

De ontzorging van de verzorgingsstaat

C.J.M. Schuyt*

De crisis van de verzorgingsstaat is vooral ontstaan doordat een te grote lankmoedigheid in de verzorgingsarrangementen is binnengeslopen. De remedie voor het te grote beroep op sociale voorzieningen is niet het afbreken van deze voorzieningen, ook voor degenen die er werkelijk van afhankelijk zijn, maar een terugkeer naar de oorspronkelijke strenge en sobere opzet van de verzorgingsstaat.

De verzorgingsstaat heeft nog steeds zin

Is de idee van de verzorgingsstaat nog levensvatbaar of heeft dit idee zichzelf overleefd? Deze door de redactie aan mij voorgelegde vraag steunt stevig op een vitale metafoer. Men had dus ook de vraag kunnen stellen: leeft de verzorgingsstaat nog of is hij op sterven na dood? Hoe groot is de kans dat de patiënt het overleeft? Al deze medische vragen duiden op een crisis. Inderdaad is de crisis van de verzorgingsstaat al zo vaak uitgeroepen en duurt die al zo lang, dat sommige economen en politici als ongeduldige artsen aan een sterfbed voor radicale levensbeëindiging pleiten. Andere zien meer in afslanking – alweer zo'n afschuwelijke medische term.

Zelf zal ik in deze bijdrage pleiten voor een drastische verandering van levensstijl bij bestuurders, beslissende instanties en burgers gelijkelijk. De levensstijl betreft dan zowel het terrein van de juridische en sociale normen als de houdingen, mentaliteiten en de feitelijke gedragingen en secundaire gedragsreacties. Bij een dergelijke verandering van levenstijl, zie ik de idee van de verzorgingsstaat zeker houdbaar en goed te verdedigen uit het oogpunt van een beschaafde inrichting van de moderne samenleving.

De grote verdienste van de idee van de verzorgingsstaat, zoals ik dat in 1981 eens heb geformuleerd, is dat de spanning tussen individu en samenleving, tussen burger en staat en tussen groepen onderling, blijft gehandhaafd en niet omslaat in een grof en ruig individualisme of een grof en ruig collectivisme en groepsdwang¹. Het bewaren van een subtiel evenwicht tussen de belangen van het individu en die van algemene en collectieve verbanden, is een historisch unieke prestatie, die zelf bijdraagt aan het handhaven van een pluralistisch, liberaal-democratisch bestel. Bij dit aantrekkelijke staatsmodel hoort een sterk democratisch individualisme². Dit individualisme wordt gekenmerkt door:

- *zelfredzaamheid*: individuen die zich zelf, vooral op eigen kracht, willen en kunnen ontplooiën en uiten, bij voorbeeld in werk, wetenschap of kunst (vergelijk Emersons selfreliance);
- *responsiviteit* voor de positie en situatie van die individuen, die om een of andere reden niet in staat zijn, zich zelf in een minimaal aanvaardbare levenssituatie te handhaven;
- *weerstandvermogen* tegen politieke oppressie of tegen al te autoritaire, eenzijdige of niet democratische vormen van bestuur en machtsuitoefening.

Het is mijn belangrijkste stelling in deze bijdrage dat de huidige Nederlandse verzorgingsstaat het vermogen van veel individuen om voor zich zelf te zorgen zeer sterk heeft ondermijnd (kenmerk 1), dat hij tegelijkertijd in steeds mindere mate responsief geworden is voor de noden van hen, die enige overheidssteun minimaal nodig hebben (kenmerk 2), en dat de organisatievorm van de verzorgingsstaat in excessieve regelgeving en bureaucratie, door de verstrengeling van belangengroepen en uitvoering geleid heeft tot een toenemende autoritaire, niet democratisch controleerbare staatsvorm (kenmerk 3). Kortom, de huidige verzorgingsstaat deugt niet meer naar de maatstaf van een democratisch individualisme. Hieruit mag echter

* De auteur is als hoogleraar verbonden aan het Postdoctoraal Instituut voor de Sociale Wetenschap van de Universiteit van Amsterdam.

1. Zie ook C.J.M. Schuyt, De zin van de verzorgingsstaat, in *Tussen macht en moraal*, hoofdstuk 14, blz. 220-226, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1983 (oorspronkelijk in *de Volkskrant* van 7 en 8 mei 1981).

2. Zie voor een voortreffelijke en korte uiteenzetting van dit democratisch individualisme G. Kateb, Democratic individuality and the meaning of rights, in N.L. Rosenblum (red.), *Liberalism and the moral life*, Harvard University Press, 1989, blz. 183-207 en eveneens N.L. Rosenblum, *Another liberalism*, Harvard University Press, 1987.

niet geconcludeerd worden dat de idee van verzorgingsstaat tegenover een ruig en niet getemperd economisch individualisme, niet levensvatbaar is of niet hersteld zou kunnen worden.

Het bereik van de verzorgingsstaat

Deze stellingname is misschien op het eerste gezicht een beetje vreemd. Immers in de huidige samenleving gonst het van 'individualisering' en van voor zich zelf opkomende individuen en van een herschikking van collectieve naar individuele verantwoordelijkheid. Wie durft dan te beweren dat de verzorgingsstaat het individualisme heeft ondermijnd? Ten tweede wordt Nederland vaak als een paradijs voor uitkeringsontvangers geschetst. Wie durft dan te beweren dan reële noden niet worden tegemoetgetreden? Een analyse van de opzet en werking van de Nederlandse verzorgingsstaat is derhalve nodig. Ik zal die geven in een viertal paragrafen, maar eerst is het nodig de verzorgingsstaat te omschrijven. Ik wil niet zozeer nog eens de zoveelste definitie geven of bediscussiëren, maar er is ten minste enige consensus nodig welke overheidstaken tot de kern van de verzorgingsstaat gerekend worden. Gaat het uitsluitend om de sociale zekerheid of ook om andere voorzieningen zoals gezondheidszorg, onderwijs, welzijn, ouderenhulp, of de opvang en vorming van jeugdige criminelen? Gaat het om de verhouding tussen overheid en particuliere sector bij het loonbeleid, werkgelegenheidsbeleid, industrie- en technologiebeleid of gaat het uitsluitend om het aandeel van de collectieve sector in ons nationaal inkomen? De discussie over de hervorming van de verzorgingsstaat is meestentijds zo weinigzeggend, vruchteloos en onbevredigend, omdat iedereen telkens andere verzorgingsarrangementen op het oog heeft als men spreekt van de verzorgingsstaat of de herziening daarvan. Ik heb dit eerder beschreven als *pars-pro-toto-generalisaties*³. Zoals iedereen weet zijn dit de gevaarlijkste generalisaties.

De crisis van de verzorgingsstaat spitst zich vooral toe op het stelsel van sociale zekerheid. De oplossingen die daar nodig zijn gaan in de richting van een ontzorging van de verzorgingsstaat, en in de richting van meer individuele verantwoordelijkheid. Maar de wonderen zijn de verzorgingswereld nog niet uit. Indien men ook het onderwijs als overheidsvoorziening rekent tot de kern van de verzorgingsstaat, dan zie ik een geheel tegengestelde trend. In 1982 is een collectivisering van de studiefinanciering opgetreden, die geen samenleving ter wereld zich kan veroorloven. Dit werd nog gevolgd door een – uit financiële nood geboren – plan om tot volledige collectivisering van vervoer van studenten over te gaan, de befaamde OV-jaarkaart, die studerende ertoe heeft aangezet zelf niet meer individueel te beslissen over de beste en goedkoopste vorm van vervoer (fiets of openbaar vervoer), langer over hun studie te doen dan nodig is en zich nog veel andere lusten voor zich zelf op last van het collectief toe te staan. Studenten leren dus niet zich met eigen benen te bewegen (vermindering van selfreliance) en leren wel het onderste uit de over-

heidskan te halen. Waarom werd de retoriek van de voorstanders van deze plannen niet doorzien?

Tegelijkertijd werden zeer oude collectieve voorzieningen als de compensatie bij arbeidsongevallen afgeschaft en zullen andere voorzieningen binnenkort worden afgeschaft. Men ziet een voortschrijdende collectivisering van voorzieningen voor de midden- en hogere-inkomensgroepen en een plots noodzakelijk geachte afschaffing van voorzieningen voor de laagere- en laagste-inkomensgroepen. Er is geen sprake van een enigszins consistent overdacht en evenwichtig beleid als het gaat over de herziening van de verzorgingsstaat. Een commissie onder leiding van Wolfson heeft niet eens de moeite genomen om het onderwijs als voorziening te behandelen.

Dezelfde onevenwichtigheid vindt men bij andere onderdelen van de verzorgingsstaat. Terwijl gezonde en voor zich zelf betalende verzekerden in een collectief stelsel van ziektekostenverzekering worden opgenomen, wordt chronisch zieken en geestelijk en lichamelijk gehandicapten zoveel mogelijk overheidssteun onthouden. Zij moeten in het moderne jargon vooral hun eigen verantwoordelijkheid leren nemen, terwijl dat in sommige gevallen per definitie niet mogelijk is. De ontzorging van de verzorgingsstaat neemt ook elders harde vormen aan: de Bijbelse opdracht om voor weduwen en wezen te zorgen – de oudste christelijke inspiratiebron voor een sociaal zekerheidsstelsel – wordt afgekocht met argumenten, die ontleend zijn aan een moderne, maar vage individualiserings-trend, waarvan niemand ooit precies heeft aangegeven wat er onder verstaan moet worden. Niet stevig doordachte gelijkheidsargumenten (zoals: voor een bepaalde tijd samenwonenden zijn moreel en financieel gelijk te stellen met langdurige gezinsverbanden) vormen de basis voor de afschaffing van fatsoenlijke en beschavende regelingen. De verzorgingsstaat zorgt niet voor wie per se wel gezorgd zou moeten worden.

Een discussie over de herziening van de verzorgingsstaat mag zich derhalve niet beperken tot een discussie over de sociale zekerheid, hoewel zich daar de grootste problemen voordoen. Deze discussie zal het geheel van de voorzieningen tot uitgangspunt moeten nemen, waarbij juist de durf aanwezig moet zijn om alle eenmaal ingestelde verzorgingsarrangementen ten opzichte van elkaar af te wegen, moreel en financieel. Het gedachteloos en voornamelijk om financiële noodzaak wegstrepen, afschaffen en inkrimpen van verzorgingsarrangementen noem ik naar analogie van ontzuiling de 'ontzorging' van de verzorgingsstaat. Ik vind dat een ongewenste ontwikkeling, niet zozeer omdat ik tegen een radicale vermindering ben van overheidsvoorzorging, maar vooral vanwege die gedachteloosheid en onzorgvuldigheid, die de laatste jaren zowel moreel als juridisch te zien is geweest. Ontzorging slaat dus zowel op de afschaffing van verzorgingsarrangementen alsook op het zonder zorg en zorgvuldigheid nadenken over de verzorgingsstaat.

3. C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, hoofdstuk 8, blz. 92 e.v., Stenfert Kroese, Leiden, 1991.

Lankmoedigheid in de verzorgingsstaat

Uiteraard ontstaat onzorgvuldigheid bij de herstructurering van de verzorgingsstaat vooral onder de grote druk van de financiële tekorten, die zelf weer worden veroorzaakt door de zich al maar opstapelende financiële claims van werklozen, arbeidsongeschikten, werkzoekende schoolverlaters, bijstandsmoeders enz. Eerst moeten de tekorten opgeruimd worden en daarna blijft er misschien nog wat tijd over om na te denken, zo lijken de belangrijkste bewindvoerders te denken. Een gedegen analyse van het waarom van de zich opstapelende claims blijft uit. Een macro-economische analyse leidt daarom bijna altijd tot macro-economische maatregelen (prijsmaatregelen om hiermee het volume terug te dringen), terwijl tegelijkertijd wordt aangevoeld dat dit slechts één aspect is van de crisis. De microsociologische analyse van gedragseffecten bij burgers van verschillende maatregelen, de macro-sociologische analyse van de effecten van het rechtskarakter van de aanspraken op voorzieningen en de hierop gebaseerde besluiten van rechterlijke colleges inzake uitkeringsrechten⁴, en de politologische analyse van uitvoeringsorganisaties in het kader van de overleconomie zijn minstens zo belangrijk. Maar omdat deze laatste analyses niet uit te drukken zijn in grootheden of in te schatten bezuinigingsbedragen blijven ze te gemakkelijk buiten de oplossings sfeer. Met mijn bijdrage zal ik proberen het belang van een meer integrale benadering aan te geven.

Ik noemde zojuist het voorbeeld van de collectivisering van de studiefinanciering niet zonder reden. Wat het meeste opvalt van deze regelingen – en niet alleen aan buitenlandse waarnemers – is het feit dat er zo goed als geen toetsen zijn ingebouwd, op basis waarvan verstrekking van een uitkering plaatsvindt. Een van de pijlers van het sociaal beleid in de verzorgingsstaat is steeds geweest het zoveel mogelijk werken met de 'meanstest'. Zo was het vroegere studiebeurzensysteem ook geregeld: men moest aantonen aan de hand van goede tot zeer goede cijfers dat men intellectueel in aanmerking kwam voor een studiebeurs en men moest aantonen dat het eigen inkomen of het inkomen van de ouders onvoldoende was. Zo is het systeem van financiering voor een wetenschappelijke studie in de meeste landen in de wereld nog steeds geregeld. Het Nederlandse systeem kan lankmoedig genoemd worden: je komt snel in aanmerking voor een overheidsprestatie. Met andere woorden, er is een zeer gemakkelijke entree in het verzorgingssysteem. Dit heeft effect op het volume, zoals de ministers Deetman en Ritzen op hun begroting konden constateren. In plaats van de entree aan te pakken, zochten en zoeken ze in paniek oplossingen of in de sfeer van verdergaande collectivisering (de OV-kaart bezuinigde eenmalig een bedrag van f 325 miljoen), of in de sfeer van ordeningsmaatregelen die het individuele gedrag steeds meer wensen te beïnvloeden via financiële prikkels (tempo-beurs, financieringsduurverkorting, verbod tot stapelen). Sommige van deze maatregelen worden halfwas genomen (een tempobeurs die zeer weinig snelheid eist), of leiden tot nog grotere bureaucrativering van

het individuele leven of zijn somtijds onoverdacht onrechtvaardig. Zo wordt en werd de verzorgingsstaat met al zijn goede tot zeer goede bedoelingen op den duur een veeleisende staat, die niettemin weinig aan burgers te bieden heeft. Het geld komt niet op de goede plek en waar het wel terechtkomt wordt er gemord vanwege het omslachtige, ondoorzichtige en uiterst gebureaucratiseerde systeem. Het systeem raakt verstrikt in zichzelf en gevangen in de overvloedige claims van de burgers: een reus op lemen voeten⁵.

Wat op gaat voor studiefinanciering gaat verrassenderwijs ook op voor andere verzorgingssystemen in de Nederlandse verzorgingsstaat. De entree in de WAO is niet alleen gemakkelijk, maar semi-automatisch: toetsen in de zin van strenge medische controles bleven veelal uit. Toetsen op rest-capaciteit was tot 1987 minimaal. Psychische overbelasting of onwelbevinden – per definitie tijdelijk – kan leiden tot langdurige arbeidsongeschiktheidsuitkering. De entree in de Algemene Bijstandswet wordt niet streng bewaakt door de ambtelijke beslissers. Veel bijstandsfraude hangt samen met in tijdnood genomen beslissingen in de GSD en in de feitelijke en soms juridische onmogelijkheid om informatie van de aanvragers goed tot zeer goed te controleren.

Lankmoedigheid kan wel eens het wezenskenmerk van de Nederlandse verzorgingsstaat zijn, terwijl dit geenszins de bedoeling was. Als men het geboortedocument van de na-oorlogse verzorgingsstaat leest (het rapport van de commissie-Van Rhijn in 1945 naar het voorbeeld van het rapport Beveridge), dan spreekt daar een andere opzet uit: strenge criteria, strenge controle en een sterk beroep op de eigen inzet van de burgers.

Mijn stelling nu is dat de overal aanwezige lankmoedigheid in de verzorgingssystemen niet moet worden bestreden met eindeloze generieke maatregelen om het volume terug te dringen, maar met systeemwijzigingen, die tot doel hebben alleen de allerergste gevallen te helpen die op basis van moreel goed te rechtvaardigen criteria tot enige vorm van overheidssteun kunnen worden toegelaten. Een concreet voorbeeld zou kunnen zijn het terugkeren naar het systeem van studiefinanciering van rond 1960, het jaar waarin alle politieke partijen studiebeurzen, door de waarheid verstrekt, hadden opgenomen in hun partijprogramma's: er wordt wel degelijk overheidssteun gegeven, maar slechts onder twee stringente voorwaarden, namelijk wanneer er geen andere financiële mogelijkheden (meer) zijn en bij voldoende capaciteiten. Een terugkeer naar oorspronkelijke bedoelingen van verzorgingsarrangementen – bij voorbeeld ook op het terrein van de invaliditeit ten gevolge van bedrijfsongevallen en bij bedrijfsgerelateerde arbeidsongeschiktheid – zou de idee van de verzorgingsstaat

4. C.J.M. Schuyt, Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat, in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom, Meppel, 1978, blz. 73-97 (oorspronkelijk gepubliceerd in 1976).

5. J. Pen, Hoe Big Brother bedolven raakte onder de rechten van de burger, *ESB*, 21/28 december 1983.

overeind houden en zou de onvoorziene en ongewenste gevolgen ervan kunnen doen verminderen.

Vier verklaringen

Het probleem van de huidige verzorgingsstaat in Nederland is niet dat niemand meer bereid zou zijn om bijstand te verlenen bij echte crepeergevallen, echte arbeidsongeschiktheid, echte armoede, maar wordt gevormd door de moeilijkheid om binnen een ingewikkeld administratief stelsel de echte van de onechte gevallen van elkaar te onderscheiden. Niemand wil de WAO afschaffen voor personen, die zware en niet meer te repareren schade aan lijf en leden oplopen in het kader van het werk (denk bij voorbeeld aan de leden van de brandweerploeg bij de Cindu-ramp te Uithoorn). Niemand wil de bijstand ontzeggen aan een twintigjarige zonder ouders, opleiding, baan en relaties. Toch schaft de politiek de WAO en de bijstand voor jongeren af, omdat 'het systeem' te duur geworden is, te veel gerechtigden heeft gecreëerd en een geur van veelvuldig oneigenlijk gebruik is gaan verspreiden. Het terugkerende probleem is dus wie van een bepaalde sociale categorie wel en wie niet in aanmerking komt voor overheidssteun (deze vraag laat zich overigens precies zo stellen bij de economische steunverlening aan individuele bedrijven). Omdat het vraagstuk van de echte en eigenlijke gevallen niet gemakkelijk wordt opgelost, neemt men bij de WAO en bij de ABW de toevlucht tot generieke maatregelen die iedereen treffen. De goede gevallen moeten onder de kwaden lijden. Afgezien van het feit dat dit onnodig veel onrechtvaardigheidsgevoelens opwekt en politiek en overheid de-legitimeert, is het de vraag waarom andere oplossingen niet worden beproefd. De morele houdbaarheid van de verzorgingsstaat is er juist bij gebaat indien deze lastige vraag wie wel en wie niet om morele overwegingen financiële steun verdienen gesteld wordt en door de politiek willens en wetens wordt beantwoord. De afgelopen jaren is men deze vraag stelselmatig uit de weg gegaan.

Natuurlijk brengt een kritische beoordeling van echte en onechte, van eigenlijke en oneigenlijke gevallen, een uitvoerige administratie en veel uitvoeringskosten met zich mee. Om die reden zouden de uitvoerende instanties wellicht een stille en vooral niet uitgesproken voorkeur hebben voor een lankmoedig systeem met veel categorieën en semi-automatische toekenningen. Dit zou een van de redenen kunnen zijn dat bij de herziening van de WAO in 1991 niet gekozen is voor de terugkeer naar het collectief verzekeren van het beroepsrisico en wel gekozen is voor een leeftijdgebonden verminderen van rechten – hetgeen, scherp geredeneerd, slechts neerkomt op een continuering van de lankmoedige entree tot het systeem. Er valt dus geen volumevermindering van te verwachten en de morele houdbaarheid wordt er niet door vergroot. De gekozen oplossing is dus, ondanks de ferme taal van politici dat het nu echt afgelopen moet zijn met de groei van de WAO, een voortzetting van de kwaal met andere middelen.

Een verklaring voor het ontstaan van zoveel lankmoedigheid in verzorgingsystemen zou de verenigde denkkraft vergen van verschillende disciplines. Er zijn ruwweg vier antwoorden mogelijk op de vraag naar het ontstaan van de te genereuze werking van de Nederlandse verzorgingsstaat. Ik geef deze antwoorden als even zovele hypothetische verklaringen, die door onderzoek nader moeten worden getoetst en met elkaar in verband gebracht.

Macro-economische ontwikkelingen

De eerste verklaring zoekt het antwoord in de macro-economische ontwikkelingen, waardoor Nederland vooral na 1981 te kampen kreeg met snel stijgende werkloosheid, die met alle neveneffecten ging drukken op economisch herstel. Men mag bij deze verklaring ook voegen de beweringen van een verouderd industrieel klimaat annex elan (het rapport van Van der Zwan in 1980) en de later toegevoegde factoren van de (te) geringe arbeidsparticipatie. Waar het om gaat is dat de crisis in de verzorgingsstaat een exogene en endogene economische verklaring krijgt. De remedie laat zich daaruit afleiden: slechts een drastisch economisch herstel, vermindering van de sociale lasten en een geringer beslag van de collectieve sector zal een oplossing bieden. Zo breed mogelijke afschaffing van verzorgingsarrangementen, verlaging van het uitkeringsniveau en/of minimumloon en verhoging van de arbeidsparticipatie en de verzorgingsstaat kan "worden gered". Men besteedt hierbij echter weinig aandacht aan de morele legitimatie, aan de oorzaken van fraude of oneigenlijk gebruik van voorzieningen en aan de te verwachten marginalisering van de 'ergste' gevallen.

Gebrekkige wetgeving

De tweede verklaring waarom de verzorgingsstaat zo lankmoedig is geworden zoekt het antwoord bij de wet. Wettelijke maatregelen boden het te ruime kader waarbinnen werkgevers, werknemers, burgers en bestuurders hun diverse aanspraken konden vereffenen. Het is opvallend hoezeer de belangrijkste verzorgingsstaatwetten (AOW, WAO, ABW, AWW) met een zekere euforie van wetgeving gepaard zijn gegaan. Wie nu nog eens de parlementaire behandelingen van die wetten bestudeert wordt getroffen door de bijna uitsluitend positieve verwachtingen, die men van invoering verwachtte. Niet meer dan ongeveer 270.000 WAO-ers. Bij de invoering van de ABW verwachtte de Tweede Kamer een positief effect op de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de burgers. Slechts sporadisch is er oog voor de mogelijke onbedoelde gevolgen van die wetten. De wetgever heeft het ook niet gemakkelijk, gekoppeld als die is aan de electorale achterban en de vele pressiegroepen die zich aandienen. In 1979 analyseerde ik dit proces als een tragische ontwikkeling die van binnen uit het systeem niet was te stuiten: juist omdat elke claim van elke pressiegroep in het gewaad van rechtvaardigheid en gelijkheid was gekleed, kunnen politici die claim niet naast zich neerleggen zonder het stempel van onrechtvaardigheid op zich te laden⁶. Selectieve wetgeving blijkt net zo'n moeilijke opgave als selectieve economische groei.

Diegenen, die in de wetgeving de belangrijkste oorzaak van de problemen van de verzorgingsstaat zien, zien daar ook de remedie. Zo betoogt J. Hibbeln voor de WAO een terugkeer naar de oorspronkelijke zeer nauw gedefinieerde wettelijke aanspraken op een invaliditeit- en arbeidsongeschiktheids-uitkering⁷. De wet kan aanspraken vastleggen en bepaalde aanspraken, bij voorbeeld op grond van psychische labiliteit, uitsluiten. Zelfs als men weet en erkent dat deze wettelijk nauw gedefinieerde aanspraken, door advocaten en jurisprudentie steeds weer zullen worden opgerekt, beetje voor beetje, is het verkieslijker om lankmoedigheid tegen te gaan met duidelijke wetten dan om de wet onduidelijk te houden en het gat vervolgens proberen te dichten met draconische extra-maatregelen, zoals de juridisch absurde bonus/malusregeling voor bedrijven, die ook moeten betalen voor WAO-gevallen die buiten hun schuld of toedoen tot stand komen. In de huidige WAO-problematiek is wederom niet voor deze wetsvernuwing gekozen, maar voor verlaging en verslechtering van de aanspraken, zelfs als niemand de echtheid van die aanspraken betwist. Leeftijdscriminatie van jonge werknemers/sters wordt daartoe op de koop toe genomen.

De rol van de uitvoeringsorganen

De derde verklaring wordt gevonden in de werking van de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid. Verlicht eigenbelang van de sociale partners zou hier het hek van de WAO-dam gehaald hebben. Ook anderszins zouden regels uit de sociale zekerheid ruim en ruimhartig zijn toegepast. Tegenover de gouden handdruk voor de directeur van een te saneren bedrijf stonden de honderden bronzen handdrukken voor de WAO voor oudere werknemers. De parlementaire enquête inzake de uitvoering van de sociale zekerheid staat model voor deze verklaring. De voorlopige commentaren geven steun aan de visie dat hier de bron van alle ellende gevonden kan worden. Ik ben daar minder zeker van. Wel geeft de enquête een prachtig inzicht in de gemeenschappelijke verlamming van alle partijen, die nimmer als eerste wilden toegeven (en dus ook bij de enquête niet zullen toegeven), dat zij de meest lankmoedige partij waren. Maar de speelruimte van de uitvoeringsorganen werd natuurlijk vooral bepaald door de wet en die bood nu juist volop gelegenheid voor de extensieve uitleg die in de praktijk aan vele regelingen werd gegeven. Het verdisconteren van werkloosheid als onderdeel van de WAO is economisch en sociaal gezien achteraf een domme streek, maar het was tot de stelselherziening in 1987 een legale handelwijze. Deze derde verklaring kan eenvoudig niet zonder de bovengenoemde tweede. De wetgever en dus de politici hebben eerst het hek open laten staan. Nu verwijten dat de sociale partners vele makke schapen door dit hek hebben laten lopen, is een te gemakkelijke 'wisdom by hindsight'. De oplossing bij deze derde verklaring is ook niet eenvoudig. Er is geen enkele garantie dat bij een andere samenstelling van de controlerende instanties de controle ineens minder bureaucratisch zal worden, de advocaten en sociale-verzekeringsrechtspraak ineens minder assertief of rechtsbeschermend

zullen optreden. De beste voorspelling is nog de verwachting dat door de reparaties van de WAO via de cao's de uitvoering nu voor een deel bij particuliere verzekeringsmaatschappijen is komen te berusten en dat deze wel veel strenger zullen optreden. De conclusie hieruit dat dan alle sociale verzekeringen maar particulier uitgevoerd moeten worden, is helaas weer net iets te vlug getrokken: net als openbare scholen de plicht hebben iedereen op te nemen en daarom geen mooiere resultaten behalen dan particuliere scholen, zo houden particuliere maatschappijen steeds de voorsprong van de eigen selectie van verzekerden. Tenzij men zou bepleiten dat de slechtst te verzekeren risico's dan maar helemaal geen collectieve verzekering meer behoeven. Exit verzorgingsstaat, exit westers minimaal beschavingspeil.

Calculerende burgers

De vierde verklaring zoekt de oorsprong van de problemen bij de burgers. Die zouden te calculerend zijn geworden. Soms wordt er de hele tijdgeest nog bijgehaald: normvervaging geldt overal, dus ook bij de sociale verzorgingsarrangementen. Er is inderdaad sprake van een verschuivende mentaliteit bij burgers inzake overheidsvoorzieningen. De "moral hazards of the welfare state" (de uitdrukking is van de Zweeds econoom Lindbeck) zijn meer dan gevaren gebleken. Men is in grote getale aan de verleidingen bezweken. Dit langzame proces van enkele tientallen jaren heb ik elders uitvoeriger beschreven dan in deze bijdrage mogelijk is⁸. Het is een complex verschijnsel dat een wisselwerking te zien geeft tussen wettelijke normen enerzijds en gedragswijzen van individuen anderzijds. De gedragswijzen zelf worden weer beïnvloed door motiveringen en justificaties van gedragingen en van wetsovertredingen, door specifiek normbewustzijn en groepsbewustzijn. De algemene conclusie is dat in de Nederlandse verzorgingsstaat de prikkels om eerlijk te zijn het in het algemeen afleggen tegen de prikkels om zoveel mogelijk nut te behalen uit de overheidsregelingen, opdat men niet de 'dief van eigen portemonnee' worde. De zegetocht van het economisch individualisme en het utilistische denken is op zich zelf geenszins verrassend, omdat dit het dominante waardenpatroon is in de hele samenleving. Het verrassende was vooral dat het niet beperkt bleef tot de 'corporate' actors, maar zich ook ging uitstrekken tot de afhankelijke burgers met een uitkering.

Men ziet nog dagelijks hoe de prikkels verkeerd staan in Nederland: men verklaart een jonge student 'voor gek', indien hij of zij in vier jaar afstudeert in plaats van nog twee jaar van Deetman te trekken en

6. C.J.M. Schuyt, De fragmentering van bestuur en beleid in de verzorgingsstaat, in *Tussen macht en moraal*, hfdst. 15, blz. 227-239, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1983 (oorspronkelijk gepubliceerd in boekaflevering van *Mens en Maatschappij*, december 1979).

7. Zie W. Velema, De kroongetuige, hoe het WAO-drama voorkomen had kunnen worden, *Intermediair*, 9 april 1993, 29e jrg. nr. 14, blz. 11-17.

8. C.J.M. Schuyt, Sociale zekerheid, de onvoorziene gevolgen van sociale voorzieningen, *Wijsgerig Perspectief*, 32e jrg., nr. 6, 1991/1992, blz. 173-180 (speciaalnummer over verzekeringen).

de OV-kaart te behouden. Voor nog gekker indien deze snel afstuderende niet de hand ophoudt bij de sociale dienst, maar zelf desnoods onder het opleidingsniveau een baan zoekt en aanneemt. Men moet zeer sterk in de schoenen staan om deze uiting van democratisch individualisme (zelfredzaamheid en selfreliance) in stand te houden tegen alle verlokkingen van het economisch individualisme, waar alles wat er te halen valt gehaald moet worden. Toch hangt de toekomstige verzorgingsstaat nieuwe stijl, zoals ik die in het begin van dit artikel heb bepleit, van deze nieuwe 'gekken' af: namelijk op sobere wijze voor zich zelf zorgen, opdat waar nodig voor anderen gezorgd kan worden in plaats van op zo scherp mogelijke wijze te calculeren en zo alles uit de verzorgingsarrangementen te halen, zodat voor de werkelijk hulpbehoevenden (te) weinig over blijft. De zorgelijke staat van het normbewustzijn in de Nederlandse verzorgingsstaat is nu juist dat het zelfstandige gedrag van (jonge) mensen niet wordt bevorderd maar juist op alle mogelijke manieren wordt geremd. De voornaamste oorzaak hiervan is de lankmoedigheid van de verzorgingsystemen.

Degenen, die de oorzaak vooral zoeken bij de burgers hebben hun bijpassende remedie: meer sociale controle, meer fraudebestrijding, het bijbrengen van 'normen en waarden' in het onderwijs en dergelijke. Als de wettelijke normen en de uitvoeringsbeslissingen zelf niet worden vernauwd zal deze controle een versterkend effect hebben op de cynische houding van veel burgers. Het wordt dan een pakkansspel. Beter zou het zijn om een consistent beleid te voeren op alle terreinen van overheidszorg om de lankmoedigheid en de vrije entree tot de systemen te verminderen en een andere democratische houding te bespoedigen: zelfredzaamheid als uitgangspunt.

De fundamentele keuze

Een van de lastigste problemen in de Nederlandse verzorgingsstaat is dat men door de voornamelijk administratieve solidariteit⁹ het steeds moeilijker geworden is om de zwaksten in de samenleving te localiseren: de slechtstbesteden onder de uitkeringsontvangers, de laagstbetaalden onder de lage-inkomenslagen, de minst verzekerden onder alle verzekerden, diegenen, die er niet illegale neveninkomsten op na houden en toch vier à vijf monden moeten voeden enz. Voor hen was de verzorgingsstaat bedoeld. Om de verzorgingsstaat weer zo in te richten dat van deze bedoelingen ten minste een flink deel terecht komt, zal een fundamentele keuze gemaakt moeten worden tussen enerzijds een systeem met strenge entree tot de verzorgingssystemen, inclusief strenge toelatingseisen en fatsoenlijke uitkeringsnormen, anderzijds een systeem met zeer ruime, automatische of semi-automatische entree per sociale categorie, met weinig eisen, maar noodzakelijkerwijs met steeds lagere en in sommige gevallen onfatsoenlijke uitkeringsniveaus. Het eerste – strenge – systeem ligt voor de hand, maar brengt per definitie hoge uitvoeringskosten en een groot uitvoeringsapparaat mee (voor de vele ad hoc-keuringen en beslissingen). Men zou er daarom voor kunnen terugschrikken en weer aan-

vaarden dat het andere – lankmoedige – systeem voortduurt, zoals bij voorbeeld bij de huidige WAO-regelingen. De keerzijde van deze aanvaarding van de lankmoedigheid is een voortgaande demoralisering van de samenleving, een voortgaande calculatie van aanspraken op overheidsvoorzieningen, een voortgaande illegale verruiming van inkomsten. De sociale houdbaarheid van een dergelijke verzorgingsstaat zal niet groot zijn, ondanks het feit dat die nu nog steeds stilzwijgend door de meeste en grootste politieke partijen (PvdA, CDA, D66 en in iets mindere mate de VVD) wordt gepropageerd. Men zal daarbij op economische gronden genooddaakt zijn steeds meer af te hakken van de verzorgingsarrangementen, waardoor ook de echte allerergste gevallen ernstig worden gedupeerd – de trend van de huidige herstructurering van de verzorgingsstaat.

De andere oplossing – streng en sober, maar voor de juiste gevallen en op minimaal beschaafd niveau – zal als keerzijde hebben dat zeer veel personen die nu nog op een of andere manier meer of minder oneigenlijk in de verzorgingssystemen zitten (ongeveer de helft van de WAO-ers, zeer veel ontvangers van studiefinanciering) buiten overheidssteun vallen en ... geregistreerd zullen moeten worden als blijvend werkloos of werkzoekend. Aldus wordt op scherpe manier zichtbaar dat achter de crisis van de verzorgingsstaat een grotere crisis van de werkgelegenheid en de plaats van de arbeid in de moderne samenleving schuil gaat. Dan blijkt ook dat op dit terrein tot nu toe minder effectief beleid gevoerd is dan nodig was. Te veel praten over de 'crisis' van de verzorgingsstaat, te veel fundamentele keuzen uit de weg gaan, leidt aldus tot een voorspelling die zich zelf vrij gemakkelijk waar maakt: het einde van de verzorgingsstaat is nabij. Terugkeer naar de oorspronkelijke bedoelingen van de verzorgingsstaat en naar de oorspronkelijke sobere aanspraken daarentegen zou die voorspelling echter tenietdoen en zou de Nederlandse samenleving op een aanstekelijke manier kunnen reanimeren en revitaliseren.

C.J.M. Schuyt

9. Zie voor een uitwerking van dit begrip administratieve solidariteit dat staat tegenover sociale solidariteit C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, hfdst. 1.