

## Solidariteit in de Nederlandse verzorgingsstaat

door Dave van Ooijen<sup>1</sup>



'De Nederlandse verzorgingsstaat moet worden aangepast om deze overeind te kunnen houden'. Dat was een van mijn stellingen die ik tijdens het 1 mei-symposium in de gemeente Castricum naar voren bracht. Volgens Flip de Kam en Jan Donders die een indrukwekkend boek schreven over de toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat ('Onzekere zekerheden. De Nederlandse verzorgingsstaat op weg naar 2025'), staat de sociale zekerheid in Nederland als een huis, al is in de afgelopen dertig jaar heel veel aan het stelsel vertimmerd. Desondanks staat er in de komende jaren nog veel timmerwerk op de agenda. Sommigen spreken in dat geval over afbraak van de sociale zekerheid. De andere kant van de medaille is evenwel dat er ook sprake is van vernieuwbouw. Deels worden mensen teruggeworpen op private arrangementen, zoals ondersteuning door familie en burens. Om financiële tegenslagen op te vangen zal meer moeten worden gespaard of zal men zich meer particulier moeten gaan verzekeren. Deels worden de fundamenten van de verzorgingsstaat opnieuw opgetrokken om de verzorgingsstaat toekomstbestendig en financieel houdbaar te maken.

### Ingrijpende verbouwing

De Nederlandse verzorgingsstaat wordt niet zozeer afgebroken, als wel ingrijpend verbouwd, zou je kunnen zeggen. Zo gaat de AOW-leeftijd de komende jaren langzaam en op termijn fors omhoog. Verder worden er nieuwe pogingen ondernomen om de kostenstijging in de zorg terug te dringen. Aanspraken en opgebouwde rechten worden daarbij aangetast. En steeds hogere eigen bijdragen komen er voor terug. Ook het gehele pensioenstelsel gaat op de schop. Verder staan opnieuw stelselherzieningen in zorg, en dan met name in de langdurige zorg, voor de deur. Zo worden er in de interdepartementale verkenning 'Zorgkeuzen in Kaart' voorstellen gedaan om het Nederlandse persoonsgebonden budget, sinds kort wettelijk verankerd, te vervangen door het Duitse model van voucher en mantelzorgforfait. De operatie zou jaarlijks een besparing van ongeveer € 600 miljoen kunnen opleveren. De opeenvolging van stelselherzieningen en verandering van aanspraken en rechten, leidt in de samenleving evenwel tot beroering en een grote mate van onzekerheid. De vraag is hoe de verzorgingsstaat zich verder zal gaan ontwikkelen en hoe het over een aantal jaren zal staan met de solidariteit. Zal

---

<sup>1</sup> Dave van Ooijen studeerde sociologie en politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Van 1979 tot 2014 was hij werkzaam bij Vereniging Milieudefensie, de gemeente Amsterdam, Nicis Institute en Platform31. Sinds eind 2014 is hij eigenaar van 'Van Ooijen - Adviesburo voor Publieke Waarden' (zie [www.davevanooijen.nl](http://www.davevanooijen.nl)).

het (neo-liberale) marktdenken en de individualisering zich verder doorzetten, waarbij elk individu wordt gezien als een economisch handelend persoon die voortdurend via vergelijkingssites het beste voor zichzelf, het eigenbelang, weet te bereiken? Of is er naast versterking van de zelfredzaamheid ook nog sprake van versterking van de samenredzaamheid, van de onderlinge solidariteit en het opkomen voor gezamenlijke belangen?

#### Directe en indirecte solidariteit

Flip de Kam en Jan Donders beschrijven in hun boek 'Onzekere zekerheden' gedetailleerd hoe het stelsel van sociale bescherming in Nederland in elkaar steekt, op welke fundamenten het gebouwd is en hoe het zich in de komende tien tot vijftien jaar zou kunnen ontwikkelen. Wat betreft het vraagstuk van de solidariteit maken ze onderscheid tussen directe en indirecte solidariteit. Bij directe solidariteit gaat het om de overdracht van inkomen/vermogen binnen gezinnen en families. Voorbeelden zijn ouders die bijdragen aan de studie van hun kinderen, bijdragen aan de financiering van een starterswoning of vermogen via vererving overdragen aan kinderen en kleinkinderen. Buiten de familiesfeer is op wat kleinere schaal sprake van directe solidariteit, zoals bij giften en legaten door burgers en bedrijven ten gunste van goede doelen. Van indirecte solidariteit is sprake wanneer we het hebben over door de overheid afgedwongen overdracht van inkomen/vermogen via belastingen en premies. Of over regelingen die werkgevers en werknemers met elkaar afspreken over ouderdom- of nabestaandenpensioenen. Via deze route leveren veel mensen een bijdrage aan de financiering van regelingen waarop ze zelf nooit een beroep zullen doen. Zo betalen mensen zonder kinderen via de belastingen mee aan de kinderbijslag. En betalen, als het gaat om pensioenaanspraken, mannen voor het pensioen van vrouwen en mensen met lagere inkomens voor het pensioen van mensen met hogere inkomens. Ik kom op dit voorbeeld nog terug. Verder leveren alleenstaanden via de Anw-premie voor de uitkering aan overlevende partners.

#### Moeilijk zichtbare solidariteit

In 2013 uitgevoerd opinieonderzoek door het Sociaal Cultureel Planbureau wijst uit dat een grote meerderheid van de Nederlanders vindt dat de solidariteit in ons land afneemt. De ondervraagden blijken daarbij vooral te duiden aan de manier waarop mensen in familiekring, als burens, op het werk en in de openbare ruimte met elkaar omgaan. Of daar door de participatiesamenleving veel verandering in zal komen, is nog maar de vraag. Opvallend is wel dat de ondervraagden opvallend genoeg zelden de solidariteit noemen die is georganiseerd via de verzorgingsstaat. Een belangrijke reden daarvoor zou kunnen zijn dat het onderwerp daarvoor te abstract is. Bovendien heeft geen enkele burger zelfs bij enige benadering weet wat zijn bijdrage aan de financiering van de verzorgingsstaat is. Zo is er geen enkel besef hoeveel btw en accijnzen in winkelprijzen is verdisconteerd. Verder hebben werknemers geen benul van het deel van hun arbeidsinkomen dat in de vorm van werkgeverspremies naar sociale fondsen en het pensioenfonds gaan. Bovendien tellen de werkgeverspremies niet als brutosalaris en ontbreken daardoor op het salarisoverzicht. Tot slot bestaat er geen zicht welk

deel van belastingen en premies via toeslagen en belastingkortingen wordt overgedragen naar anderen. Ondanks dat deze vorm van solidariteit moeilijk zichtbaar is, zegt twee derde van de door het SCP geënquêteerden dat bij de instandhouding van de solidariteit een belangrijke rol voor de overheid is weggelegd.

### Solidariteit bij de zorgverzekering

Een mooi voorbeeld over hoe onzichtbaar het mechanisme van de indirecte solidariteit is, geven Albert van der Horst en Harry ter Rele van het Cultureel Planbureau in de CPB Policy Brief 'De prijs van gelijke zorg'. In deze notitie geven ze een beeld van de herverdeling die het zorgsysteem teweegbrengt tussen mensen met een verschillend opleidingsniveau. Als uitgangspunt nemen ze iemand die in 2011 geboren is en een huishouden van anderhalf-verdieners met kinderen heeft. Vervolgens rekenen ze voor vier representatief geachte huishoudens, die onderling verschillen wat betreft opleiding en inkomen, uit wat zo'n iemand betaalt aan zorglasten en kost aan zorggebruik op basis van de AWBZ en de Zorgverzekeringswet. Wat dan opvalt is dat het zorggebruik sterk afneemt bij toename van het opleidingsniveau. Iemand met alleen basisonderwijs gebruikt in zijn hele leven jaarlijks voor € 3.200 aan zorg. Dat is anderhalf keer zoveel als iemand met een hbo/wo-opleiding. Die komt uit op jaarlijks € 2.100 aan zorg. Mensen met een hogere opleiding maken in verhouding weinig zorg vaker zelf regelen en financieren. De financiering van de zorg toont een omgekeerd patroon. Zo betalen hoger opgeleiden voor de collectieve zorg gemiddeld twee keer zoveel als mensen met een basisopleiding of vmbo. Zij draaien niet alleen op voor de kosten van hun eigen zorg, maar ook voor een deel van de zorgkosten van mensen die korter hebben geleerd. Het korten op de door de AWBZ gefinancierde langdurige zorg (sinds 1 januari 2015 de Wet langdurige zorg) zal dus vooral voor mensen met een lage opleiding en een laag inkomen gevolgen hebben.

### Solidariteit in de verzorgingsstaat

Nu geeft het voorbeeld van de solidariteit bij de zorgverzekering maar een deel van de werkelijkheid. Zoals altijd is de praktijk vele malen ingewikkelder. Zo is ook sprake van een omgekeerde vorm van solidariteit. Dat is het geval waarbij minder opgeleiden (die minder verdienen) via de belastingen gemiddeld genomen per saldo meer betalen voor diensten waar mensen met een hogere opleiding meer gebruik van maken. Vooral mensen met een hogere opleiding sturen hun kinderen meer naar een universiteit, bezoeken meer zwaar gesubsidieerde concerten en profiteren meer van de hypotheekrenteaftrek voor het eigen woningbezit. Hetzelfde geldt voor pensioenen. Zo zijn volgens De Kam en Donders de doorsneepremies voor de aanvullende pensioenen gebaseerd op de gemiddelde levensverwachting van de deelnemers. En omdat lager opgeleiden gemiddeld zes tot zeven jaar korter leven dan hoger opgeleiden, betalen de lager opgeleiden een deel van hun pensioenpremie voor mensen die hebben gestudeerd. Maar wat zeggen dit soort mechanismen nu voor ontwikkeling van de solidariteit in de verzorgingsstaat in de komende jaren? Zal de

verbouwing van de verzorgingsstaat de richting opgaan van een nog verder gaande individualisering waarbij iedereen alleen nog voor zijn eigen risico's betaald (het Angelsaksische model)? Of zal in de toekomst nog steeds sprake zijn van samenredzaamheid en handhaving van de indirecte solidariteit (het Rijnlands model)?

Wanneer men buiten de boot valt

Zoals het eerder aangehaalde opinieonderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau uit 2013 laat zien, vinden voorstanders van een belangrijke rol voor de overheid dat zonder overheidsbemoediging te weinig onderlinge solidariteit wordt voortgebracht. Mensen zouden onvoldoende voor elkaar klaarstaan, soms door omstandigheden buiten hun schuld. Voor sommigen is een bijkomend argument dat het prettiger is wanneer de overheid helpt, dan wanneer iemand afhankelijk is van zijn familie, vrienden of bureaus. De voorstanders van door mensen zelf georganiseerde solidariteit wijzen daarentegen op de tekortkomingen van door de overheid gereguleerde saamhorigheid. Als het puntje bij het paaltje komt, vinden evenwel ook de voorstanders van deze vorm van solidariteit dat wanneer de solidariteit onvoldoende door mensen kan worden opgebracht en het weefsel van de samenleving scheurt, dat in dat geval de overheid wel moet handelen, om te zorgen dat niemand buiten de boot valt. Steun voor deze vorm van indirecte solidariteit wordt een kwestie van welbegrepen eigenbelang genoemd. Doordat de indirecte vorm van solidariteit in een groot aantal gevallen onzichtbaar is, zoals we in het voorbeeld van de solidariteit bij de zorgverzekering hebben laten zien, wordt in tal van gevallen het welbegrepen eigenbelang echter onvoldoende gezien, zo lijkt het.

Positieve en pessimistische visie

De strijd tussen individualisering (zelfredzaamheid, eigen belang) en solidariteit (samenredzaamheid, welbegrepen eigenbelang) lijkt een directe relatie te hebben met hoe mensen naar de rol van de overheid (of de markt) kijken. Mensen kijken daarbij positief of negatief naar de rol die markt of overheid zou behoren te vervullen. Bevolkingsgroepen kijken verschillend naar de rol van de overheid en de ontwikkeling van solidariteit. Hoe optimistischer iemand is over de ontwikkeling van de solidariteit hoe positiever iemand is over de rol van de overheid. Daarnaast zijn hoger opgeleiden positiever over de rol van de overheid en de ontwikkeling van de solidariteit. Lager opgeleiden zijn per saldo negatiever over de overheid en pessimistischer over de ontwikkeling van de solidariteit. Een belangrijke verklaring hiervoor zou volgens het SCP kunnen zijn dat hoger opgeleiden makkelijker de weg in de bureaucratie kennen en minder te maken krijgen met de overheid dan lager opgeleiden. En om die reden minder slechte ervaringen hebben met overheidsinstanties. Opvallend is dat lager opgeleiden het liefst hulp uit de buurt zouden krijgen en hoger opgeleiden liever hulp van de gemeente. Naar politieke voorkeur blijkt de SP-aanhanger vooral een zeer pessimistische visie op ontwikkeling van de solidariteit te hebben en een beperkt positieve opvatting over de rol van de overheid. De D66-aanhanger heeft met de SP-aanhanger een bescheiden vertrouwen in de rol van de overheid, maar daarentegen een zeer optimistische visie op de ontwikkeling van de

solidariteit. Opvallend is dat de PvdA-aanhang zeer positief is over de rol van de overheid en beperkt optimistisch over de ontwikkeling van de solidariteit. De VVD-aanhang zit wat betreft de ontwikkeling van de solidariteit tussen de PvdA- en de D66-aanhang in en is beperkt negatief over de rol van de overheid.

### Grenzen van de verzorgingsstaat

Wat zeggen de standpunten van verschillende bevolkingsgroepen en politieke partijen nu over de mogelijke ontwikkeling van de indirecte solidariteit in de komende tien tot vijftien jaar? In welke mate zullen mensen bereid blijven om voor anderen te betalen, zonder dat daar voor hen een evenredige tegenprestatie tegenover staat. Het zoeken naar een antwoord op die vraag komt volgens De Kam en Donders neer op een verkenning van de grenzen van de verzorgingsstaat. Hoeveel zijn de ingezetenen bereid af te staan aan 'nieuwkomers', die eerder niet hebben bijgedragen aan de opbouw van de verzorgingsstaat en van wie onbekend is of, en zo ja, wanneer zij een productieve bijdrage (kunnen) gaan leveren. Daar komt bij dat de samenleving in de afgelopen decennia ingrijpend is veranderd. Zo is de bevolking meer heterogeen geworden en is de samenleving vele malen ingewikkelder. Verder heeft de mondialisering en de individualisering zich vele malen meer doorgezet dan gedacht. Mede door het individualisme is de inkomens- en vermogensongelijkheid toegenomen en dreigt in de Nederlandse samenleving in toenemende mate een tweedeling te ontstaan. Aan de andere kant zien we dat de economische crisis ook tot verandering in het ethisch en moreel besef heeft geleid. En als gevolg van de decentralisaties en de bezuinigingen in de zorg zien we een verschuiving van de indirecte naar de directe solidariteit. Deze ontwikkeling zou in principe een impuls kunnen geven aan het besef van het welbegrepen eigenbelang dat in de afgelopen decennia is zoekgeraakt. Maak gaat dit ook gebeuren?

### Versterking van het welbegrepen eigenbelang

Wil de Nederlandse verzorgingsstaat haar fundamenten behouden, dan zal de door de Franse filosoof en staatman Alexis de Tocqueville gemunte doctrine van het welbegrepen eigenbelang, of de tweezijdige solidariteit (zie *'Over de democratie in Amerika', integrale editie, 2012, pagina 558-564*), zich in Nederland veel sterker dienen te ontwikkelen. Dat kan zowel op het terrein van de directe solidariteit (op wijk- en buurtniveau) als op het terrein van de indirecte solidariteit (op het niveau van de overheid). Dat er maatschappelijk steun zal blijven zijn voor regelingen waarvan mensen denken dat zij er zelf ook (ooit) profijt van (zullen) hebben, ligt voor de hand. Zo hoopt iedereen ooit een AOW-uitkering te ontvangen. Werknemers, vooral degenen die onzeker zijn over hun baan, zien ook dat het betalen van premie om zich te verzekeren tegen werkloosheid, voordeel heeft. Steun voor deze wetten is daarmee een kwestie van welbegrepen eigenbelang. Bij veel wetten, regelingen, premies en belastingen is dat welbegrepen eigenbelang in de loop der tijden evenwel zoekgeraakt. Het eerder genoemde voorbeeld van de solidariteit bij de zorgverzekering geeft aan dat de indirecte solidariteit soms met een lantaarn moet worden gezocht. Dit geldt ook voor de door de overheid afgedwongen

overdracht van inkomen/vermogen via de belastingen in de vorm van toeslagen en belastingkortingen van hogere inkomens naar lagere inkomens. Wil het mogelijk worden de indirecte solidariteit in stand te houden, dan zullen politieke partijen veel duidelijker dan nu het geval is de mechanismen, zoals bij de zorgverzekeringen, moeten blootleggen over hoe de indirecte solidariteit in het Nederlands van sociale zekerheid werkt. Alleen op die manier zou in de komende jaren het welbegrepen eigenbelang van de indirecte solidariteit in de verzorgingsstaat wel eens kunnen worden versterkt.