

Markt en dwang in de uitvoering van sociale verzekeringen

Willem Trommel

In het afgelopen decennium is een lange reeks van wijzigingen in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid gerealiseerd. Misschien wel de belangrijkste veranderingen hebben betrekking op de uitvoeringsstructuur van de werknemersverzekeringen zw, wao en ww. Centraal in dit veranderingsproces staat het streven naar marktwerking, teneinde de doelmatigheid van de beleidsuitvoering te vergroten. In de afgelopen vijf jaar zijn hiertoe verschillende stappen gezet en als alles naar wens verloopt zal de marktwerking vanaf 1 januari 2001 volledig kunnen zijn. Op die datum lopen de bestaande contracten met de huidige uitvoeringsinstellingen (Uvi's) af en kunnen de taken in beginsel ook worden uitbesteed aan nieuwkomers, waaronder bijvoorbeeld de commerciële verzekeraars. Maar zal alles wel naar wens verlopen? Zelfs vanuit een beperkt perspectief op marktwerking is het alleszins twijfelachtig of voldaan zal kunnen worden aan de theoretisch vereiste condities. Zo zal ten minste sprake moeten zijn van levendige concurrentie, accurate informatievoorziening en goede toetredingsmogelijkheden (cf Le Grand en Bartlett, 1993). Toepassing van deze vereisten op de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen wijst uit dat vooralsnog geen bevredigende marktwerking valt te verwachten (Van der Veen, 1997).

In deze bijdrage werp ik de vraag op of en in welke mate hier eigenlijk van een serieus probleem sprake is. Marktwerking in het sociaal beleid is immers geen doel op zichzelf, maar veeleer een instrument ter verwezenlijking van publieke beleidsdoelen. Komt de beoogde marktwerking niet tot stand, dan

^{*} Docent Bestuursociologie aan de Universiteit Twente. Met dank aan Lucy Kok en Romke van der Veen voor hun commentaar bij een eerdere versie van deze bijdrage.

wil dat nog niet zeggen dat de doelen die de overheid in de uitvoering van de sociale zekerheid nastreeft, niet worden behaald. Een louter technische benadering van het vraagstuk -zal aan de condities voor marktwerking kunnen worden voldaan?- schiet dan ook tekort. De veranderingen in de uitvoeringsorganisatie dienen mede te worden geanalyseerd in het licht van de beoogde overheidsdoelen, ook en misschien wel juist als deze veranderingen de belofte van marktwerking niet lijken in te lossen.

De vraag is dus welk belang wordt gediend met het streven naar marktwerking. Het antwoord op deze vraag hangt nauw samen met een hardnekkig probleem, dat het stelsel van sociale zekerheid in de jaren tachtig dreigde te ondermijnen: het gebrek aan institutionele middelen om burgers te 'activeren'. In paragraaf 1 onderzoek ik de herkomst en kenmerken van dit disciplineringsvraagstuk. Dit vraagstuk omvat meer dan alleen de doelmatigheidsaspecten van beleidsuitvoering. Zo is ook de vraag aan de orde of de doelen van het beleid kunnen worden verschoven van sociale bescherming naar activering. Het is vooral dit vraagstuk dat heeft geleid tot een groot aantal wijzigingen in de institutionele vormgeving van de uitvoeringsorganisatie, zoals ik zal laten zien in paragraaf 2. Het streven naar marktwerking vormt een van de onderdelen van dit op activering gerichte herzieningsbeleid, maar zoals ik in paragraaf 3 zal betogen, gaat het daarbij om een onderdeel met meer symbolische dan praktische waarde.

1. Het vraagstuk van de dwang

Problemen van dwanguitoefening zijn inherent aan een stelsel van sociale zekerheid. Hierna worden eerst in algemene zin de aard en ontwikkeling van deze problemen besproken. Vervolgens wordt nader ingegaan op de instituties die in de jaren zeventig en tachtig de uitvoering van de werknemersverzekeringen reguleren, alsmede op de wijze waarop zich in deze instituties problemen van dwanguitoefening manifesteren.

Van arbeidsethos naar overheidsdwang naar zelfontplooiing. Een publiek stelsel van sociale zekerheid is onhoudbaar, indien te weinig mensen in het arbeidsproces actief zijn. Dit laatste kan een gevolg zijn van slechte economische omstandigheden, maar ook van het stelsel zelf. Als regelingen te royaal of te gemakkelijk toegankelijk zijn, kan een aanzuigende werking ontstaan. En wanneer de uitkeringsgerechtigde onvoldoende wordt aangespoord tot werkhervatting, verandert het 'vangnet' in een 'hangmat' (cf Van der Veen cs, 1996). In het algemeen geldt, met andere woorden, dat het recht op een

sociale uitkering vergezeld zal moeten gaan van de plicht tot werken. De Commissie van Rhijn formuleerde dit principe van wederkerigheid destijds aldus: 'De gemeenschap, georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar burgers, op voorwaarde dat deze leden zelf al het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen¹.'

Deze voorwaarde voor één houdbaar stelsel brengt een vraagstuk van sociale dwang met zich mee. Immers, hoe kan worden gewaarborgd dat burgers daadwerkelijk 'het redelijke doen' om zich sociale zekerheid te verschaffen? Gedurende de ontwikkeling van het stelsel is op verschillende manieren met deze vraag omgesprongen. Belangrijk is in de eerste plaats de veronderstelling dat jonge burgers worden opgevoed in een arbeidsmoraal, op basis van religieuze en/of ideologische overtuigingen die in het maatschappelijk middenveld leven. De overheid kan met een beroep op dit arbeidsethos pogen de discipline van uitkeringsgerechtigden te verbeteren. Toch maakt de overheid reeds in de beginfase van de sociale zekerheid ook gebruik van een meer dwingend instrumentarium, als bijzondere omstandigheden daartoe aanzetten. Zo leidt de massawerkloosheid in de jaren dertig tot de eerste overheidsinitiatieven op het vlak van georganiseerde dwang. Werklozen worden verplicht zich maatschappelijk nuttig te maken op straffe van steunvermindering. Bekende projecten in dit verband zijn de aanleg van het Kralingse Bos en het Amsterdamse Bos. Vanaf 1939 concentreert de gedwongen werkverschaffing zich op de uitvoering van openbare, civiel-technische werken. De praktijken van de Duitse bezetter in WO-II brengen het systeem van de werkverschaffing vervolgens in diskrediet: de werkverschaffing onttaardt in 'slavenjacht'. Na de oorlog wordt het systeem echter opnieuw toegepast, nu onder de noemer van 'aanvullende werken'. In 1953 vervalt ten slotte het verplichte karakter, mede vanwege de snel teruglopende werkloosheidscijfers.

Met de groeiende voorspoed in de jaren vijftig neemt de betekenis van de aanvullende werken snel af (Maarse, 1983). In 1954 daalt het werkloosheidspercentage naar 1,1 %, om pas twintig jaar later weer significant te stijgen. In de tussenliggende periode wordt de uitoefening van dwang in de arbeidsvoorziening dan ook niet langer als zinvol beschouwd. Daarbij komt dat het ideologisch klimaat in de jaren zestig zich steeds slechter verdraagt met stringente overheidsverplichtingen. Op de vleugels van het groei-optimisme

¹ Rapport van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 maart 1943, met de opdracht de algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland, deel I, Den Haag, 1945.

ontstaat de ideologie van de persoonlijke ontplooiing, als de belangrijkste intrinsieke motivatie voor de arbeidsdeelname. Verondersteld wordt nu dat de traditionele arbeidsmoraal weliswaar door secularisering wordt bedreigd, maar dat de ontplooiingsideologie op dit punt een krachtig alternatief biedt. In de arbeidsbemiddelingsorganisatie worden werklozen dan ook bejegend als 'kansarmen', die bijvoorbeeld door een handicap of een achtergebleven opleidingsniveau in hun ontplooiing worden belemmerd. De dienstverlening vindt plaats op verzoek van de werkzoekende en is in hoge mate 'reactief' (Rigter cs, 1995).

Het groei-optimisme van de jaren zestig leidt ondertussen ook tot een aanzienlijke uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid. In 1963 wordt de Algemene Bijstandswet ingevoerd en in 1967 de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, die mede onder invloed van het ontplooiingsdenken een bijzonder royale invulling krijgt (Hoffmans, 1989)². Nog geen tien jaar later worden de consequenties van dit beleid zichtbaar. De aanhoudende recessies veroorzaken een ruw op de sociale zekerheid, een ontwikkeling die in de jaren tachtig structurele vormen zal aannemen. Tegen deze achtergrond wordt het vraagstuk van de dwang opnieuw actueel. Eind jaren zeventig, begin jaren tachtig wordt van verschillende politieke kanten gezinspeeld op de herinvoering van overheidsdwang. De liberalen wijzen op (vermeend) misbruik van de sociale voorzieningen en brengen daarmee de morele argumenten rond luiheid en arbeidsplicht terug in het debat. De sociaal-democraten zoeken daarentegen aansluiting bij het ontplooiingsdenken en menen dat met name werk-loze jongeren baat zullen hebben bij gedwongen werkverschaffing, teneinde aansluiting te behouden bij de wereld van de betaalde arbeid. Beide opvattingen leiden tot grote maatschappelijke ophef en weerstand. Op het thema van misbruik en fraude blijkt een taboe te rusten, terwijl de overige argumenten voor verplichte arbeidsinschakeling worden gehekelde als een uiting van een overdreven arbeidsethos: ontplooiing kan ook heel wel buiten de (betaalde) arbeidssfeer plaatsvinden, vooral nu de werkloosheid structureel blijkt te zijn.

Al met al ontbreekt het in de jaren tachtig ten enen male aan draagvlak voor een aanscherping van de arbeidsplicht. De gedachte dat het ruimhartige stelsel van sociale zekerheid zou kunnen leiden tot een ondermijning van de arbeidsmoraal wordt op grote schaal van de hand gewezen. Daar komt bij dat velen het nut van dwang niet inzien, gelet op de slechte werkgelegenheids situatie.

² In het bijzonder moet daarbij worden gedacht aan het feit dat in de WAO ook het 'sociale risico' wordt gedekt, een constructie die in internationaal perspectief uniek is.

Deze benadering wordt ten slotte moreel onderbouwd door de uitbreiding van het ontplooiingsdenken naar gebieden en activiteiten buiten de arbeidsfeer.

De institutionele dimensies van het vraagstuk. De veronachtzaming van sociale plichten en sociale dwang is op verschillende manieren verankerd in de instituties die in de jaren tachtig vorm geven aan het sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid. Achtereenvolgens zijn daarbij in het geding a) de relatie tussen overheid en burger, b) de relatie tussen uitvoeringsorganisatie en uitkeringsgerechtigde en c) de relatie tussen overheid en uitvoeringsorganisatie. Hierna bezien we per dimensie de kenmerken van het probleem, toegespitst op de uitvoering van de werknemersverzekeringen.

Overheid en burger. De toepassing van overheidsdwang, in de vorm van werkverschaffing, past welbeschouwd niet erg goed bij de corporatistische traditie in ons land. Het zijn dan ook bijzondere omstandigheden -crisis, wederopbouw- die het overheidsoptreden in de jaren dertig en veertig rechtvaardigen. In de reguliere uitvoering van de werknemersverzekeringen, die in de periode 1901-1930 tot stand komen, heeft de overheid veel minder mogelijkheden om dwang toe te passen. Van meet af aan wordt door de werkgevers- en werknemersorganisaties de uitvoeringsverantwoordelijkheid geclaimd. Dit leidt aanvankelijk tot veel conflicten en vertraging in de ontwikkeling van het stelsel, maar uiteindelijk wordt het principe van 'zelf-administratie' via bedrijfsverenigingen wettelijk vastgelegd in de Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV) van 1952. Dit betekent dat de overheid in dit domein weinig instrumenten heeft om de burger rechtstreeks aan te spreken op diens arbeidsplicht. In feite wordt aangenomen dat de uitoefening van overheidsdwang overbodig is, zolang de zieke en werkloze werknemers maar zijn geïntegreerd in de socialiserende verbanden van familie en zuil.

Wel is vanaf WO-II een regionaal vertakt netwerk van gewestelijke arbeidsbureaus tot ontwikkeling gebracht, onder regie van het Ministerie van Sociale Zaken. Mede onder invloed van de gunstige economische trends in de jaren vijftig en zestig ontwikkelen deze bureaus zich echter tot bureaucratistische instellingen, meer gericht op ondersteunende dienstverlening met een vrijwillig karakter dan op activerend arbeidsmarktbeleid (Rigter cs, 1995). De bureaus gaan er zondermeer van uit dat cliënten werkwilbig zijn en concentreren hun activiteiten op de registratie van werklozen en een beperkte vorm van arbeidsbemiddeling. Als de werkloosheid begin jaren tachtig massale vormen aanneemt, kan hier dan ook geen slagvaardige aanpak tegenover worden geplaatst. Het arbeidsbureau dreigt uit te groeien tot een omvangrijk registratiekantoor, waar werklozen zich louter en alleen aanmelden omdat dit nu

eenmaal een institutionele voorwaarde vormt voor het verkrijgen van een uitkering.

Overigens is het niet zo dat de noodzakelijke wederkerigheid in het stelsel aan de aandacht van de wetgever zou zijn ontsnapt. Zo wordt in de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidswetgeving wel degelijk gesproken van plichten ten aanzien van werkhervatting en werkaanvaarding. Het probleem is vooral dat deze verplichtingen in de uitvoeringspraktijk onvoldoende van 'handen en voeten' zijn voorzien. Het ontbreekt de overheid aan passende instrumenten om zo nodig dwang uit te oefenen. En evenmin heeft de burger veel vertrouwen in de rol die de overheid kan vervullen bij het verschaffen van werk.

Uitvoeringsorganisatie en cliënt. De uitoefening van dwang in de werknemersverzekeringen zou dus vooral tot ontwikkeling moeten komen in de bedrijfsverenigingen, die immers verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de sociale verzekeringen. Hier spelen echter verschillende problemen. In de eerste plaats moet worden gedacht aan de afwentelingsmechanismen die achteraf, in de jaren negentig, via verschillende onderzoeken zijn blootgelegd (cf Tweede Kamer, 1992/1993; WRR, 1994). Werkgevers- en werknemersorganisaties hadden in de jaren tachtig belang bij een relatief zachte manier van saneren, waarvan de kosten bovendien konden worden verschoven naar de anonimiteit van een collectief stelsel. In de tweede plaats speelde daarbij ook een rol dat de bedrijfsverenigingen een op uitkeringsverstrekking gerichte werkcultuur ontwikkelden. Omdat deze organisaties nimmer werden geconfronteerd met de financiële gevolgen van hun handelen, werd het snel en soepel toekennen van uitkeringen juist een teken van doelmatigheid.

Achter deze problemen gaat ten slotte een derde probleem schuil dat in retrospectief als het meest fundamentele kan worden aangemerkt: de organisaties van het maatschappelijk middenveld functioneerden in de jaren tachtig al lang niet meer als 'morele toezichhouders'. Gedurende de beginjaren van het sociale stelsel hadden de maatschappelijke organisaties nadrukkelijk vastgehouden aan hun wens tot zelf-administratie. Een publiek stelsel mocht de 'sovereiniteit in eigen kring' en dus het onderlinge zorgbetoon niet in de weg staan. De maatschappelijke organisaties meenden dat zij beter dan wie ook in staat waren het arbeidsgedrag van hun leden te controleren en aldus de rechtmatigheid van uitkeringen adequaat konden vaststellen. De bedrijfsverenigingen werden ingericht als de organisaties die uitvoering moesten geven aan deze taak en daarmee aan het recht op zelfbeheer. Maar tegen de achtergrond van secularisering en ontzuiling verloor deze ideologische grondslag snel aan betekenis en wisten de bedrijfsverenigingen zich

nauwelijks nog verbonden met de oorspronkelijke drijfveren. Als gevolg hiervan ontviel hen ook het morele gezag om burgers op hun arbeidsverplichtingen te wijzen. Burgers waren niet langer de leden van een (socialiserende) gemeenschap, maar min of meer anonieme 'uitkeringsgerechtigden' en 'cliënten' van de verzorgingsstaat.

Overheid en uitvoeringsorganisaties. Achteraf beschouwd staat de overheid in de jaren zeventig en tachtig op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarkt met lege handen. De uitoefening van directe dwang op de burger is maatschappelijk onaanvaardbaar en institutioneel onhaalbaar. Wat resteert, is de mogelijkheid de uitvoeringsorganisaties te dwingen tot dwanguitoefening. Ook op dit vlak kan echter niet veel worden uitgericht. De verhouding tot de bedrijfsverenigingen verloopt via de Sociale Verzekeringsraad (SVR), het orgaan dat verantwoordelijk is voor zowel het bestuur van de uitvoering als het toezicht op de uitvoering. De invloed op dit orgaan is evenwel beperkt. De overheid is slechts indirect vertegenwoordigd via onafhankelijke bestuursleden, die een derde van het beschikbare aantal bestuurszetels bezetten. De overige zetels worden in gelijke mate bezet door de werkgevers- en werknemersorganisaties. Uiteraard kan de overheid proberen via wetgeving de uitvoeringspraktijk te verbeteren - en dat is ze ook steeds meer gaan doen bijvoorbeeld via regelgeving gericht op scholing, sancties en passende arbeid-, maar dan nog blijft het onzeker of aan deze regels (krachtig) uitvoering wordt gegeven. Dikwijls bleek het beleid van de SVR in hoge mate te worden bepaald door de Federatie van Bedrijfsverenigingen, die niet in de eerste plaats vanuit het publieke belang opereerde (Teulings cs, 1997).

Ook hier geldt dat de institutionele vormgeving in de loop der tijd is losgeraakt van haar morele oorsprong. Het toezicht op de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking - en daarmee op de naleving van de arbeidsplicht - werd steeds vaker doorkruist door het meewegen van specifieke deelbelangen. In de jaren zeventig en tachtig groeide de SVR uit tot een orgaan waarin de zelf-administratie op het vlak van de sociale verzekeringen vooral werd beoordeeld vanuit de sociaal-economische belangen van de betrokken sociale partners. Aldus werden de moreel-ideologische motieven voor zelfbeheer en zelfcontrole langzaam maar zeker overvleugeld door economisch-strategische afwegingen. Dit heeft in de loop van de jaren tachtig geleid tot een verantwoordelijkheidvacuüm in het stelsel: de overheid liet de zorg voor een houdbaar stelsel over aan de maatschappelijke organisaties, die echter op hun beurt vanuit geheel andere zorgen naar het stelsel keken. Pas toen de overheid zich zelf eind jaren tachtig nadrukkelijk ging zien als de eindverantwoordelijke actor, werd het gebrek aan sturingsmogelijkheden jegens het uitvoeringsveld tot een wezenlijk politiek probleem gemaakt.

2. Institutionele herziening

De wijze waarop de problemen hiervoor op een drietal institutionele niveaus zijn geschetst, is ten dele het resultaat van een reconstructie achteraf. In de werkelijkheid is het besef van de vraagstukken beperkt en gefragmenteerd. Het proces van institutionele herziening is dan ook niet via een centraal 'herontwerp' vorm gegeven (cf Trommel, 1999). Terugblikkend kan worden gewezen op een lange reeks van kleine en grote beleidsveranderingen, die stapsgewijs hebben geleid tot een ingrijpende wijziging van de institutionele verhoudingen. Zoals we verderop nog zullen zien, is dit proces reeds in de jaren zeventig begonnen. In het algemeen kan worden gesteld dat de hervorming van de institutionele verhoudingen is gebaseerd op een drietal beleidsveranderingen: a) de herinrichting van uitvoeringsorganisaties, b) de herziening van relaties tussen (beleids)actoren en c) de opkomst van zogenaamd 'incentive-beleid'.

De herinrichting van uitvoeringsorganisaties. De recente veranderingen in de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen passen, achteraf beschouwd, in een institutioneel herzieningsproces dat al veel langer aan de gang is. In dit proces vindt een geleidelijke verschuiving van verantwoordelijkheden plaats op de beleidsterreinen arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Op het eerstgenoemde terrein worden werknemers en werkgevers steeds nadrukkelijker betrokken in het beleid. Een voorbeeld hiervan vormt de ontwikkeling van de arbeidsomstandigheden (ARBO)wetgeving in de jaren zeventig: deze nieuwe wet is vooral procedureel van opzet en verlangt van werkgevers- en werknemersorganisaties dat zij zelf inhoud geven aan concrete ARBO-regelingen³. Een ander voorbeeld is de tripartisering van de arbeidsvoorziening die in 1991 werd gerealiseerd. Hiermee werden de social partners mede verantwoordelijk voor adequate arbeidsbemiddeling. Deze verschuivingen zijn van grote betekenis voor de werking van het beleid: arbeidsmarktpartijen worden niet langer overwegend als beleidsobjecten beschouwd, maar ook als subjecten die mede verantwoording dragen voor de publieke zaak. Dit geldt zelfs voor de individuele werkgever. Zo wordt de werkgever via een aanscherping van de ARBO-wet in 1993 verplicht een preventie- en reïntegratiebeleid te voeren. Met andere woorden: private (beleids)activiteiten worden betrokken op publieke doelen.

Op het terrein van de sociale verzekeringen tekent zich juist een omgekeerde beweging af. De parlementaire enquête naar de uitvoeringsorganisaties in de

³ Dit in tegenstelling tot de oude veiligheidswet, waarin alle beschermende maatregelen exact en in detail door de overheid worden vastgelegd.

werknemersverzekeringen wordt vanaf 1993 gevolgd door maatregelen die uiteindelijk zullen leiden tot een ingrijpende vermindering van de verantwoordelijkheden voor werkgevers- en werknemersorganisaties. Eerst vindt een zogenaamde 'ontvlechting' plaats, waarbij de bedrijfsverenigingen worden gedwongen hun uitkeringsactiviteiten uit te besteden aan een zelfstandig administratiekantoor. Vervolgens zijn met de nieuwe Organisatiewet van 1997 de bedrijfsverenigingen opgeheven en ligt de beleidsverantwoordelijkheid bij een nieuw en onafhankelijk orgaan, het landelijk Instituut Sociale Verzekeringen, dat uitvoeringscontracten afsluit met private, verzelfstandigde administratiekantoren. Het uitvoerende agentschap is, met andere woorden, niet langer (moreel) geworteld in de organisaties van het maatschappelijk middenveld, maar opereert als een zakelijke, winstgerichte onderneming.

De herziening van relaties. In samenhang met de herinrichting van uitvoeringsorganisaties veranderen ook de relaties tussen de actoren in het veld. In de eerste plaats is sprake van een overheid die zich steeds nadrukkelijker opwerpt als de regisseur van maatschappelijke verhoudingen. Zo stelt de overheid op het terrein van de arbeidsomstandigheden en de arbeidsvoorziening de wettelijke voorwaarden vast waaronder (organisaties van) werkgevers en werknemers invulling kunnen geven aan hun beleidstaken. Voorts richt de overheidsregie zich op het arrangeren van marktrelaties, bijvoorbeeld op het terrein van de ARBO-zorg. Daarbij wordt nauwgezet omschreven aan welke criteria de dienstverlening moet voldoen en onder welke voorwaarden ze door organisaties mag worden aangeboden. In de tweede plaats gaat de overheid veel nadrukkelijker als opdrachtgever en toezichthouder optreden, bijvoorbeeld via de overdracht van publieke taken aan 'zelfstandige bestuursorganen', die vervolgens op hun prestaties worden gecontroleerd en afgerekend. Dit geldt ondermeer de toezichtsfunctie in de sociale zekerheid, die in 1994 wordt ondergebracht bij een onafhankelijk orgaan, het College van Toezicht Sociale verzekeringen. Dit College vervangt de inmiddels opgeheven Sociale Verzekeringsraad. Daarnaast is aan het Lisv de bevoegdheid verleend te functioneren als opdrachtgever met betrekking tot de uitvoering van de werknemersverzekeringen.

In de derde plaats vinden grote veranderingen plaats in de verhoudingen tussen de verschillende (beleids)actoren in het veld. In de uitvoering van de werknemersverzekeringen komen de Uvi's als concurrenten tegenover elkaar te staan. Voorts is een relatie geschapen tussen de werkgever (als opdrachtgever) en de ARBO-diensten. Arbeidsbemiddelaars komen in een concurrentieverhouding ten opzichte van elkaar te staan, waar het gaat om het verwerven van reïntegratie-opdrachten door de uitkeringsverstreckers. En op korte termijn valt nog te verwachten dat delen van de publieke arbeidsbemid-

deling kunnen worden uitbesteed aan commerciële bemiddelaars (zoals de uitzendbureaus), zodat ook hier competitieve verhoudingen ontstaan. Opmerkelijk is, tot slot, dat de overheid behalve concurrentieverhoudingen ook nieuwe samenwerkingsrelaties poogt te smeden, zoals blijkt uit de recente oprichting van de zogenaamde Centra voor Werk en Inkomen⁴.

Het gebruik van incentives en disincentives. Behalve via de herinrichting van de uitvoeringsorganisaties en de herziening van relaties tussen actoren is de uitvoering van de sociale zekerheid ook veranderd via de introductie van een groot aantal financiële prikkels. Onderscheiden kan worden tussen prikkels die gericht zijn op gedragsbeïnvloeding bij a) werkgevers, b) werknemers en cliënten en c) uitvoerders.

Werkgevers zijn in toenemende mate geconfronteerd met eigen risico's en premiedifferentiatie⁵. Het doel van deze maatregelen is de verantwoordelijkheid voor zaken als preventie en reïntegratie in de bedrijven te vergroten. Werknemers krijgen hierdoor te maken met prikkels die door werkgevers zijn ontworpen, zoals bijvoorbeeld meer vakantiedagen bij een lager ziekteverzuim. Daarnaast worden cliënten in de sociale zekerheid nadrukkelijker geconfronteerd met de dreiging van boetes en sancties, maar ook met stimulerende prikkels (zoals vergoeding van opleidingen) in het kader van zogenaamde 'individuele trajectbegeleiding'⁶. Ten slotte worden uitvoeringsorganisaties door budgetrestructies geprikkeld tot het verbeteren van de interne doelmatigheid, alsmede tot het activeren van individuele cliënten.

Verzakelijking en dwang. Overzien we het voorgaande, dan blijkt dat de uitvoeringsstructuur in de sociale zekerheid langs verschillende lijnen is veranderd. Het oogmerk van deze veranderingen is *activering*: cliënten van de sociale zekerheid worden aangespoord tot actiever arbeidsmarktgedrag, werkgevers tot actief preventie- en reïntegratiebeleid en uitvoerders tot een restrictieve en meer activerende opstelling jegens cliënten.

⁴ Hierachter gaat de zogenaamde een-loket-gedachte schuil. Goede samenwerking tussen uitkeringsverstrekkers en arbeidsbemiddelaars moet resulteren in een zo snel mogelijke terugkeer van de uitkeringsgerechtigde naar de arbeidsmarkt (Regiegroep SWI, 1997). Vooralsnog is niet erg duidelijk of en hoe dit streven zich verdraagt met het idee van meer marktwerking in de uitvoering. Op dit probleem gaan we hier niet nader in.

⁵ Hier valt ondermeer te denken aan de (gedeeltelijke) afschaffing van de Ziektewet en de daarmee samenhangende uitbreiding van de verplichting van werkgevers om loon door te betalen tijdens ziekte (Wulbz), alsmede aan de invoering van gedifferentieerde premies in de WAO (PEMBA)

⁶ Ondermeer op basis van de Wet Boeten, maatregelen en terug- en invordering in de sociale zekerheid, die sinds 1996 van kracht is.

De hier besproken herzieningen vallen op door een zekere verzakelijking. Activering wordt niet langer gerealiseerd door van overheidswege opgelegde tewerkstelling, noch door een religieus-ideologisch geïnspireerd beroep op de arbeidsmoraal. De ombouw van bedrijfsverenigingen tot zakelijk opererende uitvoeringsinstellingen, het streven naar competitie tussen uitvoerders, de toepassing van financiële prikkels jegens werkgevers, werknemers en sociale zekerheidscliënten: al deze maatregelen staan in het teken van een beleid dat erop gericht is om actoren tot gedrag te bewegen dat uit een oogpunt van publieke doelen verantwoord is. Elders is door ons betoogd dat het beleid wordt gekenmerkt door een omslag in mens- en organisatiebeelden (Van der Veen & Trommel, 1998). Niet langer wordt vanzelfsprekend aangenomen dat burgers morele regels volgen in hun omgang met arbeid en sociale zekerheid en dat (uitvoerings)organisaties werktuigelijk de sociale wetten naleven. Centraal staat thans een economisch wereldbeeld, waarin gedragsbeheersing wordt opgevat als een functie van financiële incentives en disincentives.

De term verzakelijking duidt op een afname van de traditionele morele richtlijnen in het sociaal verkeer en heeft als zodanig een veel ruimere betekenis dan de term marktwerking. Zo is het heel wel mogelijk dat relaties tussen actoren een zakelijker karakter krijgen, zonder dat daarbij sprake is van marktwerking. De uitvoerder die een client via een 'contract' aan specifieke gedragsafspraken tracht te binden, heeft vooral een zakelijke aanpak in gedachten en is niet noodzakelijk op een markt actief. Verzakelijking kan leiden tot een nieuwe, pragmatische moraal die beter geschikt is voor dwanguitoeffening in een geïndividualiseerde en gesecculariseerde omgeving. De essentie van deze moraal is, als ik het goed zie, de volledige inspectie van individu en organisatie op de publieke consequenties van het handelen. Zo is de arbeidsdeelname niet langer 'uit zichzelf' moreel juist en wenselijk, maar wordt ons voorgespiegeld dat wij onze arbeidsinspanningen simpelweg aan elkaar zijn verplicht, ter instandhouding van de publieke zaak. Voor de verdere verspreiding van deze pragmatische moraal is geen marktprikkel nodig. Het nieuwe type 'publiek-private' instituties, dat thans op grote schaal in het middenveld van de samenleving wordt gelanceerd, zal zelf de juistheid van de zakelijke benadering uitwerken en verspreiden. Ik sluit deze bijdrage af met een nadere toelichting op deze conclusie.

3. Conclusie

Het streven naar marktwerking in de uitvoering van sociale verzekeringen stuit op verschillende problemen. In de eerste plaats is sprake van een (te)

beperkt aantal aanbieders, ondermeer vanwege fusies en schaalvergroting. Thans zijn nog slechts vier Uvi's actief en lijken zich bovendien nieuwe fusies aan te dienen. Gelet op deze tendens tot oligopolisering is het van belang dat de markt in de tweede plaats veel ruimte biedt voor nieuwkomers. Ook op dit punt is de situatie niet florissant te noemen. De uitvoering van sociale zekerheid vereist voor de nieuwkomer enorme investeringen in sector- en wetenschappelijke kennis, en dat in een situatie die geen enkele zekerheid biedt ten aanzien van de verwerving van een uitvoeringscontract. In de derde plaats gaat het op deze markt om complexe contracten, waarvan de naleving moeilijk is te controleren en die bovendien voor een langere termijn worden afgesloten. Een rationeel gemotiveerde beslissing tot contract-beëindiging is in zo'n context lastig te maken.

De totstandkoming van een levendige uitvoeringsmarkt is al met al niet erg waarschijnlijk. Mijn stelling is nu dat dit gegeven van weinig betekenis is voor het disciplineringsdoel van het beleid. In de eerste plaats is het toch maar gelukt de uitvoering weg te halen bij de organisaties die direct belanghebbend zijn. Aldus is het gevaar van 'verkeerd gebruik' verminderd. In de tweede plaats zijn de nieuwe uitvoeringsorganisaties veel sterker dan de oude op een zakelijke leest geschoeid. Hiermee is een voorwaarde geschapen voor aansturing, controle en toezicht op basis van budgetmechanismen en financiële parameters. Beter dan vroeger is de overheid in staat de uitvoeringskosten te bewaken en de uitvoeringsorganisaties tot grotere doelmatigheid aan te sporen. In de derde plaats biedt de nieuwe institutionele structuur meer mogelijkheden om ook het gedrag van de individuele actoren in het stelsel te disciplineren. Via een uitgekend stelsel van financiële prikkels kunnen afzonderlijke werkgevers worden aangemoedigd te investeren in de preventie van verzuim en de terugkeer van zieke werknemers, terwijl werknemers worden aangespoord tot actief arbeidsmarktgedrag en terughoudendheid in het gebruik van sociale zekerheid.

Hoewel verzakelijking en marktwerking naar verschillende fenomenen verwijzen, valt te begrijpen dat beide begrippen nogal eens op een lijn worden geplaatst. Immers, het streven naar marktwerking veronderstelt min of meer onafhankelijke, zakelijk ingestelde uitvoeringsinstellingen. In die zin heeft het streven naar marktwerking op symbolische wijze bijgedragen aan de herziening van organisaties en de bevordering van een meer zakelijke opvatting van publieke beleidsuitvoering. De vraag is echter of deze ontwikkeling zinvol is geweest, nu het uiteindelijke doel, de introductie van marktwerking, onzeker is. Had de overheid, met andere woorden, niet net zo goed zelf de uitvoeringsverantwoordelijkheid op zich kunnen nemen en langs die weg een meer zakelijke, doelmatige en op activering gerichte uitvoerings-

praktijk kunnen ontwikkelen? Gelet op het vraagstuk van de dwanguitoefening meen ik van niet. Juist omdat de overheid op dit vlak steeds grotere problemen ondervond, diende de ontwikkeling naar verzelfstandiging en verzakelijking wel degelijk een doel.

Leerzaam in dit verband zijn enkele inzichten van Clarke en Newman (1997). In hun boek *The Managerial State* wijzen zij op het feit dat met de uitvoering van publieke taken door nieuwe, zelfstandige en zakelijk ingestelde organisaties meer betrokkenheid van private actoren bij de doelen van het publieke beleid wordt gerealiseerd. Waar de overheid aan morele zeggingskracht heeft verloren -en als disciplinerende actor minder legitiem is geworden- kan juist de verzakelijking van beleidsuitvoering bijdragen aan een herstel van de publieke toezichtsfunctie. Daartoe worden op initiatief van de overheid nieuwe 'agentschappen' in het leven geroepen waarin a) een specifieke verantwoordelijkheid voor private actoren wordt ondergebracht en b) de uitoefening van dwang op burgers in de vorm wordt gegoten van contractuele afspraken en cliëntgerichte diensverlening. Deze ontwikkelings-gang laat zich ook wel typeren als de opmars van een 'institutionele samenleving', waarin de tegenstelling tussen markt en staat wordt afgezwakt door een veelheid van publiek-private constructies (De Vries 1995; Trommel 1999). Daarbij worden steeds meer aspecten van het (individuele) gedrag getoetst op hun consequenties voor publieke doelstellingen en worden aan steeds meer (private) actoren een verantwoordelijkheid voor de publieke zaak toegerekend.

Marktwerking is geen noodzakelijke voorwaarde voor een dergelijke institutionele samenleving. Wel is belangrijk dat de overheid, als regisseur op afstand, volledig inzicht heeft in het functioneren van de bij het beleid betrokken agentschappen. Vooral wanneer organisaties naast hun publieke taken nog andere, commerciële activiteiten ondernemen -denk aan de uvi's die verzekeringen of arbo-diensten aanbieden- is transparantie bittere noodzaak (In't Veld, 1997). De overheid zal dus steeds sterkere eisen stellen aan de doorzichtigheid van het bedrijfsproces en de kwaliteit van de uitkomsten. En zo nodig zal de overheid aan deze disciplinerende inspecties sancties koppelen, die in het uiterste geval inderdaad de opheffing van bestaande organisaties behelzen en vervolgens een (aanzienlijke) investering in de oprichting van nieuwe. Maar het is al te ver gezocht om dit proces van kunstmatige af- en opbouw van uitvoeringsorganisaties te typeren en te analyseren in termen van marktwerking.

Literatuur

- Clarke, J. & J. Newman, 1997, *The Managerial State*. London
- Hoffmans, J.G.F.M., 1989, *Veranderingen in de sociale zekerheid. Op weg naar een geprivatiseerd stelsel?* Proefschrift, Leiden
- LeGrand, J. & W. Bartlett, 1993, *Quasi-markets and social policy*. London
- Maarse, J.A.M., 1983, *Uitvoering en effecten van arbeidsmarktbeleid*. Proefschrift, Enschede
- Regiegroep SWI, 1997, *Samenwerking in dynamisch perspectief*. Den Haag
- Rigter, D., E. van den Bosch, R. van der Veen, A. Hemerijck, 1995, *Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken*. Den Haag
- Teulings, C., R. van der Veen, W. Trommel, 1997, *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. Den Haag
- Trommel, W.A., 1997, *De doe-het-zelf loopbaan. Arbeid, zekerheid en solidariteit in een risicosamenleving*. Amsterdam
- Trommel, W., B. de Vroom en R. van der Veen, 1998, *Institutional change of welfare states: the Dutch case*. Paper gepresenteerd op de NOB conferentie Noordwijkerhout 12-13 november
- Trommel, W.A., 1999, Een samenleving van ontwerpers. In: Van Heffen, O., P. Maassen, A. Rip (red) *Sociale wetenschappen van ontwerppraktijk naar ontwerpmethodologie*. Enschede
- Tweede Kamer, 1992, 1993, *Parlementaire Enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (commissie Buurmeijer)*. Den Haag
- Van der Veen, R., 1997, Marktwerking en sociaal beleid. In: *Tijdschrift voor Politieke Economie* 20(2), 194-210
- Van der Veen, R., D. Bannink, R. Pierik, W. Trommel, 1996, *De toekomst van de sociale zekerheid*. Amsterdam
- Van der Veen, R., W. Trommel, 1998, *The Dutch Miracle: managed liberalisation of the Dutch welfare state*. IPPR, London
- Vries, C. de, 1995, 'De institutionele maatschappij'; in: C. de Vries, K. Schuyt (red.), *De open samenleving en haar vrienden*. Meppel
- Veld, R. in 't, 1997, *Noorderlicht: over scheiding en samenballing*. Inaugurale Rede UU. Den Haag
- WRR, 1994, *Belang en beleid: naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*. Den Haag