

## **Dilemma's van sociale zekerheid**

*Drs. H.C.L.M. Kraak\**

---

Bespreking van: Teulings, Van der Veen en Trommel, 1997, *Dilemma's van sociale zekerheid*, VUGA Uitgeverij B.V., 335 blz.

---

Het in deze recensie besproken boek vormt de afsluiting van het zogeheten 'Project Evaluatie Stelselherziening' (PES), dat op verzoek van de Tweede Kamer na herziening van het stelsel van sociale zekerheid in 1987 is gestart. In de bespreking van de studie zullen een aantal accenten worden gelegd bij onderwerpen die voor de toekomstige ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid van belang kunnen zijn.

Volgens de studie werden in de jaren tachtig de herzieningen van het stelsel van sociale zekerheid hoofdzakelijk gedomineerd door betaalbaarheidsproblemen. Daarbij richtte de discussie zich vooral op de hoogte en duur van de uitkeringen. In de jaren negentig werd de doelstelling van beheersbaarheid van het volume in het stelsel steeds belangrijker en verschoof de discussie naar de instroom in en de uitstroom uit het stelsel. Daarmee kwam ook het handelen van werknemers, werkgevers, uitkeringsgerechtigden en uitvoerende organisaties nadrukkelijker op de voorgrond te staan. Momenteel staan beperking van de instroom door vergroting van het eigen risico van betrokkenen en verdere aanscherping van wet- en regelgeving centraal als ook bevordering van de uitstroom door een meer activerende uitvoering.

### **1. Dilemma's in de vormgeving van een stelsel**

Bij de vormgeving van een stelsel van sociale zekerheid manifesteren zich een aantal dilemma's. Volgens de auteurs kan de vormgeving van regelingen in de sociale zekerheid worden opgevat als een compromis tussen de beide polen van

---

\* De auteur is werkzaam bij de afdeling Monetair en economisch beleid van de Nederlandsche Bank. Deze boekbespreking is op persoonlijke titel geschreven.

deze dilemma's. Er worden in de studie drie dilemma's geïdentificeerd: doelmatigheid versus rechtvaardigheid, de afweging tussen responsiviteit en rechtsgelijkheid, en solidariteit versus keuzevrijheid.

In het eerste dilemma gaat inkomensherverdeling ten gunste van rechtvaardigheid onvermijdelijk ten koste van de doelmatigheid van het economische proces. Herverdeling verlaagt de prikkel om te werken en te sparen waardoor er een negatieve invloed uit gaat van herverdeling van het inkomen (via premies, belastingen en uitkeringen) op het economische proces.

De afweging tussen responsiviteit en rechtsgelijkheid heeft betrekking op de uitvoering. Sociale zekerheid vereist een wettelijk kader om willekeur van uitvoerders te voorkomen. Echter, voor een doelmatige uitvoering is het oordeel van de uitvoerders over de rechtmatigheid onontbeerlijk. Uitvoerders hebben derhalve altijd een zekere mate van discretionaire beslissruimte nodig, waardoor de rechtsgelijkheid en de controleerbaarheid van het stelsel afnemen. Het laatste dilemma is verzekeringstechnisch van aard. Zo is de solidariteitsgedachte gebaseerd op 'pooling' van risico's van grote groepen via een verplichte verzekering. Zodra mensen de keuzevrijheid krijgen om zich al dan niet te verzekeren, zullen mensen met lage risico's uit de collectieve regeling stappen. Keuzevrijheid gaat dus onvermijdelijk ten koste van solidariteit met individuen die hoge (sociale) risico's lopen.

Deze dilemma's zijn volgens de auteurs fundamenteel onoplosbaar. Naarmate een samenleving meer gewicht toekent aan de ene pool wordt men onvermijdelijk sterker met de nadelen van de andere pool geconfronteerd. De auteurs schetsen aan de hand van deze drie dilemma's een goed beeld van de veranderingen die de afgelopen tien jaar in de sociale verzekeringen hebben plaatsgevonden. Toch kunnen bij deze aanpak een aantal kritische kanttekeningen worden gemaakt. Zo denken de auteurs nogal in uitersten. Met enige stelligheid worden deze dilemma's als 100% tegenstellingen bestempeld die per definitie onoplosbaar zijn. Een keuze voor de ene zijde van het dilemma brengt onontkoombaar de andere zijde van het dilemma pregnanter naar voren. Compromissen zijn daarom onvermijdelijk en de indruk wordt gewekt dat echte verbeteringen niet mogelijk zijn. De vraag hierbij is of deze dilemma's per definitie als 100% tegenstellingen kunnen worden opgevat. Met betrekking tot het dilemma rechtvaardigheid versus doelmatigheid wordt gesteld dat herverdeling ten gunste van rechtvaardigheid altijd ten koste gaat van de doelmatigheid van het economische proces. Daarbij vormt rechtvaardigheid een moeilijk definieerbaar begrip. Wanneer rechtvaardigheid van het stelsel wordt gedefinieerd in termen van kansen op een baan kunnen maatregelen die de participatie verhogen zowel de rechtvaardigheid als de economische doelmatigheid van het stelsel verhogen. De zwart-wit-tegenstelling die ontstaat door het rechtvaardigheidsbegrip uitsluitend te betrekken op herverdeling van inkomens kan op deze wijze enigszins genuanceerd worden.

## 2. Oorzaken van overbelasting van het stelsel

Als een belangrijke oorzaak van het overbelast raken van het stelsel van sociale zekerheid noemt de studie de ontwikkelingen die zich in de afgelopen dertig jaar hebben voorgedaan op het terrein van de samenstelling van huishoudens. De gemiddelde huishoudgrootte is sterk afgenomen en het aantal alleenstaanden is evenzeer toegenomen. Deze trend van huishoudverdunding wordt vaak aangeduid met individualisering. De omvang van het huishouden blijkt een belangrijke determinant te zijn van het recht van een individu op een uitkering. Een tweede factor vormt flexibilisering van de arbeidsmarkt en de afnemende vraag naar ongeschoolde arbeid. Als derde factor noemen de auteurs het niveau van de sociale uitkeringen zelf als verklaring voor de overbelasting van het stelsel van sociale zekerheid. Tot slot ontstaat een ongunstige dynamiek: een ruimhartig stelsel van sociale zekerheid neemt de prikkel tot loonaanpassing weg. Zolang uitkeringen een redelijk alternatief bieden is er geen reden om met lagere lonen genoegen te nemen. Dit verklaart volgens de auteurs het hystereseeffect in de inactiviteit dat sinds de jaren tachtig waarneembaar is. Het is opmerkelijk dat de auteurs de oorzaken van overbelasting van het stelsel veelal buiten het stelsel zelf zoeken. Daarbij heeft de parlementaire enquête over de WAO toch aangetoond dat de organisatie en uitvoering van de sociale zekerheid te kort heeft geschoten, waardoor oneigenlijk gebruik van de WAO als uitredingsroute tot overbelasting van de betreffende regeling heeft geleid.

## 3. Herziening van het stelsel

Met de doorgevoerde herzieningen van het stelsel van sociale verzekeringen werden volgens de studie twee doelen beoogd. Ten eerste verwachtten opeenvolgende kabinetten de beheersbaarheid van het stelsel te vergroten door de toegang tot het stelsel te beperken en de uitstroom uit het stelsel te bevorderen. Naast verlaging van de uitkeringen zijn hiervoor tal van andere instrumenten gehanteerd zoals aanscherping van wet- en regelgeving, verbetering van de financiële incentivesstructuur voor uitkeringsgerechtigden, werkgevers en uitvoeringsinstanties, en bestuurlijke en organisatorische herziening van het stelsel.

Ten tweede werd beoogd het stelsel te moderniseren en aan te passen aan de gewijzigde relaties tussen burgers (individualisering) en de veranderde arbeidsmarktomstandigheden (flexibilisering). Al deze herzieningen hebben volgens de studie tot gevolg gehad dat de sociale garantie die het stelsel burgers biedt in Nederland is verminderd. Daar staat tegenover dat een deel van de afname van de sociale garantie wordt gecompenseerd door meer of minder collectieve

herverzekering via CAO's van de hiaten die in het sociale vangnet ontstaan. Verder blijkt dat de vermindering van de sociale garantie bij een grote groep uitkeringsgerechtigden in het huishouden wordt opgevangen via het inkomen van de partner. De stijging van het beroep op de bijstand is daardoor vaak geringer dan vooraf wordt voorspeld.

De auteurs identificeren drie belangrijke veranderingen die zich hebben voltrokken in het stelsel van sociale zekerheid. Ten eerste heeft de wetgever de afgelopen tien jaar getracht haar doelen explicieter te formuleren en de discretionaire ruimte in wet- en regelgeving te verkleinen. Verder heeft de wetgever getracht het eigen risico van de bij de uitvoering betrokken actoren (werknemers, werkgevers, uitvoerders en uitkeringsgerechtigden) te vergroten om zo het private belang van de actoren dichter bij het publieke belang te brengen door financiële consequenties te verbinden aan keuzes van actoren. En tot slot heeft de wetgever getracht verantwoordelijkheden te scheiden (uitvoering en toezicht) om zo belangenverstrengeling te voorkomen en de eigen verantwoordelijkheid van verschillende betrokkenen te vergroten (decentralisatie van bevoegdheden naar gemeenten).

#### 4. Privatisering van sociale zekerheid

In de afgelopen jaren is door de versoering van het uitkeringsstelsel een lappendeken ontstaan van private arrangementen om de doorgevoerde inperkingen van het stelsel van sociale verzekeringen op te vangen (bijvoorbeeld reparatie van het WAO-gat). Daarnaast is een discussie opgang gekomen om via privatisering de uitvoering van de sociale verzekeringen efficiënter te organiseren. Volgens de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid wordt de uitvoeringsorganisatie sinds lange tijd gekenmerkt door een gebrek aan duidelijke doelstellingen, vaag afgebakende verantwoordelijkheden, tegenstrijdige belangen en overlappende bevoegdheden. Inmiddels is een 'quasi-markt' tussen het landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en de uitvoeringsinstellingen (UVI's) geschapen in de hoop te komen tot een grotere beheersing en een doelmatigere uitvoering. Tot 2000 blijven de (contract)relaties met de bestaande UVI's bestaan, daarna is de markt open. Recentelijk hebben werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid (en de SER) een akkoord bereikt over privatisering van de uitvoeringsorganisaties. In de studie benaderen de auteurs het privatiseringsvraagstuk vanuit een beperkte invalshoek. Privatisering van sociale zekerheid wordt daarbij gezien als een keuze tussen een verplichte verzekering of een sociaal-zekerheidsstelsel op basis van vrijwillige verzekeringen. Hierbij blijven de te behalen efficiency-verbeteringen door privatisering van de uitvoeringsinstellingen geheel buiten beschouwing. Deze

staat los van het al dan niet verplichte karakter van de sociale verzekeringen en is nu juist gericht op bevordering van de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden.

## **5. Activering van uitkeringsgerechtigden**

De verhoging van het activerende karakter van het stelsel vormt zowel een onderdeel van een strategie tot modernisering van het stelsel als een instrument om de beheersbaarheid ervan te vergroten. Door oplegging van sancties, trajectbegeleiding van uitkeringsgerechtigden en het aanbieden van alternatieve werkgelegenheid is het activerende karakter van het stelsel de afgelopen jaren toegenomen. Het rapport stelt dat uit onderzoek is gebleken dat een doelgericht toepassen van financiële sancties de zoekactiviteiten van uitkeringsgerechtigde stimuleert. Sancties in de WW blijken verder een aanzienlijk hoger effect te hebben dan een algemene verlaging van de uitkeringen. De toename van het percentage werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten en de stabilisatie van de verhouding tussen actieven en niet-actieven wijzen volgens de auteurs in de richting van een meer activerend stelsel.

## **6. Noodzaak en aard van nieuwe herzieningen**

De studie concludeert dat met betrekking tot verdere herzieningen van het stelsel een drietal verschillende wegen open staan. Ten eerste kan het activerende karakter van het stelsel nog verder worden vergroot en de arbeidsparticipatie worden bevorderd. Zo kan een financieel draagvlak voor het stelsel worden gecreëerd waardoor een hoge sociale zekerheid in stand kan worden gehouden. Ten tweede kan minimalisering van door de staat gegarandeerde sociale zekerheid en privatisering van het boven-minimale traject een goed beheersbaar stelsel en beperkte collectieve lasten creëren. Een derde mogelijkheid is het vergroten van het selectieve karakter van het stelsel waardoor de groep uitkeringsgerechtigden wordt geminimaliseerd. De herzieningen van de afgelopen tien jaar worden door toepassing van verschillende combinaties van deze drie mogelijkheden gekenmerkt. In feite worden hier dus geen nieuwe oplossingsrichtingen aangedragen. Eventuele toekomstige herzieningen zullen waarschijnlijk ook combinaties van deze drie routes zijn. De auteurs concluderen in de studie dat vooralsnog weinig aanleiding lijkt te bestaan voor eventuele toekomstige herzieningen. Deze conclusie staat evenwel haaks op de huidige ontwikkelingen in de sociale zekerheid. Zo bestaan er vergaande plannen de uitvoeringsorganisaties te privatiseren, waarbij getracht wordt de efficiency en de reïntegra-

tie mogelijkheden van het stelsel aanzienlijk te versterken. Kortom, er is reden genoeg om de komende jaren het stelsel van sociale zekerheid verder te moderniseren en beter af te stemmen op reïntegratie en toeleiding naar de arbeidsmarkt. Daarbij is inzicht in het functioneren van het stelsel van sociale zekerheid van essentieel belang. Het boek levert daar zeker een bijdrage aan.