

Tilburg University

De toekomst van de sociale zekerheid

Hirsch Ballin, Ernst; Jaspers, A.Ph.C.M.; Knottnerus, J.A.; Vinke, Harriet

Published in:

De toekomst van de sociale zekerheid

Publication date:

2021

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Hirsch Ballin, E., Jaspers, A. P. C. M., Knottnerus, J. A., & Vinke, H. (2021). De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving. In E. Hirsch Ballin, T. Jaspers, A. Knottnerus, & H. Vinke (Eds.), *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving* (pp. 17-55). Boom juridisch.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

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.

1 DE TOEKOMST VAN DE SOCIALE ZEKERHEID: DE MENSELIJKE MAAT IN EEN SOLIDAIRE SAMENLEVING

Inleidende beschouwing

*Ernst Hirsch Ballin, Teun Jaspers, André Knottnerus en Harriet Vinke**

1 AANLEIDING

De sociale zekerheid dient het welzijn en de gezondheid van de individuele mens, maar behoort ook tot de instituties die onmisbaar zijn om een samenleving bijeen te houden waarin mensen op vele, vaak in de loop van hun leven wisselende manieren sociaal en economisch hun plaats moeten vinden. De werking ervan is ondenkbaar zonder een goed georganiseerd collectief verband, gedragen door de hele samenleving. Ze behoort dan ook tot de manier waarop samenlevingen als Nederland en andere Europese staten zich hebben geconstitueerd. Daarmee doelen wij zowel op juridische als op sociaal-economische kenmerken.

Naar huidig inzicht is een goede werking van de sociale zekerheid in het belang van de gehele samenleving, niet alleen omdat deze bestaat uit individuen die allen behoefte hebben aan sociale zekerheid, maar ook omdat het goed functioneren van de samenleving afhangt van voldoende participatie en sociaaleconomische stabiliteit. Een solide sociaal vangnet stelt burgers in staat ook bij tegenslagen in werk en gezondheid te (blijven) participeren om hun talent, arbeidskracht en maatschappelijke inzet¹ niet duurzaam verloren te laten gaan.² Ook het blijven vervullen van hun rol als consument is van belang: de instandhouding

* Prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin, prof. dr. A.P.C.M. Jaspers, prof. dr. J.A. Knottnerus en dr. H. Vinke zijn respectievelijk voorzitter, voormalige leden van de Wetenschappelijke Raad en onderzoekscoördinator van Instituut Gak.

1 Brouwer en Van Ooijen, Van der Burg-Vermeulen, Van Ewijk, Oomens en Vossen behandelen in respectievelijk de hoofdstukken 2, 3, 4 en 13 het vitale belang van duurzame inzetbaarheid van werkenden en de mogelijkheden om deze te bevorderen.

2 Van der Burg-Vermeulen (hoofdstuk 3) analyseert de noodzaak van niet alleen klinisch maar ook maatschappelijk herstel, breed opgevat als behoud of herstel van het functioneren van mensen in hun eigen omgeving (privé, sociaal en werk). Koning (hoofdstuk 10) evalueert de alles bijeengenomen positieve impact van de ontwikkeling van de wettelijke regelingen inzake arbeidsongeschiktheid op de kans op werkbehoud.

van de koopkrachtige vraag draagt bij aan meer constante economische activiteiten. Bovendien moet de weg naar de arbeidsmarkt geëffend worden voor werknemers met bestaande aandoeningen die weinig kans hebben op een (vaste) baan. Dit alles draagt bij aan een sterke economie, breed sociaal welzijn en maatschappelijke veiligheid, in overeenstemming met de sociale grondrechten die nationaal, Europees en internationaal zijn verankerd. Een solide sociaal vangnet is van extra groot belang in tijden van crisis, als schokbestendige buffer om moeilijke tijden met zo min mogelijk menselijke en economische schade door te komen. Het sociale vangnet vergroot in ons land de veerkracht van werknemers en werkt daardoor tevens als een instrument voor arbeidsparticipatie, wat weer ten goede komt aan de maatschappelijke participatie in het algemeen.

In samenhang met de eraan gerelateerde terreinen van het arbeidsrecht en de sociale geneeskunde vormt de sociale zekerheid een complex systeem dat blootstaat aan interne en externe turbulenties. Hoewel solidariteit en bescherming van inkomenszekerheid bestendige richtinggevende principes zijn, is er al geruime tijd geen sprake meer van een stabiele institutionalisering. Het systeem oscilleert tussen drie normatieve referentiepunten: de verwachting dat werknemers en anderen zich collectief verzekeren, de verantwoordelijkheid van de overheid ingevolge sociale grondrechten, en een als Rijnlands stelsel bekend geworden gezamenlijke verantwoordelijkheid van sociale partners. Met de in dit maatschappelijk speelveld optredende mutaties en spanningen heeft E.P. (Bert) de Jong zich als beoefenaar van de wetenschap en de praktijk van het sociale recht en de sociale zekerheid een heel werkzaam leven lang beziggehouden. Zelf schreef hij bijvoorbeeld in de bundel ter gelegenheid van het afscheid van G.M.J. Veldkamp als hoogleraar, nu vierendertig jaar geleden, over de ups en downs van de verzekeringsgedachte in de Nederlandse sociale zekerheid.³ De door hem waargenomen dynamiek is zeer relevant gebleven. In de huidige discussie worden nog steeds argumenten aangevoerd die op de verzekeringsgedachte berusten, maar de toedeling en verdeling van verantwoordelijkheid daarvoor zijn aan grote veranderingen onderhevig.

In deze afscheidsbundel, een werk van vele handen, wordt de stand van zaken in deze discussie gezien en worden richtingen voor de toekomst van de sociale zekerheid verkend. Nagegaan wordt welke verdere veranderingen zich aftekenen – nog steeds binnen het krachtenveld van de drie genoemde normatieve referentiepunten – in de wetgeving, de institutionalisering van de uitvoering en werkwijzen daarbij. In diverse bijdragen worden

3 E.P. de Jong, 'De verzekeringsgedachte in de sociale zekerheid', in: F.A.J. van den Bosch & A.M. Dancot-Devriendt (red.), *Sociaal en zeker. Opstellen aangeboden aan Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp ter gelegenheid van zijn afscheid als buitengewoon hoogleraar aan de Katholieke Hogeschool Tilburg en bijzonder hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Leiden*, Deventer: Kluwer 1986, p. 65-79.

de ingrijpende transformaties geanalyseerd die de toekomst van de sociale zekerheid bepalen. Dit betreft bijvoorbeeld de verhouding tussen mens en machine in het arbeidsbestel en de verdringing van arbeidsovereenkomsten door opdrachten aan (quasi)zelfstandigen. Daarbovenop zijn de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte veranderingen in werken en verplaatsingspatronen gekomen, waarvan de reikwijdte en gevolgen op het moment van schrijven nog maar moeilijk kunnen worden ingeschat.

2 UITDAGINGEN

De verschillende hier genoemde ontwikkelingen, die in de bijdragen voor deze bundel uitgebreid aan de orde zullen komen, hebben het stelsel van sociale zekerheid ondoorzichtiger gemaakt. Dat doet de vraag rijzen of het stelsel opgewassen is tegen wat zich nu al voordoet en zich aan de horizon aandient. De aan verzekeringen eigen wederkerigheid wordt ondergraven zowel door aanspraken zonder voldoende dekking als door het zonder voldoende rechtvaardiging uitsluiten van aanspraken. Instabiliteit van de institutionele verankering ondermijnt enerzijds de verdeling van verantwoordelijkheid tussen werknemers en andere verzekerden en anderzijds die tussen overheid en sociale partners. Externe schokken zoals economische crises, internationale conflicten en pandemieën tasten het vermogen tot hervinden van verloren evenwichten verder aan. Dit maakt de vraag urgent hoe de toekomstbestendigheid van het stelsel van sociale zekerheid kan worden vergroot. Moet de tot nu toe gevolgde benadering van op de korte termijn gerichte aanpassingen, al zijn deze onontkoombaar, niet plaats maken voor een herbezinning op de grondslagen van het stelsel, de consistentie en de houdbaarheid ervan?

Daarbij zal ook de uitvoerbaarheid ervan moeten worden betrokken. Een apart punt van aandacht is dat het proces van regelgeving, gebaseerd op democratisch gelegitimeerde wetgeving, meer actoren kent. De toegenomen complexiteit van het stelsel is het gevolg van een dynamisch proces van politieke besluitvorming met rollen voor belangengroepen, uitvoerders,⁴ adviesorganen.

De twee functies van een stelsel van sociale zekerheid zijn inkomensbescherming en bevordering van arbeidsparticipatie. Van oudsher biedt het stelsel inkomensbescherming in geval van een sociaal risico, zoals ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid (in de

4 Waarbij niet alleen aan de uitvoeringsorganen van sociale zekerheid moet worden gedacht – UWV, SVB, gemeentelijke sociale diensten, re-integratiebedrijven – maar onder andere ook aan de Belastingdienst, wat pregnant naar voren komt in de zogenoemde toeslagenaffaire.

zin van geen inkomen vormend werk hebben).⁵ Hiernaast is de bevordering van arbeidsparticipatie het middel bij uitstek om in eigen inkomen te voorzien.⁶ Van deze twee functies heeft de tweede lange tijd een ondergeschikt bestaan geleid. Bij de opbouw van het stelsel na de Tweede Wereldoorlog ging het vooral om het borgen van inkomensbescherming. Bevordering van arbeidsparticipatie was met name gebaseerd op bestrijding van werkloosheid buiten de sociale zekerheid om. Met de invoering van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) in 1967 is die fase afgerond.⁷ Naast een nieuwe benadering van werkloosheidsbestrijding is mede vanuit de WAO in de loop van de jaren tachtig de tweede functie nieuw leven ingeblazen. De toevoeging van het adjectief ‘activerend’ aan arbeidsmarktbeleid illustreert dat.⁸ Vanaf de jaren negentig heeft de tweede functie een impuls gekregen met een prominenter instrumentele benadering van sociale zekerheid. Sociale zekerheid werd meer en meer gezien en breed ingezet als instrument van arbeidsmarktbeleid.⁹ Dat leidde ertoe dat de loondervingsfunctie, ofwel inkomensbescherming, aan belang inboette en van de vormgevers van het stelsel minder aandacht kreeg. Wet- en regelgeving en uitvoering gingen zich in toenemende mate richten op arbeidsparticipatie. Het motief van financierbaarheid van het stelsel heeft aan die koerswijziging extra bijgedragen.

Deze instrumentalisering van de sociale zekerheid vindt weliswaar rechtvaardiging in het in artikel 19, eerste lid, van onze Grondwet neergelegde beginsel van bevordering van werkgelegenheid, maar wanneer dit dominant wordt, doet het afbreuk aan het grondrecht dat in artikel 20 van de Grondwet wordt erkend, te weten de verplichting van de staat om te zorgen voor bestaanszekerheid van de bevolking en regels te stellen met betrekking tot aanspraken op sociale zekerheid. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bevat een vergelijkbare bepaling inzake recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen (art. 34 EU Handvest).

5 Inkomensderving die verband houdt met ouderdom moet daartoe ook gerekend worden, van oudsher vallend onder de ‘volksverzekering’.

6 Lange tijd vielen zelfstandigen niet binnen het stelsel – uiteraard behalve ouderdomsuitkering (AOW) – omdat zij geacht werden ‘voor eigen rekening en risico’ actief te zijn en inkomen te genereren.

7 De werkloosheidsregeling werd ook uitgebreid. In 1965 kwam er een aparte regeling voor langere werkloosheid, de WWV, zij het op een lager uitkeringsniveau dan de WW. Een heel nieuwe regeling was dat niet. Sinds 1965 was er als vangnet de bijstand.

8 WRR, *Activerend Arbeidsmarktbeleid*, WRR Rapport 1987/33, 's-Gravenhage 1987. In 1977 had de WRR zich al eerder gebogen over het arbeidsmarktbeleid, maar het stond toen nog in het teken van werkloosheidsbestrijding, al baarde ook het hoge langdurige ziekteverzuim (ofwel verzuim als gevolg van arbeidsongeschiktheid) de Raad zorgen. WRR, *Maken wij er werk van. Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven*, WRR Rapport 1977/13, 's-Gravenhage 1977.

9 SCP, *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, SCP Rapport, Den Haag 2005. Zie ook J. de Koning, ‘Vorm boven inhoud: het actief arbeidsmarktbeleid in de afgelopen dertig jaar’, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2010, nr. 4, p. 380-396.

Het gaat hier uiteindelijk om maatvoering en evenwichtigheid in de realisering van de genoemde twee functies. Een grotere nadruk op arbeidsparticipatie als leidraad voor arbeidsmarktbeleid is onontkoombaar, gelet op ontwikkelingen van met name de laatste twintig jaar, waaronder flexibilisering gepaard gaande met diversificatie van vormen van werken.¹⁰ Ook ‘vergrijzing’ en individualisering met een accentuering van de ‘eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid’ van de burger spelen hierbij een rol. De arbeidsmarkt is mede daardoor ingrijpend veranderd. Ook de invloed van ‘Brussel’ heeft gevolgen gehad, onder meer via het Europees Monetair Stelsel. Het beginsel van gelijke behandeling van alle werknemers dat in de Europese verdragen en wetgeving is neergelegd, heeft de speelruimte van de nationale wetgever ingeperkt waar het gaat om het zelf bepalen van de rechten en plichten met betrekking tot arbeid en sociale zekerheid.

Hoe zwaar en groot de opgave is om het stelsel in stand te houden en er concreet vorm en inhoud aan te geven, blijkt ook uit het recente eindrapport van de Commissie regulering van werk (commissie-Borstlap). De opdracht aan de commissie betrof met name de ‘regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties teneinde die beter aan te laten sluiten bij de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voor zover voorzienbaar) de toekomst’.¹¹ De sociale zekerheid werd weliswaar niet uitdrukkelijk in de opdracht genoemd, maar de commissie kon er vanwege de vervlechting van beide terreinen niet helemaal omheen. De commissie heeft zich beperkt tot het aanreiken van een vijftal bouwstenen. Uitgangspunt in het rapport lijkt te zijn dat sociale zekerheid eerst en vooral een arbeidsmarktinstrument is. Zij wordt in de sleutel van bevordering van arbeidsparticipatie gezet. De functie inkomensbescherming komt alleen bij de arbeidsongeschiktheid ter sprake, mede in verband met een voorziening voor zelfstandigen zonder personeel (zzp’ers).¹²

Wanneer de nadruk gelegd wordt op arbeidsmarktbeleid en inkomensbescherming op de tweede plaats komt, kan dat leiden tot een aantasting van de essentialia van ons stelsel. De vereiste volle aandacht voor arbeidsmarktbeleid met daarbinnen oog voor de menselijke factor in het stelsel – in de vorm van meer maatwerk en eigen verantwoordelijkheid, waardoor ingespeeld kan worden op de toenemende diversiteit van wensen en noden in de moderne samenleving – mag er niet toe leiden dat erkende grondrechten op dit vlak en beginselen die aan het stelsel ten grondslag liggen, zoals gelijke behandeling en solidariteit, ondergeschikt worden gemaakt of ondergesneeuwd raken.

10 De opkomst van de platformeconomie is een recente ontwikkeling op dit terrein.

11 Art. 3 Instellingsregeling Commissie regulering van werk 7 november 2018, 2018-0000179085. A.R. Houweling, ‘Commissie Regulering van Werk (commissie-Borstlap): iemand moet hardop zeggen wat we niet willen horen (maar stiekem allang wisten)’, in: *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2020, afl. 2.

12 F.J.L. Pennings, ‘Commissie-Borstlap en de sociale zekerheid’, *TRA* 2020/53, p. 11-17.

Het onderhoud en gelijktijdig de vernieuwing van het stelsel van sociale zekerheid moeten nog beginnen. Dit roept de vraag op of ons stelsel (als onderdeel van het systeem van sociale markteconomie en sociale rechtsstaat) daadwerkelijk zal kunnen blijven voorzien in de toekomstige behoefte aan sociale zekerheid.¹³ De versturende werking van de COVID-19-crisis heeft deze vraag een extra urgentie gegeven. De vraag van de toekomstbestendigheid van het stelsel staat centraal in deze bundel: hoe robuust is ons stelsel? Is ombouw nodig? En zo ja, langs welke lijnen en principes?

In een viertal paragrafen zal daarop worden ingegaan. Paragraaf 3 gaat over een aantal ontwikkelingen die de vraag naar de robuustheid en toekomstbestendigheid van het stelsel van sociale zekerheid opwerpen. In paragraaf 4 komt het vraagstuk van regelgeving aan de orde: welke vragen rijzen hierbij om ook in de toekomst tot werkbare en effectieve oplossingen te komen, en wat is de rol van verschillende actoren? Paragraaf 5 besteedt aandacht aan de complexe verhouding tussen individu- en situatiegericht maatwerk en maatschappelijke solidariteit, en in paragraaf 6 komt de constitutionele verankering van sociale zekerheid ter sprake; deze behoort immers tot de kenmerken van de politieke en maatschappelijke orde. In paragraaf 7 volgt de slotbeschouwing van dit inleidende hoofdstuk.

3 OP WEG NAAR EEN HOUBBARE VERDERE ONTWIKKELING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

3.1 *Technologische ontwikkelingen en sociale zekerheid*

Katalysator van veranderingen zijn in de eerste plaats de technologische ontwikkelingen die zich met name de afgelopen jaren ongekend snel hebben voltrokken (zie ook de bijdrage van Goos en Salomons in deze bundel). Technologisering kan ertoe leiden dat taken veranderen en banen verdwijnen. Tegelijkertijd ontstaan er ook nieuwe banen.¹⁴ Van Vliet en Van Doorn (hoofdstuk 15) wijzen er in hun bijdrage op dat technologische vooruitgang vooral leidt tot het verdwijnen van routine-intensieve banen binnen productielijnen. Deze banen worden met name vervuld door middelbaar opgeleiden; de technologisering heeft dus consequenties voor hun werkgelegenheid. De vraag naar praktisch geschoolden en mensen met een HO/WO-achtergrond is door de nieuwe technologieën juist toegenomen.

13 Zie de toelichting bij de Instellingsregeling Commissie regulering van werk, met verwijzingen naar de diverse studies en rapporten.

14 WRR, *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*, WRR-verkenning 2015, nr. 31.

De nieuwe technologieën brengen op deze wijze een (weliswaar in de tijd iets afnemende) baanpolarisatie teweeg.

Er zijn meer (arbeidsmarkt)data dan ooit beschikbaar. Informatie is breed en goedkoop beschikbaar, met voordelen voor zowel werkgevers als werknemers. Ook kunnen er met deze informatie specifieke aanbevelingen worden gedaan en kan het leiden tot goedkopere, betere en snellere matches op de arbeidsmarkt. Toch brengen deze data en daarmee werkende voorspellende algoritmen ook risico's met zich mee. Daarbij moet gedacht worden aan bevooroordeelde werking en bedreiging van de privacy. Ook de digitalisering van dienstverlening van grote publieke organisaties als het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de gemeenten wat o.a. de bijstandverlening betreft, en ook de Belastingdienst inzake het toeslagensysteem en de premieheffing, mag in deze context niet ongenoemd blijven. Enerzijds biedt de digitalisering grote voordelen. Ze maakt de dienstverlening efficiënt (in tijd) en ook de kans dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, wordt in ieder geval in theorie erdoor vergroot. Daartegenover staat dat de menselijke maat naar de achtergrond kan verdwijnen. De hiervoor genoemde mogelijke consequenties voor de privacy en ook het optreden van bias mogen niet worden veronachtzaamd. Ook veronderstelt digitalisering dat iedereen over voldoende digitale vaardigheden beschikt om toegang te vinden tot deze dienstverlening, hetgeen in de praktijk juist bij kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt niet het geval is. Daarop wijst de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met nadruk.¹⁵ Tevens geeft de WRR aan dat inzetten op complementariteit cruciaal is.¹⁶ De samenwerking tussen mens en machine, zowel bij de ontwikkeling van toepassingen als bij de implementatie ervan, is essentieel.

3.2 *Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving*

Een tweede ontwikkeling die zich in de afgelopen periode heeft voltrokken, is de omslag van de verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving, een ontwikkeling met een constitutionele impact waarop we verderop terug zullen komen. Meer dan voorheen wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers om in hun eigen inkomen te voorzien door middel van betaald werk. De overheid ondersteunt alleen de mensen die dat echt nodig hebben. Bij dat streven past een andere verhouding tussen de rollen en verantwoordelijkheden van overheid, burgers en bedrijven.¹⁷ Oomens en Vossen laten in hun bijdrage aan deze bundel zien dat burgers slechts beperkte, met name indirecte en

15 WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR-rapport 2017, nr. 97.

16 WRR, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR-rapport 2020, nr. 102.

17 *Kamerstukken II 2011/12*, 33065, nr. 3 p. 1.

formeel georganiseerde mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op hun eigen sociale zekerheid, in het bijzonder op de terreinen van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Hierbij kan gedacht worden aan de hen vertegenwoordigende organen als de Sociaal-Economische Raad (SER), de vakbonden en binnen bedrijven de ondernemingsraden of de personeelsvertegenwoordiging. In het zogenoemde ‘activeringsparadigma’ wordt ervan uitgegaan dat mensen zelf in staat zijn tot het vinden van betaald werk. Pas wanneer dat niet lukt, kan men (tijdelijk) een beroep doen op de sociale zekerheid. Oomens en Vossen (hoofdstuk 13) durven de stelling aan dat er binnen het huidige stelsel van sociale zekerheid sprake lijkt te zijn van een democratisch gebrek. Hiermee bedoelen zij dat meer rekening gehouden moet worden met de verschillen in denk- en doe-vermogen van burgers.¹⁸ Ook zouden ervaringen van werkzoekenden en hun perspectief op dienstverlening een centrale plek moeten krijgen. Meer in het algemeen zou meer democratische participatie leiden tot productievere, innovatievere en duurzamere organisaties, een hogere arbeidsmarktparticipatie en minder economische ongelijkheid.

3.3 *Decentralisering*

De decentralisaties in het sociaal domein hangen samen met de hiervoor geschetste ontwikkeling van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. Beoogd werd om de nabijheid van bestuur, professionals en burgers te vergroten.¹⁹ Hierbij wordt nabijheid beschouwd als bijdrage aan kwaliteit en efficiëntie. Er is sprake van een verschuiving van passieve naar actieve solidariteit en daarmee een verschuiving van nationale, anonieme solidariteit naar lokale, persoonlijke solidariteit waarbij mensen daadwerkelijk met elkaar in contact staan.

Daarbij neemt de notie van zelfredzaamheid een centrale plaats in. Wanneer mensen in toenemende mate voor zichzelf moeten zorgen en minder snel om hulp kunnen vragen bij professionals, neemt het beroep op de verzorgingsstaat af en is de sociale zekerheid er alleen voor degenen die deze ‘echt’ nodig hebben. Duyvendak en Tonkens noemen dit ‘deservingness’. Verondersteld wordt dat iedere burger toegerust is met een sociaal vangnet en voldoende geletterd is om op te komen voor zijn rechten en gebruik te maken van het gedecentraliseerde aanbod. Duyvendak en Tonkens (in Bredewold e.a. 2019) bepleiten ruimte te bieden aan een ander principe dan waarop de decentralisatiegedachte en de participatiesamenleving nu gestoeld zijn, namelijk de werking van ‘civiele logica’. Deze civiele logica organiseert solidariteit met vreemden. Deze staat tegenover de huiselijke logica, waarin solidariteit met bekenden centraal staat. Ze vereist collectieve organisatie

18 WRR-rapport 2017, nr. 97.

19 F. Bredewold e.a., *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt* (verschenen als jaarboek van het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken), 2019.

om de gevolgen van noodlot en toeval en daarmee ongelijkheid in te perken. Er kunnen op deze manier collectieve, anonieme en activerende voorzieningen ontwikkeld worden die burgers uit verschillende sociale klassen, culturele en etnische achtergronden als lotsverbondenen erkennen.

In relatie tot het door Duyvendak en Tonkens terecht benadrukte belang van collectieve organisatie en het inperken van ongelijkheid dient gewezen te worden op de vijfjaars evaluatie van de decentralisatie-operatie door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2020).²⁰ Daarin werd geconstateerd dat de resultaten achterblijven bij wat van decentralisaties werd verwacht. Zo blijkt de deelname van mensen met een beperking aan de samenleving niet toegenomen, en zijn de kansen op werk voor mensen met een arbeidsbeperking nauwelijks verbeterd. Volgens het SCP waren verwachtingen van het nieuwe beleid over de zelfredzaamheid van mensen en een zorgzamere samenleving te hoog gespannen, iets waarvoor in het verleden al werd gewaarschuwd.²¹ Een heroriëntatie op de ingezette beleidskoers lijkt dus onontkoombaar en urgent.

3.4 *Flexibilisering van werk*

De arbeidsmarkt is zodanig veranderd dat steeds minder werkenden een vast contract hebben.²² Er zijn veel verschillende vormen van flexibel werk, zoals werk van tijdelijke aard (waaronder uitzendwerk, *payroll* en *contracting*), maar ook zzp'ers vallen hieronder.²³ Werkenden met flexibel werk hebben minder inkomenszekerheid doordat ze vaker werkzoekend of werkloos zijn. Dit geldt in mindere mate voor de categorie in-opdracht-werkenden die zelf voor flex kiezen en vaak een goed inkomen hebben. De meer kwetsbare flexibel werkenden werken vaak onder slechtere arbeidsomstandigheden en werkgevers investeren minder in opleidingen voor flexwerkers (zie Oomens en Vossen in hoofdstuk 13 in deze bundel).

Een mogelijke verklaring voor de toename van flexkrachten kan gevonden worden in de concurrentie onder kwetsbaren op de arbeidsmarkt, mede veroorzaakt door een afname

20 M. Kromhout, P. van Echtelt & P. Feijten, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2020.

21 E. Hirsch Ballin, 'Participatiesamenleving en overheidsbeleid. Inleiding 15 november 2013', in: Jaarverslag 2013, Instituut GaK, Hilversum 2014.

22 CPB, *De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata*, 2016.

23 De opkomst van platformwerk heeft een nieuwe groep van zzp'ers gecreëerd: platformwerkers. WRR, *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, WRR verkenning 2017, nr. 36; *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.

van de werkgelegenheid van middelbaar opgeleiden. Deze afname is op haar beurt veroorzaakt door globalisering en technologisering. De concurrentie vindt volgens Van Vliet en Van Doorn (hoofdstuk 15) niet alleen op loonkosten plaats, maar ook op type arbeidscontract. Het tij van deze nadelige ontwikkeling kan volgens hen op een aantal wijzen gekeerd worden, zoals het verkleinen of wegnemen van de financiële prikkel om voor een flexibele contractvorm te kiezen. De veronderstelling daarbij is echter wel dat mensen in de positie verkeren om te kunnen kiezen. Voor sommigen is het flexibele werk de enige mogelijkheid. Hiernaast pleiten Van Vliet en Van Doorn ervoor om de fiscale voordelen van zzp'ers te laten vervallen. Een tweede lijn Van Vliet en Van Doorn noemen, is het beperken van het aantal contractvormen in het arbeidsrecht. Wel zal er dan meer inzicht moeten komen in de werkgelegenheidseffecten wanneer het moeilijker wordt om voor een flexibele contractvorm te kiezen.

De concurrentie op de arbeidsmarkt wordt ook gevoeld op het niveau van werk waarvoor een vakopleiding nodig is. Dit is het gevolg van internationale, met name Europese concurrentie door (grensoverschrijdend) dienstenverkeer in de Europese Unie (EU) (bijv. transport en bouwvak). Dit draagt bij aan het veelbesproken proces van verdringing vanuit de interne markt. Daarnaast wordt de concurrentie gestimuleerd door globalisering die verplaatsing van productieprocessen met zich mee kan brengen. Dat doet grote aantallen banen vervallen, waarmee de concurrentie rondom de beschikbare banen toeneemt.

De Stichting van de Arbeid heeft het kabinet geadviseerd om zzp'ers te verplichten zich te laten verzekeren tegen langdurige arbeidsongeschiktheid.²⁴ De uitkering zou maximaal € 1650 bruto per maand moeten bedragen. De premie voor de standaardverzekering is (indicatief) 8% van het inkomen en aftrekbaar. De uitkering kent een eigenrisicoperiode van 52 weken, met een keuzemogelijkheid om dit aan te passen naar 26 of 104 weken. De verzekering loopt tot het bereiken van de AOW-leeftijd. Zelfstandigen kunnen zelf kiezen of ze zich bovenop deze standaardverzekering nog aanvullend willen verzekeren. Het ligt in de bedoeling dat de toegankelijkheid van de bovenwettelijke aanvullingen in overleg met de sector verbeterd wordt. De verzekering wordt uitgevoerd door het UWV en de Belastingdienst is verantwoordelijk voor de premie-inning.

Het is echter de vraag of de voorgestelde regeling beantwoordt aan de wensen die onder zzp'ers leven. Er zijn reeds tekenen dat de voorgestelde regeling om uiteenlopende redenen niet aantrekkelijk wordt gevonden. Feitelijk betekent een dergelijke regeling voor arbeidsongeschiktheid een reëcollectivering van de het stelsel voor niet-werknemers.

24 Stichting van de Arbeid, *Keuze voor zekerheid: zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid*, 2020.

Eenzelfde ontwikkeling, naar recollectivisering, valt waar te nemen op het terrein van pensioenen. Zzp'ers bouwen niet verplicht een pensioen op in de tweede pijler. Hierdoor bouwen zij gemiddeld genomen minder pensioen op dan werknemers. In zijn bijdrage in deze bundel laat Goudswaard in hoofdstuk 6 zien dat er twee opties denkbaar zijn: een scenario waarin er een pensioenregeling komt in de tweede pijler specifiek voor zzp'ers, en een scenario waarin er een pensioenregeling komt voor alle werkenden, zowel werknemers als zelfstandigen.

3.5 *Demografische ontwikkelingen: vergrijzing en langer doorwerken*

Dat onze bevolking ontgroent en vergrijst, is bekend, al wordt dit door immigratie gematigd. De vergrijzing van de beroepsbevolking maakt dat de druk op het socialezekerheidsstelsel is toegenomen. Om deze druk te verminderen zijn verschillende maatregelen genomen, zoals geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd, afschaffing van het vroegpensioen, versoering van de arbeidsongeschiktheidsregelingen en beperking van de WW-duur. Inmiddels is de arbeidsparticipatiegraad van 55- tot 65-jarigen gestegen van 45% in 2006 naar 70% in 2019. Ook de gemiddelde pensioenleeftijd is gestegen met vier jaar. In 2018 waren werknemers gemiddeld 65 jaar bij pensionering.

Toch lijken de genomen maatregelen niet voor iedereen op dezelfde wijze uit de pakken. Brouwer en Van Oijen (hoofdstuk 2) laten in hun bijdrage zien dat vooral werkenden met een lager inkomen of opleidingsniveau moeite hebben om door te werken tot de AOW-leeftijd. Er is met name sprake van een verhoogde WIA-instroom (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) van lager opgeleiden. Zij zien een oplossing in de mogelijkheid voor werknemers om drie jaar eerder met pensioen te gaan. Belangrijker nog is dat de overheid zou moeten blijven inzetten op het stimuleren van werkgevers om meer te investeren in duurzame inzetbaarheid van werknemers gedurende het werklevens. Daarnaast is het monitoren van gezondheid en gezond gedrag een belangrijke randvoorwaarde voor het langer doorwerken.

3.6 *De gevolgen van de COVID-19-pandemie*

De recente coronacrisis is de laatste grote ontwikkeling die duidelijk maakt dat de sociale zekerheid van vooral de meest kwetsbaren op de arbeidsmarkt fragiel is. Veel flexkrachten zijn hun baan kwijtgeraakt en werkgevers zijn minder bereid om de mensen die wat verder van de arbeidsmarkt af staan, een kans te bieden. Een rapport van het CPB onderstreept deze tendens: mensen met de grootste kans om hun werk te verliezen door de coronacrisis, hebben daarenboven vaak weinig ander huishoudinkomen of spaargeld om op terug te

vallen.²⁵ In de gevarenzone zitten vooral mensen zonder vast contract in sectoren waar het aantal vacatures sterk is gedaald, zoals de horeca of detailhandel. Van Vliet en Van Doorn onderstrepen in deze bundel dat de afgenomen werkgelegenheid door het coronavirus de kwetsbare positie van flexibel werkenden nog eens benadrukt. Daarnaast wijst Goudswaard (hoofdstuk 6) op het risico dat de pensioenopbouw door zzp'ers als gevolg van de coronacrisis verder zal verslechteren.

Ook zal de coronacrisis naar verwachting vooral grote gevolgen hebben voor mensen met gezondheidsproblemen. Juist voor hen is het belangrijk dat het werk aangepast kan worden aan de gezondheidsproblemen en beperkingen. Vermoedelijk zullen werkgevers minder bereid zijn om werkenden met een beperking aan te nemen of in dienst te houden.²⁶

Er zijn nieuwe onevenwichtigheden ontstaan waardoor er sprake is van een toenemende sociale onzekerheid. Vrooman laat in zijn bijdrage in hoofdstuk 17 zien dat de sociale bescherming in ons land reeds in de periode tussen 1980 en 2015 is afgenomen, waarbij het stelsel minder ruimhartig en meer selectief is geworden. Op basis van zijn analyse schetst hij vier mogelijke scenario's, waarbij hij een selectief minustelsel vanuit een historisch perspectief het meest waarschijnlijk acht. Dit kan ertoe leiden dat de armoede onder uitkeringsgerechtigden maar ook onder werkenden toeneemt, samengaan met een afnemend uitkeringsvolume en dalende uitgaven. Een neveneffect kan zijn dat voldoende fondsvorming door premiebijdragen uitblijft, wat een aantasting van het stelsel kan veroorzaken.

Door de genoemde ontwikkelingen komen de collectiviteit en solidariteit in de sociale zekerheid onder druk te staan. Dit vraagt om een heroriëntatie en visie op een nieuw systeem van sociale zekerheid. Hiertoe worden in een aantal studies reeds contouren geschetst. De Commissie regulering van werk komt tot de conclusie dat er fundamentele wijzigingen nodig zijn waar het gaat om de regels rondom werk.²⁷ Om dit te bereiken stelt de commissie een vijftal bouwstenen voor. Ten eerste moet interne wendbaarheid worden bevorderd en moet externe flexibiliteit worden afgeremd. Op de tweede plaats moet er een overzichtelijker stelsel van contractvormen gecreëerd worden, want er is een wildgroei aan contractvormen ontstaan. Het zou voor alle werkgevers en werkenden duidelijk moeten zijn welk type contract hoort bij welk type werk. Een derde bouwsteen is dat alle werkenden in staat gesteld moeten worden om zich te ontwikkelen en te (blijven) leren. Zo zou iedereen bij

25 CPB, *Crisis op de arbeidsmarkt: wie zitten er in de gevarenzone*, 2020.

26 Hiernaar wordt onderzoek gedaan door dr. M. Huysmans: 'Vergroten van de kans op werk(behoud) van mensen met een arbeidsbeperking – in tijden van de Covid-19 recessie en toekomstige recessies', Amsterdam: UMC; zie ook SCP, *Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen. Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*, 9 juli 2020, m.n. p. 12 en 19.

27 Eindrapport Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.

geboorte een gelijk individueel ontwikkelbudget moeten krijgen. Een vierde bouwsteen is dat er zorggedragen dient te worden voor fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden. Zo zou arbeid lager en meer gelijk belast moeten worden. Zelfstandigen zouden ook premie moeten gaan betalen voor een algemene basisverzekering tegen arbeidsongeschiktheid. Deze basisverzekering voor iedereen kan in lijn met de systematiek van de volksverzekeringen worden aangevuld met regelingen die wettelijk, in cao-verband of op individueel niveau worden geregeld. Tot slot moet er een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid bewerkstelligd worden. Er moet meer geïnvesteerd worden in maatwerk en individuele begeleiding van mensen aan wie het zelf niet lukt weer aan de slag te gaan. Hier zien we dat de eerder geschetste ontwikkeling van individualisering wordt doorvertaald in het gewenste nieuwe arbeidsmarktbeleid. De commissie pleit voor een veelomvattende maatschappelijke alliantie om te komen tot een breed gedragen herontwerp voor de regels rondom werk. De regering zou de regie moeten nemen bij het toewerken naar een dergelijke brede maatschappelijke alliantie. Zoals eerder aangegeven betreft het advies van de commissie slechts bouwstenen. De concrete uitwerking dient nog plaats te vinden.

3.7 *Nieuwe vormen van solidariteit*

De geconstateerde veranderingen vragen om nieuwe vormen van solidariteit. De door Tonkens genoemde, aan Boltanski en Thevenot ontleende civiele logica biedt mogelijk handvatten. Om recht te doen aan de wensen van uitkeringsgerechtigden is er meer burgerparticipatie nodig. Ervaringen en wensen van burgers verdienen een centrale plek in de (uitvoering van) de sociale zekerheid. De vraag is dan ook of het huidige stelsel van sociale zekerheid moet worden aangepast voor de groepen met de grootste onzekerheden (flexwerkers, zzp'ers enz.) of dat gekozen wordt voor een grondige herziening van het gehele stelsel. Van Lieshout²⁸ stelde in 2016 de vraag of het stelsel van sociale zekerheid nog wel past in deze wereld en of het stelsel nog wel brengt wat het belooft: sociale zekerheid. Hij kwam met drie mogelijke oplossingsrichtingen: radicale antwoorden, verdergaande individualisering of een universeel, ontwikkelingsgericht en inclusief stelsel. In de eerste richting wordt ervan uitgegaan dat het niet langer wenselijk is dat er een economie is waarin het grootste deel van de mensen gedurende het grootste deel van de tijd werkzaam is bij een werkgever die een contract voor langere tijd aanbiedt. In dit verband wordt ook de mogelijkheid van een basisinkomen genoemd. In de tweede richting worden verzekeringen ingeruild voor individuele spaarsystemen. In de derde richting blijft het systeem in zijn

28 P. van Lieshout (red.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016.

kern behouden, maar wordt de vormgeving op drie manieren vergaand gemoderniseerd: socialezekerheidsrechten worden universeel, ontwikkeling en scholing worden centraal gesteld en tot slot worden instrumenten voor re-integratie herzien. Inmiddels is het een aantal jaren later en is het wellicht mogelijk iets meer te zeggen over de destijds geschetste oplossingsrichtingen. De bouwstenen van de Commissie regulering van werk lijken te wijzen in de derde richting: een alomvattend ontwikkelingsgericht stelsel.

4 SOCIALE ZEKERHEID IN DE TOEKOMST: DILEMMA'S EN UITDAGINGEN VOOR DE REGELGEVING

Sociale zekerheid en arbeid waren en zijn nog steeds nauw met elkaar verbonden. Die band is in de loop der tijd echter wel veranderd door de toenemende nadruk op de bevordering van werkgelegenheid. Traditioneel is de centrale functie van sociale zekerheid het bieden van inkomensbescherming ingeval inkomen uit arbeid niet meer of onvoldoende verzekerd is, de eerste van de twee functies die wij in de tweede paragraaf onderscheidden. Verzekering van inkomen uit arbeid betekent dat de arrangementen gericht en ingericht zijn op arbeid in een afhankelijkheidsrelatie, dat wil zeggen op werknemers. Mensen die als zelfstandigen in hun inkomen voorzien, werden en worden door de werknemersregelingen niet 'gedekt'. Een uitzondering vormt de Algemene Ouderdomswet (AOW), ook wel als een soort staatspensioen aangeduid, die sinds haar invoering in 1956 gebonden wordt aan ingezetenschap.

Met de dynamische veranderingen op het terrein van arbeid die zich de laatste twintig jaar voordoen, is ook het stelsel van sociale zekerheid in een stroomversnelling geraakt. Waren de wijzigingen op het terrein van ziekte en arbeidsongeschiktheid in de jaren negentig van de vorige eeuw,²⁹ waaraan de naam van Flip Buurmeijer als voorzitter van een parlementaire enquêtecommissie verbonden is,³⁰ nog correcties binnen het systeem onder het adagium 'werk maken van arbeidsongeschiktheid',³¹ sinds de eeuwwisseling zijn het de veranderingen in aard en modaliteiten van werken die het systeem onder druk zetten én dwingen tot aanpassing. Allerlei vormen van flexwerk en de transitie naar werken als zelfstandige, geheel uit eigen keuze of onder zekere dwang, roepen de vraag op of het stelsel nog wel voldoet en past in de huidige economie en samenleving. De politiek en dus ook de wetgever

29 Zie de bijdrage van Heerma van Voss (hoofdstuk 8).

30 Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, *Kamerstukken II* 1992/93, 22730, nrs. 7-8.

31 Koning (hoofdstuk 10) laat in zijn bijdrage zien dat de problematiek in essentie een zeker 'bestendig' karakter heeft, al is de verschijningsvorm wat veranderd.

moet zich gaan herbezinnen op de functie van het stelsel en op de inrichting ervan, zoals geschetst in paragraaf 2.

Nu is van de regelgever(s) altijd al gevraagd snel en adequaat te reageren op veranderingen in het veld, maar de laatste twee decennia is de snelheid van de veranderingen zo toegenomen dat van de regelgever(s) snel om passende antwoorden wordt gevraagd die vaak een kortetermijnperspectief laten zien. De dynamiek van de veranderingsprocessen in het veld van werken maakt die taak bepaald niet eenvoudig. Het grote, mooie design van sociale verzekering waaraan we in vroegere tijden gewend zijn geraakt,³² heeft plaatsgemaakt voor een stelsel dat een flexibeler en zelfs volatiel karakter heeft. Nieuwe situaties vragen om een snelle reactie van de regelgever. Tegelijkertijd dwingen mogelijke consequenties van snelle verandering van regels tot voorzichtigheid, in elk geval uit kostenoverwegingen of om precedentwerking te voorkomen. Ook vaak divergerende politieke wensen, die soms plotseling opkomen, zetten het regelgevingsproces onder druk. Een recent voorbeeld hiervan is de 'toeslagenaffaire'.³³ De praktijk van 'reactie'-wetgeving genereert nog een ander gevolg: mogelijke aantasting van de rechtsbescherming van de burger die in de wirwar van steeds veranderende regelgeving en toepassing ervan de weg kwijtraakt.

Deze ontwikkelingen staan niet op zichzelf. De regelgever ziet zich ook nog voor andere uitdagingen gesteld. Er bestaat in ons stelsel een hoge mate van complementariteit van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regulering van arbeid en sociale zekerheid én tussenvormen daarvan. Deze ontwikkeling doet zich overigens niet alleen in ons land voor. Een deel van de sociale zekerheid is naar de private sfeer overgeheveld onder behoud van een publieke functie. Daarmee is een hybride stelsel van rechten en verplichtingen ontstaan, deels bestuurd op basis van privaatrechtelijke regels en deels vanuit publiekrechtelijke sfeer, waarbij soms ook een combinatie privaat-publiek voorkomt. Deze laatste waren geïntroduceerd in de regelingen bij ziekte en gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en in recente tijden zijn daar compensatieregelingen bij ontslag – die in het nieuwe ontslagrecht met grote precisie zijn vastgelegd – bijgekomen.³⁴ Zij raken direct aan de publiekrechtelijk vastgelegde socialezekerheidsarrangementen en vice versa. Rechten en plichten – voor werkgever en werknemer – uit het private arbeidsrecht houden direct verband met rechten en plichten in het socialezekerheidsstelsel. Consistent regelgeven

32 Tot in de jaren negentig van de vorige eeuw waren er wel aanpassingen van het stelsel maar een ingrijpende verandering van opzet en grondslagen vond er niet plaats. Zie J. Berghman & A.F. Nagelkerke, 'Een tweede eeuw sociale zekerheid. Sociale integratie in de 21^{ste} eeuw', in: J. Berghman e.a., *Honderd Jaar Sociale Zekerheid in Nederland*, Delft: Eburon 2003, p. 9-16.

33 In zijn bijdrage gaat Vonk (hoofdstuk 16) hier uitgebreid op in.

34 Dat is in feite ook gebeurd in de zorgverzekeringwet van 2007.

wordt er niet gemakkelijker op. Daarbovenop kunnen sociale partners nog eigen regelingen ontwerpen, die via cao's algemeen verbindende kracht krijgen.

Daarmee wordt een andere eigenschap van ons stelsel aangeroerd: de rol van sociale partners, niet alleen in de beleidsvoorbereiding en -vorming, maar ook in regelgeving. Deze vergroot uiteraard de complexiteit, maar heeft ook voordelen zoals de mogelijkheid van meer maatwerk. De vraag is wel ten voordele van wie dit werkt. Dat zou de nationale wetgever er wel toe moeten aanzetten om zich er rekenschap van te geven wat hij wil overlaten of eventueel overdoen aan werkgevers en werknemers en welk deel van de regie hij daarmee wil prijsgeven. Ook zal vooraf moeten worden ingecalculeerd wat de gevolgen daarvan zijn in termen van arrangementen en hoe een en ander in consistente en voorspelbare regelgeving neer te leggen. De frequente zogenoemde reparatiewetgeving, die de al een tijd in zwang is, vormt een pregnant voorbeeld van reactie op onvoorziene en ongewenste gevolgen. Het laat zich raden dat daarmee de rechtsbescherming van burgers in het geding kan zijn.

Ten slotte is de zeggenschap van de nationale wetgever beperkt door de regelgeving vanuit de Europese Unie. De invloed vanuit de Europese Unie is overigens niet beperkt tot Europese wetgeving. Daarnaast ontwikkelt de EU beleid in de vorm van *soft law*-instrumenten, zoals aanbevelingen voor onder en tussen lidstaten gecoördineerd beleid. Deze *soft law*-instrumenten mogen dan geen harde juridisch bindende kracht hebben en kunnen slechts effectief worden bij de aanpassing van nationale stelsels (Van Meerten, Wouters en Van Zanden in hoofdstuk 11 en Schoukens in hoofdstuk 14 wijzen daar in hun bijdragen op), maar effect hebben zij wel.³⁵ De introductie van het Europees semester-systeem in 2010 met zijn instrumenten op financieel en economisch én sociaal terrein heeft daaraan een slinger gegeven.³⁶ Op het gebied van regelgeving zijn het niet alleen, soms direct werkende, verdragsbepalingen maar ook verordeningen en richtlijnen. Voorbeelden daarvan zijn de regeling van vrij verkeer van personen, met name van werknemers, en regelingen van het vrij verkeer van diensten, die beide rechtstreeks de arbeidsmarkt en daar geldende regelingen raken, ook en met name op het terrein van sociale zekerheid. Ook EU-richtlijnen beïnvloeden de regelgeving, waarvan de richtlijnen die het beginsel van gelijke behandeling vastleggen, de meest ingrijpende zijn. Dan gaat het niet alleen om de bekende gronden

35 Zie over *soft law* in het Europese (en internationale) sociaal recht: M. Antonio Garcia-Munoz Alhambra, B. ter Haar & A. Kun, 'Soft on the Inside, Hard on the Outside: An Analysis of the Legal Nature of New Forms of International Labour Law', *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2011, nr. 4, p. 337-363.

36 P. Coenen, A.W. Heringa, H.T. Nguyen & S. Wolf, *Europees Semester* (Montesquieu Instituut Policy Papers nr. 6), 2015. F. Costamagna, 'National social spaces as adjustment variables in the EMU: A critical legal appraisal', *European Law Journal* 2018, p. 163 e.v.

van directe en indirecte discriminatie maar ook om onderwerpen als arbeidstijden, veiligheid en gezondheid op het werk en uitzendwerk. Evenmin mag vergeten worden dat ook het Europese mededingingsrecht zijn invloed kan doen gelden, met name op de uitvoeringsorganisatie op het terrein van sociale zekerheid, maar ook op de gezondheidszorg voor zover die met socialezekerheidsarrangementen in verband staat. Ten slotte hebben grondrechten zoals die in het EU Handvest van de grondrechten zijn vastgelegd, hun uitwerking op ons stelsel. Vooral de dynamiserende werking die van dit alles uitgaat, lijkt aan kracht te winnen. Overzien we deze ontwikkelingen dan kunnen hieruit met betrekking tot regelgeving en regeltoepassing een paar belangrijke dilemma's en uitdagingen gedestilleerd worden.

4.1 *Regulering van arbeidsrelaties, ofwel regulering van de markt van arbeid*

Inzake de regulering van de sociale zekerheid heeft de overheid een centrale rol te vervullen, zo is de overtuiging in elk geval sinds de Tweede Wereldoorlog: Heerma van Voss en Vrooman wijzen daarop. Het eerste en voornaamste doel was het wettelijk bieden van inkomenszekerheid als inkomen uit zelf verrichte arbeid ontbrak, later uitgebreid met voorzieningen als er sprake was van onvoldoende inkomen uit arbeid. Dit was de eerste van de twee hierboven in paragraaf 2 onderscheiden functies. Traditioneel zijn de voorzieningen voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid gericht op ondersteuning van de werknemer. De wetgever op het terrein van sociale zekerheid liet zich niet direct in met de arbeidsrelatie. Dat was het terrein van het private arbeidsrecht aangevuld met publiekrechtelijke regelingen voor arbeidsomstandigheden. Dat betekende niet dat socialezekerheidsregelingen niet ook werden ontworpen en ingericht om terugkeer naar arbeid te bevorderen of – met sancties – te verplichten.³⁷ In die zin raakte sociale zekerheid ook aan regulering van arbeidsrelaties. Dat mocht impliciet ook invloed hebben op het functioneren van de arbeidsmarkt – het onderwerp van de tweede hierboven omschreven functie – maar was geen expliciete doelstelling.

Tussen deze twee functies bestaat wel een relatie. Al sinds midden jaren negentig van de vorige eeuw ligt de nadruk meer op het bieden en bevorderen van werk als bron van bestaanszekerheid, met adagia als '*Werk, werk en nog eens werk*' (onder het 'paarse' kabinet-

37 Zie J. Van Steenberge, S. Klosse & L. De Leede, *Preventie: een solide basis voor sociale zekerheid?*, Antwerpen: Maklu 1994; en F.M. Noordam, 'Prothesen en scheerzeep. Honderd jaar re-integratie en activering', in: A.Ph.C.M. Jaspers, F. Noordam, W.J.H. van Oorschot & F. Pennings (red.), *De gemeenschap is aansprakelijk. Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, Lelystad: Vermande 2001, p. 129-146.

Kok I)³⁸ en ‘*van werk naar werk*’ (regeerakkoord 2012³⁹): niet primair en zeker niet alleen het bieden van een uitkering, maar begeleiden of liever teruggeleiden naar werk. Sociale zekerheid moet in functie (komen te) staan van werk. Het bieden van bestaanszekerheid wordt beter verzekerd door het verrichten van arbeid – naar vermogen – dan door het verstrekken van uitkeringen, dat wel een belangrijk middel bleef. Het stelsel moet zelfstandigheid en zelfredzaamheid bevorderen. Daarmee wordt de band met de regulering van arbeidsrelaties verstevigd – arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht raken steeds meer verknoot – maar ook worden de regelingen, in combinatie met arbeidsrechtelijke regelingen, ingezet op de werking en de regulering van de arbeidsmarkt. Dit werd en wordt mede ingegeven uit financieel-economische overwegingen. Hiermee ontstaat een meerlagig en dus gecompliceerd stelsel van regelgeving. Meerlagig in meerdere opzichten: meer actoren op verschillende niveaus, zoals sociale partners en lagere overheden al dan niet in combinatie met uitvoeringsorganen die op het private terrein (uitzendbureaus bijvoorbeeld) en het publieke terrein (UWV en sociale diensten) opereren.

De grote uitdaging voor de wetgever is het ontwerpen van een min of meer sluitende regeling voor de toegenomen variëteit van werkcontractsvormen. Van Vliet en Van Doorn (hoofdstuk 15) en Keune (hoofdstuk 9) laten zien welke gevolgen deze variëteit heeft teweeggebracht. In het bijzonder vragen zij aandacht voor de toenemende baanpolarisatie en ongelijkheid die met name optreedt van het middensegment naar en binnen het laagstbetaalde segment van de arbeidsmarkt. De inventiviteit van het bedrijfsleven stelt de overheid op de proef met betrekking tot *personal scope* van regelingen. De gegeven diversiteit van werk- en arbeidsvormen roept voor de wetgever de vraag op welke van deze vormen onder welke regeling moeten en/of kunnen worden gebracht. De wetgever moet telkens keuzes maken welke personen wel onder een beschermend regime vallen en welke niet. En dat zijn keuzes die politiek worden gestuurd en een compromiskarakter dragen, hetgeen de consistentie van de regelgeving veelal niet bevordert. Onder ogen moet worden gezien of het voor een deel van de populatie ongeregeld moet blijven en dus vrijgelaten voor het treffen van eigen regelingen van privaatrechtelijke aard, dan wel dat de groep geschaard moet worden onder algemene regels die voor werknemers gelden. Behalve dilemma’s en onzekerheid of deze politiek haar doel ook feitelijk bereikt, rijst de vraag of de wetgever erin slaagt om de arbeidsmarkt ook effectief te reguleren. Daarbij moet worden bedacht dat de wetgever in de regel in de positie verkeert te moeten reageren op feitelijke

38 In 1996 kwam het zogenoemde *Flexakkoord* tot stand, ook wel het ‘keukentafelakkoord’ genoemd, gebaseerd op een unaniem akkoord van sociale partners.

39 Aan de basis daarvan lag het Sociaal Akkoord 2013 van sociale partners en kabinet (Rutte II). Zie I. Borgehouts-van de Pas, ‘Werkloosheidspreventie in Nederland’, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2016, nr. 3, p. 284-301; en WRR, *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, WRR-rapport 2017, nr. 36.

ontwikkelingen. Dat levert in elk geval een veelheid van regels op die toegesneden moeten zijn op de concrete arbeidsvorm. Zo heeft de wetgever voor flex-contracten een complex systeem van regels ontworpen die een zekere regulering van dit segment van de arbeidsmarkt aanbrengt, zij het dat sluiptwegen niet uitgesloten (blijken te) kunnen worden. Daarnaast of daarboven kunnen sociale partners nadere regelingen in cao's vastleggen waardoor de complexiteit nog verder toeneemt. De uitzendwereld heeft van die mogelijkheid bijvoorbeeld dankbaar gebruikgemaakt.⁴⁰ Hoe complex en moeilijk het reguleren van de 'markt' van zelfstandigen, met name de groep zzp'ers, is, laat dat zien.

De Commissie regulering van werk kiest (zoals reeds aangegeven) niet voor een blauwdruk, maar reikt een aantal bouwstenen aan voor verdere uitwerking in regelgeving die een zekere toekomstbestendigheid kan bouwen. De commissie pleit voor het ontwerpen van een overzichtelijker stelsel van contractvormen. De contractvorm, zo brengt zij naar voren, blijft relevant voor de rechten en plichten van werkenden en werkgevers. De inhoud van het werk moet de keuze voor de contractvorm bepalen. Zijn de contouren hiervoor getekend, de uitwerking moet nog beginnen. Een ander voorbeeld van de complexiteit van het ontwerpen van regelingen is een nieuw pensioenstelsel waarbij een voorziening voor zelfstandigen, met name de zzp'er, moet worden gecreëerd. Hoe actueel en illustratief voor de toekomstbestendigheid van ons socialezekerheidsstelsel deze thematiek is, wordt gedemonstreerd in verschillende bijdragen in deze bundel. Goudswaard (hoofdstuk 6) reikt een aantal alternatieven aan om dit 'beter' te regelen. Van Ewijk (hoofdstuk 4) pleit voor een heroverweging van het financieringssysteem. Nijman (hoofdstuk 12) vraagt of pensioenzekerheid als uitgangspunt wel houdbaar is. De articulatie van een veelheid van groepsbelangen die niet gefilterd worden door landelijk overkoepelende organisaties, maakt het ontwerpen van zulke regelingen moeilijk. De eerdergenoemde complementariteit van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regulering compliceert deze operatie verder.

Dit alles roept vragen op over regievoering, het toekennen en formuleren van bevoegdheden en het laten aansluiten daarvan op elkaar, met als speciaal vraagstuk dat samenwerkende organen deels met privaatrechtelijke instrumenten en deels binnen het publiekrechtelijke domein werken. Welk recht is van toepassing? Welke rechter is bevoegd? De rechtsbescherming van de burger kan daardoor in het gedrang komen: 'in welk bos moet men zijn?' En ten slotte is er een rol voor de werkgever die bij de realisering van het beleid dat in recht is neergelegd, cruciaal is. Daarbij moet in gedachten gehouden worden dat deze niet direct bij het vormgevingsproces betrokken is. 'Wortel en stok' zijn in die situaties vaak de gekozen instrumenten van sturing. Voorts zal bij de vormgeving rekenschap moeten

40 Door een zwakke positie van vakbonden in die wereld ontbrak nagenoeg een countervailing power.

worden gegeven van het veelal tijdelijke karakter van regelingen, wat enerzijds flexibiliteit biedt maar tegelijkertijd ook onzekerheid en inefficiëntie oproept.

4.2 *De rol van – gelegitimeerde? – mederegelgevers*

Dat maatschappelijke groeperingen een belangrijke rol kunnen spelen in het wetgevingsproces, ook formeel, past in de Nederlandse traditie; dus niet alleen in beleidsvoorbereiding en beleidsvorming. Zij nemen dan de rol van mederegelgever op zich. Op de rol van sociale partners is al gewezen. Hierbij komt de vraag op of en zo ja, in welke mate maatschappelijke organisaties een voldoende representatief karakter hebben en gelegitimeerd zijn om namens (een groep) mensen bindende arrangementen op te leggen. Oomens en Vossen (hoofdstuk 13) stellen terecht het mogelijk *democratisch gebrek* aan de orde: een vraag die zich ook in groter verband voordoet, zoals van de Europese Unie nogal eens is gezegd. De maatschappelijke organisaties zijn gewoonlijk georganiseerd op basis van belangen van personen of groepen die zij vertegenwoordigen. Ook als we ons beperken tot het sociale terrein, zien we een toename van belangengroepen, hetgeen samenhangt met de grotere variëteit en diversiteit van arbeidsrelaties. Omdat regelgeving gericht is op grote groepen van personen en instanties en die groepen divers van aard zijn geworden en opkomen voor meer uiteenlopende belangen, wordt de traditionele rol van mederegelgever van de ‘klassieke’ vertegenwoordigers van het bedrijfsleven geproblematiseerd. Er treedt niet alleen een ‘proliferatie’ van organisaties op, maar ook het aantal organisaties neemt sterk toe. De vroeger vanzelfsprekende representativiteit verdwijnt. Groter wordende groepen van ‘werkenden’ zijn óf niet óf veel minder vertegenwoordigd in die organisaties. Zij hebben vaker hun eigen vertegenwoordigingsorganen, hetzij in meer permanent verband dan wel op ad-hocbasis.

Dat maakt de keuze wie meepraat en meeregelt ingewikkeld. Een regeling wie dat wel doet en wie niet, met andere woorden een representativiteitscriterium, bestaat niet, althans niet op dit terrein van sociale regelgeving door de maatschappelijke organisaties, te weten werkgevers en werknemers.⁴¹ Keune (hoofdstuk 9) wijst erop dat de representativiteit met betrekking tot bepaalde groepen werkenden te wensen overlaat. Het wordt gewoonlijk aan het betreffende veld zelf overgelaten te besluiten welke groepering al dan niet tot het overleg, tot de onderhandelingen worden toegelaten. Doet de overheid mee, dan bepaalt de overheid in de regel wie meepraat. Het belang van organisaties kan groot zijn en een

41 Een uitzondering vormt de SER waar de wijze van vertegenwoordiging tot op zekere hoogte is vastgelegd, zij het niet voor eeuwig. Het milieu vraagt bijvoorbeeld al langer om vertegenwoordiging, maar zij heeft in de Raad zelf (nog) geen vorm gekregen. Commissies van de SER betrekken andere maatschappelijke organisaties wel in hun advieswerk.

gang naar de rechter om ‘meepraten’ af te dwingen is niet denkbeeldig.⁴² Op het terrein van collectieve onderhandelingen van sociale partners is er een lange traditie, maar ook op dit terrein komt de rechter eraan te pas om de samenstelling van het overlegorgaan nader vast te stellen.⁴³

Omdat en voor zover regelgeving algemene werking heeft, is deelname aan het proces van belang. Dan vraagt deelname om legitimiteit van de organisaties die immers als mede-regelgevers acteren. Voor de overheid heeft dit wat weg van een spagaat: enerzijds wordt ernaar gestreefd meer rekening te houden met diversiteit en een daarop beter afgestemde regelgeving, en anderzijds wordt de gelegitimeerde vertegenwoordigingsmacht door de ontwikkeling van proliferatie ter discussie gesteld, ook uit een oogpunt van efficiëntie en effectiviteit. Opnieuw zijn de recente discussies rond de pensioenen en een overzichtelijk systeem van contractvormen daarvan treffende voorbeelden. Een oplossing op basis van deskundigheid en dus niet of slechts in beperkte mate op basis van vertegenwoordiging wint aan aantrekkelijkheid. Maar dit staat dan weer haaks op de ontwikkeling van het creëren van voldoende draagvlak, een aspect waarvoor de SER in een recent advies aandacht vraagt.⁴⁴ Deze problematiek wordt treffend geïllustreerd in deze coronatijd waar de regering, gegeven de consequenties van de virologische en epidemiologische adviezen van de deskundigen in het Outbreak Management Team (OMT), met sociale partners uitgebreid overlegt over sociale maatregelen ter ondersteuning van werkgevers, werknemers, zelfstandige ondernemers (vooral zzp’ers) en flexibele arbeidskrachten.⁴⁵ Met Oomens en Vossen (hoofdstuk 13) kan men zich afvragen of zulke systemen van regelgeving uit democratisch oogpunt toekomstbestendig zijn.

In andere sectoren van de samenleving bestaat eveneens een lange traditie van het betrekken van allerlei organen en instituties in de beleidsvorming, maar ook in de regulering van het functioneren van die sector of delen ervan. Opmerkelijk is dat het vraagstuk van de representativiteit daar niet altijd lijkt te spelen. De medische zorg bijvoorbeeld is professioneel stevig geordend in de vorm van enkele landelijke koepels – met een zeer hoge

42 Het – typisch Nederlandse – privaatrechtelijke anker van de ‘onrechtmatige daad’ (art. 6:162 BW) geeft daarvoor de juridische grondslag.

43 Er is een hele reeks van rechterlijke uitspraken over dit onderwerp, zie A. Jaspers, ‘Representativiteit: representeren of vertegenwoordigen?’, *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2008, afl. 1, p. 4-42 en N. Jansen, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

44 Zie SER, *Verbreding draagvlak cao-afspraken*, SER-advies 13/03 (augustus 2013).

45 In een drietal pakketten zijn in het ‘georganiseerd overleg’ van werkgevers, werknemers en overheid, concrete sociale steunmaatregelen afgesproken onder de benamingen NOW 1, 2 en 3 (voor werkgevers en werknemers), TOZO 1, 2 en 3 voor vooral zzp’ers en TOFA voor flexibele arbeidskrachten. Opmerkelijk is ook dat andere gedragsregels zoals ‘social distancing’ niet via overheidsregelgeving maar via persconferenties en de publieke media zijn ‘uitgevaardigd’. Zij gelden ook voor het bedrijfsleven.

organisatiegraad en sterk overlappende ledenbestanden – waarin de verschillende disciplines zijn ondergebracht en die gezamenlijk zowel inhoudelijke als vertegenwoordigende rollen vervullen. Daaronder vallen ook regelgevende bevoegdheden (gedragsregels, professionele richtlijnen, ethische richtlijnen). Het optreden van deze koepels heeft kenmerken van professioneel gezag en is dus niet onderworpen aan concurrentie. Een conclusie en daarmee een uitdaging kan zijn dat de overheid meer en meer moet gaan optreden in de rol van regie- en procesvoerder. De ervaringen in de huidige coronacrisis lijken in die richting te wijzen.

4.3 *Algemene versus gerichte regelgeving*

Een evenmin nieuw thema is de vraag of regelgeving algemeen moet zijn of meer gericht op groepen en situaties. Hoewel in het recht een voorkeur bestaat voor algemeen geldende regelingen waarbij met min of meer ‘vage’ of ‘open’ normen ruimte wordt geschapen voor meer ‘maatwerk’, lijkt de toenemende verscheidenheid in de samenleving de andere kant op te wijzen. Moeten voor onderscheiden situaties, omstandigheden en personen niet verschillende voorzieningen worden getroffen waarbij de voorwaarden ervoor ook gaan verschillen? Ofwel, staan politiek en regelgever niet voor een keuze? Onderzoek lijkt uit te wijzen dat algemene regels tot gevolg kunnen hebben dat de ‘verkeerde’ personen van regelingen gebruikmaken, dus personen voor wie de regeling niet bedoeld is, terwijl groepen burgers voor wie de regelingen bestemd zijn, ‘de weg vaak niet weten’ en er daardoor niet of verkeerd gebruik van maken.⁴⁶ De toeslagenaffaire is opnieuw een saillant voorbeeld, maar zeker niet het enige.⁴⁷ Vonk (hoofdstuk 16) stelt dit expliciet aan de orde. Het risico ontstaat van ongelijke behandeling, althans van een gevoel dat er niet gelijk behandeld wordt, hetgeen het systeem kan ondergraven. Een terecht opkomende vraag kan zijn of de eerder ingezette en breed ondersteunde tendens van deregulering niet onder- of afgebroken moet worden, gegeven de huidige ontwikkelingen.

Aan de andere kant mag niet worden vergeten dat gedetailleerde regelgeving een veelheid aan regels genereert met het risico dat er altijd weer vergelijkbare situaties zijn – of worden gecreëerd – waardoor de burger óf buiten óf onbedoeld binnen de regeling valt. De al eerder ter sprake gekomen ‘oplossing’ van reparatiewetgeving lijkt eveneens twee gezichten

46 In hun bijdrage schetsen Brouwer en Van Ooijen (hoofdstuk 2) de ontwikkeling van gebruik van de verschillende sociale regelingen over de laatste bijna vijftien jaren in functie van herverdeling en de vraag van gelijkheid en ongelijkheid. Zij geven geen cijfers over de hier gesignaleerde problematiek.

47 Een uitgebreid onderzoek naar het niet-gebruik van de inkomensondersteunende toeslagen is gedaan door SEO Economisch Onderzoek: C. Tempelman, A. Houkes & J. Prins, *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*, Amsterdam: SEO 2011/31.

te hebben. Het maakt het systeem meer adaptief, waardoor er beter en sneller rekening kan worden gehouden met niet voorziene en ongewenste ontwikkelingen in het veld. Tegelijkertijd wordt het systeem diffuser, ondoorzichtiger, met een toenemend gevaar van inconsistenties. Het wordt naar verwachting moeilijker te handhaven, al was het maar door de toename van regelingen. Misbruik of oneigenlijk gebruik kan eveneens op de loer liggen. De consequentie ervan zal zijn dat de rol van de rechter belangrijker wordt om corrigerend op te treden onder andere door toepassing van het rechtvaardigheidsbeginsel.

4.4 *De rechter als rechtsvormer én als beschermer van de burger*

Een belangrijk element voor de te maken afwegingen welke kant de regelgeving op zou moeten en kunnen gaan, is een bezinning op de rol van de rechter. De ene route – gedetailleerdere regelgeving – zal de rechter, naar afgaand op het verleden mag worden aangenomen, sturen in de richting van het hanteren van rechtvaardigheids- en gelijkebehandelingsnormen. Dat kan mede veroorzaakt worden door een grotere inconsistentie in de regelgeving en handhaving van regels. Het voorbeeld van de toeslagenaffaire laat dat zien. Het bieden van rechtsbescherming aan de burger bij willekeurig of te patroonmatig toepassen van de regels is de rechterlijke correctiefunctie. Het mogelijk incidentele karakter van procedures voor de rechter maakt de rechtsbescherming van enig toeval afhankelijk en biedt tegelijkertijd geen oplossing voor het grotere probleem.

Daartegenover staat de keuze voor meer generale regelgeving, waarbij de rechter een dubbele functie krijgt: als rechtsvormer door de regels uit te leggen en als aanvullende regelgever door het invullen van de betekenis van de normen voor concrete gevallen. Hierbij kan de legitimatie van dat handelen in het geding komen. Controle wordt in de regel uitgeoefend in de rechtspraakkolom tenzij de wetgever adequaat en ook vrij snel regelgevend in beweging komt. De praktijk wijst uit dat dat in de regel niet gebeurt en meestal pas na een omvangrijker proces van reparatie van wetgeving.

Al met al kan worden geconstateerd dat inconsistente wetgeving in elk geval de rechtsbescherming van de burger niet bevordert. Het is dan afwachten wat rechters ermee doen. Inconsequente handhaving maakt de taak van de rechter ook niet eenvoudiger, soms doordat een beroep wordt gedaan op gelijke behandeling. Dat alles tast het vertrouwen van de burger in de overheid en haar regelgeving aan. Inconsistente rechtspraak kan op haar beurt voor de regelgever wel weer een prikkel zijn om zijn taak serieus op zich te nemen. Dit ondersteunt nog eens de wens of eerder nog een noodzaak van het opeisen door de overheid van de regiefunctie.

5 MAATWERK EN MAATSCHAPPIJ

5.1 *Kunnen invullen van de levensloopbaan*

Een belangrijk, maar niet altijd voldoende onderkend inzicht is dat het in de sociale zekerheid niet alleen gaat om het beschikbaar zijn van adequate voorzieningen voor diegenen die op een bepaald moment *daadwerkelijk* te maken hebben met verlies van werk, onvoldoende inkomen of behoefte aan zorg. De beleving van sociale zekerheid is, ook als men daarop (nog) geen beroep hoeft te doen, voor *iedereen* essentieel om de ‘levensloopbaan’ te kunnen invullen, inclusief langetermijnarrangementen zoals het kunnen en durven beginnen aan een studie, het kunnen kopen van een eigen huis, en het kunnen opbouwen van een adequate inkomensvoorziening voor de levensfase na pensionering.⁴⁸ Hier raken de twee onderscheiden functies van elkaar. In hun samenhang helpen ze een samenleving bijeen te houden waarin – zoals we aan het begin van dit hoofdstuk schreven – mensen op vele, vaak in de loop van hun leven wisselende manieren sociaal en economisch hun plaats moeten vinden. Dat is niet alleen essentieel voor de betrokken individuen en hun microsamenlevingsverbanden, maar ook voor de samenleving en de economie als geheel.⁴⁹ Denk bijvoorbeeld aan het grote maatschappelijk belang van zich continu ontwikkelende kennis en innovatie en van een goed functionerende woningmarkt; en van het welzijn, de beschikbaarheid voor mantelzorg, en het consumptief vermogen van ouderen.⁵⁰

5.2 *Alle talenten benutten*

Dat het systeem van sociale zekerheid zowel het individueel als het maatschappelijk belang moet dienen betekent ook dat het gericht moet zijn en blijven op brede inclusiviteit en in het bijzonder op maatschappelijke participatie van hen die extra kwetsbaar zijn wat betreft werk, inkomen, en financiële weerbaarheid op de langere termijn. Daarbij maakt het niet uit of de oorzaak van die kwetsbaarheid gelegen is in afkomst, opleiding, geslacht, gezondheidstoestand of andere factoren, dan wel combinaties daarvan.⁵¹ De ontwikkelingen

48 Van Vuuren en Muns (hoofdstuk 18) bespreken in dit verband, uitgaande van een levenslopperspectief op de sociale zekerheid, de invloed van socialezekerheidsinstituten op de inkomensverdeling.

49 Vrooman (hoofdstuk 17) behandelt het scenario van het plegen van sociale investeringen, vervlochten met het beleid in andere sectoren, waarbij synergievoordelen allerlei positieve maatschappelijke effecten teweeg zouden kunnen brengen.

50 Goudswaard (hoofdstuk 6) wijst op het realiseren van een evenwichtige verdeling van inkomen en consumptie over de levensloop (consumption smoothing) als een van de belangrijke doelstellingen van de pensioenvoorziening.

51 Ook de Europese ontwikkelingen zijn in dit verband belangrijk, zoals beschreven door Van Meerten, Wouters en Van Zanden (hoofdstuk 11), respectievelijk Schoukens (hoofdstuk 14), die ingaan op de

in diverse arbeidsmarktsectoren en de demografische verwachtingen voor de komende decennia onderstrepen dat het actief kunnen inzetten van eenieder en ieders talenten, met welke opleidingsbasis dan ook, van belang is voor zowel het individueel welzijn als de maatschappelijke ontwikkeling. Sociale zekerheid is daarmee een belangrijke vorm van zowel solidariteit als maatschappelijke investering, via wederkerigheid tussen het individueel en het algemeen belang.

5.3 *Veelomvattende solidariteit*

Solidariteit, inclusiviteit en benutting van ieders talent impliceren ook dat mensen erop moeten kunnen rekenen dat binnen het systeem van sociale zekerheid kansongelijkheid en sociaaleconomische benadeling in relatie tot afkomst, opleiding, geslacht, generatie en gezondheid, systematisch worden voorkomen of tegengegaan.⁵² Solidariteit is dus niet alleen een kwaliteit van de onderlinge relaties tussen werkenden, maar ook van de publiekrechtelijke inrichting van het sociaal en economisch bestel, die wordt genormeerd door fundamentele rechten.⁵³

Vanuit dat perspectief moet bezien worden of de instrumenten inkomens- en intergenerationale solidariteit verbetering en aanvulling behoeven, en op welke wijze maatwerk en gelijkwaardigheid het best te combineren zijn. In diverse hoofdstukken worden daarvoor handreikingen gedaan.⁵⁴ Hierbij past ook dat qua mate van sociale zekerheid geen verschil meer wordt gemaakt tussen verschillende typen werkenden, of men nu een vaste dan wel tijdelijke aanstelling heeft, op flexibele basis werkt of zelfstandige is.⁵⁵ Bovendien, een economie die mensen vraagt om flexibel inzetbaar te zijn, kan alleen duurzaam zijn als daar voor hen een schokbestendige inkomensbasis tegenover staat, met mogelijkheden

Europese Sociale Pijler (ESP) van sociale rechten. Deze concretiseert gelijke kansen en inclusiviteit, evenals het recht op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen, ongeacht de aard van de arbeidsrelatie (voltijdwerk, deeltijdwerk, werk van bepaalde duur) of van het arbeidsstatuut (zelfstandige of werknemer).

52 Keune (hoofdstuk 9) en Vonk (hoofdstuk 16) gaan in op ongelijkheid op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid, respectievelijk op het inzetten van overheidssteun voor minder draagkrachtige gezinnen in de vorm van inkomensafhankelijke toeslagen, en de praktische uitdagingen die zich op deze gebieden voordoen.

53 Zie over solidariteit als publieke waarde V. Federico & Ch. Lahusen (red.), *Solidarity as a Public Virtue? Law and Public Policies in the European Union*, Baden-Baden: NOMOS 2018.

54 Zo behandelt Van Ewijk (hoofdstuk 4) de vraag of het NDC (Niet-financieel Defined Contribution) pensioen de solidariteit tussen jong en oud kan versterken, en noemt Nijman (hoofdstuk 12) de mogelijkheid van maatwerk naar leeftijd, inkomen, gezondheid, aard/zwaarte van de arbeid of verwacht carrièreprofiel.

55 Dit wordt uitgewerkt door Keune (hoofdstuk 9), Van Vliet en Van Doorn (hoofdstuk 15), en Schoukens (hoofdstuk 14).

voor (om)scholing waar nodig.⁵⁶ Het belang hiervan is tijdens de coronacrisis onderstreept, waarbij eerst en vooral de mensen die tot de categorie flexibel werkenden behoren, hun baan verloren en hun inkomensperspectief bedreigd zagen. Naast basale sociale zekerheid kan een doorlopend (om)scholingsrecht, ook los van het hebben van een actueel dienstverband, hierbij een belangrijk instrument zijn.^{57,58}

5.4 Kwetsbare gezondheid

Ook voor mensen met een kwetsbare gezondheid valt het nodige te verbeteren. Zo heeft – hoewel het kunnen voorzien in de behoefte aan zorg tot de sociale zekerheid moet worden gerekend – juist de toch al zwaar belaste groep met chronische gezondheidsproblemen regelmatig te maken met extra uitgaven.⁵⁹ Bovendien zien we hier dat kwetsbaarheidsfactoren elkaar kunnen versterken, want mensen met zware, ongezonde beroepen en een lager inkomen zijn in deze groep oververtegenwoordigd en hebben een aanzienlijk lagere (gezonde) levensverwachting. Daardoor lopen zij ondanks hun vaak extra lange professionele loopbaan en periode van premiebetaling – nog steeds – een hoger risico om hun AOW en pensioen niet te halen dan wel om er korter en minder gezond van te kunnen genieten.⁶⁰ Ten aanzien van dit complex van factoren liggen er forse uitdagingen wat betreft de zorgverzekering, algemene en arbeidsgerelateerde preventie,⁶¹ en maatwerk in leeftijd van uitreden.⁶² Ook is duidelijk dat werkgevers, via de kwaliteit en zwaarte van werk en arbeidsgezondheidskundige voorzieningen, medeverantwoordelijkheid moeten aanvaarden voor het realiseren van een zo gezond mogelijke start van de pensioenfase van hun werknemers.⁶³

56 Zie onder meer Brouwer en Van Ooijen (hoofdstuk 2) over duurzame inzetbaarheid, en Van Vliet en Van Doorn (hoofdstuk 15) over de noodzaak tot doorlopende (om)scholing om de weerbaarheid van werkenden te vergroten.

57 M. Kremer, R. Went & A. Knottnerus (red.), *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van de arbeid*, Den Haag: WRR 2017.

58 'Bouwsteen 3' in het door de Commissie regulering van werk voorgestelde herontwerp.

59 'Stapelingszorgkosten en werk voor chronisch zieken nog steeds groot probleem', 15 oktober 2019, beschikbaar via www.patientenfederatie.nl/actueel/nieuws/stapelingszorgkosten-en-werk-voor-chronisch-zieken-nog-steeds-groot-probleem.

60 Zie ook Brouwer en Van Ooijen (hoofdstuk 2) en Van Vuuren en Muns (hoofdstuk 18).

61 Zie Brouwer en Van Ooijen (hoofdstuk 2), Van der Burg-Vermeulen (hoofdstuk 3) en Oomens en Vossen (hoofdstuk 13) voor een nadere uitwerking van het belang van en de mogelijkheden voor preventie.

62 Nijman (hoofdstuk 12) en Heemskerk (hoofdstuk 7) bespreken diverse aspecten van maatwerk in pensioenzekerheid en leeftijd van uitreden. Zie ook A. Knottnerus. *Bij zwaar werk hoort een eerlijk pensioen*. NRC, 10 februari 2019. <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/02/10/bij-zwaar-werk-hoort-een-eerlijk-pensioen-a3653555>.

63 WRR, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR-rapport 2020, nr. 102.

5.5 *Predictie en solidariteit*

Ten aanzien van het domein gezondheid en gezondheidsgerelateerde arbeidsbeperkingen mag de snelle vooruitgang in medische en gezondheidswetenschappelijke kennis niet onvermeld blijven, ook gezien de potentiële invloed ervan op het brede terrein van de sociale zekerheid. Dat betreft niet alleen betere behandelingsmogelijkheden om de actuele gezondheidstoestand en de (gezonde) levensverwachting rechtstreeks te verbeteren, maar ook indirectere mogelijkheden via predictie op grond van genetische informatie en gegevens uit allerlei publieke en private bestanden (*big data*).⁶⁴ Het benutten van zulke ‘personalized’ of ‘precision’ benaderingen kan immers bijdragen aan een optimale aanpak van preventie, behandeling, begeleiding en re-integratie ten behoeve van individuele personen; dit met inachtneming van statistische ‘error’ en bias als gevolg van incomplete of incorrecte data, en het verantwoord omgaan met de bescherming van persoonsgegevens en toestemmingsvereisten.⁶⁵

Er is echter reden voor terughoudendheid wat betreft het gebruik van predictiemodellen in het kader van acceptatie en premieheffing, en koppeling van geschatte risico’s aan individuele (gedrags)verantwoordelijkheid. Niet alleen vanwege wetenschappelijke beperkingen, foutenkansen en inherente administratieve rompslomp, maar vooral ook omdat diepgaand onderzoek naar gen-omgevingsrelaties voor *ieder* individu op belangrijke kwetsbaarheden zal stuiten. Bovendien kan het zo zijn dat iemand met een lagere risicoscore en een langer leven uiteindelijk ‘meer kost’ en dat een hoger risico (denk aan zware/gevaarlijke beroepen), gepaard aan een lagere levensverwachting, juist tot minder (bijvoorbeeld pensioen)aanspraken leidt. Daarbij komt dat externe omstandigheden eigen keuzemogelijkheden van mensen sterk kunnen beperken. Al met al is er dus steeds veel te zeggen voor klassieke, eenvoudige solidariteit als de eerlijkste én meest doelmatig te organiseren benadering. Dat is niet minder het geval als het ooit mogelijk zou zijn 100% accuraat te voorspellen, omdat anders de basis zou ontvallen aan het beginsel van ‘verzekeren’ tegen individueel niet te dragen, naar aard wisselende, maar altijd aanwezige risico’s. Met die klassieke solidariteit kan ook voorkomen worden dat we in een sociaal-ethisch gezien riskante samenleving terecht komen, waarin individueel gedrag gemonitord en gezondheidsrisico’s door diverse instanties beoordeeld gaan worden, mogelijk ten nadele van betrokkenen. In dit verband speelt een boeiende paradox: in de geneeskunde en de

64 Van der Burg-Vermeulen (hoofdstuk 3) en Goos & Salomons (hoofdstuk 5) bespreken de kansen, risico’s, voorzorgen en uitdagingen wat betreft het gebruik van big data in zorg en sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt, en daarop gebaseerde predicties.

65 WRR, *Big Data in een vrije en veilige samenleving*, WRR-rapport 2016, nr. 95, Amsterdam: Amsterdam University Press.

samenleving streven we naar perfecte predictie, maar tegelijkertijd vrezen we voor het bereiken van dat doel.⁶⁶ Ook het ‘recht op niet weten’ komt dan om de hoek kijken.

5.6 *Menselijke maat als opgave*

Evenals veel andere collectief-publieke structuren moet het socialezekerheidsstelsel meer werk gaan maken van het aansluiten op de menselijke maat.⁶⁷ Die noodzaak is – paradoxaal genoeg – mede het gevolg van toenemend (ad hoc) maatwerk geënt op algemene regelingen. Dat leidt namelijk tot steeds toenemende complexiteit, die het hebben en houden van overzicht steeds moeilijker maakt: voor degenen voor wie het maatwerk bedoeld is, voor uitvoeringsorganisaties, voor beleidsmakers, en voor de politiek.⁶⁸ Ook het kunnen voorzien en evalueren van de al dan niet gunstige uitwerking van goed bedoelde regelingen wordt er daardoor niet eenvoudiger op. Daarbij komt dat mensen soms beslissingen moeten nemen die ook in zichzelf moeilijk te overzien zijn. Een voorbeeld is de vraag in hoeverre men op jonge leeftijd een goede afweging kan maken tussen enerzijds kortetermijnbestedingen en anderzijds pensioenvoorzieningen die – bij een voldoende lang leven – pas decennia later benut kunnen gaan worden. Dat is voor mensen met een krap budget, en voor de grote groep laaggeletterden extra lastig. Bovendien is, in de woorden van de WRR, weten nog geen doen:⁶⁹ ook als men weet hoe het zit, kunnen nog allerlei persoonsgebonden en maatschappelijke factoren het inslaan van een verantwoorde route belemmeren. Daadwerkelijk oog hebben voor zowel de menselijke maat als solidariteit zou gepaard moeten gaan met een aantal elementen: basiszekerheid, waar mogelijk vereenvoudiging, goed gecoördineerde dienstverlening, doelgroepgerichte educatie en communicatie, en waar nodig begeleiding van cliënten. Ook zijn voortvarende beleidsevaluatie en tijdige bijsturing cruciaal. Hier ligt veel ruimte voor verbetering.

66 J.A. Knottnerus, ‘Community genetics and community medicine’, *Family Practice* 2003, nr. 5, p. 601-606.

67 Vonk (hoofdstuk 16) beschrijft hoezeer de menselijke maat verloren kan gaan binnen een stelsel van goed bedoelde inkomensafhankelijke toeslagen, en Van der Burg-Vermeulen (hoofdstuk 3) benadrukt het belang van mensgerichte, waardegedreven en samenhangende zorg.

68 Zie ook Heerma van Voss (hoofdstuk 8) en Vrooman (hoofdstuk 17).

69 WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR-rapport 2017, nr. 97.

6 DE CONSTITUTIONELE BETEKENIS VAN SOCIALE ZEKERHEID EN HAAR
TOEKOMST

6.1 *Is Nederland een sociale rechtsstaat?*

Ter afsluiting van deze inleiding willen wij enkele gedachten ontwikkelen over de ijkpunten voor toekomstige ontwikkelingen in de sociale zekerheid. Hierbij moeten wij ons rekenschap geven van de normatieve uitgangspunten. Veel discussies die in de bijdragen doorklinken, zijn immers gevoerd tegen de achtergrond van de sinds de jaren negentig wijd en zijd verkondigde opvatting dat de tijd van de ‘verzorgingsstaat’ voorbij is en dat daarom de sociale zekerheid op de schop moest. Na de Tweede Wereldoorlog was de inrichting van een *welfare state* of verzorgingsstaat – ‘welvaartsstaat’ is een foute vertaling – een kenmerkend facet van de wederopbouw, zoals beschreven in de bijdragen van Heerma van Voss en Vrooman, niet alleen in Nederland maar ook elders in West-Europa.⁷⁰ In een verzorgingsstaat worden wezenlijke voorzieningen op het gebied van inkomen, gezondheidszorg en onderwijs gerekend tot de publieke taken.

De beginpunten hiervan liggen in het laatste kwart van de 19de eeuw. In 1883 was in Duitsland onder leiding van Bismarck begonnen met de invoering van sociale verzekeringen, en in 1901 kwam in Nederland de eerste wet op dit terrein tot stand, namelijk de Ongevalwet. Verdere uitbouw volgde in de eerste decennia van de twintigste eeuw, maar pas na de Bevrijding, vooral tussen 1950 en 1975, kwam een omvattend stelsel van verplichte werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en pensioenvoorzieningen tot stand. Dit vormde hier en elders in West-Europa een breed gedragen politiek-maatschappelijk project, vooral van sociaaldemocraten en christendemocraten, die hiermee hun maatschappelijke verankering consolideerden en fascist en communisten de wind uit de zeilen namen.⁷¹ In Nederland werd deze herbepaling van de staatstaken bevestigd met de opnemings van sociale grondrechten in de herziene Grondwet van 1983; een toevoeging die destijds zeker niet onomstreden was.

In een publicatie van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie uit 1998, onder de omineuze titel ‘Sociale grondrechten na de verzorgingsstaat’, werd erop gewezen dat juist na de opnemings van sociale grondrechten in de Grondwet ‘ze weer aan betekenis [lijken] in te boeten’, vooral wegens

70 T. Judt, *Postwar – A History of Europe since 1945*, New York/London: Penguin 2005, p. 75-76.

71 Judt 2005, p. 372.

‘het probleem van de “onbetaalbaarheid” van de verzorgingsstaat’. Belangrijk is de observatie van de redactie die hierop volgt:

‘Geconfronteerd met het financieringstekort en de explosief gestegen premielast voor burgers en bedrijven, gingen achtereenvolgende kabinetten de laatste decennia over tot een herziening van het stelsel van inkomenvervangende regelingen en sociale voorzieningen. Naast de noodzaak te bezuinigen raakte de politiek er meer en meer van overtuigd dat ook beperkingen moesten worden gesteld aan het collectieve karakter van de sociale voorzieningen. Zo werden de wao, de ziekwet en de nabestaanden-regeling geprivatiseerd.’⁷²

Deze observatie betrof een politieke kentering, ingeluid met de pleidooien voor een ministelsel,⁷³ waarmee een restrictieve draai werd gegeven aan wat artikel 20 Grondwet sinds 1983 bepaalde:

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

Blijkbaar wordt de normatieve werking van deze sociale grondrechten zo beperkt opgevat dat het beleid vele kanten uit kan, en zowel in de aard en omvang van de geboden zekerheid als in de institutionele kaders kan worden ingegrepen. De wet dient de aangegeven onderwerpen te regelen, maar de Grondwet laat in het midden hoe. Over artikel 20 schreven Houwerzijl en Vlemminx:

‘De opdracht aan de overheid om (wettelijke) maatregelen op het gebied van bestaanszekerheid en sociale zekerheid te treffen, werd (...) vooral opgevat als een prikkel om ook in de toekomst te blijven streven naar verbeteringen van het stelsel. Van een dergelijke inspirerende rol is het echter niet gekomen. Sinds de opname van artikel 20 in de Grondwet, heeft het socialezekerheidsbeleid vooral in het teken gestaan van bezuinigingen.’⁷⁴

72 ‘Voorwoord’, in: *Sociale grondrechten na de verzorgingsstaat* (Justitiële Verkenningen 1998/02), Den Haag: WODC 1998, p. 4-7 (4).

73 A. Klink, ‘Sociale vrijheidrechten: de vergeten dimensie van grondrechten,’ in: *Sociale grondrechten na de verzorgingsstaat* (Justitiële Verkenningen 1998/02).

74 M. Houwerzijl & F. Vlemminx, ‘Commentaar op artikel 20 van de Grondwet’, in: E. Hirsch Ballin & G.J. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet* (webeditie), 2018.

Op artikel 20 kan, nog afgezien van het ontbreken van normerende substantie van de in dat artikel vervatte regelingsopdrachten, ingevolge artikel 120 net zomin als op andere grondwetsbepalingen in rechte een beroep worden gedaan ter toetsing van wetten. Een vraag die zich opdringt rond de bijdragen in deze bundel over de toekomst van de sociale zekerheid, is dan ook of deze toekomst inderdaad constitutioneel onbepaald is. Deze vraag wordt aangescherpt door de eerder in dit hoofdstuk gesignaleerde relativering van de inkomensbeschermende functie van de sociale zekerheid – hoewel deze historisch, maar ook in het licht van de fundamentele rechten haar kernfunctie vormt – ten gunste van een instrumentalisering voor economisch-politieke doeleinden.

Voordat we proberen deze vraag te beantwoorden moeten nog enkele nadere opmerkingen worden gemaakt over de constitutionele genealogie van het onderwerp. In Nederland is het helemaal niet zo gebruikelijk de sociale zekerheid als een facet van de constitutie te zien: men denkt gewoonlijk alleen aan de politieke en juridische kenmerken van een constitutionele orde, ondanks het feit dat de sociale en economische kenmerken daarvan voor eenieder van levensbelang zijn. In andere, verwante constitutionele systemen, waaronder dat van de Europese Unie, wordt wél gesproken van een *Wirtschaftsverfassung*,⁷⁵ een Economic Constitution,⁷⁶ dus een (sociaal-)economische constitutie. De Franse *Constitution* identificeert de staat in de eerste zin van het eerste artikel met de woorden ‘La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale’. De Italiaanse *Costituzione* van 1948 verklaart in de eerste zin van artikel 1 dat Italië een ‘democratische Republiek is, gebaseerd op arbeid’.⁷⁷ Zij bevat een hoofdstuk getiteld *Rapporti Economici* met bepalingen over arbeid, vakbondswezen, stakingsrecht, ondernemingen en eigendom (Titel 3 van het Eerste Deel van de *Costituzione*), dat wordt opgevat als een verankering van het gemengde economische systeem.⁷⁸ Artikel 3 van de Italiaanse constitutie spreekt daaraan voorafgaand uit dat de gelijke waardigheid van de burgers – de eerste volzin van artikel 3 – wel het fundament van juridische gelijkheid is, maar daarin niet opgaat.

Ook het Duitse *Grundgesetz* van 1949 identificeert de staat expliciet als gebonden aan principes van sociale rechtvaardigheid. De Duitse staat identificeert zich in artikel 20 als ‘ein demokratischer und sozialer Bundesstaat’ en bindt in artikel 28 zijn deelstaten aan de

75 E.J. Mestmäcker, *Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union: Beiträge zu Recht, Theorie und Politik der europäischen Integration*, Baden-Baden: Nomos 2006, p. 507-37.

76 M.E. Streit & W. Mussler, ‘The Economic Constitution of the European Community – “From Rome to Maastricht”’, in: F. Snyder (red.), *Constitutional Dimensions of European Economic Integration*, The Hague/London/Boston: Kluwer Law International 1996, p. 109-147.

77 ‘L’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.’

78 R. Bin & G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Torino: G. Giappichelli 2005, p. 437.

principes ‘des demokratischen und sozialen Rechtsstaates’. Het *Sozialstaatprinzip* mag volgens artikel 79 niet bij grondwetswijziging opzij worden gezet.

Het ontbreken van een Nederlandse traditie om de constitutie behalve als een politieke en juridische ordening ook als een sociaal-economische te duiden, werkt door in een nog steeds vaak overwegend procedurele, op gebondenheid aan de wet gefocuste opvatting van het concept van de ‘rechtsstaat’.⁷⁹ Dit concept is wel in het Nederlandse constitutionele denken verankerd, en wordt thans beschouwd als onlosmakelijk verbonden met democratie en mensenrechten. Terwijl van de rechtsstaat wordt aangenomen – hopelijk terecht, maar vanuit internationale populistische bewegingen is inmiddels de aanval op de onafhankelijke rechtspraak geopend – dat hij behoort tot de Nederlandse constitutionele identiteit, wordt de verzorgingsstaat eerder gezien als een systeem van gunsten, een luxe haast die ook wel ‘een tandje minder’ kan wanneer het geld ontbreekt of de neoliberale opvatting de overhand krijgt dat bepaalde ontvangers van sociale zekerheid maar moeten leren ‘de eigen broek op te houden’. De daaruit voortgekomen veranderingen betroffen niet alleen de omvang en toekenningsgronden van uitkeringen of de daaraan verbonden voorwaarden en voorzieningen voor (re)integratie, maar raakten ook het zelfbegrip van ons politieke bestel – en dus, al zag en zei men dit niet zo, de sociaal-economische constitutie van ons land.

Van vele kanten – expliciet door het tweede kabinet-Rutte – werd dit opgevat als een overgang van de verzorgingsstaat naar een ‘participatiesamenleving’.⁸⁰ De vraag die zich voor de toekomst van de sociale zekerheid – in ruime zin – aandient in de mogelijk ontwrichtende instabiliteit van het moment, is die of het sociaal-economische leven in wezen op eigen kracht, begeleid maar niet geleid door de overheid, bescherming kan bieden van zo’n niveau dat die de naam sociale *zekerheid* verdient. Het arbeidsrecht is in feite met de als ‘flexibilisering’ aangeprezen veranderingen van het ontslagrecht en vergemakkelijking van de concurrentie door (Nederlandse en andere Europese) uitzendondernemingen (waarover in deze bundel in het bijzonder Goudswaard in hoofdstuk 6 schrijft) geïnstrumentaliseerd voor economische beleidsdoelinden. Daarmee is het meer en meer losgemaakt van de in het Burgerlijk Wetboek als beperking van de contractsvrijheid uitgewerkte beginselen van bescherming van de economisch zwakkere partij.

Zoals eerder aangegeven heeft de Commissie regulering van werk voorstellen gedaan voor een alomvattend ontwikkelingsgericht stelsel. Deze voorstellen herstellen de samenhang

79 D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 191.

80 E. Hirsch Ballin, *Participatiesamenleving en overheidsbeleid*, Jaarverslag Instituut Gak 2013, p. 7-12. Zie ook B. Hofman & F. Pennings, *Privatisering en activering in de Nederlandse sociale zekerheid en solidariteit – een internationaal perspectief*, Deventer: Kluwer 2013.

tussen de verschillende deelgebieden van het arbeidsbestel met een ‘nieuw ontwerp voor de regulering van werk’. Allereerst stelt het kabinet nu de vraag aan de orde, hoe de regels kunnen worden vereenvoudigd die het voor de werkgever mogelijk maken om functie, arbeidsplaats en arbeidstijd te wijzigen om bedrijfseconomische redenen. Dit betekent dat deze commissie en in haar kielzog het kabinet, inmiddels bezig met ‘technische’ uitwerking van de voorstellen (zie de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 juli 2020), de neo-liberale afwending van de verzorgingsstaat niet ongedaan maken. Hoewel deze voorstellen worden gedragen door dat wat door Duyvendak en Tonkens (in: *De verhuizing van de verzorgingsstaat*, 2019) de civiele logica van solidariteit is genoemd, is het oogmerk ervan niet beleid in de zin van dat wat vroeger de ‘sociaal-economische besturing’ werd genoemd, maar het faciliteren van het sociaal-economisch leven als een *niet* bestuurd complex systeem. Dit zou neerkomen op een deconstitutionaliseren van de sociale zekerheid.

Deze tendens wordt versterkt door een in dit hoofdstuk meermalen gesignaleerde ontwikkeling sinds het laatste kwart van de vorige eeuw, namelijk de toevoeging van een tweede functie aan het stelsel van sociale zekerheid naast inkomensbescherming: bevordering van arbeidsparticipatie. Mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zijn het onderwerp van een eveneens sinds 1983 in de Grondwet opgenomen sociaal grondrecht: ‘Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid’ (art. 19 lid 1). De volgende leden van deze grondwetsbepaling voegen hieraan de bescherming van de rechten van werknemers en de vrije arbeidskeuze toe. Uiteraard behoren ook deze normen tot de sociaal-economische constitutie.

De verbinding van twee principieel verschillende functies in de inrichting van de sociale zekerheid is een stap die politiek – onder de indruk van groeiperspectieven bij hogere arbeidsparticipatie, gekoppeld aan beperking van de toegang tot uitkeringen – snel ingang heeft gevonden, zonder dat men zich druk maakte om een constitutionele verantwoording. In termen van sociale grondrechten betekent dit echter dat de in artikel 20 Grondwet verankerde sociale zekerheid als grondrecht haar eigenstandigheid verloor en – tot op zekere hoogte – ondergeschikt werd gemaakt aan economische doelstellingen.

Daar komt nog iets bij, namelijk dat voldoende werkgelegenheid uit verschillende perspectieven kan worden gezien, namelijk enerzijds dat van het macro-economische belang, en anderzijds dat van de rechten van werknemers, meer in het bijzonder het recht op arbeid, dat een recht op economische zelfstandigheid impliceert en behalve met de voorziening in levensbehoeften ook verbonden is met emancipatoire doelstellingen. Artikel 1 aanhef en onder 1 van het herziene Europees Sociaal Handvest van 1996 geeft uitdrukking aan de laatste benadering, maar ook aan de macro-economische condities daarvoor:

‘Teneinde de doeltreffende uitoefening van het recht op arbeid te waarborgen, verbinden de Partijen zich (...) de totstandbrenging en handhaving van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, met het oogmerk een volledige werkgelegenheid te verwezenlijken, als een van hun voornaamste doelstellingen en verantwoordelijkheden te beschouwen (...).’

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2000/2007) zegt daarentegen niets over het macro-economische doel van volledige werkgelegenheid – die vindt men wel in artikel 3 Verdrag betreffende de Europese Unie als doelstelling verwoord – maar concentreert zich op de rechten van de werknemers. Zonder dat het doel van volledige werkgelegenheid wordt genoemd, wordt wel een op werkgelegenheid gericht recht van werknemers omschreven: ‘Eenieder heeft recht op toegang tot kosteloze arbeidsbemiddeling’ (art. 29).

Spanning tussen juridische vorm en sociaal-economische inhoud van het constitutionele denken wordt manifest wanneer we nagaan hoe het in artikel 1 Grondwet neergelegde recht op gelijkheid wordt opgevat, namelijk als eis van gelijke behandeling in de zin van afwezigheid van discriminatie, niet als een voldoende niveau van gelijke levensperspectieven. In de Italiaanse constitutionele theorie die aanknoopt bij artikel 1 Costituzione wordt de spanning onderkend tussen de politieke gelijkheid en maatschappelijke ongelijkheid.⁸¹ Een legalistische opvatting van gelijkheid is internationaal gezien weliswaar niet ongewoon⁸² en op zichzelf van waarde als bescherming tegen wettelijk verordonneerde of gelegitimeerde ongelijke behandeling, maar kan feitelijk aanwezige macht- en krachtsverhoudingen aan het oog onttrekken en juridisch consolideren. Ook de in de eerste lezing van grondwetsherziening aanvaarde algemene bepaling van de Grondwet, luidende ‘De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat’,⁸³ gaat hieraan voorbij. Het sociale karakter van de staat zal eerder worden gezien als een aannemelijk resultaat van grondrechten, democratie en rechtsstaat, niet als een eigenstandig onderdeel van de Nederlandse constitutionele identiteit.

De discrepantie tussen juridische gelijkheid en sociaal-economische ongelijkheid kan niet uit het constitutionele discours worden uitgebannen. Al zijn solidariteit, de waarde van de arbeid en het sociale karakter van de rechtsstaat bij ons niet als zodanig geconstitutio-

81 ‘L’uguaglianza politica e la disuguaglianza sociale’, zie *N. Urbinati, Costituzione italiana: articolo 1*, Roma: Carocci 2017, p. 39.

82 K. O’Regan & N. Friedman, ‘Equality’, in: T. Ginsburg & R. Dixon (red.), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Northampton MA: Edward Elgar 2011, p. 473-503.

83 Wet van 9 maart 2018, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling (*Stb.* 2018, 86).

naliseerd, de sociale grondrechten zijn dat wel. Nederland mist in rechte afdwingbare constitutionele eisen en barrières – dat is de zwakte van de grondrechten en al helemaal van de sociale grondrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet –, maar de binding van de constitutionele orde aan Europese en andere verdragen geeft uitwerking aan de waarden van de sociale rechtsstaat en moet worden geoperationaliseerd in wetgeving inzake publieke taken zoals het bewaken van de menswaardigheid van arbeidsomstandigheden, het bestrijden van intergenerationele geconditioneerde achterstanden – bijvoorbeeld door onderwijs – en bevordering van duurzame sociaal-economische levensomstandigheden. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat sinds 2009 werking heeft binnen de rechtsorde van de lidstaten op alle gebieden waartoe de werkingssfeer van het Unierecht zich uitstrekt, bevat een titel over ‘solidariteit’,⁸⁴ waarvan artikel 34 een veel preciezer kader voor de sociale verzekering geeft dan de Nederlandse Grondwet:

1. De Unie erkent en eerbiedigt onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en sociale diensten die bescherming bieden in omstandigheden zoals moederschap, ziekte, arbeidsongevallen, afhankelijkheid of ouderdom, alsmede bij verlies van arbeid.
2. Eenieder die legaal in de Unie verblijft en zich daar legaal verplaatst, heeft recht op socialezekerheidsvoorzieningen en sociale voordelen overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.
3. Om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden, erkent en eerbiedigt de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren.

Er zijn dan ook voldoende aanknopingspunten te vinden om ook voor Nederland een conceptualisering te ontwikkelen die rechtsstaat en sociale grondrechten verbindt. Het begrip ‘sociale rechtsstaat’ heeft sinds enkele decennia, ondanks weerstanden van formeel en institutioneel georiënteerde constitutionalistten, een plaats gekregen in het constitutionele denken,⁸⁵ soms in de synthese van de ‘democratische en sociale rechtsstaat’.⁸⁶ Daar kunnen

84 Zie ook B. Bercusson (red.), *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Baden Baden: Nomos 2006.

85 P. de Haan, Th.G. Drupsteen & R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Instrument en waarborg*, Deventer: Kluwer 1978.

86 E.M.H. Hirsch Ballin, ‘Rechtsstaat, grondrechten en subsidieverhoudingen’, in: E.M.H. Hirsch Ballin & J.H. van Kreveld, *Rechtsstatelijke subsidieverhoudingen* (Geschriften VAR), Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1988.

ijkpunten voor het politieke discours aan worden ontleend nu de toekomst van de sociale zekerheid in Nederland met veel *onzekerheid* is omgeven: opnieuw zullen vragen van financiële houdbaarheid opkomen, terwijl de externe druk als gevolg van klimaatverandering, disrupties van de internationale economische betrekkingen, instabiliteit in de Europese besluitvorming en aanhoudende gezondheids- en andere veiligheidsrisico's cumuleren. Dat maakt het van waarde om de vragen van herinrichting van de sociale zekerheid te doorzien en te doordenken als een constitutioneel vraagstuk, dat de erkenning van de werkenden en gepensioneerden in het perspectief plaatst van de mens als drager van fundamentele rechten. Wij wezen er bijvoorbeeld al op dat, wanneer er niets gebeurt, de onzekerheid voor velen en vooral ook voor de kwetsbaren toeneemt, wat ons hierboven tot de vraag bracht of er dan nog wel gesproken kan worden van sociale *zekerheid*. In datzelfde verband signaleerden wij dat de wetgeving inconsistent is en dat samenhang in het stelsel deels door de rechtspraak moet worden teruggebracht. Consistente wetgeving op het terrein van fundamentele rechten is een vereiste van constitutionele rang.

Dit geldt ook voor een transparante en controleerbare uitoefening van bevoegdheden. De overgang van algemeen verbindende voorschriften naar het 'maatwerk' van de participatiesamenleving brengt het risico mee dat mensen in een situatie die eender is, toch ongelijk worden behandeld, bijvoorbeeld een verschil in werkwijze per gemeente. Dit betekent immers niet dat de verankering van de sociale zekerheid in de rechtsstaat teloor mag gaan. Dit heeft ook betekenis voor de werking van het politieke systeem. De verzorgingsstaat behielp zich met de juridische concepten, regels en begrippen van de ordenende staat. Deze voorheen dominerende constitutionele modellen waren een afgeleide van de hiërarchisch georganiseerde staat: de heerschappij van de wet was in wezen een democratisering van de heerschappij van de vorst, zoals nog blijkt uit de ceremoniële afkondigingsformules van wetgeving. De onderdanen werden echter via hun vertegenwoordigers over hun eigen levenslot beslissende burgers. Een meerzijdig – dus ook horizontaal betekenisvol – burgerschap streeft naar andere verhoudingen. Oomens en Vossen (hoofdstuk 13) vragen dan ook terecht naar toekomstbestendige democratische stelsels. De staat is een op principes van territoriale presentie gebaseerd systeem in een complexe wereld die heteronome en autonome componenten verenigt. Vandaar dat de toekomst van de sociale zekerheid niet meer in de dichotomie van publiekrecht en privaatrecht kan worden geplaatst.

De in Nederland sinds de beginjaren in de eervorige eeuw gebruikelijke tripartiete aansturing (zie wederom de bijdrage van Heerma van Voss in hoofdstuk 8) heeft in hoge mate plaatsgemaakt voor hybride publiek-private besturingsvormen. Het oogmerk van deze veranderingen was en is ambivalent: aan de ene kant werd ermee beoogd budgettair de sociale zekerheid beter te beheersen dan in het tripartiete zelfbestuur, dat soms trekken van zelfbediening had aangenomen; aan de andere kant als legitimatie voor verschillen in

de niveaus van sociale zekerheid, dus een vermindering van de gelijkheid die in de publiekrechtelijke normering was vastgelegd. Een vraag die hopelijk mede aan de hand van de in deze bundel bijeengebrachte terreinverkenningen kan worden beantwoord, is of de sociale zekerheid in Nederland hiermee institutioneel is geworden, dan wel het risico loopt in situaties van nieuwe crises haar naam 'zekerheid' niet langer waar te maken.

In tegenstelling tot de neoliberale verwachtingen dat met monetair en budgettair beleid voldoende 'ruimte' kan worden gegeven aan een autopoietische participatiesamenleving, heeft de huidige COVID-19-crisis een herwaardering van publieke taken op gang gebracht. Het huidige begrip van fundamentele rechten, waaronder sociale, beperkt zich niet meer tot staat-burgerrelaties, maar betreft de in netwerken te realiseren levensprojecten van de burgers.⁸⁷ Vandaar het belang van een levensloopperspectief op de sociale zekerheid, die ook de voorzorg voor de levensfase van de gepensioneerden omvat.

In een tijdsgewricht waarin moeilijk te voorspellen is waar slachtoffers vallen en waar mensen nieuwe perspectieven ontdekken, zal de sociale rechtsstaat zijn aanwezigheid moeten uitspreiden. Wij zullen dus, net als in de sociale zekerheid, zelf op zoek moeten gaan naar de hotspots van sociaal onrecht en daar ankerpunten van vertrouwen tegenover moeten stellen. De fundamentele rechten vereisen een herwaardering van beschermende instituties. Een democratische samenleving wordt immers daardoor gekenmerkt, en is niet gebaseerd op een systeemgerichte maar op een mensgerichte normativiteit. Juist daardoor draagt een op de menselijke maat afgestemde sociale zekerheid niet alleen bij aan het welzijn en de gezondheid van de individuele mens, maar helpt zij ook om een samenleving bijeen te houden waarin mensen op vele, vaak wisselende manieren aan hun levensplannen gestalte geven.

7 OPGAVEN VOOR DE TOEKOMST

Nu we aan het slot van deze inleiding zijn gekomen, moet de vraag worden hernomen hoe het gesteld is met de toekomst van de sociale zekerheid. Duidelijk is dat zich ontwikkelingen voltrekken – zoals snelle technologische veranderingen, flexibilisering van arbeidsrelaties, en langer doorwerken – die een grote impact hebben op het bestaande stelsel van sociale zekerheid en waarvan de implicaties nog onvoldoende bekend zijn. Wel is inmiddels

87 Deze term is ontleend aan wat W.P. Simmons (*Human Rights and the Marginalized Other*, Cambridge/New York: Cambridge University Press 2011, p. 130 e.v.) schrijft over de *proyectos de la vida* die migranten aan de Mexicaans-Amerikaanse grens inspireren om een lange weg vol ontberingen te volgen. De bescherming van rechten van de mens richt zich steeds meer op dit dynamische begrip van persoonlijke waardigheid en vrijheid.

gebleken dat de COVID-19-pandemie ingrijpende gevolgen heeft voor de arbeidsmarkt en dat zij de sociaal meest kwetsbaren in de samenleving extra hard raakt wat betreft inkomen, gezondheid en welzijn. Tegelijkertijd zijn er beleidsmatige ontwikkelingen die een aantal jaren geleden zijn ingezet en die al enige doorwerking hebben gehad in ons stelsel van sociale zekerheid, zoals de ‘participatiesamenleving’ en de decentralisaties in het sociaal domein. Dat het stelsel meer dient te zijn dan een arbeidsmarktinstrument is, ook in het licht van de maatgevende fundamentele rechten op sociale zekerheid, evident. De rechten op voldoende inkomen, welzijn, goede gezondheidszorg en (om)scholing voor iedereen blijven de ijkpunten voor een stelsel dat solidariteit met menselijke maat wil realiseren. Daarom is een van de belangrijkste manieren om een stuurloos proces van voortdurende aanpassingen te vermijden, meer aandacht te besteden aan de constitutionele en grondrechtelijke aspecten in relatie tot sociale zekerheid.

Duidelijk is dat er blijvend geïnvesteerd moet worden in het systeem van sociale zekerheid, in het belang van zowel de individuele burgers als de samenleving als geheel. Onze maatschappelijke en economische toekomst zal hiervan afhangen. In sommige andere westerse landen hebben socialezekerheidssystemen grote klappen gekregen of zijn ze te weinig tot ontwikkeling gekomen. Het inruilen tegen de verhoopde effecten van een meer en meer geflexibiliseerd arbeidsbestel is echter uitzichtloos gebleken en heeft bijgedragen aan het gevoel van de meest kwetsbaren dat zij in de steek worden gelaten. Een solide sociaal vangnet is essentieel om in tijden van crisis schokken op te vangen, en om zulke moeilijke perioden met zo min mogelijk menselijke en economische schade door te komen. Voor de crisisbestendigheid van het stelsel zal de COVID-19-pandemie niet de laatste beproeving zijn.⁸⁸

In dit verband mag ook het Europese perspectief niet ontbreken, want grote volksgezondheids- en sociaal-economische bedreigingen hebben in de regel grensoverschrijdende oorzaken én gevolgen, en kunnen alleen door internationale samenwerking worden gekeerd. Evenmin kunnen technologische vooruitgang, een perspectiefrijke arbeidsmarkt, en daarmee onze sociale zekerheid de Europese dimensie missen. Grensoverschrijdende implicaties heeft ook het recent gesloten pensioenakkoord, dat de hoogte van pensioenen meer rechtstreeks afhankelijk maakt van de ontwikkelingen op de internationale financiële markten. Ook daar gaat het om de vraag hoe dit zich verhoudt tot het belang van grotere schokbestendigheid van inkomens, vooral in tijden van crisis. Deze uitdagingen kunnen niet langer incidenteel en gefragmenteerd worden benaderd, nu juist samenhang en stabiliteit van het stelsel van sociale zekerheid nodig zijn. Tegen deze achtergrond brengen de

88 P. de Beer, *Van crisisbeleid naar crisisbestendig beleid*, Instituut Gak en ook J.A. Knottnerus, ‘Zet Volksgezondheid en economie niet tegenover elkaar’, *Se&D* 2020/3, p. 31-41.

volgende hoofdstukken in kaart welke vraagstukken er op de agenda staan bij het vormgeven aan de toekomst van de sociale zekerheid. Sociale bescherming naar menselijke maat, solidariteit en bescherming van werk en werkgelegenheid blijven hierbij de essentiële ijkpunten.