

University of Groningen

Eerlijk, eenvoudig en toekomstbestendig

Bouwmeester, Maarten; Brink, Barbara; Vonk, Gijsbert

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2023

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Bouwmeester, M., Brink, B., & Vonk, G. (editor) (2023). *Eerlijk, eenvoudig en toekomstbestendig: Drie pleidooien voor universalisme in het Nederlandse socialezekerheidsstelsel*. (Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen; Vol. 21). Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Eerlijk, eenvoudig en toekomstbestendig

*Drie pleidooien voor universalisme in het
Nederlandse socialezekerheidsstelsel*

M. Bouwmeester

B. Brink

G.J. Vonk (red.)

Eerlijk, eenvoudig en toekomstbestendig

*Drie pleidooien voor universalisme in het
Nederlandse socialezekerheidsstelsel*

M. Bouwmeester
B. Brink
G.J. Vonk (red.)

Vormgeving omslag: Henk Marseille
Vormgeving en opmaak binnenwerk: Maarten Bouwmeester

© 2023 Maarten Bouwmeester, Barbara Brink en Gijsbert Vonk

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-034-3003-4 (print)
ISBN 978-94-034-3004-1 (e-book)
NUR 823



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit rechtsgeleerdheid

Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen

Redactie

Prof.mr. K.J. de Graaf
Prof.mr.dr. A. Tollenaar
Prof.dr.mr. H.D. Tolsma

Redactieraad

Prof.mr. A.G. Bregman
Prof.mr. H.E. Bröring
Prof.dr. M.L.M. Hertogh
Prof.dr. A.T. Marseille
Prof.mr. G.A. van der Veen
Prof.dr. G.J. Vonk
Prof.dr. F. de Vries
Prof.dr. H.B. Winter

Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht & Bestuurskunde
Oude Kijk in 't Jatstraat 26
Postbus 716
9700 AS Groningen

fax. (050) 363 7250
tel. (050) 363 5674

Voorwoord

In 2016 werd ik met enkele collega's gevraagd om mee te lezen met een interne notitie van het ministerie van SZW over de toekomst van de sociale zekerheid. De notitie ging in op de vraag hoe de sociale zekerheid kan reageren op nieuwe uitdagingen, zoals technologische vernieuwing, globalisering, migratie en flexibilisering van de arbeidsmarkt. Al deze ontwikkelingen wezen volgens de auteurs in een richting. Het beleid moest tenderen naar meer individualisering en naar bevordering van de eigen verantwoordelijkheid. Dat frappeerde mij. Bijna tien jaar na de grote financiële crisis werd nog steeds teruggegrepen op de paradepaardjes van het neoliberale beleid dat vanaf de jaren 90 de bovenaan was gaan voeren, met zijn voorkeur voor keuzevrijheid, *opt outs*, marktwerking en eigen spaarvormen. Was er geen waardering meer voor het collectieve, universalistische fundament, met zijn *one size fits all*-aankpak, waarop onze verzorgingsstaat deels is gefundeerd?

Tot mijn geruststelling verscheen een aantal maanden later een CPB-publicatie getiteld *Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartsstaat*, geschreven door Rob Euwals en Niels Muselaers.¹ Ook in deze studie staat de vraag centraal hoe het stelsel van sociale zekerheid moet reageren op de technologische vernieuwing, globalisering, flexibilisering, etc. Bij het uittekenen van beleidsreacties werd ditmaal echter ruim aandacht besteed aan de universalistische benadering. Weliswaar was dit inherent aan de opzet van de studie. Die was namelijk ontleend aan Esping-Andersen's bekende *Three worlds of welfare capitalism* en zo passeerde ook het universalisme de revue. Maar opvallend was dat deze variant in de uitwerking steeds sterk uit de bus kwam; de benadering werd serieus genomen.

De toekomstverkenning van SZW is nooit gepubliceerd. Bovendien is het CPB niet de enige denktank die flirt met het universalistische gedachtegoed. Ook andere grote denktanks doen het, zo werd ons naderhand duidelijk.² Toch hebben die gebeurtenissen in 2016 bij mij de kiem gelegd van het voornemen om de deugden van dit gedachtegoed in het zonnetje te gaan zetten.

Deze inspiratie leidde tot het leerstoelgebonden onderzoeksproject 'De toekomst van universele verzorgingsstaat, tussen de sociale bijstand en een gega-

1. Euwals & Musselaers 2016.

2. Zie onze tour d'horizon langs diverse denktankadviezen, Brink & Vonk 2020a.

randerd minimuminkomen' dat is uitgevoerd met financiële steun van Instituut Gak. Het project liep van 2018 tot en met 2022. De onderliggende bijdrage is te beschouwen als een slotpublicatie van ons onderzoeksproject.

Het onderwerp van het onderzoeksproject behoeft nadere toelichting. Het bestrijkt niet alle onderdelen van de verzorgingsstaat maar met name het stelsel van minimale inkomensbescherming. 'Tussen de sociale bijstand en een gega-randeerd minimuminkomen', voegt de subtitel van het project daaraan toe.

Ook bij deze keuze hoort een ontboezeming. Deze houdt verband met het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Al vanaf de geboorte van deze nieuwe, hypermoderne sociaal-fiscale loot aan de stam van ons socialezekerheidsstelsel oefent het toeslagenstelsel een bepaalde aantrekkingskracht op mij uit. Heeft dit stelsel een toekomst? Als je de minimuminkomenfunctie van sociale zekerheid aftekent als punten op een lijn tussen aan de ene kant het extreem van een residueel socialebijstandsstelsel en aan de andere kant het universele basisinkomen, zou dan met dit nieuwe stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen niet een mooie tussenvorm zijn ontwikkeld die gaandeweg andere vormen van inkomensbescherming zou kunnen gaan vervangen? Deze vraag vormde reden om de inkomensafhankelijke toeslagen op een of andere manier te laten figureren in het onderzoek.

Dat hebben we geweten ook. Want we waren nog niet begonnen of de donkere wolken paktten zich samen boven het toeslagenstelsel. Of anders gezegd: de glanzende beschermlaag werd weggetrokken van de duistere toeslagpraktijken. De affaire met de kinderopvangtoeslagen vormde aanleiding om de focus op de toeslagen te verscherpen. Een groot deel van onderzoeksinspanning is gaan zitten in het doorgronden van het toeslagenstelsel, het begrijpen van het falen en het doordenken van alternatieven. Daarbij is de toeslagendroom aan diggelen geslagen. De noodzaak van inkomenscorrecties en daaruit voortvloeiende terugvorderings- en invorderingsactiviteiten zijn een dermate grote zwakke plek in het toeslagenstelsel gebleken, dat niet goed denkbaar is dat de toekomst van onze sociale zekerheid op leest van deze systematiek kan worden geschoeid. Andere, nieuwe varianten moeten worden beproefd.

Daarbij raak ik ook onmiddellijk de laatste ontboezeming. We hadden het voornemen het universele basisinkomen buiten de beraadslagingen te houden. Het is een verafgelegen utopie en het debat hierover heeft te veel het karakter van een religieus-dogmatische discussie, zo meenden wij. In onze zoektocht naar alternatieven voor het toeslagenstelsel kunnen we het echter niet langer onbenoemd laten. Het universele basisinkomen, uitgedacht in welke variant dan ook, klopt aan de deur van de onderzoeker, om het zo maar eens zeggen.

Deze bijdrage heeft het karakter van een pleidooi. Drie pleidooien zelfs: universele arrangementen in de sociale zekerheid zijn a) eerlijk, b) eenvoudig en c) toekomstbestendig. In deze pleidooien hebben wij gepoogd telkens een enkelvoudige these te ontwikkelen over de voordelen van een universalistische benadering. Het eerste (eerlijk) staat in het teken van het debat over sociale

rechtvaardigheid. Het tweede (eenvoudig) staat in het teken van beleid en uitvoering. Het derde (toekomstbestendig) houdt verband met de wijze waarop het stelsel kan reageren op nieuwe trends en uitdagingen. Met deze opzet is uiteraard niet gezegd dat er geen nadelen zijn, maar door deze vorm te kiezen, komen we de belofte na van de ambitie van het project: het universalisme is het zonnetje zetten.

Deze bijdrage bouwt voort op eerdere publicaties die in het kader van het onderzoeksproject zijn verschenen. Het eerste inleidende deel over het begrip universalisme vormt een korte synopsis van deze publicaties. De kernpublicaties van het project zijn:

1. M. Bouwmeester, 'Mislukt beleid, falende governance en een rechtsstaat in het gedrang: Een studie naar het toeslagenfiasco van de Nederlandse overheid', *Vakgroepreeks Bestuursrecht & Bestuurskunde* (nr. 20), Rijksuniversiteit Groningen 2022.
2. G.J. Vonk, 'De ontmanteling van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen als uitdaging voor het arbeids- en socialezekerheidsrecht', *TRA: Tijdschrift Recht en Arbeid* 2022/4, p. 15-22.
3. O. Brinkman & G.J. Vonk, 'De menselijke maat', *Socialisme en Democratie* 79/2 (2022), p. 28-40.
4. G.J. Vonk, B. Brink & M. Bouwmeester, 'Land zonder toeslagen? Een verkenning van alternatieve inrichtingsvormen voor het huidige stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen', *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/98, p. 696-704.
5. B. Brink & G.J. Vonk, 'Hoe het verheffingsidee van de bijstand uit beeld verdween: En hoe het tij kan worden gekeerd' In T. Kampen, M. Sebrechts, T. Knijn, & E. Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen* (Tijdschrift voor de sociale sector. Jaarboek; Vol. 2020), Uitgeverij en boekhandel van Gennep 2020, p. 43-60.
6. G.J. Vonk & E.J. Bambrough, 'The human rights approach to social assistance: Normative principles and system characteristics', *European Journal of Social Security* 22/4 (2020), p. 376-389.
7. M. Bouwmeester, B. Brink, & G.J. Vonk, 'De toegevoegde waarde van de inkomensafhankelijke toeslagen in het stelsel van fiscaliteit en sociale zekerheid', *Maandblad Belasting Beschouwingen* 2020/89, p. 311-320.
8. G.J. Vonk, 'Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer', *Nederlands Juristenblad* 2020/17, p. 1220-1228.
9. B. Brink & G.J. Vonk, 'Naoorlogs universalisme in het huidige socialezekerheidsdebat', *Beleid en Maatschappij* 47/2 (2020), p. 149-168.

Deze bijdrage is geschreven door Maarten Bouwmeester, Barbara Brink en ondergetekende, allen werkzaam bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Wij zijn Anja Eleveld en Saskia Klosse dankbaar voor de waardevolle adviezen die ze hebben gegeven als leden van de begeleidingscommissie. We danken Marit Marinus voor haar inzet als student-assistent in de afrondende fase van het onderzoeksproject. Onze waardering gaat verder uit naar Instituut Gak, voor de financiële steun en de inhoudelijke belangstelling en voor het bieden van een platform voor de interessante gesprekken met collega's en stakeholders tijdens de regelmatige bijeenkomsten die de stichting organiseert. Een woord van dank gaat ten slotte uit naar Judith van de Veer die het project namens het bureau van de stichting onder haar vleugels nam en naar Kees Goudswaard, de nieuwe curator van mijn leerstoel.

Gijsbert Vonk

Inhoud

1. Universalisme, wat is dat eigenlijk?	1
1.1 Universalisme in de naoorlogse opbouwfase	1
1.1.1 Achtergronden	1
1.1.2 Drie intrinsieke waarden	2
1.1.3 Drie stelselkenmerken	7
1.2 Hedendaags universalisme	8
1.3 Universalisme in het huidige stelsel van sociale zekerheid: een lappendeken	11
1.3.1 Volksverzekeringen	11
1.3.2 Verwatering	12
1.3.3 Inkomensafhankelijke toeslagen	13
1.4 Naar een nieuwe morfologie van het universalisme?	15
1.4.1 Inkomensafhankelijkheid versus inkomensonafhankelijkheid	16
1.4.2 Generieke versus gebonden inkomenssteun	17
1.4.3 Vier varianten	17
1.4.4 Keuzes voor de toekomst	22
2. Drie pleidooien voor universalisme	25
2.1 Eerlijk	25
2.1.1 Universele sociale zekerheid als uitvloeisel van sociale rechtvaardigheid	25
2.1.2 Rechtvaardigheid op het niveau van de regelingen zelf	29
2.2 Eenvoudig	30
2.2.1 Uitvoerbaarheid	31
2.2.2 Politieke haalbaarheid	33
2.3 Toekomstbestendig	36
2.3.1 Inrichting middelentoets: naar een individuele grondslag	37
2.3.2 Doelgerichtheid en arbeidsconditionaliteit	38
2.3.3 Basisinkomen?	40

3. Slotwoord	41
Samenvatting	43
Summary	45
Literatuurlijst	47
Over de auteurs	51

Universalisme, wat is dat eigenlijk?

Voordat we aan de pleidooien toekomen, gaan we in op de noodzakelijke begripsvorming. Wat wordt onder het begrip universalisme verstaan? In het spraakgebruik verwijst de term veelal naar een breed personeel geldingsbereik van het beschermingsinstrumentarium, bestaande uit alle ingezetenen of alle werkenden. Maar bovenal is het een beredeneerde constructie die de opvattingen en inzichten van de waarnemers en auteurs reflecteert. In onze publicatie voor *Beleid en Maatschappij* hebben wij een analyse gemaakt van de waarden die oorspronkelijk schuilgaan achter de ambitie van de brede personele werking en de specifieke stelselkenmerken die eruit voortvloeien.¹ Daarvoor hebben we het werk van enkele oude architecten en denkers van de naoorlogse verzorgingsstaat onder het stof vandaan gehaald en met het universalisme in verband gebracht. Zo passeerde het werk van onder meer Beveridge, Marshall, Titmuss, en Van Rhijn. Bij lezing van dit naoorlogse werk blijkt dat achter het universalisme een brede set van waarden en stelselkenmerken schuilgaat.

1.1 Universalisme in de naoorlogse opbouwfase

1.1.1 Achtergronden

Voor Esping-Andersen is naast decommodificatie het universalisme een van de grondslagen van het sociaaldemocratisch model.² Een sociaaldemocratisch regime gebruikt de verzorgingsstaat om ‘an equality of the highest standards’ na te streven. Hij verwijst daarbij onder meer naar het Beveridge-rapport uit 1942. Beveridge beoogde alle burgers te beschermen op een toereikend niveau. Zijn rapport *Social Insurance and allied services* wordt vaak beschouwd als het startpunt van het universele sociale beleid.³ Beveridge hanteerde de term universalisme zelf overigens niet. De term komt in het rapport niet één keer voor. Het is een predicaat dat achteraf door anderen op zijn voorstel is geplakt.

Het is niet altijd duidelijk aan welke eigenschappen het Beveridge-rapport het etiket van universalisme heeft te danken. Meestal wordt uitsluitend bedoeld

1. Brink & Vonk 2020a.
2. Esping-Andersen 1990, p. 27.
3. Anttonen & Sipilä 2012, p. 17.

op de brede personele werkingssfeer van de verzorgingsstaat, in andere gevallen ook op andere eigenschappen die in het voorstel besloten lagen, zoals gelijke aanspraken voor iedereen, onafhankelijk van arbeidsmarktpositie.⁴ In de hiernavolgende paragrafen beschrijven we welke aspecten van het Beveridge-rapport onder deze bredere notie van universalisme kunnen worden gebracht.

Met zijn voorstel wilde Beveridge uitdrukkelijk afstand nemen van het vooroorlogse stelsel van armenzorg en van het versnipperde stelsel van sociale verzekeringen voor loontrekkenden. Deze twee vormen van sociale bescherming bestonden ook in de Nederlandse vooroorlogse periode. De armenzorg ging uit van het principe van volstrekte onvermijdelijkheid en had een sterk stigmatiserend karakter. Het lapidaire vooroorlogse stelsel van sociale verzekeringen ging uit van groepsdifferentiatie maar sloot ook veel groepen uit.⁵

In ons land werd de Commissie Van Rhijn een jaar na de publicatie van het Beveridge-rapport in het leven geroepen om ook de grondslagen van de sociale verzekeringen en richtlijnen voor toekomstige ontwikkelingen van de verzekeringen en sociale voorzieningen in Nederland in kaart te brengen. De commissie kreeg daarbij de opdracht om met name ook naar de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk te kijken. Voor Van Rhijn was dit geen straf: hij noemde het Beveridge-rapport een ‘prachtig stuk werk’.⁶ De opdrachtformulering voor de commissie verwees naar de in internationale kring aanvaarde opvatting dat bestaanszekerheid aan alle ingezetenen dient te worden geleverd. Hierbij dient de doelstelling van de sociale verzekering te worden verruimd naar ‘freedom from want’, ‘dus het verzekeren van redelijk levensonderhoud aan alle leden der gemeenschap, onder alle omstandigheden, waarin dit zou ontbreken’.⁷

1.1.2 Drie intrinsieke waarden

Het Beveridge-rapport heeft een instrumenteel karakter. Het bevat geen uitgebreide normatieve analyses van de waarden die aan het stelsel ten grondslag liggen. Liever onderbouwde Beveridge zijn keuzes aan de hand van opinies van het Britse volk. Achterliggende waarden van de denkbeelden zijn veeleer geduid in commentaren van anderen, zoals de Britse sociologen Titmuss en Marshall, en uiteraard naderhand Esping-Andersen. Uit de combinatie van het werk van de genoemde auteurs komen we tot de volgende waardenkenmerken van het Beveridge-rapport die wij hierna met het universalisme in verband brengen.

4. Esping-Andersen 1990, p. 25.

5. Roebroek & Hertogh 1998; Noordam 2003.

6. Commissie Van Rhijn, Sociale zekerheid. Rapport van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943, met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering, Den Haag 1945, p. 18.

7. Commissie Van Rhijn, Sociale zekerheid. Rapport van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943, met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering, Den Haag 1945, p. 4.

a. *Gelijkwaardige inkomensbescherming op toereikend niveau*

Een universeel stelsel garandeert een toereikend inkomensbeschermingsniveau voor alle leden van de samenleving. De behoeften van eenieder (*needs*) moeten worden gedekt uit hoofde van een universeel recht op burgerschap.⁸ Daarbij moet sprake zijn van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Het stelsel vermijdt dat verschillen ontstaan tussen groepen, zoals onder het corporatistische stelsel, waarbij er per groep specifieke voorwaarden en verzekeringen gecreëerd worden.

Titmuss benadrukt het belang van het vermijden van stigma en selectiviteit als gevolg van deze notie van gelijkwaardige inkomensbescherming, doordat niet wordt uitgegaan van een strenge middelentoets, zoals in de armenzorg het geval was:

‘there would be no sense of inferiority, pauperism, shame or stigma in the use of a publicly provided service; no attribution that one was being or becoming a ‘public burden.’⁹

Uitkeringen moeten volgens Beveridge worden verstrekt op toereikend niveau (*adequacy*).¹⁰ Dit is geen onproblematische notie gebleken. Beveridge koos zelf voor een stelsel van niet-middelengetoetste forfaitaire uitkeringen.¹¹ De vraag is echter of hiermee voor eenieder een minimale levensstandaard kan worden gegarandeerd. Sommige mensen hebben nu eenmaal meer behoeften dan anderen of kampen met een achterstandspositie. Titmuss benadrukt in dit verband het belang van positieve discriminatie. Dit wordt door andere auteurs afgedaan als niet-universeel, omdat hiermee alsnog de deur naar een middelentoets wordt opengezet. De hieruit voorkomende selectiviteit zou indruisen tegen de gedachte van het universalisme. Daar wordt tegenin gebracht dat mensen ook bij het toepassen van vormen van middelentoetsing nog steeds gelijk behandeld worden: een gelijke behandeling met betrekking tot de inschatting van de behoeften.¹² Het wordt dan gezien als een instrument om universele regelingen effectief te maken: ‘targeting within universalism’.¹³ Deze aanpak zou op meer draagvlak kunnen rekenen, nu de levensstandaard in de westerse samenlevingen zodanig is verbeterd dat een *flat-rate*-uitkering niet als voldoende wordt ervaren.¹⁴ Anderen gebruiken in dit verband de term ‘progressive universalism’,¹⁵ of ook wel ‘proportionate universalism’: het beginsel dat iedereen aanspraak kan maken op bescherming, maar armen meer aanspraak

8. Beveridge 1942, p. 8.

9. Titmuss 2014 [1967], p. 38.

10. Beveridge 1942, p. 122.

11. Beveridge 1942, p. 9, 121.

12. Anttonen, Sipilä, Häikiö & Stefánsson 2012, p. 7-8.

13. Skocpol 1990 in Anttonen, Sipilä, Häikiö & Stefánsson 2012, p. 8.

14. Anttonen & Sipilä 2012, p. 23.

15. Leisering 2018.

maken dan de rijken.¹⁶ Volgens Titmuss is het wel een uitdaging om bij de vormgeving van een stelsel te garanderen dat positieve discriminatie plaats kan vinden, terwijl het risico van stigma zo klein mogelijk blijft.¹⁷

Overigens merken wij op dat positieve discriminatie niet alleen gerealiseerd hoeft te worden via vormen van middelentoetsing (selectiviteit). Het onderscheiden van verschillende categorieën kan plaatsvinden op basis van andere, onderscheidende kenmerken dan inkomen, zoals bijvoorbeeld handicap, zorgtaken, leeftijd, etc. Bij dergelijke onderscheidingen is het beter te spreken van risicocategorieën (zoals bij sociale verzekeringen) dan selectiviteit (zoals bij de bijstand).

Om deze redenen is het een misvatting om te denken dat een universeel stelsel veronderstelt dat er één enkele uitkering is voor alle personen in alle situaties. Gelijkwaardigheid sluit diversiteit niet uit. Zo werden reeds in het door Beveridge voorgestelde stelsel van sociale verzekering bepaalde categorieën onderscheiden al naar gelang de behoeften.¹⁸

Concluderend: een gelijkwaardige bescherming op toereikend niveau houdt in dat elk individu dezelfde aanspraak heeft op dekking van zijn of haar financiële behoeftes, wat niet uitsluit dat positieve uitzonderingen kunnen worden gemaakt vanuit een oogpunt van ongelijkheidscompensatie.

b. Solidaire wederkerigheid

Tot dusver is over het universalisme gesproken in termen van datgene wat een staat verplicht is te leveren ten opzichte van het individu. Maar dit houdt niet in dat de verzorgingsstaat louter een eenzijdige verplichting vormt van de overheid. Integendeel, de naoorlogse denkbeelden over universalisme veronderstellen steeds een wederkerigheidsrelatie met de burger. De burger is zowel gehouden tot solidariteit met zijn medeburger als tot een verplichting ten opzichte van de overheid.

Onder meer om deze reden koos Beveridge voor een stelsel dat is gebaseerd op de verzekeringsgedachte waarbij tegenover het recht op uitkering een verplichting tot het betalen van premies staat. Dit was volgens Beveridge zowel

16. Marmot 2010.

17. Titmuss 2014 [1967], p. 44.

18. Diversiteit is overigens ook uitgangspunt van het recente voorstel van de Europese Commissie voor een Raadsaanbeveling betreffende toereikende minimuminkomens die actieve inclusie borgen. In het memorandum wordt opgemerkt dat het sociale vangnet kan bestaan uit een veelheid aan regelingen; ‘...income support and various in-kind benefits and services provided to those in need. Income support consists of a spectrum of monetary benefits addressing different needs. Such monetary benefits may include for instance child and family allowances, housing benefits, unemployment benefits, disability benefits, old-age benefits or in-work benefits and also the minimum income benefits.’ Zie Europese Commissie, *Proposal for a Council Recommendation on adequate minimum income ensuring active inclusion* (COM(2022)490), p. 2.

van belang om draagvlak voor het stelsel te krijgen als om het stelsel te bekostigen.¹⁹ Het ‘contributory principle’ stelt dat iedere burger van werkzame leeftijd evenveel bijdraagt, onafhankelijk van de gezondheid of het arbeidspotentieel. Door de bijdrage ontstaat het besef dat de regelingen geen bodemloze put zijn. Daarnaast is het vanuit het oogpunt van solidariteit van belang dat eenieder bijdraagt, onafhankelijk van de risico’s die hij loopt.

Anderen hebben benadrukt dat een dergelijke voorkeur voor een verzekeringsstelsel helemaal niet uit de universele ambities hoeft voort te vloeien en dat het stelsel even goed op belastingheffing kan worden gebaseerd.²⁰ Bedacht moet worden dat ook op deze wijze een vorm van wederkerigheid tot stand komt. Tegenover de belastingplicht staan rechten in de verzorgingsstaat.

Titmuss ging uit van een nog abstracter wederkerigheidsbegrip. Een universeel stelsel dat bescherming biedt aan alle leden is een manifestatie van ‘society’s will to survive as an organic whole and, ... (...) of the expressed wish of all the people to assist the survival of some people’.²¹ Volgens Titmuss is deze gekozen vorm een uiting van ervaren (of gewenste) solidariteit.

Van Rhijn had zijn eigen formule om de wederkerigheid mee aan te duiden. Deze is de geschiedenis ingegaan als de rechtsgrond van de Nederlandse sociale zekerheid:

‘De gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen.’²²

Bedacht moet worden dat in deze formulering vooral de verplichting tot zelfredzaamheid, een Calvinistische deugd, tot uitdrukking werd gebracht, maar niet een verplichting met betrekking tot het leveren van een financiële bijdrage aan het stelsel. Beveridge noemt het belang van zelfredzaamheid zelf ook. Hij plaatste deze uitdrukkelijk in het teken van arbeid. Ook al streeft het systeem naar een inkomensgarantie voor iedereen, onafhankelijk van het arbeidspotentieel, is arbeid essentieel om het systeem te kunnen bekostigen. Esping-Anderesen merkt over deze plicht tot arbeid op:

‘Perhaps the most salient characteristic of the social democratic regime is its fusion of welfare and work. It is at once genuinely committed to a full-employment guarantee, and entirely dependent on its attainment. On the one side, the right to work has equal status to the right of income protection. On the other side, the enormous costs of maintaining a solidaristic, universalistic, and de-

19. Beveridge 1942, p. 12.

20. Anttonen, Sipilä, Häikiö & Stefánsson 2012.

21. Titmuss 2001 [1955], p. 62.

22. Commissie Van Rhijn, Sociale zekerheid. Rapport van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943, met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering, Den Haag 1945, p. 9-10.

commodifying welfare system means that it must minimize social problems and maximize revenue income. This is obviously best done with most people working, and the fewest possible living off of social transfers.²³

Concluderend: het beginsel van solidaire wederkerigheid houdt in dat de burger via belasting- of premieheffing, door zijn arbeid of anderszins door zijn eigen inzet een bijdrage levert aan het in stand houden van het stelsel, onafhankelijk van zijn eigen behoeftes.

c. Sociale rechten

Esping-Andersen verwijst naar Marshall's sociaal burgerschap als het kernbegrip van de verzorgingsstaat. Marshall beschouwt deze vorm van burgerschap als een bundel van rechten:

‘... from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in society.’²⁴

Zowel voor Marshall als Beveridge heeft het sociaal burgerschap implicaties voor zowel uitkeringen als voor werk. Dit toont het dualistische karakter van een universeel stelsel. Het stelsel biedt niet alleen financiële bescherming, maar zet ook in op het voorkomen van bescherming door het individu te faciliteren deel te nemen aan het arbeidsproces en iedereen gelijke kansen op participatie te bieden. Dit laatste is iets anders dan arbeid die moet worden verricht bij wijze van een wederkerigheidsrelatie die onder het vorige kopje is besproken. Hier gaat het erom dat de overheid naast een stelsel van uitkeringen tevens een stelsel in het leven roept die een recht op deelname in de samenleving faciliteert: een recht op integratie.

Voor Beveridge heeft dit recht ook een praktisch doel. Zoals hierboven al beschreven, benadrukt hij het belang van het behoud van werkgelegenheid en het vermijden van massawerkloosheid: hoe meer mensen werken, hoe lager de bijdrage kan zijn.²⁵ De overheid dient de werkgelegenheid dusdanig te stimuleren, dat iedereen die in staat is om te werken ook de mogelijkheid hiertoe krijgt. Naast investeringen in de werkgelegenheid biedt de overheid gezondheids- en revalidatievoorzieningen voor de preventie en behandeling van ziekte en herstel van de werkcapaciteit, beschikbaar voor alle leden van de gemeenschap.²⁶ Wanneer de transitie van inactiviteit naar een arbeidsplaats lastig is, dient de overheid re-integratietrajecten aan te bieden.²⁷

23. Esping-Andersen 1990, p. 28.

24. Marshall 1950, p. 11.

25. Beveridge 1942, p. 163.

26. Beveridge 1942, p. 8.

27. Beveridge 1942, p. 58, 162-163.

Het voorgaande illustreert dat de activeringsgedachte in de sociale zekerheid bepaalt geen nieuwigheid is. Hij zat al diep ingesleten in het waardesysteem van de voorvaders van het huidige sociale stelsel. Een verschil is wel dat de nadruk niet ligt op de verantwoordelijkheid van het individu om werk te zoeken als tegenprestatie voor zijn een uitkering, maar op de algemene verplichting van de staat om mensen te helpen zich een waardige plaats te verschaffen in de samenleving.

Concluderend: sociale rechten houden een volwaardige deelneming van eenieder aan de samenleving in, en ze hebben betrekking op zowel inkomen als integratie.

1.1.3 Drie stelselkenmerken

Vanuit de beschrijving van de achtergrond en intrinsieke waarden van het universalisme kunnen wij tevens een aantal stelselkenmerken destilleren.

a. Brede personele werking

De ambitie van het bieden van bescherming van een zo groot mogelijke groep personen manifesteert zich in de eerste plaats in de personele werkingssfeer van het stelsel en de regelingen die hierin voorkomen. Universele regelingen hebben een breed personeel toepassingsgebied. Een voorbeeld in Nederland pur sang is de Algemene Ouderdomswet (AOW) als volksverzekering, waarop alle ouderen zonder aanzien des persoons op gelijke titel aanspraak kunnen maken. Overigens heeft er tot 1998 ook een volksverzekering bestaan voor arbeidsongeschiktheid, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW).

Er is discussie mogelijk of het bij een brede personele werking gaat om alle ingezetenen of alle werkenden. Als de nadruk ligt op het beschermen van mensen tegen het wegvallen van inkomsten uit arbeid (zoals ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid) is een ingezetenenstelsel niet noodzakelijk voor de realisering van de universele doelstelling. Andere sociale risico's die kleven aan burgerschap in plaats van arbeid, zoals ziektekosten of kinderlast, zouden in het ideaaltypisch beeld door een ingezetenenstelsel moeten worden gedekt. Waar het om gaat, is dat de regeling telkens een zo'n breed mogelijke bevolkingsgroep in bescherming neemt, zodanig dat eenieder materieel in een gelijke positie wordt gebracht. Alleen bij extra beschermwaardigheid zijn positieve uitzonderingen op dit beginsel mogelijk. Voor regelingen die betrekking hebben op werkenden betekent dit dat zelfstandigen en werknemers in beginsel dezelfde bescherming krijgen, in hedendaags jargon spreken we dan van arbeidsvormneutraliteit.

Concluderend: universele regelingen hebben een zo breed mogelijk personeel beschermingsgebied. Dit houdt in dat het gaat om alle ingezetenen of alle werkenden, tenzij er sprake is van groepen die op basis van objectieve kenmerken extra beschermwaardig zijn.

b. Geen middelentoetsing

Omdat Beveridge uitdrukkelijk positie innam tegen de vooroorlogse benadering van de armenzorg met zijn alom gehate middelentoets, ligt het voor de hand de afwezigheid van een middelentoets als primair stelselkenmerk te peneren. Dat geldt in ieder geval voor de strenge, volledige inkomens- en vermogenstoets zoals we die kennen in de sociale bijstand. Deze methode is hooguit geschikt als laatste vangnet, maar vormt niet het uitgangspunt van gelijkwaardige rechten op een toereikende bescherming.

Toch is hierboven al gememoreerd dat bij bepaalde aanvullende voorzieningen het hanteren van een vorm van middelentoetsing kan zijn ingegeven uit de notie van nadeelcompensatie voor minderkansrijke groepen. Ook is het denkbaar dat de grenzen waarvan de middelentoets zich bedient zo ruim zijn gemeten dat nog steeds brede groepen in de samenleving voor voorzieningen in aanmerking komen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij sommige Nederlandse inkomensafhankelijke toeslagen die onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) vallen, zoals het kindgebonden budget en de huurtoeslag, die in ons land een vorm van progressief universalisme introduceren. Hieronder komen wij op dit laatste punt nog terug.

Concluderend: regelingen bedienen zich niet van een middelentoets, tenzij een dergelijke toets is ingegeven uit de noodzaak aanvullende inkomensbescherming te bieden voor kansarme groepen of het zo ruim is geformuleerd dat nog steeds aanzienlijke delen van de bevolking van een regeling profiteren.

c. Recht op integratie

Hierboven stelden we al vast dat het universele recht op bescherming ook een preventieve dimensie heeft. Deze houdt in dat de overheid naast een stelsel van uitkeringen tevens een stelsel in leven roept dat een recht op deelname aan het arbeidsproces en de samenleving faciliteert. Een dergelijke verplichting kan in verband worden gebracht met een recht op integratie, of een recht op ‘actieve ondersteuning bij het vinden van werk’, zoals het vierde beginsel van de Europese Pijler van sociale rechten uit 2017 dat noemt.

Concluderend: de overheid heeft een plicht de integratie in het arbeidsproces en in de samenleving te bevorderen door het bieden van actieve ondersteuning.

1.2 Hedendaags universalisme

Het CPB, het SCP en de WRR, hebben de afgelopen jaren meerdere rapporten gepubliceerd waarin zij de stand van zaken van de door de overheid geboden sociale zekerheid bespreken. In verschillende rapporten worden ook beleidsopties gepresenteerd waarbij de mogelijkheden voor ‘universele regelingen’

(Voor de zekerheid van de WRR uit 2017),²⁸ een ‘universeel stelsel’ (*Inclusieve globalisering* van het CPB uit 2018)²⁹ of een ‘universele welvaartstaat’ (*Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartstaat* van het CPB uit 2016)³⁰ worden verkend. Daarbij wordt meestal als bekend verondersteld wat deze begrippen inhouden en dat de lezer weet wat ermee bedoeld wordt. Het gaat inderdaad primair om een verbreding van het personele geldingsbereik van regelingen. Hiervoor wordt gepleit om nieuwe tegenstellingen te lijf te gaan.

Daarbij wordt een gelijksoortige schets van die problemen gemaakt. De rapporten beschrijven het bestaan van kwetsbare groepen in de samenleving en het ontstaan van een tweedeling tussen de kwetsbare en niet-kwetsbare groepen. Ze tonen ook de grenzen van het bestaande socialezekerheidssysteem om de gevolgen hiervan op te vangen. Zo worden zzp’ers onvoldoende beschermd door de werknemersverzekeringen, waardoor zij als groep niet financieel bijdragen, maar ook geen aanspraken op een uitkering kunnen maken. Ook al hebben niet alle zzp’ers deze bescherming nodig, een deel is kwetsbaar en mist nu noodzakelijke bescherming, afgezien van het laatste vangnet van de sociale bijstand. Ook worden zij niet gefaciliteerd bij de extra scholing die zij nodig hebben om hun situatie te verbeteren. Naast de zzp’ers toont ook de groep arme werkenden de grenzen van het systeem: zij werken wel, maar worden vanuit het arbeidsrecht onvoldoende beschermd omdat zij veelal met tijdelijke of anderszins flexibele arbeidscontracten werken. De universele oplossingen nemen het onderscheid tussen flexibel werkenden en reguliere werknemers weg, waardoor deze kwetsbare groepen ook voldoende zullen worden beschermd. Zo wordt het universalisme opgevoerd als oplossing voor het probleem van de tweedeling op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Toch rijst de vraag of de noties van universalisme die wij hebben onderscheiden zonder meer worden doorgetrokken naar het hedendaagse debat over de toekomst van de verzorgingsstaat. De hierboven aangeduide rapporten geven hierover geen uitsluitsel. Daarvoor zijn de normatieve grondslagen voor de oplossingen te weinig systematisch onderbouwd.

Het baanbrekende advies van de Commissie Borstlap *In wat voor land willen wij werken* dat nadien in 2020 is verschenen gaat een aantal stappen verder in zijn uitwerking van de universalistische denkrichting.³¹ Het advies bepleit een ‘breed, universeel fundament voor inkomensbescherming van alle werkenden, ongeacht contractvorm’. Dit gaat gepaard met voorstellen voor de verbreding van de werkingssfeer van het sociaalrechtelijk beschermingsinstrumentarium (een volksverzekering voor arbeidsongeschiktheid, een ontwikkelingsbudget voor alle werkenden, een verlofregeling voor alle werkenden, etc.). Ter

28. Kremer, Went & Knottnerus 2017.

29. Euwals & Meijerink 2018.

30. Euwals en Muselaers 2016.

31. Commissie Regulering van Werk (Commissie Borstlap) *In wat voor land willen wij werken?* (Eindrapport), Den Haag 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29544, nr. 970.

ondersteuning wordt teruggevallen op de elementen die hierboven zijn genoemd als universele waarden van de naoorlogse opbouwfase: de gelijkwaardige sociale bescherming op toereikend niveau, een sterk beroep op wederkerigheid, en een grote aandacht voor de waarde van werk en de rechten die hieruit voor de mensen moeten voortvloeien. Om die reden zouden we Borstlap bijna kunnen aanduiden als een hedendaagse Beveridge of Van Rhijn. Toch is er een belangrijk verschil. Het rapport van de Commissie Borstlap gaat bovenal over werk, het arbeidsrecht en de arbeidsmarkt. Degenen die door persoonlijke omstandigheden geen aansluiting kunnen vinden bij de wereld van de betaalde arbeid, komen er wat betreft aandacht in het rapport bekaaid van.³² Een brede heroriëntatie op het stelsel van de sociale zekerheid ontbreekt. Dat was bij Beveridge en van Rhijn uiteraard anders.

Het problematische van de sterke focus op arbeid bij Borstlap is dat het arbeidsrechtelijk instrumentarium niet geheel als alternatief kan dienen voor de inkomensoverdrachten van overheidswege. Werk leidt niet altijd tot een toereikend inkomen. Dit kan worden geïllustreerd aan het pleidooi voor een verhoging van het minimumloon teneinde de afhankelijkheid van toeslagen tegen te gaan. Dit pleidooi wordt niet alleen gevoerd door veel politieke partijen,³³ maar ook door het Interdepartementale Beleidsonderzoek Toeslagen (IBO)³⁴ en door de vorige regering in reactie op de voorstellen van dit onderzoek.³⁵ Inmiddels heeft de regering besloten het minimumloon te verhogen met 10% met behoud van de koppeling aan de uitkeringen.

De verhoging van het minimumloon is een cruciale stap in het terugdringen van de toeslagafhankelijkheid. Er is echter een schaduwzijde. Het minimumloon wordt naar tijdsduur uitbetaald en uit analyses blijkt dat het verschijnsel van werken in armoede zich sterk concentreert bij mensen met wisselende arbeidsinkomsten die om wat voor reden dan ook geen voltijdse arbeidsbetrekkingen hebben of kunnen aanvaarden. De problematiek van de werkende armen wordt dus slechts beperkt door de maatregel opgelost. Toeslagen functioneren hier effectiever dan het minimumloon aangezien deze het huishoudinkomen als uitgangspunt nemen.

Er is nog een probleem. Het minimumloon vindt geen toepassing op de grote groep van zzp'ers, een groep die juist sterk vertegenwoordigd is onder de werkende armen. Pogingen van het vorige kabinet om een minimumtarief

32. Zie ook Pennings 2020.

33. Voor een overzicht van de verkiezingsprogramma's zie Vonk, Brink & Bouwmeester 2021.

34. Ministerie van Financiën, *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagstelsel* (IBO Toeslagen Deelonderzoek 2), Den Haag 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 624.

35. Zie de internetconsultatie van het Conceptwetsvoorstel minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring via www.internetconsultatie.nl/minimumbeloningzelfstandigen, (geraadpleegd op 21 januari 2022). Het wetsvoorstel werd in juni 2020 ingetrokken na een consultatie over Europeesrechtelijke bezwaren met de landsadvocaat en de Raad van State.

voor zelfstandigen in te voeren, zijn gestrand op Europeesrechtelijke bezwaren.³⁶ Zolang die bezwaren zo worden gepercipieerd,³⁷ is een minimuminkomen voor de zzp'er een illusie.

Door bovenstaande beperkingen kan een verhoging van het minimumloon, hoe belangrijk dan ook, het probleem van afhankelijkheid van toeslagen slechts beperkt oplossen. De consequentie is waarschijnlijk dat aanvullende inkomensoverdrachten van overheidswege noodzakelijk blijven, niet alleen voor niet-werkenden maar ook voor werkenden. En daarmee zijn we onmiddellijk weer terug bij de noodzaak van een universeel stelsel van inkomensbescherming.

1.3 Universalisme in het huidige stelsel van sociale zekerheid: een lappendeken

1.3.1 Volksverzekeringen

Het universalisme in de Nederlandse sociale zekerheid is wijdverspreid maar niet systematisch georganiseerd. De situatie lijkt op die van een oude versleten deken met allerlei scheuren en gaten die met lapjes en stukjes bij elkaar wordt gehouden.

Geldt voor de werknemersverzekeringen dat deze zich primair uitstrekken tot degenen die een arbeidsovereenkomst genieten met uitsluiting van de rest van de beroepsbevolking, zo zijn de volksverzekeringen van toepassing op alle ingezetenen, uitbreidingen en beperkingen daargelaten. Volksverzekeringen zijn hiermee de iconen van het nationale universalisme. Ze zijn tot stand gekomen in de periode tussen 1957 en 1976. In de oorspronkelijke vorm ging het hierbij om de AOW, de AAW en de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW). Daarnaast werden volksverzekeringen in het leven geroepen voor het risico kinderlast, de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), en bijzondere ziektekosten, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

Het succes van de volksverzekeringen heeft vele vaders. Een ervan is de oud-minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid Gerard Veldkamp, die veel van de bovengenoemde wetten door de kamers heeft geloodst. Naast Drees en Suurhoff, die in verband worden gebracht met de AOW, kan Veldkamp met recht als een van de architecten van het Nederlandse naoorlogse universalisme worden genoemd.³⁸

36. Internetconsultatie Conceptwetsvoorstel minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring, geraadpleegd op 21 januari 2022 via www.internetconsultatie.nl/minimumbeloningzelfstandigen.

37. Voor een kritische invalshoek, zie Vonk 2022.

38. Een biografie over deze indrukwekkende persoonlijkheid moet overigens nog geschreven worden.

De AWW is in 1996 gewijzigd in de Algemene nabestaandenwet (Anw). De AAW is opgegaan in de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (WAJONG, nadien Wet Wajong) enerzijds en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) anderzijds. Maar de laatste wetten zijn alweer grotendeels ter ziele gegaan. De AWBZ is per 1 januari 2016 vervangen door de Wet langdurige zorg (Wlz). Het vervallen van de 'A' in deze nieuwe wet is een getuigenis van de systeemloosheid in het denken van de wetgever.

De Zorgverzekeringswet (Zvw) uit 2004 is wat betreft de kring der verzekerde geënt op de Wlz en zou dus evenzeer als volksverzekering kunnen worden aangeduid, maar dit is in de Nederlandse ordening niet gebruikelijk.

Deze regelingen hebben niet veel gemeenschappelijk, maar wat in ieder geval als hard criterium naar boven komt, is dat ze formeel-juridisch de status hebben van 'sociale verzekering' en uitgaan van een gemeenschappelijke kring van verzekerden. Verzekerd zijn degenen die in Nederland wonen, of degenen die elders wonen, maar hier werken en uit dien hoofde aan de loonbelasting zijn onderworpen. Op dit beginsel zijn uitzonderingen mogelijk, die voor alle wetten op eenvormige wijze zijn geregeld in het KB-uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen.

1.3.2 Verwatering

Het verzekeringskarakter van de volksverzekeringen is dun. Velen hebben daar al op gewezen. Het komt door een gebrek aan equivalentie tussen de betaalde premies en de hoogte van de uitkeringen. Maar toch mag de relevantie van de verzekeringsvorm niet helemaal worden weggepoetst. De keuze voor deze vorm leidt tot premiefinanciering, die zichtbaar maakt dat een deel van de heffingen op het inkomen voor de sociale zekerheid is bestemd. Hierin schuilt een van de verschillen met de sociale bijstand die evenzeer de gehele Nederlandse bevolking omvat. De premiefinanciering van de AKW is overigens al lang geleden afgeschaft, terwijl voor de AOW een verdergaande fiscalisering op de loer ligt. Het laat zien dat het verzekeringsbeginsel voor de politiek niet heilig is.

Ook anders dan de sociale bijstand is dat de volksverzekeringen aanvankelijk geen middelentoets kenden. Dit maakt niet alleen de mindervermogenden maar alle ingezetenen stakeholders. De middelentoets heeft echter inmiddels ook zijn intrede gedaan in de volksverzekeringen. De Anw kent zo een toets voor inkomsten uit of in verband met arbeid. De grens tussen de Anw en de sociale bijstand is daarmee vervaagd; niet doordat de bijstand meer op een volksverzekering is gaan lijken maar omdat de Anw is opgeschoven naar de bijstand.

De bijstand zelf is sinds zijn totstandkoming in 1965 sterk selectief gebleven. Doordat de middelentoets niet wezenlijk is versoepeld en het recht op uit-

kering sterk voorwaardelijk is gebleven, kan niet worden gezegd dat de bijstand stappen heeft gemaakt in de richting van het universele gedachtegoed.³⁹ Wel is er inmiddels tussen de sociale verzekeringen en de sociale bijstand een groep inkomensafhankelijke regelingen tot stand gekomen, specifiek met de bedoeling mensen een zachtere landing te geven dan de sociale bijstand (door middel van een mildere vorm van middelentoetsing). Dat zijn de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) en de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO), allemaal ingezetenereregelingen maar met een beperkte doelgroep. In het Europese socialezekerheidsjargon worden dit soort regelingen ook wel bijzondere, niet-contributieve stelsels genoemd.

1.3.3 Inkomensafhankelijke toeslagen

Het beeld van de actuele staat van het universalisme in de Nederlandse sociale zekerheid wordt nog complexer als we ook het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen in ogenschouw nemen. Want de toeslagen kunnen ook tot de universele voorzieningen worden gerekend, weliswaar middelengenotet, maar boven minimaal en met een breed bereik in de Nederlandse bevolking.

Het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen vindt zijn oorsprong in 2006 met de introductie van de Awir. De Awir introduceerde een kaderwet voor een gestroomlijnde uitvoering van de bestaande en toekomstige inkomensafhankelijke toeslagen. Er zijn momenteel vier van deze toeslagen: zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.

De toeslagen kwamen als reactie op de armoedeval: de situatie waarin een toename van het arbeidsinkomen niet leidt tot een toename van de netto-inkomsten omdat de inkomensstijging negatief uitwerkt op fiscale en sociale voordelen. De armoedeval werd toegeschreven aan een wildgroei van verschillende inkomensafhankelijke regelingen. Door de bestaande en toekomstige inkomensafhankelijke regelingen te integreren zou de armoedeval effectiever bestreden kunnen worden. Kenmerkend aan de regelingen is dat de toeslagen stapsgewijs worden afgebouwd naarmate het huishouden meer gaat verdienen. Hiervoor worden ruime inkomensgrenzen in acht genomen.

Het stelsel toont veel verwantschap met de fiscaliteit. Hierdoor schurkt het aan tegen het fenomeen van *fiscal welfare* zoals dat bestaat in de meeste ontwikkelde landen. Maar uiteindelijk moeten de toeslagen toch gekwalificeerd worden als nieuwe telg in de familie van de sociale zekerheid. Dit komt doordat ze losstaan van de heffingen op grond van de loon- en inkomensbelasting en uitgekeerd worden bij wijze van sociale uitkering.⁴⁰

39. Brink & Vonk 2020b.

40. Bouwmeester, Brink & Vonk 2020.

Intussen is een groot aantal huishoudens van toeslagen afhankelijk geworden. Het stelsel is sinds de invoering uit zijn voegen gegroeid. Dit kan doordat ruime inkomensgrenzen worden gehanteerd waarbinnen de toeslagen geleidelijk worden afgebouwd. In 2021 ging het om 7,7 miljoen toeslagen waarbij er in totaal 15,2 miljard euro toegekend is. Er zijn 5,7 miljoen toeslagenhuishoudens. Bijna 9 miljoen personen zijn betrokken bij een toeslag. Voor velen vormen toeslagen een belangrijke bron van inkomsten. Het gaat om huishoudens met een laag inkomen, zowel uitkeringsgerechtigden als ‘werkende armen,’ waarbij de toeslagen een aandeel van gemiddeld 21% van het besteedbaar inkomen uitmaken. Voor eenouderhuishoudens in de bijstand kunnen toeslagen zelfs oplopen tot bijna de helft van het besteedbare inkomen.⁴¹ Zonder de toeslagen zouden velen van hen niet kunnen rondkomen.⁴²

De inkomensaanvullende functie van toeslagen heeft een relatie met het achterblijven van de lagere of laagste lonen en het verschijnsel van werkende armen, een onderwerp dat inmiddels hoog op de nationale en Europese beleidsagenda staat en dat inmiddels uitvoerig wordt geanalyseerd.⁴³ Lage lonen gaan gepaard met nog lagere uitkeringen die verder wegzakken ten opzichte van de armoedegrens. Regeringen reageren op deze problemen met sociaalfiscale maatregelen. Die komen in de vorm van een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting, verpakt als vrijstellingen, fiscale toeslagen of *tax credits*. Vaak richten de faciliteiten zich tot ouders met kinderen en wordt het tegengaan van kinderarmoede als motief aangevoerd. De snelle opkomst van inkomensafhankelijke toeslagen in ons land past in de beschreven trend. Daarbij heeft het Nederlandse stelsel bepaalde eigen kenmerken. De toeslagen maken geen onderscheid tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden, waardoor het inkomensverschil tussen beide groepen niet verder opgedreven wordt.⁴⁴

De toeslagen hebben immers ook een belangrijke inkomensaanvullende functie voor de niet-werkenden. Een opmerkelijk kenmerk daarbij is dat er geen sprake is van enige voorwaardelijkheid, althans, er worden geen eisen

41. Uit de minimum-voorbeeldbegrotingen van het Nibud uit 2021 volgt dat het inkomen van een alleenstaande ouder met twee kinderen levend op bijstandsniveau voor 42% uit kinderbijslag, kindgebonden budget en zorgtoeslag bestaat. Hierbij is de huurtoeslag nog niet eens meegerekend. Zie Nibud, *Budgethandboek 2021: Kerncijfers huishoudfinanciën* (38^{ste} editie, Den Haag 2021).

42. Cijfers ontleend aan Ministerie van Financiën, *Eenvoud en maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel* (IBO Toeslagen Deelonderzoek 1), Den Haag 2019, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 540; Ministerie van Financiën, *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel* (IBO Toeslagen Deelonderzoek 2), Den Haag 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 624.

43. Zie onder meer Cantillon, Collado & Van Mechelen 2015; McKnight, Stewart, Himmelweit & Palillo 2016.

44. Voor de kinderopvangtoeslag geldt dat een van de toeslagpartners moet werken, maar er zijn ruime uitzonderingen gecreëerd voor uitkeringsgerechtigden. Zie art. 1.6 Wet op de kinderopvangtoeslag.

gesteld aan de werkbereidheid.⁴⁵ Daarmee lijken de toeslagen enigszins op het idee van het universele basisinkomen, hoewel ze ook boven minimaal worden uitgekeerd. Wat dit laatste punt betreft, moet worden bedacht dat toeslagen invloed uitoefenen op de systematiek van het sociaal minimum waarop de uitkeringen zijn gebaseerd voor niet-werkenden. Volgens de officiële leer draagt het Nederlandse bestaansminimum 50% (gehuwden) of 70% (alleenstaanden) van het netto-minimum. Feitelijk ligt het als gevolg van de werking van de toeslagen honderden euro's hoger. Nederland heeft het zicht verloren op de vraag wat het sociaal minimum eigenlijk is. De systematiek van de uitkeringshoogte met haar koppeling aan het minimum dekt de lading niet langer.

1.4 Naar een nieuwe morfologie van het universalisme?

De bovenstaande schets van de universele regelingen in Nederland roept bepaald niet het gevoel op van samenhang en systematische rust. Het lijkt, om met de woorden van wijlen Frits Noordam te spreken, op het werk van een 'enigszins chaotische architect'. Op zich hoeft men dat niet als een bezwaar te zien in dit postmoderne tijdsgewricht, ware het niet dat een hervorming actueel is geworden doordat de voltallige Tweede Kamer en het kabinet Rutte IV een streep willen halen door het toeslagenstelsel. Het land is beter af zonder toeslagen, is de gedachte. Niet alleen een verhoging van het minimumloon wordt bepleit als alternatief. Ook wordt naar de sociale zekerheid gekeken als domein waar de toeslagen in op kunnen gaan. De ontmanteling van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen confronteert ons met de vraag hoe aan een nieuw stelsel van universele inkomensbescherming vorm kan worden gegeven.

In twee van onze publicaties zijn we uitgebreid op deze vraag ingegaan.⁴⁶ Wil het nieuwe stelsel (mede) gaan fungeren ter vervanging van de inkomensoverdrachten door middel van de toeslagen dan moet het opnieuw een breed personeel geldingsbereik hebben en brede lagen van de bevolking bereiken, zo is onze gedachte. Ook mag het stelsel uiteraard niet leiden tot een stapeling van verantwoordelijkheden en problemen bij de burger want anders raakt het land na het toeslagen debacle hooguit van de regen in de drup.

Met deze twee uitgangspunten in gedachten geven wij een model weer voor vier alternatieve richtingen voor de inrichting van het toekomstige stelsel van universele inkomensbescherming. Deze ontstaan door twee variabelen te hanteren. De eerste variabele heeft betrekking op de mate van inkomensafhankelijkheid. We plaatsen deze variabele op de verticale as. Daarbij zijn alle opties mogelijk, variërend van geheel inkomensafhankelijk aan de ene kant van het spectrum en een volledige huishoudmiddelenloos (inkomen en vermogen) aan de andere kant. De tweede variabele die is geplaatst op de horizontale as heeft

45. Wel geldt voor de kinderopvangtoeslag dat minimaal een van de toeslagpartners moet werken, maar er zijn ruime uitzonderingen gecreëerd voor uitkeringsgerechtigden. Zie art. 1.6 Wet op de kinderopvangtoeslag.

46. Bouwmeester, Brink & Vonk 2020; Vonk 2022.

betrekking op bestedingsautonomie. Aan de ene kant figureert generieke inkomenssteun en aan de andere kant gebonden, concrete kostencompensatie. In de Engelstalige literatuur wordt dit onderscheid ook wel aangeduid door de tegenstelling *untied* en *tied benefits*. Alvorens we de vier modellen presenteren, lichten we de keuze voor deze twee variabelen toe.

1.4.1 Inkomensafhankelijkheid versus inkomensonafhankelijkheid

Wat de mate van inkomensafhankelijkheid betreft, geldt dat er een sterk verband is met de activeringsdoelstelling. De marginale druk (en daarmee de aanwezigheid van de armoedeval) wordt immers groter naarmate de gerichtheid (*targeting*) van sociale uitkeringen en het belastingstelsel toeneemt. De armoedeval is daarmee een logisch gevolg van inkomensafhankelijke ondersteuning, in samenspel met het progressief verloop van de inkomstenbelasting. Er is sprake van een uitruil: gerichte, inkomensafhankelijke ondersteuning draagt weliswaar bij aan een efficiënte armoedereductie, maar dit gaat gepaard met een versterking van de armoedeval.⁴⁷ Een belangrijk voordeel van inkomensonafhankelijke instrumenten is dat deze niet bijdragen aan de armoedeval, omdat ze toenames in het bruto-inkomen ongemoeid laten.

Eveneens bestaat er een verband tussen de mate van inkomensafhankelijkheid en inkomensbescherming. Zo missen inkomensonafhankelijke voorzieningen de mogelijkheid om kwetsbare groepen extra in bescherming te nemen en is er geen herverdelend effect.

Hoe nuttig het ook is om de gevolgen van de keuze tussen inkomensafhankelijkheid versus inkomensonafhankelijkheid zichtbaar te maken, bedacht moet worden dat het hierbij gaat om een sterke simplificatie van de werkelijkheid. Bij iedere vorm van inkomensafhankelijke ondersteuning moeten overheden keuzes maken wat betreft vrijlatingsgrenzen, inkomensbegrippen en de bandbreedte van het in aanmerking te nemen inkomen. Ook is van belang welk inkomen leidend is voor de inkomensstoets, dat van het individu of van het huishouden. De keuze voor een huishoudinkomenstoets (zoals in het toeslagenstelsel) is misschien efficiënter vanuit budgetair perspectief en vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid (omdat het voorkomt dat ook kleinverdieners in een niet-arm huishouden profiteren van inkomenssteun), maar leidt tot een grotere verstoring van de arbeidsprikkels dan op individuele draagkracht gebaseerde systemen.⁴⁸ Dat is in het toeslagenstelsel zo omdat tweeverdieners al snel een inkomen hebben dat te hoog is om toeslagen te ontvangen, waardoor het voor veel tweede verdieners onaantrekkelijk is om (meer) te werken.⁴⁹ Het gevolg daarvan is dat de economische zelfstandigheid van tweede verdieners (veelal vrouwen) beperkt wordt.⁵⁰

47. Caminada, Goudswaard, Van Vliet & Bakker 2019.

48. Marchal, Marx & Verbist 2018.

49. *Kamerstukken I*, 2016/17, 34550, nr. X.

50. Caminada 2021.

Met deze en nog andere nuances kan het model geen rekening houden. Wij hanteren de simpele presumptie dat inkomensafhankelijke regelingen uit de aard der zaak rekening houden met het huishoudinkomen, terwijl inkomensonafhankelijke regelingen van het huishouden abstraheren en op individuele grondslag worden toegekend.

1.4.2 Generieke versus gebonden inkomenssteun

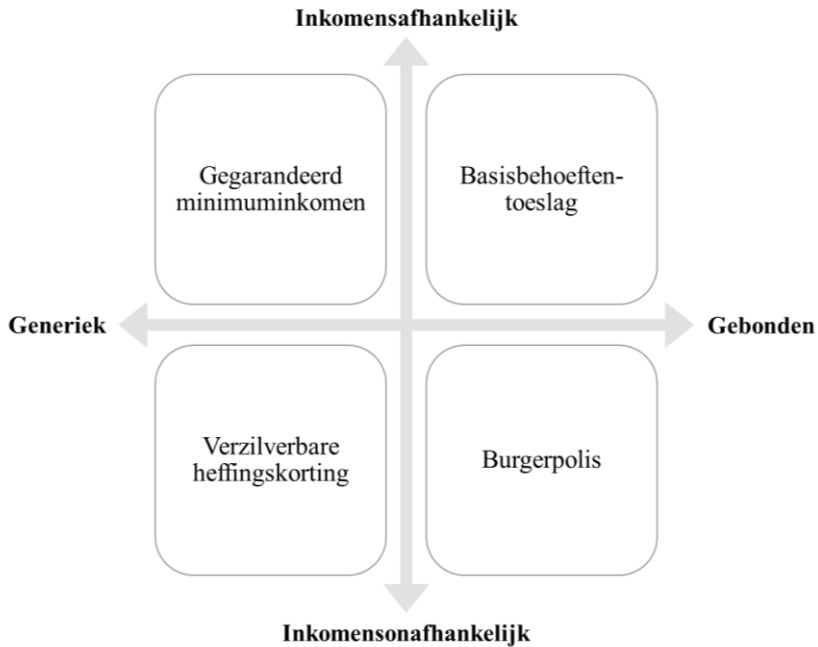
De mate van gebondenheid heeft invloed op de bestedingsautonomie: de bestedingsautonomie neemt toe naarmate er minder sprake is van gebondenheid. Onder bestedingsautonomie verstaan we hier de mate waarin burgers zeggenschap hebben over de besteding van het geld dat hen van overheidswege toekomt. Voor autonomie kan worden gepleit vanuit ideologische motieven (minder overheidsbemoeienis) maar ook vanuit overwegingen van uitvoerbaarheid. Wat dat betreft zijn generieke voorzieningen eenvoudiger uitvoerbaar. Ook binnen gebonden voorzieningen kan onderscheid worden gemaakt. Als kosten worden verondersteld aan de hand van bepaalde objectieve kenmerken (bijvoorbeeld het hebben van kinderen), dan is de regeling minder fout- (en fraude)gevoelig dan als al die kosten per geval moeten worden gesteld en bezwen.

De vier inkomensafhankelijke uitkeringen in het huidige stelsel zijn elk kostengebonden: aanvragers komen alleen in aanmerking voor toeslagen wanneer zij daadwerkelijke, reële kosten maken in de vier specifieke domeinen (huur, zorgverzekering, opvoeding van kinderen en kinderopvang). De gebondenheid is het verst doorgevoerd bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. Zo is de hoogte van de huurtoeslag direct afhankelijk van het inkomen van medebewoners en de hoogte van de huur, en is het recht op kinderopvangtoeslag afhankelijk van het aantal afgenomen uren kinderopvang, het uurtarief van de kinderopvanginstelling en het aantal door ouders gewerkte uren.

1.4.3 Vier varianten

Aan de uiteinden van ons model komen de meer extreme opties in beeld. Links-onder figureert het universele basisinkomen, rechtsboven zeer gerichte, specifieke voorzieningen die uitsluitend openstaan voor de allerarmsten. Maar zo hebben we het niet benaderd. In elk van de vier kwadranten zijn we op zoek gegaan naar meer gematigde invullingen die bepaalde ideaaltypes representeren, ofwel omdat ze reeds door anderen elders zijn uitgewerkt of omdat ze voldoen aan door onszelf geïdentificeerde en bepleite kenmerken. Aldus worden vier van deze varianten gepresenteerd onder de noemers van:

- a) Basisbehoeftentoeslag
- b) Gegarandeerd minimuminkomen
- c) Verzilverbare heffingskorting
- d) Burgerpolis



Figuur 1: Vier ideaaltypische alternatieven voor de inrichting van het toekomstige stelsel van universele inkomensbescherming.

Basisbehoefte-toeslag

De basisbehoefte-toeslag lijkt het meest op het huidige stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Deze is inkomensafhankelijk volgens dezelfde systematiek van een geleidelijke afbouw als de huidige regelingen. Ook is de toeslag gebonden aan de kosten in verband met kinderen, huur en zorg. Het verschil is dat er wordt gewerkt met één toeslag waarin al deze kostencomponenten zijn verwerkt.

De basisbehoefte-toeslag heeft eerder bij de regering op tafel gelegen nadat het in 2014 was aanbevolen door de Commissie Van Dijkhuizen.⁵¹ Deze commissie constateerde dat gezinnen die meerdere toeslagen ontvangen te maken hebben met een hoger, gestapeld afbouwpercentage, waardoor het totaalbedrag aan toeslagen sneller verdampt als men meer verdient. Door de toeslagen om

51. *Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 624*; Ministerie van Financiën, *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel* (IBO Toeslagen Deelonderzoek 2), Den Haag 2020, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 624*, p. 59, gebaseerd op Koot & Gielen 2019.

te vormen tot één basisbehoeftentoeslag kan worden gewerkt met een uniform afbouwtraject wat leidt tot een lagere marginale druk.⁵² De problematische stapeling van inkomensafhankelijke regelingen wordt op deze wijze een halt toegeroepen.

In het voorstel van de Commissie Van Dijkhuizen werd de kinderopvangtoeslag buiten het idee van de basisbehoeftentoeslag gehouden. Als kinderopvangtoeslag voorwerp zou worden van het uniforme afbouwpercentage dan zou een aanzienlijk deel van de gerechtigden namelijk buiten de boot zou vallen.⁵³ Deze consequentie is een gevolg van de zeer ruime inkomensgrenzen die de kinderopvangtoeslag hanteert. Weliswaar neemt de tegemoetkoming af naarmate er meer wordt verdiend, maar zelfs bij een inkomen van € 194.000 per jaar of meer wordt nog steeds 33% van de kosten vergoed van het eerste kind. Daarmee kwalificeert de kinderopvangtoeslag zich als een basisvoorziening met universele trekken: voor het gehele Nederlandse volk. Dit voorbeeld laat zien dat de ontwikkelingsgang van de toeslagen in de toekomst (in welke richting dan ook) niet voor alle toeslagen hetzelfde behoeft te zijn.

Gegarandeerd minimuminkomen

Als we volledige inkomensafhankelijkheid combineren met generieke uitkeringen, komen we uit bij het stelsel van sociale bijstand. Dat is immers niet gekoppeld aan specifieke kosten en opereert met een totale huishoudmiddelen-toets (inkomen en vermogen). Willen wij de bijstand echter presenteren als alternatief voor het huidige toeslagenstelsel, dan zal er eerst denkbeeldig aan moeten worden gesleuteld.

In de eerste plaats gaat de bijstandsnorm omhoog. De normbedragen moeten de maximale tegemoetkomingen uit hoofde van het bestaande stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen incorporeren. Zoals gezegd komt dit neer op een verhoging van ruim 20% van de bijstandsnorm. Een verhoging van de bijstand, die pleitbaar is vanuit het oogpunt van toereikende armoedebestrijding,⁵⁴ vraagt tevens om een verhoging van het minimumloon omdat anders de arbeidsprikkel te zeer wordt aangetast. De recente verhoging van het minimumloon met 10% vormt alvast een stap in de goede richting.

Verder wordt in deze variant van de bijstand gewerkt met ruimere vrijlatingsgrenzen voor het inkomen en vermogen en worden geleidelijke afbouwpercentages gecreëerd, elementen die zijn ontleend aan het huidige toeslagen-

52. Ministerie van Financiën, *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel* (IBO Toeslagen Deelonderzoek 2), Den Haag 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 624, p. 36.

53. Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (Commissie Van Dijkhuizen), *Naar een activerender belastingstelsel*, Den Haag 2013, bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33447, nr. 2, p. 84.

54. Vgl. Goderis 2020.

regime. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat ontoereikende arbeidsinkomsten kunnen worden aangevuld tot het verstrekte sociaal minimum, zonder dat onmiddellijk alle werkprikkels worden weggenomen.

Het aldus door ons denkbeeld geboetseerde nieuwe bijstandsstelsel duiden we aan met de term gegarandeerd minimuminkomen. Het is gericht op bescherming van de laagstbetaalden en incorporeert elementen die aan de huidige toeslagenregeling zijn ontleend.

Het hier geschetste denkbeeld toont verwantschap met het nieuwe Britse stelsel van *Universal Credits* dat eveneens het resultaat is van een fusie tussen de bijstandsregeling en een groot aantal inkomensafhankelijke toeslagen. Een gevolg van de Britse keuze is geweest dat het toeslagenregime als het ware ingedaald is in het strenge regime van werkvereisten en middelentoetsing van de bijstand.⁵⁵ Een omgekeerde keuze is uiteraard ook mogelijk: de bijstand wordt opgenomen in de logica van een toeslagstelsel dat ruimere inkomstengrenzen hanteert en juist geen werkbereidheidsvereiste heeft.

Verzilverbare heffingskorting

De combinatie tussen inkomensafhankelijkheid en generieke inkomenssteun brengt ons naar het denkbeeld van het universele basisinkomen, door de een met religieuze bezieling bepleit en door de ander met gelijkwaardig fanatisme bestreden.

Een variant op dit denkbeeld is het idee van de negatieve inkomensbelasting. Het is uitgewerkt door de econoom Milton Friedman in 1962.⁵⁶ Volgens het idee komt de negatieve inkomstenbelasting tot uitdrukking in fiscale uitkeringen voor de lager betaalden. De uitbetaalde negatieve inkomensbelasting kan zo worden gekozen dat deze overeenkomt met een minimum besteedbaar inkomen. Er blijft een arbeidsprikkel bestaan, omdat extra verdiensten zorgen voor een hoger besteedbaar inkomen.

Een interessante tussenvorm van de negatieve inkomstenbelasting en het basisinkomen is het idee van de verzilverbare heffingskorting zoals dat op basis van voorstellen van Tweede Kamerlid Steven van Weyenberg is neerge-daald in het verkiezingsprogramma van D66. Volgens dit idee krijgt ieder huishouden ter vervanging van het huidige toeslagenstelsel een belastingkorting die in geld wordt uitgekeerd bij geen of te lage inkomsten. De hoogte van het bedrag is afhankelijk van de grootte van het huishouden. Ook rijkere gezinnen krijgen recht op de verzilverbare heffingskorting, terwijl zij nu geen recht hebben op toeslagen. Door voor hen de inkomstenbelasting te verhogen en aftrekposten te versoberen, wordt dit voordeel echter afgeroomd. Er wordt naar gestreefd de verzilverbare heffingskorting op termijn verder te verhogen om deze zo een steeds belangrijker rol te geven in het stelsel van de sociale zekerheid.

55. Dwyer & Wright 2014.

56. Friedman 1962.

Uiteindelijk kan de heffingskorting worden opgetrokken tot het bestaansminimum, zodat de bijstand, de studiefinanciering en zelfs de AOW erin kunnen opgaan.

Volgens de voorstellen onttrekt de kinderopvangtoeslag zich van deze systematiek. Deze moet volgens het voorstel gratis toegankelijk worden.

Burgerpolis

Inkomensonafhankelijke voorzieningen hoeven niet generiek te zijn maar kunnen ook worden gekoppeld aan bepaalde kosten. Die koppeling kan rechtstreeks zijn zodat een direct compensatiemechanisme ontstaat, maar de kosten kunnen evenzeer op basis van bepaalde objectieve kenmerken worden verondersteld. Kinderbijslag op grond van de AKW is een voorbeeld. Deze varieert enkel al naar gelang het aantal kinderen en hun leeftijd. Denkbaar is dat zowel het kindgebonden budget als de kinderopvangtoeslag worden uitgekeerd in de vorm van een sterk verhoogde reguliere kinderbijslag. Vanuit een oogpunt van legitimiteit kan daarbij worden overwogen een uiterste inkomensgrens te hanteren voor gezinnen met de hoogste inkomens. Een dergelijke hoge inkomensgrens wordt onder meer bepleit door de SP.⁵⁷

Bij de geschetste meeromvattende variant (of zo men wil: het utopische vergezicht) wordt de beschermingsfunctie van de toeslagen overgenomen door een universeel socialeverzekeringstelsel. Een dergelijk stelsel biedt alle burgers die geheel of gedeeltelijk buiten het arbeidsproces staan, een inkomensgarantie. Een partiële uitkering bij een gereduceerde arbeidsomvang behoort dus ook tot de mogelijkheid. De bescherming heeft betrekking op de klassieke sociale risico's van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom e.d., maar kan zich ook uitstrekken tot andere rechtgevendende omstandigheden, zoals zorgverlof, studie, werk-naar-werk-transities en vrijwilligerswerk. Het systeem kent *flat-rate* minimale uitkeringen met een mogelijkheid tot aanvulling voor bepaalde groepen en in bepaalde situaties.

Het onderhavige stelsel wordt gegoten in de vorm van een verzekering waarvoor premies worden geheven op arbeidsinkomsten, waarmee solidariteit zichtbaar wordt gemaakt tussen werkenden en niet-werkenden en een persoonlijk recht op uitkeringen wordt gecreëerd. Wij duiden het denkbeeld in verband met het verzekeringskarakter aan met de term burgerpolis, zo gedoopt naar het denkbeeld van oud-voorzitter van de Raad van Bestuur van de SVB Erry Stoové.⁵⁸ Het denkbeeld van een burgerpolis roept herinneringen op aan het plan van de WRR uit 1984, dat ongelukkigerwijze de term 'ministelsel' meekreeg omdat het aanvullende (bovenminimale) aanspraken in handen wilde

57. Waarbij de kinderbijslag wordt afgetopt bij een inkomen van meer dan € 73.000. Zie het partijprogramma van de SP, geraadpleegd op 28 december 2022 via www.sp.nl/standpunt/inkomen.

58. Vgl. Sociale Verzekeringsbank, *De sociale zekerheid als burgerpolis*, Amstelveen: SVB 2004.

leggen van de sociale partners of het individu.⁵⁹ Maar dit laatste is natuurlijk geen voorwaarde.

Een ontegenzeggelijk voordeel is dat het idee niet gebaseerd is op inkomensafhankelijkheid. Er is geen sprake van een middelentoets waardoor het stelsel eenvoudiger uitvoerbaar is en burgers niet langer worden geconfronteerd met onverwachte terugvorderingen. Wel is er nog veel onduidelijk. In ieder geval moet een oplossing worden gevonden voor de partiële uitbetaling van de burgerpolis bij wisselende inkomsten.

1.4.4 Keuzes voor de toekomst

In onze bijdrage uit 2021 voor Weekblad Fiscaal Recht hebben wij de hierboven uitgewerkte varianten proberen te scoren op basis van hun betekenis voor inkomensbescherming, activering en bestedingsautonomie.⁶⁰ We kwamen tot de conclusie dat het idee van de verzilverbare heffingskorting het beste uit de bus komt. Brede lagen van de bevolking komen in aanmerking voor inkomenssteun, een hoger inkomen uit arbeid leidt niet (onmiddellijk) tot een verlaging van de overdrachten en de overheid bemoeit zich niet met de vraag waaraan het inkomen moet worden besteed.

Wat opvalt, is hoezeer het bovenstaande plan het idee van het universele basisinkomen nadert, in ieder geval partieel. Het nadeel van dit denkbeeld, te weten een verspilling van publieke middelen aan mensen voor wie geen noodzaak tot inkomensondersteuning geldt, wordt ondervangen door een progressief belastingtarief dat de overdrachten voor rijkere gezinnen afroemt en door een versobering van aftrekposten.

De verzilverbare heffingskorting is omarmd in SER-advies 21/08 naar aanleiding van het rapport van de Commissie Borstlap. In het volgende SER-advies Werken zonder armoede 21/10 wordt het echter omgedoopt tot een verzilverbare *arbeidskorting*. Wat hieronder wordt verstaan, is niet uitgewerkt. Het kan nog alle kanten op: van een beetje sleutelen aan de verzilverbaarheid van de bestaande fiscale arbeidskorting tot invoering van een meer omvattend systeem zoals het Amerikaanse *Earned Income Tax Credit* (EITC). In dit laatste systeem gaat het om een forse fiscale faciliteit voor werkenden die als belastingkorting óf als toeslag wordt verleend, afhankelijk van het bedrag aan belasting dat iemand is verschuldigd. Bij het instrument van de arbeidskorting moet wel worden bedacht dat het gaat om een typische ‘*in work benefit*’, weliswaar goed voor het lonend maken van werk, maar ook een subsidie op goedkope arbeid en een economie van lage lonen.⁶¹

59. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarborgen voor zekerheid: een nieuw stelsel van sociale zekerheid* (Rapport nr. 26), Den Haag: WRR 1985.

60. Vonk, Bouwmeester & Brink 2021.

61. Grover 2016.

Uiteraard is de toekomst van het stelsel niet alleen afhankelijk van een weging van de uitkomsten maar ook van een politieke waardebepalings. Wat dat betreft constateren wij dat de burgerpolis sterk concurreert met de verzilverbare heffingskorting. Deze burgerpolis geeft uiting aan het primaat van de arbeid en is gebaseerd op de hoop en verwachting dat, bij een goed functionerende arbeidsmarkt en kwalitatief hoogstaande arbeidsplaatsen met adequate beloning, de sociale zekerheid zich kan terugtrekken tot de taak van de bescherming van personen die om wat voor reden dan ook van het arbeidsproces zijn uitgesloten, aangevuld met een bescheiden rol voor de kinderbijslag. De fiscus kan zich weer gaan concentreren op de kerntaak van het innen van geld. De ambitie om zo'n goed functionerende arbeidsmarkt te helpen realiseren is door de Commissie Borstlap opnieuw benadrukt. Het idee dat de samenleving rondom werk moet worden georganiseerd en dat werk moet lonen is een hardnekkig vaderlands gedachtegoed. De ideeën van Borstlap moeten zich nog bewijzen, maar dat sluit niet uit dat ze een belangrijk kristallisatiepunt vormen voor de politieke ideeënwereld. Het zijn waarschijnlijk degenen die van mening zijn dat een geflexibiliseerde arbeidsmarkt niet langer is weg te denken en allerlei voordelen biedt voor de mens en onderneming, die wat betreft hun waardebepalings eerder zullen uitkomen bij het voorstel van de verzilverbare heffingskorting, aangezien dit voorstel de inkomenspositie van alle burgers stut.

Weer anderen die menen dat beide denkbeelden vergezichten zijn, voelen zich misschien meer thuis bij het idee van een basisbehoefte-toeslag. De problematische stapeling van inkomensafhankelijke regelingen die aanleiding was voor de komst van de Awir wordt erdoor een halt toegeroepen. Bovendien kan een systeem op basis van één toeslag een snelle oplossing brengen, in ieder geval sneller dan alternatieven die grootschalige stelselhervormingen vergen zoals directe financiering van de kinderopvang en een inkomensafhankelijke zorgpremie. Op zich is het zo dat net als nu gebruik zal worden gemaakt van voorschotten en de daarmee gepaard gaande onzekerheden voor de burger.⁶² Maar als gevolg van een vereenvoudiging van de grondslagen zullen de terugvorderingen in aantal en omvang wel beduidend afnemen.⁶³ Bovendien zijn verschillende verbeteringen denkbaar op het gebied van de uitvoering en de rechtsbescherming, zoals een minder repressief optreden en betere dienstverlening door de afdeling Toeslagen⁶⁴ en een laagdrempeligere bezwaarproce-

-
62. Die uitgebreid zijn toegelicht in Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel (IBO Toeslagen Deelonderzoek 1), bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 540, en in Omzien in verwondering 2019. Een interim-advies van de adviescommissie uitvoering toeslagen (Interim-rapport Commissie Donner), bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 546.
63. Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel (IBO Toeslagen deelonderzoek 2), bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 624, p. 62.
64. In januari 2021 werd een eerste stap in deze richting gezet met de ontvlechting van de verschillende onderdelen van de Belastingdienst, om te zorgen voor een meer 'mensgerichte aanpak' van toeslagendossiers. Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 607.

dure. Daarbij geldt nog dat het idee van een basisbehoefentoeslag het denkbeeld van een gegarandeerd minimuminkomen dat streeft naar een lotsverbetering van bijstandsgerechtigden geenszins uitsluit.

Drie pleidooien voor universalisme

2.1 Eerlijk

‘Gelijkwaardige bescherming op toereikend niveau voor alle leden van de samenleving’, dat klinkt alvast goed. Maar waarom eigenlijk? Zo makkelijk is het ook weer niet om de deugden van het universalisme te duiden in termen van sociale rechtvaardigheid.

In de eerste plaats mag het pleidooi voor universele arrangementen niet worden verward met het pleidooi voor de sociale zekerheid als zodanig. Als de sociale zekerheid zelf rechtvaardig is, is het dan niet indifferent door welke methode deze wordt gerealiseerd? In de tweede plaats rijst de vraag wat precies het voorwerp is van het pleidooi. Gaat het om de ultieme doelstelling van het bieden van een brede gelijke bescherming op adequaat niveau? Of kan worden geredeneerd dat het universalisme van de arrangementen zelf rechtvaardig is? We bespreken hieronder beide invalshoeken.

2.1.1 Universele sociale zekerheid als uitvloeisel van sociale rechtvaardigheid

Er bestaat een rijke traditie in het denken over armoede, welvaartsverschillen en de motieven om deze (al dan niet) op te heffen. Er loopt een directe lijn van de oude Grieken, via de middeleeuwse scholastici en de grote verlichtingsfilosofen naar Adam Smith. Marx clusterde zijn hele denken rondom het verschil tussen de *haves* en de *have-nots*. Ook de utilitaristen dachten erover na. Uiteindelijk worden al deze lijnen samengebracht door Rawls, dé architect van de filosofie van de naoorlogse verzorgingsstaat. Maar zijn ideeën werden alweer drie jaar na het verschijnen van het grote werk de *Theory of Justice* volledig de grond ingeboord door Nozick,¹ de grondlegger - tegen wil en dank² - van

1. Nozick 1974.

2. In zijn voorwoord bij *Anarchy, State en Utopia* klaagt Nozick erover dat zijn denkbeelden hem vreemde politieke vrienden hebben opgeleverd. Omdat hij zo mooi schrijft, gaat hier het letterlijke citaat van p. X: ‘Over time I have grown accustomed to the views and their consequences, and I now see the political realm through them. (Should I say that they enable me to see through the political realm?) Since many of the people who take a similar position are narrow and rigid, and filled, paradoxically, with resentment at other freer ways of being, my now heaving natural responses which fit the theory puts me in some bad company. I do not welcome the fact that most people I know and respect disagree with me (...)’, Nozick 1974, p. X.

het Amerikaanse neoconservatisme. Anderen, vele anderen, bouwden juist weer op de *Theory of Justice* voort.

Distributive justice

Het denken over sociale rechtvaardigheid is gerelateerd aan het vraagstuk van *distributive justice*, in goed Nederlands: verdelende rechtvaardigheid. Dit begrip werd al gebruikt door Aristoteles. Hij onderscheidde het van het begrip correctieve rechtvaardigheid dat betrekking had op bestraffing. Verdelende rechtvaardigheid zag toe op het vraagstuk van de verdeling van politieke macht, welke in de ogen van de oude wijsgeer afhankelijk was de persoonlijke verdiensten van een burger. Dat de verdeling van rechten iets met rechtvaardigheid te maken heeft, is een denkbeeld dat de mens sedertdien niet meer verlaten heeft.

Het voorgaande heeft overigens nog niets van doen met de sociale zekerheid. Als Justinianus de Instituten van het Corpus Iuris Civilis opent met de zin ‘Het doel van het recht is om iedere persoon te geven wat hem toekomt’³ voel je onmiddellijk het tekort. Het object van de verdeling is niet gedefinieerd. En mocht het al betrekking hebben op geld, have of goed, dan is maar de vraag of de armen en de kwetsbaren (in hedendaagse termen, de zieken, werklozen, arbeidsongeschikten, ouderen, etc.) geacht worden daarop een claim te kunnen leggen.

De mensheid is er inderdaad lange tijd van uitgegaan dat de armen nergens aanspraak op maken, anders dan Gods zegen of een aalmoes in Zijn naam. Armoede was een natuurlijk en onveranderbaar verschijnsel. Ook werd het beschouwd als een noodzaak om de samenleving in bestaande vorm in stand te houden. Het is fascinerend om te zien hoe deze premoderne visie op het armoedeververschijnsel vanaf de verlichting een metamorfose is ondergaan die uitmond in de erkenning van het recht op sociale zekerheid. Hoe deze kwaliteits-sprong tot stand is gekomen, valt moeilijk met enkele penseelstreken te duiden. Het heeft te maken met de rij van geschakelde inzichten. Dat de mens vrij en gelijk is; dat de vrijheid en de gelijkheid impliceren dat eenieder op eenzelfde wijze zijn talenten maximaal moeten kunnen benutten; dat dit veronderstelt dat materiële belemmeringen voor de ontplooiing moeten worden weggenomen; dat de mens voor sociale en fysieke tekorten moet worden gecompenseerd; en uiteindelijk dat de gemeenschap (verenigd in de staat) niet alleen het vermogen

3. Letterlijk: ‘Justitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuens’, ‘Gerechtigheid is de onwankelbare en bestendige wil die eenieder zijn recht doet toekomen’ (vertaald door Spruit & Bongenaar 1993, p. 11).

maar ook de plicht heeft erop toe te zien dat het armoedeververschijnsel wordt aangepakt en de welvaart wordt verdeeld.⁴

Het ontstaan van de socialezekerheidsgedachte

Maar hier eindigt de geschiedenis van het denken over sociale rechtvaardigheid niet. Een volgende kwaliteitssprong bestaat eruit dat het recht op een bepaalde mate van bescherming tegen de onzekerheden des levens niet alleen toekomt aan bijzondere groepen van loonarbeiders die in verband met de sociale kwestie in het bijzonder beschermwaardig waren, maar aan iedereen als ‘lid van de gemeenschap’, zoals art. 22 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens het formuleert. Deze notie ontwikkelde zich onder meer vanuit de New Deal in de Verenigde Staten en verspreidde onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog over de gehele aardbol. Het proces is mooi beschreven in de nog steeds zeer lezenswaardige studie van Duperoux uit 1966.⁵ Roosevelt bepleitte een vorm van sociale bescherming die bescherming bood op een toereikend niveau aan de ‘gemiddelde burger’. Door de crisis van de jaren ‘30 was de armoede wijdverbreid geraakt. Het trof niet alleen loonarbeiders, maar evengoed kleine zelfstandigen en anderen die de band met de formele arbeidsmarkt waren kwijtgeraakt. De *Social Security Act* die in 1935 tot stand kwam als onderdeel van de *New Deal* zou zich inderdaad ook tot deze groepen uitstrekken. *Freedom from want* werd in 1941 door Roosevelt uitgeroepen tot een van de vier vrijheden waar alle burgers aanspraak op maken. Zo bezien is universalisme een kenmerk van ‘de socialezekerheidsgedachte’ en in die zin weer verbonden met recht op sociale zekerheid als grondrecht, zoals dat na de Tweede Wereldoorlog is verankerd in allerlei verdragen en nationale grondwetten.

Dus ja: universalisme in de verzorgingsstaat staat in relatie tot het denken over sociale rechtvaardigheid. Daarbij is niet alleen de brede gelding van de sociale bescherming op toereikend niveau van belang maar ook de gelijkwaardigheid ervan. Het is dus niet zo dat de ene burger op basis van bepaalde maatschappelijke kenmerken, rang of stand meer rechten zou toekomen dan de ander. Het recht komt toe aan eenieder in gelijke mate. Die gelijkwaardigheid is een belangrijk component van het universele gedachtegoed die nog wel eens over het hoofd wordt gezien. Deze draagt eraan bij dat de sociale zekerheid

4. De kwaliteitssprong uit de premoderne visie op de armoede wordt mooi geïllustreerd in Charles Dickens' *A Christmas Carol*, geschreven in 1843, precies in het tijdsgewricht waarin het denken over armoede ging kantelen. Centraal staat de vrek Scrooge. Eerst vond deze nog dat de armen het zout op de aarde niet verdienen. Als een collectant langskomt zegt hij ‘I help to support the prisons and workhouses -- they cost enough, -- and those who are badly off must go there.’ De collectant zegt ‘Many can't go there; and many would rather die’, waarop Scrooge antwoordt: ‘If they would rather die, they had better do it, and decrease the surplus population.’ Aan het einde van de vertelling heeft Scrooge het licht gezien. Hij bekeert zich tot solidariteit met armen. ‘Walking with his hands behind him, Scrooge regarded every one with a delighted smile.’

5. Duperoux 1966.

niet alleen vormgeeft aan het vrijheidsideaal (*freedom from want*), maar ook aan het gelijkheidsideaal.

Autonomie en maatwerk

Het is overigens mogelijk de gelijkwaardige sociale bescherming in twijfel te trekken door andere hogere motieven aan te voeren, zoals bijvoorbeeld het recht op zelfbeschikking en autonomie van groepen om hun eigen boontjes te doppen volgens hun eigen inzichten en keuzes. Maar het pad van een dergelijk weerwoord loopt dood. In de universele sociale zekerheid geldt de gelijkwaardige bescherming immers alleen op het niveau van een algemeen erkend minimum, datgene wat in een bepaalde samenleving als toereikend wordt beschouwd. Het recht op zelfbeschikking wordt wat betreft de bovenminimale aanspraken ongemoeid gelaten. Op deze wijze wordt het gelijkheidsideaal met dat van de ‘soevereiniteit in eigen kring’ verenigd.

Een soortgelijke redenering kan ook worden gehanteerd ten aanzien van het criterium van ‘maatwerk’ als een moreel rechtvaardige verdelings sleutel voor overheidssteun waarvoor tegenwoordig vaker wordt gepleit. Universele inkomensregelingen zijn vanwege hun *one size fits all*-benadering niet zo van het maatwerk,⁶ maar een meer gedifferentieerde, persoonsgerichte benadering kan altijd nog worden gerealiseerd in de bovenminimale sfeer waarin aandacht is voor aanvullende wensen of extra kwetsbaarheden van burgers.

Het voorgaande laat uiteraard onverlet dat in de realiteit veel landen achter het universele ideaal aanhobbelen,⁷ of soms zelfs twee stappen terugzetten.⁸ Verder geldt er een andere, niet onbelangrijke kanttekening. Het universalisme houdt op te bestaan aan de nationale landsgrenzen, en is evenals het burgerschap zelf terug te voeren tot de nationale staat. Mondiaal burgerschap blijft een ver afgelegen ideaal.⁹ Van een globaal socialezekerheidsstelsel is al helemaal geen sprake. Of dit valt te verdedigen vanuit de notie van sociale rechtvaardigheid is kwestieus,¹⁰ ook bezien vanuit de belangen van niet-onderdanen die wat betreft hun socialezekerheidsrechten tussen wal en schip terecht komen.¹¹ Maar dit is weer een heel andere problematiek, waar we in dit onderzoek geen aandacht aan hebben besteed.

6. Hetgeen overigens niet betekent dat de uitvoerders van universele regelingen de menselijke maat uit het oog mogen verliezen, zoals bijvoorbeeld de SVB die bij het effectueren van een terugvordering persoonlijke omstandigheden moet meewegen.

7. Opmerkelijk is dat een op de *European pillar of social rights* gebaseerde aanbeveling van de Europese Commissie uit 2018 oproept tot de toegang van zowel werknemers als zelfstandigen tot het gebouw van de sociale bescherming. Zie Europese Commissie, *Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed* (COM(2018)132). In veel lidstaten is deze situatie nog lang niet adequaat geregeld.

8. Zoals bij de afschaffing van de AAW in 1998 en nadien die van de WAZ in 2004, alsook bij de uitholling van de Wet Wajong.

9. Zie onder meer Mertens 1996.

10. Zie hierover zeer indringend Kochenov 2019.

11. Vgl. onder meer Vonk & Van Walsum 2013.

2.1.2 Rechtvaardigheid op het niveau van de regelingen zelf

Met de bovenstaande bespiegeling is nog niet gezegd dat universele regelingen een monopolie hebben op sociale rechtvaardigheid. Toereikende sociale bescherming op gelijkwaardig niveau kan ook transversaal worden gerealiseerd, als gezamenlijke bodem van een veelheid van regelingen voor bijzondere groepen, ieder met eigen kenmerken. Als we echter een derde waarde van de Franse revolutie toevoegen aan het discours (dat wil zeggen niet alleen de vrijheid en de gelijkheid maar ook de broederschap) dan ontstaat een ander beeld. Solidariteit is van belang voor de financiering van de regelingen. Welke sterke schouwers ondersteunen de smalle?

Volksverzekeringen

Dit solidariteitsmechanisme kan goed worden geïllustreerd aan volksverzekeringen in Nederland, met name in de vorm van de AOW. Zo wordt er niet alleen geen onderscheid gemaakt tussen werknemers en zelfstandigen maar ook de niet-actieven eten mee uit de ruif. Daarmee is niet gezegd dat de AOW is gebaseerd op een recht op luiheid. Waar de één een aantal jaren niet heeft gewerkt in verband met zorgtaken, een ander niet kon werken omdat hij ziek was, heeft een volgende misschien drie jaar zonder te werken in een kraakpand rondgehangen. De AOW abstraheert van dergelijke individuele achtergronden. Maar de brede basis is kostbaar. Deze kan alleen worden gerealiseerd door eenieder die inkomen verdient uit werk te verplichten op een gelijke wijze bij te dragen aan de financiering. Zo is de premieheffing voor de AOW ook vormgegeven en ontstaat vanzelf een brede vorm van solidariteit.

Het ontbreken van een brede solidariteit geldt als een van de redenen waarom een nieuwe sociale arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers zo moeizaam van de grond komt. Wat betreft de vormgeving van een dergelijke verzekering wordt voortdurend de blik gericht op de solidariteit binnen de groep zzp'ers zelf, voor zover men al geen *opt-out* wordt gegund. Dat maakt de verzekering duur. Waarom niet gekozen van de (her)invoering van een volksverzekering voor arbeidsongeschiktheid? Dat is de weg die is bepleit door de Commissie Borstlap. Maar de polder slaat deze weg niet in.

Brede solidariteit maakt een brede bescherming mogelijk. Zo bezien is het een voorwaarde om tot een rechtvaardige vorm van inkomensbescherming te geraken. Anderen zullen wellicht de brede solidariteit zelf zien als een uiting van sociale rechtvaardigheid: iedereen krijgt hetzelfde, iedereen draagt hetzelfde bij. Het probleem is wel dat naarmate de solidariteit algemener wordt, een groter beroep moet worden gedaan op het abstracte inlevingsvermogen van burgers. Bij een broodfonds is de situatie anders. Daar deel je je lot met maximaal 50 andere deelnemers die in dezelfde situatie zitten als jij. Misschien ken je de meesten persoonlijk van de lokale fondsvergaderingen. Bij de AOW vraagt de solidariteit van alle werkenden met alle ouderen der natie om een ander soort inlevingsvermogen. En dan is bij de AOW de solidariteit tenminste

nog zichtbaar in de vorm van een AOW-premie. Voor regelingen die worden gefinancierd uit de algemene middelen, is de solidariteit nog abstracter. Nieuwe vormen van solidariteit kunnen uiteraard ook worden beproefd, via bijvoorbeeld het afromen van winsten van bedrijven of het belasten van vervuilende productie.

Anton Pieck of Piet Mondriaan?

Zo bezien hebben universele arrangementen iets weg van de schilderijen van Piet Mondriaan, gespeend van ornamenten en tierelantijntjes, teruggebracht tot de essentie. Op handen gedragen door de intellectuele elite maar het volk behoudt een voorkeur voor Anton Pieck en Rien Poortvliet. Deze bevinding sluit aan bij onderzoek verricht door de Leuvense collega's Paul Schoukens en Danny Pieters. Zij interviewden vele CEO's van socialezekerheidsinstellingen.¹² Er is bij de hoogste managers één overkoepelende, alles overheersende zorg, te weten dat het begrip en het vertrouwen in het project van de sociale zekerheid bij de burgers niet verloren gaat. Abstracte solidariteit vraagt om onderhoud. Universele arrangementen moeten voortdurend worden uitgelegd. De informatie moet niet alleen gaan over 'waar heb ik recht op,' ook de achterliggende waarden van het stelsel moeten worden geadresseerd, liefst zonder te vervallen in moralisme of jip-en-janneke-taal.

Overigens merken wij tot slot nog op dat binnen universele regelingen altijd instrumentele maatregelen kunnen worden genomen om tegemoet te komen aan bepaalde rechtvaardigheidsgevoelens. Te denken valt bijvoorbeeld aan categoriale uitsluitingen van de rijken door middel van hoge-inkomens- of -kapitaalgrenzen.¹³ Dergelijke uitsluitingen fungeren dan als legitimiteitsverhogende maatregelen die het draagvlak voor de regeling helpen te vergroten.

2.2 Eenvoudig

Universele regelingen presenteren zich - mits ze zich manifesteren in hun zuivere vorm - als aantrekkelijke alternatieven voor beleid en uitvoering. De eenvoud van universele regelingen vergemakkelijkt het succesvol doorlopen van meerdere fasen van het beleidsproces (van agendering tot implementatie). De eenvoudige instrumentele logica van universele regelingen brengt voordelen in het ontwerp van en de beraadslaging over wetgevingsvoorstellen en verkleint het risico op problemen in de uitvoering. In termen van politieke haalbaarheid scoren universele regelingen gunstig omdat ze in staat zijn om de uiteenlopende belangen van verschillende (inkomens)groepen in de samenleving te overbruggen - universele regelingen fungeren als de 'grote gelijkmakers'.

12. Schoukens & Pieters 2007.

13. Zoals in de IOAZ die een dergelijke bovenste kapitaalgrens hanteert van € 142.920 (2022).

2.2.1 Uitvoerbaarheid

Vanuit instrumenteel perspectief kenmerken universele regelingen zich hoofdzakelijk door een klein aantal grondslagen en aanvullende voorwaarden voor de toekenning van inkomenssteun, waardoor ze voor een grote groep burgers toegankelijk zijn. De afwezigheid - dan wel beperkte rol - van middelentoesing speelt hierbij een grote rol. Uit deze eenvoudige systeemlogica vloeit een aantal belangrijke voordelen voort ten opzichte van meer gerichte vormen van inkomensondersteuning. Deze voordelen kunnen worden onderverdeeld naar de aanbodzijde en vraagzijde van inkomensondersteuning.

Aanbodzijde: verlaging van administratieve complexiteit

Wat betreft de aanbodzijde geldt dat universele stelsels over het algemeen een lagere mate van administratieve complexiteit ervaren door de afwezigheid van gedetailleerde grondslagen en voorwaarden. Het gevolg daarvan is dat men in de uitvoering wordt verlicht van verschillende arbeids- en kapitaalintensieve taken, bijvoorbeeld op het vlak van toekenning (zoals de berekening van de hoogte van een inkomensafhankelijke uitkering), correcties (terugvorderingen na te hoge toekenningen) en handhaving (bestrijden en sanctioneren van oneigenlijk gebruik).

Sinds de vroege jaren '80 heeft de Nederlandse verzorgingsstaat zich verwijderd van deze eenvoudige instrumentele logica. Universele 'open-eindregelingen' werden selectiever, met strengere inkomensstoetsen, een groter beroep op aanvullende beoordelingsmaatstaven en een toevoeging van nieuwe complexe systematieken zoals eigen bijdragen.¹⁴ In recente jaren is deze problematiek duidelijk zichtbaar geworden in de kritiek op het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Deze kritiek ging met name op voor de huurtoeslag en kinderopvangtoeslag, verhoudingsgewijs complexe regelingen met veel aanvullende grondslagen. Door de hiervoor benodigde grote uitgaven op het vlak van monitoring, handhaving en compensatie van schade door handhavingfouten nemen de budgettaire voordelen van gerichte inkomensondersteuning verhoudingsgewijs af. Voorstanders van het universeel basisinkomen gebruiken deze lijn van redeneren vaak om tegenstanders te overtuigen van de financiële haalbaarheid van een (gedeeltelijk) basisinkomen.¹⁵

In Nederland zien we deze voordelen bij de AOW die met dank aan zijn eenvoudige systeemlogica goed uitvoerbaar is onder lage kosten. Mede daardoor ligt het aandeel onrechtmatige betalingen van AOW-pensioenen door de SVB al jarenlang onder de 1%.¹⁶

14. Schuyt 2013.

15. Van Parijs & Vandenborgh 2017.

16. Sociale Verzekeringsbank, *SUWI-jaarverslag 2020*, Amstelveen: SVB 2021.

Vraagzijde: tempering van aanvragerslasten, niet-gebruik en armoedeval

Een veelgehoord argument tegen gerichte en voorwaardelijke regelingen is dat ze ontvangers met hoge lasten opzadelen. De aanvraag is administratief belastend omdat men moet voldoen aan allerlei aanvullende voorwaarden, bijvoorbeeld op het gebied van huishoudenssamenstelling, vermogen of arbeidsinspanning.¹⁷ Het rapport Weten is nog geen doen (2017) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft duidelijk gemaakt dat (kwetsbare) burgers niet altijd beschikken over voldoende ‘doenvermogen’ om zich te redde in stelsels die een groot beroep doen op hun eigen verantwoordelijkheid om gegevens te verstrekken en voor de hoogte van uitkeringen relevante wijzigingen tijdig door te geven. In een socialezekerheidsstelsel dat veelvuldig gebruikmaakt van verschillende, naast elkaar bestaande inkomensafhankelijke regelingen concentreert deze problematiek zich bij de armste huishoudens; zij lijden immers onder een hoge administratieve druk door een stapeling van regelingen. Deze administratieve lasten vertalen zich snel naar mentale lasten en - paradoxaal genoeg - een algehele vermindering van het persoonlijk welzijn van ontvangers van sociale zekerheid.

Minstens zo belangrijk is de potentieel afschrikkende werking van selectieve en voorwaardelijke inkomensondersteuning. Deze werkt niet-gebruik in de hand. De verwachte complexiteit, administratieve lasten en angst voor controles (terugvorderingen en sancties) zorgen er vaak voor dat mensen besluiten om geen gebruik te maken van voorzieningen waar ze recht op hebben. Door dit niet-gebruik wordt de effectiviteit van sociale uitgaven ondergraven en nemen ongelijkheden toe tussen burgers die sociale rechten ‘claimen’ en zij die dat niet doen, terwijl de armste burgers in deze laatste groep vaak oververtegenwoordigd zijn.¹⁸ Hoewel het probleem lange tijd relatief weinig aandacht heeft genoten lijkt het niet-gebruik van socialezekerheidsregelingen in Nederland in toenemende mate te worden benadrukt en onderzocht, bijvoorbeeld in 2021 op het vlak van de bijstand onder de Participatiewet.¹⁹ Niet-gebruik werd in 2020 ook geïdentificeerd als probleem in het toeslagenstelsel en werd direct teruggevoerd tot de overmatige focus op gerichtheid en fijnmazigheid (ten koste van zekerheid en begrijpelijkheid).²⁰ Universele regelingen staan juist bekend om hun zekerheid en begrijpelijkheid en zijn daardoor in staat om het

17. Wispelaere & Stirton 2011.

18. Dewanckel, Schiettecat, Hermans, Roose, Van Lancker & Roets 2022.

19. Zo uitten de algemeen directeur van de VNG en de voorzitter van Divosa in 2021 hun zorgen over het hoge percentage en de vaak lange duur van niet-gebruik in de bijstand, juist omdat het een regeling betreft die als laatste vangnet moet voorkomen dat het inkomen van mensen onder het sociaal minimum zakt. *Bestuurlijke reactie VNG en Divosa over niet-gebruik van algemene bijstand* (n.a.v. het conceptrapport van de Nederlandse Arbeidsinspectie), 15 april 2021.

20. Het niet-gebruik van toeslagen werd geschat op maar liefst 10%, waarbij werd vastgesteld dat een kwart miljoen Nederlandse huishoudens een volledige zorgtoeslag laat liggen. Zie Ministerie van Financiën, *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel* (IBO Toeslagen Deelonderzoek 2), Den Haag 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 624, p. 4, 7.

probleem van niet-gebruik aanzienlijk te verkleinen, meer specifiek door beperkte informatie- en transactiekosten, de potentie om stigma's op uitkeringsafhankelijkheid een halt toe te roepen en de mogelijkheid om aanspraken automatisch toe te kennen.²¹

Tenslotte is het belangrijk om stil te staan bij de armoedeval, de situatie waarin een toename van iemands arbeidsinkomen niet resulteert in een toename van netto-inkomsten doordat de inkomensstijging negatief uitwerkt op fiscale en sociale voordelen. Het gevolg is een verstoring van de prikkel om (meer) te gaan werken; veel mensen blijven liever met minder uren en een lager loon in aanmerking komen voor financiële steun dan dat ze meer werken voor dezelfde netto-inkomsten. Selectieve socialezekerheidsprogramma's gaan haast per definitie gepaard met deze problematiek. Selectieve programma's met een middelentoets zorgen voor een verstoring van economische prikkels, waardoor het bereiken van bredere maatschappelijke doelstellingen als arbeidsactivatie en economische zelfstandigheid wordt ondergraven.²² De algemene redenering is daarom dat het hanteren van minder scherpe inkomensgrenzen en afbouwpercentages positief uitpakt op het vlak van arbeidsprikkels met alle positieve economische gevolgen van dien, zoals meer economische groei en hogere opbrengst van de inkomstenbelasting.

2.2.2 Politieke haalbaarheid

De politieke haalbaarheid van universele versus selectieve regelingen houdt sociologen, economen en politicologen al decennia bezig. Het onderzoek van Korpi & Palme uit 1998 is hierbij van blijvend belang.²³ Ten aanzien van selectieve programma's kwamen ze tot de conclusie dat sprake is van een 'paradox van herverdeling'; hoe meer men besluit om socialezekerheidsregelingen exclusief te richten op 'de armen', des te minder herverdeling daadwerkelijkheid wordt bewerkstelligd. Ten gevolge blijft de bestrijding van armoede en inkomensongelijkheid beperkt bij gerichte inkomensondersteuning, waaruit Korpi & Palme concludeerden dat universele inkomensondersteuning sterker presteert in het reduceren van armoede en ongelijkheid. Hoewel deze eindconclusie (de herverdelingsparadox) fascinerend is, is voor deze bespreking slechts één onderliggende deelhypothese van belang. Eenvoudig gesteld luidt deze dat universele sociale programma's meer publieke steun genieten dan regelingen met een middelentoets doordat meer mensen ervan profiteren. Universele stelsels voorzien ook de omvangrijke middenklasse van inkomenssteun, terwijl een groot deel van hen een te hoog inkomen zou genieten om in aanmerking te komen voor steun in selectieve programma's. Hierop volgend laat recent onderzoek zien dat de universele benadering populair is om drie

21. Zie bijvoorbeeld Boone, Marchal, Marx, Van Cant, Van Lancker & Verbist 2018.

22. Van Oorschot 2002.

23. Korpi & Palme 1998.

hoofdzakelijke redenen: het grote aantal belanghebbenden (doordat geen onderscheid wordt gemaakt naar sociale klassen), lage uitvoeringskosten en een laag risico op oneigenlijk gebruik, en de minimalisatie van controverses over wie wel en niet gerechtigd voor inkomensondersteuning zou moeten zijn.²⁴ Daarmee lijken we te kunnen concluderen dat universele inkomenssteun - in algemene zin - populairder is dan selectieve inkomenssteun.

Tegelijkertijd moet worden benadrukt dat de populariteit van universele regelingen niet absoluut is. Een belangrijke beperking geldt voor ‘extreme’ beleidsvoorstellen die aanzienlijk van het status quo divergeren. Radicale beleidsvoorstellen als het universeel basisinkomen zouden op veel politieke tegenstand kunnen rekenen doordat voorstanders van bestaande socialezekerheidsregelingen - die zouden verdwijnen bij de komst van een basisinkomen - de agendering, formulering en implementatie van voorstellen tegenwerken.²⁵

Anderzijds is het zo dat de relatieve weerstand van zulke barrières snel kan afnemen. Door een langdurige cumulatie van problemen (dan wel het optreden van plotselinge schokken) kan het politieke sentiment snel wijzigen waardoor voorheen ondenkbare beleidsalternatieven plots toch op de beleidsagenda belanden.²⁶ Interessant is dat deze dynamieken ook op het gebied van het universeel basisinkomen - als meest extreme alternatief op het selectief-universele spectrum - worden geïdentificeerd. In Finland, dat in 2017 als eerste een nationaal basisinkomensexperiment startte, lijkt het politieke momentum te kunnen worden teruggevoerd tot een gestage opbouw van negatieve percepties ten aanzien van voorwaardelijke en selectieve inkomensondersteuning.²⁷

Dan rest ons de vraag: hoe moeten we het opgebouwde momentum voor een (meer) universele benadering van sociale zekerheid in Nederland duiden in de hedendaagse maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context? Eerder in deze bijdrage concludeerden wij al dat de universele benadering in het beleidsmatige debat aan belang lijkt te hebben gewonnen in recente jaren, vooral omdat deze benadering regelmatig wordt aangedragen als oplossing voor de problematiek op het vlak van onder meer armoede, inkomensongelijkheid en arbeidsmarkt. Gekeken naar nog recentere ontwikkelingen kunnen we enkel oordelen dat het momentum voor universalisme sterk is toegenomen. Hierbij komt het veelal aan op een toegenomen prioritering van eenvoud in de inrichting van stelsels en een afnemende waardering van voorwaardelijkheid en gerichtheid.

Een eerste voorbeeld is de discussie over het toeslagenstelsel onder de Awir. In 2020 is de regering tot het standpunt gekomen dat de nadruk op gerichtheid en tijdigheid in het toeslagenstelsel ten koste is gegaan van zekerheid

24. Gugushvili & Laenen 2021. Zie ook Van Oorschot & Roosma 2017.

25. Boone, Marchal, Marx, Van Cant, Van Lancker & Verbist 2018.

26. Vgl. Jones & Baumgartner 2005.

27. De Wispelaere, Halmetoja & Pulkka 2018.

en begrijpelijkheid voor de burger, en dat daarom moet worden ingezet op vereenvoudiging.²⁸ Daarmee werd de deur geopend voor het uitdenken van verschillende beleidsopties met een hogere inzet op eenvoud en een lagere mate van voorwaardelijkheid en selectiviteit, variërend van een integratie van de toeslagen in één basisbehoefte-toeslag tot een basisinkomen.²⁹ Meer concreet van aard zijn de vereenvoudigingen op korte termijn. Het kabinet zet stappen naar ‘bijna gratis’ kinderopvang, bestaande uit een combinatie van directe financiering aan kinderopvanginstellingen en inkomensafhankelijke ondersteuning aan alle werkende ouders, waarbij de koppeling met gewerkte uren wordt losgelaten. Bij de huurtoeslag wordt de gewenste vereenvoudiging bereikt door over te stappen op een systeem van genormeerde huren en het doen vervallen van bijkomende toekenningseisen, bijvoorbeeld door minderjarige leden in het huishouden niet langer mee te wegen.³⁰

Een tweede noemenswaardige ontwikkeling is het huidige debat over het bijstandsstelsel onder de Participatiewet. In navolging van het coalitieakkoord vestigde de Minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen in juni 2022 haar aandacht op de vraag hoe het bijstandsstelsel verbeterd kan worden op het vlak van eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid. De centrale constatering luidt dat de Participatiewet verkeert in disbalans door ‘een ongelijke verhouding tussen (a) de als beperkt ervaren ondersteuning, (b) het strenge sanctieregime en (c) de complexe inrichting van de bestaanszekerheid’, resulterend in een vergroting van bestaande onzekerheid, wantrouwen onder burgers en een bemoeilijkte werkhervatting. De conclusie luidt dat de ‘strikte vormgeving van het vangnetkarakter’ moet worden herzien om de balans te herstellen,³¹ waarmee expliciet kritiek wordt geuit op het residuele en voorwaardelijke karakter van het Nederlandse bijstandsstelsel. De Sociaal-Economische Raad had in juni 2021 al geadviseerd om vereenvoudigingen door te voeren, meer specifiek in de vorm van afschaffing van de kostendelersnorm en het verruimen van bijverdienmogelijkheden.³²

Zo bezien lijkt in het Nederlandse debat een verschuiving te zijn ingetreden ten gunste van de universele en ten koste van de selectieve (en voorwaardelijke) benadering van sociale zekerheid. Er is sprake van een gunstig momentum, zelfs voor voorstellen die ingrijpend breken met de voorheen gevestigde systeemlogica van gerichtheid en voorwaardelijkheid.

28. *Kamerstukken II*, 2019/20, 31066, nr. 624, p. 2.

29. Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2019/20, 31066, nr. 760.

30. *Kamerstukken II*, 2021/22, 31066, nr. 1053.

31. *Kamerstukken II*, 2021/22, 34352, nr. 253.

32. Sociaal-Economische Raad, *Sociaal-economisch beleid 2021-2025: Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving* (SER-Advies 21/08), Den Haag: SER 2021. In diezelfde maand pleitten ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten en Divosa voor een simpeler en minder voorwaardelijk bijstandsstelsel, zie VNG en Divosa, *De winst van het sociaal domein: Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid*, Den Haag: VNG 2021.

Dit alles neemt niet weg dat bepaalde obstakels blijven bestaan. Een noemenswaardig voorbeeld is dat de brede dekking en toegankelijkheid van universele regelingen wantrouwen kan opwekken onder besluitvormers. Eerder in deze bijdrage gingen we al in op het idee van een universele arbeidsongeschiktheidsverzekering (een volksverzekering die ook zzp'ers binnen de kring van verzekerden opneemt), een initiatief dat ondanks hernieuwde aandacht in het recente beleidsdebat niet echt van de grond lijkt te komen. Hoewel de precieze reden voor deze politieke aarzeling meerdere samenhangende oorzaken heeft, lijken slechte herinneringen uit het verleden een belangrijke rol te spelen. Vroegere regelingen die een meer universele logica omarmden - zoals de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet - hadden te maken een aanzuigende werking. Dit lijkt te hebben gezorgd voor een hardnekkig wantrouwen ten aanzien van universele arbeidsongeschiktheidsverzekering. Hierin schuilt een simpele, maar belangrijke waarschuwing; universele socialezekerheidsregelingen zullen altijd moeten berusten op een zekere mate van soberheid, gecombineerd met een systeem dat in staat is om de gewenste toegankelijkheid van regelingen duurzaam te waarborgen.

2.3 Toekomstbestendig

Het begrip toekomstbestendig houdt verband met het aanpassingsvermogen van het socialezekerheidsstelsel aan nieuwe omstandigheden. Welke vormen van inkomensbescherming zijn het beste in staat om te reageren op de veranderende wereld van flexibilisering, internationalisering en technologische innovatie? Loopbanen en arbeidsvormen diversifiëren, de onregelmatigheid van werk neemt toe en grenzen tussen het privéleven en het arbeidzame leven vervagen. Nieuwe sociale risico's die hiermee verband houden zijn werken in armoede, congestie in de levensloop (in het spitsuur van het leven) en een *crowding out* van informele zorgactiviteiten zowel binnen het gezin als daarbuiten. Intussen werpt het spook van de tweedeling tussen kansrijken en kansarmen een schaduw over de arbeidsmarkt en de samenleving.

De traditionele sociale zekerheid die is ontstaan vanuit de bescherming van loonarbeiders tegen arbeidsrisico's is slecht bestand tegen deze ontwikkelingen. Rechtsvoorwaarden moeten steeds verder worden aangepast om bijzondere groepen en bijzondere situaties te accommoderen. Maar als gevolg van dit constante 'tweaken' worden de regelingen steeds ingewikkelder terwijl het nuttige effect van de goedbedoelde maatregelen niet vaststaat. Een goed voorbeeld vormt de Werkloosheidswet (WW). Ondanks de verwoede pogingen van de wetgever om de WW beter te laten aansluiten op de notie van een 'transitionele arbeidsmarkt,' geldt dat veel werknemers de regulering in hoge mate als onzeker ervaren, hetgeen het accepteren van nieuw werk en het soepel doorlopen van baanveranderingen negatief beïnvloedt. Dit treft met name de groeiende groep van mensen die onregelmatige werkzaamheden verrichten, zo blijkt

uit een studie van de SER over werkende armen.³³ Het beeld dat uit deze studie naar voren komt, is nogal onthutsend. Het maakt de lezer somber over het vermogen van de WW om zich binnen de bestaande kaders en uitgangspunten aan te passen aan de veranderde realiteit van arbeidsmarkt en samenleving. Over de ontbrekende dekking van het werkloosheidsrisico van kleine, afhankelijke zzp'ers hebben we het dan nog niet eens gehad.³⁴

Wie beweert dat universele regelingen beter in staat zijn om veranderingen in de arbeidsmarkt en samenleving te accommoderen, trapt eigenlijk een open deur in. Deze regelingen maken immers geen onderscheid tussen verschillende arbeidsvormen of tussen betaalde arbeid en inactiviteit. Ze zijn inelastisch ten aanzien van veranderingen die zich langs deze assen afspelen. Wat dat betreft mag Nederland zich in de handen wrijven met de vele universele regelingen die tot ontwikkeling zijn gekomen en die reeds hun nuttige beschermingswerk doen voor brede groepen in de samenleving. Veel andere landen hebben hier nog een langere weg te gaan.

Maar met deze constatering zijn we er nog niet. De vraag hoe de toekomst van de universele sociale zekerheid eruit kan zien. Is het denkbaar dat zich parallel aan het huidige stelsel - of dwars daar doorheen - een nieuwe vorm van basisinkomensbescherming ontwikkelt die de tekortkomingen van bestaande conditionele, categoriale en selectieve benaderingen opheft? Met deze vraag komen we terug op het vraagstuk van de nieuwe morfologie van het universalisme, waarbij we hebben stilgestaan in paragraaf 1.4. Wat is ons voorland: een gegarandeerd minimuminkomen, verzilverbare heffingskorting, een basisbehoefte toeslag of een burgerpolis? In het voorgaande hebben we daarover voorkeuren uitgesproken. Maar op dit punt aangekomen willen we bij wijze van pleidooi enkele statements uitwerken.

2.3.1 Inrichting middelentoets: naar een individuele grondslag

Binnen ons model plaatsen we universele regelingen op een schaal waarbij sprake is van lichtere of zwaardere vormen van middelentoetsing, tussen de twee uitersten van een streng bijstandsstelsel aan de ene kant en het universele basisinkomen aan de andere kant. Wij menen dat het schuifje op die schaal in de richting van mildere vormen moet worden geschoven waarbij tevens afstand wordt genomen van het huishoudinkomen als meeteenheid. Dat inkomensafhankelijkheid veel vraagt voor armere burgers die met terugvorderingen worden geconfronteerd, is gebleken in de toeslagenaffaire. Bovendien heeft inkomensafhankelijkheid een nadelig effect op de armoedeval. Maar wat nog is onderbelicht is, is dat de middelentoets die ten dienste staat aan een *targeting* van beschermwaardig groepen, niet op individuele grondslag pleegt te worden

33. Sociaal-Economische Raad, *Werken zonder armoede* (SER-Verkenning 21/10), Den Haag: SER 2021.

34. Zie hierover de even kritische opmerkingen van de Sociaal-Economische Raad in *Werken zonder armoede* (SER-Verkenning 21/10), Den Haag: SER 2021, p. 144-145.

gebaseerd, maar op het inkomen van het huishouden. Dit bestendigt de onderlinge financiële afhankelijkheid tussen de leden van het huishouden al naar gelang de specifieke taakverdeling tussen werk en zorg waarvoor wordt gekozen. Gezien het zeer grote verschil tussen de verdeling in zorgtaken in Nederlandse huishoudens gaat het hier meer specifiek om de bestendiging van de onzelfstandigheid van de vrouw. Als de keuze van de vrouw om te meer te gaan verdienen zich dan vertaalt in een verlies van uitkeringsrechten van de man, wordt die keuze niet aangemoedigd binnen de relatie. De financiële afhankelijkheid binnen het gezin kan bovendien zorgen voor emotionele afhankelijkheid. Dit heeft gevolgen voor de keuzes in de levensloop, zoals het beëindigen van een relatie. De huishoudmiddelentoets vormt een barst in het glazuur van het Nederlands beleid dat al sinds de jaren '80 inzet op de economische zelfstandigheid van de vrouw en de realisering van zelfstandige uitkeringsrechten. Gaat het om de vraag of de hoogte van het inkomen aanspraak geeft op inkomensbescherming, dan wordt als een soort residu uit de oude tijd het gezin alsnog als uitgangspunt genomen.³⁵

Het definiëren van het huishouden is overigens in toenemende mate een hachelijke aangelegenheid. Juridisch vormt het huishoudbegrip een afgeleide van het huwelijk. Maar deze kapstok is niet langer erg geschikt om de diversiteit van leefvormen aan op de hangen: *living apart together*, meerpersoonshoudens, samenwonende bloedverwanten in de eerste graad, zorgrelaties, voordeurdelers, commerciële relaties, kostendelers, samenwonende ex-partners, duurzaam gescheiden levenden: wie er nog wijs wordt uit het kwalificatievraagstuk, mag het zeggen.

Het pleidooi voor het hanteren van individuele grondslagen voor uitkeringsrechten is ook nog om een andere reden relevant. Het voorkomt dat socialezekerheidsbeleid te zwaar steunt op de aanname dat er een morele plicht tot zorg voor elkaar bestaat binnen gezinnen. Dit is tegenwoordig geen realistische aanname, aangezien samenlevingsverbanden niet stabiel genoeg zijn om uit te kunnen gaan van die zorgtaak tussen de leden van een gezin. Het hoge percentage echtscheidingen en de flexibilisering van de levensloop is hier debet aan.

2.3.2 Doelgerichtheid en arbeidsconditionaliteit

De tweede as van ons model voor de toekomst van de universele bescherming positioneert regelingen tussen de uitersten van generieke bescherming aan de ene kant en doelgebonden bescherming aan de andere kant. Dat doel kan zijn gelegen in bijvoorbeeld het bieden van compensatie voor bepaalde kosten of aan het wegvallen van arbeidsinkomsten vanwege een sociaal risico. Naarmate

35. Hetgeen dan overigens ook gevolgen moet hebben voor het verschil in uitkeringshoogte tussen alleenstaanden en gehuwden, zoals voor de Participatiewet bepleit door Paul de Beer in *Streng maar onrechtvaardig: de bijstand gewogen*, zie De Beer 2020.

het stelsel generieker is, wordt meer uitgegaan van bestedingsautonomie van het individu.

Wat betreft de doelgerichtheid moet worden bedacht dat deze gepaard gaat met voorwaarden die het recht op de uitkering binden aan het geformuleerde doel. Dit leidt noodzakelijkerwijs tot een bepaalde vorm van conditionaliteit. Deze krijgt problematische trekken naarmate een grotere wissel wordt getrokken op het gedrag van de ontvanger. Worden uitkeringen uitdrukkelijk gekoppeld aan het doel om uitkeringsgerechtigden aan de slag te krijgen, dan neemt de voorwaardelijkheid de vorm aan van een werkbereidheidsvereiste. Het recht op uitkering is dan direct gekoppeld aan de voorwaarde dat een persoon solliciteert, ingaat op een passend arbeidsaanbod, zich beschikbaar stelt voor participatiebanen of een maatschappelijk nuttige tegenprestatie, zich goed gedraagt en behoorlijk kleedt bij het sollicitatieactiviteiten, op komt dagen als hij of zij wordt opgeroepen, verhuist naar de andere kant van het land als dat bevorderlijk is voor zijn arbeidsinpassing, etc. Het werkbereidheidsvereiste heeft zich de afgelopen decennia vertaald in een aanzwellende reeks van gedragsvoorwaarden die in gestrengheid zijn toegenomen en steeds harder worden gesanctioneerd. Dit repressieve gezicht van de verzorgingsstaat vormt bepaald geen aantrekkelijk voorland voor de universele regelingen. Toch is niet ondenkbaar dat het beleid zich in deze richting ontwikkelt. In het Verenigd Koninkrijk heeft zich zo onder de noemer van *universal credits* een fusie voltrokken tussen de sociale bijstand en de meeste inkomensafhankelijke toeslagen, *fiscal credits* genoemd. Daarbij zijn de toeslagen die voorheen nog arbeidsonvoorwaardelijk waren gedefinieerd ondergeschikt gemaakt aan de strenge werkbereidheidslogica van de sociale bijstand. Zo is een ‘super-bijstandsstelsel’ ontstaan dat geen aansluiting vindt bij de voordelen van een universele benadering in de sociale zekerheid zoals hiervoor bezongen.

Wil de universele benadering slagen, dan ligt het eerder voor de hand om de band tussen de inkomensbescherming en de betaalde arbeid te verzwakken, zoals bijvoorbeeld in Duitsland het geval is met het voorstel voor een nieuw bijstandsstelsel onder de naam *Bürgergeld*. Hierin worden de sollicitatieactiviteiten van de uitkeringsgerechtigden het eerste half jaar bewust niet gemonitord en gesanctioneerd om de burger een vertrouwensperiode te gunnen. Ogen-schijnlijk een kleine maatregel maar een grote stap in de logica der sociale bijstand.

Het socialezekerheidsstelsel dat eenieder in bescherming neemt, bestaat bij de gratie dat eenieder die het kan, financieel bijdraagt aan het stelsel. Participatie op de arbeidsmarkt is daarmee van belang. Dat kan ook in verband worden gebracht met een sociale-investeringsstrategie die inzet op investeringen in de ‘empowerment’ van individuen om met succes aan de arbeidsmarkt deel te nemen. Maar dit betekent niet dat sprake hoeft te zijn van het een-op-een koppelen van het recht op uitkering aan het werkbereidheidsgedrag van de uitkeringsgerechtigde. Het omgekeerde is het geval. Universalisme betekent dat

eenieder hulp moet kunnen krijgen bij het vinden van werk, scholing en arbeidsmarkttransities onafhankelijk van de vraag of diegene werkt of een uitkering ontvangt. Steun die momenteel wordt aangeboden in de sfeer van arbeidsinpassing of maatschappelijke participatie wordt echter gekoppeld aan de uitkeringsvoorwaarde om werk te aanvaarden. Het gaat bij deze steun dus om een afgeleid recht. Dat is opmerkelijk. Ondanks de lippendienst die decennialang is bewezen aan de activeringsgedachte, is een autonoom burgerrecht op participatie, los van de uitkering, nog steeds niet gerealiseerd.

2.3.3 Basisinkomen?

Met de bovenstaande normatieve ontboezemingen bepleiten wij ongewild een aanpassing van het stelsel in de richting van het basisinkomen. Want als de middelentoets zich niet langer op het huishouden mag richten, wat is dan nog de meerwaarde van een dergelijke toets? En als het recht op uitkering wordt losgekoppeld van de werkbereidheid, wordt daarmee ook niet tevens het primaat van de betaalde arbeid in het socialezekerheidsbeleid losgelaten? Een evolutie richting het basisinkomen zou ook ten goede komen aan de *work-life balance* nu verstoringen in die verhouding zich momenteel meer als sociaal risico manifesteren, met de kinderen als slachtoffer. Toch moet bedacht worden dat de uiteindelijke systeemkeuze niet hoeft te worden gegoten in de ideaalvorm van het universele basisinkomen, zoals door sommigen met hartstocht wordt bepleit. Het kan ook partieel, met een progressief financieringsstelsel, wellicht zelfs in de vorm van premies, met maximale inkomens- en vermogensgrenzen of met nadere voorwaarden.

Het voorgaande laat uiteraard onverlet dat aan de verdere ontwikkeling van het stelsel van inkomensbescherming helemaal geen principiële keuzes ten grondslag zullen worden gelegd, maar dat het zich stapsgewijs verder zal ontwikkelen. Het gaat dan om een pragmatische mix van verschillende oplossingen, waarbij tevens hervormingen worden doorgevoerd in de achterliggende stelsels van huur en kinderopvang en in het belastingstelsel. Maar ook bij zo'n natuurlijke evolutie is het te verwachten dat de universele logica ervoor zorgt dat het stelsel tendeert in de richting van een versterking van generieke, niet-middelengetoetste inkomenssteun. De spectaculaire groei van de onvoorwaardelijke inkomensafhankelijke toeslagen met hun tentakels in grote delen van de Nederlandse bevolking plaveide hiervoor de weg.

Het bijzondere van de variant van de verzilverbare heffingskorting zoals hierboven toegelicht, is dat deze door het hanteren van een progressiever belastingtarief een alternatief vormt voor middengetoetste inkomensafhankelijke toeslagen die de mensen achtervolgen met plaagzieke terugvorderingen. Daarbij biedt een dergelijk stelsel op termijn het perspectief dat het andere minimuminkomensregelingen als de AOW en de sociale bijstand kan vervangen. Zo bezien zouden we kunnen redeneren dat het basisinkomen al onder ons is, maar dat het nog zijn juiste vorm moet vinden.

Slotwoord

Ons pleidooi voor universalisme in de sociale zekerheid kan worden beschouwd als een zoektocht naar een meer solide fundament voor de verzorgingsstaat. Het huidige complexe en versnipperde stelsel functioneert niet langer naar bevrediging. Het sluit mensen uit, hanteert strenge voorwaarden, leidt tot fragmentatie van rechtsposities, gaat gepaard met terugvorderingen en sancties en leidt op deze wijze tot maatschappelijke frustratie. Tegelijkertijd is het slecht in staat om daadwerkelijk bescherming te bieden aan werkende armen en aan degenen die langdurig van het arbeidsproces zijn uitgesloten. Een bijkomend nadeel is dat het problemen heeft te reageren op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en sociale risico's op het terrein van onder meer de balans tussen werk en privéleven. De wetgever poogt met de beste bedoelingen binnen het huidige stramien aanpassingen door te voeren, maar doordat de uitgangspunten van het stelsel zelf niet fundamenteel ter discussie worden gesteld, worden de regelingen hooguit ingewikkelder en ondoorzichtiger. Intussen verliest de samenleving het zicht op de vraag wat het sociaal minimum eigenlijk is, welke groepen hiervoor in aanmerking moeten komen en welke voorwaarden moeten worden gehanteerd.

Het universalisme kan een uitweg bieden uit deze patstelling. Het kan zich manifesteren in nieuwe vormen. We hebben enkele van deze vormen verkend en zijn tot de conclusie gekomen dat denkbeelden die tenderen in de richting van een universeel basisinkomen sterk uit de bus komen. De hierboven beschreven voordelen in termen van onder meer het terugdringen van administratieve complexiteit en een tempering van aanvragerslasten, niet-gebruik en armoedeval zijn onmiskenbaar. Daarbij hoeven varianten van een basisinkomen niet noodzakelijk te leiden tot radicale inkomenseffecten. Dit is met name het geval als deze gepaard gaan met een progressief belastingtarief. Dit tarief roomt de voordelen van een basisinkomen geleidelijk af naarmate men meer verdient. Ook kan worden gedacht aan een verdere versobering van de fiscale aftrekposten. Het voorstel voor fiscale heffingskortingen zoals uitgewerkt in het laatste verkiezingsprogramma van D66 heeft deze kenmerken. Daarmee kwalificeert het zich als een goed alternatief voor het huidige stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Met een beetje goede wil zouden we in de proliferatie van deze toeslagen over de afgelopen twee decennia zelfs de geboorteweën van het universele basisinkomen kunnen zien. Vanuit de weeffouten van het bestaande stelsel ontwikkelen zich weer nieuwe vormen.

We hebben geconstateerd dat de brede bescherming die universele regelingen biedt, vraagt om een brede vorm van solidariteit. De wederkerigheid is daarbij niet noodzakelijk direct (werken voor je uitkering), maar abstract (iedereen betaalt en profiteert). Maar dit soort abstracte ‘solidaire wederkerigheid’ wordt niet altijd begrepen. Wat hebben we eraan om mensen geld te geven om het vervolgens via de fiscale heffingen weer af te nemen? Wil een stelsel van fiscale heffingskortingen werken, dan moet het goed worden gemunt. Om te beginnen met die naam. Noem het geen verzilverbare heffingskorting maar ‘burgergeld’ of een ‘burgerbijslag’. Verder zou voor het draagvlak de mogelijkheid kunnen worden gecreëerd om de ‘burgerbijslag’ fiscaal vrij te stellen voor iedereen die het bedrag ter beschikking stelt aan erkende maatschappelijke goede doelen. Op deze wijze wordt het gevoel van solidariteit tastbaar gemaakt en wordt tevens tot uitdrukking gebracht dat het idee van een basisinkomen geenszins afbreuk doet aan een levensvatbaar maatschappelijk middenveld als aanvulling op de statelijke sociale zekerheid.

Samenvatting

De titel van dit boek, ‘Eerlijk, eenvoudig en toekomstbestendig’, verwijst naar drie pleidooien voor universalisme in de sociale zekerheid. Uiteindelijk moeten deze pleidooien worden beschouwd als een zoektocht naar een meer solide fundament voor de verzorgingsstaat. Het huidige complexe en versnipperde stelsel functioneert niet langer naar bevrediging: het sluit mensen uit, hanteert strenge voorwaarden, leidt tot fragmentatie van rechtsposities, gaat gepaard met terugvorderingen en sancties en leidt op deze wijze tot maatschappelijke frustratie. Tegelijkertijd is het slecht in staat om daadwerkelijk bescherming te bieden aan werkende armen en aan degenen die langdurig van het arbeidsproces zijn uitgesloten. Een bijkomend nadeel is dat het problemen heeft te reageren op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en sociale risico’s op het terrein van onder meer de balans tussen werk en privéleven. De wetgever poogt met de beste bedoelingen binnen het huidige stramen aanpassingen door te voeren, maar doordat de uitgangspunten van het stelsel zelf niet fundamenteel ter discussie worden gesteld, worden de regelingen hooguit ingewikkelder en ondoorzichtiger. Intussen verliest het beleid het zicht op de vraag wat het sociaal minimum eigenlijk is, welke groepen hiervoor in aanmerking moeten komen en welke voorwaarden moeten worden gehanteerd. Het universalisme kan een uitweg bieden uit deze patstelling.

In dit boekje werken wij uit wat onder universalisme moet worden verstaan. Kortgezegd komt het neer op een stelsel van gelijkwaardige bescherming op toereikend niveau voor alle leden van de samenleving. Daarmee is het universalisme gebaseerd op het beginsel van *one size fits all*, al is het uiteraard mogelijk dat aanvullende inkomensbescherming wordt gerealiseerd voor aanvullende wensen of voor groepen die extra beschermwaardig zijn.

De wortels van het universalisme reiken tot de opbouwfase van de verzorgingsstaat onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog, een periode die gekenmerkt werd door een sterke ‘solidaire wederkerigheid’ en de erkenning van fundamentele sociale rechten. Met datgene wat tegenwoordig pleegt te worden omschreven als het neoliberalisme zijn deze waarden op de achtergrond beland. Maar deze waarden staan wederom in de belangstelling met het oog op nieuwe uitdagingen waarmee de samenleving wordt geconfronteerd, met name technologische innovatie en flexibilisering en de daarmee verband houdende tweedeling op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Universele arrangeren-

ten zijn in staat om op deze uitdagingen te reageren doordat ze geen uitsluitingen veroorzaken op de assen tussen activiteit/inactiviteit en loonarbeid/zelfstandige arbeid.

De zoektocht naar meer universalisme in de sociale zekerheid is dus geen nostalgische exercitie. Het kan zich ook manifesteren in nieuwe vormen. Twee variabelen zijn daarbij van belang. Meer of minder middelentoetsing (tussen selectiviteit en universalisme) en meer of minder gebondenheid (tussen bestedingsautonomie en doelbinding). Als we deze kenmerken vertalen in instrumenten voor inkomensbescherming worden verschillende stelsels zichtbaar: een gegarandeerd minimuminkomen, een verzilverbare heffingskorting, een basisbehoefte toeslag, en een ‘burgerpolis’.

In deze bijdrage beschrijven wij de kenmerken van deze stelsels zonder er een voorkeur voor uit te spreken. Niettemin constateren wij dat scenario’s die tenderen richting minder middelentoetsing en meer bestedingsautonomie sterker uit de bus komen. De voordelen in termen van het terugdringen van administratieve complexiteit en een tempering van aanvragerslasten, niet-gebruik en armoedeval zijn onmiskenbaar. Daarmee klopt het denkbeeld van het universele basisinkomen ongewild op de deur van de onderzoekers.

Het voorstel voor een verzilverbare heffingskorting zoals gepresenteerd in het laatste verkiezingsprogramma van D66 komt dicht in de buurt van het universele basisinkomen, ware het niet dat het gepaard gaat met een progressief belastingtarief dat de voordelen van deze korting geleidelijk afroemt naarmate men meer verdient. Daarmee kwalificeert het zich als een goed alternatief voor het huidige stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Met een beetje goede wil, zouden we in de proliferatie van deze toeslagen over de afgelopen twee decennia zelfs de geboorteweëën van het universele basisinkomen kunnen zien. Vanuit de weeffouten van het bestaande stelsel, ontwikkelen zich weer nieuwe vormen.

Wat dan ook de vormgeving zal worden, een nieuw universeel stelsel van minimale inkomensbescherming is belangrijk als duurzaam fundament voor de verzorgingsstaat van de 21ste eeuw.

Het boekje vormt de slotpublicatie van het leerstoelgebonden onderzoeksproject ‘De toekomst van de universele verzorgingsstaat: tussen de sociale bijstand en een gegarandeerd minimuminkomen’ minimuminkomen’ dat is uitgevoerd met financiële steun van Instituut Gak. Het project liep van 2018 tot en met 2022.

Summary

The title of this book, ‘Fair, simple and future-proof’, refers to three pleas for universalism in social security. These pleas should be seen as a search for a more solid foundation for the welfare state. The complexity of the fragmented system no longer functions satisfactorily: it excludes people, applies strict conditions, results in a fragmentation of legal positions, necessitates arduous recovery payments and sanctions, and thus frustrates the general public. At the same time, it is ill-equipped to provide effective protection to the working poor and those who are excluded from the labour market. Moreover, the current system is insufficiently responsive to new social developments and social risks in areas such as work-life balance. With the best of intentions, the legislator tries to make adjustments within the existing framework, but because the principles of the system itself are not fundamentally challenged, schemes become increasingly complex and opaque. Meanwhile, policymakers lose track of what the social minimum is, which groups are eligible and what conditions should apply. Universalism may break the stalemate.

In this book, we explain what should be understood by universalism in social security. Briefly put, it refers to equal protection at an adequate level for all members of society. As such, universalism is based on the principle of ‘one size fits all’, although additional income protection can be organised for groups that are deemed particularly worthy of social protection.

The roots of universalism reach back to the emergence and expansion of the welfare state in the years following World War II; a period characterised by ‘solidary reciprocity’ and the recognition of fundamental social rights. Since the advent of neoliberalism, however, these values have faded into the background. Yet, more recently universalism is back in the spotlight in the backdrop of new challenges facing society. Particularly, technological innovation and flexibilization, and related inequalities in the labour market and society. Universal arrangements are capable of responding to these challenges, since they bring about fewer exclusions on the axes of labour activity/inactivity and wage-employment/self-employment.

The quest for universalism in social security is not a nostalgic exercise. It can also manifest itself in new forms. Two variables are important here: means-testing (between selectivity and universalism) and spending autonomy (between tied and untied benefits). If we translate these characteristics into income protection instruments, varying systems become visible such as guaranteed

minimum income, redeemable tax credits (related to a negative income tax) or a basic needs allowance.

In this contribution, we describe the characteristics of such systems without expressing a preference for them. Nevertheless, we note that scenarios tending towards less means-testing and more spending autonomy come out strongest. Thus, the idea of universal basic income unintendedly knocks on researcher's door.

The proposal for a redeemable tax credit-system comes close to universal basic income, were it not for the fact that it is accompanied by a progressive tax rate, which gradually skims off the benefits of this credit as one's earnings increase. This qualifies this proposal as a good alternative to the current system of social fiscal allowances that exist in the Netherlands and several other developed countries as well. Actually, the recent proliferation of these allowances could even be associated with an emerging form of universal basic income. From the flaws of the existing system, new forms are again developing. Whatever the precise design will be, a new universal system of minimum income protection is necessary to realise a sustainable foundation for the welfare state of the 21st century.

This book forms the final publication to the research project 'The future of the universal welfare state: between social assistance and a guaranteed minimum income' which was made possible thanks to financial support from Instituut Gak. The project ran from 2018 to 2022.

Literatuurlijst

- A. Anttonen, L. Häikiö, K. Stefánsson, & J. Sipilä, 'Universalism and the challenge of diversity', in: A. Anttonen, L. Häikiö, K. Stefánsson (red.), *Welfare state, universalism and diversity*, Edward Elgar Publishing 2012, p. 1-15.
- A. Anttonen & J. Sipilä, 'Universalism in the British and Scandinavian social policy debates', in: A. Anttonen, L. Häikiö, K. Stefánsson (red.), *Welfare state, universalism and diversity*, Edward Elgar Publishing 2012, p. 16-41.
- P.T. De Beer, 'Garandeer het recht op economische zelfstandigheid: Pleidooi voor een geïndividualiseerde bijstandsuitkering', in: T. Kampen, M. Sebrechts, T. Knijn, & E. Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen* (Jaarboek Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken), Uitgeverij Van Genneep 2020, p. 213-228.
- W. Beveridge, *Social insurance and allied services: Report*. Londen: HMSO 1942.
- J. Boone, S. Marchal, I. Marx, L. Van Cant, W. Van Lancker & G. Verbist, *Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland: een wetenschappelijke verkenning mogelijk gemaakt door Instituut Gak*, Universiteit Antwerpen 2018.
- M. Bouwmeester, B. Brink, & G.J. Vonk, 'De toegevoegde waarde van de inkomensafhankelijke toeslagen in het stelsel van fiscaliteit en sociale zekerheid', *Maandblad Belasting Beschouwingen* 2020/89, p. 311-320.
- B. Brink en G.J. Vonk (2020a), 'Naoorlogs universalisme in het huidige socialezekerheidsdebat', *Beleid en Maatschappij* 47/2 (2020), p. 149-168.
- B. Brink & G.J. Vonk (2020b), 'Hoe het verheffingsidee van de bijstand uit beeld verdween: En hoe het tij kan worden gekeerd', in: T. Kampen, M. Sebrechts, T. Knijn, & E. Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen* (Tijdschrift voor de sociale sector. Jaarboek; Vol. 2020), Uitgeverij en boekhandel van Genneep 2020, p. 43-60.
- K. Caminada, *Position paper Rondetafelgesprek Tweede Kamer Alternatieven voor het toeslagenstelsel* (2 december 2020), Tweede Kamer der Staten-Generaal 2020.
- K. Caminada, K. Goudswaard, O. van Vliet & V. Bakker, 'Inkomensherverdeling en armoedereductie door sociale uitkeringen en belastingen in België en Nederland', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 61 (2019/2), p. 285-315.

- B. Cantillon, D. Collado & N. Van Mechelen, *The end of decent social protection for the poor? The dynamics of low wages, minimum income packages and median household incomes*, *ImPRovE Working Paper* 15/03, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp 2015.
- L. Dewanckel, T. Schiettecat, K. Hermans, R. Roose, W. Van Lancker & G. Roets, ‘Researching the non-take up of social rights: A social work perspective’, *The British Journal of Social Work* 52/3 (2022), p. 1416-1434.
- M. Duperoux, *Ontwikkeling en tendenties van de stelsels van sociale zekerheid der lidstaten van de Europese Gemeenschappen en Groot-Brittannië*, Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal 1966.
- P. Dwyer & S. Wright, ‘Universal credit, ubiquitous conditionality and its implications for social citizenship’, *Journal of Poverty and Social Justice* 22/1 (2014), p. 27-36.
- G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press 1990.
- R. Euwals & G. Meijerink, ‘Inclusieve globalisering. Voordelen moeilijk herkenbaar, nadelen ongelijk verdeeld’, CPB policy brief 2018/8, Centraal Planbureau 2018.
- R. Euwals & N. Muselaers, *Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartsstaat* (CPB-achtergronddocument), Den Haag: Centraal Planbureau 2016.
- M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press 1962.
- B. Goderis, ‘De Nederlandse bijstand is niet toereikend, vooral veel kinderen leven onder de armoedegrens’ in: T. Kampen, M. Sebrechts, T. Knijn & E. Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig, de bijstand gewogen*, (Jaarboek Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken), Uitgeverij Van Genneep 2020, p. 61-79.
- C. Grover, *Social security and wage poverty: Historical and policy aspects of supplementing wages in Britain and beyond*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2016.
- D. Gugushvili & T. Laenen, ‘Two decades after Korpi and Palme’s ‘paradox of redistribution’: What have we learned so far and where do we take it from here?’, *Journal of International and Comparative Social Policy* 37/2 (2021), p. 112-127.
- B. D. Jones & F.R. Baumgartner, *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago, IL: The University of Chicago Press 2005.
- D. Kochenov, *Citizenship* (MIT press essential knowledge series), MIT Press 2019.
- P. Koot & M. Gielen, ‘Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen’, in: S. Cnossen & B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, ESB 2019.
- W. Korpi & J. Palme, ‘The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries’, *American sociological review* 1998/63, p. 661-687.

- M. Kremer, R. Went & A. Knottnerus (red.), *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017.
- L. Leisering, *The global rise of social cash transfers: How states and international organizations constructed a new instrument for combating poverty*. Oxford University Press 2018.
- S. Marchal, I. Marx & G. Verbist, 'Income support policies for the working poor', in: *Handbook on In-Work Poverty*, Edward Elgar Publishing 2018, p. 213-227.
- M. Marmot, *Fair Society, Healthy Lives* (The Marmot Review), Londen: University College London 2010.
- T.H. Marshall, *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge: University Press 1950.
- A. McKnight, K. Stewart, S.M. Himmelweit & M. Palillo, *Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches* (Evidence Review prepared for Employment, Social Affairs and Inclusion Department), Europese Commissie: Brussel 2016.
- T. Mertens, 'Cosmopolitanism and Citizenship: Kant Against Habermas', *European Journal of Philosophy* 4/3 (1996), p. 328-347.
- F. Noordam, 'De personele werkingssfeer van de Nederlandse sociale verzekering (1901-2001)', in: J. Bregman, A. Negelkerke, K. Boos, R. Doeschot & G. Vonk (red.), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*, Delft: Eburon 2003, p. 19-35.
- R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books New York 1974.
- W. van Oorschot, '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 Policy Press 2002, p. 171-193.
- W. van Oorschot & F. Roosma, 'The social legitimacy of targeted welfare and welfare deservingness', in: *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes to welfare deservingness*, Edward Elgar Publishing 2017, p. 3-34.
- P. van Parijs & Y. Vandenborgh, *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*, Harvard University Press 2017.
- F. J. L. Pennings, 'Commissie Borstlap en de sociale zekerheid', *Tijdschrift Recht en Arbeid* 12(6/7) (2020), p. 11-17.
- J.M. Roebroek & M.W. Hertogh, *De beschavende invloed des tijds. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*, Den Haag: Vuga 1998.
- P. Schoukens & D. Pieters, 'Sociale zekerheid quo vadis? Interviews met CEO's van sociale zekerheid in 15 West-Europese landen', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 2007/49, p. 85-108.
- K. Schuyt, 'De verzorgingsstaat moet anders', *Sociale vraagstukken* (16 juli 2013).

- T. Skocpol, *Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States*, Center for Health and Human Resources Policy, John F. Kennedy School of Government, Harvard University 1990.
- J.E. Spruit & K.E.M. Bongenaar, *Corpus iuris civilis I: Instituten, Tekst en vertaling*, Walburg Pers: Zutphen 1993.
- R. Titmuss, 'The social division of welfare: Some reflections on the search for equity', in: R. Titmuss & P. Alcock (red.), *Welfare and wellbeing: Richard Titmuss's contribution to social policy*, Bristol: Policy Press 2001, p. 59-70.
- R. Titmuss, 'Universalism versus selection', in: C. Pierson, F.G. Castles & I.K. Naumann (red.), *The Welfare state reader*, Cambridge: Polity Press 2014, p. 38-45.
- G.J. Vonk, B. Brink & M. Bouwmeester, 'Land zonder toeslagen? Een verkenning van alternatieve inrichtingsvormen voor het huidige stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen', *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/98, p. 696-704.
- G.J. Vonk, 'De ontmanteling van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen als uitdaging voor het arbeids- en socialezekerheidsrecht', *TRA: Tijdschrift Recht en Arbeid* 2022/4, p. 15-22.
- G.J. Vonk & S. van Walsum, 'Access denied: towards a new approach to social protection for formally excluded migrants', *European Journal of Social Security* 15/2 (2013), p. 124-150.
- J. de Wispelaere & L. Stirton, 'The administrative efficiency of basic income', *Policy & Politics* 39/1 (2011), p. 115-132.
- J. de Wispelaere, A. Halmetoja & V. V. Pulkka, 'The rise (and fall) of the basic income experiment in Finland', *CESifo Forum* 19/3 (2018), p. 15-19.

Over de auteurs

Prof. dr. Gijsbert Vonk is als hoogleraar socialezekerheidsrecht verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn specialismen zijn (internationaal) socialezekerheidsrecht, Europees recht en sociale grondrechten. Zijn huidige onderzoeksinteresse ligt bij armoede, de universele benadering van sociale zekerheid en de verzorgingsstaat in rechtsstatelijk perspectief. Hij is de projectleider van het door Instituut Gak mogelijk gemaakte onderzoeksproject ‘De toekomst van de universele verzorgingsstaat: tussen sociale bijstand en een gegarandeerd minimuminkomen’.

Dr. Barbara Brink is docent Beleidswetenschap en onderwijscoördinator bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Zij is daarnaast postdoconderzoeker in het onderzoeksproject ‘De toekomst van de universele verzorgingsstaat: tussen sociale bijstand en een gegarandeerd minimuminkomen’. Haar onderzoeksinteresse ligt bij processen van beleidsvorming en besluitvorming, in het bijzonder in het domein van de sociale zekerheid.

Maarten Bouwmeester (LLM., Msc.) is promovendus bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn promotieonderzoek ziet op het functioneren van rechtsstatelijke controlemechanismen in de handhaving van socialezekerheidsregelingen. Hij studeerde Juridische Bestuurskunde (bachelor en master, Rijksuniversiteit Groningen) en *Economics & Governance* (master, Universiteit Leiden), en werkte als onderzoeksassistent in het project ‘De toekomst van de universele verzorgingsstaat: tussen sociale bijstand en een gegarandeerd minimuminkomen’.