



Het trilemma van sociaal beleid

Auteur(s):

Veen, R.J. van der
Hoogleraar bestuursociologie aan de Universiteit Twente.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4201, pagina D26, 29 april 1999

Rubriek:

Dossier Zoeken is vinden

Trefwoord(en):

Dit artikel geeft een overzicht van de geschiedenis van de institutionele inrichting van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid. De nu voor liggende nota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen maakt een stap vooruit, maar ook twee terug. De Nota probeert teveel doelen met elkaar te verenigen.

Het veld van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening wordt van oudsher gekenmerkt door tegenstellingen tussen de staat en de sociale partners. Lange tijd hebben deze tegenstellingen zich vooral gemanifesteerd in het beleid ten aanzien van de inrichting en uitvoering van de sociale zekerheid. Na de tweede wereldoorlog ontstond een tweeledig sociaal-politiek compromis: een strak geleide loonpolitiek in ruil voor een corporatistische ordening van de sociale zekerheid en het sociaal-economische beleid in het algemeen. De centraal geleide loonpolitiek begon al snel te wankelen. De corporatistische ordening van de sociale zekerheid bleef tot de jaren negentig overeind. De lange na-oorlogse periode van economische groei ondermijnde de fundamenten van de geleide loonpolitiek, maar was juist een belangrijke voorwaarde voor de verdere uitbouw van de sociale zekerheid. In deze verhoudingen kwam de arbeidsvoorziening onder de hoede van de staat en speelde zij nauwelijks een rol van betekenis in het sociaal-economisch beleid¹.

In de jaren tachtig kwam hierin verandering. Onder druk van de snel stijgende kosten en het explosief stijgende beroep op de sociale zekerheid begon het tweede element van het na-oorlogse compromis - de corporatistische ordening - te wankelen. Financieringsproblemen en een snel toenemende inactiviteit resulteerden in een, achteraf beschouwd, beperkte herziening van de sociale zekerheid - de stelselherziening van 1987 - en in een grondige herziening van de arbeidsvoorziening. De institutionele inrichting van de sociale zekerheid - bipartiete uitvoering onder tripartiet toezicht - bleef voorlopig in stand, de institutionele inrichting van de arbeidsvoorziening begon te schuiven. Van een overheidsdienst werd de arbeidsvoorziening een tripartiete organisatie.

De veranderingen die in de tweede helft van de jaren tachtig werden doorgevoerd, waren slechts een voorbode van nog ingrijpender veranderingen. In de jaren negentig werd de koers fundamenteel verlegd waardoor het na-oorlogse compromis over de inrichting definitief sneuvelde. In de jaren negentig werd geleidelijk getracht marktwerking in de sociale zekerheid door te voeren. Dit resulteerde in een zekere privatisering van sociale risico's (de risico's van ziekte en arbeidsongeschiktheid) en in privatisering van de uitvoering (de bipartiete bedrijfsvereniging werden geleidelijk omgebouwd tot private bedrijven).

De geleidelijk in snelheid toenemende veranderingen in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening worden gestuurd door twee doelstellingen: het streven naar beheersing enerzijds en activering anderzijds. De eerste doelstelling, de vergroting van de beheersbaarheid van de sociale zekerheid, leidde tot een krachtiger optreden van de staat, bijvoorbeeld in het toezicht, en tot de introductie van marktwerking. Het doelgericht sturen met financiële prikkels, dat is wat marktwerking in dit verband impliceert, had tevens tot doel het activerende karakter van het stelsel te vergroten. Ook de tripartisering van de arbeidsvoorziening had tot doel het activerende karakter van het stelsel te verhogen². Nu echter lijkt de arbeidsvoorziening te gaan sneuvelen op het hakblok van de marktwerking.

Geregisseerde liberalisering

De privatisering van de sociale zekerheid - in termen van sociale risico's en uitvoering - kan omschreven worden als een proces van 'geregisseerde liberalisering'. Marktwerking wordt geïntroduceerd onder gelijktijdig toenemende regie van de staat. Het proces van geregisseerde liberalisering brengt twee vragen prangend voor het voetlicht: waar liggen de grenzen aan de privatisering? En: hoe moet de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen staat, sociale partners en markt vertaald worden in een nieuwe institutionele inrichting van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening?

Het trilemma

Het oude dilemma van de institutionele inrichting van het sociaal-economisch beleid werd met het proces van geregisseerde liberalisering een trilemma: voortaan betrof het de verhoudingen tussen staat, sociale partners en markt³. In de nieuwe inrichting van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening dient ook ruimte te zijn voor de markt, financiële prikkels moeten immers zorgen voor betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij het beroep (in- en uitstroom) op de sociale zekerheid. Hierdoor raakt de arbeidsvoorziening geleidelijk meer en meer verbonden met de sociale zekerheid: er komt een proces van institutionele vervlechting op gang. Tegelijkertijd wordt in het bestuur van de sociale zekerheid gestreefd naar ontvlechting: de greep van de sociale partners op de uitvoering van de sociale zekerheid moet verminderd worden. Hiervoor in de plaats treedt de staat, die veel meer dan voorheen toezicht

wil houden en richting wil geven aan de uitvoering van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening.

De verschillende elementen van het trilemma van de institutionele inrichting van het sociaal-economisch beleid - markt, staat en sociale partners - stellen verschillende eisen. Marktwerking veronderstelt concurrentie en financiële risico's. Het blijvende publieke karakter van het stelsel vraagt om rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Betrokkenheid van de sociale partners vraagt om samenwerking en overleg.

De institutionele herinrichting van het stelsel van sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening krijgt vorm in de stapsgewijze herziening van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV) in 1994, 1997 en 2000. Met de wijzigingen in de OSV is ook de rol en positie van de eerder getripartiseerde arbeidsvoorziening weer ter discussie komen te staan. Met name de introductie van marktwerking in het stelsel van sociale zekerheid tast de wortels van een publieke (al dan niet getripartiseerde) arbeidsvoorziening aan. Beheersing en activering vragen in een 'economisch perspectief', waarin sturing plaatsvindt via het slim manipuleren van financiële risico's; immers om financiële verantwoordelijkheid voor werkgevers en uitvoerders voor het proces van reïntegratie. Hoe moet een dergelijke private verantwoordelijkheid vorm krijgen naast de bestaande publieke arbeidsvoorziening?

Randvoorwaarden voor geïntegreerde gevalsbehandeling

De ervaringen uit het verleden én het streven naar beheersing en activering hebben het kabinet Kok I doen kiezen voor een in de toekomst meer geïntegreerde aanpak van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening, integratie van uitkeringsverstrekking en reïntegratie. Een geïntegreerde aanpak staat niet haaks op het proces van geregisseerde liberalisering, integendeel. Marktwerking vraagt immers ook om integratie van deze twee taken, namelijk bij de risicodragende partij. Diegene die beslissingen neemt over het verstrekken van een uitkering dient ook met de kosten hiervan geconfronteerd te worden en zodoende belang te hebben bij een zo spoedig mogelijke terugkeer op de arbeidsmarkt. Hier staat echter een zekere behoefte aan publieke bescherming tegenover. Deze publieke bescherming moet een dam opwerpen tegen ongewenste selectieprocessen door werkgevers en uitvoerders die de nog steeds publiek gegarandeerde rechten van burgers aantasten. De kabinetten Kok I en II streven daarom niet naar integratie bij de risicodragende partij, maar naar een publieke vormgeving van een geïntegreerde aanpak. Dit streven wordt ook beïnvloed door de noodzaak Gemeentelijke Sociale Diensten bij een geïntegreerde aanpak te betrekken. Deze staan buiten de deels geprivatiseerde wereld van de sociale verzekeringen en moeten dus op een andere - dan een private - wijze bij een geïntegreerde gevalsbehandeling betrokken worden.

Een geïntegreerde aanpak vraagt om 'lokale instituties'. Beslissingen over trajecten die uitkeringsgerechtigden moeten volgen om weer toe te kunnen treden tot de arbeidsmarkt, over de noodzaak en wenselijkheid van scholing en werkervaring, over de toepassing van sancties en beloningen, zijn in hoge mate beslissingen die afgestemd moeten worden op het individuele geval en de lokale arbeidsmarkt. In het verleden hebben deze argumenten geleid tot een gedecentraliseerde en gedeconcentreerde inrichting van de arbeidsvoorziening en van reïntegratieactiviteiten. Een zekere beleidsvrijheid op het lokale niveau en betrokkenheid van de sociale partners was hiervan het resultaat ⁴.

Een geïntegreerde aanpak vraagt dus om integratie bij de risicodragende partij, om publieke bescherming van de rechten van burgers en om lokale instituties. Dit zijn de drie randvoorwaarden waarbinnen een vernieuwde inrichting van de instituties van de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid plaats moeten vinden, tezamen genomen vormen zij het trilemma van de institutionele inrichting.

Naar een geïntegreerde gevalsbehandeling

Twee zaken hebben het debat over de toekomstige inrichting van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening beheerst: de wenselijkheid van een publieke claimbeoordeling en de mogelijkheid van samenwerking tussen sociale diensten, arbeidsvoorziening en de uitvoeringsinstellingen. Het kabinet pleitte voor publieke claimbeoordeling in nog op te richten Centra voor Werk en Inkomen (CWI), die het resultaat zouden moeten zijn van samenwerking tussen sociale diensten, arbeidsvoorziening en uitvoeringsinstellingen.

Recent heeft het kabinet Kok II de nota 'Structuur Uitvoering Werk en Inkomen' (SUWI) uitgebracht. Zij stelt hierin de oprichting voor van een landelijk netwerk van CWI's onder het bestuur van een in te stellen Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen (het LIWI, een samenvoeging van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen en het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening). Deze CWI's verzorgen de claimbeoordeling voor de uitkeringsverstrekking ⁵ en de eerste fase van reïntegratie ⁶. Het voorstel tot oprichting van het LIWI en een landelijk netwerk van CWI's heeft een aantal belangrijke gevolgen voor de institutionele inrichting van het veld van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening. De scheiding tussen de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening wordt definitief opgeheven: de 'loketfunctie' van het arbeidsbureau wordt ondergebracht bij het CWI en de 'reïntegratiefunctie' van het arbeidsbureau zal worden geprivatiseerd. Bestuurlijk ontstaat één regime voor de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening - dat een 'vier'-partite samenstelling krijgt - en komt het regionale bestuursniveau te vervallen. Naast het min of meer publieke domein van het LIWI, de CWI's en de sociale diensten ontstaat een domein van private uitvoeringsinstellingen en reïntegratiebedrijven.

Het eerste dat opvalt aan de nota, is dat gekozen wordt voor een zelfstandige organisatie (LIWI/CWI) onder 'vier'-partiet bestuur (werkgevers, werknemers (samen 50% van de zetels), gemeenten en kroonleden (ook 50%) onder een onafhankelijke voorzitter), waarin de sociale partners niet de meerderheid van de zetels bezetten. De problemen die bij eerdere voorstellen werden voorzien als gevolg van het bijeenbrengen van concurrenten in één organisatie bestaan in dit model niet meer ⁷. Dit is ten opzichte van eerdere voorstellen zeker als een verbetering te bestempelen. Bezwaarlijk aan de nota is het sterk centralistische karakter. Gekozen is voor een centraal georganiseerde en bestuurde instelling, die een veelheid aan taken die vroeger verspreid waren over een groot aantal instellingen onder haar hoede krijgt.

De meest prangende vraag die zich opwerpt is hoe noodzakelijk een dergelijke operatie is. Zij zal onvermijdelijk gepaard gaan met ingrijpende reorganisaties die de betrokken organisaties voor lange tijd zullen beheersen. Wegen deze kosten op tegen de op termijn te verwachten meerwaarde? Ik kom tot een negatief antwoord op deze vraag. Hoewel ik het streven naar een activerend stelsel onderschrijf en de noodzaak van een zekere publieke bescherming van de rechten van burgers erken, vrees ik dat de nota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen een Pyrrusoverwinning zal blijken: één stap voorwaarts, twee terug. Dit vooral ten gevolge van de onbedoelde en ongewenste gevolgen van een noodzakelijk en ingrijpend reorganisatieproces en de geringe winst die mijns inziens via een dergelijke nieuwe, centralistische en hoogst waarschijnlijk bureaucratische institutionele structuur zal worden verkregen.

Ten grondslag aan de hele SUWI-discussie ligt een schijntegenstelling tussen publiek en privaat. Ten onrechte heeft het idee postgevat dat bij private uitvoering onvoldoende bescherming geboden kan worden tegen de risico's die gepaard gaan met privatisering van de sociale zekerheid. Mijns inziens is een dergelijke bescherming gewenst, maar kan zij wel degelijk een plaats krijgen binnen een meer privaat georganiseerde sociale zekerheid, middels intensief toezicht, goede aansturing, protocollering, beroepsrecht en dergelijke. In de huidige voorstellen is primair gekozen voor integratie van de gevalsbehandeling via een zelfstandig bestuursorgaan (het LIWI), terwijl een meer private ordening van de sociale zekerheid juist vraagt om integratie bij de risicodragende partij.

In het trilemma van de institutionele inrichting is zodoende gekozen voor nadruk op de staat en de sociale partners ten koste van de markt. In mijn ogen moet onder een regime van 'geregisseerde liberalisering' in de uitvoering de nadruk liggen op de private partijen, in het bestuur op samenwerking tussen de staat en de sociale partners en in het toezicht en de aansturing op de staat en onafhankelijke instanties. In de SUWI-voorstellen krijgen de staat en de sociale partners een te grote rol in de uitvoering. Dit zal tot spanningen in de uitvoering leiden.

De toekomst van de arbeidsvoorziening

De herzieningen die de afgelopen jaren op het veld van de sociale zekerheid hebben plaatsgevonden en nog plaats zullen vinden, hebben de positie van de arbeidsvoorziening ernstig ondermijnd. Hoe het stelsel zich ook verder zal ontwikkelen, de arbeidsvoorziening zoals we die nu kennen zal haar niet overleven. De functies van de arbeidsvoorziening - inschrijving, vacaturregistratie, reïntegratieactiviteiten en scholing - zullen ook in de toekomst moeten worden vervuld, maar zij zullen onherroepelijk - ieder afzonderlijk - een andere plek krijgen in een nieuwe inrichting van het veld. Bij een meer marktconforme inrichting van het stelsel van sociale zekerheid, ligt integratie van de gevalsbehandeling bij de uitvoeringsinstellingen voor de hand. Dit impliceert dat de functies van reïntegratie en inschrijving bij de UVI's (en de sociale dienst) terecht komen. Deze kunnen reïntegratieactiviteiten vervolgens uitbesteden, maar een voorkeursbehandeling van de arbeidsvoorziening ligt dan niet voor de hand. Bij een meer 'publieke' inrichting van het stelsel (overeenkomstig de SUWI-voorstellen) ligt integratie in een nieuwe publieke dienst, als het LIWI/CWI, voor de hand. Ook dan kunnen reïntegratieactiviteiten echter nog door de UVI's worden uitbesteed, maar wederom ligt een voorkeursbehandeling van de arbeidsvoorziening niet voor de hand. Blijven over de functies scholing en vacaturregistratie. In beide modellen zullen de scholingsactiviteiten elders moeten worden ondergebracht, bijvoorbeeld bij de ROC's. De vacaturregistratie - als die nog als een publieke taak wordt gezien - kan op eenvoudige wijze, bijvoorbeeld via internet, zo worden georganiseerd dat alle betrokkenen er gebruik van kunnen maken.

Samenvattend: bij een meer marktconforme ordening van het stelsel blijft er van de arbeidsvoorziening weinig over. Haar taken worden verdeeld over andere organisaties. Dit is de onvermijdelijke uitkomst van de noodzaak om verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk over te dragen aan de risicodragende partij. Bij een meer publieke inrichting van het stelsel, zoals voorgesteld in de SUWI nota, overleeft een substantieel deel van de arbeidsvoorziening in de CWI's (de 'loketfuncties' van de arbeidsvoorziening) en het LIWI (het CBA). Zo bezien is een keuze voor implementatie van de SUWI-voorstellen voor de arbeidsvoorziening een verstandige keuze. Of dit ook de beste keuze is voor een vernieuwde institutionele inrichting van het stelsel valt echter te betwijfelen.

Zie ook:

A. van Bochove, [Publieke deel nieuwe structuur wordt geen blijvertje](#)

ESB-Dossier: Zoeken is vinden

Inleiding

A. Troost, [Arbeidsvoorziening en het vliegwiel van verandering](#)

Trends

P. de Beer, [De arbeidsmarkt van de toekomst](#)

Theorie

J.J.M. Theeuwes, [Gezocht: luizebaan](#)

J.W.M. Mevissen, [Van arbeidsvoorziening tot arbeidsmarktintermediairs](#)

Bemiddelingsmarkt

J. de Koning, [Markt en overheid](#)

J.H.F. Junggeburst, [De kracht van private partijen](#)

SUWI

W.J. Dercksen en H. van den Hende, [Werk en inkomen met hulp van de onzichtbare hand](#)

A.C. Glebbeek, [De onzichtbare sloot](#)

R. van der Veen, Het trilemma van sociaal beleid

A. van Bochove, [Publieke deel nieuwe structuur wordt geen blijvertje](#)

Bemiddeling

P. van Diepen, [De 'harde' kern': niet willers, niet kunners en kopschuwen](#)

E. Sol, [Bemiddelen van de kern is een harde noot om te kraken](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [Ruimte voor bemiddeling](#)

1 A.C. Hemerijck en R.J. van der Veen, De Nederlandse verzorgingsstaat in perspectief, in: D. Rigter, e.a., *Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het ministerie van Sociale Zaken*, VUGA, Den Haag, 1995, blz. 293-311.

2 C.N. Teulings, R.J. van der Veen en W. Trommel, *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van tien jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, VUGA, Den Haag, 1997.

3 R.J. van der Veen, Een geregelde toekomst. *Over veranderingen in de inrichting van het publieke domein*, oratie Universiteit Twente, Enschede, 1997.

4 Teulings, op.cit. 1997.

5 Claimbeoordeling voor de WW en de WAO -- de laatste in een zogenaamd loodsmodel - en slechts informatieverzameling voor de ABW.

6 Het vaststellen van de afstand tot de arbeidsmarkt en advisering over het te volgen traject, zie L. Aarts, Ph. de Jong e.a., [Vijf jaar na Buurmeijer](#), *ESB*, 12 juni 1998, blz. 472-476.

7 Hoewel het grove en soms zeer verwarrende begrippen betreft, maak ik hier toch gebruik van de publiek-privaat tegenstelling. Wanneer ik iedere keer een meer precieze omschrijving zou gebruiken, zou dit de argumentatie nodeloos ingewikkeld maken