van de toenmalige volksverzekering Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)[116] naar een loondoorbetalingsregeling heeft geleid tot het wegvallen van een publiek kader voor zelfstandigen, terwijl de WAZ[117] (1998–2004, Wet Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen) door zelfstandigen als te duur en door uitvoeringsorganisaties als te complex werd ervaren. Sinds de afschaffing van de WAZ ontbreekt een wettelijke regeling voor zowel kortdurende ziekte als langdurige arbeidsongeschiktheid, in contrast met de bescherming die

nationale hervormingsprogramma 2020 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Nederland, overwegingen 12, 18 en 19, en aanbeveling 2; Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021, aanbeveling 3; Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het economisch beleid van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland, overweging 22 en aanbeveling 3; Aanbeveling van de Raad van 14 juli 2023 over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Nederland overweging 32; Aanbeveling van de Raad van 21 oktober 2024 inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Nederland, overweging 27; en Aanbeveling van de Raad van 8 juli 2025 inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Nederland, overweging 34.

114 Zie de bespreking in Schoukens & Bruynseraede (2019, 160); alsook de bespreking in Spasova & Wilkens (2018).

115 Zie Schoukens & Bruynseraede (2019) voor de volgende tabel: https://eiss.be/onewebmedia/Access%20to%20Social%20Protection_Effective%20Protection.pdf.

116 Wet van 18 februari 1966 op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, beschikbaar via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0002524/2025-01-01.

117 Wet van 24 april 1997 betreffende arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, beschikbaar via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0008656/2025-01-01.

werknemers na de loondoorbetalingsperiode genieten via de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA).[118]

Door de sterke toename van het aantal zzp'ers en de toenemende druk van de EU ligt een regeling arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen weer op de Nederlandse beleidstafel (Rijksoverheid.nl, z.j.).[119] De recente beleidsinitiatieven zetten in op een verplichte particuliere basisverzekering met een wachttijd van twee jaar, aansluitend bij de systematiek voor werknemers.[120] Deze benadering roept vragen op in het licht van Aanbeveling 2019, die verlangt dat zelfstandigen minstens een formeel, effectief, adequaat en transparant beschermingsniveau krijgen, desnoods via een vrijwillige verzekering. De vraag of zelfstandigen in de eerste twee jaar van arbeidsongeschiktheid over voldoende formeel gegarandeerde bescherming beschikken, blijft daarmee open. Een toetsing van het uiteindelijke wetsvoorstel aan de beginselen van de aanbeveling door de Nederlandse wetgever en beleidsmaker ligt dan ook voor de hand, ten minste als men nieuwe aanbevelingen in het Europees Semester wenst te vermijden.

Voor werkloosheid geldt dat een wettelijke regeling politiek (nog) minder waarschijnlijk is, omdat het risico traditioneel als een ondernemingsrisico wordt beschouwd. Dit onderscheidt Nederland van de meerderheid van Europese lidstaten, die inmiddels een vorm van werkloosheidsdekking voor zelfstandigen hebben ingevoerd en daarmee dichter aansluiten bij Aanbeveling 2019. Nederland zou wel kunnen wijzen op het bestaan van een specifieke werkloosheidsbescherming in de sociale bijstand die sinds eind jaren tachtig bestaat voor de groep van zelfstandigen, met name de Bijstand voor Zelfstandigen (Bbz)[121] en de Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Zelfstandigen (IOAZ).[122] Ondanks dat al meermaals werd aangehaald dat deze regelingen afgeschaft of herzien moeten worden, blijven ze desalniettemin in werking en bieden ze zelfstandigen steun bij financiële problemen of bij stopzetting van hun zaak.

118 Wet van 10 november 2005 betreffende werk en inkomen naar arbeidsvermogen, beschikbaar via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0019057/2025-01-01.

119 Zie ook de voorstellen gedaan in Montebovi (2021); Commissie Regulering van Werk (2020).

120 Ook deze treedt 'maar' in werking na twee jaar loondoorbetaling door de werkgever (of diens verzekeraar); voor een overzicht van de Nederlandse regeling kan ook de MISSOC-tabel worden geraadpleegd (MISSOC, 2025).

121 Besluit van 10 oktober 2003 betreffende bijstandsverlening zelfstandigen 2004, beschikbaar via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0015711/2025-01-01 (laatst geraadpleegd op 27 november 2025).

122 Wet van 11 juni 1987 betreffende inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, beschikbaar via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0004163/2025-07-01/0/informatie (laatste geraadpleegd op 27 november 2025).

Vanuit socialezekerheidsperspectief zijn de Bbz en IOAZ interessante instrumenten, omdat zij een transversale aanpak van inkomensverlies hanteren over verschillende risico's (zijnde ouderdom, ziekte en werkloosheid) heen en eerder de nadruk leggen op het verlies aan inkomen door de stopzetting van de beroepsactiviteit. Een gemoderniseerde en aangepaste versie van deze regelingen zou zowel tegemoet kunnen komen aan Aanbeveling 2019 als beter aansluiten bij de actuele noden van zelfstandigen. Het zou Nederland ook toelaten om op Europees niveau na te denken over de inkomensbescherming van zelfstandigen bij inkomensvervangende tegemoetkomingen. Net zoals voor Verordening nr. 883/04 zou Nederland voor wat betreft een moderne invulling voor de sociale bescherming van zelfstandigen een Europese voortrekkersrol kunnen spelen.

5. Besluit

In deze bijdrage wezen we op de stappen gezet op Europees niveau om vorm te geven aan de Europese sociale dimensie. Via onder meer de EPSR en Aanbeveling 2019 werkte de EU het socialezekerheidsmodel waarvoor ze staat verder uit. Leidinggevend is het beginsel van arbeidsneutraliteit. Niettemin staan nationale socialezekerheidsstelsels onder druk door structurele veranderingen van de manier van werken, wonen en inkomensvergaring. Dit heeft ook een impact op het Europees coördinatierecht. Het huidige aanwijsmodel, gestoeld op een nauwe koppeling tussen arbeid en grondgebied, sluit steeds minder aan bij realiteiten van hoogmobiel, hybride en gedigitaliseerd werk. Bovendien worden we al enkele jaren geconfronteerd met de situatie dat er geen compromis kan worden bereikt om Verordening nr. 883/04 te herzien, ondanks dat zulke herziening wel als broodnodig wordt gezien. De huidige aanwijzingsregels creëren immers rechtsonzekerheid en vergroten de administratieve belasting bij nationale uitvoeringsinstanties.

Nieuwe werkvormen bieden de nodige uitdagingen, maar ook opportuniteiten voor de EU. De stappen gezet in de harmonisatie van het socialezekerheidsrecht kunnen ook richting geven aan het coördinatierecht. De coördinatieregels zullen aangepast moeten worden met betrekking tot de aanwijsregels: nieuwe regels die de bevoegde sociale zekerheid gaan aanduiden, en die rekening houden met hoogmobiliteit, telewerk en de mogelijk wisselende fysieke plaats van werk. Tegelijkertijd kan een 'oud zeer' van de coördinatie aangepakt worden. Het zich neutraal opstellen ten aanzien van de uitkomst van het bevoegde land is niet meer houdbaar; de stelregel dat coördinatie stopt eens het bevoegde land gekend is, valt nog

moeilijk te verdedigen vanuit de wens een Europees socialezekerheidsmodel te handhaven. Hier kan het beginsel van arbeidsneutraliteit in de EPSR en de Aanbeveling 2019 een toenemende rol gaan spelen.

Het beginsel van arbeidsneutraliteit is niet vrijblijvend, zoals we uitvoerig hebben betoogd. Gelet op zijn inbedding in zowel de internationaalrechtelijke als Europeesrechtelijke rechtsordes, kan gesproken worden van een algemeen beginsel van Unierecht, dat niet alleen door de lidstaten moet gerespecteerd worden maar ook door de eigen Europese instellingen bij de uitvaardiging van socialezekerheidsregelgeving. De EU-coördinatieverordeningen moeten in die zin dan ook in overeenstemming met het beginsel van arbeidsneutraliteit worden aangepast worden. De socialezekerheidsbescherming van arbeid die toegewezen wordt aan een bepaald land of stelsel zal niet danig mogen verschillen van de sociale bescherming van een ander land, mocht dat bevoegd worden verklaard, ten minste toch niet wat toegang tot sociale bescherming betreft.

Referenties

Aceto, F. (2024). 'Cross-border Workers: Navigating the Challenges of Social Security Coordination Rules in the Era of Telework in the European Union'. *European Labour Law Journal*, 376-387.

Administratieve Commissie (2013). *Praktische gids over de toepasselijke wetgeving in de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland*, Brussel: Europese Commissie. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=nl.

Administratieve Commissie (2023). 'Guidance Note on Telework Applicable from 1 July 2023'. AC 137/23. https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/eu-social-security-coordination/specialised-information/official-documents_en?prefLang=nl.

Andresen, M. (2022). 'From loci laboris to loci irrelevant?' In P. Schoukens, B. Demarsin, E. De Becker & T. Keersmaekers (red.), *Liber amicorum D. Pieters: Durven out of the box denken*, OWL Press, 172-178.

Aranguiz, A. (2024). 'The Demise of Standard Work and the Importance of Labour Neutrality'. In P. Schoukens, E. De Becker & T. Keersmaekers (red.), *Living and Working Tomorrow (2035): Challenges for Social Security (Administrations)*. Leuven, European Institute of Social Security, 31-46.

Battista, L. (2022). 'Social Security for Self-employed in EU Law: A Minimum-level Playing Field?' In T. Addabbo et al. (red.), *Defining and Protecting Autonomous Work: A Multidisciplinary Approach*. Palgrave Macmillan, 193-216.

Behrendt, C., & Q.A. Nguyen (2018). *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work*, ILO Publishing.

Bermejo, D. (2023). *Seguridad social en el teletrabajo internacional postpandémico y en el caso específico del nomadismo digital*. LABO.

Broek, T. van den et al. (2023), 'Digital Nomads: Opportunities and Challenges for the Future of Work in the Post-Covid Society'. Vrije Universiteit Amsterdam.

Bruurs, S. (2024). *Smart mobility op de Europese arbeidsmarkt. Een juridische beoordeling van de Europese benadering van transnationale arbeid in de nieuwe wereld van het werk*. Doctoraat KU Leuven. https://lirias.kuleuven.be/ 4164737.

CEDEFOP (z.j.). 'Self-Employment'. https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/skills-intelligence/self-employment?country=EU&year=2023.

Cejie, K. (2024). 'Who is Leading the Dance? Or Should the Main Principles of Taxation be Adjusted in Accordance with Coordination Principles of Social Security? Teleworking and beyond'. *World Tax Journal*, 289-323.

Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.). 'Ontwikkelingen ZZP'. https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/ontwikkelingen-zzp.

Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport Commissie Regulering van Werk*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken.

Cornelissen, R. (2012). 'How Difficult Is it to Change EU Social Security Coordination Legislation: A Story of Changing Legal Basis'. *Pravnik*, 57-75.

Cornelissen, R. (2022). 'Een veranderde sociaaleconomische wereld vraagt om een aanpassing van de conflictregels in het Europees socialezekerheidsrecht'. In P. Schoukens, B. Demarsin, E. De Becker & T. Keersmaekers (red.), *Liber amicorum D. Pieters: Durven out of the box denken*, OWL Press, 179-189.

Corte Rodriguez, M. de la (2021). 'Recent Cases and the Future of Directive 79/7 on Equal Treatment for Men and Women in Social Security: How to Realise its Full Potential'. *EJSS*, 44-61.

De Becker, E. (2016). 'The Possible Role of the Right to Social Security in the EU Economic Monitoring Process'. *German Law Journal*, 277-314

De Becker, E. (2019). *Het recht op sociale zekerheid in de Europese Unie. Een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de lidstaten*. die Keure.

De Becker, E. (2023a). 'Social Security in the Combat of In-work Poverty'. In L. Ratti & P. Schoukens (red.), *Working yet Poor: Challenges to EU Social Citizenship*. Hart Publishing, 139-186.

De Becker, E. (2023b) 'Social Security in the Fundamental Rights of the CJEU'. In F. Pennings & G. Vonk (red.), *Research Handbook on European Social Security Law*. Edward Elgar Publishing, 2-29.

De Becker, E. (2024). 'The Principle of Adequate Social Protection in the European Pillar of Social Rights: Assessing the Instruments Used to Realise its Potential'. *EJSS*, 284-304.

De Becker, E. (2024b) 'How Do People Make a Living in 2035? The Impact of Income on Social Security'. In P. Schoukens, E. De Becker & T. Keersmaekers (red.), *Living and Working Tomorrow (2035): Challenges for Social Security* (*Administrations*). European Institute of Social Security, 17-30.

De Becker, E. (2025). 'Social Security Directive (79/7/EC)'. In C. Hiessl (red.), *European Labour*. Wolters Kluwer, 443-444.

De Smedt, L. & F. De Wispelaere (2024). *Posted Workers from and to Belgium: Facts and Figures*. Leuven: POSTING.STAT 2.0. https://hiva.kuleuven.be/en/research/theme/welfarestate/p/Docs/posted-workers-from-and-to-belgium-facts-and.pdf, 2024.

De Wispelaere, F. (2022). 'De toekomst van werken/thuiswerken vanuit een grensoverschrijdend perspectief'. Z.p.: Maastricht University en Benelux. https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/2023-03/law_item_rapport_13.10-nl-def.pdf.

De Witte, B. (1999). 'Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights'. In P. Alston (red.), *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.

economie.fgov.be (2025). 'Internationale vergelijking tussen zelfstandigen in België en in andere Europese landen'. https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/kmos-en-zelfstandigen-cijfers/zelfstandigen-belgie/internationale-vergelijking.

Eichhorst, W., et al (2013). *Social Protection Rights of Economically Dependent Self-employed Workers*. Brussel: European Union https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507449/IPOL-EMPL_ET(2013)507449_EN.pdf.

Eleveld. A. & E. Wesselius (2025). *Gender Equality in the Statutory Social Security: The Future of Directive 79/7*. Brussel: European Commission: https://www.equalitylaw.eu/downloads/6246-gender-equality-in-statutory-social-security-the-future-of-directive-79-7.

Eurofound (2022). *Recovery from COVID-19: The Changing Structure of Employment in the EU*. Brussels: Publications Office of the European Union.

European Labour Authority (2021). 'Impact of Teleworking during the COVID-19 Pandemic on the Applicable Social Security: Overview of Measures and/or Actions Taken in the EU Member States to Facilitate a Flexible Approach to the Applicable Social Security of Teleworking Cross-border Workers'. Bratislava: European Labour Authority. https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-07/ELA%20Report%20-%20Cross-border%20teleworking%20during%20the%20COVID-19%20pandemic%20%282021%29.pdf.

Europese Commissie (2020). 'Richtsnoeren betreffende de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers tijdens de COVID-19-uitbraak (2020/C 102 I/03)', *Pb.* CI 102/12. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0330(03).

Europese Commissie (2021). 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Pillar of Social Rights Action Plan', COM(2021) 102 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0102.

Europese Commissie (2023). 'Report from the Commission to the Council on the Implementation of the Council Recommendation on Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed', COM/2023/43 final.

Europese Commissie (2024). 'Study Exploring the Social, Economic and Legal Context and Trends of Telework and the Right to Disconnect, in the Context of Digitalisation and the Future of Work, during and beyond the COVID-19 Pandemic'. Brussel: EU Publications Office. https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/study-social-economic-and-legal-context-and-trends-telework-and-right-disconnect-context_en.

Eurostat (2024). 'Temporary Employment'. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_and_permanent_employment_-_statistics.

Eurostat (2025). 'Part-Time and Full-Time Employment – Statistics'. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Part-time_and_full-time_employment_-_statistics.

Everdingen, M. van (2022). *De dubbele woonplaats in het socialezekerheidsrecht. Een onderzoek naar de toepassing van woonplaatsbepalingen op co-ouders en semigranten*. Den Haag: Boom juridisch.

Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid (z.j.). 'Grensoverschrijdend telewerk in de EU, de EER en Zwitserland'. https://socialsecurity.belgium.be/nl/internationaal-actief/grensoverschrijdend-telewerk-de-eu-de-eer-en-zwitserland.

Friedery, R. (2021). 'Pandemic, Free Movement Restrictions and EU Soft Law'. In *International Law and Crisis: Impact and Challenges, Collection of Papers from the International Academic Online Conference 22nd–23rd of April 2021*. Bratislava: Comenius University Bratislava. http://real.mtak.hu/135121/1/BLF2021_RekaFriedery.pdf.

Herdegen, M. (2008). 'General Principles of EU: The Methodological Challenge'. In U. Bernitz & J. Nergelius (red.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*. Kluwer Law International.

Iglesias Sanchez, S. (2012). 'The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights'. *CML Rev*, 1565-1611.

ILO (2001). *Report VI: Social Security: Issues, Challenges and Prospects*, 89th Session, ILO.

ILO (2012). *Recommendation on Social Protection Floors*. https://www.ilo.org/resource/news/new-ilo-recommendation-social-protection-floors.

ILO (2015). 'Conclusions of the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment', GB.323/POL/3, ILO. https://www.ilo.org/resource/conference-paper/gb/323/conclusions-meeting-experts-non-standard-forms-employment.

ILO (2015). 'Conclusions of the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment', GB.323/POL/3, ILO. https://www.ilo.org/resource/conference-paper/gb/323/conclusions-meeting-experts-non-standard-forms-employment.

Jacqueson, C. (2024). 'An Effective Protection against Unemployment for Self-employed and Platform Workers? The Intriguing Case of Denmark'. *EJSS*, 140-154.

Law, S. (2016). 'The Rationales, Reasoning and Methodology Underpinning the Judicial Recognition of Principles of Union Law'. *C.D.E.*

Lutz, C. & M. Cristina (2024). 'Digital Nomadism in Europe: Challenges, Opportunities, and Policy Implications'. *Opportunities, and Policy Implications*. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5151664.

Maes, S. & E. Vets (2021). 'Telewerk in het buitenland: work anywhere, anytime?', *Or.*, 8, 234-255.

MISSOC (2025). https://www.missoc.org/.

Montebovi, S. (2021). *Beleidsdossier: ZZP en sociale zekerheid in Nederland: naar een grotere openheid voor meer bescherming van de zelfstandige*. Instituut Gak. https://www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank/zzp-en-sociale-zekerheid-in-nederland/.

Muir, E. (2012). 'The Court of Justice in the Novel System for the Protection of Fundamental Rights in the EU'. *Maastricht University Working Paper*. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2025883.

Niesten, P. (2021). 'Revising the Fiscal and Social Security Landscape of International Teleworkers in the Digital Age'. *Intertax*.

OECD (2018). *Economic Surveys: Netherlands 2018*. https://www.oecd.org/en/publications/2018/07/oecd-economic-surveys-netherlands-2018_g1g906ab.html.

OECD (2022). 'De-facto Gaps in Social Protection for Standard and Non-standard Workers: An Approach for Monitoring the Accessibility and Levels of Income Support'. OECD Publishing.

Ooij, E. van (2022). *Highly Mobile Workers and the Coordination of Social Security in the EU: Opening and Closing Pandora's Box*. Den Haag: Eleven Publishing, 52-55.

Paju, J. (2022). 'The Charter and Social Security Rights: Time to Stand and Deliver', *EJSS*, 21-39.

Panayiotis, E. & S. Bekker, 'SURE: EU Support to National Short-term Working Schemes and its Openness to Non-standard Workers', *EJSS*, 41-59.

Peers, S. (2010-2011). 'The Rebirth of the EU's Charter of Fundamental Rights', *C.Y.E.L.S.*.

Pennings, F. (2022a). *European Social Security Law*, Seventh Edition, Intersentia, Antwerpen.

Pennings, F. (2022b) 'Does the EU Charter of Fundamental Rights Have Added Value for Social Security?' *EJSS*, 117-135.

Perulli, A. (2022) 'Beyond Subordination: Four Arguments'. In T. Addabo et al. (red.), *Defining and Protecting Autonomous Work: A Multidisciplinary Approach*. Palgrave Macmillan, 51-78.

Pieters, D. (1997). 'Towards a Radical Simplification of the Social Security Co-ordination: Exploratory Study on Possibilities of Replacement of Regulations (EEC) Nos. 1408/71 and 574/72 in Order to Simplify the EC Co-ordination of Social Security Schemes'. In P. Schoukens (red.), *Prospects of Social Security Co-ordination*. Acco, 177-223.

Pieters, D. (2024). 'Social Security and Democracy'. In M. Accetto et al. (red.), *Law and Revolution: Past Experiences, Future Challenges*. Routledge, 216-235.

Rennuy, N. (2021). 'Shopping for Social Security Law in the EU'. *CML Review*, 13-38.

Rijksoverheid.nl (z.j.). 'Plannen voor verplichte basisverzekering arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen'. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hervormingen-arbeidsmarkt/meer-zekerheid-voor-werkenden/verplichte-arbeidsongeschiktheidsverzekering-voor-zelfstandigen.

RSZ (2023). 'Kaderakkoord telewerk', presentatie RSZ. https://www.youtube.com/watch?v=2WVtszL2-U4&t=2130s.

Schlagwein, D. (2018). 'Escaping the Rat Race: Justifications in Digital Nomadism'. *Research-in-Progress Papers*, 31. https://aisel.aisnet.org/ecis2018_rip/31/.

Schoukens, P., E. De Becker & D. Pieters. (2023) 'Towards a "European" Scheme for Temporary Unemployment for the Self-Employed?' In A. Aranguiz, B. Bednarowicz, D. Vanheule & M. Quené (red.), *Pioneering Social Europe: Liber Amicorum Herwig Verschueren*, 227–239.

Schoukens, P. (2000). *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*. Leuven: Acco.

Schoukens, P. (2016). 'EU Social Security Law, the Hidden 'Social Model'. Inaugural address, Tilburg University. https://eiss.be/onewebmedia/oration_Schoukens.pdf%20(final).pdf.

Schoukens, P. & A. Barrio (2017). 'The Changing Concept of Work: When Does Typical Work become Atypical?' *European Labour Law Journal*, 306-332.

Schoukens, P. & C. Bruynseraede (2019). *Access to Social Protection for Self-employed and Non-standard workers: An Analysis Based upon the EU Recommendation on Access to Social Protection*. Acco.

Schoukens, P. & G. Everaet (2023). 'A Reflection on Telework in Social Security Coordination'. *Zbornik*.

Schoukens, P. (2024). 'Deel 3. Slotbeschouwingen: elf uitdagingen voor (de uitvoering van) de sociale zekerheid'. In P. Schoukens, E. De Becker & T. Keersmaekers (red.), *Wonen en werken anno 2035 Uitdagingen voor (de uitvoering van) de sociale zekerheid*. European Institute of Social Security.

Schoukens, P., E. De Becker & C. Bruynseraede (2025). 'The Evolution of Standard Work'. In M. Moore, C. Scherrer & M. Vanderlinden (red.), *The Elgar Companion to Decent Work and the Sustainable Development Goals*. Edward Elgar Publishing, 90-103.

Sociale Verzekeringsbank (2024). *Knelpuntenbrief IV Internationale dienstverlening onder druk* . Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank. https://www.svb.nl/nl/media/knelpuntenbrief-4-svb.pdf.

Sostero, M. et al. (2020). *Teleworkability and the COVID-19 Crisis: A New Digital Divide*. Brussel: Europese Commissie. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121193.

Spasova, S., & M. Wilkens (2018). 'The Social Situation of the Self-employed in Europe: Labour Market Issues and Social Protection'. In B. Vanhercke, D. Ghailani & S. Sabato (red.), *Social Policy in the European Union: State of play 2018*, ETUI en OSE, 97-116.

Strban, G. et al. (2020). *Analytical Report 2018: Social Security Coordination and Non-standard Forms of Employment and Self-employment: Interrelation, Challenges and Prospects*. Brussel: Publications Office of the European Union. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5ae78c2-c578-11ea-b3a4-01aa75ed71a1/language-en.

Strban, G. (2025). 'New Forms of Organising Work and Challenges for Coordinating National Social Security Systems in the EU'. In U. Becker & O. Chesalina (red.), *Social Law 4.0: Update*, Nomos, 91-92.

Tandberg, P.S. (2025). 'The Conflict Rules of European Social Security Coordination in a Digital Labour Market: Bridging lex loci laboris and Remote Work by Disregarding Marginal Cross-border Activities'. *EJSS*, 27.

Tridimas, T. (2006). *General Principles of EU Law*. Oxford.
Tridimas, T. (2016). 'The General Principles of Law: Who Needs Them?' *C.D.E.*
Vandenbroucke, F. (2018) 'The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction'. In F. Vandebroucke, C. Barnard & G. De Baere (red.), *A European Social Union after the Crisis,* Cambridge, 3-46
Vandenbroucke, F., C. Luigjes et al. (2020). 'The European Commission's SURE Initiative and Euro Area Unemployment Re-Insurance'. https://cepr.org/voxeu/columns/european-commissions-sure-initiative-and-euro-area-unemployment-re-insurance.
Verschueren, H. (2022). 'The Application of the Conflict Rules of the European Social Security Coordination to Telework during and after the COVID-19 Pandemic'. *EJSS*.
White, R. (2014). 'The Right to Social Security: Article 34 CFREU', In S. Peers, T. Hervey, J. Kenner & A. Ward (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Hart Publishing, 927-949.

Naar een Ecosociale Unie: een Europees perspectief voor de Nederlandse verzorgingsstaat

Bea Cantillon

Samenvatting
Dit hoofdstuk bouwt verder op de veranderingen in werk, inkomen en wonen en hun implicaties voor het socialezekerheidsrecht die in vorig hoofdstuk werden behandeld, en focust op een kernvraag voor de toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat: de verhouding tussen nationale welvaartsstaten binnen de Europese politieke ruimte en de rol van interstatelijke solidariteit. De Europese sociale dimensie is de voorbije decennia aanzienlijk verdiept. Wat begon als een economisch integratieproject is uitgegroeid tot een bredere sociale en ecologische architectuur, met gemeenschappelijke doelstellingen, diverse vormen van *governance* en steeds gerichter ingezette financiering, waaronder recent het Sociaal Klimaatfonds en het Just Transition Fund. Deze ontwikkeling weerspiegelt een functionele noodzaak: nationale verzorgingsstaten beschermen tegen de externaliteiten van marktintegratie, de samenhang van de Unie waarborgen en grote transities zoals klimaatverandering en digitalisering ondersteunen. De Ecosociale Unie is daarbij geen Europese superverzorgingsstaat, maar een meerlagige beleidsarchitectuur waarin nationale systemen worden ingebed in een Europees kader van doelen, regels en ondersteuning. De verhouding tussen Europa en nationale stelsels kan worden begrepen via de metafoor van de *marble cake*: verantwoordelijkheden zijn verweven en uitkomsten gedeeld. In een context van geopolitieke onzekerheid en afnemende nationale beleidsruimte is verdere Europese samenwerking essentieel voor sociale legitimiteit, solidariteit en samenhang.

Inleiding

Het vorige hoofdstuk richtte zich op veranderingen in werk, inkomen en wonen en hun implicaties voor het socialezekerheidsrecht en de rol van de EU, en mondde uit in een kernvraagstuk voor de toekomst van de

Nederlandse sociale verzorgingsstaat: de verhouding tussen nationale verzorgingsstaten binnen de Europese politieke ruimte en de interstatelijke solidariteit die deze verhouding draagt.

De Europese sociale dimensie is in de voorbije decennia verdiept en concreter geworden. Wat begon als een economisch integratieproject is uitgegroeid tot een bredere sociale architectuur, gemeenschappelijke doelstellingen, diverse *governance*-instrumenten en gerichte financiering, waaronder recent het Europees Sociaal Klimaatfonds en het Just Transition Fund ter sociale ondersteuning van de Green Deal.

Deze Europese sociale dimensie is geen statisch geheel, maar een evoluerend beleidskader waarin sociale, ecologische en economische integratie steeds sterker met elkaar verweven raken. Dit proces weerspiegelt een brede functionele noodzaak: bescherming van nationale welvaartsstaten, waarborging van de samenhang van de Unie en ondersteuning van de grote transities die individuele Europese staten niet alleen kunnen dragen.

Voor Nederland volstaat het niet dit proces louter te volgen; het heeft er alle belang bij het actief te omarmen en mee vorm te geven, terwijl dit proces op zijn beurt ook afhankelijk is van de actieve betrokkenheid van sterke nationale stelsels zoals het Nederlandse.

1. Naar een Ecosociale Unie: de betekenis van woorden

De contouren van een Ecosociale Unie tekenen zich zowel conceptueel als in de praktijk steeds scherper af. Het gaat nadrukkelijk niet om een Europese superverzorgingsstaat noch om een vergaande harmonisering van sociale zekerheidstelsels, maar om een meerlagige, op sociale rechten gebaseerde beleidsarchitectuur die nationale welvaartsstaten beschermt tegen de marktlogica, ondersteunt en richting geeft bij het nastreven van gezamenlijke sociale en ecologische doelstellingen, met behoud van nationale diversiteit. Deze benadering kan worden begrepen als een Europese Sociale Unie in de zin van Frank Vandenbroucke (2019), waarin nationale welvaartsstaten elkaar ondersteunen door gemeenschappelijke doelstellingen te definiëren, passende *governance*-modellen en financieringsmechanismen te ontwikkelen om deze doelstellingen effectief na te streven, zonder dat hun kernverantwoordelijkheden worden overgenomen. In dezelfde lijn beschrijft Maurizio Ferrera dit proces als *nesting* van nationale verzorgingsstaten binnen een ruimer Europees kader (Ferrera, 2005), terwijl Anton Hemerijck de Europese Unie typeert als een *holding environment* die welvaartsstaten moet in staat stellen zich aan te passen aan transnationale druk zonder hun

kernfuncties te verliezen (Hemerijck, 2013). Andrea Sangiovanni spreekt van een vorm van op wederkerigheid gebaseerd internationalisme, waarin lidstaten hun probleemoplossend vermogen vergroten en elkaar beschermen tegen de risico's van integratie (Sangiovanni, 2013).

Het concept van de Ecosociale Unie (verder: ESU) bouwt voort op Vandenbroucke's idee van de Europese Sociale Unie door expliciet ook de uitdagingen van de klimaattransitie te integreren. Klimaatverandering legt aanzienlijke sociale, budgettaire en verdelingsmatige druk op de welvaartsstaten, zo lezen we ook in het hoofdstuk van Romke van der Veen. Zelfs wanneer wordt uitgegaan van groene groei zijn de omvang en de asymmetrische verdeling van de inspanningen die nodig zijn om de bindende doelstellingen van de Europese Green Deal te realiseren te groot om door afzonderlijke landen autonoom te worden gedragen. Vandaar de ontwikkeling van het concept van een ESU, evenals de eerste concrete stappen in de feitelijke invulling ervan.

De Ecosociale Unie in wording steunt op een geheel van juridische instrumenten, *governance*-structuren, monitoringmechanismen en financieringsarrangementen, verankerd in gedeelde sociale en ecologische doelstellingen. De ESU vervult daarmee drie essentiële sociale en ecologische rollen: als waarborg van sociale rechten binnen het raamwerk van ecologische doelstellingen middels bindende regulering; als richtinggevend kader voor nationaal beleid middels aanbevelingen, coördinatie en monitoring; en als ondersteunende actor via gerichte financieringsinstrumenten die zowel de solidariteit tussen lidstaten als de solidariteit binnen lidstaten moeten versterken.

Ferrera (2024) gebruikt de metafoor van de *marble cake* om de verhouding tussen nationale verzorgingsstaten en Europa te beschrijven. In plaats van een duidelijke scheiding tussen nationale en Europese bevoegdheden (zoals bij een *layer cake*), zijn beleidsniveaus in de *marble cake* verweven en gemengd. Europese en nationale sociale beleidsinstrumenten lopen door elkaar heen: ze overlappen, beïnvloeden elkaar wederzijds en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor uitkomsten. Sociale bescherming blijft primair nationaal georganiseerd, maar wordt gestuurd, ondersteund en begrensd door gemeenschappelijke Europese doelen, regels, monitoring en financiering. De metafoor benadrukt daarmee dat Europese integratie in het sociale domein niet via centralisatie verloopt, maar via functionele verstrengeling van niveaus.

De socialisering van de Europese Unie is een langdurig proces dat bij de oprichting van de Unie aanving, vanaf de jaren zeventig geleidelijk vorderde, in de jaren 2000 versnelde en door recente crises extra

momentum kreeg. Het zou ons in deze korte beschouwing te ver voeren om de concrete werking – die inmiddels veel verder reikt dan louter intenties en woorden – van deze complexe architectuur in wording volledig uiteen te zetten (in het voorgaande hoofdstuk krijgt de lezer een uitgebreide beschrijving van de werking en problemen rond sociale coördinatie en harmonisatie van socialezekerheidsrechten voor migrerende werknemers).[1] Hier beperken we ons tot een beknopte schets van de gemeenschappelijke doelstellingen, de gebruikte *governance*-methoden en de financieringsinstrumenten, en van de wijze waarop deze drie bouwstenen van de Ecosociale Unie onderling van langsom meer met elkaar verbonden worden.

2. Gemeenschappelijke doelstellingen: Europa als normatief en beleidsmatig referentiekader voor sociale inclusie en bestaanszekerheid

Wat door de *founding fathers* aanvankelijk slechts in abstracte termen werd aangeduid als solidariteit,[2] heeft in de loop der tijd een steeds concretere invulling gekregen. Daarbij staat de notie sociale inclusie centraal: zij is verankerd in de Verdragen; zij bestrijkt het volledige spectrum van sociale rechten verankerd in de Europese Pijler van Sociale Rechten en het Sociale Scorebord heeft deze brede doelstelling ook meetbaar gemaakt wat monitoring van de ontwikkelingen in de lidstaten mogelijk maakt. Als leidend beginsel stuurt sociale inclusie in toenemende mate de Europese sociale fondsen aan en is zij geïntegreerd in de Green Deal en het Europees Semester, de centrale coördinatiecyclus van het Europese beleid.

De sociale doelstellingen van de Europese Unie waren aanvankelijk beperkt tot arbeidsgerelateerde gelijke behandeling van mannen en vrouwen en van migrerende werknemers, maar zijn in de loop van de tijd geleidelijk verbreed in de betekenis van sociale inclusie, dus niet alleen arbeidsgerelateerd en ook inclusief niet-migrerende burgers. De oorspronkelijke sociale doelstellingen waren in feite afgeleid van economische doelstellingen. Zo werd het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen op aandringen van Frankrijk in het Verdrag van

1 Zie voor een bredere analyse van de totstandkoming van een Ecosociale Unie: Cantillon (2025).

2 In zijn verklaring van 9 mei 1950 benadrukte Robert Schuman dat Europese integratie tot stand zou komen via concrete stappen die feitelijke solidariteit creëren.

Rome opgenomen, uit vrees dat de nationale wetgeving inzake gelijke beloning het land in een concurrentieel nadeel zou plaatsen. Ook de coördinatie van de sociale zekerheid was primair bedoeld om het vrije verkeer van werknemers te faciliteren. Nadien kregen sociale doelstellingen een autonomer en ruimer karakter waarbij de notie sociale inclusie centraal kwam te staan.

Deze ontwikkeling heeft geleid tot de opbouw van een omvangrijk Europees sociaal acquis, vooral op terreinen als arbeidsrecht, gezondheid en veiligheid, sociale zekerheidscoördinatie, antidiscriminatie, werknemersparticipatie en minimumlonen. Recentere ontwikkelingen breidden het voorheen vooral op arbeid gerichte sociale acquis uit met bepalingen over sociale inclusie, die weliswaar veelal niet-bindend zijn. Sociale inclusie als overkoepelende sociale doestelling werd wel geconcretiseerd in de Europese Pijler van Sociale Rechten en verankerd in de EU-verdragen. Verschillende auteurs argumenteren dat de verdragsbepalingen voldoende bevoegdheden bieden om ook bindend op te treden tegen armoede en sociale uitsluiting (zie onder andere Aranguiz, 2023; Garben, 2017).

Met andere woorden, Europa vormt een normatief en beleidsmatig referentiekader voor de Nederlandse sociale zekerheid en specifiek voor de problematiek die in dit boek centraal staat: armoedebestrijding en bestaanszekerheid.

Belangrijk hierbij is het feit dat de EU een gemeenschappelijke definitie van armoede hanteert. Sinds de lancering van het eerste Europese armoedebestrijdingsprogramma in 1974 onderschrijven de lidstaten een relatieve en multidimensionele definitie van armoede, die armoede begrijpt als uitsluiting van een minimaal aanvaardbare levenswijze . In de periode 2000-2004 kreeg deze ontwikkeling een concreet beleidskader via de Lissabonstrategie, de Open Methode van Coördinatie en de Laekenindicatoren, die armoede en sociale uitsluiting operationaliseerden in meetbare termen (Atkinson, Cantillon, Marlier & Nolan, 2002). Met de Europa 2020-strategie werd deze benadering verder versterkt door de introductie van expliciete, gekwantificeerde doelstellingen, waaronder de ambitie om ten minste 20 miljoen mensen uit het risico op armoede en sociale uitsluiting te halen. De Europese Pijler van Sociale Rechten (2017) gaf deze doelstellingen vervolgens verdere normatieve en operationele inhoud door sociale inclusie te koppelen aan beginselen inzake gelijke kansen, eerlijke arbeidsvoorwaarden en adequate sociale bescherming, ondersteund door het Sociale Scorebord. Deze inzet werd recent geconcretiseerd in het Actieplan voor de Europese Pijler van Sociale Rechten (2021), waarin opnieuw bindende streefdoelen werden vastgelegd, waaronder

een vermindering van het aantal mensen dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting met minstens 15 miljoen tegen 2030, inclusief 5 miljoen kinderen.

De Europese Green Deal stelt bindende klimaatdoelstellingen voorop, met als kern het bereiken van klimaatneutraliteit tegen 2050 en een tussentijdse reductie van de broeikasgasuitstoot met ten minste 55 procent tegen 2030 (ten opzichte van 1990). Dit legt aanzienlijke sociale, budgettaire en verdelingsmatige druk op verzorgingsstaten, waarbij kosten en inspanningen ongelijk zijn verdeeld binnen en tussen lidstaten (zie Van der Veen in deze bundel). Belangrijk daarom is het feit dat de EU het concept van een rechtvaardige transitie centraal heeft geplaatst, met het expliciete streven dat 'niemand en geen enkele regio achterblijft'. Hoewel de ecologische en sociale beleidsdomeinen nog grotendeels gescheiden opereren, dwingt de notie van een rechtvaardige transitie tot toenemende integratie. De koppeling tussen klimaatbeleid en sociale inclusie krijgt in Europa concreet vorm via het Just Transition Fund en het Sociaal Klimaatfonds.

Uitgaande van de gemeenschappelijke sociale en ecologische doelstellingen vormen de Green Deal, de EPSR, het bijbehorende Actieplan en het stelsel van sociale indicatoren die het Europese Sociale Scorebord ondersteunen samen een uniek beleidskader, waarin sociale inclusie en de bestrijding van armoede expliciet worden verbonden met bindende klimaatdoelstellingen, ondersteund door *governance*- en financieringsinstrumenten. Deze beleidsarchitectuur is fragiel, nog in opbouw en grotendeels onbekend, maar het vormt wel het vertrekpunt van waaruit verdere stappen kunnen worden gezet – *the place to start*.

3. De groeiende verwevenheid van het nationale en Europese socialezekerheidsbeleid

Met als fundament de hierboven beschreven autonomere, bredere en concretere sociale doelstellingen is het Europese sociale beleid sinds het begin van de jaren 2000 geleidelijk verbreed en verdiept.

Waar de EU zich aanvankelijk vooral richtte op harmonisatie en coördinatie – met een focus op gelijke behandeling van mannen en vrouwen en migrerende werknemers – werd doorheen de jaren duidelijk dat deze instrumenten onvoldoende (of te hoog gegrepen) waren om de complexe doelstelling van sociale inclusie te realiseren in een steeds heterogener wordende Unie. Daarom werd in de Lissabonstrategie van 2000 een gelaagd *governance*-model geïntroduceerd waarin *outcome governance*, vormgegeven

via de Open Methode van Coördinatie (OMC), een nieuwe beleidslaag zou gaan vormen. Naast harmonisering en coördinatie van sociaal beleid werd ingezet op een beleidspraktijk die ertoe strekt individuele lidstaten te stimuleren om zich te ontwikkelen in de richting van gemeenschappelijke doelstellingen. Deze aanpak had als grote verdienste dat zij de basis legde voor een uitgebreid monitoringsysteem, dat recent ook zijn weg heeft gevonden in het Europese Semester. Tegelijkertijd bleek hij echter te vrijblijvend en ontoereikend om de doelstellingen op het gebied van armoedevermindering effectief te realiseren.

Zoals duidelijk werd tijdens de financiële crisis, die leidde tot een dramatische stijging van de armoede in Zuid-Europese landen, drongen nieuwe initiatieven zich op. De doelstellingen van de sociale convergentiestrategie waren te vaag geformuleerd en open coördinatie bleek een waardevolle maar te zwakke beleidspraktijk. Daarop bood de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR) een antwoord door de doelstelling van sociale inclusie beleidsmatig te vertalen in 20 concrete beginselen waarmee het Europese sociale beleidsinstrumentarium een nieuwe laag kreeg: naast harmonisering van regelgeving en zachte *guidance* rond veeleer vage doelstellingen meer concrete sturing naar het waarborgen van sociale rechten. In de contekst van opeenvolgende crisissen bood de EPSR een vruchtbaar kader voor belangrijke wetgevende initiatieven op het gebied van minimumlonen, nieuwe arbeidsvormen en de toegankelijkheid van sociale zekerheid.

De Europse beleidspraktijk beweegt op een continuum tussen eerste-orde- en tweede-orde-*governance* (Armstrong, 2010). Harmonisering en coördinatie behoren tot eerste-ordebeleid, waarbij via bindende regelgeving of formele afstemming directe invloed wordt uitgeoefend op nationale beleidskeuzes en institutionele inrichting. Eerste-orde-*governance* impliceert directe Europese sturing, bijvoorbeeld via bindende wetgeving of vastgelegde minimumstandaarden. In het sociale domein manifesteert die zich vaak als *eerste-orde-uitkomstengovernance*: de EU legt doelstellingen of kernprincipes vast, maar laat lidstaten aanzienlijke beleidsruimte in de uitvoering. Recente voorbeelden zijn de Richtlijn inzake adequate minimumlonen en de Richtlijn Platformwerk, die essentiële beginselen vastleggen maar nationale concretisering vereisen.

Tweede-orde-*governance* verwijst naar indirecte beïnvloeding van nationaal beleid via monitoring, benchmarking en evaluatie, zoals bij aanbevelingen en de OMC. De OMC vormde het belangrijkste instrument om sociale inclusie als gedeelde Europese doelstelling te operationaliseren met respect voor subsidiariteit. Via zachte sturingsmechanismen – zoals gemeenschappelijke doelstellingen, indicatoren, nationale actieplannen en

wederzijds leren – beoogde zij convergentie zonder harmonisatie. Hoewel de directe impact beperkt was speelde de OMC een cruciale rol voor de verdere evolutie. Zij creëerde een gemeenschappelijke beleidstaal en legde de basis voor de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR) en, later, de formele integratie van sociale doelstellingen in het Europees Semester. Het sociale scorebord – waarin relatieve inkomensarmoede en materiële deprivatie – werd structureel ingebed in het Semester wat de kern is van de Europese economische *governance*.

De volgende stap werd gezet met het Actieplan bij de Europese Pijler van Sociale Rechten (2021), dat kan worden gezien als een voorzichtige stap naar eerste-orde-*governance*. Het Actieplan vertaalt de twintig beginselen van de EPSR in concrete beleidsinitiatieven, waaronder richtlijnen, aanbevelingen en hervormingsagenda's. Belangrijk hier is de expliciete koppeling van sociale doelstellingen aan Europese financiële instrumenten zoals NextGenerationEU, het ESF+ en andere fondsen waarmee de realisatie van de gemeenschappelijke sociale doelstellingen ook materieel ondersteund en gestuurd wordt.

Samen genomen zien we dat de EU is opgeschoven van fragmentaire en beperkte sociale harmonisatie en coördinatie van sociale zekerheid voor migrerende werknemers naar een gelaagd en complex sociaal *governance*-kader, waarin doelstellingen, monitoring, regelgeving en financiering elkaar versterken rond sociale inclusie en sociale rechten voor Europese burgers. Deze ontwikkeling geeft concrete betekenis aan de notie van een Ecosociale Unie: een Unie die met een divers instrumentarium op gemeenschappelijke sociale en ecologische doelstellingen kan sturen en ondersteuning bieden en, indien vereist, bindend kan optreden, met behoud van het subsidiariteitsbeginsel, namelijk dat het Europese niveau slechts handelt wanneer samenwerking noodzakelijk is.

4. De expansie en instrumentalisering van Europese financiering

Social funding was aanvankelijk zeer beperkt en niet bedoeld als instrument van interstatelijke solidariteit of beleidssturing, maar als ondersteuning van arbeidsmobiliteit vanuit achtergestelde regio's (vooral het Mezzogiorno). Tot het begin van de jaren negentig dienden de sociale fondsen vooral om de economische integratie te faciliteren en regio's te compenseren die dreigden te verliezen bij marktintegratie. De concrete invulling van de besteding van de middelen werd grotendeels aan de lidstaten gelaten. Met de opeenvolgende

uitbreidingen kreeg het Europees Sociaal Fonds een bredere rol, namelijk het ondersteunen van armere lidstaten en het bevorderen van opwaartse sociale convergentie. Met de verdubbeling van de fondsen in 1988 en de oprichting van het Cohesiefonds in 1993 werden expliciete voorwaarden gekoppeld inzake economische convergentie met een grotere sturende rol voor de Europese Commissie. Zo verschoof sociale financiering gaandeweg van een vooral economisch instrument zonder voorwaarden naar een beleidshefboom die steeds meer wordt geconditioneerd door expliciete sociale doelstellingen. In de huidige programmeringsperiode (2021-2027) vormt 'een meer sociaal en inclusief Europa' expliciet één van de centrale beleidsdoelstellingen.

De Green Deal en de ecologische financiering heeft deze evolutie versterkt. Instrumenten zoals het Just Transition Fund en het Social Climate Fund (SCF) verankeren sociale doelstellingen in het klimaatbeleid om een rechtvaardige transitie te ondersteunen. Het SCF is daarbij bijzonder innovatief: het combineert sociale en ecologische doelen, hanteert een sterk herverdelende allocatiesleutel (waarbij energiearmoede mede de verdeling over lidstaten bepaalt), het vereist concrete nationale plannen en laat – zij het tijdelijk en begrensd – gerichte inkomenssteun toe voor kwetsbare huishoudens.

5. Interstatelijke solidariteit en wederkerigheid

Zowel ESF+ als het SCF organiseren een zekere interstatelijke solidariteit, zij het tijdelijk en projectgebonden. Dat is nodig binnen een Unie die steeds diverser is geworden en waarbinnen het voor nieuwe en armere lidstaten grote inspanningen vergt om tegemoet te komen aan de gemeenschappelijke sociale en ecologische doelstellingen. Hoewel de middelen onvoldoende zijn om de grote sociaaleconomische verschillen tussen landen te compenseren, ontvangen landen met hogere armoederisico's, zwakkere sociale bescherming en lagere sociale uitgaven meer steun dan de beter ontwikkelde verzorgingsstaten (Hermans, Greiss, Delanghe & Cantillon, 2023). Voor rijke landen zijn deze middelen beperkt, maar voor armere landen zijn zij essentieel (ze kunnen er oplopen tot meer dan 3% van het BBP). De bindende klimaatdoelstellingen van de Green Deal hebben de noodzaak voor interstatelijke solidariteit verder versterkt: omdat de klimaatdoelstellingen ongelijke lasten leggen tussen de lidstaten was financiële ondersteuning nodig voor lidstaten en regio's die grotere inspanningen moeten leveren om de gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken en minder bijdragecapaciteit hebben.

De ontwikkeling naar meer interstatelijke solidariteit roept echter vragen op over moreel risico en verantwoordelijkheid. Sociale en ecologische financiering mag immers geen substituut worden voor nationale beleidsinspanningen of een alibi om ontoereikende sociale systemen in stand te houden. Interstatelijke solidariteit kan daarom slechts duurzaam zijn wanneer het ondersteund wordt door bindende sociale en ecologische normen. Zonder dergelijke normen dreigt interstatelijke solidariteit haar legitimiteit te verliezen. De toekenning van de middelen uit het SCF en het JTF is weliswaar afhankelijk van nationale actieplannen waarin regeringen uiteenzetten waarvoor de Europese middelen zullen gebruikt worden terwijl ESF+-financiering gebonden is aan de goedkeuring van projecten maar de vraag rijst of ook geen dwingende minimumstandaarden moeten worden afgesproken op het vlak van bijvoorbeeld sociale minima.

Omgekeerd geldt ook dat bindende sociale en ecologische standaarden zelf een grotere mate van solidariteit vereisen. De klimaatdoelstellingen leggen relatief zwaardere lasten op armere lidstaten, wat compenserende Europese steun noodzakelijk maakt. In dezelfde gedachtelijn zou een bindende richtlijn over adequate minimuminkomens ook ondersteund moeten worden met Europese solidariteit omdat de armere landen relatief grotere inspanningen zouden moeten doen om daaraan te voldoen.

In die zin zou de versterking van socio-ecologische financiering een vliegwiel in gang kunnen zetten: meer gemeenschappelijke normen vereisen meer solidariteit, en meer solidariteit vraagt om sterkere supranationale sturing. Zulke dynamiek zou kunnen leiden tot een groeiende onomkeerbaarheid van de Ecosociale Unie, een gedachte die ook centraal staat in het bredere debat over de EU als evoluerende 'verzekeringsunie' (Schelkle, 2022).

6. What's in it for us?

Waarom hebben rijke en sterke verzorgingsstaten, zoals Nederland, er belang bij de rijping van de Europese Ecosociale Unie te omarmen en actief te ondersteunen, en waarom heeft de Ecosociale Unie Nederland nodig? Daarvoor zijn er zowel defensieve als offensieve redenen. Defensief biedt Europese sociale en ecologische samenwerking bescherming tegen de negatieve externaliteiten van marktintegratie en -uitbreiding die socialezekerheidsstelsels in rijke landen onder druk kunnen zetten. Offensief stelt zij landen met goed ontwikkelde verzorgingsstaten in staat hun sociale model te verankeren in Europese kaders en bij te dragen aan opwaartse sociale convergentie. Tegelijk maakt de polycrisis duidelijk dat een versterkte EU

noodzakelijk is en dat zij zonder voldoende solidariteit en sociale stabilisatie niet duurzaam kan functioneren.

6.1. Bescherming tegen negatieve integratie

Een eerste, defensieve reden voor Nederland (en België) om de Ecosociale Unie te omarmen is de bescherming van de nationale sociale zekerheid tegen zogenaamde 'negatieve integratie'. Europese integratie is historisch sterk gericht geweest op marktintegratie, in het bijzonder op het wegnemen van nationale regels die het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen belemmeren. Dit vond plaats in het kader van subsidiariteit, waarbij sociale bevoegdheden vrijwel volledig op het niveau van de lidstaten werden behouden. In een eerste fase van de Europese integratie functioneerde dit model goed: Europese verzorgingsstaten konden zich op de golven van de economische groei ongehinderd ontwikkelen en uitgroeien tot de sterkste ter wereld. Het model van sociale subsidiariteit werkte beter dan het Amerikaanse sociaal federalisme waarin interstatelijke verschillen hindernissen opwierpen tegen de uitbouw van de sociale zekerheid. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw kwam de Europese sociale subsidiariteit echter steeds meer onder druk te staan door zowel interne als externe ontwikkelingen. De opeenvolgende uitbreidingen met armere landen – eerst Griekenland, gevolgd door Spanje, Portugal – en met andere verzorgingsstaatmodellen, zoals het liberale Verenigd Koninkrijk en de sociaaldemocratische Scandinavische landen, vergrootten zowel de sociaaleconomische verschillen als de institutionele diversiteit binnen de Unie. Dit maakte coördinatie moeilijker en wakkerde zorgen aan over sociale dumping. Tegelijk verscherpte de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie de spanning tussen economische openheid en de nationale geslotenheid die nodig is voor de bescherming van sociale rechten. Deze spanning werd verder blootgelegd door de toenemende juridificering van de Europese integratie, waarbij het Hof van Justitie interne-marktvrijheden strikt toepaste, ook in het sociale domein. Jurisprudentie zoals de bekende Viking- en Laval-zaken maakte duidelijk hoe nationale sociale regelingen, de autonomie van sociale partners en het aanpassingsvermogen van verzorgingsstaten onbedoeld konden worden ondermijnd door marktregels.

Er groeiden niet alleen spanningen tussen economische en sociale doeleinden maar ook binnen het sociale domein kwamen spanningen aan het licht, met name tussen Europees gereguleerde werkgerelateerde gelijkheidsdoelstellingen en bredere doelen van sociale bescherming en

armoedebestrijding. Dit bleek bijvoorbeeld uit de Nederlandse Teulings/WAO-zaak, waarin bezuinigingen op uitkeringen voor tweeverdienershuishoudens – door de regering gerechtvaardigd als noodzakelijk om de bestaanszekerheid van kwetsbare eenverdienersgezinnen te beschermen – werden aangevochten wegens indirecte discriminatie, omdat zij vrouwen onevenredig hard troffen in hun sociale uitkeringen. Dergelijke jurisprudentie maakte duidelijk dat een louter arbeids- en gelijkheidsgerichte benadering van sociale rechten tekortschiet en onderstreepte de noodzaak om sociale doelstellingen te verbreden.

Tegen deze achtergrond kan worden begrepen waarom geleidelijk de bredere notie van sociale inclusie als gemeenschappelijke doelstelling naar voren is gekomen en een Europees sociaal beleidskader is ontstaan, als noodzakelijke verdediging van nationale verzorgingsstaten tegen de gevolgen van eenzijdige economische integratie. Een alternatief had kunnen zijn om te kiezen voor minder in plaats van meer Europa, bijvoorbeeld door afstand te nemen van monetaire integratie – een koers die het Verenigd Koninkrijk heeft gevolgd. Een dergelijke aanpak sluit echter noch aan bij de historische keuzes van de Europese verzorgingsstaten, noch bij de uitdagingen van de grote transities waarvoor de relatief kleine Europese lidstaten zich in de huidige geopolitieke context geplaatst zien.

6.2. Opwaartse convergentie en leiderschap

Een tweede reden om de ESU te omarmen is offensief van aard. Nederland beschikt over een sterke sociale bescherming en scoort op veel Europese sociale indicatoren hoog, onder meer op arbeidsparticipatie, armoedebestrijding en inkomensbescherming. Daarmee fungeert Nederland in de praktijk als Europese "benchmark". Door actief in te zetten op een sterker sociaal Europa kan Nederland zijn eigen model verankeren in Europese afspraken, bijdragen aan opwaartse sociale convergentie en harmonisering stimuleren waar dat nodig is om eerlijke concurrentie te waarborgen. Goed uitgebouwde verzorgingsstaten spelen een sleutelrol bij de totstandkoming van Europese sociale regelgeving, zoals de ambitieuze Europese Pijler van Sociale Rechten of de Richtlijn over minimumlonen.

6.3. Grensoverschrijdende uitdagingen

Een derde reden voor sterke verzorgingsstaten om zich actief in te schrijven in de versterking van de ESU betreft de noodzaak om gezamenlijke oplossingen te ontwikkelen voor grensoverschrijdende uitdagingen. Grote transities zoals

klimaatverandering en digitalisering overstijgen de slagkracht van individuele lidstaten, zeker van kleinere verzorgingsstaten (en dat zijn de EU-lidstaten zo goed als allemaal). Ook voor de gezondheidszorg geldt dat grensoverschrijdende uitdagingen steeds meer om een gezamenlijke Europese aanpak vragen (zie Knottnerus in deze bundel). De bindende operationalisering van de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs was alleen mogelijk op Europees niveau. Dat heeft echter belangrijke spillovereffecten op de werking van nationale verzorgingsstaten en dus moeten de gezamenlijke ecologische doelstellingen gepaard gaan met sociale correctiemechanismen. De noodzaak van sociale samenwerking is ook evident in de sfeer van de digitalisering: de bijdrage van Paul Schoukens en collega's toont aan hoe veranderingen in de wijze van werken en inkomensverwerving noodzakelijkerwijze tot verdere Europese samenwerking op het vlak van sociale zekerheid moeten leiden.

6.4. Existentiële noodzaak

De grondleggers van de Europese integratie onderkenden al dat het functioneren van de interne markt binnen een unie van sociale verzorgingsstaten een zekere mate van sociale zekerheidscoördinatie vergt. Met de verbreding en verdieping van de monetaire unie was ook een verbreding nodig van de sociale agenda, en sociale stabilisatoren zijn nodig om asymmetrische schokken op te vangen. De afwezigheid daarvan tijdens de financiële crisis van 2007 droeg bij aan een sterke stijging van de armoede in Zuid-Europese landen en een ongeziene sociaaleconomische divergentie binnen de Unie. Om een herhaling van deze fout te voorkomen, werd tijdens de coronacrisis het SURE-mechanisme ingezet. SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) was een tijdelijk Europees instrument dat in 2020 werd opgezet om lidstaten financiële steun te bieden om inkomensverlies en massawerkloosheid te beperken. Nadien werd het RRF (Recovery and Resilience Facility) opgezet om lidstaten te ondersteunen bij het economisch herstel na de coronacrisis. Via subsidies en leningen financierde de RRF structurele hervormingen en investeringen, met nadruk op de groene en digitale transitie en sociale cohesie. Daarmee fungeerde de RRF niet alleen als een tijdelijke stabilisator maar ook als hefboom voor langetermijnhervormingen en interstatelijke solidariteit.

6.5. Legitimiteit, identiteit en samenhang

Europese samenwerking kan alleen duurzaam zijn wanneer zij maatschappelijk draagvlak geniet. Sociale rechten vergroten de legitimiteit van de

Europese Unie, omdat burgers Europa dan niet uitsluitend ervaren als een marktproject, maar ook als een gemeenschap die bescherming biedt. Identiteiten zijn nodig om solidariteit te bouwen, zo schrijven Hans Bottelier en Antoon Vandevelde in dit boek. Maar omgekeerd geldt ook dat identiteiten nauw verweven zijn met georganiseerde solidariteit: zij creëren brede steun en loyaliteit ten opzichte van de politieke gemeenschap (*polity*) waartoe ze behoren door alle leden zowel symbolische als materiële belangen in die gemeenschap te geven (zie daarover uitgebreid Ferrera, 2024). Bismarck was niet toevallig de gangmaker van nationale sociale zekerheidssystemen: hij gebruikte die niet alleen om de oppositie het gras voor de voeten te maaien maar ook als instrument om het Duitse natiegevoelen te kweken.

De bijdragen in dit boek laten zien dat de Nederlandse sociale zekerheid op veel terreinen sterk presteert, maar tegelijkertijd onvoldoende is toegerust voor een duurzame toekomst. De gesignaleerde tekortkomingen en spanningen zijn niet louter het gevolg van beleidstechnische problemen, maar hangen samen met diepere structurele veranderingen, waaronder een veranderende arbeidsmarkt, vergrijzing, migratie en toenemende sociale stratificatie. Hierdoor schiet de sociale bescherming voor kwetsbare groepen tekort en dreigt de sociale zekerheid niet alleen haar beschermende en herverdelende functie te ondermijnen, maar in bepaalde contexten zelfs uit te groeien tot een katalysator van maatschappelijke spanningen. In een context van druk op sociale en ecologische uitgaven en afnemende nationale beleidsruimte door stijgende defensie-uitgaven, is intensievere Europese samenwerking noodzakelijk. Nederland draagt hierin een belangrijke verantwoordelijkheid.

Referenties

Aranguiz, A. (2023). 'Taking Stock of Individual Power Resources in European Union Law: The Blurry Lines between Adaptable and Malleable Social Rights'. *Journal of European Social Policy*, 33(5), 510-524.

Armstrong, K. (2010). *Governing Social Inclusion: Europeanization through Policy Coordination*. Oxford: Oxford University Press.

Atkinson, A., B. Cantillon, E. Marlier & B. Nolan (2002). *Social Indicators: The EU and Social Inclusion.* Oxford: Oxford University Press.

Cantillon, B. (2025). *An Eco-Social Union in the Making: European Myth, Rhetorical Promise, or Irreversible Reality?* CSB Working Paper 25/07. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy/University of Antwerp.

Ferrera, M. (2024). *Politics and Social Visions: Ideology, Conflict, and Solidarity in the EU.* Oxford: Oxford University Press.

Ferrera, M., F. Corti & M. Keune (2023). 'Social Citizenship as a Marble Cake: The Changing Pattern of Right Production and the Role of the EU'. *Journal of European Social Policy*, 33(5), 493-509.

Garben, S. (2017). 'The Constitutional (Im)balance between "the Market" and "the Social" in the European Union'. *European Constitutional Law Review*, 13(1), 23-61.

Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.

Hermans, K., J. Greiss, H. Delanghe & B. Cantillon (2023). 'Delivering on the European Pillar of Social Rights: Towards a Needs-based Distribution of the European Social Funds?' *Social Policy & Administration*, 57(4), 464-480.

Sangiovanni, A. (2013). 'Solidarity in the European Union'. *Oxford Journal of Legal Studies*, 33(2), 213-241.

Schelkle, W. (2022). 'Monetary Solidarity in Europe: Can Divisive Institutions Become "Moral Opportunities"'? *Review of Social Economy*, 81(1), 84-104.

Vandenbroucke, F. (2019). Towards a European Social Union. In Ferrera, M. (Ed.), *The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a Fully-Fledged Social Union: A Forum Debate*. Turijn: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2-11.

Vandenbroucke, F. (2020). *Solidarity through redistribution and insurance of incomes: the EU as Support, Guide, Guarantor or Provider?* ACES Research Paper 2020/1, Amsterdam: ACES.

Vandenbroucke, F., Keune, M., Ferrera, M., & Corti, F. (2021). *The nature and rationale for European social rights* (EuSocialCit Working Paper D2.1). University of Amsterdam / EuSocialCit Project.

Over de auteurs

Paul de Beer is emeritus hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam en als onderzoeker verbonden aan onderzoeksinstituut AIAS-HSI. Hij was eerder werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Karel van den Bosch is gastprofessor op het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoekswerk gaat over armoede bij ouderen, pensioenen en langdurige zorg.

Hans Boutellier is gespecialiseerd in vraagstukken van publieke moraal, veiligheid en sociale verhoudingen. Hij schreef circa tweehonderd artikelen en zes boeken. Hij was directeur van het Verwey-Jonker Instituut en is gast-hoogleraar Polarisatie en veerkracht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Koen Caminada is hoogleraar empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Rechtenfaculteit van de Universiteit Leiden en decaan van de Faculteit Goverance and Global Affairs van de Universiteit Leiden in Den Haag. Hij is academic partner van het Centraal Planbureau, fellow van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek en fellow van Netspar.

Bea Cantillon is emeritus hoogleraar sociaal beleid aan de universiteit Antwerpen, lid van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck en voorzitter van het Universitair Centrum Sint-Ignatius Antwerpen.

Eleni De Becker is professor in het Belgisch, Europees en grondwettelijk socialezekerheidsrecht aan de Vrije Universiteit van Brussel. Zij is tevens plaatsvervangend professor aan de KU Leuven.

Gerard Everaet is doctoraatsonderzoeker en onderwijsassistent aan de KU Leuven. In zijn onderzoek focust hij op de plaats van werk in het EU vrij verkeer en het coördinatierecht van de socialezekerheidsstelsels van de EU-lidstaten.

Kees Goudswaard is emeritus hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid, Universiteit Leiden. Hij is vicevoorzitter van Instituut Gak

en toezichthouder bij twee grote pensioenfondsen. In het verleden was hij onder meer kroonlid van de SER en commissaris bij DNB.

André Knottnerus is epidemioloog, oud-huisarts, oud-voorzitter van de Gezondheidsraad en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, emeritus hoogleraar huisartsgeneeskunde (Universiteit Maastricht) en lid van de KNAW. Vanaf de jaren tachtig publiceert hij regelmatig over arbeid&gezondheid en sociale zekerheid in wetenschappelijke en algemene media.

Tijs Laenen is Assistant Professor aan de Universiteit Antwerpen, verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck en de onderzoeksgroep Media, Movements & Politics. Zijn onderzoek richt zich op publieke opinie en politieke vertegenwoordiging in het domein van de sociale zekerheid.

Sarah Marchal is docent dociaal beleid aan de Universiteit Antwerpen en lid van het Herman Deleeck Centrum voor Sociaal Beleid.

Ive Marx is hoogleraar sociaal-economisch beleid en directeur van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, waar hij onderzoek leidt in de domeinen van inkomens- en vermogensongelijkheid, arbeidsmarkt en migratie. Daarnaast is hij is Research Fellow aan het IZA in Bonn en Associated Researcher aan het Stone Center on Socio-Economic Inequality in New York. Hij leidt het Antwerp Interdisciplinary Platform on Inequality Research (AIPRIL).

Femke Roosma is bijzonder hoogleraar op de Den Uyl-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam en universitair hoofddocent Sociologie aan de Universiteit van Tilburg. Haar onderzoek focust op de legitimiteit van de verzorgingsstaat, onder meer op solidariteit, *deservingness* en vertrouwen.

Paul Schoukens is professor in het Belgisch, Europees en rechtsvergelijkend socialezekerheidsrecht aan de KU Leuven. Hij is tevens op vrijwillige basis verbonden aan de Universiteit van Tilburg.

Antoon Vandevelde is econoom en filosoof. Hij is verbonden aan het Hoger Instituut voor Wijsbegeerte van KU Leuven, waar hij nog steeds Sociale Ethiek en Political Philosophy doceert. Hij is auteur van vele artikelen over economische ethiek en van een boek over *Het geweld van geld* (2017).

Romke van der Veen is emeritus hoogleraar Sociologie van arbeid en organisatie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Van 2012 tot 2024 was hij tevens kroonlid van de Sociaal Economische Raad, waar hij betrokken was bij diverse adviezen die raakten aan de gevolgen van sociaal-ecologische risico's voor het sociale beleid. Ook was hij betrokken bij het advies van het Zorginstituut Nederland over duurzaamheid in de zorg.

Wim Van Lancker is professor sociaal beleid aan de KU Leuven, verbonden aan het departement sociologie bij de Research group on Social, Political and Population Change (ReSPOND). Hij doet onderzoek naar de uitkomsten van Europese welvaartsstaten en sociaal beleidsmaatregelen op het vlak van armoede, ongelijkheid, welbevinden en tewerkstelling.

De sociale zekerheid staat onder druk. Hoewel het draagvlak voor de verzorgingsstaat nog steeds groot is, blijkt het steeds moeilijker om bestaanszekerheid aan de onderkant van de samenleving effectief te versterken. Sociale risico's concentreren zich bij specifieke groepen, activeringsbeleid kent beperkte successen en maatschappelijke solidariteit is kwetsbaarder geworden.

Dit boek analyseert de staat van de sociale zekerheid in Nederland, telkens gespiegeld aan de Belgische ervaring. De analyse laat zien dat de problemen niet louter het gevolg zijn van beleidstechnische tekortkomingen, maar samenhangen met diepere structurele veranderingen: een veranderende arbeidsmarkt, vergrijzing, migratie en toenemende sociale stratificatie. Daardoor dreigt de sociale zekerheid niet alleen haar beschermende functie te verliezen, maar ook uit te groeien tot een katalysator van maatschappelijke spanningen.

Tegen deze achtergrond verkent *De staat van de sociale zekerheid in Nederland* welke nieuwe normatieve en beleidsmatige uitgangspunten nodig zijn om de sociale zekerheid toekomstbestendig te maken en haar rol als fundament van bestaanszekerheid en sociale cohesie te behouden.

instituut gak

AUP.nl

9 789048 577255 >