



## Poortwachters en uitzwaaiers

**Auteur(s):**

Keuzenkamp, H.A.

**Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4133, pagina 957, 17 december 1997

**Rubriek:**

Redactioneel

**Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid

De sociale zekerheid beleeft een historische omslag. Het begon in de jaren tachtig, toen de uitgaven explosief stegen. Aanvankelijk werd geprobeerd ze met prijsmaatregelen (lees: lagere uitkeringen) te beheersen. Dat was mooi voor de boekhouders, maar het aantal mensen dat van een steeds kariger uitkering afhankelijk was bleef groeien. De (langdurige) werkloosheid kwam na elke economische inzinking op een hoger peil. Nederland was ziek: het beroep op de Ziektewet bereikte in 1991 een record van bijna 300.000 uitkeringsjaren, en de administrateurs van de WAO verwelkomden dat jaar hun 900.000ste cliënt. Toen greep het kabinet in met een voorstel om de duur van de uitkeringen te beperken en een bonus-malus voor werkgevers in te voeren.

De sociale partners pikten deze interventie in 'hun' domein niet. De vakbeweging organiseerde een massademonstratie, maar ook werkgevers waren geschokt over het 'onrecht' van de malus. De voorgestelde maatregelen werden gewijzigd: de WAO werd leeftijdsafhankelijk, de bonus-malus kort na introductie weer afgeschaft.

Het 'WAO-gat' werd geboren. Dat moest gedicht, waarmee de rol van particuliere verzekeraars in beeld kwam. Minstens zo belangrijker was het installeren van een parlementaire enquêtecommissie die de uitvoering van de WAO moest onderzoeken. Dat leverde een schokeffect op: de instituties van de sociale zekerheid werden ter discussie gesteld. In plaats van prijsmaatregelen, die de jaren tachtig domineerden, kwam institutionele vernieuwing op de politieke agenda te staan. De verdeling van verantwoordelijkheden in de afbakening en uitvoering van de sociale zekerheid werd opnieuw bezien. Marktwerking was daarbij niet langer taboe.

De parlementaire enquête maakte duidelijk dat de poortwachters van de sociale zekerheid hun werk niet deden. 'Kleine commissies' van werkgevers en werknemers, die op lokaal niveau beslissingen over toekenning van uitkeringen namen, gebruikten de WAO als sociale afvloeiingsregeling. Maar niet alleen de uitvoering van de WAO functioneerde belabberd. Ook arbeidsbureaus en sociale diensten faalden: ze waren niet in staat of van zins om een effectief reïntegratiebeleid te voeren. Naast het gebrek aan strenge poortwachters ontbrak het ook aan behulpzame uitzwaaiers: de uitstroom uit de sociale zekerheid was, en is, bedroevend laag. Er blijft daarom nog steeds een dringende noodzaak voor verdergaande institutionele hervorming.

Regelingen die mensen gevangen houden in afhankelijkheid zijn sociaal noch houdbaar. De introductie van marktconforme mechanismen biedt de mogelijkheid om de sociale zekerheid weer sociaal en zeker te maken. Verzekeringmarkten verschillen echter van de Albert Cuyp vanwege de problemen van averechtse selectie en moreel gevaar (zie de bijdrage van [Teulings](#) in dit nummer). Zonder overheidsregulering leidt het marktfalen tot een situatie waarin alleen de slechtste risico's zich willen verzekeren, en daar hebben verzekeraars geen trek in. Gelukkig bestaan er goede mogelijkheden om een 'gereguleerde markt' te creëren.

De eerste stappen in die richting zijn reeds gezet. De privatisering in de Ziektewet is het meest geslaagde voorbeeld. Werkgevers dragen nu het risico van ziekteverzuim gedurende het eerste jaar van ziekte van hun werknemers, die een wettelijk recht op een uitkering bij ziekte houden. Werkgevers kunnen zich voor dit risico verzekeren, hetgeen massaal gebeurt. Verzekeraars en werkgevers maken afspraken over snelle begeleiding bij ziekte, om direct aan de poort van zekerheid het verzuim te kunnen behandelen. Daardoor wordt een langdurig verblijf in de sociale voorzieningen voorkomen zodat de premie laag wordt. Concurrerende arbodiensten dragen hier in de rol van effectieve uitzwaaiers aan bij.

Als het verzuim toch langer duurt, zoals bij arbeidsongeschiktheid, is de situatie schimmiger. Er bestaat een mogelijkheid voor werkgevers om uit het collectieve regime te stappen, maar de voorwaarden zijn onaantrekkelijk: wie er uit stapt moet nog meebetalen aan het 'ancien regime'. Ten onrechte wordt daardoor een geleidelijke overgang naar een op kapitaaldekking gebaseerd stelsel gefrustreerd. Dat is jammer, omdat hierdoor de financiële prikkel voor reïntegratie gering is (zie de bijdragen van [Bomhoff c.s.](#) en van [Dijkshoorn](#) in dit nummer). De arm van de uitzwaaiers blijft lam. Iets soortgelijks geldt in de arbeidsvoorziening, waar korte-termijnafwegingen en banale competentieconflicten tussen versleten instituties een activerend arbeidsmarktbeleid frustreren.

De meeste bedrijven blijven nog trouw aan het oude regime, waar een oligopolie van vijf uitvoeringsinstellingen (uvi's, nl. GAK, SFB, Cadans, GUO en USZO) de 'markt' beheerst. Zij worden bijgestaan door andere oligopolisten die goed floreren in ondoorzichtige markten, de verzekeraars. Een centrale planner, het LISV, mag de boel aansturen. Dit instituut sluit de contracten tussen uvi's en bedrijven of bedrijfstakken. De benevolente dictator die hier aan het roer staat is Flip Buurmeijer, bekend als voorzitter van de parlementaire Enquêtecommissie die de uvi's zo sterk bekritiseerde. Het CTSV mag toezien op de Gordiaanse belangenverstrengeling tussen private en publieke activiteiten.

Weinigen lijken gelukkig met de huidige constellatie, ook de uvi's zelf niet. Sterker nog, een ervan stimuleert met dit themanummer het debat over de grenzen en mogelijkheden van marktwerking in de sociale zekerheid. En dat is een wereld van verschil met tien jaar geleden, toen de poortwachters van de sociale zekerheid dat debat vastberaden buiten de poort gehouden zouden hebben.

---

Copyright © 1997 - 2003 Economisch Statistische Berichten ([www.economie.nl](http://www.economie.nl))