

# Een verzorgingsstaat zonder aanzuigende werking: Nederland 1890-2025

Lex Heerma van Voss

TSEG 23 (1): 139–156

DOI: <https://doi.org/10.52024/d5rsca30>

## **Abstract**

### **A welfare state without a pull effect: the Netherlands 1890-2025**

This essay combines the history of labour migration to the Netherlands with the history of social security arrangements, focussing on old age pensions and unemployment benefits. Mutual insurances in these two areas had existed long before, but a political discussion arose only in the first decades of the twentieth century. These led to fledgling arrangements for old age pensions and – through trade unions – for unemployment relief. After 1945, the Dutch welfare state was built. A basic old age pension (AOW) is financed on a pay-as-you-go basis from taxes. To fully qualify one has to have lived in the Netherlands for 50 years before the age of retirement. On top of this, most retired former wage earners and their spouses receive an additional pension, which is funded through premiums deducted from their pay over the working years. This outcome was influenced by political compromises, necessary to get a political majority to establish the AOW. Labour immigration played no role in the considerations. The outcome, however, was not favourable to labour immigrants, who arrive later in their life and working career, and will not build up full pensions. Unemployment relief (WW, 1949) was based on the amount of days worked in the period before unemployment set in. From 1963 the Social assistance Act (bijstand) guaranteed basic benefits for those who had no income and did not qualify for any of the other welfare schemes. That includes unemployed after their WW-benefits run out. Earlier groups of guestworkers had returned home when they could no longer find paid jobs in the Netherlands. The last groups to arrive, Moroccans and Turks, often chose to have their families come over to the Netherlands. Especially the first generation of these labour immigrants remain overrepresented in the bijstand. There are no indications

that the Dutch welfare state specifically drew labour migrants. They came because work was offered and paid better than jobs at home. But once here, the choice of guestworkers to remain and bring their families over was influenced by welfare state arrangements and the way they were adapted.

In Nederland is in de lange twintigste eeuw een verzorgingsstaat tot stand gekomen, die in sommige opzichten heel goed presteert. In de tweede helft van deze periode is de migratie naar Nederland toegenomen. Beiden verschijnselen, sociale zekerheid en migratie, kennen hun eigen geschiedschrijving. In dit artikel wordt een poging gedaan die op elkaar te betrekken. Was de verzorgingsstaat toegesneden op immigratie? Droeg het bestaan ervan bij aan de aantrekkelijkheid van Nederland als migratiebestemming? Deze verkenning van het snijvlak van twee geschiedschrijvingen richt zich op arbeidsmigratie en op de verzekering van het risico van werkloosheid en de oudedagsvoorziening. Voor arbeidsmigratie is gekozen omdat daar een verband met sociale zekerheid voor de hand ligt. Voor pensioen en WW/bijstand omdat het belangrijke, klassieke zekerheidsarrangementen zijn, maar daar waren ook andere keuzes mogelijk geweest.<sup>1</sup>

## Vroege aanzetten

Ook lang voordat zich in Nederland een industriële productiewijze gevestigd had en een verzorgingsstaat tot stand was gebracht, werden immigranten al mede beoordeeld op hun mogelijke bijdrage aan de arbeidsmarkt, die zowel een welkome aanvulling op het bestaande arbeidspotentieel kon zijn als concurrentie voor gevestigde werkkrachten, en op het risico dat zij een beroep zouden doen op zorgarrangementen. Bekend is de bijdrage die massale immigratie leverde aan de bloei van Amsterdam in de zeventiende eeuw en aan het bemannen van de Nederlandse vloot.<sup>2</sup> Ieder zorgarrangement van betekenis ging gepaard met een afbakening van de kring van mensen die rechten konden doen gelden.<sup>3</sup> In de loop van de negentiende eeuw

1 Bij het inwerken in de recente migratiegeschiedenis heb ik me laten leiden door het werk van Leo Lucassen en Marlou Schrover, de toonaangevende migratiehistorici van hun generatie.

2 Jan Lucassen en Leo Lucassen, *Migratie als DNA van Amsterdam 1550-2021* (Amsterdam/ Antwerpen 2021) 19-71; Jelle van Lottum, *Across the North Sea. The impact of the Dutch Republic on international labour migration, c. 1550-1850* (Amsterdam 2007).

3 M.H.D. van Leeuwen, *Mutual insurance 1550-2015. From guild welfare and friendly societies to contemporary micro-insurers* (Basingstoke 2016).

namen globalisering, internationale migratie en een laissez-faire houding toe, en Nederland was daarin geen uitzondering.<sup>4</sup> De opkomst van de natiestaat bracht wel enige toename in de greep die de overheid wilde hebben op de aanwezigheid van buitenlanders in Nederland. In 1849 werd een Vreemdelingenwet aangenomen, die vastlegde dat buitenlanders die in Nederland arriveerden moesten kunnen aantonen dat zij in hun eigen levensonderhoud konden voorzien, en dus niet aan de armenzorg zouden vervallen. Desalniettemin was het tot de Eerste Wereldoorlog tamelijk gemakkelijk om Nederland binnen te komen. In een aantal beroepen was het aandeel van met name Duitse immigranten groot, zoals kleermakers, bierbrouwers, suikerbakkers, kelners, fotografen, prostituees, stukadoors en winkeliers. Hun grote rol werd vaak niet als een bezwaar gezien. Aan bijvoorbeeld stukadoors en later dienstmeisjes werd een tekort gevoeld zonder de Duitse instroom.<sup>5</sup>

De in 1892 aangenomen Wet op het Nederlanderschap veranderde de basis voor het Nederlanderschap. Het geboortelandprincipe werd verlaten en kinderen kregen de nationaliteit van de vader (als die bekend was). In Nederland geboren kinderen van vaders die immigrant waren, verwierven daardoor niet langer de Nederlandse nationaliteit, maar die van hun vader.<sup>6</sup> In potentie had dit consequenties voor de toegang tot armenzorg van de gezinsleden van buitenlanders die in Nederland werkten, maar dat lijkt geen enkele rol gespeeld te hebben in het debat over de wetswijziging. In de Tweede Kamer was aandacht voor de positie van de vrouw en van ingezetenen van de Nederlandse koloniën, maar niet voor dit aspect.<sup>7</sup>

Tot de Eerste Wereldoorlog kende Nederland, net als grote delen van Europa, een tamelijk vrij regime van arbeidsmigratie. Die oorlog werkte op verschillende manieren verandering in de hand. Ten eerste verstoorde de oorlog de arbeidsmarkt. Grensoverschrijdingen waren in oorlogstijd vanzelfsprekend beladen, en landen probeerden hun arbeidskrachten binnenslands te houden. Naties voerden paspoorten en andere administratieve maatregelen in om grensoverschrijdingen te kunnen controleren. De oorlogvoerende en de neutrale landen mobiliseerden hun arbeidsmacht in letterlijke zin voor de oorlogvoering

4 L.A.C.J. Lucassen, 'The rise of the European migration regime and its paradoxes (1945-2020)', *International Review of Social History* 64 (2019) 515-531, 516-517. doi:10.1017/S0020859019000415.

5 Herman Obdeijn en Marlou Schrover, *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550* (Amsterdam 2008) 106-115.

6 Ibid., 106.

7 *Handelingen Tweede Kamer*, 18-20 oktober 1892; E.J.M. Heijs, *Van vreemdeling tot Nederlander. De verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen (1813-1992)* (Dissertatie Nijmegen 1995) 61-79.

en in figuurlijke zin om de arbeidskracht te vervangen van arbeiders die in de strijdkrachten dienden. Die verstoringen stimuleerden ook sociale maatregelen.

In de tweede plaats versterkte de oorlog de arbeidersbeweging. De opofferingen van arbeiders aan het front, en het verzet tegen de oorlog voedden revolutionaire krachten, en in verschillende landen kwam het tot muerijen en revoluties. Regeringen deden concessies om arbeiders te compenseren voor de offers in de oorlog, en om opstanden te voorkomen. De invoering van algemeen kiesrecht versterkte de politieke invloed van arbeiders, en de doorvoering van sociale wetgeving als de 48-urenweek en sociale verzekeringen kwamen tegemoet aan langgekoesterde wensen van de arbeidersbeweging. Het opkomen van sociale zekerheidsarrangementen wierp ook de vraag op of die buitenlandse arbeiders aantrokken, en of die immigratie beperkt moest worden.

Weliswaar voerde Nederland geen oorlog, maar de algehele mobilisatie onttrok vier jaar lang veel mannen aan de arbeidsmarkt. Hun gezinnen werden afhankelijk van steun. In verschillende bedrijfstakken nam de werkloosheid toe omdat vraag wegviel of de oorlog de aanvoer van grondstoffen verstoorde.

Het belangrijkste zekerheidsarrangement tegen werkloosheid in deze periode werd geboden door vakverenigingen. Zij verzekerden hun leden tegen werkloosheid, maar konden slechts een beperkte periode uitkeringen verstrekken. De economische recessie van de jaren 1907-1909 had gedachtenvorming over werkloosheidsverzekering getriggerd. Daarop voortbouwend was beleid voorbereid. Dat kreeg na het uitbreken van de oorlog vorm in een Noodregeling, die minister Willem Treub in augustus 1914 uitvaardigde, en in het Werkloosheidsbesluit 1917. Door subsidies werd het de fondsen van de vakverenigingen mogelijk gemaakt om hun leden langer te ondersteunen bij werkloosheid. De arbeiders die hun verantwoordelijkheid hadden genomen om zich via hun vakbondslidmaatschap te verzekeren tegen werkloosheid kregen een wat hogere uitkering en betere voorwaarden dan de ongeorganiseerde werklozen die aangewezen waren op de armenzorg.

Het toegenomen gewicht van de arbeidersstem in de nationale politiek, en het feit dat de staat financieel betrokken was bij de uitkeringen aan werklozen, maakten de staat gevoeliger voor de klachten van Nederlandse arbeiders over de concurrentie van buitenlanders. Die kwam overigens niet vaak voor, omdat de buitenlanders vooral werk

vonden waar weinig binnenlands aanbod was.<sup>8</sup> Net als andere staten had Nederland zich in en na de oorlog wel voorzien van een apparaat dat het mogelijk maakte om buitenlandse arbeiders te weren van de Nederlandse arbeidsmarkt.<sup>9</sup>

Een poging in de jaren 1920 om de door de vakbonden aangeboden en door de overheid gesteunde verzekeringen uit te bouwen tot een nationaal dekkend stelsel mislukte. De vakbonden waren gehecht aan de koppeling met het lidmaatschap, omdat veel arbeiders lid werden omwille van de werkloosheidsverzekering; de werkgevers wilden niet meebetalen. Hoewel de overheid de subsidies gebruikte om de nodige regels aan de verzekeringen op te leggen, werd de toegang van buitenlandse werknemers tot de verzekering niet beperkt, zolang ze maar in Nederland woonden en geen grensarbeiders waren die in hun thuisland bleven wonen.

Overeenkomsten tussen Nederlandse en buitenlandse vakcentrales zorgden er in de jaren 1920 voor dat buitenlandse werknemers in Nederland, die in hun thuisland in vakbonden georganiseerd en verzekerd waren, in Nederland een beroep konden doen op de werkloosheidsverzekeringen van de Nederlandse vakbonden, en omgekeerd. Het ging daarbij meest om Belgen en Duitsers, en in totaal om niet zo erg veel gevallen. De betrekkelijk kleine aantallen liepen in de jaren 1920 en 1930 ook nog terug, omdat in buitenlandse verzekering via vakbonden vervangen werd door nationale verzekeringen, of omdat werken in Nederland vanuit die buitenlandse minder aantrekkelijk werd.<sup>10</sup>

Zoals uit onderzoek van Corrie van Eijl blijkt, namen klachten over verdringing van Nederlandse arbeiders na 1929 toe. Ze werden wel onderzocht, maar niet ernstig bevonden. De Nederlandse overheid achtte in het algemeen in het interbellum het probleem van

8 Leo Lucassen, 'Naar een duurzaam migratiebeleid: lessen uit het verleden', in: Leo Lucassen, Paul Scheffer en Ernst Hirsch Ballin, *Regie over migratie. Naar een strategische agenda* (Den Haag 2018) 13-56, 17.

9 Leo Lucassen, 'The Great War and the origins of migration control in Western Europe and the United States (1880-1920)', in: Anita Böcker et al. (red.), *Regulation of migration. International experiences* (Amsterdam 1998) 45-72; Leo Lucassen, 'A many-headed monster. The evolution of the passport system in the Netherlands and Germany in the long nineteenth century', in: Jane Caplan en John Torpey (red.), *Documenting individual identity. The development of state practices in the modern world* (Princeton (NJ) 2001) 235-255, 255.

10 Marcel Hoogenboom, 'Transnational unemployment insurance. The inclusion and exclusion of foreign workers in labour unions' unemployment insurance funds in the Netherlands (c.1900-1940)', *International Review of Social History* 58 (2013) 247-284, doi:10.1017/S0020859013000199.

arbeidsmigratie niet zo groot, en had weinig fiducie dat beperkende maatregelen veel effect zouden hebben. Men vreesde bovendien dat het sluiten van de Nederlandse arbeidsmarkt reacties zou oproepen die het Nederlandse arbeiders moeilijker zouden maken om in het buitenland te werken, en de werkloosheid onder Nederlandse arbeiders zouden verergeren. Andere Europese landen namen in de loop van de vroege jaren dertig zulke maatregelen toch. Uiteindelijk reageerde Nederland met de Wet ter regulering van het verrichten van arbeid door vreemdelingen, die in 1934 van kracht werd. Arbeid in Nederland werd hiermee voor buitenlanders in het algemeen alleen nog mogelijk na het verkrijgen van een vergunning.<sup>11</sup>

Deze wetgeving had tot doel de Nederlandse arbeidsmarkt af te kunnen sluiten voor buitenlandse werknemers. In de discussies erover werden geen argumenten ontleend aan sociale zekerheidsarrangementen. De beginnende sociale zekerheid in Nederland was simpelweg niet zo aantrekkelijk dat het idee post kon vatten dat die migranten aan zou trekken. Bovendien sloot de organisatie van de bestaande arrangementen uit dat uitkeringen ten goede kwamen van degenen die daaraan niet eerder bijgedragen hadden. Bij de werkloosheidsverzekeringen stonden zoals we zagen de vakbonden aan het roer, die er belang bij hadden dat uitkeringen alleen gegeven werden aan arbeiders die al de voorgeschreven tijd lid waren en premie betaald hadden. De Invaliditeitswet voorzag sinds 1913 in een schamel pensioen van twee gulden vanaf 70-jarige leeftijd (vanaf 1919 drie gulden bij 65-jarige leeftijd). Daarvoor moest de werkgever premie betalen, en dat aan die betalingsplicht voldaan was werd bewezen door een zegel te plakken op een kaart die de arbeider onder zich had. Een uitkering kreeg alleen de arbeider die met die kaart een langdurig arbeidsverleden en premiebetaling kon aantonen. De regelingen die erop gericht waren dat alleen uitkeringen plaats vonden aan Nederlanders die aan de voorwaarden voldeden, maakten migratie naar de verzorgingsstaat Nederland ondoenlijk.

## Trekken van Drees

De Tweede Wereldoorlog vormde een intermezzo waarin in Nederland geen zelfstandig beleid werd gemaakt, en de oorlogsomstandigheden vaak sterk beperkend waren en soms een motief om nationale grenzen

<sup>11</sup> Corrie van Eijl, *Al te goed is buurmans gek. Het Nederlandse vreemdelingenbeleid 1840-1940* (Amsterdam 2005) 143-170.

te overschrijden. Wel werd door de regering in Londen de naoorlogse Nederlandse verzorgingsstaat voorbereid.

De plannen voor die verzorgingsstaat werden gedreven door de herinneringen aan de vooroorlogse periode, met name de crisis van de jaren dertig, en door recente voorbeelden en ideeënvorming. De ellende van massale werkloosheid moest voorkomen worden, en zo nodig verzacht door goede uitkeringen. Die moesten er ook komen om andere belangrijke risico's te bestrijden, zoals die van de levenscyclus – met name de oude dag – en van ziekte. Het ontwerp van die Nederlandse verzorgingsstaat begon in Londen, waar het kabinet-Gerbrandy aan Aat van Rhijn opdracht gaf om daarvoor een plan te ontwerpen, geïnspireerd door de blauwdruk die William Beveridge in 1942 gepubliceerd had voor de naoorlogse Britse verzorgingsstaat.

Op basis van de ideeën van Beveridge en Van Rhijn, maar met tal van aanpassingen nodig om de Nederlandse politieke partijen en sociale partners mee te krijgen, werd vanaf 1945 een stelsel van sociale zekerheid opgebouwd. De in 1963 aanvaarde en in 1965 ingevoerde Algemene Bijstandswet werd en wordt als de sluitsteen daarvan beschouwd. De betrekkelijk korte periode van nog geen twee decennia waarin het stelsel tot stand kwam, werd nog sterk beheerst door het vooroorlogse paradigma van een afgesloten Nederlandse economie, waarin een teveel aan arbeidskracht en dientengevolge werkloosheid het probleem was. De Nederlandse overheid stimuleerde daarom emigratie.<sup>12</sup> Dat Nederland een periode van dertig jaar ongekende economische groei tegemoet ging, en jaren waarin de Nederlandse arbeidsmarkt immigranten vanuit de voormalige koloniën, gastarbeiders en een vrij verkeer van personen uit een groeiend deel van Europa zou accommoderen, was in 1945 nog volstrekt onvoorzienbaar. Het stelsel gaf dan ook geen blijk van nadenken over de positie van immigranten binnen de verzorgingsstaat.<sup>13</sup>

Het pronkstuk van de sociale verzekering was de oudedagvoorziening. De Noodwet Ouderdomsvoorziening werd in 1946 door minister van Sociale Zaken Willem Drees ingediend en in 1947 van kracht. De definitieve Algemene Ouderdomswet volgde precies tien jaar later. Die lange termijn was onder meer nodig omdat er principiële besluiten genomen moesten worden over de aard en financiering van

<sup>12</sup> Marijke van Faassen, *Polder en emigratie. Het Nederlandse emigratiebestel in internationaal perspectief 1945-1967* (Dissertatie Groningen 2014).

<sup>13</sup> Jacques van Gerwen, *De welvaartsstaat. Volksverzekeringen, verzekeringsconcerns, financiële dienstverleners en institutionele beleggers 1945-2000* (Den Haag/Amsterdam 2000).



*Illustratie 1 Minister van Sociale Zaken Ko Suurhof reikte op 2 januari 1957 persoonlijk in Amsterdam de eerste dertig AOW-uitkeringen uit, waaronder twee aan bewoonsters van het huizittenweduwenhof. Al tien jaar eerder had zijn voorganger Willem Drees de naar hem genoemde noodwet door het parlement gelooft, en daarmee een basis ouderdomspensioen voor alle Nederlanders ouder dan 65 ingevoerd. Suurhof refereerde in zijn toespraak aan het omslagstelsel, toen hij zei dat de AOW geen geschenk was van de minister, maar van het werkende deel van het gehele Nederlandse volk: "dit is alleen te verwezenlijken als de thans werkende bevolking betaalt in de zekerheid, dat straks zij voor een uitkering in aanmerking komt, die dan wordt bijeengebracht door de dan werkende bevolking."*

*Bron: Het Vrije Volk, Anefo 2 januari 1957, IISG <https://hdl.handle.net/10622/N30051002354220?locatt=view:level3>*

de AOW, zaken die de toenmalige Nederlandse politiek zeer verdeelden. Uiteindelijk werd ervoor gekozen om de AOW te financieren via een omslagstelsel, waarbij ieder jaar de kosten van de uitkering gefinancierd worden uit de belastinginkomsten van dat jaar. Recht op AOW werd verworven doordat men in de vijftig jaar voor het pensioen woonachtig was geweest in Nederland. De uitkering was voor iedereen gelijk, met alleen een verschil tussen alleenstaanden en samenwonenden.

De uitkering van de AOW was geïndexeerd, en hield dus de prijsstijgingen bij, maar was tot in de tweede helft van de jaren 1960 bescheiden. Dit was niet alleen zo ingericht om de kosten beperkt te houden, maar ook om de spaarzin van de burgers niet te ontmoedigen. Al snel kwamen op het niveau van bedrijf en bedrijfstak aanvullende pensioenen op, waarmee de AOW werd aangevuld tot een niveau dat het mogelijk maakte om als gepensioneerd het uitgavenpatroon te continueren dat men tijdens het werkzame leven van kostwinners

gewend was geweest. Deze aanvullende pensioenen werden gefinancierd via premies, die de werkgever inhield op het loon en overdroeg aan het pensioenfonds. De omvang van de pensioenuitkering werd bepaald door de betaalde premie, en dus door het aantal jaren dat men gewerkt had. Omdat het om ingehouden loon ging, was het logisch dat de bedrijfstakfondsen bestuurd werden door vertegenwoordigers van organisaties van werkgevers en werknemers.

De overheid faciliteerde de opkomst van de aanvullende pensioenen, aanvankelijk vooral omdat zij in het kader van wederopbouw en geleide loonpolitiek de consumptie, en dus het loon dat werknemers direct in handen kregen, wilde beperken. Tot de steun van de overheid behoorden fiscale maatregelen die pensioenopbouw bevorderden, en wetgeving (1949) die het de minister van Sociale Zaken mogelijk maakte om deelname aan een pensioenfonds voor alle bedrijven in een bedrijfstak verplicht te stellen. Daarnaast kwam er in 1954 een wettelijke regeling voor het beheer van pensioenfondsen.

Er is sindsdien van alles aan de regeling van de Nederlandse pensioenen gesleuteld, maar de hoofdzaken als in de vorige drie alinea's beschreven, bleven ongewijzigd. Dat heeft geleid tot een pensioensysteem dat tot op de dag van vandaag in veel opzichten zeer goed functioneert.<sup>14</sup> Het Nederlandse pensioen is een hoger percentage van het loon dat voor de pensionering werd ontvangen dan de pensioenstelsels van vergelijkbare landen leveren.<sup>15</sup> Bij internationale vergelijkingen scoort het Nederlandse pensioensysteem uitstekend. De toonaangevende vergelijkende index van pensioensystemen, de Mercer CFA Institute Global Pension Index, scoort het Nederlandse pensioenstelsel altijd als een van de drie beste, en meestal als het beste.<sup>16</sup>

14 Cindy Biesenbeek et al., *De toereikendheid van pensioenen. Naar een completer beeld van pensioeninkomen van de Nederlandse bevolking* (Amsterdam 2024).

15 <https://www.oecd.org/en/data/indicators/net-pension-replacement-rates.html>, geraadpleegd 1 januari 2026. In 2022 was dat 93% van het inkomen voor de pensionering, vergeleken met 87% in Oostenrijk, 77% in Denemarken, 72% in Frankrijk, 65% in Zweden, 61% voor alle OECD-landen, 61% voor België, 55% voor Duitsland, 54% voor Groot-Brittannië, 51% voor de VS. Zie ook <https://archiefrijksbegroting.nl/algemeen/gerefereerd/2/4/3/kst243777.html>, geraadpleegd 1 januari 2026.

16 De Mercer Index kent ieder nationaal pensioensysteem dat het beoordeelt, 0-100 punten toe op drie terreinen: voor de toereikendheid van de hoogte van het pensioen, voor de houdbaarheid, ook op lange termijn, en voor de betrouwbaarheid van en toezicht op het stelsel. Die tellen voor respectievelijk 40, 35 en 25% mee in het eindoordeel. In 2025 liepen de beoordelingen op van 43,8 voor India (categorie D: "A system that has some desirable features but also has major weaknesses and/or omissions that need to be addressed; without these improvements, its efficacy and sustainability are in doubt") tot 85,4 voor Nederland. De stelsels worden in de praktijk in 4 groepen ingedeeld. In 2009 werden 11 systemen vergeleken, in 2025 48. Nederland (vanaf 2009), IJsland (vanaf 2021) en

In theorie zou men kunnen redeneren dat een goed pensioen een aanzuigende werking op arbeidsmigranten kan hebben. Dit is echter om meerdere redenen onwaarschijnlijk. In de eerste plaats veronderstelt het een kennis van de werking van pensioensystemen. Onderzoek onder Nederlanders wijst keer op keer uit dat zij in meerderheid weinig belangstelling hebben voor hun pensioen, en zich er zelden in verdiepen totdat zij aan de vooravond ervan staan.<sup>17</sup> Als mensen voor wie het hoogstwaarschijnlijk van belang zal worden, er substantieel aan bijdragen en die hun huidige financiële keuzes er zinnig door kunnen laten beïnvloeden, al niet de moeite nemen om zich te informeren, is het niet zo waarschijnlijk dat veel arbeidsmigranten zich verdiepen in verschillen in pensioenen bij het besluit in welk land zij willen werken. In de tweede plaats, als zij dat zouden doen, dan zouden zij belangrijke verschillen tussen de systemen kunnen constateren. Uit niets blijkt dat die verschillen een correlatie hebben met migratiebewegingen.

In de derde en belangrijkste plaats, als arbeidsmigranten zich zouden informeren over het Nederlandse pensioenstelsel, dan zou uit het voorgaande blijken dat Nederland geen aantrekkelijk land is om uit pensioenoverwegingen te gaan werken. Voor een volledige uitkering van de eerste pijler van het pensioen, de AOW, komt alleen in aanmerking wie vanaf de puberteit in Nederland gewoond heeft. Voor de tweede pijler, het aanvullend pensioen, geldt dat alleen een volledig pensioen wordt opgebouwd voor wie als twintiger in Nederland in loondienst gekomen is, en pensioenrechten opgebouwd heeft tot de pensioenleeftijd. In de jaren veertig en vijftig van de twintigste eeuw

Denemarken (vanaf 2012) waren in de jaren waarin zij beoordeeld werden, steeds in de top drie. Het rapport verdeelt de stelsels in zeven groepen. Nederland, IJsland en Denemarken vormen de kern van de beste groep, groep A ("A robust retirement income system that delivers good benefits, is sustainable and has a high level of integrity"). In 2025 vielen bijvoorbeeld Groot-Brittannië, Zweden, Frankrijk, België en Duitsland in groep B+ of B ("A system that has a sound structure, with many good features, but has some areas for improvement that differentiate it from an A-grade system") en de VS en Oostenrijk in groep C+ of C ("A system that has some good features but also has major risks and/or shortcomings that should be addressed; without these improvements, its efficacy and/or long-term sustainability can be questioned"). *Mercer CFA Institute Global Pension Index 2025*. Voor de historische vergelijking werd ook de Index van 2020, 2021, 2022 en 2023 geraadpleegd.

17 Anna van der Schors en Marcel Warnaar, *De Nederlanders en hun pensioen. Hoe mensen financieel zijn voorbereid op hun pensioen* (Nibud, oktober 2015). *Pensioenmonitor meting 2024*, gedownload van <https://www.wijzeringeldzaken.nl/> op 1 januari 2026. <https://www.intermediair.nl/personal-finance/pensioen/nederlanders-hebben-weinig-kennis-over-hun-pensioen?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>; <https://www.accountant.nl/nieuws/2025/8/nederland-leeft-weinig-aandacht-voor-pensioen/>; <https://nieuws.centraalbeheer.nl/miljoenen-werkende-nederlanders-niet-klaar-voor-later--een-derde-voelt-zich-niet-goed-voorbereid-op-pensioen/>, geraadpleegd 1 januari 2026.

was in Nederland het pensioenstelsel op basis van toen geldende overwegingen ingericht. Zonder dat dat de bedoeling van betrokkenen was, pakte dat zo uit, dat het onaantrekkelijk was voor de op dat moment nog niet voorziene influx van arbeidsmigranten.

De groepen die het nu nog binnen Nederland moeilijk hebben om rond te komen met hun pensioen, zijn de uitkomst van deze geschiedenis. Het gaat om oudere ouderen die geen of weinig aanvullend pensioen opgebouwd hebben, gescheiden vrouwen die alleen van de AOW moeten rondkomen en niet-westerse allochtonen die geen volledige AOW en aanvullend pensioen hebben opgebouwd, omdat ze later in Nederland zijn komen wonen en werken. In 2014 leefde ruim 40 procent van de oudere niet-westerse allochtonen onder de armoedegrens, tegenover slechts 3 procent van de ouderen met een Nederlandse afkomst.<sup>18</sup>

## Inkomen na ontslag: WW en bijstand

Zoals we hierboven al zagen, was de herinnering aan de werkloosheid van de jaren 1930 een belangrijke factor in de opbouw van een Nederlandse verzorgingsstaat na 1945. De daar ook al genoemde commissie van Rhijn stelde voor de vooroorlogse vrijwillige verzekeringen via de vakbonden te vervangen door een wettelijke regeling. Drees diende in 1948 een voorstel in voor een wettelijke verzekering, de Werkloosheidswet. De WW trad een jaar later in werking. Werkgevers en werknemers betaalden ieder een kwart van de kosten als premie, de staat de andere helft. Recht op een uitkering had wie voldeed aan de zogenaamde referte-eis, namelijk dat men op het moment van werkloos worden in het afgelopen jaar 65 dagen gewerkt had.<sup>19</sup>

Wie na het verloop van de maximale uitkeringsduur – vanaf 1965 twee jaar – nog steeds geen werk had, viel onder de in dat jaar ingevoerde bijstand. Daarvoor was de eis dat men niet voldoende inkomen of vermogen had om van te leven, en dat men zich naar vermogen inspande om betaald werk te vinden. Daarnaast is de bijstand beperkt tot Nederlanders en buitenlanders die in Nederland een verblijfsvergunning hebben. De bijstand was ontworpen als de

<sup>18</sup> Robert Scholte en Marloes Lammers, *Inkomenspositie ouderen* (SEO-rapport nr. 2017-09); Rudy F.M. van den Hoven, *Armoede onder Haagse ouderen een migratieachtergrond. Een verkenning* (Den Haag/Leiden 2022); Jelle Lössbroek, *Pensioenarmoede onder migranten door langzame AOW-opbouw*, *ESB*, 109 (4834) 20 juni 2024, 252-254.

<sup>19</sup> Van Gerwen, *Welvaartstaat*, 176-227.

sluitsteen op het stelsel van sociale zekerheid. De verwachting bij de invoering was, dat de regeling als een soort vangnet zou dienen, om gevallen die niet onder andere regelingen vielen, toch een inkomen te geven, waarvan te leven viel.

Al snel bleek echter dat het bestaan van de bijstand zelf, nieuwe gevallen schiep. Zo was echtscheiding vóór de bijstand iets voor de rijken, omdat in het Nederland van vóór 1965, waar weinig gehuwde vrouwen betaald werk hadden, laat staan carrière maakten, veel gehuwde vrouwen niet in een eigen inkomen konden voorzien, en hun mannen niet genoeg inkomen hadden om voldoende alimentatie te betalen. Vanaf 1965 konden gescheiden vrouwen zonder baan echter een beroep doen op de bijstand. Het aantal echtscheidingen nam daarop snel toe.<sup>20</sup>

In de jaren tachtig groeide door de gevolgen van de oliecrises en door structurele veranderingen in de economie de werkloosheid sterk. Om de WW betaalbaar te houden, werd de referte-eis verhoogd, en de uitkering verlaagd van 80 naar 70 procent van het laatstverdiende loon. Het was de eerste van een lange reeks verslechtingen, die ook in het eerste kwart van de eenentwintigste eeuw voortduurde. Zo is bijvoorbeeld de referte-eis inmiddels dat de werkloze tenminste 26 weken gewerkt heeft in de laatste 36 weken voor de werkloosheid intrad. De verslechtingen werden gevoed door de gedachte dat bezuinigingen nodig waren om het stelsel van sociale verzekeringen in stand te houden, en dat onaantrekkelijker maken van de regeling werklozen meer zou aanzetten om werk te zoeken.

Net als bij de wetgeving voor de oudedagsvoorziening, is er niets in de wetgevingsgeschiedenis dat erop wijst dat bij de vormgeving van WW en bijstand veel nagedacht is over de positie van buitenlanders in Nederland. In de zeer gedetailleerde beschrijving van die geschiedenis van Leon van Damme wordt slechts melding gemaakt van één keer dat arbeidsmigranten ter sprake komen. In december 1980, bij de behandeling van een voorstel van staatssecretaris Louw de Graaf om de referte-eis in de WW te verhogen tot 130 dagen, wijzen de woordvoerders van PvdA, CPN en PSP erop dat de hogere referte-eis vooral ongunstig zou uitpakken voor werknemers met een slechte concurrentiepositie op de arbeidsmarkt. Naast schoolverlaters, studenten en gehuwde vrouwen, worden dan ook buitenlandse werknemers genoemd.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Ibid., 41.

<sup>21</sup> L.J. van Damme, *Werkloosheidsregelingen in Nederland. Een parlementaire geschiedenis* (Dissertatie Nijmegen 2021) 139-140 voor het genoemde voorbeeld.

Net als bij de pensioenen, is het niet erg waarschijnlijk dat het specifieke bestaan van een uitkering bij werkloosheid een aanzuigende werking heeft op arbeidsmigranten. Een arbeidsmigrant verlaat huis en haard om elders te gaan werken. De primaire vraag zal niet zijn of er een uitkering bij werkloosheid is, maar of er werk is.

Net als bij het tot stand komen van de AOW, had de Nederlandse politiek bij het vormgeven van de oorspronkelijke WW helemaal niet gedacht over mogelijke substantiële arbeidsmigratie naar Nederland, maar aan een uitkering voor Nederlanders. In de eerste drie decennia na 1945 kende de Nederlandse economie een geweldige groei, net als in andere Westerse landen overigens. In diezelfde periode groeide de Nederlandse bevolking niet alleen door nog tamelijk hoge geboortecijfers, maar ook door instroom na de dekolonisatie van de belangrijkste Nederlandse kolonies, Nederlands-Indië en Suriname. Bovendien begon de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen, waarin Nederland sterk achterliep in vergelijking met andere ontwikkelde economieën, nu te groeien. Desalniettemin kampten Nederlandse bedrijven nog met aanzienlijke tekorten aan arbeidskrachten, en werven zij arbeiders in het buitenland, eerst in Spanje, Italië en Joegoslavië, daarna vooral in Marokko en Turkije.<sup>22</sup>

Deze gastarbeiders waren voornamelijk jonge mannen. Zij accepteerden onaantrekkelijk werk, met name in de mijnen, de textiel- en de metaalindustrie, en matige maar goedkope huisvesting, om hun familie thuis te laten profiteren van hun Nederlandse lonen, die in hun thuisland grotere koopkracht hadden. De gedachte was dat zij na enige tijd werken in Nederland terug zouden keren naar het land van oorsprong. Dat was ook inderdaad het geval bij de eerste groepen gastarbeiders. Op voorspraak van de christelijke partijen en met steun van de VVD hadden zij in 1960 het recht gekregen om hun gezin naar Nederland te laten komen, maar daar maakten zij weinig gebruik van. Zij keerden doorgaans terug naar hun land van herkomst. Voor Italianen gold bovendien vanaf 1970 dat zij binnen de Europese Unie vrij konden bewegen, en naar believen konden pendelen tussen Italië en Nederland. Voor Spanjaarden gold dat vanaf 1986. Dat geldt ook voor Polen en Roemenen na de toetreding van hun landen tot de Europese Unie.

<sup>22</sup> Zie voor een uitgebreider overzicht, met aantallen, Leo Lucassen, 'Naar een duurzaam migratiebeleid. Lessen uit het verleden', in: Lucassen, Scheffer en Hirsch Ballin, *Regie over migratie*, 13-56, 19-25. Hier wordt ingezoomd op de Marokkanen, maar de positie van de Turkse gastarbeiders is in veel opzichten vergelijkbaar.

Nadia Bouras beschrijft in haar studie *Land van herkomst* de motieven van Marokkaanse mannen om naar Nederland te migreren. Vanaf het begin van de jaren zestig werven Nederlandse bedrijven in Marokko, waarbij zij zich richtten op mannen, omdat in de bedrijfstakken waar in Nederland tekorten waren, zoals de mijnen en de scheepsbouw, vrijwel uitsluitend mannen werkten, en op ongehuwden, omdat die goedkoop in pensions konden worden gehuisvest. Dat was aanvankelijk nog niet zo gemakkelijk, maar toen de mannen terugkwamen met geld, waren er meer kandidaten te vinden.

Van 1969 tot 1973 hadden Marokko en Nederland een wervingsverdrag, dat de komst van Marokkaanse gastarbeiders naar Nederland regelde. Het legde vast dat Marokkaanse arbeiders dezelfde rechten en plichten hadden als Nederlandse. Ook regelde het verdrag het recht op gezinshereniging. Als een gastarbeider een jaar in Nederland gewerkt had, nog een contract voor tenminste een volgend jaar had, en geschikte huisvesting, kon hij zijn gezin laten overkomen. Na 1973 veranderde de situatie zowel in Marokko als in Nederland. Marokko leed onder de oliecrisis en politieke repressie, dus terugkeer was weinig aantrekkelijk. In Nederland verslechterde de werkgelegenheid in de jaren zeventig en tachtig ook. De weinig of niet geschoolde arbeid waarvoor de Marokkanen waren aangetrokken, verdween naar lagelonenlanden.

Met name na 1980 verloren veel van de Marokkanen in Nederland hun baan. Zij hadden dan recht op WW en daarna bijstand. Als zij kinderen hadden, hadden zij ook recht op kinderbijslag. Het controleren van het aantal kinderen in Marokko was voor de Nederlandse overheid ingewikkelder dan in Nederland zelf. Nadat aanwijzingen voor fraude met de kinderbijslag waren opgedoken, kwamen de Marokkaanse en Nederlandse overheid overeen dat de kinderbijslag van in Nederland werkende vaders via een Marokkaanse bank in Marokko werd uitbetaald. Voor de Marokkaanse overheid betekende dat een welkome influx van en greep op harde valuta. De greep van de Marokkaanse gastarbeiders zelf op hun kinderbijslag nam navenant af, en zij protesteerden heftig, maar tevergeefs.

Geconfronteerd met meer werkloosheid in Nederland, moesten de in Nederland aanwezige Marokkaanse mannen besluiten terug te keren of te blijven. Bij terugkeer zouden zij hun in Nederland opgebouwde rechten op WW, WAO<sup>23</sup>, bijstand en kinderbijslag verliezen. Zij

23 De arbeidsongeschiktheidsuitkering werd in deze periode door de sociale partners geregeld ingezet om bij bedrijfssluitingen een gunstige regeling te kunnen bieden aan werkloos geworden werknemers, niet speciaal Marokkanen.

# LANDELIJKE MANIFESTATIE WAO - SLACHTOFFERS

- voor gelijke rechten bij ziekte en werk voor Marokkaanse en Nederlandse arbeiders
- voor betere sociale accoorden tussen Marokko en Nederland
- tegen de onmenselijke behandeling door de controleartsen van het GAK

Zaterdag 19 MEI om 3 uur, Malieveld, Den Haag

na afloop cultureel programma

---

## مظاهرة وطنية لضحايا WAO

من أجل المساواة في الحقوق في العمل والمرافق  
ضد تعسفات أظباء الحناك GAK  
مراجعة الاتفاقية الثنائية ما بين المغرب وهولندا  
في ما يخص الضمانات الاجتماعية

3  
برنامج ثقافي

## DEN HAAG, MALIEVELD

|                                                                   |                     |        |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------|--------|
| CONTACTADRES: FERDINAND BOLSTR.39, AMSTERDAM<br>tel: 020 - 769980 | VERTREK UIT:<br>OM: | ADRES: |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------|--------|

Illustratie 2 Poster die oproept tot demonstratie voor gelijke behandeling van Marokkanen en Nederlanders in de Nederlandse sociale zekerheid.

Bron: Komitee Marokkaanse Arbeiders in Nederland (Amsterdam), IISG <https://hdl.handle.net/10622/N30051002848189?locatt=view:level3>

hadden nog wel het recht hun gezin over te laten komen. Die keuze was niet moeilijk. Zij kozen overwegend voor in Nederland blijven en gezinshereniging. Omdat een deel van de kinderen vervolgens ook weer een partner uit Marokko koos, leidde dat ook in de tweede generatie tot toename van de groep van Marokkaanse afkomst in Nederland. Het aantal Marokkanen in Nederland groeide van 22.000 in 1972 tot 70.000 in 1980, 160.000 in 1990, 356.000 in 2011 en 429.000 in 2024.<sup>24</sup> Een erfenis van de hier kort aangeduide geschiedenis van werving, gastarbeid en gezinshereniging van de Marokkanen in Nederland is dat hun beroep op de bijstand groter is dan het gemiddelde van de inwoners van Nederland. Voor de tweede generatie is dat cijfer wel veel gunstiger dan voor de eerste generatie.<sup>25</sup>

## Conclusie

De samenhang tussen het beleid op het gebied van migratie en sociale zekerheid is hier bekeken voor arbeidsmigratie en voor de sociale zekerheid op het gebied van werkloosheid en pensioen. Uiteraard zijn er andere vormen van migratie en andere zekerheidsarrangementen, dus de conclusie kan alleen maar voorlopig zijn. Maar er valt wel wat te concluderen. In de eerste plaats geldt dat voor de historiografie zelf: de geschiedschrijving van de migratie heeft zich meer rekenschap gegeven van de sociale zekerheid dan omgekeerd.

Het besluit om voor werk naar Nederland te reizen, lijkt het meest beïnvloed door de wetenschap dat er in Nederland werk is. Dat ligt ook voor de hand. Daarnaast had Nederland een gunstig imago als een welvarend en humaan land. Dat het bestaan van de Nederlandse verzorgingsstaat daaraan bijdroeg, is niet onwaarschijnlijk, maar duikt in onderzoek eigenlijk nooit op als een overweging die genoemd

24 De vorige vier alinea's zijn gebaseerd op Nadia Bouras, *Het land van herkomst. Perspectieven op verbondenheid met Marokko, 1960-2010* (Hilversum 2012). Cijfers 1972-2011 aldaar p. 16, het cijfer voor 2024 is hier te vinden <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-inwoners-hebben-een-herkomst-buiten-nederland> (geraadpleegd 11 januari 2026).

25 In het eerste kwartaal van 2022 deed 4,2% van de inwoners van Nederland tussen 18 jaar en de AOW-leeftijd een beroep op de bijstand. Voor Marokkanen van de eerste generatie was dit 20,4%, van de tweede generatie 7,2%. Voor Turken lagen deze cijfers op respectievelijk 13,0 en 4,2%. Recente asielzoekers deden een groot beroep op de bijstand. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/verschillen-in-bijstandsafhankelijkheid-tussen-herkomstgroepen/4-samenhang-tussen-gebruik-van-de-bijstand-en-achtergrondkenmerken> (geraadpleegd 11 januari 2026).

wordt.<sup>26</sup> Dat is ook om inhoudelijke redenen niet waarschijnlijk, want de Nederlandse verzorgingsstaat was en is niet bijzonder vriendelijk voor immigranten.

Dat laatste is niet het geval omdat de wetgeving er speciaal op gericht was om migranten uit te sluiten. Van de hier behandelde gevallen, gold dat eigenlijk alleen voor het vooroorlogse denken over de werkloosheidsverzekering. Bij de opbouw van de verzorgingsstaat in de wederopbouwjaren, speelden heel andere prioriteiten en politieke dilemma's en werd in de politiek gedacht aan Nederland als emigratieland. Op grond van heel andere overwegingen werd gekozen voor uitkeringen gebaseerd op betaalde premies en in Nederland gewoonde jaren, die in de praktijk in Nederland geboren inwoners bevoordeelden.

De ervaringen met de eerste lichten gastarbeiders leidden tot de verwachting dat die terug zouden keren naar het land van herkomst. Pas vanaf de jaren zeventig en tachtig bleek dat de Marokkanen en Turken kozen voor gezinshereniging in Nederland, wat gezien hun opties volkomen begrijpelijk was. De erfenis van het niet rekening houden met immigranten bij de opbouw van de verzorgingsstaat, is een stelsel waarin geboren Nederlanders internationaal vergeleken goed bediend worden, maar relatief veel immigranten armoede kennen in de bijstand en in het pensioenstelsel.

## Over de auteur

**Lex Heerma van Voss** (1955) is research fellow bij het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis. Tot 2021 was hij directeur het Huygens Instituut voor Nederlandse Geschiedenis en hoogleraar geschiedenis van de sociale zekerheid aan de Universiteit Utrecht. Hij was redacteur van twee delen *Wereldgeschiedenis van Nederland* (2018 en 2022).

E-mail: [lex.heermavanvoss@iisg.nl](mailto:lex.heermavanvoss@iisg.nl)

<sup>26</sup> Het wordt bijvoorbeeld niet opgenomen in de registratie van migratie naar migratiemotief door het CBS over 2005-2023. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2025/immigratie-vanuit-een-huishoudensperspectief/3-resultaten>.

