

Sociale zekerheid als investering

‘De hervormingsagenda op het terrein van Sociale Zaken is compleet,’ liet minister van Sociale Zaken Aart-Jan De Geus aan de vooravond van Prinsjesdag weten. ‘We staan pas aan het begin,’ antwoordde collega Laurens-Jan Brinkhorst van Economische Zaken daags na de Derde Dinsdag.

Het is het beeld dat we nu al een kleine twintig jaar kennen. Na stevige ingrepen in de sociale zekerheid bezweren ministers van Sociale Zaken dat er verder rust zal zijn aan het front van de sociale zekerheid. Waarna deze of gene collega roet in het eten gooit.

En net als zijn voorgangers heeft de minister van Sociale Zaken te vroeg gejuicht. In de bonte verzameling maatregelen die het kabinet heeft aangekondigd valt geen consistente visie op een nieuw stelsel van sociale zekerheid te ontdekken. Sociale zekerheid wordt slechts gezien als kostenpost. Het enige gemeenschappelijke kenmerk van de verschillende ingrepen is, dat het allemaal minder wordt. Maar vernieuwing is iets anders dan verschraling.

Toen vorig jaar duidelijk werd dat het regeerakkoord van het tweede kabinet Balkenende wel ingrepen in de sociale zekerheid bevatte, maar geen visie op de toekomst, was dat voor een aantal betrokkenen uit vakbeweging, werkgeversorganisaties, lokaal bestuur en verzekeraars aanleiding om op uitnodiging van De Balie van gedachten te wisselen. Zo ontstond een gemeenschappelijke visie op een vernieuwd stelsel van sociale zekerheid.

De belangrijkste functie van de traditionele sociale zekerheid is bescherming tegen de sociale risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom. Omdat deze risico's als onbeïnvloedbaar werden beschouwd, werden het wettelijke standaardregelingen. Maar nu het leven niet langer verloopt volgens standaardpatronen, en nu individuele burgers en hun collectiviteiten meer invloed hebben op het al dan niet optreden van schade, is dit stelsel in de problemen gekomen.

De levensloop van mensen wordt minder dan vroeger bepaald door traditie en uniformiteit, maar juist door keuzes en diversiteit. Betaald werk heeft daarin een centralere plaats gekregen omdat het onderdeel is geworden van ieders leven. Tegelijk wordt die centrale plaats gerelativeerd doordat zorgen en leren ook hun plaats opeisen.

Van kostenpost moet sociale zekerheid een investeringsproject worden. Kernfunctie van het stelsel wordt het ondersteunen en bevorderen van duurzame arbeidsparticipatie door mensen in staat stellen te wisselen van baan of beroep, te schakelen tussen werknemerschap en zelfstandigheid, en tussen werken en zorgen. Scholing moet het sleutelbegrip zijn. Periodes

van werkloosheid of tijdelijke arbeidsongeschiktheid krijgen in deze visie het karakter van heroriëntatie waarin men zich kwalificeert voor (ander) werk, terwijl er tegelijk een voorziening is die voorkomt dat men tot armoede vervalt. Het begrip sociale zekerheid krijgt daarmee een nieuwe betekenis: het gaat erom *bescherming* te verbinden met *investering*.

Tweede centrale verandering is een verschuiving van verantwoordelijkheden. Ons inziens is de overheid verantwoordelijk voor een publieke basisvoorziening. Die bestaat uit een inkomensdeel en een ‘investeringscomponent’ die de vorm kan krijgen van een levensloopregeling. Voorzieningen boven het basisniveau zijn een zaak van burgers zelf, individueel of groepsgewijs. De overheid heeft hier slechts een faciliterende rol.

Dit levert een heldere verdeling van verantwoordelijkheden op met vergaande consequenties.

Bij de traditionele risico’s doet de overheid een stap terug door haar centrale rol in de werknemersverzekeringen op te geven. Die maken plaats voor een basisverzekering aangevuld met regelingen per bedrijf of bedrijfstak. Tegelijk doet de overheid een stap vooruit door de basisvoorziening uit te breiden naar de nieuwe risico’s van zorg en scholing.

Het concept laat zich in grote lijnen schetsen aan de hand van een in drie fasen verdeelde levensloop. De eerste is de vormingsfase, de tweede de productieve fase en de derde de postactieve fase.

Tijdens de eerste en derde fase garandeert de overheid een basisvoorziening voor iedere inwoner. In de eerste periode, de *vormingsfase*, gaat het om investeren in de toekomst. De basisvoorziening garandeert dat ieder kind in een veilige omgeving kan opgroeien en zich ontwikkelen. Het eerste houdt in dat ouders de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen kunnen waarmaken (zie de tweede fase), het tweede element omvat het recht op scholing. Dat leidt minimaal tot een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt en maximaal tot een bachelorsgraad. Wie eerder gaat werken, en dus niet volledig gebruik maakt van zijn vormingsrecht, krijgt de resterende rechten bijgeschreven op zijn levensloprekening en kan dat later alsnog gebruiken. Wie na zijn bachelorsgraad verder studeert, gaat rood staan op zijn levensloprekening. Op die manier investeert de samenleving in iedere burger evenveel. Aan het eind van het werkende leven, in de *postactieve fase*, garandeert de overheid een basispensioen in de vorm van de AOW.

De belangrijkste omslag moet worden gemaakt in de tussenliggende periode, de *productieve fase*. Productief in alle betekenissen van het woord: volwassenen werken en voorzien daarmee in hun eigen onderhoud, waar nodig investeren zij in hun werkzekerheid door te blijven leren, zij brengen hun kinderen groot en zorgen voor dierbaren. De samenleving ondersteunt hen

met een basisvoorziening die bestaat uit een *basisinkomensverzekering* gekoppeld aan een *basisinvesteringsrekening*.

De basisinkomensverzekering garandeert een basisinkomen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Wie volledig en onomkeerbaar arbeidsongeschikt is, heeft aanspraak op een hogere uitkering dan wie wel kan werken. Ook de duur van deze verzekering verschilt: voor arbeidsgehandicapten duurt hij tot aan de pensioengerechtigde leeftijd, voor werklozen heeft hij een beperkte duur.

De basisinvesteringsrekening heeft de vorm van een levenslooprekening. Daarop worden in de vorm van *taxcredits* niet gebruikte vormingsrechten en verlofrechten gestort. Door deze rechten te waarderen op geld krijgen ook mensen met lagere inkomens een spaarpot.

Essentieel voor het investeringskarakter van de basisvoorziening is dat de inkomenscomponent gekoppeld is aan de investeringscomponent. Met andere woorden, bij een beroep op de basisinkomensverzekering wordt ook gekeken naar eventueel niet aangesproken vormingsrechten.

Zo'n basisverzekering verschilt van de bijstand doordat het gaat om een individueel recht op inkomen, dus zonder vermogenstoets en partnertoets. Door de koppeling tussen de inkomens- en de investeringscomponent is de inkomensvoorziening geconditioneerd op investering in menselijk kapitaal en zorg. Dat is een essentieel verschil met het basisinkomen dat deze condities niet kent.

Mensen die er ondanks deze voorzieningen niet in slagen hun economische zelfstandigheid te behouden of te herwinnen, biedt de samenleving een individueel minimuminkomen in combinatie met maatschappelijke dienstverlening als werk.

Regelingen boven het basisniveau worden de verantwoordelijkheid van burgers zelf, individueel of via organisaties van werkgevers en werknemers.

De traditionele risico's van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid vereisen naar hun aard collectieve verzekeringen. Maar omdat de landelijke werknemersverzekeringen niet meer bestaan, zullen die verzekeringen afgesloten worden op het niveau van sectoren. De regeling in de bankensector zal een andere zijn dan die in de bouw, en die van de agrarische sector zal verschillen van die van de kunstenaars. Dat geldt ook voor de bijbehorende premie die door de sector zelf wordt opgebracht. Op deze manier wordt de balans van risico en bescherming zichtbaar voor de deelnemers aan de verzekering.

De persoonlijke levenslooprekening laat zich vergelijken met een rugzak waarin iedere werknemer individuele rechten opbouwt. Het saldo kan gebruikt worden om het inkomen aan te vullen tijdens verlof voor studie of zorg, of als tijdelijke aanvulling zijn op een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Ook kan het gebruikt worden voor inkomensaanvulling bij demotie of prépensioen.

Op het eerste gezicht vereist deze regeling geen collectief element. Sparen is immers een individuele aangelegenheid: iedere werkende burger bepaalt zelf hoeveel premie hij opzij legt en dus hoeveel hij spaart. Het probleem is dat mensen met lage inkomens geen ruimte hebben om te sparen. Toch is het belangrijk dat ook zij een spaarpot opbouwen. Hier komt opnieuw het CAO-overleg in beeld. Daar kunnen afspraken worden gemaakt over een bijdrage van de werkgever. De overheid kan dit stimuleren met belastingmaatregelen.

Wij beogen niet een afgerond model te leveren voor een compleet nieuw stelsel van sociale zekerheid. Wat we schetsen is een verschuiving van optiek. Wij willen geen rust aan het front van de sociale zekerheid. Maar we nemen ook afstand van een beleid dat slechts leidt tot afbouw van het oude stelsel zonder visie op de toekomst. Wat nodig is, is een echte hervormingsagenda.

Flip Buurmeijer (oud-voorzitter Lisv), Eric Fischer (directeur Verbond van Verzekeraars), Ton Heerts (bestuur vakcentrale FNV), Henk van der Kolk (voorzitter FNV Bondgenoten), Martin van der Krogt (directeur sociale zekerheid en zorg Ewyckgroep), Ivo Kuijpers (de Balie), Piet Leenders (de Balie), Ronald de Leij (AWVN), Kick van der Pol (lid directie Interpolis), Felix Rottenberg (de Balie), Hans Spigt (wethouder Dordrecht, VNG), Tof Thissen (voorzitter Divosa), Herman Wijffels (voorzitter SER).

(publicatie De Volkskrant 22-10-2004)

Volledige tekst en commentaren beschikbaar in: 'Sociale zekerheid als investering', De Balie, Amsterdam, juni 2005.