



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Grenzen aan solidariteit

Goudswaard, K.P.; Beer, P. de; Bussemaker, J.; Kalma, P.

Citation

Goudswaard, K. P. (2005). Grenzen aan solidariteit. In P. de Beer, J. Bussemaker, & P. Kalma (Eds.), *Keuzen in de sociale zekerheid* (pp. 38-52). Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15609>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15609>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Grenzen aan de solidariteit

Kees Goudswaard

Hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid, Universiteit Leiden

Inleiding

Het belang van solidariteit als fundament van het stelsel van sociale zekerheid is onomstreden. Maar over welke solidariteit gaat het precies en waarop is die gebaseerd? En in hoeverre komt de solidariteit onder druk te staan als gevolg van maatschappelijke en economische ontwikkelingen? Dat zijn cruciale vragen in het kader van het debat over de toekomst van de sociale zekerheid. In deze bijdrage ga ik in op een aantal vragen over de voorwaarden voor, de vormgeving van en mogelijke bedreigingen voor solidariteit. Achtereenvolgens komen de volgende vragen aan de orde:

1. Wat kan worden verstaan onder solidariteit en wat zijn de motieven er voor?
2. Moet solidariteit ook betrekking hebben op risico's die samenhangen met eigen keuzes?
3. Moet solidariteit selectief zijn of juist zo breed mogelijk?
4. In hoeverre kan solidariteit gepaard gaan met keuzevrijheid?
5. In welke mate moet solidariteit de gevolgen van een risico opvangen?
6. Wat is het belang van de solidariteit tussen generaties?
7. Hoe verhoudt binnenlandse solidariteit zich tot internationale solidariteit?

1. Solidariteit: begrip en motieven

Het stelsel van sociale zekerheid is in belangrijke mate op solidariteit gebaseerd. Dat is een veel gemaakte constatering. Maar vervolgens wordt in het maatschappelijke en politieke debat het begrip solidariteit voor van alles en nog wat gebruikt. Enige systematisering is wenselijk.

In essentie gaat het bij sociale zekerheid doorgaans om (inkomens)overdrachten die op de zekerheid van het bestaan zijn gericht. Die inkomensoverdrachten kunnen gebaseerd zijn op altruïsme, dus zonder dat sprake is van eigenbelang. Mensen kunnen er nut aan ontleen om een deel van hun inkomen af te staan om anderen binnen een bepaalde gemeenschap te helpen. De Beer spreekt in zijn bijdrage aan deze bundel in dit verband over eenzijdige of asymmetrische solidariteit. Een tweede vorm van solidariteit is wederkerig of symmetrisch: je bent solidair met anderen in de verwachting dat anderen solidair zijn met jou. Aan deze solidariteit kan een verlicht eigen belang à la Rawls ten grondslag liggen. Rawls (1971) betoogt dat burgers, indien zij worden geleid door verlicht

eigenbelang, hun eigendomsrechten ondergeschikt maken aan de bescherming van de zwakkeren in de samenleving. Zij houden dan immers elk voor zich rekening met de mogelijkheid dat zij zelf tot de zwaksten kunnen gaan behoren.

De wederkerige solidariteit is vooral van belang bij verzekeringen. Door middel van verzekeringen worden risico's gedeeld. Dat gaat gepaard met inkomensoverdrachten. Alle verzekeringen kennen solidariteit in de zin van *ex post* overdrachten (Schokkaert en Spinnewyn, 1995). Daarbij gaat het om overdrachten van degenen die geen schade hebben geleden naar degenen die wel schade hebben geleden. Hierbij wordt gesproken van kanssolidariteit. In de sociale verzekeringen gaat het vooral om overdrachten *ex ante* (dus vóór het intreden van het risico) van degenen die meer betalen dan de premie die hoort bij hun risicoprofiel naar degenen die minder betalen dan overeenkomt met hun risico. Dit wordt subsidiërende solidariteit genoemd.

Bij subsidiërende solidariteit kan weer onderscheid worden gemaakt tussen risicosolidariteit en inkomenssolidariteit. Deze twee vormen komen overigens veelal naast elkaar voor. Bij risicosolidariteit dragen mensen met lage risico's mede de lasten van mensen met hoge risico's. In een ziektekostenverzekering met doorsneepremies is er bijvoorbeeld solidariteit van jongeren met lage risico's met ouderen met hoge risico's. Bij inkomenssolidariteit is de premie (of financiële bijdrage in een andere vorm) afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Mensen met een hoger inkomen kunnen mede de lasten dragen van mensen met een lager inkomen.

Vervolgens kan onderscheid worden gemaakt naar de groepen waartussen overdrachten plaatsvinden, bijvoorbeeld intra- en intergenerationele solidariteit (ofwel solidariteit binnen en tussen generaties), binnenlandse en internationale solidariteit.

Solidariteit wordt algemeen als een groot goed beschouwd. Dat is op zichzelf terecht, maar de vraag is wie solidair moet zijn met wie. Collectieve verplichte regelingen kennen (vrijwel) altijd vormen van subsidiërende solidariteit. Maar is de richting van de inkomensoverdrachten altijd wel wenselijk? Dit punt kan geïllustreerd worden met enkele voorbeelden uit de praktijk.

- a) In 1993 werd de WAO sterk versoerd met de invoering van de Wet Terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA). Voor de nieuwe gevallen werd de duur van de 70%-uitkering beperkt via een leeftijdsafhankelijke staffel. Het verschil tussen de oude en de nieuwe, lagere uitkering wordt aangeduid als het WAO-hiaat. Dit WAO-hiaat is op grote schaal bovenwettelijk gerepareerd. Voor circa 80% van de werknemers is het WAO-hiaat via een collectieve regeling per bedrijf of bedrijfstak particulier verzekerd. De solidariteit werd als het ware op een lager aggregatieniveau georganiseerd. In de praktijk treedt het WAO-hiaat vooral op bij de beter betaalde werknemers. Werknemers met een inkomen tussen minimum en modaal hebben niet of nauwelijks te maken met een WAO-hiaat. Zij betalen echter wel de verplichte premie voor de collectieve regeling. Hier vinden de inkomensoverdrachten plaats van lager naar beter betaalden. Dit wordt bevestigd door empirisch onderzoek. In de periode 1993-1999 is de

inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten flink achtergebleven bij het landelijk gemiddelde. Binnen de groep arbeidsongeschikten blijken de hogere inkomensdecielen een veel gunstiger inkomensontwikkeling te hebben dan de lagere inkomensdecielen (Caminada en Goudswaard 2003: 134). Deze verschillen kunnen in verband worden gebracht met de WAO-hiaatverzekeringen. De WAO-hiaatregelingen impliceren dus een soort ‘omgekeerde’ solidariteit in de vorm van overdrachten van lager naar beter betaalden.

- b) Bij de verplichte aanvullende pensioenregelingen waren tot voor kort de eindloonregelingen dominant. Bij eindloonregelingen worden loonsverhogingen op latere leeftijd tevens berekend over alle reeds verstreken dienstjaren. Daardoor is een inhaalpremie noodzakelijk: de zogeheten ‘backservice’. Deze backservice wordt doorgaans omgeslagen over de premiebetalers, waarbij voor jongeren en ouderen meestal dezelfde premie wordt gehanteerd. Aldus vinden inkomensoverdrachten plaats van jongeren en in het bijzonder degenen die geen carrière maken naar de beter betaalden die aan het eind van hun carrière nog een inkomensvoortuitgang boeken.
- c) Enkele socialezekerheidsregelingen kennen nog kostwinnersvoordelen, waarbij (impliciet) inkomensoverdrachten van tweeverdieners naar alleenverdieners plaatsvinden. Een goed voorbeeld is de Ziekenfondswet. In de ZFW vinden overdrachten plaats van tweeverdieners die beiden een inkomensafhankelijke en een nominale premie betalen naar kostwinners, waarvan de medeverzekerde partner zonder eigen inkomen alleen een nominale premie is verschuldigd en dus niet de kwantitatief doorgaans veel belangrijker inkomensafhankelijke premie.

Deze voorbeelden illustreren dat het van belang is om bij collectief verplichte regelingen zo goed mogelijk in kaart brengen wie solidair zijn met wie en steeds de vraag stellen of de richting waarin de inkomensoverdrachten plaatsvinden wel wenselijk is. Die laatste vraag is uiteraard een normatieve.

2. Risico's en verantwoordelijkheid

Moet solidariteit ook risico's omvatten die (mede) het gevolg zijn van eigen keuzes? Voorbeelden van dergelijke keuzes zijn: ziekten ten gevolg van ongezonde leefwijzen, werkloosheid als gevolg van onvoldoende investering in de eigen inzetbaarheid, maar ook inkomensverlies als gevolg van de zorg voor kinderen. In dit verband is het door Giddens genoemde onderscheid tussen externe en beïnvloedbare risico's relevant. Het huidige sociale stelsel is gebaseerd op de gedachte dat sociale risico's (goedgevoel) buiten iemands schuld optreden. Werkloosheid of arbeidsongeschiktheid overkomt je als het ware. Het besef is echter ontstaan dat ook dergelijke klassieke risico's niet alleen extern, maar (deels) beïnvloedbaar zijn. Door investeringen in het eigen menselijk kapitaal kan de kans op werkloosheid worden verkleind en door actief zoekgedrag en reïntegratieinspanningen kan de duur van de werkloosheid worden bekort. Vanzelfsprekend hangt de mate waarin het

werkloosheidsrisico is te beïnvloeden af van de situatie op de arbeidsmarkt cq de conjuncturele omstandigheden en van individuele kenmerken. Ook het risico op ziekte en arbeidsongeschiktheid is in zekere mate te beïnvloeden door een gezonde levenswijze dan wel door goede arbeidsomstandigheden. De zogeheten ‘nieuwe’ sociale risico’s, zoals inkomensverlies als gevolg van zorgtaken of scholing (combinaties van arbeid en zorg of arbeid en scholing), zijn meestal sterk beïnvloedbaar.

Theoretisch kan er inderdaad een relatie worden gelegd tussen het door Giddens gemaakte onderscheid en de gewenste mate van solidariteit. Waar sprake is van externe risico’s ligt een nadruk op (risico-)solidariteit voor de hand. Wanneer daarentegen een risico sterk beïnvloedbaar is zou meer nadruk moeten liggen op de eigen verantwoordelijkheid. Bij een sterkere eigen verantwoordelijkheid, ofwel betere prikkels, zullen individuen hun gedrag immers meer aanpassen om de desbetreffende risico’s te beperken.¹ In de praktijk zal er in de regel sprake zijn van een zekere glijdende schaal van externe naar beïnvloedbare risico’s. Dat betekent dat, vanuit dit perspectief gezien, er altijd sprake zal moeten zijn van een gemengd stelsel, waarin solidariteit de basis vormt, maar waarin meer nadruk ligt op eigen verantwoordelijkheid naarmate risico’s meer beïnvloedbaar zijn.

Deze gedachtegang ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan de nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling: de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Deze omvat de IVA, de inkomensvoorziening voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Voor deze groep, die niet of nauwelijks (meer) kan worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid is er een regeling met een hoge mate van solidariteit. Daarnaast omvat de WIA de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). Gedeeltelijk arbeidsgeschikten kunnen invloed uitoefenen op de inzet van hun restcapaciteit. Dat element komt nadrukkelijk tot uitdrukking in de WGA. Alleen degenen die (voldoende) werken ontvangen een loonsuppletie. Verder leidt de combinatie loon plus suppletie op grond van de WGA steeds tot een hoger inkomen dan in een uitkeringsituatie. Werken loont dus.

Overigens impliceert de voorgaande redenering niet dat bij de zogeheten nieuwe risico’s, die doorgaans sterk beïnvloedbaar zijn, geen enkele reden voor solidariteit zou zijn. Ook bij inkomensverlies als gevolg van zorg- of scholingsactiviteiten is een zekere mate van overheidssteuning (en dus solidariteit, want er treden dan gedwongen inkomensoverdrachten op) te rechtvaardigen op grond van de maatschappelijke belangen die aan de orde kunnen zijn (bevordering van arbeidsparticipatie over de gehele levensloop, bevordering van investeringen in het menselijk kapitaal met het oog op de kenniseconomie, zorg voor kinderen en verwanten).

3. Selectiviteit en grenzen

Moet solidariteit zo veel mogelijk groepen omvatten ten behoeve van het draagvlak van de verzorgingsstaat, of moet solidariteit juist selectief zijn?

Universele regelingen, waar in beginsel iedereen onder valt kunnen in maatschappelijke zin een groot draagvlak hebben. Een goed voorbeeld is de AOW. Brede, universele regelingen kunnen ook doelmatig zijn. Grote collectiviteiten impliceren lage transactiekosten. Daar staat tegenover dat verplichte regelingen die zo veel mogelijk groepen omvatten ook kunnen leiden tot inkomensoverdrachten in ongewenste richtingen, zoals van lagere naar hogere inkomensgroepen (zie onderdeel 1). Ook zullen universele regelingen doorgaans duurder zijn.

Naar mijn oordeel moet alleen voor brede regelingen worden gekozen waar dat doelmatig en rechtvaardig is. Soms kunnen de grenzen mijns inziens wel wat strakker worden getrokken. Zoals hiervoor betoogd is minder solidariteit nodig waar risico's meer beïnvloedbaar zijn. Datzelfde geldt voor de gevallen dat risico's goed gedragen kunnen worden.

Een voorbeeld betreft de al dan niet gewenste solidariteit van jongeren met ouderen die vervroegd uittreden. Een dergelijke solidariteit ligt in de rede in het geval van een werknemer in de bouw die 40 jaar een zwaar fysiek belastend beroep heeft uitgeoefend en echt niet meer mee kan, maar niet in het geval van een hoogleraar die nog goed mee kan, maar vervroegd wil uittreden omdat de collectieve regeling terzake financieel aantrekkelijk is. In het geval van vervroegd uittreden is naar mijn oordeel dus hooguit een selectieve op solidariteit gebaseerde regeling op zijn plaats.

Een ander voorbeeld betreft de aanvullende pensioenen. Ook na alle recente wijzigingen heeft het overgrote deel van de pensioenregelingen een 'defined benefit' (DB) karakter. Het aantal 'defined contribution' (DC) of beschikbare-premieregelingen neemt wel toe, maar is nog sterk in de minderheid. Bij beschikbare-premieregelingen staat alleen de premie vast en is de pensioenuitkering afhankelijk van de beleggingsopbrengsten van de ingelegde premie. Vanwege het individuele karakter van dit systeem is de gevoeligheid voor vergrijzing gering. Een ander voordeel is de maximale keuzevrijheid. Groot nadeel van een DC-regeling is dat de risico's van tegenvallende beleggingsopbrengsten en van een stijgende inflatie volledig bij het individu liggen. Bij een DB-regeling kunnen deze risico's (mede) worden opgevangen door jonge cohorten premiebetalers. Bij DC-regelingen is er geen enkele solidariteit, tussen noch binnen generaties. Daar staat tegenover dat de solidariteit in DB-regelingen dikwijls impliceert dat inkomensoverdrachten van jonge laagbetaalde werknemers naar oudere goed betaalden plaatsvinden. Een meer selectieve benadering zou kunnen zijn om het DB-systeem te hanteren tot een bepaalde inkomensgrens. Voor wat betreft het inkomen boven die grens zou een individueel DC-pensioen moeten worden opgebouwd. De risico's die

¹ Het gaat hier om het tegengaan van *moral hazard*, ofwel gedragsaanpassing die het gevolg is van verzekeren;

daarmee gepaard gaan zijn beter te dragen voor de hoogste inkomensgroepen. En een begrenzing van het DB-stelsel zou het stelsel als geheel beter houdbaar maken. In politieke kringen is de optie naar voren gebracht om de aftrekbaarheid van de pensioenpremie (en daarmee de toepassing van de omkeerregel) te beperken tot anderhalf keer modaal. Dat zou ook betekenen dat boven die grens uitsluitend nog individuele pensioenen zouden worden opgebouwd. Bovenberg en Teulings (2004) hebben zich sterk tegen dit voorstel afgezet. Daarbij hanteren ze onder meer het argument dat dit plan het draagvlak voor de pensioenregelingen en de solidariteit van jongeren met ouderen erodeert. Maar de vraag is ook hier weer: wie moet met wie solidair zijn? Achten we het wenselijk dat jonge laag betaalde werknemers solidair zijn met ouderen die een hoog pensioen hebben en de risico's van tegenvallende beleggingsopbrengsten of inflatie best voor een deel zelf kunnen dragen?

Tenslotte moet worden opgemerkt dat selectiviteit ook bezwaarlijk kan zijn. Zo brengt selectiviteit gericht op de laagste inkomensgroepen het gevaar met zich mee dat de armoedevalproblematiek wordt vergroot. Dat geldt voor regelingen als de bijstand en de huursubsidie. Voorts zou selectiviteit in bepaalde gevallen inderdaad ten koste kunnen gaan van het draagvlak voor een bepaalde regeling. Te denken valt aan de situatie dat bepaalde groepen wel premie moeten betalen voor een sociale verzekering, maar daaraan geen rechten ontleen. Een dergelijke situatie werd door de SER gesignaleerd als gevolg van het eerdere kabinetsvoornemen om de kortdurende WW te schrappen en de referte-eisen voor de WW aan te scherpen. Dit plan zou er toe leiden dat jongeren/flexwerkers wel verplicht premie moeten betalen voor de WW, maar de facto geen recht op WW meer hebben (SER 2004a).

4. Keuzevrijheid

Kan solidariteit gepaard gaan met een zekere mate van keuzevrijheid?

Solidariteit versus keuzevrijheid is één van de fundamentele dilemma's van de sociale zekerheid: het één gaat in principe ten koste van het ander (Teulings, Van der Veen en Trommel 1997). Solidariteit vraagt verplichte verzekering en dat gaat ten koste van de keuzevrijheid voor wat betreft aard en omvang van de dekking. Bij meer keuzevrijheid, bijvoorbeeld ten aanzien van de hoogte van de dekking van bepaalde risico's, bestaat er gevaar voor averechtse selectie (*adverse selection*): vooral de 'slechte risico's' zullen kiezen voor een hogere dekking, terwijl de 'goede risico's' zullen kiezen voor een lage dekking en navenant lage premie. Dat ondergraaft binnen een collectief systeem de (risico-)solidariteit. Socialezekerheidsregelingen kunnen als het ware gepositioneerd worden op een schaal van links maximale solidariteit en rechts maximale keuzevrijheid. Veel recente voorstellen

voor modernisering van het sociale stelsel impliceren dat op deze schaal een stukje naar rechts wordt geschoven. Echter, natuurlijk nooit helemaal naar rechts. Deze roep om meer keuzevrijheid hangt vooral samen met de grotere heterogeniteit van de samenleving. Uniforme regelingen passen niet bij gevarieerde levenslopen en arbeidspatronen.

Bij meer keuzevrijheid past echter ook een grotere eigen verantwoordelijkheid. Men kan kiezen voor een hogere dekking van bepaalde risico's, maar dan is het eens te meer van belang om te bevorderen dat het gedrag wordt gericht op het verminderen van risico's, onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen'. Het stelsel moet daartoe de juiste stimulansen bieden.

Hoe kunnen solidariteit enerzijds en keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid anderzijds het beste worden gecombineerd? Wellicht door een combinatie van verzekeren en sparen (Leijnse et al, 2002).

De afgelopen tijd zijn er in de literatuur steeds meer pleidooien gehouden voor de introductie van spaarelementen in de sociale zekerheid (Bovenberg en Sørensen, 2004). Door gebruik te maken van individuele spaartegoeden voor de dekking van diverse inkomensdervingsrisico's worden de participatieprikkels versterkt. Periodes van non-participatie leiden immers tot een afname van het spaartegoed en daarmee ook tot een afname van het toekomstig inkomen. Een ander voordeel van spaarsystemen is de grotere keuzevrijheid en flexibiliteit voor wat betreft de spreiding van het inkomen over de levensloop. Een belangrijk nadeel van spaarsystemen is dat de voordelen van verzekeren, te weten de risicopooling, worden gemist. Ook is het lastig (maar niet onmogelijk) om in spaarsystemen solidariteit in te brengen.² Kort gezegd komt het er op neer dat de voor- en nadelen van sparen en verzekeren ongeveer spiegelbeeldig zijn. Dus waarschijnlijk is een combinatie van verzekeren en sparen optimaal als het gaat om (deels) beïnvloedbare risico's zoals werkloosheid, gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en de zogeheten nieuwe sociale risico's. In de voorstellen van Leijnse et al gaat het dan om sparen in collectief verband met individuele aanspraken. In een driepijlermodel geredeneerd betreft het hier de tweede pijler, die bovenop een eerste pijler met een (basis-)verzekering komt.

Uit het voorgaande blijkt al dat meer keuzevrijheid niet per se minder collectief betekent. Ook collectieve arrangementen kunnen keuzevrijheid bieden. Dat geldt nu al voor bijvoorbeeld flexibele pensioensystemen. De reden om collectieve arrangementen te organiseren voor meer individuele regelingen is doelmatigheid: lagere transactiekosten en eventueel de mogelijkheid om rendementsrisico's te delen.

5. Omvang van de solidariteit

Moeten de gevolgen van een risico volledig worden opgevangen of is een eigen risico gewenst om door middel van kostenconfrontatie moral hazard te verminderen?

Breed wordt erkend dat een zekere mate van kostenconfrontatie in de vorm van een eigen risico invloed heeft op het gebruik van bepaalde regelingen. Ook hier ligt vanzelfsprekend een relatie met de mate waarin risico's cq het gebruik van de desbetreffende regelingen beïnvloedbaar zijn.

In de meeste socialezekerheidsregelingen is de solidariteit al minder dan maximaal, doordat de gevolgen van een risico niet volledig worden opgevangen. Een uitzondering vormt de loondoorbetaling bij ziekte. De wettelijke loondoorbetaling is 70% van het loon, maar in het eerste ziektejaar wordt dit voor het overgrote deel van de werknemers bovenwettelijk aangevuld tot 100%. Ook een eigen risico voor de werknemer in de vorm van wachtdagen vormt een uitzondering. De kostenconfrontatie bij ziekteverzuim is nagenoeg volledig bij werkgevers terecht gekomen. In het kader van het in oktober 2004 gesloten Sociaal Akkoord is echter in de Stichting van de Arbeid afgesproken om de loondoorbetaling in de twee ziektejaren te beperken tot 170% samen. Deze afspraak biedt op zichzelf genomen de ruimte om in het eerste ziektejaar de loondoorbetaling terug te brengen tot onder de 100%.

Ook de ZFW kende tot voor kort geen verplicht eigen risico en dus een volledige dekking van de ziektekosten, althans voor zover die binnen het verzekerd pakket vallen. Per 1 januari 2005 is hier de noclaimregeling ingevoerd. Bij geen of weinig gebruik van de verzekering wordt een deel van de premie teruggestort (in 2005 maximaal 255 euro). Dit is een variant op het eigen risico die een vergelijkbare kostenconfrontatie biedt.

Een zekere mate van kostenconfrontatie in de sociale zekerheid is van belang om het gebruik te beheersen. In principe zou de kostenconfrontatie groter moeten zijn naarmate het gebruik meer beïnvloedbaar is. Dat betekent echter niet noodzakelijkerwijs een lagere uitkering. Dat hangt van de verantwoordelijkheidsverdeling af. In het hierboven in onderdeel 4 geschetste model van een combinatie van verzekeren en sparen gaat het niet zozeer om de totale bescherming als wel om de samenstelling daarvan. De combinatie van een (basis-)verzekering en het gebruik van individuele spaartegoeden kan in beginsel leiden tot eenzelfde niveau van bescherming als in het huidige stelsel, maar wel met een sterkere kostenconfrontatie. Het gebruik van het individuele spaartegoed is immers goed zichtbaar en versterkt de prikkel om te werken en aldus de schadelast te beperken.

6. Intergenerationele solidariteit

² Zo kan het levensloopsparen aantrekkelijker worden gemaakt voor lagere inkomensgroepen door middel van

De solidariteit tussen generaties wordt van groter belang bij demografische verschuivingen, zoals de vergrijzing. Bepaalde leeftijdsgroepen profiteren relatief sterk van socialezekerheidsregelingen, terwijl andere groepen juist relatief veel bijdragen. Het profijt van veel regelingen neemt – vanzelfsprekend – sterk toe met de leeftijd. De inkomensoverdrachten van jong naar oud zijn gebaseerd op intergenerationele solidariteit. Maar deze inkomensoverdrachten vormen slechts een momentopname. Interessant is wat het netto profijt van individuen en generaties over het leven gemeten is. Als gevolg van de vergrijzing kunnen daar verschuivingen in optreden. Met behulp van zogeheten generatierekeningen kan het netto profijt van socialezekerheidsregelingen van elke generatie over hun resterende levensperiode worden berekend. Daarmee kunnen vragen worden beantwoord als: welke last leggen de huidige overheidsregelingen op toekomstige generaties? Welke aanpassingen zijn nodig om toekomstige generaties niet met zwaardere netto lasten op te zadelen dan de huidige generaties? Deze uit de Verenigde Staten overgewaarde techniek wordt thans ook door het CPB gehanteerd. Uit het rapport *Ageing in the Netherlands* (Van Ewijk et al, 2000) blijkt dat, als gevolg van de vergrijzing, de huidige jongeren en de toekomstige generaties bij ongewijzigde regelingen inderdaad aanzienlijke netto lasten zullen betalen. De huidige 65-plussers kunnen een fors netto profijt verwachten. Dit zou de intergenerationele solidariteit onder druk kunnen zetten. Dit algemene beeld is inmiddels genoegzaam bekend. In het recente heftige debat over de vervroegde uitteredingsregelingen bleek echter dat er nog veel verwarring bestond over wat voor effecten de diverse regelingen nu precies hebben voor jongere en oudere generaties. Kortom, de vraag wie solidair moet zijn met wie en in welke mate. Het is dus van belang om regelingen meer systematisch op hun intergenerationele aspecten te analyseren en het maken van generatierekeningen voort te zetten.

Voor wat betreft de in omvang groeiende groep ouderen is ook de intragenerationele solidariteit belangrijk. Het gaat namelijk om een zeer heterogene groep. De verschillen tussen ouderen voor wat betreft onder meer gezondheid en inkomen, zijn groot en nemen naar verwachting toe. Voor wat betreft de inkomensontwikkeling is het beeld op basis van verschillende onderzoeken dat gemiddeld genomen het inkomen van ouderen de komende tijd (flink) toeneemt, vooral als gevolg van het feit dat veel meer mensen dan in het verleden een aanvullend pensioen hebben opgebouwd. De verwachting is echter dat de verschillen in inkomen binnen de groep 65-plussers ook zullen toenemen en zelfs meer zullen toenemen dan voor de rest van de bevolking (SCP, 2004). Zo zal ongeveer 20% van de ouderen alleen een AOW-uitkering en eventueel een laag aanvullend pensioen hebben. Verder neemt de groep met een onvolledige AOW-opbouw in omvang toe.³

de inzet van heffingskortingen: een vorm van inkomenssolidariteit.

³ In 2009 zal 18% van de ouderen een onvolledige AOW-uitkering hebben, waarbij het gemiddelde kortingspercentage 51% is; zie Ministerie van SZW (2004: 127).

Dit roept de vraag op of meer kapitaalkrachtige ouderen ook wat meer kunnen gaan bijdragen aan de duurder wordende voorzieningen voor ouderen. Zo pleitte de SER (2004b) recentelijk voor een geleidelijk verdergaande fiscalisering van de AOW.⁴ Ouderen, die thans geen AOW-premie betalen, gaan dan via hun bijdrage aan de algemene middelen wel meebetalen aan de AOW. Dat treft niet degenen met uitsluitend AOW, maar wel degenen met een (substantieel) aanvullend inkomen. Fiscalisering vergroot zowel de intragenerationele solidariteit (de AOW wordt voor een deel door de ouderen zelf gefinancierd) als de intergenerationele solidariteit (de bijdragen van ouderen ontlasten de jongeren en de komende generaties enigszins). Aldus wordt volgens de SER een bijdrage geleverd aan een meer evenwichtige welvaartsontwikkeling tussen en binnen generaties. Daarbij kan er op worden gewezen dat volgens een studie van het Ministerie van SZW geleidelijke fiscalisering van de AOW weliswaar een partieel koopkrachtverlies voor ouderen oplevert, maar dat ondanks dat het gemiddelde inkomen van 65-plussers naar verwachting tot 2020 nog steeds meer zou toenemen dan het gemiddeld inkomen van 65-minners (Thio, 2002: 15, 25-26).

7. Grenzen aan solidariteit door internationalisering

Wordt solidariteit bedreigd door internationalisering? Is er, met andere woorden, sprake van een ‘social race to the bottom’? En rechtvaardigt dat ingrepen, bijvoorbeeld in de vorm van minimumeisen ten aanzien van uitkeringsniveaus in EU- verband?

Theoretisch bezien kan internationalisering de sociale zekerheid op verschillende wijzen schaden. In de eerste plaats zou toenemende concurrentie er toe kunnen leiden dat landen hun kostenniveaus en dus ook sociale lasten steeds verder proberen te verlagen. Aldus zijn er steeds minder middelen beschikbaar voor sociale bescherming. In de tweede plaats kan internationalisering leiden tot toenemende migratiestromen. Daarbij kan zogeheten adverse selectie optreden: landen met een relatief hoog beschermingsniveau zouden individuen met hoge risico’s kunnen aantrekken. Daardoor komen de stelsels van deze landen onder druk te staan.

Er zijn echter in de praktijk geen heel duidelijke tekenen van bedreigingen van de stelsels van sociale zekerheid door internationalisering. Zo kennen open economieën gemiddeld genomen hogere beschermingsniveaus. Daar zijn ook wel verklaringen voor te geven (Goudswaard en Van Riel, 2004). Zo zijn open economieën doorgaans welvarender en kunnen zich daardoor een hoger niveau van sociale uitgaven permitteren. Ook kan de preferentie voor sociale zekerheid hoger zijn in landen die sterker de druk van de internationale concurrentie voelen. Ten slotte kan sociale zekerheid ook een positief effect hebben op de concurrentiekracht, doordat het nemen van risico’s wordt gestimuleerd.

⁴ Ook thans is vanwege het van toepassing zijnde maximum voor de AOW-premie al sprake van een beperkte fiscalisering.

Voor wat betreft de Europese integratie kan worden geconstateerd dat binnen de EU de afgelopen decennia zelfs een convergentie heeft plaatsgevonden naar hogere beschermingsniveaus. De gemiddelde sociale uitgaven als percentage van het bbp zijn toegenomen en de spreiding rond dat gemiddelde is kleiner geworden. Datzelfde beeld wordt verkregen bij vergelijking van de ontwikkeling van de relatieve uitkeringshoogtes: de vervangingsratio's (Cornelisse en Goudswaard, 2002). De Europese economische integratie heeft dus niet geleid tot een druk op de beschermingsniveaus. Integendeel, lidstaten die een inhaalslag hebben geleverd voor wat betreft hun economische ontwikkeling hebben ook hun sociale stelsels verbeterd. Gedwongen harmonisatie van sociale zekerheid is vanuit dit perspectief gezien dus niet nodig en ook niet gewenst. Zo zouden bijvoorbeeld dwingende Europese normen ten aanzien van de uitkeringshoogte, zoals door sommigen bepleit is, een verstorende werking kunnen hebben op de arbeidsmarkt in de nieuwe EU-lidstaten en aldus de economische convergentie van die lidstaten kunnen belemmeren.

Toenemende migratiestromen kunnen wel een bedreiging vormen voor nationale stelsels, hoewel dat – ook binnen de vergrote EU – op korte termijn niet zo waarschijnlijk is, vanwege culturele verschillen en hoge mobiliteitskosten. Bovendien hebben migranten zonder werk binnen de EU maar zeer beperkte sociale rechten. Maar het is niet ondenkbaar dat deze rechten langzamerhand worden uitgebreid. Bovendien zouden volgens velen ook werkende immigranten uit de nieuwe EU-landen te veel druk kunnen leggen op de stelsels van de oude lidstaten. In dat verband wordt er bijvoorbeeld door Sinn en Ochul (2003) voor gepleit om intra-EU migranten slechts vertraagd volledige toegang te bieden tot socialezekerheidsregelingen van het vestigingsland. Concreet zou volgens hen bijvoorbeeld door geïmmigreerde werknemers wel een beroep kunnen worden gedaan op sociale verzekeringen, waar men premie voor betaalt, maar niet meteen op sociale voorzieningen die uit de algemene middelen worden gefinancierd. Gesteld kan worden dat lidstaten die een dergelijke benadering hanteren (en daarvan zijn er diverse) als het ware kiezen voor handhaving van de solidariteit tussen de insiders (de ingezetenen) ten koste van de solidariteit met de outsiders (de migranten). Ook dit voorbeeld geeft aan dat het aanvoeren van solidariteit als algemeen motief voor bepaalde regelingen of voor een bepaald beleid niet volstaat. Er moet ook worden aangegeven wie dan solidair (moeten) zijn met wie en waarom.

Conclusies

Bij solidariteit vinden (inkomens)overdrachten plaats van de ene naar de andere groep, die op de zekerheid van het bestaan zijn gericht. Solidariteit kan gebaseerd zijn op altruïsme of op eigenbelang. Bij sociale verzekeringen is er sprake van risicosolidariteit en/of inkomenssolidariteit. Het aanvoeren

van solidariteit als algemeen motief voor bepaalde regelingen volstaat niet. Er moet ook worden aangegeven wie dan solidair (moeten) zijn met wie en waarom.

Solidariteit is belangrijker naarmate risico's minder beïnvloedbaar zijn. Wanneer risico's mede het gevolg zijn van eigen keuzes is een grotere eigen verantwoordelijkheid op zijn plaats. Maar ook bij de doorgaans sterk beïnvloedbare nieuwe sociale risico's, zoals combinaties van arbeid en zorg, kunnen er redenen zijn voor een zekere mate van solidariteit.

Solidariteit moet universeel zijn voor zover dat doelmatig of rechtvaardig is. In veel gevallen, met name wanneer risico's goed beïnvloedbaar of goed te dragen zijn, is er echter reden voor meer selectiviteit. Nadeel van selectiviteit gericht op de laagste inkomensgroepen is de armoedevalproblematiek.

Solidariteit versus keuzevrijheid is één van de dilemma's van de sociale zekerheid. Veel voorstellen voor stelselwijziging impliceren een grotere keuzevrijheid, in verband met de toenemende heterogeniteit van de samenleving. Solidariteit en keuzevrijheid kunnen goed gecombineerd worden in een gemengd stelsel, dat gebaseerd is op een combinatie van verzekeren en sparen.

Doorgaans is de solidariteit minder dan maximaal. Een zekere mate van eigen risico en dus kostenconfrontatie is van belang om het gebruik van de socialezekerheidsregelingen te beheersen.

Daarbij speelt de verantwoordelijkheidsverdeling ook een belangrijke rol.

De intergenerationele solidariteit kan onder druk komen te staan als gevolg van de vergrijzing. Maar ook de solidariteit binnen de heterogener wordende groep ouderen is van belang. Een evenwichtige verdeling van de stijgende vergrijzingslasten door middel van fiscalisering van de AOW draagt zowel bij aan de intergenerationele als aan de intragenerationele solidariteit.

Er zijn geen duidelijke tekenen van bedreigingen van de stelsels van sociale zekerheid door internationalisering. Binnen de EU heeft zelfs een convergentie plaatsgevonden naar hogere beschermingsniveaus. Toenemende migratiestromen zouden wel een bedreiging kunnen gaan vormen. Afscherming van de nationale stelsels voor immigranten impliceert een keuze voor handhaving van de solidariteit tussen de insiders ten koste van solidariteit met de outsiders.

Literatuur

Bovenberg, A.L. and P.B. Sørensen (2004), 'Improving the Equity-Efficiency Trade-off: Mandatory Savings Accounts for Social Insurance', *International Tax and Public Finance*, 11 (4): 507-529.

Bovenberg, L. en C. Teulings (2004), 'Bedenkelijke pensioenplannen', *Het Financieele Dagblad*, 30-9-2004.

Caminada, C.L.J. en K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid; de verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Cornelisse, P.A. and K.P. Goudswaard (2002), 'On the Convergence of Social Protection Systems in the European Union', *International Social Security Review*, 55 (3): 3-17.

Ewijk, C. van et al. (2000), *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Goudswaard, K. and B. van Riel (2004), 'Social protection in Europe: do we need more co-ordination?', *Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken/Dutch Journal of Labour Studies*, 20 (4): 236-248.

Leijnse, F., K. Goudswaard, J. Plantenga en J.-P. van den Toren (2002), *Anders denken over zekerheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van SZW (2004), *Begroting 2005*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge (MA): Harvard University Press.

Schokkaert, E. en F. Spinnewyn (1995), 'Fundamenten van sociale zekerheid: solidariteit en verzekering, overheid en markten', in: M. Despotin en M. Jager (red.), *De sociale zekerheid verzekerd?*, Brussel: Vubpress, 223-268.

SCP (2004), *Unequal Welfare States; distributive consequences of population ageing in six European Countries*, The Hague: Social and Cultural Planning Office of the Netherlands.

SER (2004a), *Advies Beoordeling kabinetsvoornemens Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW*, SER-Advies 04/11, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2004b), *Van alle leeftijden; ontwerpadvies over een toekomstgericht ouderenbeleid*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Sinn, H.-W. and W. Ochel (2003), 'Social Union, Convergence and Migration', *Journal of Common Market Studies*, 41 (5): 869-896.

Teulings, C., R. van der Veen en W. Trommel (1997), *Dilemma's van sociale zekerheid*, Den Haag: VUGA.

Thio, V. (2002), *De inkomenspositie van ouderen; toekomstige ontwikkelingen en fiscalisering van de AOW-premie*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.