

Sociale zekerheid als investering

‘Hoe stellen we mensen in staat volwaardig te participeren en hoe helpen we ze als ze dat niet zelfstandig kunnen? De vraag is dan: tref je voor iedereen dezelfde voorzieningen onder dezelfde omstandigheden? Of verleg je de optiek naar regelingen die het individu steunen en in staat stellen zich te redden, ook als zich problemen voordoen?’

‘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, over de WW praten we door,’ 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 achtereenvolgende ministers van Sociale Zaken dat er vanaf nu rust zal zijn aan het front van de sociale zekerheid. Waarna deze of gene collega weer roet in het eten gooit. Wie temidden van de neerdalende stofwolken van de jongste verbouwing een poging doet de balans op te maken, kan niet anders dan vaststellen dat de minister van Sociale Zaken, net als zijn voorgangers, te vroeg heeft gejuicht. In de bonte verzameling maatregelen die het kabinet heeft aangekondigd valt immers met de beste wil van de wereld geen consistente visie op een nieuw stelsel van sociale zekerheid te ontdekken. Het enige gemeenschappelijke kenmerk van de verschillende ingrepen is, dat het allemaal minder wordt. Maar vernieuwing is iets anders dan verschraling.

Daarmee is niet gezegd dat er in de achterliggende jaren niets aan vernieuwing is gebeurd. Begin jaren negentig ontstond het inzicht dat sociale zekerheid niet alleen bescherming moet bieden, maar mensen ook moet helpen de weg naar de arbeidsmarkt weer te vinden. De parlementaire enquête van de commissie Buurmeijer, die duidelijk maakte dat een onheldere verantwoordelijkheidsverdeling het afwentelen van risico’s en daarmee tot onbeheersbaarheid van het stelsel tot gevolg heeft, leidde tot de notie dat de verantwoordelijkheden van overheid, burgers en sociale partners opnieuw gedefinieerd moesten worden. Vernieuwende gedachten, maar het probleem is dat ze niet leidden tot een nieuw concept van sociale zekerheid, gebaseerd op een zorgvuldige analyse van de moderne sociale risico’s. In plaats daarvan vond

de uitwerking plaats binnen de kaders van het bestaande stelsel. Met als gevolg dat vernieuwing in de praktijk is uitgelopen op vermindering van sociale bescherming en activering op een betuttelende uitvoeringsorganisatie. Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers is bijgevolg nog steeds ver te zoeken. De verantwoordelijkheid voor mensen die ‘volledig en duurzaam’ arbeidsongeschikt zijn is een overheidszaak, terwijl gedeeltelijk arbeidsongeschikten over worden gelaten aan sociale partners en verzekeraars. Tegelijk ontzegt de overheid diezelfde sociale partners de ruimte aanvullende voorzieningen te treffen in de WW. Ten aanzien van de zogeheten ‘nieuwe risico’s’ staat de individuele verantwoordelijkheid voorop en gaat de overheid alle verantwoordelijkheid uit de weg. Tegelijk is de eigen inbreng van de burger die in de problemen is geraakt als gevolg van werkloosheid of ziekte ernstig beperkt. Het in vele toonaarden bezongen ‘maatwerk’ waarin ‘de cliënt centraal’ zou staan is in de praktijk uitgelopen op bulkproductie van standaard reïntegratietrajecten zonder werkelijke inbreng van de cliënt

Al met al heeft de mix van hogere drempels, scherpere controles en lagere uitkeringen ondoorzichtigheid gebracht in plaats van helderheid, nieuwe complicaties in plaats van eenvoud en afhankelijkheid vergroot in plaats van het eigen initiatief versterkt. Van een samenhangend toekomstbeeld is geen sprake. De vernieuwing is een verbale gebleven. De schadelijke gevolgen zijn merkbaar in het ongekende cynisme waarmee een van de kroonjuwelen van de traditionele verzorgingsstaat inmiddels wordt beschouwd: het socialezekerheidsstelsel is zo langzamerhand van niemand meer.

Toen het regeerakkoord van het tweede kabinet Balkenende vorig jaar rond deze tijd duidelijk maakte dat van dit kabinet wel een reeks ingrepen in de sociale zekerheid te verwachten was, maar geen nieuwe agenda voor de toekomst, was dat voor een aantal direct betrokkenen uit kringen van vakbeweging, werkgevers, lokaal bestuur en verzekeraars aanleiding om op uitnodiging van De Balie een aantal keren met elkaar van gedachten te wisselen over een mogelijk nieuw perspectief. De deelnemers delen zonder uitzondering de overtuiging dat de veranderde maatschappelijke verhoudingen dwingen tot het opnieuw doordenken van de principes waarop het socialezekerheidsstelsel is gebaseerd. Wat zijn de sociale risico’s in de samenleving van de 21^{ste} eeuw? Waar liggen de grenzen tussen publieke en private en collectieve en individuele verantwoordelijkheid? Wat is de rolverdeling tussen de overheid en de burger? Welke rol spelen werkgevers en werknemers? Hoewel de accenten en

invalshoeken verschilden, ontstond gaandeweg een gemeenschappelijke visie op de aard van de sociale risico's van deze tijd en de grondtrekken van een nieuw stelsel.

Van nieuwe tijden en nieuwe risico's

'De politiek van de achterliggende jaren is er een geweest van modulaire afbouw van het stelsel van sociale zekerheid zonder onderliggend concept van een nieuw stelsel.'

'De relatie tussen burger en samenleving is volstrekt onhelder geworden. Wat verwacht de samenleving van mij en wat mag ik verwachten van de samenleving? In plaats daarvan zijn we al vijftien jaar bezig afscheid te nemen van het verleden. We gaan ergens vandaan, maar vooralsnog nergens naartoe.'

Het traditionele socialezekerheidsstelsel is het product van een samenleving waarin alles een vaste plaats had en iedereen een duidelijke rol. Mannen werkten, vrouwen zorgden, kinderen leerden en ouderen rustten. Die samenleving bestaat niet meer. Werken, zorgen, leren en ontspannen maken in wisselende combinaties deel uit van ieders levensloop.

Behalve de traditionele maatschappelijke rolverdeling is daardoor ook het karakter van die activiteiten zelf veranderd. De standaardwerkweek heeft plaats gemaakt voor een grote diversiteit van arbeidspatronen. (Loop)banen van kinderen lijken minder op die van hun ouders en verlopen ook minder vaak via een vast en voorspelbaar patroon. Een groeiende groep mensen werkt als zelfstandige, anderen wisselen perioden van loondienst af met zelfstandigheid of combineren beide.

In een samenleving waarin groei meer dan ooit afhankelijk is van menselijk kapitaal is kennis een steeds belangrijker factor. Dat maakt investeringen in mensen cruciaal. Leren blijft daardoor niet langer beperkt tot de eerste levensfase, het wordt meer en meer een terugkerend onderdeel van ieders werkend leven.

Zoals werken niet meer uitsluitend een zaak van mannen is, is de zorg voor kinderen en verwanten niet meer alleen een zaak van vrouwen. De economische zelfstandigheid van vrouwen en mannen heeft de zorg voor kinderen en verwanten uit het privé-domein in het publieke domein gebracht.

Zo ontstaat het beeld van een samenleving die steeds minder bepaald wordt door traditie en uniformiteit en meer en meer 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 daarin ook hun plaats opeisen. In de samenleving van vandaag omvat volwaardige maatschappelijke participatie al deze aspecten van het leven in onderlinge samenhang.

Daarmee is ook het risicoprofiel van de samenleving veranderd. De traditionele risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom zijn nog steeds actueel, maar de context waarin ze zich voordoen is een andere. In een samenleving die wordt gedomineerd door kostwinners met langdurige vaste voltijds dienstverbanden treft werkloosheid of arbeidsongeschiktheid het hele gezin. De statische arbeidsmarkt bemoeilijkt bovendien het omschakelen naar ander werk. In een steeds flexibeler arbeidsmarkt met minder vaste en langdurige arbeidsrelaties wordt het risico van werkloosheid zelfs groter. Maar tegelijk maakt die grotere flexibiliteit van de arbeidsmarkt het omschakelen naar ander werk eenvoudiger. Employability wordt meer en meer je verzekering. Wie op tijd investeert in opleiding – dat geldt voor werknemers en werkgevers - beperkt daarmee (de duur van) het risico.

Arbeidsongeschiktheid was in de industriële samenleving veelal het gevolg van fysieke aandoeningen, de traditionele beroepsziekten. In de diensteneconomie zijn het ook de psychische belasting, het hoge werktempo en de druk die het combineren van verschillende taken en ambities – werk, leren, zorg, vrijetijdsbesteding – met zich meebrengt die het risico verhogen. Ziekte en arbeidsongeschiktheid zijn nog steeds gebeurtenissen die mensen overkomen. Maar wie speelruimte heeft om de goede balans te vinden tussen de verschillende levensgebieden, verkleint het risico van arbeidsongeschiktheid. Zo zijn in de maatschappelijke context van vandaag de traditionele risico's nog steeds en in zekere zin zelfs nadrukkelijker aanwezig. Maar duidelijk is ook dat ze meer dan vroeger beïnvloedbaar zijn voor de direct betrokkenen, werknemers en werkgevers.

Tegelijk is er sprake van nieuwe risico's. In een samenleving die voor groei steeds meer afhankelijk is van menselijk kapitaal en waarin zorg niet langer als een strikte privé-aangelegenheid beschouwd kan worden, krijgen deze activiteiten het karakter van sociale risico's. Weliswaar gaat het om keuzes, maar die keuzes zijn voor de samenleving als geheel dermate belangrijk dat ze niet langer kunnen worden opgevat als een louter particuliere verantwoordelijkheid.

Van kostenpost naar investeringsproject: een nieuwe optiek

‘We hebben de afgelopen jaren veel gesproken over schadelastbeperking. Ik zou dat begrip vooral willen plaatsen in de context van mensen helpen zich weer te kwalificeren voor de arbeidsmarkt. Sociale zekerheid moet het karakter krijgen van een investering.’

De belangrijkste functie van het traditionele socialezekerheidsstelsel is het bieden van bescherming tegen de sociale risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom. Omdat deze risico's als onbeïnvloedbaar werden beschouwd, kreeg de bescherming de vorm van landelijk georganiseerde en wettelijk vastgelegde regelingen. Solidariteit betekent in die context dat het stelsel iedereen dezelfde voorzieningen biedt. Keuzes en eigen initiatief zijn niet relevant, omdat het stelsel pas in werking komt als het risico is opgetreden: het is niet gemaakt om schade te voorkomen, maar slechts om die te repareren.

In een samenleving waarin het leven niet langer verloopt volgens standaardpatronen en waarin individuele burgers en hun collectiviteiten meer invloed hebben op het al dan niet optreden van schade, komt een dergelijk stelsel onvermijdelijk in de problemen: Centrale regelgeving sluit steeds minder aan bij de toenemende variëteit van de samenleving. Het gevolg is toenemende complexiteit en afnemende uitvoerbaarheid. Verminderde 'control' leidt dan tot toenemende behoefte aan controle. Dat leidt niet tot meer, maar tot minder ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en initiatief en niet tot meer, maar tot minder doelmatigheid. Kortom, het maakt de zaak er alleen maar erger op. Dit is wat we de achterliggende jaren in toenemende mate hebben zien gebeuren.

In plaats daarvan zijn we toe aan een principiële verschuiving van optiek. Sociale zekerheid moet aansluiten bij het risicoprofiel van de moderne samenleving. Kern daarvan is dat de levensloop van mensen minder dan vroeger bepaald wordt door traditie en uniformiteit en meer en meer 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 daarin ook hun plaats opeisen. In de samenleving van vandaag omvat volwaardige maatschappelijke participatie al deze aspecten van het leven in onderlinge samenhang.

In deze context is sociale zekerheid in onze visie niet een kostenpost, maar een investeringsproject. Kernfunctie van het stelsel is het ondersteunen en bevorderen van duurzame arbeidsparticipatie door mensen in staat stellen op beslissende momenten in hun

leven te schakelen tussen de ene baan en de andere, tussen werknemerschap en zelfstandigheid en tussen werken en zorgen. Scholing vervult daarbij een sleutelrol. Op die manier kunnen mensen werk, zorg en scholing naar eigen inzicht combineren. Periodes van werkloosheid of tijdelijke arbeidsongeschiktheid krijgen in deze visie het karakter van momenten 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 element in deze verschuiving van optiek is een verschuiving van verantwoordelijkheden. Ons inziens is de overheid verantwoordelijk voor een publieke basisvoorziening. Die bestaat uit een inkomenscomponent en een investeringscomponent. Voorzieningen boven het basisniveau zijn een zaak van burgers zelf, individueel of georganiseerd in collectiviteiten, en vinden hun neerslag in private arrangementen. De overheid heeft hier slechts een faciliterende rol.

Dit levert een heldere verdeling van verantwoordelijkheden op met vergaande consequenties. In de sfeer van de traditionele risico's doet de overheid een stap terug door haar centrale rol in de werknemersverzekeringen op te geven. De statelijke werknemersverzekeringen zoals we die kennen verdwijnen en maken plaats voor een basisverzekering aangevuld met private regelingen op het niveau van bedrijven of bedrijfstakken, die worden afgesloten en gedragen door traditionele en nieuwe collectiviteiten van werknemers, werkgevers en zelfstandigen. Tegelijk doet de overheid een stap vooruit door de basisvoorziening uit te breiden naar de nieuwe risico's van zorg en scholing. Daarmee erkent de samenleving een verantwoordelijkheid voor maatschappelijke participatie in brede zin. Zo krijgt de verhouding tussen werkgever en werknemer vorm in het private domein en staat in het publieke domein de relatie tussen burger en samenleving centraal.

Contouren van een nieuw stelsel

'Ik vraag me altijd af: in wat voor wereld komt de kleine van pakweg Wouter Bos? Dan zeg ik: we stellen je alles ter beschikking om je talenten tot ontwikkeling te brengen, ongeacht wat je ouders verdienen. In de fase daarna verwachten we dat je je ontwikkelde talenten omzet in werk, in een bijdrage aan de samenleving. Als dat niet lukt, leggen we een basis waar je niet doorheen zakt en die je helpt opnieuw te starten. Die basis mag best wat hoger zijn dan nu het geval is. Maar die

herstart is verplicht.'

Het concept van een nieuw stelsel 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.

De eerste en derde fase garandeert de overheid een basisvoorziening voor iedere inwoner. In 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 element 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 vorming. Dat laatste recht loopt tot het 21^{ste} jaar en 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 vormingsrechten bijgeschreven op zijn levenslooptrekening en kan die later alsnog benutten. Wie besluit na het behalen van zijn bachelorsgraad door te studeren, sluit een lening door rood te gaan staan op zijn levenslooptrekening en vult dat tekort later aan. Op die manier investeert de samenleving in iedere burger evenveel.

Aan het eind van het werkende leven, in de *postactieve fase*, garandeert de samenleving een basispensioen in de vorm van de AOW.

De productieve fase

'Uit een oogpunt van emancipatie is het zaak dat je deelneemt aan het maatschappelijk proces in al z'n facetten. Daarom, wie een beroep doet op de basisvoorziening moet ook investeren in participatie. Daar draait het om. In eerste instantie is dan de burger zelf aan zet met de middelen die hij daarvoor heeft. De groep die het uiteindelijk niet redt, tekent verplicht in op een basisbaan.'

De basisvoorziening

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

die manier verzorgen zij de generatie voor hen en die na hen. Niet voor niets wordt deze fase het spitsuur van het leven genoemd.

De samenleving ondersteunt burgers daarbij door middel van een basisvoorziening die bestaat uit een *basisinkomensverzekering* gekoppeld aan een *basisinvesteringsrekening*.

De basisinkomensverzekering is een individuele inkomensverzekering op basisniveau tegen de gevolgen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. De hoogte van dat inkomen verschilt al naar gelang de overgebleven investeringsmogelijkheden. Wie volledig en onomkeerbaar (de term duurzaam dient in dit verband niet te worden gebruikt) arbeidsongeschikt is, maakt 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 geconsumeerde vormingsrechten en verlofrechten in verband met zorg voor kinderen gestort. Door deze rechten te waarderen op geld krijgen ook mensen met lagere inkomens een spaarpot. Iedere werkende burger kan die rekening aanspreken op het moment dat hij minder kan of wil werken in verband met scholing of zorg.

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.

Een dergelijke basisverzekering verschilt van de bijstand doordat het gaat om een individueel recht op inkomen, dus zonder vermogenstoets en partnertoets. Door een koppeling aan te brengen tussen de inkomens- en de investeringscomponent is het recht op uitkering geconditioneerd op investering in menselijk kapitaal en zorg. Op dat punt verschilt zij essentieel van het basisinkomen dat deze condities niet kent.

Hoewel velen met behulp van deze voorzieningen erin zullen slagen om hun economische zelfstandigheid te behouden of te herwinnen zal er ook een groep mensen zijn die daar uiteindelijk niet in slaagt. In laatste instantie biedt de samenleving deze groep mensen een voorziening in de vorm van een individueel minimuminkomen (zonder partnertoets, maar met vermogenstoets) in combinatie met een participatie-aanbod in de vorm van maatschappelijke dienstverlening. Omdat ook op dit punt recht gedaan moet worden aan de investeringsgedachte in het stelsel, moeten deze banen een scholingscomponent bevatten. Op die manier blijft de balans tussen bescherming en investering in tact.

De bovenminimale voorziening

'Nu zitten we op een glijbaan met een WAO die van niemand meer is. Voor de WW geldt hetzelfde. Dat verandert alleen als we de verantwoordelijkheden weer helder maken. Als we erin slagen afspraken te maken op het niveau van collectiviteiten die de mensen herkennen en erkennen, ben ik ervan overtuigd dat die zullen leiden tot betere sociale regelingen dan we op dit moment hebben.'

'Het hele stelsel kun je beschrijven in termen van gedrag: als de schilders hun winterrisico niet meer kunnen afschuiven op andere sectoren, zie je dat ze gaan nadenken over bescherming, verwarming en dergelijke. Ze zoeken oplossingen: dat is het voorzorggedrag dat je wilt.'

Om zich te beschermen tegen al te sterke inkomensachteruitgang en om meer speelruimte te hebben in de inrichting van het eigen leven, zullen velen boven de basisvoorziening aanvullende regelingen moeten en willen treffen. Parallel aan de basisvoorziening is ook op dit niveau sprake van een beschermings- en een investeringscomponent. In het eerste geval gaat het om aanvullende verzekeringen tegen de traditionele sociale risico's van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, in het tweede geval om sparen ter aanvulling van de investeringscomponent in de basisvoorziening.

De enige rol van de overheid is hier het opleggen van een verzekeringsplicht om risicoselectie te voorkomen. Wel zijn er collectieve spaar- en verzekeringsvormen noodzakelijk, waarin vormen van solidariteit geregeld worden. 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 met een herkenbaar risicoprofiel. De regeling in de bankensector zal dan ook een andere zijn dan die in de bouw en die van de agrarische sector zal verschillen van die van de kunstenaars. Maar 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 en herkenbaar voor de deelnemers aan de verzekering: de bovenminimale sociale zekerheid wordt als het ware teruggegeven aan de eigenaars. Het ontbreken van afwentelingsmogelijkheden levert bovendien voor alle partijen een sterke prikkel op om te investeren in voorzorgmaatregelen die het risico beperken.

‘De overheid moet faciliteren dat mensen voor zichzelf voorzieningen treffen, zodat ze wisselende omstandigheden in het werkende leven tegemoet kunnen treden. Dat betekent dat ze ruimte moeten hebben voor eigen keuzes. Het risico van de huidige levensloopdiscussie is dat we een heel enge regeling krijgen, waarin je een beetje mag sparen dat je onder heel strenge voorwaarden mag opnemen: nieuwe sociale zekerheid in een oud jasje.’

De investeringscomponent die de aanvulling is op de basisinvesteringsrekening, krijgt de vorm van een persoonlijke levenslooprekening. Die laat zich vergelijken met een rugzak die iedere werknemer heeft en waarin hij individuele rechten opbouwt. Het saldo kan gebruikt worden om het inkomen aan te vullen als men verlof neemt om te studeren of voor de kinderen of verwanten te zorgen. Maar het kan ook een tijdelijke aanvulling zijn op een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, zodat men deze periode kan benutten voor heroriëntatie. Een andere mogelijkheid is het saldo te gebruiken voor een sabbatical tijdens of aan het eind van de loopbaan in de vorm van deeltijdpensioen, een 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 saldo hij opbouwt. Het probleem is dan dat mensen met lage inkomens geen ruimte hebben om te sparen. Toch is het belangrijk dat ook zij een spaarpot opbouwen waarmee zij kunnen investeren. Hier komt opnieuw het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg in beeld. In dat overleg kunnen afspraken worden gemaakt over een bijdrage van de werkgever aan de individuele rugzak van zijn werknemers. Zo kan de solidariteit vorm krijgen op het niveau van de werkgeversbijdrage. De overheid kan deze vorm van investeren stimuleren door een fiscaal vriendelijke behandeling van de premies en de spaartegoeden. Individuele rechten en collectieve financiering staan naast elkaar, waardoor de mobiliteit op de arbeidsmarkt niet wordt verstoord: de boekhouder die het bouwbedrijf verwisselt voor een verzekeringskantoor, neemt daar deel aan de collectieve regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en neemt zijn levenslooprugzak mee naar zijn nieuwe werkgever die daarin de bijdrage stort die in die sector is afgesproken.

Daarbij rijst onvermijdelijk het beeld op van de organisaties van werkgevers en werknemers en de bedrijfstakken en sectoren zoals we die sinds jaar en dag kennen. Dat beeld zal veranderen. Als verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid niet meer vanuit de overheid worden geregeld, zullen ze alleen tot stand kunnen komen op het niveau van collectiviteiten die door de deelnemers eraan – werkgevers, werknemers, zelfstandigen – herkend en erkend worden. Dat betekent dat zij zich niet langer in de eerste plaats oriënteren op het overheidsbeleid ten aanzien van sociale zekerheid, maar op de vraag van werknemers en werkgevers. Langs deze lijn zal op termijn een heroriëntatie en een zekere herorganisatie van het middenveld plaatsvinden.

Naar een hervormingsagenda

Deze gedachten zijn niet helemaal nieuw. Al halverwege de jaren negentig circuleerde in de vakbeweging het zogeheten cappucinomodel. Diverse denktanks deden later vergelijkbare voorstellen (zie bijvoorbeeld *'Anders denken over zekerheid'* Leijnse et al.). Tot nu toe bleef een politieke reactie op deze voorstellen uit. Wij beogen niet een afgerond model te leveren voor een compleet nieuw stelsel van sociale zekerheid. Wat we schetsen is een verschuiving van optiek. Daarin is sociale zekerheid niet een kostenprobleem, maar een investeringsproject. Tweede element in die verschuiving is dat van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en overheid, waarbij de overheid de basisvoorwaarden vormgeeft waaronder burgers, individueel en collectief, zelf vormgeven aan hun werkende leven. Wij willen geen rust aan het front van de sociale zekerheid. Maar we nemen ook afstand van een beleid dat slechts leidt tot modulaire afbouw van het oude stelsel zonder onderliggende visie op de toekomst. Wat nodig is, is een echte hervormingsagenda.