

Tien jaar sleutelen aan sociale zekerheid: een terugblik

Willem Trommel en Romke van der Veen

Willem Trommel en Romke van der Veen zijn respectievelijk als universitair docent en hoogleraar bestuurssociologie verbonden aan de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente.

Adres: Universiteit Twente, sectie bestuurssociologie, Postbus 217, 7500 AE Enschede.
E-mail: w.a.trommel@bsk.utwente.nl

Samenvatting

In dit artikel worden de herzieningen in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid geanalyseerd, zoals die in het afgelopen decennium zijn gerealiseerd. Daarbij zal worden betoogd dat deze herzieningen zich laten begrijpen als een proces van institutionele herinrichting. Dit proces is niet zozeer gericht op een aanpassing van de morele functies van het stelsel als wel op een vergroting van de beheersbaarheid ervan. Kenmerkend voor deze ontwikkeling is het streven naar 'geregisseerde liberalisering', waarbij een meer marktgeoriënteerde benadering van de beleidsuitvoering wordt gezocht. Uit een eerste evaluatie van de beleidseffecten komt naar voren dat op het vlak van de beheersbaarheid inderdaad gunstige resultaten zijn geboekt. Tegelijkertijd mag niet worden uitgesloten dat zich op langere termijn onbedoelde gevolgen voor zullen doen met betrekking tot de morele doeleinden van het stelsel. Daarbij valt te denken aan het gevaar van zogenaamde 'risicoselectie' op de arbeidsmarkt. Vooralsnog is er geen reden al te optimistisch te zijn, gelet op het feit dat het vernieuwde stelsel nog niet is blootgesteld aan de test van een neergaande conjunctuur.

1 Inleiding

In 1987 vond in ons land de zogenaamde Stelselwijziging Sociale Zekerheid plaats. Dit mocht opmerkelijk heten, want pas in 1976 was de laatste hand aan de opbouw van het stelsel gelegd, met de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Toch werd een stelselwijziging noodzakelijk geacht, ten dele omdat moest worden voldaan aan een aantal Europese richtlijnen op het gebied van gelijke behandeling, ten dele ook omdat de bekostiging van de sociale zekerheid gevaar liep. De eerste doelstelling betekende onder meer dat het recht op AOW werd geïndividualiseerd: zowel kostwinners als partners hadden voortaan vanaf het vijftenzestigste levensjaar een zelfstandig recht op de oudedagsvoorziening. De tweede doelstelling leidde naast andere maatregelen tot een verlaging van de uitkeringen in de werknemersverzekeringen (WW, ZW, WAO) van 80% naar 70% van het loon.

Achteraf beschouwd vormde de stelselwijziging van 1987 de aanloop tot een langere en meer ingrijpende reeks van stelselherzieningen. Deze zal in deze bijdrage centraal staan. Tussen 1991 en 1998 vond een zeer groot aantal forse ingrepen plaats in

zowel de vormgeving als de uitvoering van het stelsel. Velen herinneren zich nog de turbulente wao-zomer en de parlementaire enquête naar de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid. Hoewel de rust nog altijd niet definitief is weergekeerd, zijn inmiddels onomkeerbare politieke keuzes gemaakt. De nieuwe route ligt grotendeels vast en de tijd is dan ook rijp voor een terugblik.¹ In deze bijdrage werpen we de volgende vragen op. Waarom werd het stelsel aan een herziening onderworpen, welke institutionele veranderingen zijn in dat verband gerealiseerd en welke resultaten heeft deze operatie uiteindelijk opgeleverd?

Om deze vragen goed te kunnen beantwoorden, wordt eerst in vogelvlucht geschetst hoe het stelsel er eind jaren tachtig uitzag (paragraaf 2). Daarna komen de achtergronden van het hervormingsproces aan bod (paragraaf 3), om vervolgens stil te staan bij de inhoud van de gerealiseerde veranderingen (paragraaf 4). In een kort intermezzo geven wij een nadere institutionele interpretatie van deze veranderingen en gaan daarbij na waarom van deze veranderingen gunstige effecten worden verwacht met betrekking tot de vitaliteit van het Nederlandse sociaal-economische bestel (paragraaf 5). Deze verwachting wordt vervolgens getoetst, waarbij we eerst ingaan op de beleidsprestaties (paragraaf 6), gevolgd door een verkenning van een aantal minder gunstige onbedoelde gevolgen (paragraaf 7). De bijdrage wordt afgesloten met een conclusie, waarin de merites van de stelselherziening worden gewogen.

2 Het Nederlandse stelsel

Het hart van de Nederlandse verzorgingsstaat bestaat uit een omvangrijk stelsel van socialezekerheidsregelingen. In de meest ruime zin gaat het daarbij niet alleen om inkomensvervangende regelingen, maar ook om regelingen op aanpalende terreinen als die van het onderwijs (studiefinanciering) en de gezondheidszorg (ziekenfondswet). In het navolgende wordt de aandacht beperkt tot het stelsel van inkomensregelingen. Dit rust op een drietal pijlers.

De eerste en belangrijkste pijler is die van de *werknemersverzekeringen*. De allereerste socialezekerheidsregeling in ons land, de Ongevallenwet van 1901, behoort tot deze categorie. In het algemeen bieden werknemersverzekeringen dekking

tegen het risico van loonschade als gevolg van bijvoorbeeld ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Bekende regelingen zijn de Wet op de Arbeidsongeschiktheid (wao) en de Werkloosheidswet (ww). Typerend voor deze regelingen is dat de uitkering gerelateerd is aan het inkomen en dat deelname aan de verzekering wettelijk verplicht is gesteld. De uitkeringen worden betaald uit een premieheffing op het inkomen.

De tweede pijler bestaat uit de zogenaamde *volksverzekeringen*, die van toepassing zijn op alle ingezetenen burgers. Veruit de belangrijkste is de Algemene Ouderdomswet (aow), die alle ingezetenen tussen 15 en 65 verzekert van een vast oudedagspensioen, indien de verzekerde vijftig premiejaren heeft volgemaakt.² Een andere volksverzekering is de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (aaw), een verzekering voor personen die geen werknemer zijn, maar die vanwege ziekte of handicap niettemin arbeidsongeschikt zijn. De uitkeringen krachtens een volksverzekering zijn veelal op het niveau van het bestaansminimum en worden eveneens bekostigd uit premies.

De *sociale voorzieningen* vormen ten slotte het sluitstuk in het stelsel van sociale zekerheid. Deze voorzieningen zijn toegankelijk voor alle burgers die geen beroep kunnen doen op inkomen uit arbeid noch op alternatieve middelen van bestaan. Omdat het hier gaat om een laatste middel van bestaan, kennen de sociale voorzieningen, zoals de Algemene Bijstandswet (abw), een inkomens- en middelentoets. Binnen de wet kunnen aparte categorieën worden onderscheiden, de zogenoemde Rijksgroepsregelingen. De belangrijkste daarvan is de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (rww), die bijstand verleent aan werklozen die geen aanspraak op ww kunnen maken, zoals schoolverlaters. De sociale voorzieningen worden uit de algemene middelen bekostigd.

Het stelsel zoals dat hier in hoofdlijnen is geschetst, is naar internationale maatstaven relatief laat tot bloei gekomen. In de meeste moderne verzorgingsstaten zijn eerst, in de vooroorlogse periode, een groot aantal werknemersverzekeringen tot stand gekomen, waarna zich in de jaren veertig en vijftig een snelle uitbreiding voordeed in de richting van nationale voorzieningen (volksverzekeringen en sociale voorzieningen; Flora en Heidenheimer 1982). Aanvankelijk liep ons land nog in de

pas, maar al snel traden aanzienlijke vertragingen op. Een pregnant voorbeeld hiervan vormt de Ziektewet, die al in 1913 door het parlement werd aangenomen, maar pas in 1930 daadwerkelijk werd ingevoerd. Dergelijke vertragingen waren het gevolg van de sterke verzuiling in de Nederlandse samenleving en de daarmee samenhangende weerstand tegen overheidsinsameling. Weliswaar werd nog tijdens de Tweede Wereldoorlog een staatscommissie ingesteld die de opdracht kreeg een integraal plan voor de sociale zekerheid vast te stellen, maar de plannen van deze zogenaamde Commissie-Van Rhijn kregen na de oorlog allermist een warm onthaal. De kwestie was niet dat de maatschappelijke organisaties de noodzaak van wettelijk geregelde verzekeringen niet inzagen, maar zij verzetten zich fel tegen een volledig statelijke uitvoering van de regelingen.

Deze achtergrond verklaart de gemengde uitvoeringsstructuur die het Nederlandse stelsel tot in de jaren negentig zal kenmerken en waarin een belangrijke positie voor de werkgevers- en werknemersorganisaties is weggelegd. Zo zijn op grond van de Organisatiewet van 1952 de uitvoerende bevoegdheden in de werknemersverzekeringen toegewezen aan de bedrijfsverenigingen, waarbij bovendien ook de aansturing van en het toezicht op de uitvoering grotendeels in handen is gegeven van de maatschappelijke organisaties, via hun vertegenwoordiging in de Sociale Verzekeringsraad (Svr).

De bereikte compromissen tussen overheid en maatschappelijke organisaties hebben veel tijd gevergd, maar aan de andere kant lijkt de vertraging ook te hebben bijgedragen aan de ruimhartigheid die het stelsel uiteindelijk zal kenmerken. Zo wordt de tijd waarin de bijstandswet en de wao worden geboren, halverwege de jaren zestig, gekenmerkt door grote economische voorspoed en een breed gedragen ontplooiingsideologie. Dit leidt tot ruime toelatingscriteria en relatief hoge uitkeringsniveaus. Eind jaren zeventig kent Nederland een stelsel waarin de werknemersverzekeringen weliswaar nog altijd de belangrijkste pijler vormen, maar dat eveneens een groot aantal universele regelingen bevat, die op nationale solidariteit zijn gegrondvest. Voorts valt het stelsel op door de sterke nadruk op het kostwinnersbeginsel en de daarmee samenhangende geringe arbeidsdeelname van vrouwen.

3 Van betaalbaarheid naar beheersbaarheid
 Als gevolg van de economische neergang neemt de druk op het stelsel in de loop van de jaren zeventig en tachtig in hoog tempo toe. De snel stijgende werkloosheid leidt tot groeiende zorgen over het absorptievermogen van het stelsel en in het verlengde daarvan de betaalbaarheid ervan. Zo stijgen de kosten van de sociale zekerheid tussen 1970 en 1982 van circa 12% (van het netto nationaal product) tot maar liefst 22%. Tussen 1975 en 1985 verdrievoudigen de kosten van de verschillende arbeidsongeschiktheidsregelingen, terwijl die van de werkloosheidsregelingen zelfs verviervoudigen.³

Deze exponentiële kostenstijgingen vormen de aanloop tot de stelselwijziging van 1987. Behalve op de eerder aangeduide modernisering van het stelsel, overeenkomstig een aantal Europese richtlijnen, richt de stelselwijziging zich op kostenreductie. Achteraf kan in deze operatie een tweetal strategieën worden onderscheiden, te weten die van *minimaliseren* en *selecteren* (Van der Veen e.a. 1996). De eerste strategie bestaat hoofdzakelijk uit een verlaging van de uitkeringspercentages in de werknemersverzekeringen wao en ww (van 80% naar 70%). De tweede strategie beoogt de toegang tot een aantal regelingen te beperken. Dit gebeurt onder meer door afschaffing van het zogenaamde 'verdisconteringsartikel' in de wao, hetgeen impliceert dat de (gunstige) uitkeringsvoorwaarden niet langer toepasbaar zijn op werklozen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn.⁴

Ondanks deze ingrepen blijft het beroep op de sociale zekerheid erg hoog. In sommige regelingen, waaronder de wao, neemt het volume begin jaren negentig zelfs verder toe. Men zou kunnen zeggen dat ons land in deze fase wordt geconfronteerd met de gevolgen van de vertraagde stelselontwikkeling en de royale regelingen die hieruit zijn voortgekomen. Deze ervaring maakt dat Nederland zich in de jaren negentig ontwikkelt tot een 'vroeg hervormer', vergeleken bij de moeizame ontwikkelingen in landen als Duitsland, Frankrijk en Engeland. De aandacht in het beleid richt zich daarbij steeds sterker op het vraagstuk van de beheersbaarheid: heeft de sociaal-politieke gemeenschap eigenlijk nog wel enige greep op het gebruik van de sociale zekerheid? Vanuit deze vraagstelling wordt een parlementaire enquête naar de uitvoeringsorganisaties in de werknemersverzekeringen ingesteld. De be-

langrijkste conclusie van dit onderzoek luidt dat het in de uitvoeringsorganisatie ten enen male ontbreekt aan een transparante verantwoordingsstructuur. Of, zoals de WRR (1994, 52) het later stelt: 'De uitvoeringsorganen hebben hun gang kunnen en moeten gaan, zonder publieke aansturing of rechtelijke tegenmacht vanuit het algemeen belang.'

Kenmerkend voor het beheersingsvraagstuk is dat het de sociale zekerheid problematiseert als een stelsel van *incentives en disincentives* dat van invloed is op de gedragsafwegingen van alle belanghebbende actoren. Het beheersbaarheidsvraagstuk brengt aldus het handelen van actoren op de politieke agenda. Daarbij gaat het zowel om het *gedrag* van werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden als ook om het *functioneren* van de uitvoeringsorganisaties. Steeds nadrukkelijker zal het beleid zich nu gaan richten op de beïnvloeding van het handelen van actoren, onder meer via de introductie van financiële prikkels, eigen risico's en marktwerking in de uitvoering. Dit beleid van gedragsbeïnvloeding laat zich typeren als een derde aanpassingsstrategie, namelijk die van *activeren*. Hoewel ook de strategieën van selecteren en minimaliseren nog worden benut, domineert in de laatste episode van stelselwijzigingen de activeringsbenadering. Centraal daarbij staat het streven de uitkeringsverstrekking te beperken door het handelen van alle betrokkenen zoveel mogelijk te sturen in de richting van een snelle (re)integratie in het arbeidsproces.

Het activeringsstreven wordt vormgegeven door middel van een tweetal institutionele veranderingsstrategieën, te weten de introductie van gedragsprikkels en een volledige herinrichting van de uitvoeringsorganisatie.

4 Institutionele verandering

Het ontwerp en gebruik van gedragsprikkels

In de periode 1992-1995 geven vier wetten vorm aan de pogingen de beheersbaarheid van het sociale stelsel in de jaren negentig te vergroten. Deze wetten spitsen zich toe op de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, omdat vooral op dit terrein de beheersing van zowel de instroom als de uitstroom gering is gebleken. Bedoelde wetten zijn:
1 de Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV)

- 2 de Wet Terugdringing Ziekteverzuim (TZ)
- 3 wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet (wijziging ARBO)
- 4 de wet Terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA).

In de praktijk worden de wet Terugdringing Ziekteverzuim en de wijziging van de ARBO-wet tezamen als één beleidsvoornemen beschouwd (TZ/ARBO).

Op 1 maart 1992 is de TAV van kracht geworden. De wet bevat maatregelen die werkgevers en werknemers moeten prikkelen zo kort en zo weinig mogelijk gebruik te maken van de Ziektewet en de wet op de arbeidsongeschiktheid. In de WAO wordt een bonus-malussysteem ingevoerd en in de Ziektewet een systeem van premiedifferentiatie, beide vanuit de gedachte dat de 'vervuiler (gedeeltelijk) moet betalen'.⁵

Op 1 januari 1994 is vervolgens de TZ/ARBO van kracht geworden. Met deze wet beoogt de regering de betrokkenheid van de sociale partners bij het ziekteverzuimproces te vergroten. Centraal hierin staat de invoering van een eigen risico. Gedurende de eerste twee respectievelijk zes weken van arbeidsongeschiktheid wegens ziekte betaalt de bedrijfsvereniging geen ziekengeld meer uit.⁶ Voorts zal de werkgever na dertien weken een reïntegratieplan moeten opstellen en in samenwerking met een ARBO-dienst een verzuimbeleid moeten ontwikkelen, waarbij risico's worden geanalyseerd en preventieve maatregelen worden ontwikkeld. Achteraf blijken deze maatregelen de voorbode te zijn geweest van een volledige afschaffing (ofwel privatisering) van de Ziektewet. Per 1 maart 1996 bestaat de wet in zijn oude vorm niet meer en zijn werkgevers verplicht hun zieke werknemers loon door te betalen, op basis van de zogenaamde Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (Wulbz).

Uiterst omstreden is tot slot ook de wijziging die wordt gerealiseerd met TBA, die per 1 augustus 1993 na hevige politieke turbulentie van kracht is geworden. De kern van deze wet bestaat uit een aanpassing van de WAO-uitkeringen, waarbij de duur en hoogte afhankelijk worden van het arbeidsverleden (de leeftijd). Via periodieke herkeuringen wordt daarenboven de tijdelijkheid van uitkeringen onderstreept. Daarnaast wordt de bestaande populatie nog geconfronteerd met een eenmalige herkeuringsoperatie. Als gevolg van deze maatregelen is

het zogenaamde 'wao-gat' ontstaan dat inmiddels via CAO-onderhandelingen voor grote groepen werknemers is gedicht.⁷ Een cruciaal element van de TBA is ten slotte ook de herziening van het arbeidsongeschiktheids criterium, waarbij het begrip 'passende arbeid' is verruimd tot 'gangbare arbeid'. In de nieuwe wet speelt de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid een zekere rol: deze dient 'een rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebreken' te zijn. Wanneer de arbeidsongeschikte nog op enigerlei wijze in staat is tot het verrichten van arbeid, ongeacht de opleiding en het vroegere beroep van betrokkene, dient dit in de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid ook tot uitdrukking te worden gebracht.⁸ Herkeuringen dienen eveneens aan de hand van deze nieuwe 'schattingsregels' te worden uitgevoerd.

Inmiddels is per 1 januari 1998 de toepassing van financiële prikkels in de arbeidsongeschiktheidsregels nog verder uitgebreid, op basis van de Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (PEMBA). Deze wet voorziet in premiedifferentiatie op bedrijfsniveau. Afhankelijk van de uitkeringslast die een bedrijf veroorzaakt, wordt de premie vastgesteld, zij het dat deze aan een maximum wordt gebonden. Overigens kan een bedrijf er ook voor kiezen het risico (in de eerste vijf jaar van arbeidsongeschiktheid) zelf te dragen dan wel onder te brengen bij een particuliere verzekeraar.

Behalve in de werknemersverzekeringen, is in de jaren negentig een aantal wijzigingen gerealiseerd in de Algemene Bijstandswet. Van groot belang is de herinrichtingsoperatie die per 1 januari 1996 zijn beslag heeft gekregen. Ook hierin is vormgegeven aan ruimere mogelijkheden voor het gebruik van financiële prikkels. Zo zijn de generieke bijstandsnormen verlaagd, maar kunnen gemeenten toeslagen (tot het oude niveau) toekennen, op basis van individuele omstandigheden en afwegingen. Daarmee hebben zij een middel in handen om de bijstandsgerechtigde tot actief arbeidsmarktgedrag aan te sporen.

Behalve op de invoering van bovengenoemde prikkels, die in de meeste gevallen bedoeld zijn om het gedrag van werkgevers en (in mindere mate) werknemers te beïnvloeden, moet ten slotte worden gewezen op de ontwikkeling van gedragsprikkels die in het bijzonder zijn gericht op de uitvoe-

ringspraktijk. Daarbij gaat het aan de ene kant om de invoering van allerlei (positieve en negatieve) sancties, waarmee het gedrag van uitkeringsgerechtigden wordt beïnvloed en aan de andere kant om prikkels die bedoeld zijn om de prestaties van uitvoerders te verbeteren, zoals het hanteren van budgetrestricties. Deze op de uitvoering gerichte *incentives* komen hierna uitvoeriger aan bod, omdat ze niet los kunnen worden gezien van de ingrijpende reorganisatie die in de uitvoeringsstructuur van het stelsel is gerealiseerd.

Herziening van de uitvoeringsorganisatie

In het verslag van de parlementaire enquêtecommissie naar de uitvoering van de sociale zekerheid wordt gesproken van een 'verlammende greep' waarin de belanghebbende partijen elkaar jarenlang hebben gehouden en die ertoe heeft geleid dat fundamentele stelsel- en organisatie wijzigingen steeds weer zijn tegengehouden. Zwarte pieten worden niet publiekelijk uitgedeeld, maar desondanks wordt de aanzet gegeven tot een krachtiger overheidsoptreden jegens de gevestigde belangen in het veld van uitvoering. Met name wordt uitvoerig stilgestaan bij het feit dat aan 'de top' van de uitvoeringsorganisatie een onafhankelijk toezicht ontbreekt. Het toezichtsorgaan (de Svr) is immers tripartiete samengesteld en combineert daarbij uitvoeringsverantwoordelijkheden (aansturing) met een toezichtsfunctie. Daarnaast wordt forse kritiek geuit op de sectoraal georganiseerde gevalsbehandeling aan 'de voet' van de uitvoering. Te zeer zouden de deelbelangen van werkgevers en werknemers in de bedrijfsverenigingen een rol in de uitvoering spelen, en daarnaast zou onvoldoende worden samengewerkt met andere uitkeringsverstrekkers, zoals de sociale dienst, en met de instanties voor de arbeidsvoorziening, zoals de arbeidsbureaus. Tegen deze achtergrond doet het concept van de integrale gevalsbehandeling zijn intrede, ofwel de éénloketedachte.

De kritiek, die ook wordt ondersteund door een vernietigend rapport van de Rekenkamer over het gebrekkige toezicht door de Svr, leidt in 1994 tot een nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen. Voor het eerst wordt nu een duidelijk onderscheid aangebracht tussen het bestuur van de uitvoering en het toezicht op de uitvoering. De Svr wordt opgeheven en zijn toezichthoudende taak onderge-

bracht bij een nieuw, onafhankelijk orgaan, het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv). Daarnaast spreekt de wet zich uit voor de totstandkoming van een meer regionale en geïntegreerde gevalsbehandeling 'aan de voet' van de uitvoeringsorganisatie.⁹ Een nieuw orgaan, het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (Tica) moet dit proces op gang brengen. Dit orgaan wordt verantwoordelijk voor het bestuur van de uitvoering, op basis van een door het Ctsv vastgesteld uitvoeringsbudget. Vervolgens wordt het Tica geacht de bedrijfsverenigingen tot doelmatig opereren te stimuleren. In dit verband worden de bedrijfsverenigingen verplicht hun socialezekerheidsadministraties los te koppelen van hun overige activiteiten.

Na de invoering van de nieuwe Organisatiewet volgt opnieuw een groot aantal wijzigingen die ten slotte in 1997 worden vastgelegd in een wederom vernieuwde Organisatiewet. Krachtens deze wet wordt het Tica omgevormd tot een definitieve organisatie, het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv). De bedrijfsverenigingen worden opgeheven. De invloed van werknemers- en werkgeversorganisaties op de uitvoering wordt beperkt tot een adviserende stem in de zogenaamde sectorraden van het Lisv. De dagelijkse uitvoering komt nu in handen van marktgerichte organisaties, de zogenaamde uitvoeringsinstellingen (Uvi's). Thans zijn deze organisaties nog zeker van een contract met het Lisv, maar na het jaar 2000 zullen zij met elkaar en andere gegadigden om uitvoeringsopdrachten moeten concurreren.

Zo vindt, met andere woorden, een ontvlechting van belangen en verantwoordelijkheden plaats. Nieuwe organisaties zien het licht, die volgens een budgetmechanisme worden aangestuurd. Het Ctsv stelt het generieke uitvoeringsbudget vast en het Lisv sluit op basis daarvan contracten af met Uvi's, die aldus worden geprikkeld een zo zuinig mogelijke uitkeringsverstrekking te realiseren. Een dergelijke aanpak zien we ten slotte ook terug in de uitvoering van de bijstandswet. Deze blijft (vooralsnog) in handen van de gemeenten, maar ook hier moet een nieuwe financieringsmethode tot een meer doelmatige bijstandsverstrekking leiden. Zoals eerder is aangegeven, zijn de bijstandsnormen verlaagd, maar kunnen gemeenten op basis van eigen overwegingen toeslagen toekennen. Vanaf 1999 komen deze toeslagen op rekening van de ge-

meente zelf, die aldus tot zuinig gedrag wordt geprikkeld.

In de dagelijkse praktijk van de uitvoering werken deze maatregelen door in een meer cliëntgerichte benadering. De uitvoerder maakt afspraken met individuele uitkeringsgerechtigden waarin niet alleen hun administratieve verplichtingen worden vastgelegd, maar ook de verschillende inspanningsverplichtingen met betrekking tot solliciteren, omscholing en dergelijke. De uitvoerder kan hierbij een prikkelinstrumentarium hanteren, waaronder de instrumenten van een inmiddels aangescherpte boete- en sanctiewetgeving.¹⁰ Voorts bewegen Uvi's en sociale diensten zich nadrukkelijker als klanten op de markt van de arbeidsbemiddeling, waar zij zogenaamde individuele bemiddelingstrajecten inkopen. Hiertoe zijn ook in de wereld van de arbeidsvoorziening de nodige veranderingen gerealiseerd. Zo zullen de publieke arbeidsbureaus in de nabije toekomst moeten concurreren met andere arbeidsbemiddelaars, zoals de uitzendbureaus.

Ongebreidelde concurrentie op de markt van uitkeringsverstrekking en arbeidsbemiddeling herbergt risico's die zeer recent ook door het kabinet zijn onderkend in het kabinetsstandpunt 'Structuur Uitvoering Werk en Inkomen'.¹¹ Bedoelde risico's hebben onder meer betrekking op de claimbeoordeling, die in private handen tot onrechtmatige en rechtsongelijke praktijken zou kunnen leiden, alsmede tot verwaarlozing van de moeilijk bemiddelbare cliënten in de arbeidsvoorziening ('afroming'). Dit heeft het kabinet doen besluiten tot de oprichting van zogenaamde Centra voor Werk en Inkomen, waarin het recht op uitkering en de behoefte aan arbeidsbemiddeling langs publieke weg zal worden vastgesteld, waarna vervolgens private organisaties de uitkeringsverstrekking en de arbeidsbemiddeling in onderlinge concurrentie kunnen uitvoeren.

De centra voor werk en inkomen zullen worden bestuurd door een nieuwe landelijke organisatie, het Landelijk Instituut voor Werk Inkomen (LIWI), waarin behalve de overheid ook de werkgevers- en werknemersorganisaties zitting hebben. Zoals het er thans naar uitziet, kan het LIWI worden beschouwd als een verdere uitbouw van het Lisv. Opmerkelijk aan deze voorstellen is bovenal dat de maatschappelijke belangenorganisaties, die eerst op afstand waren gezet, toch weer een belangrijke

positie zullen gaan innemen, nu als de 'publieke spin' in het deels geprivatiseerde web van uitkeringsverstrekking en arbeidsbemiddeling.

5 Geregisseerde liberalisering: een wondermiddel?

De hiervoor beschreven ontwikkelingen zijn nader te duiden als een liberalisering van het socialezekerheidsstelsel. In de uitvoering is een zekere mate van marktwerking geïntroduceerd, daarnaast is het accent verschoven van aansturing via wettelijke rechten en plichten naar gedragsbeïnvloeding via financiële prikkels en ten slotte is een deel van de sociale risico's (zoals het ziekterisico) geprivatiseerd.

Bij deze observaties moet echter onmiddellijk worden aangetekend dat liberalisering hier niet hetzelfde betekent als een terugtred van de overheid, vergroting van de maatschappelijke keuzevrijheid en/of toenemende individuele verantwoordelijkheid voor de bestaanszekerheid. Immers, veel van de gerealiseerde veranderingen vinden plaats binnen strikte, door de overheid vastgestelde condities. Neem de geprivatiseerde Ziektewet. In de plaats van de publieke verzekering komt hier een aan de werkgever gestelde verplichting om het loon door te betalen in geval van ziekte. De facto blijft hier de aanspraak van de werknemer op sociale zekerheid in tact. Voor het gebruik van marktwerking en prikkels in de uitvoering geldt dat de greep van de overheid in feite is toegenomen. De overheid dwingt de uitvoerders verantwoording af te leggen, controleert hun beleidsprestaties en straft af als de doelmatigheid van het uitvoeringsproces tekortschiet. Als er sprake is van liberalisering, dan gaat het om geregisseerde liberalisering (Van der Veen en Trommel 1998).

Wat nu zijn precies de kenmerken van geregisseerde liberalisering en waarom vallen van dit proces gunstige resultaten te verwachten in termen van kostenbeheersing? Volgens Sabatier en Jenkins (1993) kunnen beleidsveranderingen betrekking hebben op zowel de 'deep core' als ook de 'policy core' van het heersende beleidsparadigma. In het eerste geval gaat het om veranderingen in de normatieve en ontologische uitgangspunten van het beleidsparadigma, in het tweede geval draait het vooral om de praktische verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, markt en samenleving. Het proces van geregisseerde liberalisering heeft

vooral betrekking op veranderingen van het tweede type. Het recht op sociale zekerheid heeft nooit wezenlijk ter discussie gestaan, evenmin als de onderliggende normatieve verdelingsprincipes. De veranderingen hebben bovenal betrekking gehad op de institutionele verantwoordelijkheidsverdeling.

Interessant is evenwel dat zich toch ook in de diepe kern van het beleidsparadigma veranderingen hebben voltrokken, en wel in de ontologische principes. Geregisseerde liberalisering berust in hoge mate op verschuivingen in mens- en organisatiebeelden, zoals deze in het beleid worden gehanteerd. Burgers worden niet langer beschouwd als 'regelvolgend' en 'conformistisch', maar als cliënten die door financiële overwegingen worden gestuurd. Van organisaties (zoals bedrijven en uitvoerende instanties) wordt niet langer vanzelfsprekend aangenomen dat zij werktuiglijk de wettelijke (uitvoerings)regels volgen; ook organisaties worden als zakelijke en calculerende actoren voorgesteld, die gevoelig zijn voor aansturing via marktprikkels en/of budgetrestricties. Er is, kortom, sprake van een economisering van zowel de mens- als organisatiebeelden in het beleid.

Welnu, uit het voorgaande laat zich de claim afleiden die met het proces van geregisseerde liberalisering is verbonden. Deze claim luidt dat het heel wel mogelijk is om kostenreductie en grotere beheersbaarheid te realiseren zonder daarbij het niveau van sociale bescherming, en dus de normatieve uitgangspunten van het beleid, aan te tasten. Het is een interessante claim, omdat wordt aangenomen dat de economisering van het mensbeeld niet noodzakelijkerwijs hoeft uit te monden in een afname van sociale solidariteit en bescherming. Is zoiets daadwerkelijk mogelijk? In ieder geval gaat deze claim schuil achter de succesverhalen die tegenwoordig zo frequent over het Nederlandse model worden verteld (Visser en Hemerijck 1997). En het zij toegegeven, het zou inderdaad een prestatie van formaat zijn indien zou blijken dat de beleidsprestaties zijn verbeterd, zonder wezenlijke repercussies voor het recht op zekerheid.

6 Beleidsprestaties

In de periode 1993-1998 heeft zich op het terrein van arbeidsdeelname en sociale zekerheid een aantal gunstige ontwikkelingen voorgedaan. Zo is de werkloosheid gedaald, van 8,1% in 1995 tot 6,4 %

in 1997, terwijl de omvang van de beroepsbevolking is gestegen. In dezelfde periode daalde ook het ziekteverzuim (exclusief zwangerschap) van 6,2% naar 4,6% en het aandeel personen in de beroepsbevolking met een arbeidsongeschiktheidsuitkering van 14,4% naar 12,7% (Ministerie szw 1998, 51). De uitgaven voor de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zijn gedaald van circa 23,2 miljard in 1993 naar 21,2 miljard in 1997 en ook de uitvoeringskosten in de werknemersverzekeringen laten een dalende trend zien (szw 1998).

Nu zou het niet correct zijn deze ontwikkelingen geheel en al toe te schrijven aan de herziening van het sociale stelsel. Om te beginnen is er ook sprake geweest van een mondiale economische opleving. Daarbij moet wel weer worden bedacht dat Nederland van deze opleving meer heeft geprofiteerd dan andere moderne verzorgingsstaten (Visser en Hemerijck 1997). De verklaring hiervoor ligt onder meer in de langdurige fase van loonmatiging die in 1982 met het Akkoord van Wassenaar werd ingeluid. Voorts is voor de socialezekerheidsuitgaven van belang geweest dat het koppelingsmechanisme lange tijd buiten werking is gesteld. Maar ten slotte moet ook worden onderkend dat de herziening van het stelsel een aantal gunstige effecten heeft opgeleverd. Dit blijkt uit evaluatieonderzoek naar de werking van een aantal specifieke maatregelen.

Zo is nagegaan welke effecten de introductie van het eigen risico in de Ziektewet heeft opgeleverd. Vijgen (1995, 26) rapporteert een gedragsverandering bij circa 25% van de bedrijven die in een steekproef van 1.000 ondernemingen zijn onderzocht. Daarbij steken vooral de grotere bedrijven, met meer dan vijftig werknemers, gunstig af met een score van 67%. De zieke werknemer blijkt veel actiever door het bedrijf te worden gevolgd en ook de bemoeienis van Arbodiensten en/of bedrijfsartsen neemt toe. In een beperkt aantal gevallen worden ook de werknemers geconfronteerd met door het bedrijf ontworpen prikkels, zoals de toepassing van sancties bij een hoog ziekteverzuim (inleveren van vakantiedagen, loonkortingen en dergelijke).

Veerman, Andriessen en Koster (1995, 195) laten zien dat de verschillende gedragseffecten zich het sterkst voordoen bij bedrijven die het meest door de financiële prikkels worden getroffen.¹² De hamvraag is uiteraard of deze effecten uiteindelijk ook doorwerken in de hoogte van het

ziekteverzuim. Nadere analyse van de ziekteverzuimtrends leert inderdaad dat er een samenhang bestaat tussen de mate waarin bedrijven te maken hebben met financiële prikkels en de ontwikkeling van het verzuim. Alhoewel zich in de periode 1992-1994 een algehele daling van het verzuim aftekent, blijkt deze verreweg het grootst bij ondernemingen die het zwaarste getroffen worden door de kosten van de nieuwe maatregelen (Veerman e.a. 1995, 155 e.v.).

Onderzoek naar de effecten van de TBA-ingrepen in de wao wijst eveneens op forse effecten. Tabel 1 geeft de uitkomsten weer van de nieuwe werkwijze die de uitvoeringsorganen sinds 1993 hanteren bij de beoordeling van arbeidsongeschiktheid (Breukelen e.a. 1995). De resultaten in deze tabel zijn verkregen door een vergelijking van de beoordelingsuitkomsten in een tweetal tijdvakken, te weten maart-juli 1993 (voor invoering TBA) en maart-juli 1994 (na invoering TBA).

Blijkens tabel 1 wordt de mate van arbeidsongeschiktheid gemiddeld genomen lager vastgesteld sinds de invoering van de TBA. Voor mannen gaat het daarbij om een afname van 69% naar 57%, voor vrouwen daalt de gemiddelde mate van arbeidsongeschiktheid van 72% naar 61%. Ook de kans op een uitkering blijkt te zijn afgenomen. De kans op toewijzing van een aanvraag is onder mannelijke werknemers teruggelopen van 85% naar 71% en onder vrouwelijke werknemers van 84% naar 70%. Bezien we de consequenties van deze effecten voor de verschillende leeftijdsgroepen, dan blijkt dat de teruggang in uitkeringskans en gemiddelde mate van arbeidsongeschiktheid zich wat sterker voor doet naarmate de leeftijd van betrokkenen lager is.

De uitkomsten van tabel 1 wijzen op een aanzienlijk resultaat. Voor het eerst in de geschiedenis van de wao tekent zich een daling af in het totale volume van uitkeringsgerechtigden (zie tabel 2). Aan de hand van een door het Ctsv (Van Breukelen e.a. 1995) uitgevoerde analyse laat deze daling zich als volgt in verband brengen met het TBA-instrumentarium. In de eerste plaats is er sprake van verminderde instroom. Het aantal nieuwe toetredingen daalt tussen 1993 en 1994 van 96.000 naar 76.000 (-21%). Nadere analyse leert bovendien dat deze daling vrijwel volledig valt toe te schrijven aan de TBA-maatregelen. Daarnaast tekent zich een

Tabel 1: Resultaten arbeidsongeschiktheidsbeoordeling voor invoering TBA (oud) en na invoering TBA (nieuw)

	gemiddeld toegekende mate van arbeidsongeschiktheid (%)		kans op uitkering (%)	
	voor TBA	na TBA	voor TBA	na TBA
<i>geslacht</i>				
man	69	57	85	71
vrouw	72	61	84	70
<i>leeftijd</i>	<i>oud</i>	<i>nieuw</i>	<i>oud</i>	<i>nieuw</i>
t/m 30 jaar	69	58	80	66
31-40 jaar	70	58	84	69
41-50 jaar	70	60	86	73
51-60 jaar	71	60	88	76
> 60 jaar	74	65	89	81

Bron: Van Breukelen e.a. 1995, 70

scherpe toename van de uitstroom af, van 84.000 naar 102.000 (+21%). Voor een klein deel (3.000 gevallen) blijkt de extra uitstroom te kunnen worden verklaard uit een vergrijzing van de populatie (meer overlijdens en pensioneringen) en een reeds bestaande uitstroomtrend. Het grootste deel van de extra uitstroom, te weten 83%, komt echter op het conto van de wetswijzigingen (Van Breukelen 1995, 29).

Tabel 2: Ontwikkeling wao-volume; afgeleide uitkeringsjaren 1988-1997

jaar	aantal
1988	739.000
1989	758.000
1990	790.000
1991	801.000
1992	806.000
1993	805.000
1994	788.000
1995	752.000
1996	739.000
1997	742.000

Bron: Lisv 1998

Bezien we ten slotte de activiteiten op het vlak van de arbeidsbemiddeling, dan moet allereerst worden vastgesteld dat deze in de nieuwe uitvoeringsstruc-

tuur veelvuldiger en systematischer ter hand worden genomen. Uit onderzoek naar de bemiddeling in 1996 blijkt dat inmiddels de meeste mensen die gekeurd worden, ook worden doorverwezen voor bemiddeling. De bemiddelende instantie blijkt vervolgens ongeveer 15% van de mensen die worden aangemeld niet in bemiddeling te willen nemen, voornamelijk vanwege een gebrek aan motivatie. Bij ongeveer 20% van de mensen die wel in bemiddeling worden genomen vinden vervolgens geen bemiddelingsactiviteiten (dat zijn: onderzoek, scholing, sollicitatiebegeleiding en het voeren van gesprekken, het aanbieden van vacatures en het in contact brengen met werkgevers) plaats. Dit betreft zowel cliënten met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt als cliënten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Deze groep cliënten blijkt vooral te bestaan uit mensen met een lage opleiding en ouderen (Ctsv 1997).

De intensivering van de bemiddelingsactiviteiten heeft een lichte stijging van de herintreding tot gevolg. Van de mensen die in 1994 werden gekeurd (toetredingskeuring) en niet volledig arbeidsongeschikt werden beoordeeld, werkte één jaar na de keuring ongeveer 60% (Ctsv 1996, 33). Dit is een kleine 5% meer dan in 1991 (Van der Stelt e.a. 1995). Dit duidt op een beperkt succes, dat zich overigens geheel en al voordoet onder de gedeeltelijk arbeidsongeschikten die nog een band met hun oude werkgever hebben. Hoe langer de terugkeer naar werk uitblijft, hoe sneller de kansen hierop dalen. Ten slotte is uit onderzoek gebleken dat het

gebruik van sancties in de ww aanzienlijk is toegenomen en dat hiervan een belangrijk activerend effect uitgaat (Teulings e.a. 1997).

Met het oog op de toekomst is het van groot belang na te gaan in hoeverre de extra uitstroom uit de wao gevolgen heeft voor de toetreding tot (minder aantrekkelijke) regelingen als de ww en de bijstand. Helaas zijn hierover thans geen exacte gegevens bekend. Wel kan naar voren worden gebracht dat de financiële positie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten vooralsnog nauwelijks lijkt te zijn aangetast (Teulings e.a. 1997). Dit heeft een tweetal oorzaken, in de eerste plaats de herverzekering van het 'wao-gat' die op grote schaal heeft plaatsgevonden, en in de tweede plaats het feit dat de arbeidsdeelname van vrouwen sterk is gestegen, als gevolg waarvan de financiële veerkracht van het gemiddelde huishouden is toegenomen.

7 Onbedoelde gevolgen

Inmiddels is naar voren gekomen dat zich ook enkele minder gunstige en veelal onvoorziene effecten voordoen, die hun schaduw werpen op het voorgaande. In de eerste plaats geldt dat een aantal zwakkere aanbodcategorieën niet wordt bereikt met de activerende arbeidsmarktmaatregelen, waaronder met name de laagst opgeleiden en ouderen (Teulings e.a. 1997). De arbeidsdeelname onder ouderen (van 55-64 jaar) is tussen 1995 en 1997 licht gestegen (van 26% naar 28%), maar blijft naar internationale maatstaven uitzonderlijk laag (Klerk en Timmermans 1999). Daarbij blijkt de uittredingstrend onder ouderen vanaf 59 jaar zich nog altijd onverminderd voort te zetten (Trommel 1997). Voor de zwakkere groepen kunnen de maatregelen in het stelsel op den duur een belangrijke inkomensachteruitgang tot gevolg hebben, bijvoorbeeld wanneer zij hun (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheidsuitkering verliezen en zijn aangewezen op de ww of uiteindelijk zelfs de bijstand. Op systeemniveau betekent dit dat er een overheveling van de relatief dure naar de goedkopere regelingen zou plaatsvinden.

Daarbij komt dat arbeidscategorieën met een 'verdachte' gezondheidsstatus – de mensen met een ziekte – of met een arbeidsongeschiktheidsverleden en/of ouderen hun arbeidskansen verder zien verminderen door een onbedoeld effect van het activeringsbeleid, namelijk dat van 'risicoselec-

tie'. Naarmate werkgevers sterker verantwoordelijk zijn voor de kosten van het ziekteverzuim, zullen zij geneigd zijn om in de selectie van personeel meer gewicht toe te kennen aan (al dan niet vermeende) gezondheidsrisico's. Uit een enquête onder 3000 werkgevers is gebleken dat 43% het risico op langdurig verzuim onder (ex-)arbeidsongeschikten hoger dan gemiddeld inschat (Veerman en Cavé 1993). Andriessen, Veerman en Vijgen (1995) tonen dan ook aan dat risicoselectie een belangrijke vlucht heeft genomen sinds de gedeeltelijke privatisering van het ziekteverzuim. De onderzoekers maken onderscheid tussen verschillende vormen van risicoselectie, variërend van strengere instroomselectie tot een aangescherpt en risicoavers uitstroombeleid.

In bijna de helft van de ondernemingen blijkt instroomselectie op basis van gezondheid sinds de invoering van het eigen risico te zijn toegenomen (Andriessen e.a. 1995, 8 e.v.). Hieronder worden verschillende vormen van preselectie verstaan, waarbij bijvoorbeeld in sollicitatiegesprekken bewust naar riskante leefgewoonten of naar een arbeidsongeschiktheidsverleden wordt geïnformeerd. In een kwart van alle bedrijven wordt bovendien meer dan vroeger de leeftijdsfactor gehanteerd als harde indicator van mogelijke gezondheidsrisico's. Ook aanstellingskeuringen worden sterker als instrument van instroomselectie toegepast. Het aantal arbeidsplaatsen waarvoor wordt gekeurd is tussen 1993 en 1995 gestegen van 43% tot 57%, en gelet op de plannen die bedrijven op dit punt hebben, valt een verdere stijging te verwachten. Behalve deze vormen van instroomselectie blijkt ook in toenemende mate gebruik te worden gemaakt van 'verlengde instroomselectie' via het aangaan van tijdelijke contracten; het aantal bedrijven dat met het oog op een mogelijk verzuimrisico tijdelijke verbintenissen aangaat, is tussen 1993 en 1995 toegenomen van 11% naar 20%.

Risicoselectie aan de toegangspoort van het bedrijf vormt een serieuze hindernis voor arbeidsongeschikten die nieuw werk zoeken, dan wel voor personen met een arbeidsongeschiktheidsverleden. Andriessen, Veerman en Vijgen (1995) attenderen evenwel ook op een toenemende praktijk van zogenaamde 'uitstroomselectie'. Zo blijkt het aandeel bedrijven dat te hoog ziekteverzuim als reden voor ontslag hanteert tussen 1993 en 1995 te zijn

opgelopen van 10% tot 15%, terwijl nog eens 9% aangeeft plannen in deze richting te hebben.¹⁴

Een derde gevolg dat vragen oproept, betreft de verschuiving van publieke naar private gelden in de bekostiging van sociale zekerheid, zoals in het geval van de (geprivatiseerde) ziektewet en/of de (private) herverzekering van het beruchte wao-gat. Weliswaar is hiermee bereikt dat het oude niveau van sociale bescherming grotendeels wordt gehandhaafd, maar voor de toekomst is het de vraag of de bestaanszekerheid hiermee voldoende wordt gewaarborgd. Dit geldt met name voor groepen werknemers die tijdelijk en/of flexibel werk hebben. Juist deze groepen zijn door het activerende beleid in omvang toegenomen. In dit verband dient voorts ook te worden opgemerkt dat bij de herziening van het stelsel nog relatief weinig aan modernisering is gedaan. Zo is de inrichting van de ww nog onvoldoende afgestemd op het frequenter voorkomen van baanwisselingen en tijdelijke perioden van werkloosheid.

Ten slotte is het voor een aantal maatregelen de vraag in hoeverre het positieve effect zal beklijven. Recent is in het wao-volume weer een lichte stijging waarneembaar en tekent zich sinds 1998 ook weer een zekere stijging af in het ziekteverzuim, met name in de grotere bedrijven (szw 1998). De stijging in het wao-volume is ten dele het gevolg van de lichte groei in het aantal werkenden, maar lijkt daarnaast te moeten worden toegeschreven aan de rol van de arbo-diensten, die er vooralsnog weinig belang bij hebben de toestroom naar de wao daadkrachtig te bestrijden.

Zo blijven er nog veel vragen over omtrent het functioneren van de nieuwe uitvoeringsorganisatie. De verzakelijking van de arbeidsbemiddeling lijkt een zekere afroming van het bemiddelingsbestand in de hand te werken, als gevolg waarvan de zwakste aanbodcategorieën (opnieuw) buiten de boot vallen. Voorts is het op dit moment nog twijfelachtig of er in de uitvoering van de werknemersverzekering werkelijk concurrentie tussen de uitvoerders zal ontstaan (Van der Veen 1997). En tot slot is het de vraag hoe het kabinetsvoornemen rondom de centra voor werk en inkomen zullen uitpakken. Beoeld als vereenvoudiging van het stelsel (vanuit de éénloketedachte) en als regie-instrument in het proces van marktwerking, is het gevaar niet ondenkbeeldig dat juist de bureaucratie weer zal toe-

nemen en de rol van de markt wordt teruggedrongen, nu de sociale partners wederom een invloedrijke positie in het stelsel zullen gaan innemen.

8 Conclusie

Aangezien wonderen al lang geleden uit de westerse ervaringswereld zijn verbannen, doen we er goed aan de herziening van het sociale stelsel niet al te snel als een mirakel af te schilderen. Er zijn resultaten geboekt in termen van betaalbaarheid en beheersing. Daartegenover staat echter een aantal minder gunstige effecten, waarvan de toename van risicoselectie in bedrijven de meeste zorgen baart. De herziening van het stelsel maakt het voor de inkomenspositie van de zwakkere categorieën extra noodzakelijk een (zekere) baan te bemachtigen, terwijl het activeringsbeleid juist hier een contraproductief effect sorteert.

Toch zal dit geen aanleiding vormen de weg van geregisseerde liberalisering wederom te verlaten. Deze strategie is inmiddels hecht verankerd in een geheel nieuwe organisatiestructuur, alsmede in een omslag in mens- en organisatiebeelden. Misschien schuilt in dit laatste nog wel de belangrijkste innovatie. Het beleidsdenken over arbeid en zekerheid is definitief veranderd van een op bescherming gerichte visie naar een activeringsparadigma. Tot dusver is het behoorlijk goed gelukt om aan het tweede vorm te geven zonder al te rigoureuze concessies te doen aan de beschermingsfunctie. De vraag is echter of dit in de toekomst ook zo zal blijven. In de afgelopen jaren is er sprake geweest van een sterk oplevende conjunctuur. Mede hierdoor zijn de gevolgen van risicoselectie tot dusver beperkt gebleven. De vraag is nu hoe het vernieuwde stelsel zal reageren als zich nieuwe perioden van recessie aandienen. Niet alleen risicoselectie, maar ook de groei van de private bekostiging in het stelsel zal dan kunnen leiden tot een geleidelijke vermindering van de bestaanszekerheid voor groepen die geen toegang hebben tot de betere segmenten van de arbeidsmarkt. En in het kielzog daarvan dreigt een afwenteling van risico's op de (publieke) bijstandsvoorziening.

Sociologisch gezien is de weg terug echter afgesloten, nu zich een geheel nieuw stelsel van actoren, identiteiten en relaties heeft gevormd (Trommel 1999). Veeleer valt dan ook de ontwikkeling van nieuw beleid te verwachten, dat ertoe strekt de

onbedoelde effecten van het nieuwe stelsel tegen te gaan. In dit licht vallen de beleidsvoornemens met betrekking tot de centra voor werk en inkomen te plaatsen. Daarnaast is inmiddels ook een nieuwe wet op de medische keuringen van kracht, die tot doel heeft het proces van risicoselectie tegen te gaan. De Wet Flexibiliteit en Arbeid beoogt ten slotte de positie van tijdelijke en flexibele werknemers te verstevigen. In deze initiatieven tekent zich een ontwikkeling af die tot dusver nauwelijks van belang is geweest, namelijk de modernisering van het sociale stelsel. Op dit moment ontstaat meer politieke aandacht voor hedendaagse leef- en werkpatronen, en in het verlengde daarvan voor thema's als zorgverlof, het recht op deeltijdarbeid, loopbaanonderbreking en tijdelijk werk. De vertaling van deze aandacht in nieuw zekerheidsbeleid zou ertoe kunnen bijdragen dat een aantal negatieve gevolgen van het geregisseerde liberaliseringsproces

alsnog wordt teruggedrongen.

Bezien vanuit het hier gepresenteerde perspectief op institutionele verandering luidt de hamvraag of wezenlijke veranderingen in de ontologie van het beleidsparadigma ook op langere termijn doorgang kunnen vinden, zonder dat daarbij de normatieve verdelingsprincipes in het stelsel worden aangetast. Onze taxatie luidt dat het activeringsstreven de individuele verantwoordelijkheid voor de bestaanszekerheid steeds nadrukkelijker zal aanscherpen. Tot dusver is het recht op bescherming daarbij behoorlijk goed overeind gebleven, maar dit is mede dankzij compenserende mechanismen (zoals private herverzekering en hogere arbeidsdeelname) die in hoge mate afhankelijk zijn van een florerende economie. De werkelijke test voor de strategie van geregisseerde liberalisering moet nog komen.

Noten

1 Deze bijdrage berust voor een deel op een in opdracht van de Tweede Kamer uitgevoerde evaluatiestudie (Teulings, Van der Veen & Trommel 1997).

2 De AOW is in 1957 ingevoerd, hetgeen betekent dat pas in 2007 de eerste verzekerde aan de eis van vijftig premiejaren zal kunnen voldoen. Tot die tijd geldt een overgangsregeling die iedere burger van 65 jaar en ouder een pensioen waarborgt, tenzij hij zich om verwijtbare redenen aan premiebetaling heeft onttrokken.

3 De kosten van arbeidsongeschiktheid (AAW, WAO) stijgen van 5,7 naar 16,2 miljard en die van de werkloosheidsregelingen (WW, WWV, RWW) van 3,4 naar 14,7 miljard.

4 Op basis van het verdisconteringsartikel maakten gedeeltelijk arbeidsongeschikten die geen passend werk vonden, aanspraak op een volledige WAO-uitkering.

5 Dit 'malusdeel' van de regeling is van werkgeverszijde ter toetsing voor de rechter gebracht en inmiddels uit de regeling verdwenen.

6 Voor kleinere bedrijven (tot 15 werknemers) geldt een wachtperiode van twee weken.

7 Problematisch was het dichten van het WAO-gat voor frequent en chronisch zieken. De Eerste Kamer ging pas akkoord met de wet TBA nadat door de minister was toegezegd ook een herverzekering voor deze groepen mogelijk te zullen maken.

8 Dit is opgenomen in het zogenaamde 'schattingsbesluit',

onderdeel van de TBA.

9 Mede op basis van de hiertoe strekkende motie-Wöltgens.

10 Met de Wet Boeten, Maatregelen en Terug- en Invoering is in 1996 een algemeen wettelijk kader voor de toepassing van sancties in de sociale zekerheid in het leven geroepen.

11 Het kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) dateert van 23 maart 1999 en vormt een uitwerking van het Regeerakkoord 1998.

12 Onderscheid is gemaakt tussen drie groepen bedrijven: onslagleden in een hoge premieklasse, onslagleden in een lage dan wel gemiddelde premieklasse en de zogenaamde eigenrisicodragers. De eerste groep is met de sterkste financiële prikkels geconfronteerd, de laatste groep is vrijwel immuun voor externe prikkels. De waargenomen gedragsreacties blijken zich inderdaad in de twee eerstgenoemde groepen te concentreren, en daarbinnen het meest in de hoge premieklassen.

13 Daarbij gaat het om de malusregeling in de WAO (per maart 1992), de premiedifferentiatie binnen de zw (per 1993) en de introductie van de twee tot zes weken eigen risicoperiode in de zw (per januari 1994).

14 Formeel kan een werknemer in een periode van ziekte niet ontslagen worden. Wel kan frequent verzuim een rol gaan spelen in de beoordeling van het functioneren en zich langs die weg ontwikkelen tot een ontslagmotief.

Literatuur

- Andriessen, S., T. Veerman en J. Vijgen, 1995, *Risicoselectie op de Nederlandse arbeidsmarkt*, Zoetermeer: Ctsv.
- Breukelen, A.H. van, B. van Honk, P.H.G.M. Mullenders, J.W. Nool en C. Snijders, 1995, *Volume-effecten van het gewijzigde arbeidsongeschiktheids criterium*, Zoetermeer: Ctsv.
- College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv), 1996, *Toepassing van reïntegratieinstrumenten voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten*, Zoetermeer.
- College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv), 1997, *Bemiddeling in uitvoering*, Zoetermeer.
- Flora, P. en A. Heidenheimer, 1982, *The Development of Welfare States in Europe and North-America*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Klerk, M.M.Y. en J.M. Timmermans, 1999, *Rapportage Ouderen*, Den Haag: scp.
- Lisv, 1998, *Kroniek van de sociale verzekeringen*, Amsterdam.
- Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, 1998, *Sociale Nota 1999*, Den Haag.
- Sabatier, P. en H. Jenkins-Smith, 1993, *Policy Change and Learning*, Boulder.
- Stelt, H.G. van der, J.G. Fiseler, M. Smaal, P.G.M. Molenaar-Cox en W.C. Kers, 1995, *De wao als eindstation? Onderzoek naar de veranderingen in de arbeidsongeschiktheidssituatie van wao'ers*, Den Haag: Vuga.
- Teulings, C., R. van der Veen en W. Trommel, 1997, *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, Den Haag: Vuga.
- Trommel, W.A., 1997, *De doe-het-zelf-loopbaan. Arbeid, zekerheid en solidariteit in een risicosamenleving*, Amsterdam: Welboom.
- Trommel, W.A., 1999, 'Een samenleving van ontwerpers' In: O. van Heffen, P. Maassen en A. Rip (red.), *Van ontwerppraktijk naar ontwerpmethodologie*, Enschede: Twente University Press.
- Van der Veen, R., 1997, Marktwerking en sociaal beleid.' In: *Tijdschrift voor politieke economie*, vol. 20, 2, p.194-210.
- Veen, R.J., D. Banning, R. Pierik en W. Trommel, 1996, *De toekomst van de sociale zekerheid*, Amsterdam: Welboom.
- Veen, R.J. en W.A. Trommel, 1998, *The Dutch Miracle; Managed Liberalization of the Dutch Welfare State*, London: IPPR.
- Veerman, T. en M. Cave, 1993, *Werkgevers over herintredende wao'ers en hun ziekteverzuim*, Den Haag: Vuga.
- Veerman, T., S. Andriessen en M.K. Koster, 1995, *Verzuimbeleid voor eigen risico. Gedragsreacties van grote werkgevers op de financiële prikkels in de ziektewet*, Zoetermeer: Ctsv.
- Vijgen, J., 1995, *Een jaar "terugdringing" ziekteverzuim. Effecten en neveneffecten van de financiële prikkels in de ziektewet*, Zoetermeer: Ctsv.
- Visser, J. en A. Hemerijck, 1997, *The Dutch Miracle: job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.