

## De uitvoering van de sociale zekerheid

*Dik Wolfson*<sup>1</sup>

Het politieke bedrijf verstrikt zichzelf in een overproductie van beleid en een verwaarlozing van uitvoeringsvragen. Dat is onderdeel van een politieke cultuur die meent dat inzet meer indruk maakt dan resultaat, een vlucht in de symboliek die voortvloeit uit onvermogen, onmacht en onverstand. Onvermogen omdat de politieke leiding doorgaans niet wordt geselecteerd op gebleken managementkwaliteiten. Onmacht omdat politiek noch ambtelijk apparaat door de tucht van de markt wordt afgestraft voor zover men daar meer met zichzelf bezig is dan met de opgedragen taken, en omdat machtsvorming gevoelig is voor politieke chantage door belangengroepen. En onverstand van wie niet wil zien dat Boon vroeg of laat om zijn loon komt.

Er zijn evenwel tekenen dat het tij begint te keren. Financiële krapte en een televisiedemocratie op zoek naar schandalen hebben een aantal affaires opgeleverd die de Haagse mutual admiration society onder druk beginnen te zetten. Narigheden als met de RSV, de volkshuisvesting, de paspoorten en de Walrus hebben politici en ambtenaren meer bewust gemaakt van hun resultaatverantwoordelijkheid. Frappant is evenwel dat het beheer van de sociale zekerheid pas recentelijk en nog maar ten dele door dit nieuwe denken is beroerd. Hoe kán dat en hoe lang kan dat nog dóórgaan?

---

<sup>1</sup> Erasmus Universiteit Rotterdam, Voordracht gehouden op de Nederlandse arbeidsmarktdag, 27 oktober 1993.

## 1. Recent onderzoek

Buurmeijer c.s. (1993) hebben de verloedering van de uitvoering van de werknemersverzekeringen inmiddels onomwonden in de schijnwerpers gezet. Het rapport van de *Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale zekerheid* toont aan dat niemand zich verantwoordelijk voelde voor het keer op keer door de overheid en de sociale partners in de SER en in het tripartite overleg geformuleerde volumebeleid: de besturen bestuurden niet, het management gaf geen leiding, de uitvoerders richtten zich uitsluitend op het nauwgezet vaststellen van uitkeringen - en niet op hun volumetaken in preventie en reïntegratie - en de politiek keek de andere kant op. Wat opvalt is niet dat de uitvoerders een belangrijk deel van hun wettelijke opdracht twintig jaar lang hebben verwaarloosd, maar dat het beleidsverantwoordelijke management, de bestuurders en de politiek zo'n verbijsterend gebrek aan *Zivilcourage* en publiek verantwoordelijkheidsgevoel aan de dag gelegd hebben. De conclusie dat de *schuld* van dit alles bij de top moet worden gelegd, en niet bij de basis is overigens voor mijn rekening, want de Enquêtecommissie heeft de schuldvraag niet aan de orde gesteld: zij laat alleen de feiten spreken, betoont daarbij een welhaast vermoeiende evenwichtigheid, en blijkt zich terdege bewust van het feit dat je het verleden in zijn eigen maatschappelijke context moet zien, en niet door de bril van het heden. De feiten blijken evenwel onverbiddeijk.

De argeloze lezer zou verwachten dat de onderkoelde analyse van de commissie diepe indruk maakt, in het Haagse. Maar daarbij ziet hij dan wel twee valkuilen over het hoofd. De eerste is gegraven door de al genoemde eerstverantwoordelijken, die er belang bij hebben de sporen van hun beleid te wissen: door snel algemene instemming met de conclusies van de commissie te betuigen en vervolgens schielijk over de meer omstreden beleidsaanbevelingen te beginnen, hopen zij de aandacht af te leiden van het gezamenlijk gecreëerde beleidsvacuüm, en de eigen beschadiging wat aan het oog te onttrekken. Ze worden daarbij te hulp geschoten door gegeneerde omstanders die óók aan het graven zijn geslagen en daarbij de mythe hebben opgebaggerd 'dat we het toch zo gewild hebben'. Hebben we een vacuüm gewild? Er waren inderdaad grote belangen gemoeid bij de geconstateerde gang van zaken, maar *wie* hebben dat dan zo gewild? Wie zijn die *we*? Dat wordt er wijselijk niet bijgezegd. Laten we daar dan eens wat nauwkeuriger naar kijken. Dat geeft tevens zicht op de wat ondergesneeuwde schuldvraag, en die *moet* nu eenmaal worden gesteld. Niet uit weerwraak, maar om van de gemaakte fouten te kunnen leren.

Vast staat, dat de individuele uitvoerders - de keuringsarts, de arbeidsdeskundige, de afhandelende medewerker in de bedrijfsvereniging - weinig

gedaan hebben aan preventie en reïntegratie. Dat zal met werkdruk te maken gehad hebben, met het *gevoel* dat er tóch geen werk was, en met de angst voor gedonder. Of met een meer op bescherming dan op uitdaging gerichte bedrijfscultuur, zoals die meer in het bijzonder bij de GMD te bespeuren valt (Wolfson, 1992). De angst voor gedonder komt deels voort uit de administratiefrechtelijke merkwaardigheid dat de cliënt wél in hoger beroep kan gaan tegen een gevalsbeslissing, maar de bedrijfsvereniging niet. Bovendien is uit de verhoren gebleken dat het management en vooral het bestuur nooit steun gaf aan een volumebeperkend beleid. *Wilden* die uitvoerders aan de basis al die werknemers afvoeren in inactiviteit? Is het sociaal-medische inzicht dat vele uitkeringsgerechtigden emotioneel en materieel beter af zouden zijn als hun problemen niet werden gemedicaliseerd dan nooit doorgedrongen in die kring? Die conclusie gaat mij te ver; zij werden in hun handelen geconditioneerd door de leiding van hun organisaties en door de bestuurders, die het zo wel best vonden. Die het *gesundenes Volksempfinden* niet bestreden dat er geen banen zouden zijn en dat we *daarom* mensen maar zoveel mogelijk moesten laten afvloeien in de best mogelijke, en dus ook duurste regeling. Terwijl ze wisten dat ze daarmee een drogredenering ondersteunden. Want ze zaten er zelf bij als in andere gremia - zoals de Sociaal-Economische Raad - de *omgekeerde* conclusie werd bereikt: dat hoge arbeidskosten (hoge premies en een hoge wig) nu al twintig jaar de *oorzaak* zijn van het grote verlies aan werkgelegenheid. Dat inzicht is sedert de geruchtmakende studie van Den Hartog en Tjan (1974) het centrale macro-economische uitgangspunt voor het regeringsbeleid geweest, en is met het 'accord van Wassenaar' uit 1982 ook *de facto* door de sociale partners aanvaard. Maar daarom niet getreurd, in de top van de uitvoeringsorganisatie. Het is immers makkelijker buiten prisoner's dilemma's te blijven, en maar niet uit te leggen dat wat micro lekker aanvoelt, macro niet houdbaar is? Was dat een kwestie van *willen*, of van onmacht en onverstand? Als er al sprake was van 'willen' in enigerlei inhoudelijke betekenis, dan was er sprake van kwaadwilligheid, maar ook dat is te veel eer als beschrijving van de cultuur van nalatigheid en vluchtgedrag die de Enquêtecommissie heeft blootgelegd bij de leiding van het bestel.

Ook de politiek heeft kool en geit te lang gespaard. Nadat het kabinet Van Agt-Den Uyl *de facto* gevallen was op de pogingen van de bewindslieden van sociale zaken om iets aan het misbruik van de Ziektewet te doen heeft het lang geduurd voordat er voldoende moed verzameld was om weer over volumebeleid te praten, maar - alweer - was dat een kwestie van *willen*, in de zin van vrije wil? In de verhoren voor de Enquêtecommissie is verklaard dat een regering die al twintig jaar in surséance van betaling verkeert zichzelf uitlevert aan de matigingsbereidheid van de sociale partners (t.a.p., p. 195), en moeite heeft om zijn gezag te laten gelden in het toezicht op de

uitvoering van de sociale zekerheid. Niemand *wil* in een prisoner's dilemma verzeild raken; wie dat tóch overkomt en verkiest daarbij niet de held uit te hangen is misschien onmachtig of onverstandig geweest, maar voelt zich al gauw tekort gedaan door de suggestie dat hij/zij 'er om gevraagd heeft'. Kortom, politiek en sociale partners hebben zich laten vangen in het dilemma dat ze *wisten* dat het op micro-economisch niveau gevoerde beleid van de minste weerstand macro-economisch niet houdbaar was, en op den duur *moest* leiden tot afbraak van het stelsel van sociale zekerheid. Die wetenschap hebben ze 'verneint', niet uit vrije wil, maar uit 'Angst'. En Angst heeft meer te maken met een gebrék aan wil dan met willen als zodanig.

Anderzijds heeft de commissie geen aanwijzingen gevonden voor een expliciete samenzwering tussen politiek en uitvoeringsorganisatie om de WAO te gebruiken als de sociale verzekering van de gouden handdruk; dat is gewoon gebeurd, méér valt daaromtrent niet vast te stellen. *Als* er al sprake is geweest van een 'complot', dan waren daar elementen van te onderkennen in de rustige zekerheid van de rechterzijde dat de wal het schip wel moest keren, en we daarmee mooi van de verzorgingsstaat af zouden komen. De linkerzijde van het politieke spectrum is voor die dreiging gewoon op de vlucht geslagen. Zij heeft in de cruciale jaren tachtig nooit de consequentie uit de arbeidskostentheorie willen trekken dat de verzorgingsstaat alleen houdbaar is bij een stevig sanctie- en volumebeleid dat de 'goeden' van de 'kwaden' durft te scheiden.

## 2. W is nog altijd $p \times q$

Inmiddels rest ons *de facto* niet veel meer dan een ministelsel. De intellectuele schaamlap waarachter dat schuilgaat is de nieuw-klassieke visie op het economische proces, waarbij volumina snel en adequaat reageren op veranderingen in prijzen. Als waarde gelijk is aan prijs  $\times$  hoeveelheid ( $w = p \times q$ ), dan stuurt het  $p$ -tje het  $q$ -tje aan, zo heet het dan. Getransponeerd naar de arbeidsmarkt betekent dit dat volledige werkgelegenheid bereikbaar wordt geacht bij een voldoende verlaging van het reserveringsloon, onder veronachtzaming van verschillen in persoonskarakteristieken in een gesegmenteerde arbeidsmarkt, en van de potenties voor een institutionele hervorming die daar recht aan zou kunnen doen. De nieuw-klassieke visie laat zich lekker vormgeven in algemene evenwichtsmodellen, maar komt zelfs niet in de *buurt* van de maatschappelijke werkelijkheid. Daarin zien we een harde kern van langdurige werkloosheid aan de onderkant van de samenleving, bestaande uit mensen die de werkgevers 'tot geen prijs' willen hebben (Van Beek en Van Praag, 1992); en zeker niet voor een prijs die nog in de buurt

van een sociaal aanvaardbaar minimum ligt.

Het nieuw-klassieke denkschema loopt vast op verschillen in persoonskarakteristieken, die op hun beurt leiden tot verschillen in vraag- en aanbodelasticiteiten naar en van arbeid. Ook voor gelijke looncategorieën is arbeid een heterogeen goed. Niet ieder mens is even zelfredzaam, en in gelijke mate aanstuurbaar met prijsprikkels. Dat wil niet zeggen dat die prikkels niet belangrijk zijn, en dat de uitkeringshoogte niet ter discussie moet staan. Uit een oogpunt van participatiebevordering blijken vooral de kostwinnersarrangementen rampzalig, zo volgt uit een nadere analyse van de structuur van het reserveringsloon, in de *Sociale Nota 1993* van het Ministerie van sociale Zaken. Ik zeg alleen dat we behalve met het p-tje óók met het q-tje in de slag moeten, in een geïndividualiseerde gevalshandeling, die verschillen in persoonskarakteristieken nooit zal kunnen uitschakelen, maar wel gedeeltelijk kan redresseren en compenseren. We moeten ons in onze instrumentenkeuze niet ideologisch laten verblinden.

Het politieke probleem met dat q-tje is evenwel dat het scherp maken van de uitvoeringsorganisatie en de arbeidsbemiddeling als instituties die het prijsmechanisme op de arbeidsmarkt moeten aanvullen wel erg ongelegen komt; uiterekend op het moment dat de PvdA na de demise van het coördinatieperspectief in Oost Europa ook nog eens het bestuurlijk disfunctioneren van de Bijstand moet verwerken (Van der Zwan, 1993), en dat het CDA een identiteitscrisis doormaakt door de ontluistering van het middenveld in de parlementaire enquête. Geen wonder dat het 'klassieke' denken zoveel ketelmuziek kan maken.

### 3. Conclusie

Tegen deze achtergrond geef ik de volgende conclusie in overweging: *een geëmancipeerde maatschappij, waarin de traditionele doelgroepen van het sociale beleid niet meer kenbaar zijn en een activerend arbeidsmarktbeleid een geïndividualiseerde gevalshandeling in 'maatwerk' vereist, kan alleen op afstand gestuurd worden in een marktanalooq proces waarin met een taakstellend budget op resultaat wordt afgerekend (Wolfson, 1993).* Voor de Bijstand betekent dit bij voorbeeld dat gemeenten een op hun sociale profiel afgestemde vergoeding krijgen (analooq aan de PGM-bekostiging van de universiteiten), op basis waarvan zij in maatwerk eigen arrangementen kunnen maken met hun cliënten, in een op de specifieke mix van persoons- en omgevingskarakteristieken afgestemd pakket van geld, scholing en wat dies meer zij. Dat vraagt om robuust genormeerde vergoedingen voor gemeenten - gedifferentieerd van 2 tot 12 maanden uitkeringskosten, al naar

gelang de opbouw van het te bemiddelen cliëntenbestand - op basis waarvan de gemeente naar eigen inzicht reïntegratieplannen maakt met individuele cliënten. De markt voor werknemersverzekeringen wordt in deze opzet opengesteld voor concurrentie, in parallelle privatisering (Van Iperen, 1991).

Deze conclusie geldt ongeacht het *niveau* van de sociale uitkeringen. Over dat niveau kan men verschillend denken, want opvattingen over de balans tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid verschillen nu eenmaal. Maar de rechtstreekse invloed van  $p$  op  $q$  is *bewijsbaar* bescheiden, en *geen enkel serieus niveau is handhaafbaar bij de huidige uitvoeringspraktijk*.

## Literatuur

- Beek, K.W.H. van, en B.M.S. van Praag, 1992, *Kiezen uit sollicitanten*, (WRR, voorstudies en achtergronden) Den Haag
- Buurmeijer, F., c.s., vergaderjaar 1992-1993, *Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen*, Tweede Kamer, 22730, nrs. 6-10
- Hartog, H. den, en Tjan, H., 1974, Investerings, lonen, prijzen en arbeidsplaatsen; een jaargangenmodel met vaste coëfficiënten voor Nederland, *Centraal Planbureau; Occasional paper* nr. 8, Den Haag
- Iperen, J. Th. van, 1991, Naar een marktstelsel voor de sociale zekerheid, *Sociaal Maandblad Arbeid*, pp. 103-113
- Wolfson, D.J., 1992, De sociaal-economische context waarin de SVR functioneert, in Van den Berg c.s., red., *De SVr 40 jaar: einde van een tijdperk, een nieuw begin?*, Kluwer, Deventer, pp. 9-28
- , 1993, *Kerntaken: van verzorgingsstaat naar transactiestaat* (oratie Rotterdam), Wolters-Noordhoff, Groningen
- Zwan, A. van der, c.s., 1993, *Het recht op bijstand* (Rapport Onderzoekscmissie toepassing ABW), Vuga, Den Haag