

Wint beleid van belang?

D.J. Wolfson*

Het idee dat bevordering van de arbeidsparticipatie de eerste doelstelling van de sociale zekerheid dient te zijn, heeft consequenties voor de rechten en plichten van mensen zonder werk. Maar ook voor de huidige uitvoeringsorganisatie, waarin de sociale partners via de bedrijfsverenigingen een monopoliepositie hebben. Een meer open en concurrerend uitvoeringsbestel voor Ziektewet en WAO stuitte aanvankelijk op grote weerstanden. Met de ontvlechting van beleid en uitvoering in de sociale zekerheid lijkt het kabinet inmiddels een begaanbare weg te hebben gevonden. Onze sociaal-politieke orde krijgt een nieuw gezicht.

Participatie voorop

Zonder voldoende werkgelegenheid houden we de sociale zekerheid niet overeind, dat was de les van de WAO-crisis. Daar is inmiddels tweërlei lering uit getrokken: (1) aan de aanbodzijde van het economisch proces moet een beperking van het aantal WAO-gerechtigden vermijden dat de premiedruk werkgelegenheid vernietigt, en (2) aan de vraagzijde is een beleid gericht op zo veel mogelijk banen een noodzakelijke voorwaarde om te zorgen dat eertijds in de WAO verstopte arbeidsgeschikten ook inderdaad werk vinden, en niet alleen maar 'verhuizen' naar de WW of de Bijstand. Kortom, zowel aan de aanbod- als aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt zet het kabinet in op een verhoging van de arbeidsparticipatie. Aan de macro-aspecten van zo'n beleid – het overbekende duo loonmatiging en lastenverlichting – ga ik hier voorbij. Veel spannender is wat er gebeurt op het micro- en meso-niveau, waar participatiebevordering is herontdekt als de eerste verantwoordelijkheid – de primaire taak – van de uitvoeringsorganisatie.

De parlementaire enquête naar de uitvoering van de werknemersverzekeringen in de sociale zekerheid (commissie-Buurmeijer) heeft een politieke cultuuromslag bewerkstelligd met de herontdekking van werk als de beste vorm van sociale zekerheid, en van preventie en reïntegratie als strategie voor de uitvoeringsorganisatie. In de politieke appreciatie presenteert een uitkering inmiddels niet langer de bekroning, maar de mislukking van het uitvoeringsproces. In het rapport *Belang en beleid* heeft de WRR de consequenties getrokken uit het onderzoek van de Enquêtecommissie¹. Een op preventie en reïntegratie gerichte uitvoeringsorganisatie vraagt om sturing op afstand, in een zodanig evenwicht van verantwoordelijkheden en belangen dat alle betrokkenen endoogen aan de 'best mogelijke' inspanning worden gehouden om de participatiegraad op te voeren.

Nieuw beleid vraagt nieuwe instrumenten

Zo'n afstemming van belang en beleid vraagt om het opnieuw doordenken van het uitvoeringsproces, en het samenspel van de verschillende actoren daarin: cliënten, werkgevers, uitvoerders en overheid. Bij de cliënten gaat het om meer maatwerk om mensen aan het werk te houden of te krijgen, met heldere rechten en plichten; bij werkgevers om WAO-premies waar een prikkel tot reïntegratie van uitgaat, en bij uitvoerders om het doorbreken van hun al te comfortabele monopoliepositie. Om die drie actoren een goede voorstelling te laten maken is er behoefte aan een vaste hand van de overheid als regisseur. Ik roep dat beeld niet voor niets op: een goede regisseur speelt niet vóór, maar daagt zijn spelers uit om tot de grenzen van hun kunnen te gaan, en elkaar daarbij te inspireren. Zo máákt hij een voorstelling; spelers die het concept niet aanvaardden en voor iedere beweging een aanwijzing vragen bréken die. Van belang is dus tevens of de achterliggende doelstelling door alle hoofdrollen gedragen wordt: of iedereen zich maximaal wil inzetten voor het opnieuw waarborgen van het recht op volwaardige maatschappelijke en economische participatie van alle Neder- en medelanders. Dat recht is geleidelijk aan uitgehold door het uitslui-

* De auteur is lid van de WRR en de SER, en deeltijdhoogleraar economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is een uitgewerkte versie van een voordracht voor het seminar 'Privatisering van de sociale zekerheid', georganiseerd door de Stichting Opleiding Sociale Verzekering op 1 juni 1995. De auteur dankt C.A. Hazeu en F.A. van der Zee voor hun commentaar.

1. WRR, *Belang en Beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*, Rapporten aan de Regering nr. 45, Den Haag, Sdu-uitgeverij, 1994. Zie ook C.A. Hazeu en D.J. Wolfson, *Belang en beleid in de sociale zekerheid*, *ESB*, 8 juni 1994, blz. 524-527.

ten van mensen waar een vlekje of een kleurtje aan was².

De cliënt heeft in dit spel een dubbelrol, als individu en als burger. Erkenning van de individualiteit vraagt om meer maatwerk in de gevalsbehandeling, om onaanvaardbare verschillen in kennen en kunnen te compenseren door individueel afgestemde scholing, begeleiding en bemiddeling. Anderzijds moet de cliënt daar een herkenbare inspanningsverplichting tegenover stellen. Rechtsgelijkheid vraagt weliswaar dat de rechten (bij voorbeeld op een sociaal minimum) voor iedereen gelijk zijn, maar dat staat een afstemming van de plichten op individuele capaciteiten niet in de weg, zolang we een beleid voeren van gelijke kansen om die capaciteiten te verwerven. Als burgers mogen wij de overheid daarbij aanspreken op onze rechten, en de overheid ons op onze plichten, uit hoofde van het impliciete 'sociaal contract' dat aan de verzorgingsstaat ten grondslag ligt. Onder dit contract zijn wij allen gehouden het redelijke te doen om ons zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen³.

Zo'n nuancerende optiek vereist een organisatie die werkt met een zelfde professionaliteit en integriteit als onder privaatrechtelijke verhoudingen van personeelsfunctionarissen gevraagd wordt. Professioneel handelen verdraagt geen in regelgeving geïnstitutionaliseerd wantrouwen; het vereist een sturing op afstand, die de gevalsbehandelaar ruimte laat om evenwicht te scheppen tussen de rechten en de plichten van de cliënt. Zolang de cliënt niet door de eis van een adequate tegenprestatie 'aan de maat' gehouden wordt, en uitgedaagd om zijn werkelijke voorkeuren te openbaren, dreigt oneigenlijk gebruik. Kortom, wie een volumebeleid wil, zal toe moeten naar individuele behandelingstrajecten waarin de inspanningsverplichtingen van beide partijen tot hun recht komen.

Hoe moet die notie van een individualiserend 'sociaal contract' nu tot leven komen? Als we bovenaan de trap beginnen, heeft de uitvoerder er recht op dat de overheid bevoegdheden delegeert, anders kan hij niet uit de voeten. Daar staat dan wel weer de plicht tegenover om rekenschap te geven van zijn handelen – zowel aan vakgenoten (in interprofessionele toetsing) als aan zijn budgetgever. Vervolgens vereist het evenwicht tussen verantwoordelijkheden en belangen op meso-niveau dat werkgevers door premiedifferentiatie geremd worden in het afwentelen van hun moeilijke gevallen op de gemeenschap, en dat uitvoeringsorganisaties hun budget verdienen in onderlinge concurrentie. Bij dat alles is de overheid het moeilijkst in toom te houden. Jarenlang hebben politici hun verantwoordelijkheid voor een participatiebeleid ontlopen, om zich uiteindelijk gedwongen te zien de uitkeringen te verlagen of in tijdsduur te beperken. De overheid heeft zich de regiefunctie uit handen laten nemen, en dat heeft de voorstelling geen goed gedaan. De lakmoesproef van een participatiebeleid is dan ook of alle betrokken 'actoren' – werkgevers, werknemers én overheid – op macro-niveau de standvastigheid kunnen vinden om elkaar te houden aan het gezamenlijk spelconcept: de telkens weer beleiden prioriteit voor de werkgelegenheid.

Efficiency en legitimiteit als spanningsveld

Wie sociale zekerheid ziet als een eindstation, als een mechanisme om geld te distribueren aan mensen die geen relatie (meer) hebben met de arbeidsmarkt, kan zich beperken tot simpele regulering; leg dan maar vast wat rechten zijn en waar je ze kunt halen. Maar wie (gedeeltelijk) arbeidsgeschikten niet afschrijft, en hun relatie met de arbeidsmarkt wil openhouden, zal rekening moeten houden met wat mensen willen en kunnen. Daarbij past geen armoedeval en geen uitsluiting van minder produktieve of allochtone werknemers, maar een actieve bemiddeling. Toegegeven, zo'n activisme vraagt een hele omschakeling in het denken over rechtvaardigheid en rechtswaarborgen; denken dat in de sociale zekerheid te veel is blijven steken in het interpreteren van regels, en te weinig aan de door Beveridge en Van Rhijn beoogde wederkerige transacties is toegekomen. Is het rechtvaardig om iemand die (gedeeltelijk) arbeidsgeschikt is een inspanningsverplichting tot reïntegratie te vragen voor zijn aanspraak op sociale zekerheid? Ja. Biedt het langs die weg bestrijden van oneigenlijk gebruik betere rechtswaarborgen voor het voortbestaan van de regeling voor wie daarop is aangewezen? Ja. Zet zoiets de deur niet open voor willekeur? Nee, zolang de kosten maar – via premiedifferentiatie – gelegd worden waar ze gemaakt worden, en uitvoerders gedwongen worden rekenschap af te leggen van hun functioneren, in een concurrerend bestel. Maar leidt die concurrentie dan niet tot nare bijverschijnselen, zoals ongewenste risicoselectie? Neen, niet als de overheid die concurrentie goed 'managed', bij voorbeeld door de wet van de grote aantallen te hulp te roepen met de eis dat 'opting out'-contracten minstens 500 personen moeten omvatten, en door verhaal toe te staan van nieuwe op oude verzekeraars voor mensen die na ziekte van baan veranderen. Kortom, het is een kwestie van willen; voor wie wil is een participatiestrategie in al zijn dimensies – economisch, sociaal en ethisch – consistent en consequent te maken.

2. Zie voor de uitsluiting van minder produktieve of allochtone werknemers *Rapport van de Parlementaire Enquête-commissie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 730, nrs. 7-8 en K. van Beek, *To be hired or not to be hired, the employer decides*, proefschrift, Universiteit van Amsterdam, 1993, en K. van Beek, *We hebben liever een blanke*, in H. Scholten en S.C. de Groot, (red.), *Arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, Eburon, Delft, 1994, blz. 163-74.

3. Dit 'Leitmotiv' van de commissie-Van Rhijn, die de grondslag legde voor ons stelsel van sociale zekerheid, heeft weliswaar zijn weg gevonden in de wetgeving, maar is tot dusver nauwelijks tot uitdrukking gekomen in de uitvoering. Zie voor de nutstheoretische onderbouwing van de hier gevolgde benadering van compenserende verschillen de *Interim-nota inkomensbeleid* van het kabinet-Den Uyl (Tweede Kamer, vergaderjaar 1974-1975, 13 399, nrs. 1-2.), J. Tinbergen, *Naar de meetbaarheid van een rechtvaardige verdeling*, *De Economist*, jg. 121, 1973, blz. 106-121 en D.J. Wolfson, *Welvaart tussen recht en macht*, in KNAW, *Mededelingen Afdeling Letterkunde*, Nieuwe Reeks, Deel 57, nr. 3, Noord-Hollandsche, Amsterdam, 1994.

Belang en beleid in de praktijk

Een beleid gericht op evenwicht tussen verantwoordelijkheden en belangen legt de nadruk op gedragsvariabelen. Het individuele gedrag van uitvoerders en cliënten spreekt een stevig woordje mee in de uitvoering van de werknemersverzekeringen, vooral in de Ziektewet (ZW) en de AAW/WAO. De WW is in dit opzicht minder interessant, want bij werkloosheid speelt een niet individueel beïnvloedbare conjunctuure component⁴. Ook de AOW doet hier niet mee, want bij post-actieven hoeven we geen relatie met het participatiegedrag meer te bewaken. Op het hier besproken micro- en mesoniveau ligt de sleutel tot een verhoging van de participatiegraad bij de ZW en de AAW/WAO.

Hoever zijn we nu met de herijking van het beleid? Na de brieven van Staatssecretaris Linschoten van 30 mei en 15 juni lijkt het einde van de Ziektewet in zicht⁵. Als Linschoten zijn zin krijgt, blijft er een wettelijk vangnet voor chronisch zieken en zwangere vrouwen (om discriminatie tegen te gaan), maar wordt de ZW voor het overige vervangen door een loondoorbetalingsverplichting, waartegen de werkgever zich particulier kan verzekeren. Een op schadeverleden gebaseerde premiestelling zorgt daarbij voor een optimaal verzuimbeheer. Ook in de AAW/WAO is premiedifferentiatie in aantocht als prikkel voor de werkgevers. Maar de mogelijkheid van 'opting out' – oorspronkelijk bedoeld om de publiekrechtelijke bedrijfsverenigingen scherp te houden door de dreiging dat werkgevers contracten zouden uitbesteden aan particuliere verzekeraars – krijgt een andere en betere invulling dan velen, waaronder ik, aanvankelijk voor mogelijk hadden gehouden.

Rentedekking en omslagstelsel

Laat ik bij het begin beginnen. In juni 1994 moest de SER adviseren over de regionalisering van de uitvoering. Dat advies kwam aanvankelijk niet van de grond, omdat werknemers en werkgevers de sectorale aansturing vanuit de bedrijfsverenigingen niet wilden opgeven. Omdat daarmee alles bij het oude dreigde te blijven, probeerde een aantal kroonleden een forcing: je mag sturen wat je wil, zolang er maar concurrentie komt die premiedifferentiatie endoogen vertaalt in schadebeperking, en een einde maakt aan het afwentelen van de produktiviteitsproblematiek in de WAO. De werkgevers en het CNV gingen om, waarmee een meerderheid van de Raad de gedachte onderschreef om de monopoliepositie van de publieke uitvoerders te doorbreken. Zo ontstond de toverformule 'opting out': de mogelijkheid van concurrentie tussen bedrijfsverenigingen en particuliere verzekeraars op de sociale verzekeringsmarkt⁶. Een idee dat kort daarop zijn weg zou vinden in het regeerakkoord.

FNV en MHP bleven zich evenwel verzetten. Verbazend was daarbij dat ze hun eerste verdedigingslijn kozen in het misverstand dat 'opting out' te duur zou zijn, omdat daarbij binnen de bestaande nationale en Europese verzekeringswetgeving hoe dan ook reservevorming op basis van rentedekking vereist zou zijn. Rentedekking met reservevorming betekent dat

een verzekeraar de premies belegt in een koopsom, waarmee in het geval van arbeidsongeschiktheid de AAW/WAO-verplichting voldaan kan worden. Zo'n koopsom geeft de vereiste zekerheid, als bij privatisering de verevenende publieke 'achtervanger' wegvalt (betaald is betaald). Een rentedekkingspremie heeft bovendien als groot voordeel dat het schadeverleden zich sneller en steviger in de premiestelling zal profileren, wat het beoogde preventiebeleid ten goede komt. Nadeel is evenwel dat de werkgever in de overgangperiode, waarin nieuwe en oude gevallen naast elkaar bestaan, zowel moet vooruitbetalen (koopsommen) voor nieuwe gevallen, als achteraf moet betalen (omslagpremie) voor de oude gevallen. Die cumulatie van verplichtingen maakt deze optie duur, en leidt bovendien in macro-perspectief tot extra nationale besparingen en een opwaartse druk op de loonkosten waar niemand op zit te wachten. Die problematiek was wel onderkend in het bovengenoemde advies, en de voorstanders van 'opting out' hadden ook de contouren van een oplossing al voor ogen. Maar de gemoederen waren zo verhit, vlak voor de verkiezingen, dat een eerste uitwerking daarvan moest wachten tot een volgend SER-advies. In dat nieuwe advies van 21 april 1995 lanceerde de SER wat in het jargon 'denkmodel D' is gaan heten: een rentedekkingsmethodiek die binnen een omslagfinanciering blijft, en ons daarmee van de geschetste dilemma's verlost. Model D hanteert (1) rentedekking als berekeningsgrondslag voor een optimale premiedifferentiatie, maar (2) poolt alle premies in een centraal publiek omslagfonds, dat als 'achtervanger' fungeert. Doordat dit fonds het totaal van de risico's omspant kan het eventuele tekorten verevenen en aldus de liquiditeit en solvabiliteit van het systeem waarborgen zonder de koopsommen te beleggen, want we blijven in laatste instantie – via de pooling – in een omslagstelsel. Daardoor zijn de 'rentedekkingspremiës' beschikbaar voor de financiering van lopende gevallen. Voor zover zij daarvoor niet toereikend zijn, (3) heft het fonds nog een bescheiden aanvullende omslagpremie, maar duurder dan het huidige systeem hoeft het nooit te worden⁷. 'Denkmodel D' combineert dus financiering met een omslagstelsel met premieheffing zoals bij rentedekking.

SER voor en tegen 'opting out'

Er was dus een oplossing. Maar wilden partijen die ook? Let op, nu wordt het spannend. Bij de voorbereiding van het SER-advies van juni 1994 bleek al dat werknemers en werkgevers bestuurlijk greep probeerden te houden op de uitvoering, door zich breed

4. Die speelde tot dusver óók in de WAO, maar dat was nu juist een blijk van oneigenlijk gebruik: werklozen zijn niet (meteen) arbeidsongeschikt.

5. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 215, nrs. 1 en 2. 6. SER, *Advies nr. 94/09 inzake regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen*, d.d. 17 juni 1994, blz. 61.

7. SER, *Advies nr. 95/05 inzake kabinetsvoornemens ZW, AAW en WAO*, d.d. 21 april 1995. 'Denkmodel D' staat op bladzijde 205. Zie voor verdere details mijn toelichting in de notulen van de openbare vergadering waarin het advies werd vastgesteld.

te maken voor continuering van de sectorale aansturing door de bedrijfsverenigingen. De uiteindelijke keuze van een meerderheid om 'opting out' mogelijk te maken was nauwelijks van harte, en het oplossen van de problemen die daar bij rezen werd dan ook maar uitgesteld. Het nieuwe kabinet zag er echter wat in, en stelde een gemengde werkgroep van ambtenaren en particuliere verzekeraars in om het werk van de SER af te maken. In die werkgroep bleven de particuliere verzekeraars hardop dromen van de dure oplossing – rentedekking-met-reservevorming. Daarop zette het kabinet bekwaam de buitenspel open door het advies van de werkgroep over te nemen, en de SER op 21 april 1995 te laten concluderen dat die oplossing te duur was. In zijn brief van 30 mei merkt Linschoten fijntjes op dat de SER kennelijk "van inzicht veranderd" is, om vervolgens aan te kondigen dat hij de uitvoering en de bedrijfsverenigingen geheel wil ontvlechten.

Het kabinet ontvlecht

De uitvoering wordt geregionaliseerd in verzelfstandigde administratiekantoren, die – achter één loket – gehouden zijn nauw samen te werken met de Arbeidsvoorziening en de Gemeentelijke Sociale Diensten. De bedrijfsvereniging leeft voort als een sectorcommissie die een landelijk bestuur met een onafhankelijke voorzitter adviseert, maar verliest zijn greep op de individuele gevalsbehandeling. Over de particuliere verzekeraars wordt in deze brief niets meer vernomen; in materiële zin is de 'opting out' uit het regeerakkoord achterhaald door een nieuw feit: de goedkeuring – vorig najaar in de Eerste Kamer – van de nieuwe Organisatie Wet Sociale Verzekering (OSV). Daarmee is er ruimte gekomen voor een ontvlechtingsoperatie, die de uitvoering losmaakt van de bedrijfsvereniging, waarbij de verzelfstandigde uitvoerders concurreren om de gunst van de werkgever, en alle betrokken partijen de mogelijkheid krijgen bij derden (scholingsinstituten, of uitzendbureaus) aanvullende bemiddelingsactiviteiten in te kopen.

Partijen in de SER waren eerder dit jaar zó met zichzelf bezig dat ze niet zagen hoezeer het tij inmiddels was gekeerd. Het denken over 'opting out' ging nog uit van een eenheid tussen beleid en uitvoering, waarbij het bestuur van de bedrijfsvereniging door de dreiging van concurrentie gedwongen werd de wet naar behoren uit te (laten) voeren. Als daar tijdig – bij voorbeeld met het hiervoor beschreven 'model D' – een bruikbare invulling aan was gegeven, had de bedrijfsvereniging-oude-stijl nog een kans gehad. De inmiddels in gang gezette ontvlechting van beleid en uitvoering maakt de opting out evenwel een gepasseerd station.

Aan de grondgedachte van *Belang en beleid*, dat verantwoordelijkheden en belangen door transactiemechanismen in evenwicht gebracht moeten worden, en monopolieposities tegengegaan, is net zo goed – zo niet beter – voldaan door de ontvlechtingsoperatie. Als (1) premiedifferentiatie een feit is, (2) werkgevers kunnen kiezen welke arbodienst ze in de arm willen nemen om hun verzuim- en invalideringsschade te beperken, (3) er in alle delen van het uitvoeringsproces concurrentie komt en (4) werkgevers

en werknemers geen mogelijkheid meer hebben om de individuele gevalsbehandeling te beïnvloeden, is een op participatie gericht bestel ook zonder 'opting out' verzekerd.

Conclusie

De ontvlechtingsstrategie is een zinvolle operationalisering van het streven om de arbeidsparticipatie weer centraal te stellen in de sociale zekerheid, en van het door het kabinet onderschreven gedachtengoed uit *Belang en beleid*. Het goede nieuws is dat de werkgelegenheid als geheel wint, als de werkgevers door premiedifferentiatie en concurrerende sociale dienstverlening worden gestimuleerd om hun produktiviteitsproblemen niet af te wentelen maar op te lossen.

Er zijn ook verliezers. Om te beginnen de particuliere verzekeraars, die geen genoegen namen met het te gelde maken van datgene waar we ze voor nodig hadden – hun expertise in schadebeperking – maar ook een stevige groei van hun vermogensbeheer wilden zien. Formeel staat die invulling van 'opting out' nog overeind, maar materieel hebben ze hun kansen verkeerd ingeschat. Ernstiger zijn de verkeerde inschattingen van werknemers- en werkgeversorganisaties. Nadat de SER in juni 1994 eindelijk over zijn eigen schaduw was gestapt en althans in meerderheid een oplossingsrichting had weten te wijzen waarin de bedrijfsverenigingen nog een volwaardige rol konden blijven spelen, verloor zij in april 1995 weer helemaal de greep op de gebeurtenissen. Het verlangen naar de cosmetiek van de unanimité was zo groot dat gevlucht werd in een ongeloofwaardige 'tussenoplossing' over de Ziektewet, zonder operationalisering van het eerdere meerderheidsstandpunt. Bij zoveel onbestendigheid moest het kabinet zijn eigen verantwoordelijkheid wel nemen.

Inmiddels heeft de ontvlechting van beleid en uitvoering momentum gekregen. Daarmee is het doek gevallen voor de bedrijfsverenigingen als uitvoerders, en voor de corporatistische structuur waarin werknemers en werkgevers veertig jaar lang rechter in eigen zaak hebben gespeeld in onze sociale zekerheid. Niemand zegt dat hardop, in Den Haag, maar onze sociaal-politieke orde krijgt een nieuw gezicht; niet omdat het kabinet zo paars is, maar omdat het Oude Romeinse Rijk van de overlegeconomie bezig is in te storten. Daar is geen stutten meer aan, in onze individualiserende, internationaliserende, en daarom flexibiliserende en deregulerende maatschappij.

Voor de vakbeweging vraagt de vermindering van mogelijkheden om op centraal niveau tot zinvolle afspraken te komen om een strategische heroriëntatie om haar onverminderd belangrijke rol beter tot zijn recht te laten komen. Een tijd van deregulering en toenemende internationale beleidsconcurrentie heeft een sterke vakbeweging nodig die zich niet vastlegt in regels, instituties en bureaucratische processen, maar vrijheid van handelen houdt om tegenmacht te ontwikkelen waar dat nodig is om meer werkgelegenheid af te dwingen. Ook dat hoort bij participatiebeleid, en ook daar zal dus ruimte voor moeten komen.

D.J. Wolfson