

Ook collectieve solidariteit hoort bij het CDA

Het behoud van solidariteit in collectieve regelingen vraagt om hervormingen en beheersing van uitgaven. We zullen meer van de samenleving zelf moeten vragen. Het CDA moet zich echter niet principieel keren tegen collectieve solidariteit. Sommige risico's kunnen we het best samen delen, en voor kwetsbare groepen moet de overheid het schild blijven. Goedheid die in een wet wordt vastgelegd, moet het CDA vol overtuiging blijven verdedigen.

door Eddy van Hijum

De auteur is Tweede Kamerlid voor het CDA.

IN DEZE BIJDRAGE STAAT DE COLLECTIEF georganiseerde solidariteit centraal. We kennen in onze welvaartsstaat tal van regelingen waarop burgers bij ouderdom, ziekte of tegenslag een beroep kunnen doen. Denk aan de volksverzekeringen AOW en AWBZ (en feitelijk ook de Zorgverzekeringswet), de werknemersverzekeringen WW en WIA en de gemeentelijke voorzieningen WWB en WMO. Via premies en belastingen worden de middelen opgebracht om uitkeringen of voorzieningen te verstrekken bij ouderdom, handicap of inkomensverlies. In deze betalingen komt een zekere solidariteit tot uitdrukking: de kosten die worden gemaakt om mensen in bepaalde situaties te ondersteunen, worden gedragen door een grotere groep verzekerden of belastingplichtigen. Daarnaast kennen we diverse inkomensafhankelijke toeslagen, om reële onvermijdelijke kosten (zoals voor zorg, wonen en kinderen) voor lagere inkomensgroepen in elk geval gedeeltelijk te compenseren.

De christendemocratie heeft in de vorige eeuw een belangrijke bijdrage

geleverd aan de totstandkoming en de uitbouw van de verzorgingsstaat. Het was echter ook het CDA dat het voortouw nam bij het herijken van diezelfde verzorgingsstaat, bijvoorbeeld wat betreft arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, VUT/prepensioen en AOW. De vraag die we nu kunnen stellen is hoeveel verder wij als CDA de arrangementen van de verzorgingsstaat nog moeten en willen beperken. En waar liggen onze politieke grenzen? Het is geen eenvoudige vraag, maar ik wil toch een poging doen deze te beantwoorden.

Hans Hillen zette vorig jaar in het dagblad *Trouw* het debat over de verzorgingsstaat in het CDA opnieuw op scherp. Volgens Hillen moet de christendemocratie afstand nemen van een 'grote, herverdelende en sociaal regisserende overheid'. Hij voert hiervoor een aantal argumenten aan. In de eerste plaats is de verzorgingsstaat simpelweg onhoudbaar en trekt deze de overheidsfinanciën steeds verder uit het lood. Een tweede bezwaar is fundamenteeler van aard. Mensen moeten worden uitgedaagd om hun bijdrage te leveren aan de gemeenschap: 'Dat gaat over werk, maar ook om aandacht, zorg en betrokkenheid.' De verzorgingsstaat ondermijnt echter het appel op de verantwoordelijkheid van mensen voor elkaar door van zorg en uitkeringen afdwingbare rechten te maken. 'Goedheid die in een wet wordt vastgelegd, verdwijnt uit het hart', stelt Hillen.¹

HOUDBAARHEID

Laten we beginnen met de zorgen die het eenvoudigst te verifiëren zijn, te weten die over de houdbaarheid in financieel opzicht. Is het inderdaad zo dat de stijgende collectieve uitgaven voor sociale zekerheid en zorg een bedreiging vormen voor de overheidsfinanciën, en dat de gevraagde solidariteit door belasting- en premiebetalers dus eenvoudigweg niet op te brengen valt? Deze vraag kunnen we beantwoorden door te kijken naar de ontwikkeling van de uitgaven voor sociale zekerheid en zorg, en naar de verhouding tussen het aantal actieven en inactieven in de bevolking (de zogeheten 'i/a-ratio').

De totale overheidsuitgaven als percentage van het bbp zijn de laatste decennia gedaald. Het hoogtepunt van 60 procent bbp werd bereikt in 1983, waarna de uitgavenquote daalde tot iets meer dan 45 procent in 2007. Nederland loopt met deze omvang van de collectieve sector internationaal bepaald niet uit de pas.² Wel loopt de uitgavenquote door de stijging van de werkloosheid en de geringe economische groei (het 'noemereffect') door de crisis momenteel weer snel op. Als we verder inzoomen op de uitgaven voor sociale zekerheid en zorg, dan blijkt dat deze zich verschillend ontwikkelen. Het aandeel van de sociale zekerheid in de uitgaven is sterk

gedaald. In 1983 besteedden we nog 20 procent van ons bbp aan sociale zekerheid; daarna halveerde dit dankzij hervormingen en de gunstige economische ontwikkeling tot 11 procent in 2000. In de jaren daarna bleef het percentage redelijk stabiel. De uitgaven voor zorg zijn daarentegen in de afgelopen decennia fors gestegen, van 4,8 procent in 1983 tot 10,7 procent in 2012. Zowel de uitgaven voor de AWBZ als voor de Zvw verdubbelden in deze periode; de WMO kwam daar later bij.

Volgens het Centraal Planbureau (CPB) zetten de komende jaren vooral de stijgende uitgaven voor de AOW en de gezondheidszorg de houdbaarheid onder druk.³ In 2040 bedragen de uitgaven voor de AOW naar verwachting 8,5 procent bbp (+3) en de zorguitgaven 14,3 procent bbp (+4).⁴ Alleen al in de periode van 2012 tot 2017 nemen de zorguitgaven met ruim 11 miljard euro toe; de groei van de sociale zekerheid bedraagt in dezelfde periode 3,7 miljard euro. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport rekent voor dat wanneer we de zorgkosten zouden financieren door de belasting in de eerste en tweede schijf te verhogen, in 2040 de eerste schijf 45 procent zou bedragen (nu 33) en de tweede schijf 54 procent (nu 41,95).⁵ En als we de zorgstijging financieren via de belasting in de derde en vierde schijf ('de middeninkomens en hoge inkomens betalen') dan betalen we in 2040 in de derde schijf 79 procent belasting (nu 42) en in de vierde schijf 89 procent (nu 52). Voor de AOW geldt dat sinds eind jaren negentig de premie is gemaximeerd op 17,9 procent. Het aandeel van de AOW-lasten dat uit belastingen wordt betaald, neemt de komende jaren snel toe tot bijna twee derde van het totaal in 2040.

Een tweede indicator voor het draagvlak onder de sociale voorzieningen is de verhouding tussen het aantal inactieven en het aantal actieven. Werkenden brengen immers in belangrijke mate de belastingen en premies op voor de uitkeringsgerechtigden. In de periode van 1970 tot 1984 verdubbelde de verhouding tussen inactieven en actieven nagenoeg, namelijk van 42 tot 80 procent, dankzij een enorme toename van het aantal uitkeringsgerechtigden.⁶ Daarna daalde de verhouding gestaag tot ruim 65 procent in 2000, om in de huidige economische crisis weer op te lopen. Ook hier wordt de trendmatige stijging vooral veroorzaakt door het aantal AOW'ers; dit aantal stijgt de komende jaren verder tot 4,6 miljoen in 2040. Het aantal werklozen in de ww en bijstand schommelt met de conjunctuur en neemt sinds 2009 weer sterk toe. Het aantal mensen met een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid daalt, maar is in absolute zin nog steeds hoog. In 2012 ontvingen 827.000 personen een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid. Daarbinnen valt een sterke toename waar te nemen van het aantal Wajongers; zonder interventie neemt dit aantal volgens het CPB toe tot 450.000 in 2040.⁷ Hierbij past de kanttekening dat

een deel van de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WIA en Wajong wel werkt.

Bij de stelling dat het beroep op collectieve solidariteit de overheidsuitgaven uit het lood doet slaan, zijn dus kanttekeningen te plaatsen. De

Bij de stelling dat het beroep op collectieve solidariteit de overheidsuitgaven uit het lood doet slaan, zijn kanttekeningen te plaatsen

uitgavenquote voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid is dankzij hervormingen en de gunstige economie in de laatste decennia gedaald. Een uitzondering is de Wajong. Wel neemt de instroom in ww en bijstand weer toe als gevolg van de slechte conjunctuur. De houdbaarheid staat vooral onder

druk door de stijgende AOW- en zorguitgaven. Het opvangen van kostenstijgingen via de premies of belastingen zet de solidariteit onder druk door de grote overdrachten van werkenden naar gepensioneerden, van rijk naar arm en van gezond naar ziek.

VERVREEMDING

Een tweede zorg over collectieve sociale arrangementen betreft de ondermijning van de persoonlijke verantwoordelijkheid. Collectieve regelingen werken een houding van ‘ieder voor zich en de overheid voor ons allen’ in de hand, maken hulp onpersoonlijk en lokken calculerend gedrag uit, aldus Hillen.⁸ De overheid moet terugtreden en verantwoordelijkheden terugleggen bij mensen zelf en hun sociale verbanden.

Deze zorgen zijn niet nieuw. Al in 1983 plaatste het CDA in het rapport *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij* kanttekeningen bij het onbegrensde optreden door de overheid. En wie het *Program van Uitgangspunten* uit 1993 naleest, merkt dat de zorg over overmatige overheidsbemoeienis in de genen van het CDA zit. ‘Solidariteit moet georganiseerd worden, niet door collectieve structuren die als anoniem ervaren worden, maar als zaak van sociale menselijke verhoudingen; als een zaak die in gespreide verantwoordelijkheid gedragen wordt’, stelt het Program. De CDA-commissie Hertaling *Uitgangspunten* zegt in haar moderne vertaling van het begrip solidariteit eigenlijk hetzelfde: ‘Persoonlijke geraaktheid gaat vooraf aan de bereidheid tot financiële of andere hulp. Ook in door de overheid georganiseerde hulp moet die persoonlijke factor weer zichtbaar en voelbaar worden gemaakt.’

Tegelijkertijd vinden we vanuit het principe van ‘publieke gerechtigheid’ dat de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor

mensen die kwetsbaar en afhankelijk zijn. Ook Hillen betoogt in zijn eerdergenoemde artikel dat de overheid het schild voor de ‘echte zwakken’ moet blijven. Intuïtief is de zorg over de onpersoonlijke sociale hulp door de overheid dus misschien begrijpelijk, maar geldt niet voor alle taken die we collectief regelen dat vervreemding dreigt? Dat is – om maar iets te noemen – bij onze collectieve strijd tegen het water niet anders. Het verplicht tot meer scherpte over wat we nu als CDA wel en niet precies van de overheid zelf verwachten.

OVERHEID

In essentie draait het om de vraag welke risico’s burgers zelf moeten dragen en voor welke risico’s we een geïnstitutionaliseerde vorm van solidariteit kiezen. Scherp gesteld: in hoeverre kunnen en willen we de verantwoordelijkheid voor medische hulp, AWBZ-zorg en het verlies van inkomen als gevolg van werkloosheid, ouderdom, ziekte en arbeidsongeschiktheid terugleggen bij mensen zelf en hun sociale verbanden (familie, gezin)?

Het is goed ons bij het beantwoorden van deze vraag te realiseren dat de rationaliteit van de betreffende verzekeringen nu juist is dat het financiële risico’s betreft die individueel moeilijk te dragen zijn en vaak ook beperkt beïnvloedbaar zijn. Denk aan de inkomensgevolgen van een plotselinge (volledige) arbeidsongeschiktheid, een chronische ziekte of de geboorte van een gehandicapt kind. Het gaat bovendien deels om voorzieningen – zoals medische zorg – die verregaand gespecialiseerd zijn, en dus ook moeilijk terug te leggen zijn. Er blijft veel voor te zeggen om dergelijke risico’s collectief te delen.

Er zijn geen indicaties dat het maatschappelijk draagvlak voor het delen van risico’s op het terrein van ouderdom, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid sterk afbrokkelt. Vaak wordt verondersteld dat de solidariteit door de individualisering en het gestegen opleidingsniveau minder wordt, maar uit onderzoek blijkt dat Nederlanders nog steeds een hoge prioriteit toekennen aan het op peil houden van de sociale zekerheid.⁹ Naast morele overwegingen speelt het element ‘wederkerigheid’ een belangrijke rol in de verklaring voor dit draagvlak. Het gaat hierbij om de verhouding tussen rechten en plichten en de voorwaardelijkheid van de regelingen.¹⁰ Burgers blijken een persoonlijk belang te ervaren bij het stelsel van verzekeringen en zijn daarom bereid om eraan bij te dragen. Dat ‘eigenbelang’ moet overigens breed worden opgevat; mensen kunnen het belang zien voor personen in hun nabije omgeving, of via voorbije of verwachte gebeurtenissen.¹¹ Welbegrepen eigenbelang speelt ook een rol in de verhouding tussen gene-

raties; jongeren zijn solidair met ouderen, in de verwachting dat zij ook de voordelen kunnen genieten wanneer zij zelf ouder zijn.

Solidariteit is echter niet onvoorwaardelijk. De solidariteit met anderen blijkt het grootst bij mensen die buiten hun schuld behoeftig zijn (ouderen, zieken, structureel kansarmen) en het kleinst wanneer het om mensen gaat die in culturele zin niet ‘nabij’ zijn. Bij *beïnvloedbare risico*’s is de steun minder vanzelfsprekend; mensen stellen dan eisen aan het verstreken van uitkeringen. Zo constateert de svb afnemende steun voor mensen die niet bereid zijn te werken of die door eigen gedrag arbeidsongeschikt worden.¹² En wanneer hogere zorgkosten voortvloeien uit een ongezonde leefstijl, vinden veel mensen een hogere premie verdedigbaar.¹³ Ook voor het aanpakken van misbruik en het terugdringen van uitkeringsafhankelijkheid bestaat brede steun. Opvallend is dat zelfstandig ondernemers in hun opvattingen over sociale zekerheid niet veel afwijken van werknemers.¹⁴ Zelfstandigen staan wel negatiever tegenover werkloosheidsuitkeringen, maar verschillen niet van werknemers in hun opvattingen over risicodeling bij ziekte, gezondheid en ouderdom.

Aan de bestaande collectieve regelingen ligt dus een reëel besef van gedeelde belangen ten grondslag. Er zijn geen aanwijzingen dat collectieve regelingen leiden tot verdringing van informele zorg in sociale verbanden (de zogenoemde ‘crowding out’-hypothese). Zo telde Nederland in 2008 3,5 miljoen mensen die hulp gaven aan een hulpbehoevende of zieke partner, kind, ander familielid, vriend of buur. Het aantal mensen dat intensief en langdurig mantelzorg verleent neemt de laatste jaren toe.¹⁵ Georganiseerde zorg en uitkeringen en familiale hulp zijn slechts tot op zekere hoogte communicerende vaten; zij vullen elkaar vooral aan.¹⁶ De sociale omgeving van zorgbehoevenden neemt vaak de minder belastende en minder gespecialiseerde taken op zich. Het gevolg is veelal dat mensen hun betaalde baan met intensievere zorgtaken moeten combineren.

CONCLUSIE

De politieke conclusie die ik uit dit alles trek is dat we ervoor moeten waken om, zoals Hillen doet, betrokkenheid in sociale verbanden te zeer tegenover collectieve sociale regelingen te plaatsen. In de moderne samenleving gaat het bij ‘solidariteit’ niet uitsluitend om persoonlijke betrokkenheid op kleine schaal, maar ook om sociale regelingen die gedeelde belangen tot uitdrukking brengen. Vanuit ons relationele mensbeeld hoeft het ordenen van relaties op de schaal van collectiviteiten niet minder waardevol te zijn.

Het CDA moet dan ook met bezieling blijven opkomen voor een goed

sociaal stelsel en zo het hart van de burger raken, in plaats van eenzijdig kritiek te uiten op overheidsinterventie, die de legitimiteit daarvan verder ondergraaft. Goedheid die in een wet wordt vastgelegd, moet politiek worden verdedigd.

Het delen van grote financiële risico's en het opkomen voor kwetsbare mensen vormen nog steeds een legitieme basis voor collectieve solidari-

Goedheid die in een wet wordt vastgelegd, moet politiek worden verdedigd

teit. Wel is er alle aanleiding om de grenzen van het stelsel scherper af te bakenen. Het grootste risico van de sterk stijgende kosten is dat de deelnemers uiteindelijk worden overvraagd. Behoud van solidariteit vraagt om een evenwichtige

toedeling van rechten en plichten, ook over de generaties; om een grotere nadruk op persoonlijke verantwoordelijkheid en preventie; om een aansporing om maximaal naar vermogen te participeren; om aanpak van oneigenlijk gebruik; en om een zekere selectiviteit ten aanzien van groepen die niet aan de opbouw bijdragen. We zullen dus de verhouding tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid fundamenteel moeten herijken.

Ook moeten we helder durven zijn over de pretenties van collectieve regelingen; zij treden niet in de plaats van persoonlijke betrokkenheid tussen mensen. Vereenzaming onder ouderen of sociale uitsluiting van minima kunnen we nooit via collectieve regelingen uitbannen. Het christendemocratisch appel op mensen om naar elkaar om te zien blijft van elementair belang. We zullen burgers dan wel in staat moeten stellen om een betaalde baan te combineren met (mantel)zorg en vrijwilligerswerk. Want dezelfde overheid die het belang van zorgzaamheid benadrukt, doet er alles aan om mensen meer en langer aan het werk te krijgen. Solidariteit organiseren in gespreide verantwoordelijkheid; dat is echt CDA.

Noten

- 1 Hans Hillen, 'Visie op rol overheid splijtzwaam in CDA. De verzorgingsstaat met al zijn idealen moest wel leiden tot onvrede, een gebrek aan burgerzin en immense verwachtingen van de overheid', *Trouw*, 6 januari 2011.
- 2 H. de Groot, 'Naar gezonde overheidsfinanciën. Een anatomie van de collectieve uitgaven', *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 42 (2010), nr. 1, pp. 3-11.
- 3 Albert van der Horst e.a., *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse*

Overheidsfinanciën. Den Haag: CPB, 2010.

- 4 Tegenover deze kostenstijging als gevolg van de vergrijzing staan volgens het CPB ook stijgende inkomsten, maar veel minder (circa 4 procent als gevolg van inkomstenbelasting en btw op pensioeninkomen).
- 5 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *De zorg: hoeveel extra is het ons waard?* Den Haag: Ministerie van VWS, 2012.
- 6 Frits Bos, *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*. Den Haag: CPB, 2006.

- 7 Van der Horst e.a., 2010.
- 8 Hillen 2011.
- 9 Hasse Vleeming en Lambrecht van Eekelen, *Wensen en verwachtingen over de verzorgingsstaat*. Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank, 2011; Rob Bijl e.a. (red.), *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011.
- 10 Romke van der Veen, Peter Achterberg en Judith Raven, 'De legitimiteit van de verzorgingsstaat. Ontwikkelingen in de publieke opinie over de verzorgingsstaat en de gevolgen hiervan voor het denken over de sociale zekerheid'. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2009.
- 11 Wim van Oorschot, 'Solidariteit en het draagvlak voor sociale zekerheid. Enkele kanttekeningen vanuit sociologisch perspectief', in: Michiel Herweijer, Gijs Vonk en Wijnand Zondag (red.), *Sociale zekerheid voor het oog van de meester. Opstellen voor prof. mr. F.M. Noordam*. Deventer: Kluwer, 2006, pp. 47-56.
- 12 Vleeming & Van Eekelen 2011.
- 13 Rianne Kloosterman, 'Solidariteit in de gezondheidszorg', *CBS Bevolkingstrends*, derde kwartaal 2011, pp. 33-38.
- 14 Fabian Dekker, 'Opvattingen van zelfstandigen over sociale zekerheid', *Economisch Statistische Berichten*, 17 april 2009.
- 15 Debbie Oudijk e.a., *Mantelzorg uit de doeken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2010.
- 16 Pearl Dykstra, 'Formele en informele intergenerationele solidariteit. Zorgen voor morgen?', in: Ger Tielen en Boudi Dortland, *Solidariteit tussen de generaties onder spanning. Verslag van de Vijfde Jan Brouwer Conferentie, 21 januari 2009 te Haarlem*. Haarlem: Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen, 2009, pp. 27-35.