

## Solidariteit als te borgen publiek

De maatschappelijke en vanuit de politiek bepaalde wens tot solidariteit vormt een belangrijk argument van overheidsbemoeyenis. Een overzicht over de relatie tussen verschillende vormen van solidariteit en het borgen van het publiek belang toont hoe in dit debat solidariteit als publiek belang onderbelicht is gebleven.

In de afgelopen periode is de discussie over nut en noodzaak van marktwerking weer opgegaard (Van Damme en Schinkel, 2009; Bos, 2010; SER, 2010). Daarbij verbreedt de discussie zich tot de vraag wat onder publiek belang dient te worden verstaan en hoe het publiek belang het best kan worden geborgd. Het verzorgen van een betere marktwerking is een manier om het publiek belang te borgen, maar er zijn alternatieven. De WRR (2000) maakt in dat verband een onderscheid tussen de wat-vraag en de hoe-vraag (kader 1). In het economendebat over marktwerking en publiek belang blijft de waarde die de politiek hecht aan solidariteit tussen verschillende maatschappelijke groeperingen buiten beeld. Een uitzondering vormt Teulings (1997) die aangeeft dat regelingen van sociale zekerheid waarbij herverdeling plaatsvindt een verplichte solidariteit impliceren. Toch is solidariteit een belangrijke

### Kader 1

#### Het wat en hoe van het publiek belang

In het rapport *Het borgen van publiek belang onderscheidt de WRR (2000) de wat-vraag en de hoe-vraag van het publiek belang. Hierbij legt de WRR het primaat van het antwoord op de wat-vraag bij de politiek: het is een kwestie van politieke voorkeuren. Wanneer het publieke belang aldus is vastgesteld, kunnen economen aan de gang om de hoe-vraag te beantwoorden. Zo vormt het bevorderen van marktwerking een mogelijk antwoord op de hoe-vraag, maar dan moet eerst wel duidelijk zijn wat het te borgen publiek belang behelst. Teulings *et al.* (2003) zien daarentegen het publiek belang als welvaartsbevordering in het geval van marktfalen. Internaliseren van externe effecten vormt dan een te borgen publiek belang. In deze zienswijze zijn het de economen die zowel een antwoord op de wat-vraag als op de hoe-vraag dienen te geven. De omschrijving van het publiek belang, en daarmee de kwestie wie het antwoord op de wat-vraag moet geven, hangt dus af van de argumenten van overheidsbemoeyenis waarop het publiek belang betrekking heeft. Voor herverdeling, waaronder de gewenste mate van solidariteit, ligt het antwoord op de wat-vraag bij de politiek. Iets dergelijks geldt, zij het genuanceerder, voor de voorziening van collectieve goederen.*

achterliggende reden van overheidsbemoeyenis. De gewenste aard en omvang van solidariteit is veelal bepalend voor de maatschappelijke preferenties in verdelings- en herverdelingsvraagstukken. Dit is tevens van invloed op de instituties die de overheid in het leven roept om publieke belangen te borgen. Hier gaat het bij de wat-vraag om een vertaling van de gewenste aard en omvang van solidariteit naar een operationele duiding van het publiek belang. Vervolgens kan dan de hoe-vraag voor de beste manier van borging worden beantwoord. Een aantal voorbeelden van politieke preferenties voor solidariteit en de gevolgen daarvan voor de borging van het publiek belang illustreert dit. Deze voorbeelden hebben betrekking op verschillende vormen van solidariteit (kader 2).

#### Solidariteit in de sociale zekerheid

In de westerse welvaartstaten vormt sociale zekerheid de neerslag van de wens tot solidariteit binnen de gemeenschap. In die zin is sociale zekerheid op te vatten als door de overheid georganiseerde solidariteit, die voortvloeit uit de ethische en morele beginselen die binnen de gemeenschap leven (Schuyt, 1998). Waar vroeger de kerk of informele instituties zorgden voor ondersteuning van armen en misdeelden, heeft de overheid langzamerhand deze rol overgenomen. Daarmee is sociale zekerheid dus onderwerp van overheidsbemoeyenis geworden en is het een middel om het publiek belang van de solidariteit te borgen. Zoals Schuyt opmerkt, is hiermee wel een systeem van administratieve solidariteit in het leven geroepen, die het uitgangspunt van solidariteit als moraliteitsbeginsel van de welvaartstaat heeft teruggebracht tot een administratieve norm. Anders gezegd, de manier waarop de hoe-vraag voor de borging van het publieke belang van solidariteit is beantwoord, heeft het beginsel waarop de wat-vraag is gebaseerd, flink uitgehold. Dat neemt niet weg dat in dit geval het antwoord op de wat-vraag buiten het domein van de economische wetenschap ligt en een politieke kwestie is. Het is aan de politiek om te bepalen wat de voorkeuren zijn voor de manier waarop de overheid via de sociale zekerheid voldoet aan de morele behoefte aan solidariteit die in de gemeenschap leeft. Vervolgens kunnen de economen, gegeven het antwoord op de wat-vraag, wijzen op hoe de manier van inrichten van de sociale zekerheid kan bijdragen aan de welvaart. Daarbij neemt de in kader 2 genoemde afruil tussen gelijkheid en efficiëntie een belangrijke plaats in. Natuurlijk heeft deze discussie weer een weerslag op de articulatie en aanscherping van de politieke preferenties ten aanzien van de solidariteit. In de moderne welvaartstaten bestaan twee vormen van sociale zekerheid om solidariteit te organiseren. In de eerste plaats is er het Beveridge-model. Dit is een vorm van inkomenssolidariteit waarbij de overheid ervoor zorgt dat geen van haar burgers onder een minimum bestaansniveau hoeft te leven. Financiering

# belang

geschiedt vanuit de algemene middelen en degenen die een eigen vermogen hebben, dienen dat vermogen eerst op te maken voordat zij voor inkomensondersteuning in aanmerking komen. De bijstand is in ons land een vorm van een dergelijke regeling.

In de tweede plaats is er het Bismarck-model. Dit is een vorm van risico-solidariteit, waarbij deelnemers aan de regeling een verzekeringspremie betalen die onafhankelijk is van hun risico. De werkloosheidsverzekering is hier een voorbeeld van. Degenen met een kleine kans op werkloosheid zijn in dit geval solidair met degenen die een grote kans op werkloosheid hebben. Voor de hoe-vraag betekent borging van deze risicosolidariteit dat bij het verzekeren voorzieningen dienen te worden getroffen om moreel risico en averechtse selectie te vermijden, en dat dient te worden gezien in hoeverre, onder handhaving van de gewenste mate van solidariteit, de uitvoering van de verzekering aan de private sector kan worden overgelaten. Ook de manier waarop deze voorzieningen worden vormgegeven, heeft weer een terugslag op de mate waarin de solidariteitsgedachte op het gewenste niveau gehandhaafd blijft.

## Kader 2

### Vormen van solidariteit

**Solidariteit kent verschillende dimensies, zowel naar vorm als naar maatschappelijke groeperingen waartussen de solidariteit al dan niet zou moeten gelden. Wat betreft de vorm is er een onderscheid tussen vermogens-, inkomens- en risicosolidariteit. Volledige vermogenssolidariteit komt alleen nog voor in sterk egalitaire communistische gemeenschappen en bij sommige strikt religieuze of extravagante sektes. Voor het overige is er in de wereld nauwelijks meer sprake van vermogenssolidariteit. Alleen de herverdeling via de vermogensbelasting en de successiebelasting kunnen als bescheiden vorm van vermogenssolidariteit worden opgevat. Inkomenssolidariteit is in de moderne samenleving veel dieper geworteld en vormt een belangrijk onderwerp waarop de politieke partijen zich profileren. Traditioneel is de gewenste solidariteit bij linkse partijen groter dan bij rechtse partijen, maar het politieke landschap is heden ten dage zo veelkleurig geworden dat deze eenvoudige tweedeling tussen links en rechts wat is vervaagd. Van belang bij de mate waarin inkomenssolidariteit wenselijk wordt geacht, is hoeveel efficiëntieverlies inkomensherverdeling met zich meebrengt. Dat brengt de politieke preferenties terug tot de fundamentele afruil tussen gelijkheid en efficiëntie. Ten slotte is risicosolidariteit, dat wil zeggen gelijke verzekeringsvoorwaarden voor mensen met een verschillend risico, tegenwoordig de inhoudelijk meest relevante vorm van solidariteit. Het is vooral de wens tot risicosolidariteit die bepalend is voor de institutionele inrichting van overheidsbemoedigen om het publieke belang te borgen.**

Zo kan moreel risico voor een deel worden vermeden door de uitkeringshoogte en uitkeringsduur aan te passen aan de omstandigheden op de arbeidsmarkt. Daarnaast kunnen sancties opgelegd worden wanneer werklozen niet voldoende actief zijn in het zoeken naar een nieuwe baan. Ook de omschrijving van passend werk en zelfs de verplichting om voor een uitkering te werken, kunnen inbreuk doen op de mate waarin de regeling in het politieke debat als solidair wordt beschouwd. Het toont dat de antwoorden op de wat- en hoe-vragen niet onafhankelijk van elkaar zijn en dat dus zelfs de wijze van borging van solidariteit als publiek belang niet uitsluitend een aangelegenheid is waarover binnen het domein van de economische wetenschap kan worden beslist. Dit zijn dan ook bij uitstek de kwesties waar in het polderdebat naar compromissen wordt gezocht. De economische deskundigen spelen in dat debat een voorname rol en behoren dat ook te doen, maar het mag geen allesbepalende rol zijn.

### Risicosolidariteit in de zorg

Het nieuwe stelsel voor ziektekostenverzekering vormt een belangrijke institutionele innovatie in de borging van het publiek belang in Nederland. De economiediscussie over de wijze waarop de marktwerking in de zorgsector tot efficiëntieverhoging kan leiden, gaat vooral over de marktrelatie tussen de aanbieders en inkopers van zorg, en over de borging van de kwaliteit van de zorgverlening. Dit laatste vormt dan het directe belang van de zorgvrager. Veel minder worden de gevolgen van de opgelegde risicosolidariteit in de zorgverzekering voor het voetlicht gebracht. Toch is dit een belangrijk aspect van het stelsel dat de mogelijkheid tot volledige marktwerking flink indamt, omdat zorgverzekeraars het basispakket aan een ieder die zich bij de verzekering aanmeldt tegen de zelfde premie dienen aan te bieden. Het betekent een herverdeling van premiegelden van goede naar slechte risico's. Vanzelfsprekend trachten zorgverzekeraars om zo veel mogelijk goede risico's binnen te halen en slechte risico's buiten te houden. De overheid poogt deze vorm van risicoselectie te voorkomen door de verzekeraars toe te staan ten hoogste tien procent korting op de premie te geven aan specifieke groepen die de verzekeraars als goede risico's zien. Bovendien is er een vrij gecompliceerde vereveningsregeling waarbij verzekeraars met veel goede risico's compensatie bieden aan de verzekeraars met slechte risico's.

De vraag is of deze vorm van risicosolidariteit zich in een op marktwerking en efficiëntieverhoging gerichte borging laat handhaven. Anders gezegd, het is de vraag of handhaving van stringente risicosolidariteit binnen een systeem van marktwerking niet te kostbaar wordt, en of het niet beter is ofwel de eis van volledige risicosolidariteit te laten vallen ofwel de verzekering weer geheel onder het beheer van de overheid te brengen, zoals dat met de

regelingen van sociale zekerheid het geval is. Twee ontwikkelingen dragen ertoe bij dat het handhavingsprobleem groter wordt. In de eerste plaats proberen zorgverzekeraars op allerlei manieren de goede risico's af te romen. Zo zijn er al zorgverzekeraars die voor studenten die een hoog eigen risico kiezen, dit eigen risico vrijwel gratis bijverzekeren (Buijsen, 2009). In de tweede plaats komen steeds meer medische technieken zoals DNA-onderzoek beschikbaar die een voorspelling van risico's leveren. Ook al mogen verzekeraars niet van dergelijke voorspelmethoden gebruikmaken, het laat zich aanzien dat personen met een laag risico die zelf hun risico hebben laten analyseren, op de een of andere manier de verzekeraar daarvan op de hoogte kunnen brengen. Dit laat zien dat ook in de borging van risicosolidariteit in de zorg bij de beantwoording van de hoe-vraag een aantal kwesties opdoemen die niet alleen technocratisch binnen het domein van de economische theorie kunnen worden afgehandeld.

## Intergenerationele solidariteit

De risicosolidariteit in de sociale zekerheid en de zorg betreft de intragenerationele solidariteit, terwijl het bij vergrijzingsvraagstukken om intergenerationele solidariteit gaat. Vanwege de vergrijzing, want in 2020 is de hele babyboomgeneratie met pensioen, en de ontgroening, want vanwege de lage vruchtbaarheid treedt bevolkingskrimp op, worden de lasten van de werkende generaties steeds hoger. Dit bergt de kiem in zich van het conflict tussen de oudere en jongere generaties (kader 3). Het recente verleden kent in ons land twee voorbeelden waar de intergenerationele solidariteit voor beroering in het politieke debat heeft gezorgd. In de eerste plaats was er het voorstel van PvdA-leider Bos in de verkiezingsstrijd van eind 2006 om de AOW te fiscaliseren. In feite betekent deze fiscalisering dat alle AOW-uitgaven uit de normale belastingpremies worden betaald, zodat ouderen die niet alleen AOW krijgen, maar ook van een flink pensioen genieten, eraan meebetalen. De AOW krijgt daardoor nog meer dan nu het karakter van een Beveridge-regeling met inkomenssolidariteit. Het voordeel is een bredere belastingbasis en dus relatief lagere lasten voor de generatie werkenden. Het tweede voorbeeld is de discussie rond het verhogen van de wettelijke pensioenleeftijd. Ook dit voorstel beoogt om meer solidariteit tussen ouderen en jongeren te bewerkstelligen. Het betekent een versobering van de AOW zodat deze voor toekomstige generaties beter betaalbaar is. Bovendien beoogt het voorstel een verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen zodat daardoor de belastingbasis wordt verbreed en de lasten van zorg en AOW over meer werkenden worden verdeeld. Ofschoon de intergenerationele solidariteit als publiek belang een politiek oordeel vergt, kan de economische analyse wel aan dat oordeel bijdragen door de consequenties te tonen van een gebrek aan solidariteit waardoor de jongeren zware lasten moeten dragen. Electoraal hebben de ouderen ten opzichte van de jongeren een flinke macht zodat solidariteit niet via de politieke weg tot stand hoeft te komen. Echter, het zijn wel de werkende generaties die

AOW voor de ouderen moeten betalen en daarnaast nog voldoende productief moeten zijn om de uitkeringen van de kapitaalgedekte pensioenen te kunnen opbrengen. Bij een toenemende krapte op de arbeidsmarkt kunnen de werkenden een flinke looninflatie bewerkstelligen. Ook kunnen zij besluiten in een ander land te gaan werken waar de belasting- en premiedruk minder hoog is. Dit is ongunstig voor de gepensioneerden. Vandaar dat een goede intergenerationele solidariteit niet alleen een kwestie is van moraliteit maar ook van baatzuchtig en rationeel gedrag van ouderen.

## Solidariteit bij de pensioenen

Intergenerationele solidariteit speelt ook een rol bij de kapitaalgedekte pensioenen in Nederland. Boender *et al.* (2000) noemen in dit kader twee vormen van intergenerationele solidariteit. Zo kunnen jongeren extra pensioenpremies storten voor ouderen wanneer deze ouderen niet in staat zijn zelf eventuele tekorten in het uitkeringsniveau aan te vullen. Daarbij wordt gerekend op een impliciet intergenerationeel contract. Deze jongeren verwachten solidariteit van de jongeren uit de volgende generatie, in de zin dat wanneer zij ouderen zijn en aanvullingen op hun pensioen behoeven, de jongeren uit de volgende generatie bereid zullen zijn om die aanvullingen ook te leveren. Aan de andere kant kunnen ouderen een overwaarde hebben op hun pensioen waarbij het niet nodig wordt geacht die uit te keren. Wanneer die overwaarde als een risicobuffer wordt aangehouden, en eventueel in de toekomst kan worden benut voor jongere generaties, is sprake van risico-

### Kader 3

## Intergenerationele solidariteit en generatieconflict

In het rapport **Generatiebewust beleid waarschuwde de WRR (1999) al voor een intergenerationeel conflict. Dit conflict is sindsdien steeds prominenter in beeld gekomen, waarbij het gekoppeld is aan het conflict tussen de ingezetenen en de niet-ingezetenen. Hierbij zijn de ingezetenen die zich een vaste positie op de arbeidsmarkt en de woningmarkt hebben verworven, en die positie via goed lobbywerk van onder meer de vakbeweging proberen te houden. Dat gaat ten koste van de niet-ingezetenen. Dit is een intergenerationeel conflict voor zover de ingezetenen de ouderen zijn en de niet-ingezetenen de jongeren, en dat is in sterke mate het geval. Vanuit het oogpunt van solidariteit tussen de generaties is het van belang dat de overheidsfinanciën houdbaar blijven. Houdbaar betekent in dit verband dat de uitgaven van de overheid niet hoger zijn dan de inkomsten. Liefst blijven die uitgaven nog wat achter bij de inkomsten zodat staatsschuld kan worden afgelost. De verlaging van de staatsschuld is gewenst om de werkende generaties niet te belasten met hoge rentebetalingen terwijl zij vanwege de vergrijzing en vergroening toch al geconfronteerd worden met hogere lasten vanwege zorg en AOW.**

solidariteit van oud naar jong. Tezamen gaat het in deze gevallen om solidariteit tussen generaties met pech, bijvoorbeeld vanwege conjuncturele omstandigheden en een achterblijvende groei, en generaties met geluk, die relatief veel hoogconjunctuur en goede structurele ontwikkelingen meemaken.

De vraag is of een dergelijke intergenerationele solidariteit bij de kapitaalgedekte pensioenen vanuit het welvaartspectief nodig en gewenst is. Het alternatief van geen intergenerationele solidariteit is dat iedere pensioengerechtigde volledig dat pensioen krijgt dat door hem of haar zelf is opgebouwd. Dat is bijvoorbeeld het geval bij regelingen met vaste bijdragen. Maar dan is er nog wel sprake van risicosolidariteit in de pensioenregelingen. Binnen pensioenfondsen worden door de deelnemers, afgemeten aan het gewenste uitkeringsniveau, dezelfde premies betaald. Er is geen premiediversificatie al naar gelang de levensverwachting verschilt. Zo betalen mannen en vrouwen dezelfde premie terwijl vrouwen toch een langere levensverwachting hebben en dus voor het pensioenfonds duurder zijn. Iets dergelijks geldt voor werknemers met een hoge opleiding.

Daarentegen is er tussen pensioenfondsen, anders dan bij de AOW en in zekere zin ook bij de ziektekostenverzekeringen, geen sprake van solidariteit tussen deelnemers. Dit aspect heeft opmerkelijk weinig aandacht gekregen nu vanwege de kredietcrisis pensioenfondsen zeer verschillende beleggingsresultaten hebben. Zo zijn er deelnemers met pech omdat ze bij een pensioenfonds zijn aangesloten dat een slecht beleggingsresultaat heeft geboekt, en anderen met geluk omdat hun pensioenvermogen redelijk de storm van de kredietcrisis heeft doorstaan. Solidariteit op dit punt wordt klaarblijkelijk niet als publiek belang gezien.

### Internationale solidariteit

Naast solidariteit binnen een land of regio kan er ook sprake zijn van de wens tot solidariteit tussen personen uit verschillende landen. Dit is een vraag die regelmatig gesteld wordt ten aanzien van de Europese Unie. Getuige al het gesteggel over de netto bijdragen van de verschillende lidstaten aan de EU blijkt de bereidheid tot solidariteit met de mede-EU-bewoners betrekkelijk gering. De problemen rond de Griekse staatschuld bevestigen dat.

Een andere vraag naar internationale solidariteit doet zich voor in de wereldwijde klimaatproblematiek. Hoe moeilijk hier de politieke verhoudingen liggen, is weer aangetoond op de klimaatop van Kopenhagen eind 2009, waar het onmogelijk bleek om tot harde afspraken te komen over het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Het is een gecompliceerd internationaal herverdelingsvraagstuk waarbij zich tevens de mogelijkheid van meeliftersgedrag aandient. In die zin is het klimaat op aarde een wereldwijd collectief goed. Het betekent dat voor een goede borging van de kwaliteit van het klimaat ook coördinatie op wereldschaal nodig is. Het probleem in dit coördinatiespel is dat er grote en minder grote verliezers zijn, en zelfs winnaars, maar dan vooral voor de korte termijn. Om dit coördinatiespel goed te kunnen spelen zonder

een beroep te doen op solidariteit, is het nodig de verschillende preferenties in de wereld in de afweging tussen klimaatbehoud en economische vooruitgang te kennen. In de praktijk is het onmogelijk die preferenties vast te stellen. Een verdere complicatie is dat landen een verschillende risico-inschatting maken, dan wel in verschillende mate risicomijdend zijn. Dit hangt samen met de grote onzekerheden waarmee de klimaatberekeningen omgeven zijn. Kortom, een antwoord op de wat-vraag van het mondiale publiek belang is hier nog zo ver weg dat het behelpen blijft voor economen die de hoe-vraag willen beantwoorden.

### Besluit

Economische inzichten zijn niet altijd bepalend voor het antwoord op de wat-vraag van het publiek belang. Daarentegen kan het antwoord op die vraag veelal worden ontleend aan de politieke voorkeuren voor solidariteit. Toch zijn deze voorkeuren meestal niet zodanig uitgekristalliseerd en gearticuleerd, dat er politieke eenduidigheid over bestaat en de economen met de beantwoording van de hoe-vraag aan het werk kunnen. Vandaar dat de borging van publiek belang en de mate waarin politieke preferenties ten aanzien van solidariteit bij die borging kunnen worden gehonoreerd, in de praktijk een soms moeilijk verlopende samenspraak vereist tussen economen, politicologen, juristen, bestuurskundigen en beleidsmakers. Door duidelijk de verschillende vormen van solidariteit te categoriseren en daarmee de discussie over de gewenste mate van herverdeling te structureren, kunnen economen een wezenlijke bijdrage leveren aan deze samenspraak. Bovendien verschaft het dan meer helderheid over de manier waarop het publiek belang het beste kan worden geborgd, bijvoorbeeld over de mate waarin daartoe marktwerking kan worden benut.

#### LITERATUUR

- Akerlof, G.A. en R.J. Shiller (2009) *Animal spirits*. Princeton: Princeton University Press.
- Boender, C.G.E., S. van Hoogdalem, R.M.A. Jansweijer en E. van Lochem (2000) *Intergenerationele solidariteit en individualiteit in de tweede pensioenpijler: een scenario-analyse*. WRR Werkdocumenten, W114.
- Bos, W. (2010) *De derde weg voorbij*. 21e Den Uyl Lezing, Amsterdam, 25 januari.
- Buijsen, W. (2009) Verzekering eigen risico niet solidair. *Medisch Contact*, 64(42), 1733-1735.
- Damme, E. van en M.P. Schinkel (red.) (2009) *Marktwerking en publieke belangen*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 2009.
- Schuylt, K. (1998) The sharing of risks and the risks of sharing: solidarity and social justice in the welfare state. *Ethical Theory and Moral Practice*, 1(3), 297-311.
- Sociaal Economische Raad (2010) *Overheid en markt: het resultaat telt*. Voorbereiding bepalend voor succes. *SER advies*, 2010(01).
- Teulings, C.N. (1997) Keuzevrijheid versus solidariteit. *ESB*, 82(4133), 961-965.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003) *De calculus van het publiek belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999) *Generatiebewust beleid*. *Rapporten aan de Regering*, 55.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*. *Rapporten aan de Regering*, 56.

#### FRANK A.G. DEN BUTTER

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam