

Belang en beleid in de sociale zekerheid

C.A. Hazeu en D.J. Wolfson*

Bevordering van de participatie moet het eerste doel zijn van de sociale zekerheid. De 'agenten' in de uitvoeringsorganisatie moeten sterker op dat doel aangestuurd worden, en tegelijkertijd meer vrijheid krijgen om dit doel naar eigen inzicht zo efficiënt mogelijk te realiseren. Er zijn dan drie mogelijke structuren voor de uitvoering denkbaar, afhankelijk van wie de verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid draagt: het bedrijfsleven, de overheid of het individu.

In de uitvoering van de sociale zekerheid zal het accent moeten verschuiven van uitkeringsverstrekking naar participatiebevordering. De uitvoeringsorganen van de werknemersverzekeringen moeten zich daarom primair richten op preventie, reïntegratie, bemiddeling en scholing. Een sociale uitkering moet (weer) het karakter krijgen van een ultimum remedium, in die gevallen dat terugleiding naar economische zelfstandigheid onmogelijk blijkt. De eerste taak van uitvoerders is om met cliënten en hun huidige of potentiële werkgevers een plan-op-maat te maken om hen aan het werk te houden of te krijgen. De resultaten die ze daarbij boeken, moeten de maatstaf worden om te beoordelen of uitvoeringsorganisaties hun werk goed doen. Anders dan nu het geval is, moeten ze daarom een existentieel belang hebben om een op participatie gericht beleid uit te voeren. Dit is de kern van het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de uitvoering van de sociale zekerheid.

In ESB van 18 mei jl. publiceerden Aarts en De Jong een samenvatting van hun preadvies voor de Raad voor het Binnenlands Bestuur over de uitvoering van de sociale zekerheid¹. Hun aanpak overlapt gedeeltelijk met het hier besproken WRR-rapport, voor zover beide nagaan hoe in de verzorgingsstaat meer gebruik kan worden gemaakt van elementen van ruil, transactie en contract. In die optiek wordt er van uit gegaan dat alle partijen op rechten en plichten kunnen worden aangesproken². Een wezenlijk verschil is dat Aarts en De Jong zijn uitgegaan van de bestaande instituties. De WRR heeft als uitgangspunt het doel van de sociale zekerheid genomen: een hogere participatiegraad als maatschappelijke, economische en politieke noodzaak, en als draagvlak van inkomensgaranties voor wie buiten zijn schuld daarvan afhankelijk is. Vanuit die optiek, waarin reïntegratie en preventie de belangrijkste activiteiten van de sociale zekerheid zijn, wordt nagegaan welke instituties daarbij horen, in een drietal hoofdopties.

In dit artikel wordt vooral aandacht geschonken aan de theoretische aspecten van uitvoering van beleid, de operationalisatie van de opties, en de conclusies van het rapport. Wie zijn geheugen wil oprispen over de wording en verwording van ons sociale zekerheidsstelsel moet de bron zelf ter hand nemen.

Principaal en agent in de sociale zekerheid

Kenmerkend voor een verzorgingsstaat is het bestaan van wettelijke collectieve arrangementen ter bestrijding van tekorten en tegenslagen die individuele burgers kunnen treffen. Iedereen heeft recht op onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid; niemand mag door de bodem zakken. In economische termen zijn deze sociale grondrechten vorm gegeven in quasi-collectieve goederen. Ze leiden tot gebonden en ongebonden inkomensoverdrachten. Het rechtenkarakter van dit soort voorzieningen schept een bijzonder beheersbaarheidsprobleem. De rechten worden op macroniveau – in wetgeving – verankerd, maar de uitvoering vindt plaats door intermediaire organisaties, op mesoniveau. Zij vervullen ook de poortwachterfunctie, omdat ze de professionele expertise in huis hebben om te kunnen bepalen wie aan de criteria voldoen. Dat laatste is een kwestie

* De auteurs zijn beiden zowel verbonden aan de WRR als aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij waren respectievelijk secretaris en voorzitter van de projectgroep die dit rapport voorbereidde. WRR, *Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*, Sdu Uitgeverij, Den Haag, 1994.

1. L.J.M. Aarts en Ph.R. de Jong, Doelmatiger uitvoering van de sociale zekerheid, *ESB*, 18 mei 1994, blz. 452-456.

2. Zie hierover bij voorbeeld D.J. Wolfson, *Kerntaken; van verzorgingsstaat naar transactiestaat*, oratie EUR, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1993, alsmede Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1994*, Tweede Kamer 1993-1994, 23 402, nrs. 1-2, 21 september 1993.

van situationele respons: het beoordelen van een student, het stellen van een diagnose, het vaststellen van de mate van arbeidsongeschiktheid, en dergelijke. Een respons die de wetgever of de hogere overheid niet kan geven, maar waar de deskundigheid van professionals op de werkvloer voor moet worden ingeschakeld³.

Analytisch kunnen we de regelstellende en waarborgende overheid als principaal zien en de decentrale uitvoerders als agenten⁴. Een principaal kan een agent aansturen door middel van een meer of minder gespecificeerd 'contract'. Zeker in de context van publieke dienstverlening zal dat contract als regel niet volledig gespecificeerd zijn. De aard van de materie dwingt de principaal om de agent zekere vrijheidsgraden in beoordeling en behandeling te laten. De agent heeft immers de professionele expertise en informatie in huis die de principaal ontbeert. Daardoor is er sprake van een beleidsuitvoering die in een gelaagde structuur tot stand komt. Die structuur is in de praktijk van de moderne, democratische samenleving niet zozeer een hiërarchische bevelshuishouding, maar veeleer een netwerkstructuur waarin zowel top-down als bottom-up initiatiefruimte bestaat. De uitvoerende echelons moeten altijd een zekere mate van beleidsvrijheid krijgen om hun taken vorm te geven. Daar hoort wel de verantwoordelijkheid bij om informatie terug te koppelen naar de principaal, als de resultaten uitwijzen dat het proces anders of beter zou kunnen.

Hierboven staat contract tussen aanhalingstekens. Daarmee is aangegeven dat het om een abstracte notie gaat; zij kan worden vorm gegeven in een 'echt' – juridisch – contract, maar dat is (nog) niet algemeen gebruikelijk bij de voortbrenging van publieke voorzieningen. De essentie van de contractnotie is gelegen in het besef dat organisaties die beleid uitvoeren in de verzorgingsstaat niet slechts passief opdrachten en budgetten ontvangen, maar zelf ook iets in de aanbieding hebben: informatie, expertise, ervaring, mogelijkheden voor gevalbehandeling, en macht. Daar heeft de opdrachtgever nadeel van ("hoe beheers ik hem; hoe zorg ik ervoor dat hij doet wat mij voor ogen staat") en voordeel van ("ik sta onder maatschappelijke druk om een bepaald arrangement tot stand te brengen, maar ik weet niet precies wat ik wil en hoe dat moet, en bovendien kan ik het niet zelf; laat de agent mijn probleem maar oplossen"). Als zelfstandig opererende actor met eigen doelstellingen kan de agent zich meer of minder aan de principaal gelegen laten liggen. Zeker in zorgsectoren, waarin het traject van beleid naar uitvoering noodzakelijkerwijs over een relatief groot aantal schijven loopt, is het welhaast onmogelijk tot een 'volledig' contract te komen. De principaal is veelal genoopt de tegenprestatie van de agent ten dele over te laten 'aan de beleefdheid van meneer'. Verdere regelverdrinking is hier niet de oplossing, zo is in de uitvoering van de werknemersverzekeringen en de Bijstand inmiddels wel gebleken. In het vervolg, bij de bespreking van de oplossingsrichtingen, zal daarom blijken dat wij het meeste heil verwachten van financiële en sociale instrumenten – zoals budgettering, concurrerende uitvoering, bedrijfsvergelijking, en dergelijke –

als mogelijkheden om de onvolkomenheden van een onvolledig contract zo goed mogelijk te ondervangen.

Beheersbaarheid sociale zekerheid

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid is een weinig systematische mengeling van Bismarckiaanse – zelf doen door het bedrijfsleven – en Beveridge-achtige – statelijke sociale zekerheid – elementen. Dat heeft in de loop der tijd geleid tot een uitvoeringsstructuur die oogt als een lappendeken. Niet alleen de overheid heeft een verantwoordelijkheid, maar ook werkgevers en werknemers spelen een belangrijke rol, zowel in de uitvoering (bedrijfsverenigingen), als in het toezicht (Sociale Verzekeringsraad). Niettemin valt te verdedigen dat dit gemengde systeem in de naoorlogse periode functioneel is geweest. Maar de oorspronkelijke arrangementen, toegesneden op 'georganiseerd vertrouwen', werken niet meer in een werkelijkheid die geëvolueerd is tot 'georganiseerd wantrouwen'. Daarmee is duidelijk dat wanneer we de uitvoering van de sociale zekerheid opnieuw zouden mogen inrichten, er een meer transparante uitvoeringsstructuur van de tekentafel zou komen. Ook de analyse van de Parlementaire Enquêtecommissie van vorig jaar staat in dat licht, waar ze doordringt tot het hart van de problematiek: kan de aansturing van het systeem verbeterd worden?⁵ Die aansturing komt nu uit meerdere richtingen, en is daarmee diffuus en krachteloos gebleken. Er zijn meerdere kapiteins op het schip. De overheid als principaal moet de sociale partners naast zich aan het roer dulden. Een dergelijke constellatie van 'plural principals' komt de beheersbaarheid van geen enkel systeem ten goede.

Beheersbaar wil zeggen: doeltreffend, doelmatig en legitiem. Allereerst moet er duidelijkheid zijn over de doelstelling van de sociale zekerheid. Die heeft niet alleen van doen met de inkomensgarantie die sociale zekerheid biedt. Participatiebevordering als maatschappelijk doel moet in het beleid centraal staan⁶. Dat doel is in de uitvoeringspraktijk, en de

3. Vgl. C.A. Hazeu, De organisatie van het onderzoekbestel; beleidsvoering en besluitvorming in een gelaagd systeem, *Beleid & Maatschappij*, nr. 4, 1986, blz. 197-203; en C.A. Hazeu, *Systeem en gedrag in het wetenschappelijk onderzoek*, VUGA, Den Haag, met name blz. 44/45; alsmede R.W. Rowbottom en D. Billis, *Organisational design. The work-levels approach*, Gower, Aldershot, 1987.

4. Enkele recente Engelstalige overzichtspublikaties met betrekking tot het hier gebruikte principal-agent leerstuk: D. Levinthal, A survey of agency models of organizations, *Journal of Economic Behavior and Organizations*, 1988, blz. 153-185; K.M. Eisenhardt, Agency theory: an assessment and review, *Academy of Management Review*, 1989, blz. 57-74; en S.W. Douma en H. Schreuder, *Economic approaches to organizations*, Prentice Hall, New York, 1991.

5. Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (commissie-Buurmeijer), *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*, Tweede Kamer 1992/1993, 22 730, nrs. 7-8, 7 september 1993.

6. Onder andere WRR, *Een werkend perspectief: arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Rapporten aan de Regering, nr. 38, Sdu Uitgeverij, Den Haag, 1990.

aansturing daarvan, ten onrechte ondergeschikt geraakt.

Om de participatiedoelstelling efficiënt te kunnen realiseren, moeten de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid veel sterker dan voorheen worden aangestuurd op dat doel. Die organisaties moeten dan ook de mogelijkheden hebben en benutten om al datgene te doen wat nodig is om een cliënt bij een baan te krijgen of te houden. Dat vergt op het uitvoeringsniveau meer handelingsvrijheid dan er nu als regel is. De uitvoerders zijn geen passieve machinebureaucratiën, maar hebben een zekere ruimte nodig om in dat kader 'transacties' te kunnen doen met cliënten en (ex)werkgevers. Kortom, de vrijblijvendheid die de principaal-agent relatie in de uitvoering van de sociale zekerheid gekenmerkt heeft, moet worden vervangen door meer vrijheid en verantwoordelijkheid voor de agenten.

Participatiebevordering als eerste doelstelling betekent ook dat preventie en, zonodig, toeleiding naar een andere baan de primaire processen zijn waar het om gaat. Dan ligt het in de rede bij het preventiebeleid niet direct een onderscheid te maken naar sociale regeling. Ziekte, arbeidsongeschiktheid en onvrijwillige werkloosheid zijn nu eenmaal geen op voorhand onomstotelijk classificeerbare categorieën. Wat zich laat aanzien als langdurige ziekte en potentiële arbeidsongeschiktheid kan soms, bij een goed en vooral tijdig preventiebeleid, leiden tot toeleiding naar een andere werkkring, waarin invalidering voorkomen wordt. Tegenover het gevaar van een te vroeg en te sectoraal verkokerd etiketteren, en afschrijven, van individuele gevallen staat evenwel het gevaar van onbedoeld gebruik van regelingen, wanneer risico's van arbeidsongeschiktheid en werkloosheid niet voldoende uit elkaar gehouden worden. In het verleden is het verdisconteren van de werkgelegenheidssituatie in de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid een belangrijke oorzaak geweest van de enorme instroom in de WAO. Aan ieder sociaal systeem dat onomkeerbare gevallen van arbeidsongeschiktheid duurzamer wil beschermen dan in beginsel omkeerbare gevallen van werkloosheid moet dan ook de eis gesteld worden dat dit onderscheid in de uitvoeringspraktijk niet kan verwateren.

Meer in het algemeen ontwikkelt de WRR drie criteria waaraan een houdbaar stelsel van sociale zekerheid moet voldoen, en waaraan de verschillende oplossingsrichtingen die in de huidige discussie opgeld doen, getoetst moeten worden:

- verantwoordelijkheden moeten op alle niveaus van beleid en uitvoering zodanig zijn vorm gegeven dat afwenteling van uitkeringslasten wordt tegengegaan. Dat vraagt om minder versnippering van het stelsel. Het bestaan van een veelheid van regelingen, verantwoordelijken en uitvoeringsinstanties leidt tot afwenteling;
- op ieder niveau en voor iedere actor moet die verantwoordelijkheid worden vertaald in een zodanig existentieel belang, dat wil zeggen een direct en voelbaar belang, dat afschuiven onaantrekkelijk wordt. Dat belang hoeft niet altijd een financiële prikkel te zijn, ook de sociale dwang die bij voorbeeld uitgaat van een interprofessionele toetsing

of bedrijfsvergelijking kan helpen in het op orde houden van de keuringsgeneeskunde of de arbeidsbemiddeling;

- als proef op de som geldt het effect op preventie en reïntegratie, wat het primaire doel van de sociale zekerheid zou moeten zijn.

Alternatieve uitvoeringsopties

De WRR heeft verschillende oplossingsrichtingen voor de toekomstige organisatiestructuur van de sociale zekerheid verder uitgewerkt en getoetst aan de hierboven beschreven criteria. In het rapport worden drie hoofdopties onderscheiden. Het kenmerkende verschil tussen die opties is dat de verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen primair wordt gelegd bij het bedrijfsleven, bij de overheid danwel bij het individu.

Verantwoordelijkheid bij de werkgevers

In de eerste optie wordt de uitvoering van de werknemersverzekeringen overgedragen aan het bedrijfsleven. De overheid is als principaal niet langer in het geding. Het bedrijfsleven draagt de ongedeelde verantwoordelijkheid voor de verzekering tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid (WAO én AAW voor werknemers), met premiedifferentiatie per bedrijfstak of zelfs per bedrijf, op basis van het schadeverleden. Ook over de polis wordt per bedrijf/CAO onderhandeld, op basis van een nationaal minimumpakket, of daarboven. Die premiedifferentiatie stimuleert ondernemers tot een preventiebeleid en draagt daarmee bij aan een verbetering van arbeidsomstandigheden. De WW blijft een nationaal omslagstelsel, omdat het werkloosheidsrisico moeilijk aan individuele bedrijven toe te rekenen is. Een opmerkelijk nevenproduct van de combinatie van gedifferentieerde premiestelling voor ziekte en arbeidsongeschiktheid met een nationaal verevend WW-*risico*, is dat het probleem van de oneigenlijke WAO-instroom daarmee is 'omgedraaid'. Bedrijven en bedrijfsverenigingen/verzekeraars hebben beide een belang bij een afwentelbare WW-indicatie, die de niet-afwentelbare WAO-last verlicht. De cliënt wordt tegen die belangengemeenschap beschermd door een beroepsprocedure, die uiteraard ook voor de uitvoerende instanties open moet staan, en desgewenst ook door overdracht van de claimbeoordeling aan een onafhankelijk publiek orgaan.

In deze optie ligt het voor de hand om de sectorale monopoliepositie die de bedrijfsverenigingen nu nog hebben in de uitvoering open te breken. Het belangrijke voordeel daarvan is dat zij door concurrentie gestimuleerd zouden worden tot een actiever preventie- en reïntegratiebeleid om hun premie laag te kunnen houden. Dit kan bij voorbeeld vorm gegeven worden doordat de overheid bedrijven verplicht hun werknemers te verzekeren voor ziekte of arbeidsongeschiktheid, maar hen zelf de verzekeraar laat uitkiezen. Dit kan dan de bestaande bedrijfsvereniging zijn of een particuliere verzekeraar. Zo ontstaat er een concurrerende markt, waarbij zowel de verzekeraars als de bedrijven er belang bij hebben om de schade te beperken en de premies laag te houden.

In termen van het analysekader is hier in de eerste plaats verduidelijkt wie de principaal is: het bedrijfsleven. Verder is van groot belang dat die principaal voor de uitvoering niet langer afhankelijk is van één agent die zich niet in de kaart laat kijken. Concurrentie genereert altijd informatie. De principaal kan daardoor altijd meer vat hebben op de uitvoerders; hij kan, kortom, een gunstiger 'contract' sluiten.

Sociale zekerheid als publieke zaak

In de tweede optie wordt sociale zekerheid opgevat als een publieke zaak. De overheid is hier de principaal. Voor de uitvoering ligt het in de rede in de eerste plaats de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) in te schakelen, met hun primaire taak van arbeidsbemiddeling. Daarmee kan worden aangesloten bij het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid in regio's. De RBA's worden in die optie taakstellend gebudgetteerd voor arbeidsbemiddeling én uitkeringsverstrekking. Of alleen voor arbeidsbemiddeling, waarbij de uitkeringen, net als bij de eerste optie, bij verzekeraars worden ondergebracht. Een alternatief in deze gedachtengang is om het zwaartepunt van de gevalshandeling bij de gemeenten neer te leggen, waarbij een integratie met de uitvoering van de Bijstand voor de hand ligt. Deze optie laat de overheid de ruimte om vanuit haar primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen van bestaanszekerheid het preventie- en integratiebeleid zo aan te sturen dat ook de probleemgroepen op de arbeidsmarkt volledig aan hun trekken komen, zonder te vervallen in een verdiscontering van de arbeidsmarktsituatie in de arbeidsongeschiktheid. Dat laatste zal in de budgetteringsvariant via een centrale aansturing voorkomen moeten worden.

Als de uitkeringsrisico's bij verzekeraars worden ondergebracht geldt de hiervoor gesignaleerde 'omdraai' van de afwentelingstendentie. In dat geval gelden uit principaal-agent-oogpunt dezelfde voordelen als in de eerste optie. Als de uitvoering van centrale regelingen bij regionale of lokale instanties wordt neergelegd zonder de introductie van een concurrentie-element, blijft de problematiek van 'plural principals' parten spelen. De huidige RBA's zijn uit de aard van hun tripartite samenstelling al moeilijk aan te sturen, daarin verschilt de problematiek niet met die van de bedrijfsverenigingen. Bij uitvoering door gemeenten geldt dat deze eigen bestuursorganen kennen, die als regel geen mechanisch medebewind uitoefenen. Het komt er dan des te meer op aan de budgettering van deze intermediairs in de uitvoering zo vorm te geven, dat de lasten van overschrijdingen uiteindelijk toch niet op het bordje van de centrale overheid terecht komen (want dan is er weer sprake van een 'onvolledig contract'). Gezien bij voorbeeld de recente, inmiddels afgeblazen, voorstellen om de gemeenten een grotere rol te geven bij de uitvoering en bekostiging van de bijstand, lijkt dit vooralsnog geen eenvoudige zaak.

De individuele verantwoordelijkheid

De laatste optie is die van een ministelsel, met de mogelijkheid van private bijverzekering voor ziekte en arbeidsongeschiktheid (werkloosheidsrisico's zijn als

regel niet particulier verzekeraar). De gedachte achter een ministelsel is dat een relatief lage publieke uitkering maximaal prikkelt tot werkaanvaarding. Bovendien kunnen ook hier de voordelen worden genoten die samenhangen met een concurrerende markt van verzekeraars, die hier zelf de claimbeoordeling moeten doen voor een aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekering. De klassieke principaal-agent-problematiek, die van het tweezijdige monopolie, is hier verdampt: er zijn niet alleen vele agenten, maar ieder individu is hier ook z'n eigen principaal. We zijn hier, kortom, het verst verwijderd van (quasi-)hierarchy relaties, en aanbeld bij wat heet: een markt. En markten, zoals iedere econoom weet, hebben vele voordelen (vrije informatie bij voorbeeld), en nadelen, bij voorbeeld extra transactiekosten bij verzekeringen waar niet collectief 'gepoold' wordt.

Conclusies

De WRR spreekt geen voorkeur uit voor één van de hier beschreven opties. Dat soort keuzes is voorbehouden aan de politiek; oogmerk van het rapport is aan te geven aan welke eisen rationale keuzes moeten voldoen. In zijn algemeenheid valt daarbij wel te concluderen dat verantwoordelijkheden, belangen en beleid niet in evenwicht kunnen worden gebracht zolang er geen helderheid is omtrent de prioritering van de doelstellingen waarop het beleid is gericht: waar gaat het 'contract' over? In meer instrumentele zin hekelt het rapport het huidige systeem waarbij bedrijfsverenigingen uitkeringen zonder meer kunnen declareren bij centrale fondsen. In dergelijke opene-systemen raken de verantwoordelijkheden zoek; wie is de principaal? Daarom hebben we aandacht gevraagd voor concurrentie en privatisering als elementen om de uitvoering scherp te krijgen. Budgetteringssystemen articuleren weliswaar verantwoordelijkheden, maar roepen problemen op bij de budgettoewijzing, en frustraties bij de verdeling van de schade, als het mis gaat. De ware betekenis van meer marktanaloge oplossingen is gelegen in de mogelijkheid de politieke en bestuurlijke spanningen rond directe regelgeving of budgettoewijzing te verminderen⁷. Ten slotte benadrukt het rapport dat geen enkel preventie- en reïntegratiebeleid is opgewassen tegen een macro-economisch en structuurbeleid dat onvoldoende oog heeft voor de complementaire noodzaak van voldoende werkgelegenheid. De in dit rapport voorgestelde aansturing van het sociale-zekerheidsstelsel op volumereductie kan dan ook alleen slagen als het al eerder door de WRR bepleitte beleid van werkgelegenheidsbevordering daadwerkelijk wordt ingezet.

C.A. Hazeu en D.J. Wolfson

7. In een voorstudie bij het WRR-rapport zijn de grenzen en mogelijkheden van privatisering van de werknemersverzekeringen verder uitgediept. Zie J.M. Bekkering, *Private verzekering van sociale risico's*, Voorstudies en achtergronden nr. 84, WRR, Sdu Uitgeverij, Den Haag, 1994.