



1. Regeerakkoord

Tot voor kort hebben velen een 'paarse' regering voor onmogelijk gehouden. Immers, de PvdA en de VVD hadden op een aantal punten diametraal tegenovergestelde opvattingen. Dat gold bij uitstek de sociale zekerheid. Tijdens de verkiezingen had de VVD zich nog sterk gemaakt voor verlaging van de uitkeringen tot een basisniveau, met de mogelijkheid dat men zich vrijwillig bijverzekert (ministelsel). De PvdA wilde de uitkeringen daarentegen zoveel mogelijk sauveren; de afgelopen jaren hadden – zowel de PvdA als de uitkeringsgerechtigden – al pijn genoeg gedaan. Toch zijn ze eruit gekomen, zelfs met opmerkelijk gemak. Met name ten aanzien van de werknemersverzekeringen (WAO, ZW, WW) staan interessante vernieuwingen van het stelsel op stapel. In het regeerakkoord is afgesproken de uitvoering van de werknemersverzekeringen op een andere leest te schoeien. De WW wordt steeds meer een opbouwstelsel, met minder rechten voor wie jong is en nog weinig gewerkt heeft, en dus nog weinig heeft bijgedragen aan de bekostiging van de sociale zekerheid. In de Ziektewet worden de bakens verzet in de richting van privatisering en bij de uitvoering van de WAO in de richting van marktwerking en premiedifferentiatie. Voor privatisering van de Ziektewet was de afgelopen jaren de eerste stap al gezet. De voorstellen voor de WAO zijn nieuw.

Premiedifferentiatie en concurrentie bij de uitvoering van de WAO betekent dat werkgevers verplicht zijn hun werknemers tegen sociale risico's te verzekeren, maar dat individuele werkgevers het recht krijgen om het risico zelf te dragen, in handen te laten van de bedrijfsverenigingen (die nu nog het uitvoeringsmonopolie hebben van de werknemersverzekeringen), dan wel onder te brengen bij een particuliere verzekeringsmaatschappij. Die particuliere verzekeringsmaatschappij verzekert dan het hele werknemersbestand van de betreffende werkgever, dus zonder selectie van risico's binnen een bedrijf. De hoogte van de premie die de

werkgever moet betalen hangt af van de mate waarin hij mensen laat afvloeien naar de WAO, volgens een 'normaal' verzekeringsprincipe (relatie premiehoogte/risico). Daardoor wordt zichtbaar dat bij voorbeeld de bouw een ongezonder bedrijf is dan het bankbedrijf. Dat zou in de kosten moeten worden doorberekend en daarmee een impuls geven arbeidsomstandigheden te verbeteren en daarmee mensen in het bedrijf te houden. Op grond van dit verwachte economische gedragseffect is in het regeerakkoord op termijn (1998) een besparing op de WAO-uitgaven van 750 miljoen gulden ingeboekt. De verantwoordelijke voor deze schatting, toenmalig directeur Zalm van het Centraal Planbureau, kan nu als minister van Financiën zelf de vinger aan de pols houden. Bovendien zal de regering 'mid term' bekijken wat er van haar plannen terechtkomt.

2. Belang en beleid

De regering heeft haar voornemens voor vernieuwing van de uitvoering van de sociale zekerheid onder andere kunnen stoelen op het advies *Belang en beleid* dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid hierover juni jl. uitbracht,¹ en een bij dit rapport behorende achtergrondstudie waarin wordt ingegaan op de mogelijkheden van private verzekering van sociale risico's.² Een belangrijke conclusie is dat een verzekerde zijn uitkering zal moeten betrekken van niet meer dan één instantie; dus geen sociale basisuitkering met een aanvulling uit een private verzekering. Het is juist nodig dat er één instantie is – privaat dan wel publiek – die de kosten en baten van inspanningen voor preventie en reïntegratie tegen elkaar moet kunnen afwegen. Die wenselijkheid van een complete verantwoordelijkheid wordt in het rapport beschreven als het tegengaan van 'systeemovergangen', waardoor een verantwoordelijke actor geen werkelijk 'existentieel belang' voelt.

Deze gedachte van complete, niet-afwentelbare verantwoordelijkheid laat onverlet dat er verschillende verzekeraars (bedrijfsverenigingen, particuliere verze-

kerars) met elkaar kunnen concurreren, zolang zij maar het integrale risico dragen voor ieder die bij hen verzekerd is. Een ministelsel voldoet niet aan die eis; bij een gedeeltelijke privatisering is nog steeds niemand verantwoordelijk voor het totaal en blijft een betere beheersing van het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen achter de horizon.

Elders is de beleidsmatige kern van *Belang en beleid* en de betekenis voor de organisatorische inrichting van het stelsel al samengevat;³ in het kader van deze bijdrage is het interessant om in te gaan op de bestuurskundige noties die aan het WRR-advies ten grondslag liggen en aan de achterliggende visie op de relatie overheid/burger.

3. Van zorg naar activering

Sinds een jaar of tien is de 'crisis van de verzorgingsstaat'⁴ geleidelijk uitgelopen op een omslag in het denken – en voor een deel ook al in de praktijk – met betrekking tot de taken van de overheid en de publieke sector in het algemeen. Bij wijze van algemene kenschets kan in dit verband worden gesproken van een transitie van 'zorg-denken' naar 'activerings-denken', van passieve sociale compensatie naar activering van menselijk potentieel.⁵ Dit nieuwe activeringsdenken impliceert nieuwe verhoudingen tussen overheid en burger en een herijking van publieke doelen. Naast de herijking van publieke doelen (de vraag naar het 'wat' van het overheidsbeleid) heeft de omslag naar het activeringsdenken ook betekend dat een veel sterkere nadruk op het 'hoe' van het overheidsbeleid is komen te liggen. De overheid moet zich niet alleen goed beraden op wat ze als haar taken accepteert, ze moet datgene wat ze doet ook goed doen. Decentralisatie, marktwerking en transactie zijn daarbij de meest in het oog springende elementen.

In *Belang en beleid* is deze notie als volgt uitgewerkt voor de uitvoering van de sociale zekerheid. Historisch gezien is het stelsel van sociale zekerheid gebaseerd op de idee dat er alleen in geval van nood gebruik van wordt gemaakt. Toen na de oorlog het stelsel ook in Nederland meer op het gedachtengoed van Beveridge geënt werd, impliceerde dat een nadruk op een brede solidariteit tussen groepen (tussen jongeren en ouderen, gezonden en zieken, enz.), en daarmee tot een met name door de overheid georganiseerde zorgplicht. De restrictie bleef evenwel gelden dat betrokkenen zelf het nodige moeten doen om hun beroep op sociale zekerheid te beperken. Sindsdien hebben zich twee maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan die die con-

traprestatie van gerechtigden (zelf het nodige doen) geleidelijk hebben ondermijnd: wat in de wandeling calulerend gedrag is gaan heten, en de voortgaande individualisering, die heeft geleid tot een vergruizing van doelgroepen van beleid. Wat het eerste betreft, is het gedrag van burgers en organisaties in de loop der tijd steeds beweeglijker geworden. Daarbij lijkt het minder door collectief gedeelde sociale normen en controle gereguleerd te worden. Het is geen schande meer om het bedrijf te moeten saneren of van de bijstand te leven. Daardoor is medewerking van bedrijven, organisaties en individuen aan een effectieve beheersing van afspraken op sociale zekerheid meer en meer optioneel geworden.

Op het individualiseringsproces heeft het beleid gereageerd met een intensivering van wet- en regelgeving. Sociale zekerheidsrechten zijn gedifferentieerd en gecategoriseerd naar steeds meer doelgroepen. Dit is gebeurd in weerwil van het pluriformer worden van de samenleving, waardoor die groepen steeds minder te onderscheiden zijn. Het resultaat: steeds verdere regelverdichting, een steeds verfijnder systeem (de bijstand kent bij voorbeeld 23 groepen en bijbehorende uitkeringsniveaus), uitvoerende instanties die steeds meer worden tot machinebureaucratieën, en per saldo de frustratie van een beleid dat niet handhaafbaar is.

In het WRR-advies wordt aanbevolen radicaal te breken met verdergaande juridisering van de verzorgingsstaat, en juist meer financiële en sociale instrumenten ('transactie') in te zetten, zoals marktconforme premiestelling, budgettering, concurrerende uitvoering, bedrijfsvergelijking, 'management by objectives', contracten met cliënten, en dergelijke. Dat zijn stuk voor stuk prikkels om zowel de uitvoerende instanties (bedrijfsverenigingen, sociale diensten, RBA's, enz.) als de burgers te activeren.

4. Overheid en burger

De opmars van het transactie-element (contract, maatwerk, enz.) is te zien als de resultante van een maatschappelijke ontwikkeling. Als gevolg van de individualisering van burgers, het strategisch gedrag van nationale belangengroepen en de toenemende beleidsconcurrentie uit het buitenland kan de moderne overheid zich steeds minder handhaven in directe regelgeving vanuit een exogene, bovengeschatte machtspositie in het economische en maatschappelijke leven. De overheid wordt meer en meer in een endogene, nevenschikte rol van marktconforme medespeler gedron-

gen. Daarmee hangt samen dat het eenzijdig vastleggen van rechten en plichten, zoals belichaamd in het beginsel van verdelende rechtvaardigheid, scherper moet worden afgewogen tegen het scheppen van evenwicht tussen prestatie en contraprestatie, zoals belichaamd in het beginsel van ruilrechtvaardigheid.

Wat zouden deze noties moeten betekenen voor vernieuwingen in de uitvoering van de sociale zekerheid? Leidraad is dat bevordering van participatie van mensen op de arbeidsmarkt het eerste doel moet zijn van de sociale zekerheid. De 'agenten' in de uitvoeringsorganisatie moeten sterker op dat doel aangestuurd worden; dat belang gaat boven dat van een geoliede uitkeringsfabriek. Op operationeel niveau betekent het dat de beleidsuitvoerders een grotere handelingsvrijheid moeten krijgen om een cliënt bij een baan te houden of te krijgen. Het vergt dat uitvoerders meer in een transactiemodel met cliënten om kunnen gaan. Dat is niet zonder gevolgen. De implicatie daarvan is dat de kans van een 'fout van de tweede soort' (iemand krijgt een uitkering, terwijl hij of zij aan werk geholpen zou kunnen worden) verkleind wordt, maar de 'kans van een fout van de eerste soort' (de gevalsbehandelaar stelt te hoge eisen in het reïntegratieplan, waaraan de cliënt buiten zijn of haar schuld niet kan voldoen) vergroot wordt. Het opstellen van reïntegratie- en terugkeerplannen is maatwerk. Aan de ene cliënt kan redelijkerwijs een hogere tegenprestatie worden gevraagd dan aan de andere. De een heeft immers meer vaardigheden, opleiding, ervaring, enzovoort, in huis dan de ander. Omdat hier een discretionaire beoordelingsproblematiek in het geding is – wat is redelijk? – is het uit oogpunt van rechtsbescherming van de cliënt van belang dat de voorgestane aanpak gepaard gaat met het instellen van onafhankelijke geschillencommissies op het niveau waarop de uitvoering plaatsvindt. Want ook in een transactiemodel is de burger gelukkig niet vogelvrij.

C.A. Hazeu

Noten

1. WRR, *Belang en beleid: Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*, Rapporten aan de Regering, nr. 45, Den Haag, 1994.
2. J.M. Bekkering, *Private verzekering van sociale risico's*, WRR, Voorstudies en achtergronden, nr. 84, Den Haag, 1994. Zie ook de bijdrage van Bekkering in het juli/augustusnummer van dit blad.
3. C.A. Hazeu en D.J. Wolfson, 'Belang en beleid in de sociale zekerheid', in: *ESB*, 8 juni 1994, blz. 524-527, alsmede C.A. Hazeu, 'Belang en beleid in de uitvoering van de werknemersverzekeringen', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, oktober 1994.
4. Vgl. bij voorbeeld C.A. Hazeu, 'Van smalle marges naar malle charges: Over de symbolisering van het overheidsbeleid', in: *Beleid & Maatschappij*, maart 1983, blz. 65-75 en 86.
5. Vgl. bij voorbeeld WRR, *Een werkend perspectief*, Rapporten aan de regering, nr. 38, Den Haag 1990, en D.J. Wolfson, *Kerntaken: Van verzorgingsstaat naar transactiestaat* (oratie Rotterdam), Groningen 1993.

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het bureau van de WRR, telefoon 070-3564451.