

De staat van de sociale zekerheid in Nederland

Nieuwe beleidsuitgangspunten
met reflecties door experts uit België

A
U
P

Onder redactie van
Bea Cantillon

De staat van de sociale zekerheid in Nederland

*Nieuwe beleidsuitgangspunten met reflecties
door experts uit België*

*Onder redactie van
Bea Cantillon*

Amsterdam University Press

Inkijkexemplaar

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.

Inkijkexemplaar

Inhoud

Woord vooraf	7
<i>Ernst Hirsch Ballin</i>	
Inleiding	9
<i>Bea Cantillon</i>	
1. Een spiegel voor de Nederlandse sociale zekerheid: grootse prestaties, structurele beperkingen, nieuwe uitgangspunten	11
<i>Bea Cantillon</i>	

DEEL 1: Prestaties en grenzen van het stelsel

2. Van herverdeling naar activering: balans van veertig jaar hervormingen in de sociale zekerheid	45
<i>Paul de Beer</i>	
Belgische spiegel: De vloek van de uitmuntende imperfectie	85
<i>Ive Marx</i>	
3. De toekomst van de sociale zekerheid als herverdelingsinstrument	89
<i>Koen Caminada & Kees Goudswaard</i>	
Belgische spiegel: Zijn de grenzen van de herverdeling in Nederland in zicht? Een hoopvol perspectief	119
<i>Sarah Marchal</i>	
4. Solidaire gezondheidszorg in een sociale staat: kernpunten en opgaven voor de toekomst	135
<i>André Knottnerus</i>	
Belgische spiegel: Hoe effectief en solidair is de Nederlandse gezondheidszorg?	177
<i>Karel van den Bosch</i>	

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 Vandeveldde

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 slot-hoofdstuk 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 transitie, 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.

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’-component) 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

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 burens. 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 'parse' 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.

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 sociale zekerheidsstelsel 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 'karder' 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 ondermijnende 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 fundamenteën 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

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 stevast 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 hoofdte 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 bevroagde 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

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, waaiëren 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 betwifelbaar. 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 sociaaleconomisch beleid 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 moeten 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 Nederland¹

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 sociaaleconomisch beleid 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).

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 vliegwielt 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 de 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 verzekeraar, 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

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.

