

Naoorlogs universalisme in het huidige socialezekerheidsdebat*

*Barbara Brink & Gijsbert Vonk***

1. Inleiding

In de opbouwfase na de Tweede Wereldoorlog werd een meer universalistische benadering van het socialezekerheidsstelsel beschouwd als antwoord op de uitdagingen waarmee de naoorlogse industriële samenleving werd geconfronteerd. Een universalistisch stelsel biedt inkomensbescherming tegen alle risico's voor alle werkenden of voor alle ingezetenen. Eerdere oplossingen vanuit de overheid die waren gebaseerd op de armenzorg of op een gefragmenteerd stelsel van sociale verzekeringen voor loontrekkenden leken niet langer een afdoende antwoord te bieden op nieuwe beschermingsambities, terwijl het universalistische stelsel, zoals onder meer uitgetekend door Beveridge in het Verenigd Koninkrijk in 1942 en nadien in ons land door Van Rhijn, met de belofte 'bescherming van wieg tot graf', dit wel deed.

Na de oorlog ontwikkelden de West-Europese stelsels zich geleidelijk tot allesomvattende verzorgingsstaten. Twijfels over de houdbaarheid hiervan en veranderende politieke voorkeuren leidden al vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw tot een nieuwe oriëntatie. Genereuze aanspraken werden versoepeld, uitkeringsvoorwaarden aangescherpt en het activeringsbeleid deed zijn intrede. De nieuwe oriëntatie heeft haar sporen nagelaten in de vormgeving van de socialezekerheidsregelingen. Vormen van keuzevrijheid werden ingevoerd en er werd geëxperimenteerd met geprivatiseerde uitvoeringsvormen (Nentjes & Woerdman, 2012). Lange tijd zijn deze veranderingen in verband gebracht met het neoliberalisme. Tegenwoordig worden de doelstellingen van het beleid vaker geduid in termen van een sociale-investeringsbenadering (Hemerijck, 2013). Wat hier ook van zij, de ambities van de hervormingen die de afgelopen decennia zijn doorgevoerd, werden zelden of niet in het licht geplaatst van de doelstelling van het realiseren van een universele verzorgingsstaat.

Recentelijk lijkt de belangstelling voor het universalisme weer zichtbaar. Door de grote financieel-economische crisis van het afgelopen decennium en structurele veranderingen op de arbeidsmarkt als gevolg van globalisering en digitalisering is zichtbaar geworden dat het hervormde naoorlogse socialezekerheidsstelsel niet langer in staat is alle bevolkingsgroepen te beschermen (Marx, 2007; Vrooman,

* Deze bijdrage reflecteert de stand van zaken bij het inleveren van de tekst op 15 september 2019 en houdt deze geen rekening met relevante gebeurtenissen die nadien hebben plaatsgevonden, zoals het verschijnen van het eindrapport van de Commissie Borstlap en de politieke commotie over het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen.

** Dr. Barbara Brink is postdoc onderzoeker socialezekerheidsbeleid bij de Rijksuniversiteit Groningen Prof. dr. Gijsbert Vonk is hoogleraar socialezekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

2016). Er zijn groepen die buiten de boot vallen: zzp'ers, platformwerkers, personen met een onregelmatig arbeidsverleden. Daarbij blijkt dat de groep die verminderd beschermd wordt door de verzorgingsstaat, zich concentreert bij lageropgeleiden, die in de nieuwe economie tot de minder kansrijken behoren (Vrooman, 2016). De oorspronkelijke tegenstelling tussen werkenden en niet-werkenden heeft zich verbreed met een tegenstelling tussen de werkenden zelf. De tegenstelling verdeelt uiteindelijk de gehele samenleving.¹ Er is een kloof ontstaan die langzaam het politieke discours en het beleid gaat beheersen.²

Zoals we zullen zien, duiden sommige oplossingsrichtingen die tegenwoordig worden gesuggereerd om de kloof te verkleinen, op een versterking van de universele pretentie van het socialezekerheidsstelsel. Na decennialange hervormingen staat het universalisme opnieuw in de belangstelling. In dit artikel wordt deze nieuwe interesse bestudeerd. De centrale vraag is hoe het hernieuwde pleidooi zich verhoudt tot de intrinsieke waarde- en stelselkenmerken van het universalisme zoals dat zich onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog in Europa ontwikkelde. Gaat het louter om nostalgie naar de oude verzorgingsstaat van weleer of manifesteert de roep om universalisme zich in aangepaste vorm, toegesneden op de hedendaagse uitdagingen? Met welke argumenten worden universele oplossingen in de sociale zekerheid bepleit en wat zijn de kenmerken van deze oplossingen? We zullen deze vragen verkennen door recente pleidooien voor wijzigingen in het huidige socialezekerheidsstelsel te vergelijken met in de literatuur opgevoerde kenmerken van het naoorlogse universalisme. Met dat laatste wordt overigens geen eigenstandige analyse beoogd (die veel omvattender zou moeten zijn en aandacht zou moeten besteden aan de relatie tussen ideologie en historische praktijken), maar hooguit een onderbouwing van dragende kenmerken van het universalisme. In de volgende paragraaf worden deze vraagstelling en de bijhorende methode nader uitgewerkt.

Bij het schrijven van dit artikel zijn wij ons ervan bewust geweest dat hét universalisme in de sociale zekerheid niet bestaat, zelfs niet als ideaaltype. Het is een beredeneerde constructie die de opvattingen en inzichten van de waarnemers en auteurs reflecteert. Wij geven inhoud aan het begrip door te verwijzen naar relevante klassieke werken, waar wij uiteraard een eigen duiding aan geven.

Overigens verduidelijken we alvast dat deze bijdrage door de gekozen aanpak (in het geheel) niet ingaat op het debat dat momenteel wordt gevoerd over het universele basisinkomen. Dat zal een teleurstelling zijn voor hen die in dit basisinkomen de gedroomde vorm zien van het 21ste -eeuwse universalisme in de sociale zekerheid. Misschien is het dat ook wel, maar wij blijven dichterbij huis door aandacht te besteden aan verwijzingen naar universalisme zoals we die zijn tegengekomen in enkele recente rapporten van Nederlandse kennisinstituten. Het hiernavolgende zal dit verduidelijken.

2. Uitwerking vraagstelling en verantwoording methode

Kennisinstituten worden gezien als brug tussen wetenschappelijke kennis en beleidsmakers. Volgens McGann (2017) leveren deze instituten een bijdrage aan

de verbeterde kwaliteit en effectiviteit van het beleidsontwikkelingsproces. Anders gezegd, ook al maken kennisinstituten geen beleid, ze hebben door de positie die zij innemen wel invloed op de richting van het beleid. Ook in Nederland wordt deze invloed erkend.³

In Nederland zijn er momenteel negentien adviesraden.⁴ Drie hiervan, het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (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. In een aantal van deze rapporten worden de mogelijkheden voor ‘universele’ regelingen (*Voor de zekerheid* van de WRR, zie Kremer, Went & Knottnerus, 2017a), een ‘universeel zorgstelsel’ (*Inclusieve globalisering* van het CPB uit 2018) of een ‘universele welvaartsstaat’ (*Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartsstaat* van het CPB, zie Euwals & Muselaers, 2016) verkend.

Wat opvalt is dat het gebruik van dergelijke verwijzingen naar het universalisme in de sociale zekerheid niet consequent wordt toegelicht.⁵ Vaak wordt als bekend aangenomen wat deze begrippen inhouden en dat de lezer weet wat ermee wordt bedoeld. De vraag is of dit terecht is. Niet alleen is het een breed begrip dat op verschillende manieren geduid kan worden, ook is onzeker of de noties van universalisme die plegen te worden toegedicht aan het socialezekerheidsstelsel zoals het zich onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde, zonder meer worden doorgetrokken naar het hedendaagse debat over de toekomst van de verzorgingsstaat. Wordt er hetzelfde mee bedoeld? En wat zijn de hedendaagse argumenten die worden opgevoerd om voor universalisme te pleiten?

We zullen deze vragen verkennen door de in de literatuur opgevoerde kenmerken van het naoorlogse universalisme af te zetten tegen de analyses van het socialezekerheidsstelsel en pleidooien voor verandering hierin, zoals beschreven in rapporten van de geselecteerde adviesorganen.

De analyse van de literatuur over het vroeg-naoorlogse universalisme is vervat in paragraaf 3. Een veilig startpunt wordt gevormd door *The Three Worlds of Welfare Capitalism* van Esping-Andersen (1990). Een van zijn drie typologieën, te weten dat van de sociaaldemocratische welvaartsstaat, wordt door Esping-Andersen gekwalificeerd als universalistisch en decommodificerend. Daarbij wordt wat betreft het universalisme verwezen naar het Beveridge-rapport *Social insurance and allied services*, dat in 1942 aan het Britse parlement werd aangeboden, om reden van de brede ambitie van het Beveridge-voorstel om een toereikende bescherming te bieden voor alle burgers.

Om inhoud te kunnen geven aan deze vorm van het begrip universalisme kan zowel worden gekeken naar de achterliggende waarden die schuilgaan achter deze ambitie als de specifieke stelselkenmerken die eruit voortvloeien. Wij doen beide, onder verwijzing naar het werk van onder meer Esping-Andersen, Titmuss, Marshall en uiteraard Beveridge zelf. De waardekenmerken worden gerubriceerd onder:

- gelijkwaardige inkomensbescherming op toereikend niveau (W1);
- solidaire wederkerigheid (W2);

- sociale rechten (W3).

De stelselkenmerken rubriceren wij onder:

- brede personele werking (S1);
- zo weinig mogelijk middelentoetsing (S2);
- ondersteuning bij integratie (S3).

Gezamenlijk vormen deze kenmerken ijkpunten voor onze bespreking van de recente adviezen van de kennisinstituten in paragraaf 4. Eerst geven we een globaal overzicht van het gebruik van de term universalisme zoals die voorkomt in rapporten van de door geselecteerde kennisinstituten, en de betekenis die hieraan pleegt te worden toegedicht (paragraaf 4.1). Vervolgens gaan we over tot een analyse van een drietal recente rapporten die zich richten op de problematiek van tweedeling in het stelsel van sociale bescherming zoals die zich tijdens en na afloop van de laatste financieel-economische crisis aan het openbaren is:

- CPB: *Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartsstaat* (Euwals & Muselaers, 2016);
- WRR: *Voor de zekerheid* (Kremer e.a., 2017a);
- SCP: *Als werk weinig opbrengt* (Vrooman e.a., 2018).

De in deze rapporten gepresenteerde beleidsopties worden afgezet tegen de door ons geïdentificeerde kenmerken van het naoorlogse universalisme (paragraaf 4.2). De bevindingen hierover zijn samengevat in paragraaf 4.3.

3. Oorspronkelijk naoorlogs universalisme

3.1 Achtergronden

Esping-Andersen beschouwt het universalisme als een van de grondslagen van zowel het liberale als het sociaaldemocratische model van de verzorgingsstaat. Hij verwijst daarbij onder meer naar het Beveridge-rapport. Dit rapport, *Social insurance and allied services*, uit 1942 doet aanbevelingen om het tot dan toe bestaande socialezekerheidsstelsel aan te passen, zodat het stelsel gunstiger zou worden voor degenen die daarop vertrouwen. Beveridge beoogt daarbij alle burgers te beschermen op toereikend niveau. Om die reden wordt zijn rapport gezien als het startpunt van het universele sociale beleid (Anttonen & Sipilä, 2012, 17). Beveridge zelf hanteerde de term universalisme 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. Soms wordt uitsluitend bedoeld 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 allen, onafhankelijk van de arbeidsmarktpositie (Esping-Andersen, 1990, 25). In de hierna volgende paragrafen beschrijven we welke aspecten van het Beveridge-rapport onder deze bredere notie van universalisme gebracht kunnen worden.

Met zijn voorstel wilde Beveridge uitdrukkelijk afstand nemen van het vooroorlogse stelsel van armenzorg en van het versnipperde stelsel van sociale verzeke-

ringen 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 (Roebroek & Hertogh, 1998; Noordam, 2003).

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' (Commissie-Van Rhijn, 1945, 18). De commissie-Van Rhijn bleef in haar eerste voorstellen nog dicht bij het gedachtegoed van Beveridge (Commissie-Van Rhijn, 1945), maar de voorstellen vielen niet goed in de verzuilde sociaal-politieke structuren van destijds (Roebroek & Hertogh, 1998, 233-237). Het duurde nog vele jaren voordat de regelingen voor de loontrekkenden zich consolideerden in de brede werknemersverzekeringen en de allesomvattende volksverzekeringen, die ondanks de vele hervormingen die nadien zijn doorgevoerd tot op de dag van vandaag grote delen van het socialezekerheidslandschap beheersen.

3.2 *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 waardekenmerken van het Beveridge-rapport, die wij hierna met het universalisme in verband brengen.

a. Gelijkwaardige inkomensbescherming op toereikend niveau

Een universalistisch 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 (Beveridge, 1942, 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 vermindering 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.’ (Titmuss, 2014 [1967], 38)

Uitkeringen moeten volgens Beveridge worden verstrekt op toereikend niveau (*adequacy*) (Beveridge, 1942, 122). Dit is geen onproblematische notie gebleken. Beveridge zelf koos voor een stelsel van niet-middelengetoetste forfaitaire uitkeringen (Beveridge, 1942, 9 en 121). 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 achterstandpositie. 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 voortkomende selectiviteit zou indruisen tegen de gedachte van het universalisme. Daar wordt tegen ingebracht 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 (Anntonen, Häiko & Stefánsson, 2013, 7 en 8). Het wordt dan gezien als een instrument om universalistische regelingen effectief te maken: ‘targeting within universalism’ (Skocpol in Anntonen e.a., 2013, 8). 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 (Anttonen & Sipilä, 2013, 23). Anderen gebruiken in dit verband de term ‘progressive universalism’ (Leisering, 2018), of ook wel ‘proportionate universalism’ (Marmot, 2010): het beginsel dat iedereen aanspraken kan maken op bescherming, maar armen meer dan de rijken. 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 (Titmuss, 2014 [1967], 44).

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, bijvoorbeeld handicap, zorgtaken, leeftijd en cetera. 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 universalistisch 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 verzekeringen bepaalde categorieën onderscheiden, al naar gelang de behoeften.

Concluderend: een gelijkwaardige bescherming op toereikend niveau houdt in dat elk individu dezelfde aanspraak heeft op dekking van zijn of haar financiële behoeften, 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 van de overheid vormt. Integendeel, de naoorlogse denkbeelden over universaliteit veronderstellen steeds een wederkerigheidsrelatie met de burger. De burger is gehouden tot zowel solidariteit met zijn medeburger als 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 van belang om zowel draagvlak voor het stelsel te krijgen als het stelsel te bekostigen (Beveridge, 1942, 12). 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 universalistische ambities hoeft voort te vloeien en dat het stelsel even goed op belastingheffing kan worden gebaseerd (Anntonon e.a., 2013). 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 universalistisch stelsel dat bescherming biedt aan alle leden is een manifestatie van ‘society’s will to survive as an organic whole and, secondly of the expressed wish of all the people to assist the survival of some people’ (Titmuss, 2001 [1955], 62). 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.’ (Commissie-Van Rhijn, 1945)

Bedacht moet worden dat in deze formulering vooral de verplichting tot zelfredzaamheid tot uitdrukking werd gebracht, een calvinistische deugd, maar niet een die betrekking heeft op de verplichting om een financiële bijdrage te leveren 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, arbeid is essentieel om het systeem te kunnen bekostigen. Esping-Andersen 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-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.’ (Esping-Andersen, 1990, 28)

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 behoeften.

c. *Sociale rechten*

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

‘(...) from the right to modicum of economic welfare and security to the right to share to full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in society.’ (Marshall, 1950, 11)

Zowel voor Marshall als voor Beveridge heeft het sociaal burgerschap implicaties voor uitkeringen en voor werk. Dit toont het dualistische karakter van een universalistisch 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 dat 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 (Beveridge, 1942, 163): hoe meer mensen werken, hoe lager de bijdrage kan zijn. De overheid dient de werkgelegenheid dusdanig te stimuleren dat iedereen die in staat is om te werken ook in de gelegenheid gesteld wordt. 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 (Beveridge, 1942, 8). Wanneer de transitie van inactiviteit naar een arbeidsplaats lastig is, dient de overheid re-integratietrajecten aan te bieden (Beveridge, 1942, 58 en 162-163).

Het voorgaande illustreert dat de activeringsgedachte in de sociale zekerheid bepaalt geen nieuwigheid is. Die gedachte zat al diep ingesleten in het waardesysteem van de voorvaderen van het huidige sociale stelsel. Wel is er een verschil dat de nadruk niet ligt op de verantwoordelijkheid van het individu om werk te zoeken als tegenprestatie voor 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 in volwaardige deelneming van eenieder aan de samenleving; ze hebben betrekking op zowel inkomen als integratie.

3.3 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 aan 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, waar alle ouderen zonder aanzien des persoons op gelijke titel aanspraak op 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 universalistische doelstelling. Andere sociale risico's die kleven aan burgerschap in plaats van arbeid, zoals ziektekosten of kinderlast, zouden in het ideaaltypische beeld door een ingezetenenstelsel moeten worden gedekt. Waar het om gaat, is dat de regeling telkens een zo 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.

Conclusie: regelingen hebben een zo breed mogelijk personeel beschermingsgebied, dat houdt in alle ingezetenen of alle werkenden, tenzij het gaat om 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 poneren. 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 minder kansrijke 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.⁶

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.⁷

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

4. Hedendaags universalisme

4.1 Verwijzingen naar universalisme door de kennisinstituten

In de periode kort voorafgaand aan de financieel-economische crisis is sprake geweest van een plotselinge opleving van de aandacht voor de fundamenteën van de verzorgingsstaat, getuige de publicatie van meerdere rapporten (*De maat van de verzorgingsstaat* van de SCP, zie Wilderboer Schut, Vrooman & De Beer, 2000; *Vershil in de verzorgingsstaat* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), zie RMO, 2004; *Reinventing the Welfare State* van het CPB, zie De Mooij, 2006; *De verzorgingsstaat herwogen* van de WRR, zie WRR, 2006). Deze publicaties reflecteren vanuit verschillende perspectieven op deze fundamenteën, zoals de vraag of de verzorgingsstaat toegerust is op toekomstige ontwikkelingen (CPB, WRR), de constatering dat kwetsbare burgers niet de benodigde voorzieningen ontvangen (RMO), of een meer beschouwende analyse waarin de werking van het Nederlandse sociaaleconomische bestel wordt vergeleken met andere westerse landen (SCP).

Anders dan in de RMO- en WRR-rapporten wordt in de SCP- en CPB-publicaties een uitgebreide beschrijving van het (naoorlogse) universalisme gegeven. Het

SCP-rapport beschrijft verschillen tussen landen betreffende herverdeling, inkomensongelijkheid, armoede en sociale welvaart. Het rapport introduceert het universalisme als verwijzing naar een brede personele werking, maar de term wordt ook gebruikt als kenmerk van te vergelijken regelingen: enerzijds refererend aan de dekkingsgraad van een regeling (gering of universeel) en anderzijds aan de mate waarin een regeling verschillen tussen groepen burgers bevordert (duidelijk onderscheid of universalisme), passend bij de door ons geformuleerde stelselkenmerken van een brede personele werking en het ontbreken van middelentoetsing. In het CPB-rapport wordt bestudeerd hoe hervormingen in de verzorgingsstaat kunnen leiden tot meer investeringen in menselijk kapitaal die de arbeidsdeelname kunnen vergroten. Er worden drie mogelijke toekomstrichtingen beschreven. Naast de gerichte welvaartsstaat en de decentrale verzorgingsstaat is dat de universele verzorgingsstaat:

‘The universal welfare state provides generous welfare state provisions. To avoid severe distortions, complementary policies are intensified such as childcare subsidies, activation of the low-skilled and education subsidies. This further expands public spending, but these expenditures are geared towards participation. Universal income security and uniform public services mitigate poverty and ensure equal opportunities. Stringent rules, mandatory workfare and tough sanctions complement these provisions to maintain a high level of participation. The labour market becomes more flexible to better integrate outsiders.’

Het activeringsbeleid dat in deze beschrijving als onderdeel van de universele verzorgingsstaat wordt opgevoerd, bestaat uit strenge regels, tewerkstelling en zware sancties. Dit is een andere wederkerigheid dan de eerder beschreven solidaire wederkerigheid van het naoorlogse universalisme, die bovendien ongemakkelijk aanschuurt tegen de notie van gelijkwaardige inkomensbescherming op toereikend niveau. De recente trend van toenemende conditionaliteit, strenger sanctiebeleid en juridische drempels kan namelijk leiden tot allerlei gaten in het sociale vangnet (Vonk, 2015).

Expliciete aandacht voor het universalisme treffen we vervolgens ook nog aan in het meer recente CPB-rapport *Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartsstaat* (Euwals & Muselaers, 2016). Het CPB definieert de typologie van een universalistische verzorgingsstaat als volgt:

‘In deze welvaartsstaat worden regelingen op centraal niveau vastgesteld en ze gelden over het algemeen voor alle werkzame personen of werknemers. De drie functies [verzekeren, herverdelen, beschermen] worden alle bediend, waarbij er nadruk ligt op herverdelen. Om negatieve effecten op de werkgelegenheid en productiviteit te verminderen is er flankerend beleid gericht op activering: kinderopvang en scholing worden gesubsidieerd en er wordt ingezet op integratie van laaggeschoolden. Inkomenszekerheid wordt geboden door universele regelingen. De ontslagbescherming kan beperkt zijn om outsiders eenvoudiger te integreren. De uitkeringsniveaus en de publieke uitgaven zijn relatief hoog en worden gefinancierd uit belastingen.’

Hier ligt de focus dus op gelijkwaardige inkomensbescherming op toereikend niveau door inkomenszekerheid aan alle werkenden of werknemers te bieden, en op sociale rechten door het subsidiëren van kinderopvang en scholing en de integratie van laaggeschoolden. De beschrijving past in de door ons geïdentificeerde waarde- en stelselkenmerken.

In de door ons bestudeerde recente publicaties van het SCP wordt de term niet gebruikt. Ook bij de WRR is de term universalisme minder prominent aanwezig. In het rapport *Voor de zekerheid* (Kremer e.a., 2017a) wordt als onderdeel van een universalistisch klinkend model enkel gesproken over universele scholingsfondsen. Aannemelijk is dat hiermee alleen bedoeld wordt op de brede personele werkingssfeer. Wel wordt in een ander kader, dat van de aanpak van gezondheidsverschillen, in de beleidsbrief 'Van verschil naar potentieel', uitvoerig stilgestaan bij het proportioneel universalisme van Marmot:

[Proportioneel universalisme] houdt in dat het beleid universeel is en zich dus richt op alle burgers, maar wordt aangevuld met ondersteuning van bepaalde doelgroepen. De intensiteit van deze gerichte ondersteuning wordt bepaald door de mate van kwetsbaarheid van de doelgroep.'

Met universeel beleid wordt hier beleid bedoeld dat in principe gericht is op alle leden van de samenleving, maar waarbij extra ingezet kan worden op groepen met een grote achterstand. Aan dit kenmerk hebben we aandacht besteed in het kader van de waarde van gelijkwaardige inkomensbescherming op toereikend niveau (positieve discriminatie).

Opvallend is dat in geen van de bovenstaande rapporten aanknopingspunten te vinden zijn voor solidaire wederkerigheid als een kenmerk van de universalistische benadering.

4.2 De drie rapporten nader beschouwd

a. De Nederlandse welvaartsstaat

Euwals en Muselaers beschrijven in het CPB-rapport *Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartsstaat* (Euwals & Muselaers, 2016) de nieuwe onzekerheden op de arbeidsmarkt die voortkomen uit de technologische vooruitgang en globalisering. Technologische ontwikkelingen en globalisering leiden tot een hogere productiviteit, en daarmee meer welvaart, maar niet iedereen deelt in deze welvaart. Het toegenomen onderwijsniveau van een deel van de bevolking zorgt voor kansen voor deze groep, en het achterblijven van de laag- en middelbaar opgeleiden. Migratie kan de onzekerheid versterken, met name als migranten minder bescherming accepteren en daarmee de autochtone bevolking dwingt om ook minder bescherming te eisen. Dit komt vooral tot uiting door het gebruik van flexibele contracten. Het huidige stelsel biedt de groeiende groep werkenden met flexibele contracten minder sociale zekerheid dan werkenden met vaste contracten. De onzekerheid die hier uit voortkomt raakt vooral laag- en middelbaar opgeleiden.

De drie beleidsopties die het CPB beschrijft om met de onzekerheid om te gaan zijn: (1) het reguleren van flexibele arbeid (waardoor er minder gebruik van gemaakt zal worden), (2) het stimuleren van vaste contracten (waardoor eerder een vast contract aangeboden wordt), en (3) regelingen openstellen voor alle werkenden (waardoor het onderscheid tussen werkenden met een vast contract en die met een flexibel contract vervalt en beide groepen net zoveel zekerheid wordt geboden). Deze laatste beleidsrichting wordt in het CPB-rapport als de universele welvaartsstaat gelabeld. De beleidsrichting universele welvaartsstaat beoogt een brede personele werking van de sociale zekerheid. Het rapport stelt dat 'de gevolgen van de nieuwe onzekerheden kunnen (worden) beperkt (...) door werkzame personen meer rechten en middelen te geven om zich op de arbeidsmarkt te handhaven, ongeacht het type arbeidsrelatie'. De overheid neemt in dit geval de verantwoordelijkheid voor het bieden van verzekering over van de werkgevers (wanneer het vaste contracten betreft) en de werkenden (in het geval van zzp'ers). De brede werking kan worden bereikt door regelingen meer universeel te maken of door nieuwe regelingen te introduceren voor die groepen die nu geen sociale zekerheid hebben (S1). Het rapport laat zich niet uit over eventuele nadere voorwaarden, zoals een middelentoets (S2).

In het plan bestaat de geboden zekerheid niet alleen uit financiële bescherming, maar krijgen alle werkenden, inclusief flexibele arbeidskrachten en zelfstandigen, beschikking over scholing en begeleiding (S3). Investerings in scholing zouden met name interessant zijn voor de laagopgeleiden, waar dergelijke investeringen anders niet plaatsvinden. Er wordt ingezet op preventie van uitstroom en re-integratie van mensen zonder werk en mét een slechte arbeidsmarktpositie. Dit is niet zonder voorwaarden: 'ten behoeve van de activering kunnen ook de voorwaarden die aan uitkeringen verbonden zijn worden aangescherpt'.

In de vergelijking tussen de verschillende beleidsopties in het CPB-rapport wordt expliciet gemaakt dat er een keuze voorligt tussen een meer omvattend, universalistisch stelsel van sociale zekerheid vanuit het Rijk, waardoor bescherming aan kwetsbare groepen wordt geboden, en andere richtingen die dit niet als doel hebben (W1). In het rapport wordt gesteld dat het universalistisch stelsel vanwege de betaalbaarheid in moet zetten op re-integratie van kwetsbare groepen. Dit is een financieel argument. Het principe dat er geparticipeerd dient te worden om te kunnen profiteren, wordt hier niet benoemd (W2). Het perspectief van sociale rechten, dus in dit geval re-integratie of participatie als recht, blijft onbenoemd (W3).

b. Voor de zekerheid

Het WRR-rapport *Voor de zekerheid* (Kremer e.a., 2017a) bestudeert de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Voor de doeleinden van ons onderzoek hebben we alleen gekeken naar de overkoepelende bijdrage van Kremer, Went en Knottnerus (2017b). In dit rapport wordt enerzijds geconstateerd dat werk steeds belangrijker wordt en anderzijds dat arbeidscontracten steeds minder zekerheid geven. Eén op de vijf werkenden heeft een flexibele baan. Eén op de tien werkenden is zzp'er. Ook ontstaan er steeds meer hybridevormen van werk, zoals het verhuren van een deel van een huis, of een zzp'er die ook een vaste baan heeft.

Flexibilisering heeft meerdere oorzaken. Flexibiliteit biedt een deel van de werkenden de vrijheid en de autonomie die zij zoeken, maar vaker lijkt de oorzaak bij keuzes van de werkgevers te liggen. De mondiale concurrentie en technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat bedrijven zo wendbaar mogelijk willen kunnen zijn en liever met flexibele contracten werken. Dit wordt verder gestimuleerd door institutionele kenmerken in het Nederlandse stelsel: werkgevers hebben veel verplichtingen voor de sociale zekerheid, waardoor het financieel aantrekkelijk wordt om geen mensen in vaste dienst te hebben.

De onzekerheid die deze flexibiliteit met zich brengt, raakt een deel van de bevolking meer dan anderen. Zo zijn de armste zzp'ers armer dan de armste werknemers. Mensen met een tijdelijk contract zijn kwetsbaarder en hebben vaak een partner met een tijdelijk contract, waardoor deze kwetsbaarheid in stand blijft. Het ontbreken van financiële stabiliteit kan leiden tot uitstel en afstel van het krijgen van kinderen en heeft daarmee grote persoonlijke consequenties. Lage-ropgeleiden met flexibele contracten investeren nauwelijks in hun eigen ontwikkeling, waardoor ook op langere termijn de ontwikkeling achterblijft.

De WRR presenteert een aantal mogelijke oplossingen gericht op de arbeidsrelatie die kunnen zorgen voor een 'betere flexibiliteit', zoals nieuwe cao-afspraken. Daarnaast bieden Kremer e.a. twee opties om de sociale zekerheid beter te laten aansluiten bij de ontstane onzekerheden: (contractneutrale) sociale zekerheid voor alle werkenden en sociale zekerheid voor alle burgers.

Beide opties van de WRR gaan uit van een brede personele werking (S1). Met contractneutraal bedoelt de WRR dat alle werkenden dezelfde zekerheden kunnen opbouwen. Hierdoor vallen de verschillen tussen mensen met flexibele en die met vaste contracten weg. In het tweede geval gaat het om sociale zekerheid voor alle ingezetenen. Dit lijkt niet alleen een antwoord op het probleem van verschillende type contracten, maar het sluit ook aan bij het hybridiseren van werk en de toename aan fluide loopbanen: een zzp'er heeft morgen een vast contract en kiest er overmorgen voor om werk en zorg te combineren of af te wisselen.

In de contractvrije variant wordt geopperd om universele scholingsfondsen op te richten, of werkenden individuele scholingsrechten te geven (S3). In het geval dat het socialezekerheidsstelsel omgevormd wordt zodat alle burgers beschermd worden, kunnen volgens de WRR de sociale partners verantwoordelijk worden voor het leven lang leren. Hierdoor zou dit onderdeel alleen beschikbaar zijn voor werkenden met een vaste werkgever.

In de contractneutrale variant wordt aandacht besteed aan een transitievergoeding, waarvan ook werknemers met tijdelijke contracten zouden moeten kunnen profiteren, mits zij dit inzetten voor scholing. Scholing wordt met name van belang geacht voor de weinig geschoolden, maar zou mogelijk moeten zijn voor alle burgers (contractneutrale variant) of door alle werkgevers gestimuleerd moeten worden. In dit laatste geval is de link naar re-integratie lastiger te maken. Sociale zekerheid voor alle burgers betekent volgens het voorstel dat alle burgers verzekerd zijn tegen ziekte, arbeidsongeschiktheid, pensioen, zorgverlof en werkloosheid. Daarnaast wordt ervoor gepleit de bijstand te verhogen en te individualiseren, een opmerkelijk voorstel, dat overigens geen enkele toelichting bevat (S2, W1). Aan de waarden van solidaire wederkerigheid (W2) wordt geen aandacht

besteed, terwijl sociale rechten uitsluitend in verband worden gebracht met inkomens, maar niet met integratie (W3).

c. *Werkende armen*

In het SCP-rapport *Als werk weinig opbrengt* beschrijven Vrooman e.a. (2018) de groeiende groep arme werkenden. De groei wordt onder andere gewijd aan de economische crisis, de flexibilisering op de arbeidsmarkt en het omzetten van voltijd- in deeltijdbanen. Arme werkenden zijn vaak actief als zelfstandige, als deeltijder of als oproepkracht. Zij hebben hierdoor ofwel geen minimumloon, ofwel een beperkt aantal uren op jaarbasis.

Voor deze groep loont werk niet voldoende, terwijl zij als werkenden onzichtbaar zijn voor beleid als zij geen uitkering ontvangen, met name als zij geen kinderen hebben. Dientengevolge is het lastig om deze groep bescherming te bieden.

Het beleid zou zich niet alleen moeten richten op het verminderen van het aantal arme werkenden, maar ook op het verminderen van de kans op armoede. Hierbij noemt het SCP twee partijen: de Rijksoverheid en de gemeenten. Het politieke uitgangspunt van 'werken loont' kan bereikt worden door een adequaat minimuminkomen voor zelfstandigen en het stimuleren van arbeidsintensiteit. Gemeenten kunnen binnen hun verantwoordelijkheid voor het armoedebeleid investeren in arbeidsmiddelen en scholing (S3) (hierbij wordt niet verwezen naar het belang van solidaire wederkerigheid, W2). Zij zouden hun arbeidsbemiddeling en scholing niet alleen moeten openstellen voor bijstandsccliënten, maar ook voor andere groepen (S1). Op die manier krijgen arme werkenden meer mogelijkheden om hun situatie te verbeteren. Een eventuele middelentoets wordt hierbij niet expliciet genoemd (S2). Het SCP realiseert zich dat gemeenten geen (financiële) prikkel hebben om deze groepen bij hun activeringsinspanningen te betrekken. Het Rijk zou daarbij een rol kunnen spelen.

Andere zaken ter bestrijding van armoede, zoals fiscale maatregelen en ingrepen in de hoogte van uitkeringen, worden genoemd als verantwoordelijkheid van het Rijk, maar verder niet uitgewerkt (W1).

Hoe verhoudt het rapport zich nu tot onze kenmerken van het universalisme. Wat opvalt is dat de SCP op zoek is naar een verbreding van de doelgroep van het integratiebeleid; niet alleen uitkeringsgerechtigden, maar ook werkenden. Dit refereert aan sociale rechten (W3) en aan onze stelselkenmerken van een brede personele werking (S1) en ondersteuning bij integratie (S3), waarbij opvallend de aandacht voor scholing als instrument van integratie en sociale cohesie wordt genoemd. Dat laatste komt in de klassieke literatuur over het naoorlogse universalisme nog niet zo pregnanter naar voren.

4.3 *Evaluatie van de drie rapporten*

Zowel het CPB als de WRR benadrukt de twee klassieke functies van de sociale zekerheid: de waarborgfunctie en de re-integratiefunctie. Zowel het CPB als de WRR geeft hier binnen twee opties: sociale zekerheid voor alle werkenden en sociale zekerheid voor alle burgers. De eerste optie wordt door de WRR genoemd als een 'reparatie' van het huidige systeem, terwijl de tweede optie een 'radicale herziening' zou betekenen. Een deel van de gesignaleerde problemen is de onge-

lijke bescherming van zzp'ers en werknemers. In een contractneutrale variant zou deze verholpen zijn. Een ander probleem dat gesignaleerd wordt, is dat mensen vaker fluïde loopbanen hebben, waarbij zorg en arbeid afgewisseld of gecombineerd worden. In dat geval is een ingezetenenstelsel, waarbij het onderscheid tussen werkenden en niet-werkenden wegvalt, een oplossing. In geen van de opties wordt verwezen naar eventuele middelentoetsen. Het CPB wijst op de financiële consequenties van het ingezetenenstelsel: de hogere collectieve lasten kunnen zwaar drukken. Volgens het CPB moet dit probleem worden ondervangen door het aanscherpen van uitkeringsvoorwaarden, zodat mensen gestimuleerd worden weer aan het werk te gaan. Opvallend hierbij is dat alle rapporten ook aandacht besteden aan re-integratie, maar dat dit niet gekoppeld wordt aan de financiële houdbaarheid van het systeem.

De drie rapporten beschrijven het belang van integratie in de arbeidsmarkt en geven aan dat deze een brede personele werking zou moeten hebben. Het CPB en de WRR benoemen universele regelingen voor scholing en begeleiding en een transitievergoeding voor alle werknemers, dus ook tijdelijke werknemers. Het SCP stelt voor om scholing en arbeidsmiddeling open te stellen voor niet-bijstandsccliënten. Het CPB en het SCP leggen bij re-integratie de focus op de meest kwetsbare groepen, passend bij het idee van 'targeted universalism'. Het CPB stelt voor dat er ingezet wordt op re-integratie van mensen zonder werk en met een slechte arbeidsmarktpositie.

De drie rapporten zijn instrumenteel van aard. Voor zover ze een pleidooi voor universalisme bevatten, duidt het vooral op de door ons geïdentificeerde stelselkenmerken van een brede personele werkingssfeer en ondersteuning bij integratie. Toch is er – al dan niet incidenteel – een aantal intrinsieke waarden te herkennen. Het CPB-rapport beschrijft, zoals eerder verwoord, het universalistisch stelsel in termen van een gelijkwaardige inkomensbescherming. Het rapport noemt ook de hoge mate van bescherming en verzekering van werkenden die de beschreven beleidsoptie biedt. Het WRR-rapport geeft voor de 'basisverzorgingsstaat' aan dat de bijstand omhoog moet en geïndividualiseerd moet worden, hetgeen ongetwijfeld bijdraagt aan het bereiken van inkomensbescherming op toereikend niveau. Het SCP-rapport geeft aan dat arbeidsbemiddeling en scholing kunnen leiden tot integratie en sociale cohesie van met het beleid bereikte armen en geeft daarmee de essentie van sociale rechten aan. De toevoeging van het CPB-rapport dat ten behoeve van de betaalbaarheid voorwaarden aan uitkeringen aangescherpt kunnen worden, past niet binnen het door ons beschreven naoorlogse universalisme. Door ons is al eerder aangegeven dat deze vorm van conditionaliteit wezensvreemd is voor het universalistische gedachtegoed, voor zover het de waarde van een gelijkwaardig beschermingsniveau te veel ondermijnt.

5. Conclusie en discussie

De centrale vraag van dit artikel is of de door ons onderscheiden elementen van het vroeg-naoorlogse universalisme in het recente beleidsdebat te herkennen zijn. We hebben in deze verkennende studie drie rapporten van drie kennisinstituten,

de WRR, het CPB en het SCP, besproken. De drie rapporten geven een gelijksoortige schets van die problemen. Zij beschrijven het bestaan van kwetsbare groepen in de samenleving en hoe de tweedeling tussen de kwetsbare en niet-kwetsbare groepen is ontstaan. Zij tonen ook alle drie de grenzen van het bestaande socialezekerheidssysteem om de gevolgen hiervan op te vangen. Zo worden zzp'ers niet betrokken in de sociale verzekering, waardoor zij als groep niet financieel bijdragen, maar ook geen aanspraak kunnen maken. Ook al hebben niet alle zzp'ers deze bescherming nodig, een deel zzp'ers is zeer kwetsbaar en mist nu noodzakelijke bescherming. Het huidige stelsel biedt deze groep alleen in uiterste nood 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.

Alle drie rapporten gaan ervan uit dat de universalistische benadering een oplossing kan bieden voor de geschetste problemen. Zo komen we tot de conclusie dat het universalisme leeft. De pleidooien voor meer universalisme zijn echter niet systematisch onderbouwd, laat staan dat voorstellen voor universele oplossingen concreet zijn uitgewerkt.

Bij deze laatste observatie moet worden opgemerkt dat het doel van de adviezen uiteraard niet was gelegen in het uitwerken van allerlei universalistische denkbeelden. Dat verklaart waarschijnlijk ook de lichtvoetigheid waarmee adviesorganen met dergelijke denkbeelden omgaan. Maar wij kunnen wel enkele kanttekeningen plaatsen die kunnen dienen als opzet voor een grondigere analyse.

De eerste kanttekening betreft een reflectie ten aanzien van de normatieve uitgangspunten. De drie adviesorganen hebben alle tussen 2000 en 2006 rapporten gepubliceerd die de normatieve uitgangspunten ter discussie hebben gesteld. Zij hebben hiermee getoond aandacht te hebben voor de ideologie van de verzorgingsstaat. Deze reflectie is in de drie besproken rapporten in mindere mate of niet aanwezig. Alsof er niet wordt voortgebouwd op eerder ontwikkelde eigen inzichten. Als we inderdaad op een kruispunt staan van nieuwe oplossingsrichtingen voor ons stelsel, vanwege de getoonde urgentie van de tweedeling, zou meer reflectie op de normatieve uitgangspunten gewenst zijn.

De tweede kanttekening heeft betrekking op historische reflectie. Ook al worden in de adviezen de beleidsopties aan de hand van hedendaagse empirische veronderstellingen beschreven, er wordt niet verwezen naar ervaringen die met soortgelijke opties in het verleden zijn opgedaan. Zo zou de hele lacune in de arbeidsongeschiktheidsbescherming voor niet-werknemers zich niet hebben voorgedaan als de volksverzekeringen voor arbeidsongeschiktheid in de vorm van de AAW van 1976, een universalistische regeling pur sang, niet ter ziele was gegaan. Maar deze regeling werd afgeschaft en vervangen door de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, welke regelingen inmiddels ook alweer ter ziele zijn gegaan of drastisch uitgediept. Hoe is deze geschiedenis te verklaren en hoe kan worden voorkomen dat de kennelijke tekortkomingen die aan deze regelingen kleefden zich niet opnieuw gaan manifesteren? Een dergelijke aanpak zou goed passen in de

traditie van ‘evidence-based policy making’, maar de rapporten zwijgen hierover. Toch zal met de keuze voor nieuwe beleidsrichtingen rekening moeten worden gehouden met de lessen uit de geschiedenis.

De derde kanttekening, ten slotte, heeft betrekking op reflectie op alternatieve (universalistische) beschermingsvormen. Zo besteden de adviezen gaan aandacht aan het fenomeen van de inkomensafhankelijke toeslagen, zoals verenigd onder de paraplu van de AWIR. Dit lijkt een mineur punt, maar dat is het volgens ons niet. Deze regelingen zijn weliswaar middelengetoetst, maar in gematigde vorm waar ze inmiddels de meerderheid van de Nederlandse huishoudens bereiken en helpen met het bieden van adequate bescherming. Opmerkelijk is dat in 2004 de toenmalige RMO de inkomensafhankelijke toeslagen wel als uitgangspunt heeft genomen voor een architectuur van de toekomstige verzorgingsstaat. De RMO bepleitte een ‘volledig ontschot systeem van toeslagen’ voor buitengewone lasten in de sfeer van zorg, wonen, kinderopvang en studiekosten, waarin bestaande regelingen zoals de huursubsidie, de kinderopvang, de studiefinanciering en zelfs de bijstand moeten opgaan. Dit voorstel kan met zijn progressief universalistische trekken bijdragen aan het dichten van de nieuw ervaren kloof, maar biedt de adviesorganen kennelijk nu al geen inspiratie meer. Ook het uit 2013 daterende voorstel van de commissie-Van Dijkhuizen (Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2013) om een vereenvoudigd stelsel van een eenhuishoudentoeslag te realiseren, blijft in de besproken rapporten onbelicht. Toch moeten volgens ons de alternatieve mogelijkheden van een progressief universalistisch stelsel systematisch worden onderzocht.

Onze eindconclusie: door de ervaren tegenstellingen in de samenleving heeft het universalisme inderdaad aantrekkingskracht bij wijze van het begin van een gedachte. Maar het is nog een kasplantje met weliswaar historische wortels waarvan we nog moeten afwachten tot welk mooi gewas het zal uitgroeien. Als laatste wapenfeit bij het schrijven van dit artikel pleitte de Commissie regulering van werk, onder leiding van Borstlap, in de discussienota van 20 juni 2019 voor ‘een breed, universeel fundament voor inkomensbescherming van alle werkenden, ongeacht contractvorm’. Hiermee wordt de universaliteit als waarde omarmd, maar het is nog steeds in de sterren geschreven tot welke concrete stelselwijzigingen dit moet leiden.

Noten

- 1 Het SCP-rapport *Verschil in Nederland* (Vrooman, Gijsberts & Biekbouwer, 2014) geeft aan dat er geen sprake is van een harde tweedeling. Toch staan twee van de onderscheiden groepen – de ‘onzekere werkenden’ (14 procent) en het ‘precariaat’ (15 procent) – op afstand van de overige vier groepen – gevestigde bovenlaag (15 procent), de jongere kansrijken (13 procent), de werkende middengroep (27 procent) en de comfortabel gepensioneerden (17 procent) –, waardoor er volgens het SCP gesproken kan worden van een ‘zachte tweedeling’.
- 2 In *Hoe ongelijk is Nederland?* van de WRR (Kremer e.a., 2014) wordt gesproken van een groeiende ‘kloof’ tussen de onderste en bovenste 10 procent van de inkomensverde-

- ling. In *Gescheiden werelden* van het SCP en de WRR (Bovens, Dekker & Tiemeijer, 2014) wordt gesproken van een tweedeling, refererend aan twee onderscheiden ‘sociaal-culturele families’, de universalisten’ en de ‘particularisten’.
- 3 Zie bijvoorbeeld de evaluatie van de WRR 2013-2017: *Meer dan ooit nodig*.
 - 4 www.wrr.nl/over-de-wrr/adviesraden-in-nederland/overzicht-adviesraden, geraadpleegd op 11 maart 2019.
 - 5 De uitzondering is *Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartsstaat* van het CPB (Euwals & Muselaers, 2016), waarin het universalisme wel wordt toegelicht.
 - 6 In 2015 ontving 57 procent van alle 7,7 miljoen huishoudens in Nederland één of meer inkomensafhankelijke toeslagen.
 - 7 Zie ec.europa.eu (‘De 20 beginselen van de Europese pijler van sociale rechten’).

Literatuur

- Anttonen, A., Häikiö, L., & Stefánsson, K. (red.) (2013). *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Anttonen, A., & Sipilä, J. (2012). Universalism in the British and Scandinavian social policy debates. In: A. Anttonen, L. Häikiö & K. Stefánsson (red.), *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar, 16-41.
- Beveridge, W. (1942). *Social insurance and allied services: Report*. Londen: HMSO.
- Bovens, M., Dekker, P., & Tiemeijer, W. (red.) (2014). *Gescheiden werelden*. Den Haag: SCP/WRR.
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013). *Naar een activerender belastingstelsel* (eindrapport).
- Commissie regulering van werk (2019). *In wat voor land willen wij werken?* (discussienota).
- Commissie-Van Rhijn (1945). *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.
- CPB (2018). *Inclusieve globalisering*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Euwals, R., & Muselaers, N. (2016). *Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartsstaat* (CPB-achtergronddocument). Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Kremer, M., Bovens, M., Schrijvers, E., & Went, R. (red.) (2014). *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Kremer, M., Went, R., & Knottnerus, A. (red.) (2017a). *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Kremer, M., Went, R., & Knottnerus, A. (2017b). *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*. In: 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, 17-66.

- Leisering, L. (2018). *The global rise of social cash transfers. How States and International Organizations Constructed a New Instrument for Combating Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Marmot, M. (2010). *Fair Society Healthy Lives (The Marmot Review)*. Londen: University College London.
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: University Press.
- Marx, I. (2007). *A new social question?: On minimum protection in the postindustrial era*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- McGann, J.G. (2017). Think tanks, politics and the policy-making process: catalysts for ideas and action. In: M. Howlett & I. Muskherjee (red.), *Handbook of policy formulation*. Cheltenham: Elgar, 373-393.
- Mooij, R. de (2006). *Reinventing the Welfare State*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Nentjes, A., & Woerdman, E. (2012). Instrumentalisation of the public interest in social security: an economic perspective. In: G. Vonk & A. Tollenaar, *Social security as a public interest. A multidisciplinary inquiry into the foundations of the regulatory welfare state*. Antwerpen: Intersentia, 119-135.
- Noordam, F. (2003). De personele werkingssfeer van de Nederlandse sociale verzekering (1901-2001). In: J. Bregelman, A. Negelkerke, K. Boos, R. Doeschot & G. Vonk (red.), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*. Delft: Eburon, 19-35.
- RMO (2004). *Vershil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Roebroek, J.M., & Hertogh, M.W. (1998). *De beschavende invloed des tijds. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*. Den Haag: Vuga.
- Titmuss, R. (2001 [1955]). 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, 59-70.
- Titmuss, R. (2014 [1967]). Universalism versus selection. In: C. Pierson, F.G. Castles & I.K. Naumann (red.), *The Welfare state reader*. Cambridge: Polity Press, 38-45.
- Vonk, G.J. (2015). Kwetsbare verzorgingsstaat. Over juridische aspecten van ernstige armoede in Nederland. *Nederlands Juristenblad*, 90: 1280-1287.
- Vrooman, C. (2016). *Meedoen in onzekerheid. Verwachtingen over participatie en protectie*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Vrooman, C., Gijsberts, M., & Biekbouwer, J. (red.) (2014). *Vershil in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C., Josten, E., Hoff, S., Putman, L., & Wildeboer Schut, J.M. (2018). *Als werk weinig opbrengt. Werkenden armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wilderboer Schut, J.M., Vrooman, C., & Beer, P.T. de (2000). *De maat van de verzorgingsstaat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2018). *Meer dan ooit nodig (evaluatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2013-2017)*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.