Rapporten aan de Regering

Belang en beleid

45

1994

Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen

Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag, 1994

Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Belang

Belang en beleid: naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. - 's-Gravenhage : Sdu Uitgeverij Plantijnstraat. - (Rapporten aan de regering, ISSN 0169-6734 ; 45)
ISBN 90-399-0721-8
Trefw.: sociale verzekeringen ; werknemers.

Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer drs. R.F.M. Lubbers
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3 564 600
Telefax 070 - 3 564 685

Uw brief

Ons kenmerk
940183/CH/mgo

Datum
24 mei 1994

Onderwerp
rapport nr. 45
Belang en beleid

Doorkiesnummer
070-3564465/67

Hierbij zenden wij u het rapport Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen. De raad heeft zelf het initiatief genomen voor dit rapport.

In dit rapport analyseert de raad de problematiek van beleidsuitvoering in de verzorgingsstaat, in het bijzonder de uitvoering van de werknemersverzekeringen in de sociale zekerheid. Daarbij houdt de raad een pleidooi om het stelsel veel sterker aan te sturen op participatiebevordering (preventie, reïntegratie, bemiddeling, scholing). Dit vergt ook een andere benadering van de cliënten.
Dit pleidooi wordt uitgewerkt in een aantal opties voor de aansturing van de uitvoering van de sociale zekerheid. Daarin wordt de verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen achtereenvolgens primair gelegd bij het bedrijfsleven, de overheid en het individu. De raad spreekt zelf geen voorkeur uit voor één van deze opties.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,

Mr. J.P.H. Donner

De secretaris,

Dr. A.P.N. Nauta

Inhoudsopgave

	Samenvatting	7
	Ten geleide	9
1.	**Inleiding**	11
1.1	**Aanleiding voor het rapport**	11
1.2	**Opbouw van het rapport**	12
2.	**Beheersbaarheid en uitvoering van beleid**	13
2.1	**Een beeld van de verzorgingsstaat**	13
2.2	**De problematiek van uitvoering en beheersbaarheid**	14
2.2.1	Gelaagde uitvoeringsstructuur	14
2.2.2	Instrumenten	16
2.2.3	Opdrachtgever-opdrachtnemer	16
2.2.4	Plural principals	18
2.3	**Rechten, open einden en beheersbaarheid**	18
2.3.1	Rechten en open-einde regelingen	18
2.3.2	Beheersingsmechanismen	19
2.3.3	Risico, risicoselectie en oneigenlijk gebruik	20
2.3.4	Legitimiteit en machtsverdeling	21
2.3.5	Verdelende rechtvaardigheid en ruilrechtvaardigheid	23
2.3.6	Rechtsbescherming	24
2.4	**Probleemstelling en terreinafbakening**	25
2.4.1	Probleemstelling	25
2.4.2	Terreinafbakening	25
2.4.3	De grenzen van het systeem	25
2.4.4	De gelaagde structuur als gegeven	26
2.4.5	Toespitsing	27
2.5	**Uitvoering en beheersbaarheid in de sociale zekerheid**	27
2.6	**Uitgangspunten en toetsingscriteria**	28
2.7	**Conclusies**	29
3.	**De sociale zekerheid: wording en verwording**	31
3.1	**Inleiding**	31
3.2	**Het stelsel van sociale zekerheid; een overzicht**	31
3.2.1	Begripsbepaling	31
3.2.2	Volksverzekeringen	33
3.2.3	Sociale voorzieningen (Bijstand)	33
3.2.4	Werknemersverzekeringen	34
3.2.5	Uitvoering	34
3.3	**De wordingsgeschiedenis in historisch, politiek en internationaal perspectief**	35
3.3.1	Bismarck als startpunt	35
3.3.2	Nederland: antithese	36
3.3.3	De politieke hoofdstromen	36
3.3.4	Beveridge	38
3.3.5	De na-oorlogse versnelling	38
3.3.6	De gevolgen van de verzuiling	39
3.3.7	De veranderde besluitvormingsconstellatie	40
3.3.8	De wordingsgeschiedenis chronologisch	41

3.4	**Inzoomen op de arbeidsongeschiktheidsregelingen; de periode tot 1976**	43
3.4.1	De Ongevallenwet en de Invaliditeitswet	43
3.4.2	De WAO	44
3.5	**De periode vanaf 1976: van de 'kroon op het werk' naar Parlementaire Enquête**	45
3.5.1	De AAW	45
3.5.2	Oorzaken van de volumegroei van de WAO/AAW	46
3.5.3	De macro-context: de Nederlandse overlegeconomie en de 'insider-outsider'-problematiek	48
3.5.4	De volumegroei in cijfers	49
3.5.5	Parlementaire Enquête	49
3.6	**Consequenties uit de Parlementaire Enquête**	50
3.6.1	De verhouding kabinet - Sociale Verzekeringsraad	50
3.6.2	De verhouding SVr - (Federatie van) bedrijfsverenigingen	51
3.6.3	De bedrijfsverenigingen	52
3.7	**Conclusies**	52
4.	**Op weg naar een betere uitvoering**	55
4.1	**Inleiding**	55
4.2	**Beheersbaarheid in de sociale zekerheid**	55
4.2.1	Participatie en werkgelegenheid	55
4.2.2	Beheersbaarheid van het uitvoeringsproces	56
4.2.3	Calculerend gedrag en individualisering	57
4.2.4	Generiek versus specifiek	57
4.2.5	Existentieel belang: endogene en exogene prikkels	58
4.2.6	Transactie en legitimiteit	59
4.3	**Optimalisering van de aansturing**	60
4.3.1	Het macro-niveau: aansturing van de uitvoeringsorganisatie	61
4.3.2	Het meso-niveau: de relatie uitvoeringsorganisatie - gevalsbehandelaar	63
4.3.3	Het micro-niveau: de relatie gevalsbehandelaar - cliënt	64
4.4	**Alternatieve uitvoeringsopties**	68
4.4.1	Verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven	68
4.4.2	Overheidsverantwoordelijkheid met gedecentraliseerde uitvoering	73
4.4.3	Individuele verantwoordelijkheid	78
5.	**Conclusies**	81
	Bijlage	85

Samenvatting

Dit rapport gaat over belang en beleid in de sociale zekerheid, in het bijzonder de werknemersverzekeringen. De politieke discussie over de sociale zekerheid heeft zich lange tijd vooral gericht op de wettelijke grondslagen en de 'polisvoorwaarden', onder verwaarlozing van de structuur van de uitvoering. Daardoor moesten belang en beleid wel uiteen gaan lopen. Een hernieuwde afstemming van verantwoordelijkheden en belangen vraagt om aandacht voor de criteria waaraan de uitvoering moet voldoen, als noodzakelijke voorwaarde voor de houdbaarheid van welk stelsel dan ook.

Vangnet èn trampoline

In de behandeling van de uitvoeringsproblematiek heeft de raad zich op het uitgangspunt gesteld dat de werknemersverzekeringen een dubbele doelstelling dienen: (1) het bevorderen van een bredere arbeidsparticipatie door preventie en reïntegratie, en (2) het waarborgen van uitkeringen voor wie daarop door ziekte, gebrek of een tekort aan werkgelegenheid is aangewezen. Uiteraard is het slagen van een participatiebeleid in sterke mate afhankelijk van het achterliggende werkgelegenheidsbeleid. Zonder voldoende werkgelegenheid blijft een participatiebeleid steken in het anders verdelen van de werkloosheid. In eerdere rapporten heeft de raad uitgesproken het streven naar een meer volledige werkgelegenheid om sociale, economische en demografische redenen wenselijk en haalbaar te achten. In dit rapport is dat aspect van het participatiebeleid niet opnieuw geproblematiseerd. Uitgaande van een streven naar een bredere arbeidsparticipatie zijn de consequenties daarvan doordacht voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen.

Gelaagde uitvoering

Gevalsbehandeling en participatiebevordering bij ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid vragen om een op de individuele situatie toegesneden respons. De uitvoering van die taak ligt in handen van professionele organisaties en professionele gevalsbehandelaars, die als regel op afstand worden aangestuurd. Hoofdstuk 2 gaat in op de algemene problematiek van uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van beleid in de hedendaagse verzorgingsstaat. Kenmerkend daarbij is de spanning die bestaat tussen doelmatigheid, doeltreffendheid en legitimiteit. Die spanning wordt versterkt doordat het traject van beleid naar uitvoering - en weer terug - in op afstand gestuurde zorgsystemen over een groot aantal schijven loopt. Die algemene problematiek wordt vervolgens toegespitst op de sociale zekerheid, in het bijzonder de uitvoering van de werknemersverzekeringen.

Wording en verwording

Hoofdstuk 3 beschrijft hoe het bestel van sociale zekerheid in de loop der tijd tot stand is gekomen, en hoe het in problemen is geraakt. Juist omdat wederkerigheidselementen uit het oog zijn verloren, krijgt dat element veel aandacht bij het formuleren van de oplossingsrichtingen.

Oplossingsrichtingen

Die oplossingsrichtingen komen aan bod in hoofdstuk 4. In dat hoofdstuk 4 wordt geen blauwdruk van een nieuw stelsel geschetst, maar een aantal mogelijkheden om verantwoordelijkheden en belangen meer consequent vorm te geven. De opties die worden uitgewerkt, gaan achtereenvolgens uit van een primaire verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven, bij de overheid, en bij het

individu. Cruciaal blijkt daarbij steeds dat verantwoordelijkheden niet worden versnipperd, en worden ondersteund door een zorgvuldige vormgeving van de belangen van de betrokkenen op ieder niveau van uitvoering.
Versnippering van verantwoordelijkheden leidt tot afwenteling van risico's. Het belang van een verantwoorde uitvoering zal door de hele uitvoeringskolom heen voelbaar moeten worden gemaakt, niet alleen door middel van financiële prikkels, maar ook door de inzet van niet-financiële instrumenten, zoals interprofessionele toetsing en bedrijfsvergelijking. Uiteindelijk gaat het in het beheer van de werknemersverzekeringen om het zodanig rijmen van verantwoordelijkheden en belangen dat alle actoren door het hele systeem heen naar vermogen bijdragen aan het waarborgen van een houdbare voorziening. Als verantwoordelijkheden zichtbaar worden gemaakt, en de betrokkenen daarop worden aangestuurd, zal ook de neiging verflauwen om de verruiming van de handelingsvrijheid die een meer op maatwerk toegesneden gevalsbehandeling vereist, weer van hogerhand dicht te regelen.
In hoofdstuk 5 worden de conclusies van dit rapport getrokken.

Ten geleide

Dit rapport van de WRR gaat over de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid, in het bijzonder de werknemersverzekeringen. Niet alleen verdient die uitvoering op zich verbetering, maar tevens zal de aansturing van het stelsel meer gericht moeten worden op participatiebevordering. Dat betekent ook dat de bejegening van cliënten zich daar meer op zal moeten richten.

De discussie over dit onderwerp is in een stroomversnelling gekomen met het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen. De Parlementaire Enquête heeft tot belangwekkende bevindingen geleid, maar nog niet tot definitieve conclusies. Wel is duidelijk dat beleidskeuzes nu onafwendbaar zijn geworden. In dit rapport, waartoe de raad zelf het initiatief heeft genomen, wordt een aantal modaliteiten uitgewerkt voor een verbeterde aansturing van de uitvoering van de sociale zekerheid. Daarbij wordt de primaire verantwoordelijkheid respectievelijk gelegd bij het bedrijfsleven, de overheid, en het individu. De raad spreekt zelf geen voorkeur uit voor één van deze modellen, maar heeft geprobeerd hun consequenties in het licht te stellen. De raad hoopt daarmee de noodzakelijke keuzes van een steviger fundament te voorzien.

Het rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof.dr. D.J. Wolfson, lid van de raad, en projectsecretaris dr. C.A. Hazeu, stafmedewerker. Voorts maakten deel uit van de projectgroep prof.dr. W. Derksen, lid van de raad, alsmede de stafmedewerkers drs. J.M. Bekkering en drs. H.C. van Latesteijn.

Bij het opstellen van het rapport zijn tal van externe deskundigen geraadpleegd. De raad is erkentelijk jegens:

* J.F. Buurmeijer, lid Tweede Kamer, voorzitter Parlementaire Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen
* G.W. Eveleens, R.A., lid bestuurscollege KPMG Klijnveld, vennoot KPMG Klijnveld Management Consultants
* drs. H.G. Fijn van Draat, secretariaat SER
* prof.mr. H. Franken, hoogleraar inleiding in de rechtswetenschap, Rijksuniversiteit Leiden
* mr. A.J. de Geus, vice-voorzitter CNV
* dr. A.C. Hemerijck, universitair docent bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
* drs. W.J. Lameris, projectleider Parlementaire Enquêtecommissie
* drs. L. Lamers, oud-directeur-generaal Sociale Zekerheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
* mr. D.B. Modderman, secretariaat SER
* S.E.A. Noorman-Den Uyl, thans lid Tweede Kamer, destijds directeur Sociale Dienst gemeente Leiden
* mr. J.J. van Rijn, oud-voorzitter raad van bestuur Nationale Nederlanden
* Th.F.B. Terhorst, voorzitter RBA-Rijnstreek, oud-directeur Sociale Dienst gemeente Den Haag
* dr. R.J. van der Veen, universitair hoofddocent Universiteit Utrecht, Centrum voor Beleid en Management
* prof.drs. G. Zalm, directeur Centraal Planbureau.

In het kader van het raadsproject dat tot dit rapport heeft geleid is verder nog empirisch materiaal verzameld over de private verzekeringsmogelijkheden van sociale risico's. Dit materiaal is gepubliceerd in een aparte voorstudie: J.M. Bekkering, *Private verzekering van sociale risico's,* WRR, Voorstudies en achtergronden nr. 84, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1994.

Inleiding

I

I.I Aanleiding voor het rapport

Het functioneren van de overheid is in toenemende mate onderwerp van onvrede. Dit heeft geleid tot een omslag in het denken over de verzorgingsstaat. Het geloof in maakbaarheid en stuurbaarheid van de samenleving is weggeëbd [1]. De overheid blijkt niet alwetend en alvermogend te zijn. Aspiraties zijn niet waargemaakt. Dat hangt samen met de snelle veranderingen om ons heen. De Nederlandse samenleving wordt geconfronteerd met groeiende, moeilijk beheersbare problemen rond werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, veiligheid, immigratie en maatschappelijke achterstand. Ook is van belang dat de samenleving steeds verder geïndividualiseerd is; doelgroepen zijn moeilijker herkenbaar geworden. Daarmee stoelt het beleid steeds meer op achterhaalde stramienen [2]. Het blijkt steeds moeilijker om beoogde doelgroepen te identificeren en te bereiken. Beleid maken wordt een steeds zwaardere opgave, ook al omdat nationale grenzen steeds verder vervagen. Dat is door burgers niet onopgemerkt gebleven. Efficiency, effectiviteit en legitimiteit van het overheidsoptreden staan ter discussie. Minder overheid is thans het parool.

Dit rapport neemt geen stelling in de politieke discussie over méér of minder overheid als zodanig. Het concentreert zich op de achterliggende gedachte dat het maatschappelijk draagvlak van de overheidszorg mede wordt bepaald door de vraag hoe overheid en burger elkaar bejegenen, en in hoeverre het beleid er daarbij in slaagt de beoogde resultaten - datgene wat de politiek zegt te willen bereiken - te laten zien. In dat licht wordt beargumenteerd dat uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van beleid mede afhangen van een ondubbelzinnige formulering van doelstellingen en verantwoordelijkheden, en van een consequente aansturing daarop.

In de volgende hoofdstukken wordt die algemene problematiek toegespitst op de sociale zekerheid, in het bijzonder de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Voor die toespitsing is goede aanleiding. Het stelsel van sociale zekerheid is in de loop der tijd veel grootschaliger geworden. De volume-ontwikkeling en betaalbaarheid van de sociale zekerheid worden steeds nauwer bepaald door economische, sociaal-demografische en sociaal-culturele factoren. Daarnaast hebben beheersings-, afstemmings- en uitvoeringsvraagstukken een autonome invloed op het systeem, en is de verhouding tussen overheid en sociale partners in discussie. Door al deze factoren is de sociale zekerheid in de loop der tijd van karakter veranderd, wat zich weerspiegelde in een verschuiving in de doelstellingen. Van het na-oorlogse vangnet in geval van nood werd het stelsel in de afgelopen kwart eeuw tot afvloeiingsmechanisme in de 'ontspannen samenleving', waarin de mogelijkheid en wenselijkheid van volledige werkgelegenheid in twijfel werd getrokken. Thans wordt de eis gesteld dat het stelsel vooral ook als trampoline naar de arbeidsmarkt werkt. In dat kader bepleit de raad dat de uitvoering van de sociale zekerheid veel sterker op participatiebevordering wordt aangestuurd. Het element van solidariteit in wederkerigheid - rechten èn plichten - waarop het stelsel van sociale zekerheid is gebaseerd, zal meer nadruk moeten krijgen.

Onvrede over de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid was voor de Tweede Kamer in 1992 aanleiding om een Parlementaire Enquête in te stel-

[1] Vgl. bijvoorbeeld R.J. in 't Veld, *De verguisde staat* (oratie EUR), Den Haag, VUGA, 1989.

[2] Vgl. bijvoorbeeld C.J.M. Schuyt, "De ontzorging van de verzorgingsstaat", *ESB*, 16 juni 1993, 78e jaargang, blz. 544-549, en D.J. Wolfson, *Kerntaken; van verzorgingsstaat naar transactiestaat* (oratie EUR), Groningen, Wolters-Noordhoff, 1993.

len. Met de uitkomst van die enquête is het debat over een betere uitvoeringsstructuur in een nieuwe fase gekomen. De raad beoogt met dit advies een bijdrage te leveren aan die discussie. Daarbij stelt hij de vraag naar de verantwoordelijkheid voorop: van wie en voor wie is de sociale zekerheid? Daarbij gaat het er niet in de eerste plaats om welke organisatie of organisaties de regelingen uitvoeren, maar vooral om de structurering van het existentiële belang: het geheel van motivaties en prikkels dat actoren verantwoordelijkheid doet voelen voor de uitvoering van hun taak. Wie draagt de financiële en andere risico's, en voelt zich daardoor inhoudelijk verantwoordelijk voor een goede uitvoering? Worden verantwoordelijkheid en belang doorvertaald in de aansturing van de uitvoeringskolom? De vormgeving van dat existentiële belang - door inzet van directe, sociale en/of financiële instrumenten - moet ertoe prikkelen dat uitvoerders en cliënten het beroep op sociale zekerheid zo beperkt mogelijk proberen te houden. Dat pleit ervoor om het verantwoordelijkheidsdomein van de verantwoordelijken zo min mogelijk op te splitsen. Verantwoordelijkheden mogen niet afgewenteld kunnen worden. Die problematiek wordt in het vervolg aangeduid als het beperken van het aantal 'systeemovergangen'.

1.2 Opbouw van het rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt eerst ingegaan op de algemene problematiek van uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van beleid in de hedendaagse verzorgingsstaat. Die verzorgingsstaat kenmerkt zich doordat doelgroepen van beleid steeds diffuser worden en calculerend gedrag een steeds grotere rol lijkt te spelen. Die algemene problematiek wordt vervolgens toegespitst op de sociale zekerheid, in het bijzonder de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Het hoofdstuk wordt besloten met een aantal criteria en randvoorwaarden die de raad zou willen stellen aan een betere uitvoeringsstructuur.

Aan de hand daarvan wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de wording en verwording van de sociale zekerheid. Ooit is het stelsel opgezet als uitdrukking van georganiseerd vertrouwen. Thans staat het onder toenemende druk, omdat (on)georganiseerd wantrouwen de boventoon lijkt te voeren. Juist omdat wederkerigheidselementen in de loop der tijd uit het oog zijn verloren, wordt bij de oplossingsrichtingen veel aandacht gevraagd voor dat element (transactie, rechten en plichten).

In hoofdstuk 4 worden de contouren geschetst van een betere uitvoering. Daarbij presenteert de raad geen blauwdruk, maar een aantal verschillende oplossingsrichtingen waarbij verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen ondubbelzinnig zijn vastgesteld en existentiële belangen overeenkomstig zijn vormgegeven. Daarbij heeft de raad tevens aandacht voor de condities en randvoorwaarden waaronder de verschillende opties zouden kunnen werken, vanuit de dubbele missie van de sociale zekerheid: participatiebevordering en uitkeringsverstrekking.

In hoofdstuk 5 tenslotte worden de conclusies van dit rapport getrokken. Daarbij heeft dit hoofdstuk aandacht voor de weerbarstige werkelijkheid waarin geen 'ideaaltypische' modellen bestaan, maar altijd een gemengde orde heerst. Verder wordt ingegaan op de noodzaak om het hier bepleite participatiebeleid niet los te zien van een complementair werkgelegenheidsbeleid.

Beheersbaarheid en uitvoering van beleid

2

2.1 Een beeld van de verzorgingsstaat

Tot in de jaren zeventig is de verzorgingsstaat min of meer ongestoord gegroeid, zowel in Nederland als in andere Westerse landen. Een gebruikelijke maatstaf daarvoor is de collectieve uitgavenquote: het percentage dat de publieke uitgaven (incl. sociale verzekeringen) uitmaken van het nationaal inkomen. Die quote is sinds 1950 meer dan verdubbeld, van ruim 30 procent tot bijna 67 procent in 1980 (tabel 2.1, regel F). Vanaf 1983 is een lichte daling opgetreden. Tabel 2.1 laat ook zien waar die groei zich met name heeft voorgedaan. Ze wordt vrijwel geheel verklaard door de expansie van verzorgingstaken van de overheid en door de groei van de inkomensoverdrachten (categorieën b en c). Alleen in het laatste decennium eist ook het oplopen van de staatsschuld zijn tol, in de vorm van een hogere rentelastquote (categorie d). De traditionele collectieve voorzieningen (categorie a) laten een stabilisatie zien over de periode als geheel, en zelfs een daling over het laatste decennium.

In het licht van de bovenstaande ontwikkelingen staat het overheidsbeleid al vanaf 1975 in het licht van het terugdringen van de publieke sector. In dat jaar introduceerde de toenmalige minister van Financiën, Duisenberg, de zogenaamde 1-procent-norm, die inhield dat de groei van de collectieve uitgavenquote moest worden teruggebracht van 1,75 procent van het nationaal inkomen per jaar tot 1 procent. In de loop der jaren volgen operaties als heroverwegingen, privatisering, verzelfstandiging, deregulering, decentralisatie, kerntaken, enzovoort. Dat heeft er inmiddels toe geleid dat het aandeel van de collectieve sector is teruggebracht tot 62 procent van het nationaal inkomen. De vraag is of het hier een tijdelijke reactie betreft op een ontwikkeling die te ver en te snel is gegaan, of dat de huidige trend zal doorzetten. Er is goede reden de laatste veronderstelling als uitgangspunt te kiezen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de algemene problematiek van uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van beleid.

Binnen die algemene problematiek zijn er twee bijzondere invalshoeken die richtinggevend zijn voor de nadere uitwerking. Een eerste belangrijke inperking van de probleemstelling is dat het met name gaat over de beleidsuitvoering die in een gelaagde structuur tot stand komt. Veel uitvoering wordt daardoor gekenmerkt: het traject van beleid maken naar de uitvoering loopt als regel over een groot aantal schijven. Daar komt nog bij dat - bedoeld of onbedoeld - neveninvloeden in dat traject mede de aansturing en daarmee de uitkomsten kunnen beïnvloeden. Bij dat soort invloeden gaat het bijvoorbeeld om de rol die sociale partners spelen in de uitvoering van de sociale zekerheid, de rol van professionals in zorgsystemen (zoals artsen in de gezondheidszorg, of onderwijzers in het onderwijssysteem), maar ook om de invloed van pressiegroepen van belanghebbenden op het beleid.
In paragraaf 2.3 vindt een tweede inperking van het probleemveld plaats, namelijk tot de zorgsectoren. Die worden gekenmerkt door het rechten-karakter van de voorzieningen, leidend tot de 'open einde'-problematiek. Dat gegeven compliceert de beheersbaarheid van dergelijke regelingen.

Gegeven die achtergrond wordt in paragraaf 2.4 de probleemstelling van dit rapport gedefinieerd. In paragraaf 2.5 wordt de algemene problematiek toegespitst op de sociale zekerheid, in het bijzonder de uitvoering van de werknemersverzekeringen tegen de risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid en

werkloosheid. In paragraaf 2.6 wordt een aantal randvoorwaarden en criteria geformuleerd die de raad wil stellen aan een betere uitvoeringsstructuur. In paragraaf 2.7 zijn de conclusies van dit hoofdstuk samengevat.

Tabel 2.1 **Samenstelling collectieve uitgaven; beleidsmatige clusters; in procenten NNI[1]**

	1950	1960	1970	1980	1990
A. Categorie a					
- defensie	5,0	4,3	3,6	3,4	2,9
- openbaar bestuur	6,0	6,8	8,1	10,2	9,2
- infrastructuur	2,7	2,8	3,1	2,2	1,5
Subtotaal categorie a	13,7	13,9	14,8	15,8	13,6
B. Categorie b					
- zorg	2,1	2,7	5,1	8,0	8,6
- onderwijs	2,8	4,6	6,3	7,0	5,1
- subsidies	1,8	1,4	1,1	3,0	3,7
Subtotaal categorie b	6,7	8,7	12,5	18,0	17,5
C. Categorie c					
- arbeidsongeschiktheid	2,0	1,9	3,8	7,4	6,5
- werkloosheid		0,3	0,7	1,8	2,5
- bijstand/overdrachten gezinnen	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5
- NWOD[2]/AOW/AWW/VUT	0,9	3,4	5,4	7,2	6,7
- AKW/studiebeurzen	1,8	1,9	2,5	2,5	2,3
Subtotaal categorie c	6,0	8,8	13,7	20,5	19,5
D. Categorie d					
- overdrachten buitenland	1,4	1,4	1,1	1,7	1,9
- rentelasten (netto)	2,9	2,7	2,3	2,5	5,0
Subtotaal categorie d	4,3	4,1	3,4	4,2	6,9
E. Collectieve uitgaven (netto) [3]	30,7	35,4	44,4	58,5	57,5
F. Collectieve uitgaven (bruto)	—	36,2	49,0	66,9	66,3

Bron: Studiegroep Begrotingsruimte, 1993, en Nationale Rekeningen.

[1] Exclusief revisie Nationale Rekeningen

[2] NWOD: Noodwet ouden van dagen

[3] Een aantal posten is gesaldeerd met niet-belastingontvangsten. Verder blijven kredieten en debudgetteringen buiten beschouwing en is een aantal beleidsmatige correcties aangebracht, conform de methodiek van de Studiegroep Begrotingsruimte. De cijfers in regel A-E zijn op transactiebasis; regel F is op kasbasis.

2.2 De problematiek van uitvoering en beheersbaarheid

2.2.1 Gelaagde uitvoeringsstructuur

Er zijn vele modaliteiten van uitvoering van overheidsbeleid. Soms is het traject tussen de overheid, als centrale verantwoordelijke voor het beleid, en de uitvoerende instantie kort. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving, die plaatsvindt door een direct onder de verantwoordelijkheid van de minister vallende dienst. Soms is de uitvoeringskolom langer, bijvoorbeeld doordat een lagere overheid wordt ingeschakeld, zoals bijvoorbeeld bij de uitvoering van de Algemene Bijstandswet door de gemeenten. In andere gevallen waarborgt de wetgever de voorziening, maar laat de uitvoering over aan - buiten de overheid gelegen - intermediaire organisaties. Dat is bijvoorbeeld het geval in sectoren als sociale verzekeringen, onderwijs, gezondheidszorg en andere zorgarrangementen. Daar ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij sociale verzekeringsorganen, scholen, universiteiten, ziekenhuizen, besturen voor de arbeidsvoorziening, en dergelijke.

De gelaagde structuur waarin het beleid in de verzorgingsstaat tot uitvoering komt, representeert geen hiërarchische bevelshuishouding, maar een netwerkstructuur waarin zowel *top-down* als *bottom-up* initiatiefruimte bestaat [1]. De uitvoerende echelons hebben altijd een zekere mate van beleidsvrijheid om hun taken vorm te geven. Anderzijds hebben zij de verantwoordelijkheid terug te koppelen naar hun opdrachtgever(s), als de resultaten uitwijzen dat de regels anders of beter zouden kunnen. Het rapport geeft daarmee ook aanknopingspunten ten aanzien van de mogelijkheden om ingesleten verhoudingen tussen staat en maatschappelijk middenveld nieuw elan te geven. Dat vergt een analyse die de oorzaken van uitvoeringsproblemen zowel bij de overheid zoekt als bij het gedrag van uitvoerende organisaties en cliënten. De overheid streeft soms onduidelijke of tegenstrijdige doelstellingen na, ze heeft niet altijd een helder of juist beeld van de samenleving en de problemen die ze daarin wil aanvatten, heeft weinig belangstelling voor de uitvoering en uitvoerbaarheid van beleid [2] en houdt onvoldoende rekening met calculerende organisaties en calculerende burgers die regelingen naar hun hand zetten. Maar ook als de doelen van de overheid helder zijn, kunnen er in het uitvoeringstraject andere doelen tussen schuiven.

Uitvoerende organisaties hebben hun eigen cultuur en autonomie. Ze proberen hun vrijheidsgraden te maximaliseren en worden liever niet op hun output afgerekend. Bovendien hebben ook zij een intern gelaagde structuur waarin op verschillende niveaus medebepaald wordt wat de uiteindelijke beleidsuitkomsten zijn. Tenslotte de cliënten, die op hun beurt als geëmancipeerde burgers reageren op de aansturing van het intermediaire systeem en op de wijze waarop de overheid hen bejegent.

In het vervolg van de probleembeschrijving in deze paragraaf gaat het met name over de problematiek die samenhangt met het al dan niet noodzakelijk betrekken van derden in de uitvoering. Het betreft dan een gelaagde uitvoeringsstructuur. In zo'n gelaagde structuur kan de verhouding tussen overheid - in haar waarborgende functie - en uitvoerende organisatie getypeerd worden als een *opdrachtgever-opdrachtnemer relatie* [3]. De publieke opdrachtgever wil - veelal op impuls van burgers, partijen, pressiegroepen, pers en publieke opinie - bepaalde zorgarrangementen waarborgen en voteert daarvoor middelen. De uitvoering wordt overgelaten of opgedragen aan professionele organisaties. Want er is keuringsgeneeskundige expertise nodig om te bepalen of iemand in aanmerking moet komen voor een uitkering, pedagogische expertise om kennis en leerattitude over te dragen en op basis daarvan te selecteren, medische en zorgexpertise om gezondheidsproblemen te cureren of althans draaglijk te maken, arbeidskundige en bemiddelingsvaardigheid om iemand te (re)integreren in het arbeidsbestel. Kortom, in de verzorgingsstaat treedt de overheid de burger als regel niet rechtstreeks tegemoet, maar zij waarborgt arrangementen, rechten en voorzieningen. Voor de uitvoering daarvan is professionele expertise nodig. Die is per specifiek arrangement gebundeld en georganiseerd in zelfstandige, functioneel danwel territoriaal gedecentraliseerde organisaties. Deze organisaties hebben twee taken. In de eerste plaats moeten zij een poortwachterfunctie vervullen: aan hen is opgedragen uit te maken of burgers terecht aanspraken kunnen maken op voor-

[1] Vgl. C.A. Hazeu, "De organisatie van het onderzoekbestel; beleidsvoering en besluitvorming in een gelaagd systeem", *Beleid & Maatschappij*, 1986, 13e jaargang, nr. 4, blz. 197-203, en C.A. Hazeu, *Systeem en gedrag in het wetenschappelijk onderzoek (Een model voor toedeling van taken en verantwoordelijkheden in een multi-niveau-systeem, toegepast op het universitaire onderzoek)*, Den Haag, VUGA, 1989, alsmede R.W. Rowbottom en D. Billis, *Organisational design. The work-levels approach*, Aldershot, Gower, 1987.

[2] Vgl. bijvoorbeeld C.A. Hazeu, "Van smalle marges naar malle charges. Over de symbolisering van het overheidsbeleid", *Beleid & Maatschappij*, 1983, 10e jaargang, nr. 3, blz. 65-75 en 86.

[3] In de literatuur wordt deze relatie aangeduid met: *principal - agent*. In een bijlage bij dit rapport is aangegeven wat de principal-agent benadering als theoretische invalshoek te bieden heeft.

zieningen. In de tweede plaats is hun expertise nodig ter waarborging van de intrinsieke kwaliteit van de voorziening.
Vanuit de rijksoverheid gezien kan ook een lagere overheid, zoals een gemeente, een provincie of een waterschap, als een zelfstandige organisatie worden gezien die voor haar een taak uitvoert - denk bijvoorbeeld aan de uitvoering van de Bijstandswet. Dat kan ook hier leiden tot een problematiek van meerdere opdrachtgevers ('plural principals') doordat gemeenten eigen bestuursorganen kennen, die als regel geen mechanisch medebewind uitoefenen. Juist een zekere mate van beleidsvrijheid voor het uitvoerende orgaan is inherent aan de figuur van medebewind.

2.2.2 Instrumenten

Om haar doelstellingen te bereiken zet de overheid drie groepen van instrumenten in: directe regulering, financiële aansturing, en overleg en overreding. *Directe regulering* is een eenzijdige relatie, waarin de ene actor de andere zijn wil oplegt, in de publiekrechtelijke sfeer bij voorbeeld door middel van een wet. *Financiële aansturing* is een tweezijdig mechanisme waarbij met sancties afdwingbare prestaties en contraprestaties worden uitgewisseld. *Overleg en overreding* - sociale regulering, in sommige gevallen leidend tot convenanten en bestuursafspraken met betrokkenen - is eveneens tweezijdig, maar hierbij zijn resultaten niet in rechte afdwingbaar. Er is hooguit sprake van 'sociale dwang' [4]. Tegen de achtergrond van hun gemeenschappelijk kenmerk van wederkerigheid spreken we bij financiële aansturing en overleg en overreding van *transactie-instrumenten*.

In het overheidsbeleid wordt in wisselende mate gebruik gemaakt van deze instrumenten. Het bestuur bedient zich bijvoorbeeld van (1) politiek bepaalde, min of meer gelegitimeerde dwang in regelgeving en belastingheffing volgens het omslag- of draagkrachtbeginsel, van (2) financiële aansturing bij belastingheffing volgens het equivalentie- of profijtbeginsel, en van (3) overreding in zijn voorlichtingsbeleid.

2.2.3 Opdrachtgever-opdrachtnemer

Vertrekpunt van dit rapport is de hier boven aangeduide gelaagde structuur, enerzijds omdat die de bestuurlijke werkelijkheid het best beschrijft, anderzijds omdat zich niet laat inzien hoe de complexe structuur van het handelen op basis van professionele expertise zich rechtstreeks vanuit de centrale overheid zou laten sturen. Gegeven deze constellatie is vervolgens de vraag welke aansturingsmogelijkheden er zijn voor de overheid, als waarborgende opdrachtgever, van de uitvoeringskolom - de opdrachtnemers.

In de mogelijke verdeling van bevoegdheden tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer zijn twee uiterste polen te onderscheiden. Bij de ene uiterste pool laat de opdrachtgever de opdrachtnemer alle vrijheid, met als mogelijk gevolg dat de opdrachtnemer zich weinig gelegen zal laten liggen aan de doeleinden van zijn opdrachtgever en zijn eigen interpretatie van wat goed en nodig is als leidraad neemt. In analytische termen is er dan sprake van een weinig gespecificeerd 'contract' (in abstracte zin). Het andere uiterste - dat vooral voorkomt als de output niet goed valt vast te stellen - is een 'contract' vol specificaties en controlemechanismen, met als nadelen hoge transactiekosten (de kosten van het maken en controleren van afspraken tussen de partijen, in welke vorm dan ook), en een sub-optimaal gebruik van de expertise van professionals, door hen onvoldoende initiatiefruimte en bij delegatie passend vertrouwen te gunnen.

4] Zie WRR, *Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*, Rapporten aan de Regering nr. 41, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1992.

Hierboven staat contract tussen aanhalingstekens. Daarmee is aangegeven dat het om een abstracte notie gaat; zij kan worden vormgegeven in een 'echt' - juridisch - contract, maar dat is (nog) niet algemeen gebruikelijk bij de voortbrenging van overheidsvoorzieningen. Verder wordt met de contract-notie aangegeven dat er twee partijen in het geding zijn; een vrager (opdrachtgever) en een aanbieder (opdrachtnemer).

De essentie van de contract-notie is gelegen in het besef dat organisaties die beleid uitvoeren in de verzorgingsstaat niet slechts passief opdrachten en budgetten ontvangen, maar zelf ook iets in de aanbieding hebben: expertise, ervaring, informatie, mogelijkheden voor gevalsbehandeling, en macht. Kortom, de opdrachtnemer is een agerende, actieve partij. Daar heeft de opdrachtgever nadeel van ("hoe beheers ik hem; hoe zorg ik ervoor dat hij doet wat mij voor ogen staat") en voordeel van ("ik sta onder maatschappelijke druk om een bepaald arrangement tot stand te brengen, maar ik weet niet precies wat ik wil en hoe dat moet, en bovendien kan ik het niet zelf; laat de opdrachtnemer mijn probleem maar oplossen").
Als zelfstandig opererende actor met eigen doelstellingen kan de opdrachtnemer zich meer of minder aan de opdrachtgever gelegen laten liggen, afhankelijk van de beheersingsmechanismen (de prikkels) die uit het contract voortvloeien. Vraag is welke contractspecificaties er mogelijk zijn en welke contracten een variëteit aan omstandigheden de baas kunnen in een maatschappij die voortdurend in beweging is. Dat vraagt om flexibele besturingsconcepten. De specificatie van het contract is daarmee een optimaliseringsprobleem. 'Beheersing' en 'beheersbaarheid' zijn dan ook veel subtielere begrippen dan de 'bezuinigbaarheid' waarmee zij soms worden vereenzelvigd. Het gaat hier om het vermogen om een proces volgens zijn - mogelijk wisselende - doelstellingen te laten verlopen.
Essentieel is tenslotte dat de opdrachtnemer, behalve door de overheid die in de verzorgingsstaat altijd als wetgever in het geding is, zich (ook) kan laten leiden door andere actoren die in zijn omgeving aanwezig zijn (bijv. sociale partners, de Landelijke Specialisten Vereniging of de KNMG). Spelen die andere actoren een belangrijke rol, dan spreken we van ***'plural principals'****, en wordt het beheersingsprobleem nog een slag moeilijker.*

Wanneer we spreken over opdrachtgever versus opdrachtnemer, of principaal versus agent, betekent dat niet dat de ene actor per definitie 'boven' de ander is geplaatst. In de praktijk gaat het steeds om twee zelfstandige entiteiten: actor versus actor. Er zijn voorbeelden denkbaar - met name in de overheidssector - waar de doeleinden van de opdrachtgever door de opdrachtnemer zijn opgedrongen. De opdrachtgever-opdrachtnemer benadering is dus een analytische invalshoek. De analyse is er daarbij op gericht de aard van de uitvoeringsproblematiek van overheidsbeleid te verhelderen. In beginsel kunnen met behulp van deze invalshoek verschillende bestuurspraktijken (functionele decentralisatie, territoriale decentralisatie, verzelfstandiging, agencyvorming, etc.) geanalyseerd worden. Het is dus geen historische benadering. In sommige gevallen - waterschappen, delen van onderwijs en gezondheidszorg - was de uitvoeringsinstitutie er al, voordat de (moderne) overheid er kwam. Ook duidt de gehanteerde terminologie niet op een naïef geloof in een eenhoofdige, uit één mond sprekende overheid. Niet alleen spelen ook externe actoren een rol, maar ook de overheid zelf is geen eenheidspartij. Overheidsbeleid komt veelal in een osmose tot stand en is de resultante van vaak amorfe en moeilijk te ontwarren politieke en bestuurlijke processen. In dat complex hebben maar weinigen de oorspronkelijke doelstellingen van een regeling nog duidelijk voor ogen. Het is de boom die hoe langer hoe dikker wordt. Gaandeweg wordt een eenmaal ingevoerde regeling geamendeerd, in de uitvoeringspraktijk nader gespecificeerd en worden oorspronkelijke doelstellingen stilzwijgend aangevuld met of vervangen door andere.

Dat neemt allemaal niet weg dat als een regeling niet (meer) naar tevredenheid functioneert, er altijd een formeel verantwoordelijke (minister, kabinet, college van B&W, wethouder) is die aangesproken kan worden op waarborging, aansturing en bijsturing. In die zin is er altijd een publieke opdrachtgever: een actor die bevoegd is een niet langer bevredigend contract te veranderen, de 'change agent'. Er is, kortom, een adres waaraan dit rapport gericht kan worden. Daarbij doet het er niet toe of die opdrachtgever (mede-)oorzaak is van de onvrede over de uitvoering van het beleid. Juist vanwege het hiervoor beschreven complexe proces waarin beleid tot stand komt, is het altijd nodig helder vast te stellen: 1) welke resultaten er worden nagestreefd (wat is de doelstelling?), 2) wie over welke bevoegdheden beschikt om die doelstelling in te vullen en die resultaten af te dwingen, 3) welke informatiestromen daarbij horen, en 4) of de beheersing daarop toegesneden is.

Uitgangspunt in dit rapport is dat de beheersbaarheidsproblematiek zich afspeelt binnen de verzorgingsstaat, waarmee in engere zin gedoeld wordt op het geheel van voorzieningen dat bij of krachtens de wet in stand wordt gehouden, maar waarbij in ruimer verband ook rekening gehouden moet worden met de wisselwerking tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verzorgingsarrangementen. Daarnaast - daar waar het gaat om boven- of buitenwettelijke voorzieningen - kan men spreken van een verzorgingsmaatschappij, waarin men het primaat van de politiek desgewenst kan relativeren. Zolang de staat evenwel voorzieningen waarborgt, is de overheid niet als opdrachtgever weg te denken.

2.2.4 Plural principals

Tegen deze achtergrond kunnen we ook de problematiek van 'plural principals' plaatsen als een problematiek van meervoudige bevoegdheden en drijfveren. Het is een problematiek die zich in meerdere hoedanigheden voordoet. In de eerste plaats als er behalve de opdrachtgever en de opdrachtnemer nog een derde partij een hoofdrol speelt bij de vormgeving en uitvoering van het beleid (meerdere kapiteins op het schip). De rol van de sociale partners in de sociale zekerheid is daar het meest pregnante voorbeeld van. In deze sector bestaat de problematiek er juist uit dat de partners zich ook in een opdrachtgeversrol denken, en daarvoor een maatschappelijk draagvlak weten te vinden. Overheid en sociale partners houden elkaar daardoor gevangen in een relatie van wederzijdse afhankelijkheid. Voor uitvoeringsorganen betekent dit dat zij meerdere opdrachtgevers hebben, en voor de beheersingsproblematiek dat er mogelijk strijdige belangen in het geding zijn in de uitvoeringspraktijk. Uiteraard moet bij de vormgeving van 'contracten' ook met dergelijke belangenconstellaties, en de daaruit voortvloeiende invloeden en nevensturing, rekening worden gehouden.

Er is ook sprake van 'plural principals' als de uitvoerende professional een beroepsloyaliteit heeft aan een hoog principe: denk aan de 'eed van Hippokrates' die artsen afleggen, of het zoeken naar wetenschappelijke waarheid die onderzoekers drijft. Het zijn stuk voor stuk randvoorwaarden waar beleidmakers in deze sectoren rekening mee hebben te houden.

2.3 Rechten, open einden en beheersbaarheid

2.3.1 Rechten en open-einde regelingen

Kenmerkend voor een verzorgingsstaat is het bestaan van wettelijke collectieve arrangementen ter bestrijding van tekorten en tegenslagen die individuele burgers kunnen treffen. Die regelingen scheppen voor iedereen gelijke toegangsvoorwaarden. Iedereen heeft recht op onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid; niemand kan door de bodem zakken. Deze sociale grond-

rechten zijn neergeslagen in quasi-publieke goederen, in de vorm van gebonden en ongebonden inkomensoverdrachten.
Het rechten-karakter van deze voorzieningen schept een bijzonder beheersbaarheidsprobleem. Meer in het algemeen gaat het bij beheersbaarheid om de mogelijkheden van een 'publieke actor' om de omvang en inrichting van het systeem van publieke dienstverlening of een onderdeel daarvan te bepalen, met het gedrag van andere actoren als randvoorwaarden in een gegeven besluitvormingsstructuur [5]. Het bijzondere vloeit in de zorgsector voort uit het feit dat de wetgever met de ene hand aan burgers rechten verstrekt en met de andere hand probeert de uitvoerende agenten binnen een budgetrestrictie te houden, hetzij met formele jaarbudgetten, hetzij met al dan niet formele volume-afspraken.

Rechten leiden tot aanspraken. Die aanspraken zijn alleen te beheersen door het beperken van hetzij het betrokken recht, hetzij het oneigenlijk gebruik daarvan. In begrotingstermen is er sprake van 'open-einde regelingen'. Het budgettaire beslag dat daar uit voortvloeit is bovendien gevoelig voor moeilijk voorspelbare externe factoren in conjunctuur en structuur, zoals de ontwikkeling van de werkgelegenheid of van de medische technologie. Dat verscherpt de beheersingsproblematiek. Immers, de aanspraken op een grondrecht kunnen niet in november van jaar t van de hand worden gewezen omdat de raming van het budgettaire beslag onderschat is. "Op is op" bestaat niet. Dat zou indruisen tegen het rechtskarakter van de regeling.

2.3.2 Beheersingsmechanismen

Bij de sociale verzekeringen tegen inkomensderving wordt dit probleem van oudsher 'opgelost' door middel van fondsvorming. Loopt de werkloosheid onverwacht op in jaar t, dan moet er uit de reserves geput worden, en zal de premie in jaar t+1 omhoog moeten. In de gezondheidszorg is afgelopen jaren in toenemende mate de aandacht gericht op het 'dichtschroeien' van open-einde regelingen, met name met het vervangen van declaratiesystemen door taakstellende budgetten. Dat betekent een drastische verandering van de aansturing van ziekenhuizen. De staf krijgt er belang bij de medische technologie te beheersen en patiënten tijdig te ontslaan. De intermediaire organisatie krijgt bovendien meer te zeggen in de interpretatie van het recht op toegang tot en verblijf in de voorziening. Kortom, het recht op zorg wordt minder absoluut, meer afhankelijk van de beoordeling door de uitvoerende partij, maar daardoor nog niet noodzakelijk van mindere kwaliteit.

Een ander voorbeeld van budgettering op de rijksbegroting, betreft het hoger onderwijs. Volgens een gegeven formule wordt het budget voor universitair onderwijs over de universiteiten verdeeld. Indien de studentenaantallen toenemen en het geaggregeerde claimbudget het beschikbare budget overtreft, wordt het claimbudget met een factor (<1) vermenigvuldigd die er voor zorgt dat het claimbudget alsnog overeenstemt met het beschikbare budget. Per universitaire instelling blijft er echter een relatie tussen het aantal ingeschreven studenten en het toegewezen budget. Anders dan bij de ziekenhuizen hebben de instellingen hier een sterke prikkel om zoveel mogelijk gerechtigden - in casu studenten - aan te trekken, ten koste van elkaar.

Het zoeken naar oplossingen voor de beheersingsproblematiek van dergelijke quasi-collectieve voorzieningen gaat verder dan het geheel of gedeeltelijk overhevelen van de verantwoordelijkheid om uit te komen met een budget. Ook de structuur zelf van het meso-niveau wordt niet zondermeer als gegeven geaccepteerd, maar kan worden gereorganiseerd en meer toegesneden op het

[5] Definitie ontleend aan J.M.M. Ritzen, "Over de beheersbaarheid van de kwartaire sector", in: D.J. Wolfson (red.), *Naar een beheersbare collectieve sector*, Deventer, Kluwer, 1981, blz. 12.

dragen van verantwoordelijkheden. Met name het onderwijs geeft daar voorbeelden van. De tendens tot vorming van grote scholengemeenschappen staat in dat licht. Een ander voorbeeld dat zich de afgelopen jaren heeft voltrokken, is de omvorming van de structuur van het HBO-veld van een groot aantal relatief kleine instellingen tot een structuur van een klein aantal grote instellingen. Vervolgens zijn er belangrijke verantwoordelijkheden voor begrotings-, personeels- en huisvestingsbeleid van de centrale overheid naar deze intermediaire spelers overgedragen. Een constellatie van passieve declaranten heeft daardoor plaats gemaakt voor actieve, begrotingsverantwoordelijke en strategisch opererende actoren. Er is met andere woorden een andere relatie tot stand gekomen, met een verduidelijking van verantwoordelijkheden en belangen. De opdrachtgever heeft een aantal begrotings- en beheerszorgen de deur uitgedaan aan zelfstandige organisaties die vervolgens eigen beleid gaan voeren: verantwoordelijkheid nemen voor curriculumontwikkeling, onderwijsvernieuwing, personeelsbeleid, en dergelijke.

2.3.3 Risico, risicoselectie en oneigenlijk gebruik

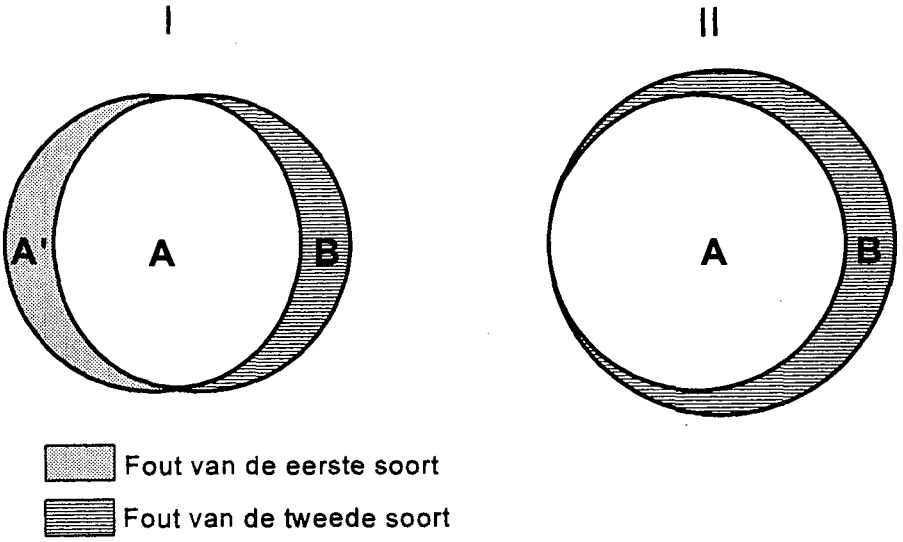
De centrale beheersvraag van de overheid vloeit rechtstreeks voort uit haar doelstelling. De grote constante daarin is het beperken van de risico's van burgers en bedrijfsleven. Het risico om onder de voet gelopen te worden door een vreemde vijand is onverzekerbaar op een markt, omdat individuele burgers niet van de dekking kunnen worden uitgesloten. In andere gevallen is uitsluiting wel mogelijk, maar zijn de daarmee gemoeide transactiekosten maatschappelijk inefficiënt of is het uitsluitingsresultaat sociaal onaanvaardbaar, omdat het tot anti-selectie van risico leidt. Het is vooral die anti-selectie of negatieve risicoselectie geweest die de verzorgingsstaat een gecollectiveerde dekking heeft doen bieden voor ziekte, inkomensderving en gebrek.

Tegenover de transactiekosten en de (prijs)discriminatie van 'slechte' risico's bij risicoselectie staat evenwel het gevaar dat belanghebbenden - uitvoerders en cliënten - zelf niet het nodige doen om het risico te beperken en oneigenlijk gebruik maken van de collectieve voorziening. Dat verschijnsel staat in het verzekeringsbedrijf bekend als 'moral hazard' of onbedoeld gebruik. Het hier geschetste dilemma kan worden verhelderd door analoog gebruik te maken van de statistische begrippen 'fout van de eerste soort' en 'fout van de tweede soort'. In de linkerhelft van figuur 2.1 zien we hoe de halve maan A' aan de linkerzijde van doelgroep A door negatieve selectie een voorziening mist: een fout van de eerste soort. Onvermijdelijk is dat er ook dan nog mensen zijn - in B - die oneigenlijk meeprofiteren: een fout van de tweede soort. Maatschappelijk en politiek worden fouten van de eerste soort als veel ernstiger ervaren dan fouten van de tweede soort. In de praktijk van de sociale politiek is de meest voorkomende reactie ter voorkoming van een fout van de eerste soort om de toegang tot de voorziening te verruimen en daarmee het volume van de aanspraken vergroten. Verruiming helpt, zoals blijkt in de rechterhelft van figuur 2.1. A' verdwijnt; de hele doelgroep A valt nu in de prijzen, maar de fout van de tweede soort - B - verspreidt zich als een olievlek. Daarbij gaat het niet alleen om fraude; ook oneigenlijk gebruik komt de gemeenschap al duur genoeg te staan.

Het hier beschreven mechanisme laat zich nader demonstreren aan de hand van de geschiedenis van de WAO. Bij de totstandkoming van deze wet was er voldoening alom over de vervanging van het beperkte risque professionel uit de Ongevallenwet door een breder risque social. De wat grotere 'fout van de eerste soort' die ontstond door het 'meenemen' van niet-bedrijfsgebonden gevallen in een werknemersverzekering werd aanvaard om de transactiekosten te vermijden van weinig vruchtbare pogingen om beide risico's te scheiden. Wat daarmee aan doelmatigheid en doeltreffendheid werd verloren, werd aan legitimiteit gewonnen, zo was de redenering. Naarmate de WAO

meer en meer oneigenlijk werd gebruikt als een afvloeiingsregeling, verschrompelde evenwel de oorspronkelijke legitimatie bij zowel de bevolking als de werkgevers, en nam de roep om doeltreffendheid toe, waarbij uiteindelijk ook het risque social weer ter discussie kwam.

Figuur 2.1 **Fouten van de eerste en de tweede soort in de beheersing van de sociale zekerheid**



Bron: C.A. Hazeu, "Het aanbod van collectieve voorzieningen", *ESB*, 65e jaargang, 2 januari 1980, blz. 20.

Het is verhelderend de discussie over de rol van de overheid in de samenleving te bezien vanuit het perspectief van een slingerbeweging in het beperken van negatieve risicoselectie naar het beperken van onbedoeld gebruik en terug: een slingerbeweging tussen fouten van de eerste en de tweede soort. Daarmee wordt echter voorbijgegaan aan mogelijkheden voor een beter beheer als alternatief: een beter beheersen van het onbedoeld gebruik, als rugdekking voor het voorkómen van de maatschappelijke- en transactiekosten van een negatieve selectie. Een kernvraag in het beheer van de verzorgingsstaat is dan ook tot hoever het mogelijk is onbedoeld gebruik te beperken, zonder de anti-selectie van risico's aanmerkelijk te vergroten.

2.3.4 Legitimiteit en machtsverdeling

De Commissie-Van Rhijn, die de regering in Londen adviseerde over het na de oorlog te voeren sociale zekerheidsbeleid, heeft er op gewezen dat de gemeenschap alléén sociale zekerheid kan bieden als burgers "zelf het redelijke doen om zich [...] vrijwaring tegen gebrek te verschaffen" [6]. Daarmee beschreef zij in wezen al het hiervoor aangeduide spanningsveld tussen anti-selectie en onbedoeld gebruik. Wie de waarschuwing van de Commissie-Van Rhijn veronachtzaamt, verliest zijn doel uit het oog: een vergoelijkend beleid ten aanzien van onbedoeld gebruik leidt uiteindelijk tot een verkleining van de doelgroep, en daarmee een vergroting van de anti-selectie. Die onbevredigende gang van zaken is te herleiden op inefficiencies in het beheer en op systeemfouten in de verantwoordelijkheidsverdeling, die in de volgende hoofdstukken meer uitvoerig aan de orde komen.

[6] Zoals geciteerd in G.M.J. Veldkamp, *Schets van de leer van de sociale zekerheid*, Deventer, Kluwer, 1984, blz. 98.

De toedeling van macht, zeggenschap en verantwoordelijkheid roept politieke vragen van legitimiteit op, die niet op beleidsanalytische gronden alléén kunnen worden opgelost. Keuzen in het scala van meer markt (met als implicatie meer anti-selectie) of meer collectiviteit (met als implicatie meer onbedoeld gebruik) hangen primair samen met politieke voorkeuren voor meer consumenten-, danwel meer kiezerssoevereiniteit. Beleidsanalyse kan hier slechts (1) waarschuwen voor de macht die aanbieders gelaten wordt in de verschillende ordeningsconfiguraties (anders gezegd: voor de producentensoevereiniteit van ondernemers en uitvoerders in het private en het publieke 'bedrijf'), (2) wijzen op de noodzaak existentiële belangen daarbij door middel van 'checks and balances' consistent te maken met houdbare en legitieme maatschappelijke doelstellingen, en (3) wijzen op de uitruilmomenten tussen efficiency en effectiviteit enerzijds en politieke ordeningsvoorkeuren anderzijds.

De normen en waarden die de legitimiteit van onze maatschappelijke orde bepalen, verschillen naar domein: voor de markt gelden andere regels dan voor de overheid. In de privaatrechtelijk geordende marktsector staat de transactie centraal en wordt het leed dat de verborgen hand van de concurrentie berokkent, gedoogd, zo niet als een positieve, dynamiserende prikkel ervaren. In zijn invloedrijke *Capitalism, Socialism and Democracy* ziet Schumpeter de 'creative destruction' van een concurrerend innovatie-regime als de voornaamste bron van de vooruitgang [7]. De marktideologie is risicoaanvaardend, in wat Wildavsky het 'joggers' dilemma' genoemd heeft: tijdens het joggen hebben we een hogere kans op een hartinfarct, maar wie jogt heeft een betere hartconditie [8].

Het publiekrechtelijk geordenende domein van de verzorgingsstaat daarentegen lijkt te worden gekenmerkt door een andere cultuur, met meer risicomijdende, comparatief-statische adagia. Van de overheid wordt verwacht dat zij: geen leed of schade berokkent [9], het gelijke gelijk behandelt, en burgers compenseert voor iedere niet-generieke aantasting van rechten die het (neven)gevolg is van het overheidsoptreden (de sluiting van de mijnen in Limburg). Dat laatste gaat zelfs zo ver dat de overheid ook als vanzelfsprekend verantwoordelijk wordt gehouden voor het redresseren van 'acts of God', zoals aardbevingen en overstromingen. Die drie genoemde adagia vertonen een samenhang. De overheid mag wél 'leed berokkenen' met generieke belastingmaatregelen, ook als deze inkomens herverdelen tussen daartoe krachtens de wet aangegeven (tarief)groepen. Maar zij dient burgers schadeloos te stellen voor de negatieve gevolgen van incidentele maatregelen die ze neemt in het algemeen belang.

Zolang het niet om generieke maatregelen gaat, is de overheid dus genegen de status quo te verdedigen, in een normatieve invulling van het zogenaamde Pareto-criterium, dat stelt dat een welvaartsverbetering pas bewijsbaar is als niemand schade ondervindt van een economisch-politieke maatregel. Op zichzelf is dat een waarderingsvrij criterium dat voortvloeit uit het inzicht dat nutsvergelijkingen op onbewijsbare ficties berusten [10]. De politieke cultuur laat zich evenwel gemakkelijk een waardegeladen interpretatie van het Pareto-criterium aanleunen ("welvaartsverbeteringen zijn alleen aanvaard-

[7] J.A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, London, Allen & Unwin, 1943.

[8] A. Wildavsky, *Searching for safety*, Oxford, Transaction Publishers, 1988.

[9] Eén van de weinigen die deze problematiek in deze termen aan de orde heeft gesteld, is de voormalige directeur van de Federale begroting van de Verenigde Staten Ch.L. Schultze, in zijn *The Public Use of Private Interest*, Washington, Brookings, 1977.

[10] Zie hierover P. Hennipman, "Pareto Optimality: Value Judgment or Analytical Tool?", in J.S. Cramer, (red.), *Relevance and Precision*, Amsterdam, North-Holland, 1976; in het Nederlands herdrukt in P. Hennipman, *Welvaartstheorie en economische politiek*, Alphen a/d Rijn, Samsom, 1977, en de discussie tussen Hennipman en Blaug in *De Economist*, 140e jaargang, 1992, nr. 4, blz. 413-445, en 141e jaargang, 1993, nrs. 1, blz. 127-129, en 2, blz. 290-294.

baar als niemand daar schade van ondervindt"), als schaamlap voor de angst om 'leed te berokkenen'. Ook het tweede adagium - gelijke behandeling - wijst op risico-aversie, enerzijds ter vermijding van willekeur, maar anderzijds ook uit een meer platvloers politiek zelfbehoud, in een poging om rekenschap over discretionaire keuzes te ontgaan. Daarbij wordt wat gemakkelijk vergeten dat nutsvergelijkingen niet bewijsbaar zijn en dat een 'gelijke behandeling' dus ook nooit meer dan een fictie kan zijn, die in een democratisch bestel hoe dan ook verantwoording behoeft.

2.3.5 Verdelende rechtvaardigheid en ruilrechtvaardigheid

Bij de vertaling van het heersende rechtsgevoel in de vormgeving van de rechtsstaat staan twee vragen centraal: hoe ligt de taakverdeling tussen verdelende rechtvaardigheid en ruilrechtvaardigheid, en hoe moeten rechtsstaat en rechtsbescherming van de burger worden ingericht, wanneer het klassieke gelijkheidsbeginsel uit de traditie van de verdelende rechtvaardigheid wordt losgelaten.

In termen van waarborgen en rechtsgronden domineert in de privaatrechtelijke sfeer de maat van de ruilrechtvaardigheid. Het recht ontleent een hoge mate van legitimatie door codificerend en aanvullend aan te sluiten bij wat er in de maatschappij leeft aan 'goed koopmansgebruik' en aanverwante rechtsgevoelens. De loop van die gevoelens wordt gepeild (en waar nodig uitgediept en bebakend) in een rechtsgeleerde dialoog inzake noties als de "zorgvuldigheid die het maatschappelijk verkeer betaamt". Daarbij gaat het over ruil, over transacties in de ruimste zin des woords, over de voorwaarden waaronder prestaties en contraprestaties evenwichtig en rechtvaardig verdeeld worden, in termen van geld, goederen of (weder)diensten. Ruil biedt de mogelijkheid van een machtsevenwicht, want ruil is tweezijdig, en de weegschaal waarop het evenwicht tot stand komt laat zich ijken met in 'checks als balances' geoperationaliseerde noties van ruilrechtvaardigheid.

Publiekrechtelijk wordt de maat anders genomen. Omdat transacties in de publiekrechtelijke sfeer niet mogelijk of wenselijk zouden zijn, geldt hier de maat van de verdelende rechtvaardigheid. Die houdt in dat de overheid éénzijdig - krachtens de wet - onze (subjectieve en onvergelijkbare) nutsbeleving interpreteert, en op grond daarvan bepaalt wat ze herverdeelt. Maar legitimeert het parlement die eenzijdige machtsuitoefening dan niet, als collectieve tegenpartij? Hier dreigt het gevaar van verwarring van hoop en feitelijkheid. De feiten zijn dat het politieke proces niet noodzakelijk evenwicht schept, dat interpersonele nutsvergelijkingen onbewijsbaar zijn, en hoe dan ook aan het oog onttrokken blijven als we de band tussen beslissen, betalen en genieten doorsnijden, waardoor het strategisch gedrag vrij baan krijgt, en dat criteria voor een aanvaardbare verdeling alleen daarom al ontoetsbaar blijven.

De rechtsfilosofen van de Verlichting zagen de keuze tussen draagkracht (verdelende rechtvaardigheid) en profijt (ruilrechtvaardigheid) in de relatie tussen overheid en burger primair als een vraagstuk van lastenverdeling [11]. Het is de verdienste van Wicksell geweest om daarnaast te wijzen op het vermogen van ruilrechtvaardigheid - "Gleichheit zwischen Leistung und Gegenleistung" - om bij te dragen aan een optimale allocatie en een optimaal beheer van de collectieve sector [12]. Anderzijds verbond Wicksell aan de toepassing van het ruilrechtvaardigheidscriterium wel de conditie dat de onderliggende verdeling rechtvaardig moest zijn. Door aldus een verband te leggen tussen de

[11] Het vervolg van deze sub-paragraaf is ontleend aan D.J. Wolfson, "Houdbaarheid en legitimiteit van de publieke sector", in: H. de Groot en C.G.M. van Oosteren, (red.), *De toekomst van de publieke sector*, Den Haag, IOO/VUGA, 1994.

[12] K. Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena, 1896.

denktrant van de verdelende en de ruilrechtvaardigheid schiep Wicksell de basis voor een tweevoudige beleidsagenda, die nog steeds opgeld doet. Om te beginnen hebben overheden een fundamentele verantwoordelijkheid voor het 'op orde' brengen van een rechtvaardige herverdeling van verdiende inkomens in de sfeer van de beschikbare of secundaire inkomens en voor een bekostiging naar draagkracht van puur collectieve goederen. Wat daarbij 'op orde', 'rechtvaardig' en 'draagkracht' is, blijft een kwestie van politieke besluitvorming, maar naar de mate dat een gemeenschap hier op een aanvaardbare wijze vorm aan weet te geven, komt het tweede deel van de agenda in zicht. Dat houdt in dat presterende overheden in de bekostiging en toedeling van in beginsel individueel verhandelbare, quasi-collectieve voorzieningen expliciete keuzes moeten maken tussen beginselen van verdelende en van ruilrechtvaardigheid, om de kwetsbaarheid voor strategisch gedrag van burgers en maatschappelijke organisaties te beperken.
Ook heden ten dage staat de grens tussen het domein van de verdelende rechtvaardigheid, waar de band tussen betalen, beslissen en gebruiken verbroken wordt, en het domein van de ruilrechtvaardigheid, waar dat verband juist benadrukt wordt, weer volop ter discussie. In beginsel is er brede steun voor een bekostiging naar draagkracht en - spiegelbeeldig - een toedeling naar behoefte van basisvoorzieningen, en naar profijt of equivalentie voor wat daar bovenuit gaat, maar de specificatie van de grens tussen draagkracht en profijt wordt betwist, of, erger nog, ontgaan in strategisch gedrag, dat afwentelingsmogelijkheden open wil houden. En dat wilde Wicksell nu juist voorkomen.

In het licht van het bovenstaande is het zaak de vormgeving van de verzorgingsstaat opnieuw te bezien. Naast de vraag in hoeverre de notie van ruilrechtvaardigheid daarbij een grotere rol kan spelen, roept dat vragen op over de inrichting van de rechtsbescherming van de individuele burger.

2.3.6 Rechtsbescherming

Het vervagen van de doelgroepen van het beleid heeft tot een onhoudbare situatie geleid, waarin een calculerende overheid, calculerende belangenorganisaties en calculerende burgers elkaar bij voortduring gijzelen, zolang ze niet worden gedwongen om in wederkerige transacties hun werkelijke voorkeuren te openbaren. De rechtsfilosofische vraag waar het uiteindelijk om gaat is of en in hoeverre er niet meer recht te vinden zou zijn in het ijken van de transactievoorwaarden, dan in het toetsen aan ficties van vermeende gelijkheid.

De grondregel van ons bestuursrecht is dat de uitoefening van overheidsmacht dient te berusten op de wet en controleerbaar moet zijn door de rechter aan de hand van meer of minder algemeen geformuleerde regels. Naar de heersende rechtsopvatting wordt het dan ook als een sociaal-culturele winst beschouwd dat justitiabelen geen gunsten ontvangen, maar een recht verwerven. Dat wordt dan ook veelal als de essentie van de verzorgingsstaat gezien. In de vormgeving en uitvoering van het beleid wordt daarmee de nadruk gelegd op het zoeken naar objectiveerbare en afdwingbare verstrekkingscriteria, met het gevaar dat de justitiable met deze 'free lunch' wordt afgehouden van de tegenprestatie om het beroep op publieke middelen zoveel mogelijk te beperken. Daarbij wordt doorgaans over het hoofd gezien dat de rechtsbescherming van de ontvanger van inkomensoverdrachten of subsidies al endogeen gewaarborgd is naarmate hij of zij meer vrijheidsgraden heeft, waaronder 'the option of opting out': tot op zekere hoogte zijn er alternatieven voor (niet-arbeidsongeschikte) bijstandscliënten (niet scheiden; werk aanvaarden), of voor de studiefinanciering (niet studeren; je ouders laten betalen; 'working your way through college') of voor het gesubsidieerde toneel (de vrije Bühne).

2.4 Probleemstelling en terreinafbakening

2.4.1 Probleemstelling

Probleemstelling van dit rapport is: hoe kan de uitvoering van het overheidsbeleid verbeterd worden, opdat de resultaten de legitimatie daarvan, ook onder veranderende omstandigheden, ondersteunen. Dat duidt op een beheersingsproblematiek die verder gaat dan financiële beheersing alleen. Beheersing van uitvoeringsprocessen is er op gericht de uitkomsten te laten sporen met de doelstellingen, niet alleen in termen van efficiency en effectiviteit, maar ook in termen van legitimiteit. Bij die legitimiteit gaat het om politieke waarborgen en rechtsgronden van onze ordening. De raad ziet de legitimiteitsdimensie als onverbrekelijk verbonden met vragen van effectiviteit en efficiency. Politieke waarborgen vereisen dat verantwoordelijkheden ondubbelzinnig zijn vastgesteld, met inachtneming van mogelijk strijdige belangen. Bij rechtsgronden gaat het niet alleen om de formele toekenning van rechten, maar ook om de toegankelijkheid en de afdwingbaarheid daarvan.

In het vervolg wordt deze probleemstelling toegespitst op de sociale zekerheid, in het bijzonder de uitvoering van de werknemersverzekeringen.

2.4.2 Terreinafbakening

De bovengeschetste benadering kan worden toegepast op (onderdelen van) zorgsectoren - sociale zekerheid, onderwijs, gezondheidszorg [13] - maar ook op traditionele staatstaken, zoals de uitvoering van het strafrecht. Een dergelijke analyse zal tot verschillende resultaten leiden gezien de verschillen tussen sectoren. De uitkomst is dus mede afhankelijk van de situatiekenmerken van de sector. De situatie die men bijvoorbeeld in het onderwijs aantreft, is er één van een overheid die hier in het verleden altijd veel van bovenaf geregeld heeft en nu belijdt meer op afstand te willen sturen. Bij de sociale zekerheid daarentegen heeft de overheid in het verleden de uitvoering in hoge mate in handen gelegd of gelaten van de sociale partners en wil ze nu haar beleidsdoelstellingen - volumebeleid, reïntegratie - sterker doen doorklinken. Een ander situatiekenmerk betreft de sociaal-economische aard van het goed: bij een demografische sociale verzekering als de AOW of de AWW zijn de toelatingscriteria betrekkelijk ondubbelzinnig en is niet veel expertise nodig om de criteria toe te passen; bij de WAO daarentegen is de beleidsvrijheid van de keurende instantie noodzakelijkerwijs veel groter.

Het ligt in de rede dat aanbevelingen op grond van een dergelijke analyse in de meeste gevallen richting (verdere) decentralisatie van beleidsuitvoering gaan. Dat is de logische beleidspendant van een verder individualiserende samenleving, waarin kenmerkende doelgroepen steeds verder vervagen. Maar, zoals gezegd, concrete aanbevelingen zijn echter sector- en situatieafhankelijk; het tegenovergestelde is dus in beginsel denkbaar ('van hogerhand' worden 'contracten' aangetrokken; gedecentraliseerde beleidsvrijheid wordt verminderd). Bovendien kan de richting van aanbevelingen verschillen voor de verschillende niveaus (macro - meso - micro) van het traject van overheid naar burger en vice versa.

2.4.3 De grenzen van het systeem

Een analyse van de uitvoeringsproblematiek in een beleidssector wil nog niet zeggen dat de betreffende sector op zich beleidsmatig volledig afgegrendeld

[13] Voor een recente analyse van de gezondheidszorg waarin een min of meer vergelijkbare aanpak wordt gevolgd, zie: Commissie-Van der Zwan, *Gezondheidszorg in tel*, Utrecht, Nationale Zorgfederatie, 1993.

kan worden. Wat in het onderwijs of de sociale zekerheid gebeurt, heeft consequenties (in de vorm van substitutie-effecten) voor andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld de arbeidsmarkt. Met die neveneffecten dient een consistent beleid rekening te houden, want soms zijn ze gewenst, maar soms ook niet, en 'onbedoelde' neveneffecten frustreren het beleid. Voor een beleidsanalyse is dit inzicht van wezenlijk belang. Het blijkt dan steeds weer dat maatregelen om inkomensposities te beschermen (sociale zekerheid) of gelijke toegang te verzekeren (onderwijs, gezondheidszorg) misschien wel de gewenste inkomenseffecten sorteren, maar daarnaast ook substitutie-effecten uitlokken die niet altijd voorzien en vaak ook niet bedoeld zijn [14]. Een straffer volumebeleid in de WAO bijvoorbeeld zal via substitutie leiden tot een grotere instroom in de WW en de bijstand (ongewenst), tenzij er een flankerend beleid ontwikkeld kan worden van preventie en reïntegratie (op zichzelf gewenst).

Dat laatste verhoogt evenwel het arbeidsaanbod, wat niet gewenst is in tijden van werkloosheid, maar wél in het kader van een participatiestrategie. Succes in het teken van de WAO dient derhalve gepaard te gaan met een krachtig beleid ter stimulering van de werkgelegenheid. Verder is maar al te duidelijk gebleken dat wie de WAO bij een tekortschietende werkgelegenheid tevens als een 'verbeterde WW' gebruikt (met alle aangename inkomenseffecten van dien voor de onmiddellijk betrokkenen), zichzelf op den duur toch tegenkomt. Probleemvelden moeten dan ook altijd zo gedefinieerd worden dat onbedoelde gevolgen binnen de gezichtskring blijven, als men wil voorkomen dat substitutie-effecten zich door het betrokken veld heen 'verplaatsen' zonder ze op te lossen. Daartoe kan het noodzakelijk zijn in de loop van de analyse het probleemveld aan te passen. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat de 'studiefinanciering' een te beperkte invalshoek is en verruimd moet worden tot het 'jongerendossier'.

Deze benadering impliceert dat we in het beheer en in de formulering van verantwoordelijkheden systeemgrenzen zo moeten leggen dat zowel de bedoelde effecten als de onbedoelde neveneffecten binnen de gezichtskring vallen. 'Horizontaal' zowel als 'verticaal' betekent dit dat overgangen tussen subsystemen binnen een samenhangend geheel zoveel mogelijk vermeden en in ieder geval nauwlettend bewaakt moeten worden, met oog voor een zorgvuldige afstemming van belangen.

2.4.4 De gelaagde structuur als gegeven

De noodzaak van gelaagde uitvoeringsstructuren bij dit soort zorgsectoren staat als zodanig niet ter discussie, zo zagen we al aan het begin van paragraaf 2. Op macro-niveau houden de arrangementen in dat de overheid rechten toekent op onderwijs, gezondheidszorg en bestaanszekerheid. Maar op micro-niveau zijn er poortwachters nodig om te bepalen wie aan de criteria voldoen om in aanmerking te komen. Dat laatste is een kwestie van situationele respons [15]: het beoordelen van een student, het stellen van een diagnose, het vaststellen van de mate van arbeidsongeschiktheid. Een respons die de hogere overheid niet kan geven, maar waarvoor de deskundigheid van professionals op de werkvloer moet worden ingeschakeld. De materie dwingt de opdrachtgever (als centrale actor) dus om opdrachtnemers (de decentrale actoren) zekere vrijheidsgraden in gevalsbehandeling te laten. Bovendien zijn terugkoppelingen uit een op afstand gestuurde uitvoeringspraktijk van betekenis voor de verbijzondering van de doelstellingen van de centrale actor, incluis bijstellingen als ongewenste of perverse effecten zich voordoen.

[14] Zie voor de analyse van de hier bedoelde afwentelingsverschijnselen: D.J. Wolfson, *Publieke sector en economische orde*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1988, hoofdstuk 9.

[15] Hazeu, 1989, op. cit., blz. 44/45.

2.4.5 Toespitsing

De probleemstelling spitst zich daarmee toe op de volgende vragen: welke instrumenten - prikkels, informatie- en controlemechanismen - moeten worden ingebouwd om de intermediaire actoren voldoende te binden aan de doelen van de opdrachtgever (deze vraag geldt subsidiair voor de volgende schakels in de keten: tussen de dienstleiding van een uitvoerende organisatie en het uitvoerend niveau; tussen de uitvoerder en de cliënt); welke vrijheidsgraden horen anderzijds bij een optimale uitvoeringsstructuur; hoe zorgen we voor voldoende terugkoppelingsmechanismen wanneer omstandigheden veranderen; hoe veranderbaar zijn de betrokken relaties en besturingsmechanismen en hoe moeten zij worden bijgesteld als de opdrachtgever - de overheid - haar doelstellingen bijstelt; wie heeft welke bevoegdheden en welke sancties zijn voorzien ter ondersteuning daarvan; welke resultaten worden nagestreefd, is de instrumentkeuze daarop toegesneden, en sporen die resultaten met de vigerende rechtsbeginselen.

Naast de gelaagde structuur (uitvoering door zelfstandige organisaties), die kenmerkend is voor de professionele dienstverlening in zorgsectoren, is een tweede gezamenlijk kenmerk gelegen in het ervaringsobject. Het betreft hier quasi-collectieve goederen op het snijvlak van de publieke en de private sector. Aan deze voorzieningen is een historie van particulier initiatief en private voorlopers vooraf gegaan. Sociale zekerheid, onderwijs, gezondheidszorg konden - en kunnen - dus ook op markten tot stand worden gebracht. Er zijn alternatieve uitvoeringsvormen denkbaar (privatisering of parallelle privatisering, waarbij private organisaties naast overheidsinstanties opereren). Dit is mede van invloed op de contractspecificaties. Daarbij komt dat dat het grote financiële gewicht van deze regelingen maakt dat ze een maatschappelijke factor van betekenis zijn. Mensen gaan hun gedrag aanpassen aan de regelingen en dit kan louter door de schaal leiden tot cultuurveranderingen die de regelingen onder druk zetten of inadequaat maken. Dit punt staat nog los van de directe financiële beheersingsproblematiek van open-einde-regelingen die hiervoor is besproken.

2.5 Uitvoering en beheersbaarheid in de sociale zekerheid

Sociale zekerheid is een vorm van georganiseerde solidariteit. In die definitie ligt een element van wederkerigheid besloten: uitkeringsgerechtigden zijn niet slechts een passieve, ontvangende partij; uitvoerende organisaties zijn niet noodzakelijkerwijs machinebureaucratieën die alleen van hogerhand opgelegde regels uitvoeren. Kenmerkend voor de invalshoek van dit rapport is de nadruk op het element van verantwoordelijkheid en wederkerigheid (transactie-element). In het vervolg zal ook blijken dat de mogelijkheden voor meer transactie begrensd zijn en dat een verbetering van de beleidsuitvoering in bepaalde situaties ondersteund moet worden door betere regelgeving of door meer gebruik te maken van sociale regulering als beleidsinstrument.

De uitvoering van de sociale zekerheid moet beter beheersbaar worden dan thans het geval is. Beheersbaar wil zeggen: doeltreffend, doelmatig en legitiem. De doeltreffendheid heeft niet alleen van doen met de inkomensgarantie die sociale zekerheid biedt, maar ook met het - in de (aansturing van de) uitvoeringspraktijk tot op heden ondergeschikte - doel van participatiebevordering. In de loop van de tijd is het beroep op de sociale zekerheid enorm gegroeid en is het stelsel een geaccepteerde uitlaatklep geworden van de economische structuur. Dit advies vecht die ontwikkeling aan. Participatiebevordering als maatschappelijk doel zal een centrale plaats moeten krijgen in het beleid. Dat betekent voor de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid dat ze veel sterker dan voorheen zullen moeten worden aangestuurd op dat doel. Dat vereist dat die organisaties ook de mogelijkheden

hebben en benutten om al datgene te doen wat nodig is om de cliënt bij een baan te krijgen of te houden. Dat vergt op het uitvoeringsniveau meer handelingsvrijheid dan er nu als regel is. De uitvoerders hebben een zekere ruimte nodig om in dat kader 'transacties' te kunnen sluiten met cliënten en (ex-)werkgevers. Die moeten op hun beurt kunnen worden aangesproken om 'mee te doen'. Uiteraard moet de 'transactieruimte' van de uitvoerders daarbij binnen redelijke termen blijven; dat vereist de legitimiteit.

2.6 Uitgangspunten en toetsingscriteria

De essentie van sociale zekerheid is gelegen in risicodekking tegen inkomensderving in de sfeer van de primaire inkomensvorming door werkgelegenheidsbevordering, preventie en reïntegratie ("werk gaat voor inkomen"), en waar dat niet lukt in de secundaire sfeer, door middel van inkomensoverdrachten. Participatiebevordering dient rechtstreeks het eerste doel en verschaft het financiële draagvlak voor het tweede. De raad constateert dat de participatiedoelstelling, als grondslag voor ons sociale zekerheidsstelsel, in de jaren zeventig en tachtig op de achtergrond is geraakt, maar thans meer dan ooit centraal moet worden gesteld.
Gegeven de dubbele doelstelling om iedere burger passend werk, danwel de garantie van een adequate uitkering te bieden, zoekt dit rapport naar de optimalisering van de aansturing van het uitvoeringssysteem. Een dubbel doel impliceert per definitie een spanningsveld, waarin afwegingen zullen moeten worden gemaakt. De raad bepleit de aansturing van de uitvoeringsorganisaties meer te richten op hun reïntegratie-inspanningen en niet langer alleen als eis te stellen, c.q. voorop te stellen, dat het soepel lopende uitkeringsinstanties moeten zijn. Dat laatste wordt zeker ook van de uitvoerende organisaties verwacht, maar het is niet genoeg.

In het volgende hoofdstuk wordt de ontwikkeling van ons stelsel van sociale zekerheid beschreven. Dat mondt uit in een analyse van de verwording van het systeem: het gebruik van de sociale zekerheid als afvloeiingsmechanisme en het ontlopen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid door partijen. In reactie op die analyse worden in hoofdstuk 4 de hoofdlijnen beschreven van een aantal alternatieve uitvoeringsconstellaties. In de opties die we daar presenteren, gelden de volgende criteria en randvoorwaarden als leidraad.

- Aansturing op de dubbele missie van participatiebevordering (trampoline) en uitkeringsverstrekking (vangnet). In termen van instrumentatie vraagt dat om:
- heldere en complete verantwoordelijkheden zonder afschuifmechanismen. Dat vergt:
- een ondubbelzinnige vertaling van die verantwoordelijkheden in een existentieel belang van de verantwoordelijken bij een optimale uitvoering. Om te voorkomen dat verantwoordelijkheden worden uitgehold of ontgaan, dienen er:
- zo min mogelijk overdrachten van het ene subsysteem naar het volgende te zijn [16], en

[16] Iedere overdracht ('systeemovergang') houdt een beperking van verantwoordelijkheid in, en geeft daarmee een 'lekverlies' in het systeem. Een voorbeeld is een financiële verantwoordelijkheid voor een werknemersverzekering die in de tijd beperkt is, doordat hij uitloopt in de Bijstand.
Een stelsel met veel systeemovergangen is ook moeilijker aanstuurbaar. Veelvuldige overdracht van bevoegdheden, informatie, terugkoppeling, sancties, etc., geeft grotere kansen op incompatibiliteiten tussen subsystemen. Kortom, ook een goede procesbeheersing is gebaat bij weinig overdrachten.
In dat licht zijn de één-loket-gedachte en het concept van integrale gevalsbehandeling aantrekkelijk, zoals die bijvoorbeeld in Duitsland en Zweden in praktijk worden gebracht (vgl. R. Prins, T.J. Veerman en M.K. Koster, *De uitvoering van arbeidsongeschiktheidsregelingen in België, Duitsland en Zweden. Buitenlandse antwoorden op Nederlandse vragen?*, Zoetermeer, Sociale Verzekeringsraad, 1993).

- dient de aansturing op missie, verantwoordelijkheid en belang in de uitvoeringskolom doorvertaald te worden en verbijzonderd naar gelang de kenmerken van de situatie. De context waarin een uitvoerder of een uitvoeringsorganisatie functioneert, bepaalt mede hoe de aansturing in concreto vorm wordt gegeven.

2.7 Conclusies

Wederkerigheid in rechten en plichten is de rechtsgrond van de in de verzorgingsstaat georganiseerde solidariteit. Rechtszekerheid verlangt een zo helder mogelijke omschrijving in of krachtens de wet van de rechten van burgers. De plichten die daartegenover staan lenen zich evenwel veelal voor maatwerk in een individualiserende transactie, om de 'goeden' (die niet anders kunnen) van de 'kwaden' (die anders niet willen) te scheiden. Het in evenwicht brengen van prestatie en contraprestatie kan daarbij niet beperkt blijven tot het uitvoeringsloket. Ook in de aansturing op macro- en meso-niveau zal de uitvoeringsorganisatie moeten leren zich rekenschap te geven van het gevoerde beleid. Dat vraagt op alle niveaus van beleid en uitvoering een nadere bepaling van doelstellingen, een inrichting van bevoegdheden daarop en een versterking van informatiesystemen voor het afleggen van rekenschap omtrent behaalde resultaten. De instrumentatie in termen van dwang, transactie en communicatie zal recht moeten doen aan de eisen van efficiency, effectiviteit en legitimiteit die de gemeenschap stelt.

De sociale zekerheid: wording en verwording 3

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is de algemene problematiek van uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van overheidsbeleid beschreven. Tussen overheid(sbeleid) en burger zit een keten van uitvoering, aansturing, terugkoppeling en legitimatie. Die keten wordt hier gemakshalve gecondenseerd tot drie niveaus: macro, meso en micro. Op macro-niveau gaat het om de verhouding overheid - intermediaire/uitvoerende organisatie en de andere invloeden die op dat niveau spelen, op meso-niveau om de relatie tussen het bestuur/de dienstleiding en de uitvoerende functionaris/professional; op micro-niveau om de relatie tussen de uitvoerende functionaris/professional en de burger/cliënt.

In dit hoofdstuk wordt de problematiek van beheersbaarheid verder toegespitst op de sector van de sociale zekerheid, in het bijzonder de arbeidsongeschiktheidsregelingen. In paragraaf 3.2 wordt een overzicht gegeven van hoe de sociale zekerheid in elkaar zit en welke sociale zekerheidswetten we thans kennen. In paragraaf 3.3 wordt vervolgens de wordingsgeschiedenis van het stelsel behandeld. Daarbij wordt zowel aandacht geschonken aan de grote buitenlandse voorbeelden (Bismarck, Beveridge), als aan de specifieke maatschappelijke en politieke constellatie in Nederland en het bijbehorende ideeëngoed. Ook is in deze paragraaf een kort overzicht te vinden van de belangrijkste momenten waarop de uitvoering van en toezicht op de sociale verzekeringen vorm is gegeven en/of ter discussie heeft gestaan. In de paragrafen 3.4 en 3.5 wordt ingezoomd op de specifieke problematiek van de arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO/AAW) en hun voorgangers. De uitvoering van de werknemersverzekeringen, en met name de arbeidsongeschiktheid, vormt de kern van dit advies. Hier heeft de problematiek van (on)beheersbaarheid zich bij uitstek voorgedaan. Paragraaf 3.4 beschrijft de geschiedenis van de arbeidsongeschiktheidsregelingen tot en met de wettelijke voltooiing van het stelsel met de invoering van de AAW in 1976. In paragraaf 3.5 wordt de jongste geschiedenis beschreven: het extreem snelle oplopen van het aantal uitkeringsgerechtigden en de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen. Deze laatste ontwikkelingen hebben uiteindelijk geleid tot het besluit van de Tweede Kamer om een Parlementaire Enquête in te stellen inzake de uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (in het vervolg aangeduid als de enquête of de Parlementaire Enquêtecommissie). De uitkomsten van de enquête hebben - met verkiezingen op komst - niet geleid tot structurele herschikkingen in de sociale zekerheid, zoals de Enquêtecommissie voorstelde. Wel heeft de Kamer uitgesproken dat het toezicht op de uitvoering onafhankelijk moet worden van de uitvoerders, en dat de uitvoering geregionaliseerd moet worden. Mede aan de hand van de analyse van de Enquêtecommissie gaat paragraaf 3.6 in op de positie van de toezichts- en uitvoeringsorganen en hun onderlinge relaties.
In paragraaf 3.7 trekt de raad een aantal conclusies over de gegroeide uitvoeringsconstellatie van de werknemersverzekeringen. Die vormen een opmaat voor het volgende hoofdstuk, waarin mogelijke oplossingsrichtingen worden aangedragen.

3.2 Het stelsel van sociale zekerheid; een overzicht

3.2.1 Begripsbepaling

Stelsels van sociale zekerheid beogen langs publiekrechtelijke weg in mindere of meerdere mate op solidariteit gebaseerde waarborgen te scheppen voor de

risico's van inkomensderving en ondraagbare bijzondere lasten, voorzover ontstaan door gebeurtenissen die een individu redelijkerwijs niet zelf kan beïnvloeden. In deze begripsbepaling springen drie kenmerken in het oog: de publiekrechtelijke fundering, het element van solidariteit in risicomenging en bekostiging, alsmede de tweezijdigheid van die solidariteitsrelatie. Die komt tot uitdrukking in de voorwaarde dat de gerechtigde pas een aanspraak kan laten gelden voorzover hij/zij naar redelijkheid getracht heeft deze te vermijden. Die tweezijdigheid in het denken over solidariteit, die destijds in het rapport van de Londense Commissie-Van Rhijn al centraal stond, is in de latere uitvoering van de sociale zekerheid op de achtergrond geraakt. Met name in de jaren zeventig zijn de doelstellingen verschoven. In dat licht wil de raad opnieuw het belang benadrukken van die wederkerige verantwoordelijkheid. Zonder dat element is geen houdbaar sociaal zekerheidssysteem mogelijk. De 'gevende' partij zal de gelijkwaardigheid van de 'ontvangende' partij moeten respecteren, bijvoorbeeld door behoeften te objectiveren en de bestedingsvrijheid zo min mogelijk aan banden te leggen. Van de 'ontvangende' partij mag verwacht worden dat zij oneigenlijke aanspraken probeert te voorkomen, bijvoorbeeld door een 'ruime' interpretatie van passend werk te aanvaarden in de uitvoering van inkomensdervingsverzekeringen.

De basis van het stelsel wordt gevormd door de volksverzekeringen en de niet in verzekeringsvorm gegoten sociale voorzieningen, die beide aan iedere ingezetene dekking bieden. Daarnaast heeft de smallere doelgroep van werkers in loondienst toegang tot een stelsel van werknemersverzekeringen. De keuze tussen verzekeringen en voorzieningen wordt ingegeven door overwegingen van equivalentie (ruilrechtvaardigheid), solidariteit (verdelende rechtvaardigheid) en transactiekosten. Daarbij speelt de dreiging een rol van verborgen karakteristieken (bij het alternatief van een particuliere verzekeringsmarkt met volledige keuzevrijheid zullen alleen de 'slechte risico's zich verzekeren) en verborgen beslissingen (het risicogedrag van verzekerden wordt beïnvloed door de dekking). Zijn de gevraagde waarborgen ondubbelzinnig in een 'polis' te beschrijven en uitvoerbaar zonder al te grote 'fouten van de tweede soort', dan minimaliseert de verzekeringsvorm de transactiekosten.

In de sociale verzekering overheerst het equivalentiebeginsel. Dit beginsel legt een relatie tussen een premieplicht en een recht dat daaruit ontstaat en is verder alleen afhankelijk van het optreden van het verzekerde feit zonder daar de vermogenspositie van betrokkene of een eventueel partnerinkomen bij te betrekken. In de inkomensdervingsverzekeringen komt de equivalentie tot uitdrukking in de relatie tussen de hoogte van de betaalde premie en van de uitkering, als functie van het laatst genoten inkomen waarover die premie is betaald. Zowel aan die premie als aan de bijbehorende uitkering zijn overigens limieten gesteld, in de vorm van een 'premie-inkomensgrens' en een corresponderend maximum in het uitkeringsrecht. In macro-termen wordt het equivalentiebeginsel onderstreept door het verzelfstandigen van de dekking van de sociale verzekering in van de rijksbegroting afgezonderde zelfstandige fondsen, die uit geoormerkte sociale premies worden gevoed. Overigens wordt die equivalentie niet zover doorgevoerd als in de particuliere verzekeringen, die streven naar een zo ver mogelijke verbijzondering van risicogroepen en naar spreiding c.q. uitsluiting van slechte risico's. De sociale verzekeringen minimaliseren hun transactiekosten en maximaliseren hun sociale dimensie door geen risico's uit te sluiten - de hele populatie (alle ingezetenen, c.q. alle werknemers) is zonder discriminatie verzekerd. De volksverzekeringen onderscheiden zich bovendien van de werknemersverzekeringen doordat het equivalentie-element veel minder een rol speelt. Het solidariteitselement komt met name tot uitdrukking doordat deze verzekeringen geen premiedifferentiatie tussen risicogroepen kennen die in de werknemersverzekering wel mogelijk is (naar bedrijfstak en, op beperkte schaal, per bedrijf).

De sociale voorzieningen zijn volledig gebaseerd op de solidariteitsgedachte. Zij worden bekostigd uit de algemene middelen; er vindt geen premieheffing plaats; er spelen dus ook geen premie-inkomensgrenzen. De lasten worden door middel van belastingheffing min of meer naar draagkracht over de hele bevolking omgeslagen, als posten op de rijksbegroting en de gemeentelijke begrotingen. Uitkeringen worden niet bepaald door de vaststelling van een verzekerd feit, maar door de interpretatie van het behoeftebeginsel in een individuele gevalsbehandeling, waarbij de tweezijdigheid die in de solidariteit besloten ligt niet alleen vraagt om een tegenprestatie van de gerechtigde om zijn of haar aanspraken naar omvang en tijdsduur zoveel mogelijk te beperken, maar ook met zich meebrengt dat het eventuele vermogen en het inkomen van een eventuele partner in de afweging betrokken wordt.
De sociale voorzieningen kunnen worden gezien als een aanvulling op de sociale verzekeringen, voorzover zij een laatste vangnet bieden voor wie geen aanspraken (meer) kan maken op een voorliggende sociale verzekering.

3.2.2 Volksverzekeringen

De volksverzekeringen inzake ouderdomspensioen (AOW), weduwen- en wezenpensioen (AWW) en arbeidsongeschiktheid (AAW) verschaffen een bodemvoorziening voor iedereen, ter hoogte van het sociaal minimum. Bij de AOW en AWW is de uitkering geheel onafhankelijk van andere bronnen van inkomen en vermogen. Bij de toekenning van de AAW (en WAO) wordt in principe de 'restwaarde' van de gerechtigde op de arbeidsmarkt van de verzekering uitgesloten. Dat wil zeggen dat iemand die gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt verklaard in beginsel ook maar een gedeeltelijke AAW-uitkering krijgt en voor het overige bij werkloosheid op de WW of de bijstand is aangewezen. Tot 1987 was de praktijk dat bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk rekening werd gehouden ('verdiscontering') met de daardoor verminderde gelegenheid tot het krijgen van arbeid en het verkrijgen van nieuwe bekwaamheden. Dat betekende dat iemand volledig arbeidsongeschikt verklaard kon worden terwijl hij dat medisch-arbeidskundig gezien slechts gedeeltelijk was. Vandaar dat in verband met de WAO vaak gewezen wordt op een 'verborgen-werkloosheids'-factor. Bij de stelselwijziging van 1987 werd de verdiscontering tegengegaan, zonder dat dit overigens doorklonk in de uitvoeringspraktijk. Uit hoofde van de wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) van 1 augustus 1993 is het arbeidsongeschiktheidsbegrip en de wijze van beoordeling vervolgens verder verscherpt.

Kinderbijslag (AKW) heeft een aanvullend karakter op het primaire of secundaire inkomen. De belangrijkste inkomensbeschermende regeling is de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) die langdurige bijzondere ziektekosten en medicijnen vergoedt.

3.2.3 Sociale voorzieningen (Bijstand)

Naast deze volksverzekeringen staat een aantal inkomensvervangende danwel -aanvullende voorzieningen ter beschikking die niet uit premieheffing, maar uit de algemene middelen worden bekostigd, met als belangrijkste de Algemene Bijstandswet (ABW). Deze is gebaseerd op het beginsel van individualisering. Dat betekent dat de bijstandsvoorziening moet worden afgestemd op de omstandigheden waarin de cliënt verkeert. De bijstand vormt daarmee het sluitstuk van het sociale zekerheidsstelsel. Ze verschaft een uitkering op het niveau van het sociale minimum aan iedereen die niet zelf in zijn onderhoud kan voorzien en geen aanspraak kan maken op een sociale verzekeringsuitkering. Zoals gezegd wordt bij de bijstand, anders dan bij de sociale verzekeringen, een middelentoets toegepast, die ondermeer inhoudt dat men wordt geacht - tot een bepaalde grens - op haar of zijn eventuele

vermogen, of dat van een partner, in te teren voordat men voor een bijstandsuitkering in aanmerking komt.
Zeer recent (1993/1994) is een poging gedaan de uitvoering van de bijstand op een aantal punten aan te scherpen. Het Bijstandsakkoord tussen de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de VNG bestond uit de volgende elementen:

- 'echte alleenstaanden' ofwel 'alleenstaande alleenwoners' hebben recht op een uitkering van in totaal 70 procent van het minimumloon, waarvan 50 procent als basis (door het rijk te betalen), en 20 procent als gemeentelijke toeslag;
- omkering van de bewijslast: het is aan de 'echte alleenstaande' om zijn leefsituatie aan te tonen [1];
- drastische vermindering van het aantal vormen van samenwonen en verzorgingsrelaties;
- het vervallen van elk leeftijdsonderscheid;
- feitelijke afschaffing van bijstand van jongeren tot en met 21 jaar;
- meer aandacht voor voorkomen en bestrijden van fraude [2];
- bevordering van de uitstroom;
- regeling voor de beleidsmatige en financiële consequenties voor de gemeenten.

Het VNG heeft zich inmiddels gedistantieerd van dit akkoord omdat in het definitieve wetsontwerp in haar ogen alsnog te veel centralistische elementen (m.n. wettelijke definitie 'samenwonenden') waren opgenomen.

3.2.4 Werknemersverzekeringen

Dit rapport bepaalt zich tot de werknemersverzekeringen tegen inkomensderving [3]: de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Ziektewet (ZW) en de nieuwe Werkloosheidswet (NWW). De WAO geeft werknemers recht op een uitkering bij arbeidsongeschiktheid na een jaar ziekte, in aanvulling op de voor iedereen beschikbare volksverzekering AAW. De AAW-uitkering komt overeen met het sociaal minimum; een WAO-uitkering vult dat, afhankelijk van leeftijd, aan tot maximaal 70 procent van het laatstgenoten salaris. De Ziektewet (ZW) geeft recht op uitkering tijdens het eerste ziektejaar, behoudens de eerste zes (bij kleinere bedrijven twee) weken, die voor rekening van de werkgever zijn.
De Nieuwe Werkloosheidswet (NWW) - in 1987 tot stand gekomen na integratie van de twee bestaande werkloosheidswetten, de WW en de WWV - is er voor werkloze werknemers. Het uitkeringsregime (70% laatst verdiende loon; leeftijdafhankelijk; ouderen worden ontzien) heeft overeenkomsten met de WAO (na de wetswijziging van 1993). Zelfstandigen zijn bij werkloosheid op de bijstand aangewezen.

3.2.5 Uitvoering

De volksverzekeringen worden in beginsel uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank, met uitzondering van de AAW, die wordt uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen, en de AWBZ, die wordt uitgevoerd door de ziekenfondsen en de toegelaten particuliere ziektekostenverzekeraars.

De sociale voorzieningen worden uitgevoerd door de gemeenten.

[1] Voor een beschrijving van de complexiteit van de uitvoering van de bijstandswet - vóór deze omkering van de bewijslast - zie: R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en de effecten van sociale zekerheid*, Leiden, Stenfert Kroese, 1990.

[2] Mede als reactie op het rapport van de Commissie-Van der Zwan (Onderzoekscommissie toepassing ABW), *Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces van toekenning van bijstand*, Den Haag, VUGA, 1993.

[3] Zie voor een meer uitvoerige stelselbeschrijving: D.J. Wolfson, *Publieke sector en economische orde*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1988, hoofdstuk 7.

De werknemersverzekeringen - maar dus ook de AAW - worden uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen. Daarvan zijn er negentien. Er is een bedrijfsvereniging voor vrijwel elke bedrijfstak. Zo is er een bedrijfsvereniging voor de bouw, het Sociaal Fonds Bouwnijverheid (SFB), voor de gezondheidszorg (BVG), de detailhandel (Detam), enzovoort. In de besturen van de bedrijfsverenigingen zijn de vakbonden en de werkgeversorganisaties uit de betreffende sector vertegenwoordigd. Dertien bedrijfsverenigingen laten hun administratie doen door het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK). Drie werken er samen in het Gemeenschappelijk Uitvoeringsorgaan (GUO). Het SFB, de BVG en de Detam zijn zelfadministreerders; zij doen alles zelf. De zelfadministreerders, GAK en GUO hebben ieder hun eigen hoofd- en districtskantoren. In de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) overleggen zij met elkaar.

De keuringen voor de WAO werden tot voor kort gedaan door de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD). Deze wordt momenteel geïntegreerd met de bedrijfsverenigingen, zodat arbeidsongeschikten via één loket kunnen worden geholpen. Daartoe wordt het personeel van de GMD in dienst genomen van het GAK.

De Sociale Verzekeringsraad (SVr) heeft een dubbele taak. Hij coördineert en houdt toezicht op het werk van de bedrijfsverenigingen en is tevens adviesorgaan van de regering. Tweederde van de 24 zetels in de raad wordt bezet door vertegenwoordigers van de vakcentrales en de werkgeversorganisaties. De overige acht raadsleden en de voorzitter worden benoemd door de regering (kroonleden). Het toezicht op de bedrijfsverenigingen is sinds kort in handen van de Toezichtkamer van de SVr. Hierin bezetten kroonleden de helft van de zetels plus één. De andere zetels worden bezet door de sociale partners.

3.3 De wordingsgeschiedenis in historisch, politiek en internationaal perspectief

3.3.1 Bismarck als startpunt

De eerste nationale en verplichte verzekeringen tegen inkomstenderving kwamen tot stand in Duitsland, tijdens het autoritaire regime van Rijkskanselier Otto von Bismarck (1871-1890). In 1881 maakte de Duitse keizer onder invloed van Bismarck bekend dat er een drievoudig verzekeringssysteem met een corporatieve structuur zou gaan ontstaan. Vervolgens werden in 1883 de ziekteverzekering, in 1884 de ongevallenverzekering en in 1889 de ouderdomsverzekering ingevoerd. Deze wetten werden doorgezet ondanks de tegenstand van de arbeidersbeweging en veel oppositie in het parlement, maar werden vooral gesteund door de ondernemers. Bismarck's wetten kwamen voort uit de wens om de opkomst van het marxisme, het socialisme en de vakbeweging in de jaren tachtig van de negentiende eeuw te pareren. Maar ook getuigden ze van de feodale traditie van de Pruisische landadel die gewend was voor zijn personeel te zorgen.

Met Bismarck's wetgeving werden werknemersverzekeringen ingevoerd, met een veelal paritaire beheersvorm (werkgevers/werknemers), als publiekrechtelijk verlengstuk van het privaatrechtelijke arbeidsvoorwaardenbeleid. De wetgeving onder Bismarck vertoonde daarmee veel wezenstrekken van de sociale wetten die andere landen in de volgende halve eeuw zouden aannemen. Zijn inspanningen waren gericht op de opbouw van de staat, een welbewust beleid van versterking van het nieuwe Duitse staatsapparaat en verbetering van de banden met de industriële arbeidersklasse [4].

[4] Vgl. A. de Swaan, *Zorg en de staat (Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd)*, Amsterdam, Bert Bakker, 1989, hoofdstuk 6.6.

3.3.2 Nederland: antithese

De wording van de sociale zekerheid in Nederland is langs ingewikkelde en relatief langzame routes gegaan. Een autoritair regime à la Bismarck dat zonder veel omzichtigheid wetgeving kon doordrukken, ontbrak. Bovendien is van belang dat Nederland sinds de achttiende eeuw in de gelukkige omstandigheid verkeerde dat het geen grote en 'moderne' oorlogen hoefde te voeren, zoals Pruisen en Frankrijk. Een nadelig neveneffect daarvan was dat het ons staatsapparaat ontbrak aan het leervermogen om te gaan met grote technische operaties, die grote organisatorische en bureaucratische kennis en kunde vereisen. Het was dan ook niet de staat, maar de grote stad die in de negentiende eeuw ondernemingszin ontwikkelde en daarmee het vermogen tot grootschalig bestuur [5].

Een derde verklaring waarom de sociale zekerheid in Nederland langzaam en moeizaam op gang komt, is het bestaan van de antithese in de politieke verhoudingen: de tegenstelling tussen confessionelen enerzijds en liberalen en socialisten anderzijds [6]. In het confessionele denken dienen cultuurwaarden bepalend te zijn, niet de vraag naar materiële gelijkheid alleen. Deze antithese kan verklaren waarom confessionele groeperingen wel bereid waren zich in te spannen voor adequate sociale wetgeving, maar telkens evenzeer de behoefte gingen tonen die op andere wijze te organiseren dan liberalen en socialisten, met een grotere rol voor de verantwoordelijke persoon en voor de vrije organisatie op het sociale erf. Van den Berg concludeert in dit verband dat confessionele groeperingen blijkbaar eerder dan liberalen en socialisten in de gaten hebben gehad dat 'uitvoeringsorganisatie' meer is dan individuele gevalsbehandeling en ordelijk naleven van wettelijke regels [7]. Uitvoering zelf is een vorm van politiek, van beleid: met haar eigen karakter en consequenties voor de maatschappelijke orde en samenhang.

De sociale wetgeving heeft aldus de gevolgen ondervonden van de tegenstelling, niet alleen tussen maatschappelijke klassen, maar ook en meer nog van die tussen confessioneel en niet-confessioneel. Die laatste tegenstelling is het proces van wetgeving - in het bijzonder de organisatiewetgeving - blijven begeleiden tot de dag van vandaag. Verder is van belang dat de antithese en de daaruit voortgekomen verzuiling tot 1940 voornamelijk een vertragende en soms verlammende uitwerking heeft gehad, terwijl het effect daarvan na 1945 juist omgekeerd lijkt. Een en ander kan verklaard worden uit het feit dat voor de oorlog het liberale en het protestantse gedachtengoed de politiek domineerden, terwijl na de oorlog het katholieke en het socialistische gedachtengoed een stempel wisten te drukken. Het is daarom goed kort stil te staan bij de verschillende politiek-dominante ideeën ten aanzien van de 'sociale quaestie'.

3.3.3 De politieke hoofdstromen

In het confessionele gedachtengoed staat de zelforganisatie in de sociale zekerheid voorop. Daarbij wordt over de rol van de staat door katholieken en protestanten verschillend gedacht. In het protestantse volksdeel ontwikkelt zich in de tweede helft van de vorige eeuw de conceptie van 'soevereiniteit in eigen kring', die de rol van de staat als een uiterst beperkte ziet; in wezen gaat het om een reagerende arbiter daar waar soevereine kringen elkaar het leven onmogelijk maken en andermans soevereiniteit onevenredig beperken. In katholieke kring ontwikkelt zich het subsidiariteitsbeginsel, dat veel meer

5] Vgl. J.Th.J. van den Berg, 'Een geschiedenis van grote vraagstukken, grote noden en grote mannen en vrouwen'. Politiek-historische context van de sociale zekerheid, in: J.Th.J. van den Berg, A.Ph.C.M. Jaspers en M.G. Rood (red.), *De SVr 40 jaar: einde van een tijdperk, een nieuw begin?*, Deventer, Kluwer, 1992, blz. 29-45. Het vervolg van deze paragraaf is in sterke mate gebaseerd op Van den Berg.

6] Ibid., blz. 32 e.v.

7] Ibid., blz. 33.

dan in protestantse kring plaats laat voor een agerende staat. Die kan, waar eigen organisatie uitblijft of zich te traag ontwikkelt, in het algemeen belang het initiatief nemen tot economische en sociale organisatie. Tevens kan hij een blijvende rol, zij het op afstand, in die organisatie opeisen. In de protestantse opvatting van de samenleving zal de sociale organisatie eerder 'bipartiet' zijn, met hooguit een waarborgende rol van de overheid. Katholieken denken en werken meer in termen van 'tripartite' organisatie, waarin de staat ook deelneemt.

De relatie tussen beginselen en geprefereerde samenstelling van publiekrechtelijke organen kan als volgt schematisch worden samengevat:

Figuur 3.1 **Relatie beginselen en samenstelling publiekrechtelijke organen**

Beginsel:	Samenstelling:
Soevereiniteit in eigen kring	Uitsluitend belanghebbenden
Subsidiariteit	Primair: belanghebbenden Secundair: overheid
Functionele decentralisatie	Belanghebbenden, deskundigen en overheid

Bron: J.G.P. Rieken, *Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening,* Deventer, Kluwer, 1985, blz. 33.

De liberalen waren aan het eind van de vorige eeuw sterk verdeeld over de 'sociale quaestie'. Het debat over de (on)wenselijkheid van staatsingrijpen kristalliseert enigszins uit als Bismarck het Duitse voorbeeld stelt door sociale verzekeringen in te voeren en dwingend aan ondernemers op te leggen. Wat daarbij tot de verbeelding sprak, was dat Bismarck er mede daardoor in slaagde de opkomende socialistische beweging duchtig in de teugels te houden. In navolging van het Duitse Rijk komt, nog onder liberale leiding, de Ongevallenwet van 1901 tot stand.
De socialisten vrezen aanvankelijk dat de Duitse opzet dient om de arbeidende klasse de wind uit de zeilen te nemen. Als na 1894 de reformisten geleidelijk de overhand krijgen, en zichtbaar wordt dat de SPD in Duitsland haar positie via de uitvoeringsorganisatie eerder heeft versterkt dan verzwakt, verandert ook hier de houding jegens de sociale-zekerheidswetgeving. Dan gaat de voorkeur uit naar de staat als schepper en uitvoerder van sociale zekerheid. Die voorkeur leidt echter weer tot toenemende fricties tussen de partij die voor grote staatsleiding blijft en de verwante vakbeweging die - met minder last van leerstelligheid - ook onder liberaal en confessioneel regime resultaten wil bereiken en daarbij niet wars is van de gedachte al doende de eigen invloed op het maatschappelijk leven uit te breiden.

Het resultaat van deze constellatie van ideeën en machtsverhoudingen is een uiterst traag verlopend proces van wetgeving. De totstandkoming van de belangrijkste wetgeving, die in Duitsland een kleine tien jaar nam, heeft in Nederland een martelgang van zo'n vijftig jaar gevergd. Niet omdat men het oneens was over de risico's waartegen verzekeringen tot stand dienden te worden gebracht, want daarover bestond een ruime consensus: publiekrechtelijke regelingen, met een verplichtend karakter, zouden nodig zijn voor in elk geval ongevallen en invaliditeit, ziekte en ouderdom. Daarnaast was er het besef dat een verzekering tegen werkloosheid nodig was, alsmede - zij het pas later - een vorm van kinderbijslag. Maar juist de twisten over de

organisatiewijze leidden lange tijd tot wederkerige verlamming en, op den duur, tot een organisatie van de uitvoering die van toevallige compromissen aan elkaar hangt en weinig samenhang vertoont.

De sociale zekerheid die aan het eind van het interbellum is bereikt, is uiterst bescheiden naar de inhoud van de rechten gemeten, ingewikkeld qua uitvoering, en als het ware 'niet van harte' tot stand gekomen. Des te opvallender is de na-oorlogse versnelling die ontstoken werd door een allerwegen gevoelde vernieuwingsdrang. Die werd gestimuleerd door de tijdens de oorlog versterkte roep om vrijwaring tegen gebrek door middel van sociale zekerheid, die de geallieerde troepen en hun thuisfront het vertrouwen moest geven dat hun inspanningen na de oorlog niet met een nieuwe grote depressie zouden worden afgestraft. Die roep had met name uitdrukking gekregen in het Atlantic Charter, dat "freedom from want" beloofde, en in het bekende Engelse Beveridge-rapport, ontworpen en qua operationalisering voorbereid tijdens de oorlogsjaren en in Engeland in wetgeving neergeslagen in de jaren 1945-1948.

3.3.4 Beveridge

In 1942 kwam in het Verenigd Koninkrijk het beroemd geworden Beveridge-rapport *Social insurance and allied services* uit. De Engelse topambtenaar Beveridge werkte, meer dan een halve eeuw na Bismarck, onder een heel ander gesternte. De verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog hadden het Engelse volk tot grote saamhorigheid gebracht. Ook andere ontwikkelingen maakten de tijd rijp voor een bredere opzet van de sociale zekerheid, zoals Roosevelt's New Deal in de Verenigde Staten, en het met name door Keynes geïnspireerde inzicht van koopkrachthandhaving, voorwaarde was voor een meer stabiele economische ontwikkeling. Beveridge verruimde de onderlinge zorg binnen groepen (in de bedrijven) tot een bredere solidariteit tussen groepen, en daarmee tot een zorgplicht van de overheid, die dan ook het voortouw moest gaan nemen in het beheer en de uitvoering. Het causaliteitsbeginsel, met de daaruit voortvloeiende beperkingen van de dekking tot het risque professionnel, werd verlaten als rechtsgrond en vervangen door het finaliteitsbeginsel: het doel werd vrijwaring tegen gebrek ("freedom from want"), met als enige restrictie dat betrokkenen zelf het redelijke zouden doen om hun beroep op sociale zekerheid te beperken. Beveridge kwam dan ook met voorstellen voor volksverzekeringen, die rechten zouden verlenen ongeacht de arbeidsmarktpositie van de verzekerden, met een 'gemengde' financiering uit premies en algemene middelen.

Ook in Nederland vond Beveridge's gedachtengoed weerklank, met name door het werk van de tijdens de oorlog door de Nederlandse regering in Londense ballingschap ingestelde staatscommissie-Van Rhijn. De commissie concludeerde dat de overheid aansprakelijk zou moeten zijn voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar burgers. In deze geest werden in de jaren vijftig en zestig een aantal belangrijke volksverzekeringen ingevoerd, te weten de AOW (1957), de AWW (1959), de AKW (1963) en de AWBZ (1968). Daarnaast trad in 1965 de Algemene Bijstandswet in werking, een uit de algemene middelen bekostigde sociale voorziening ter waarborging van het bestaansminimum. Tenslotte trad in 1976 de volksverzekering uit hoofde van de AAW in werking, als complement van de desbetreffende werknemersverzekering WAO uit 1967.

3.3.5 De na-oorlogse versnelling

De na-oorlogse uitbouw van de sociale zekerheid kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan een andere politieke constellatie dan de vooroorlogse: de regeringssamenwerking tussen katholieken en socialisten. Maar

deze uitbouw zette onverdroten door toen deze samenwerking in het vervolg een meer incidenteel karakter kreeg. Van den Berg schrijft dit toe aan de 'opwaartse rivaliteit' tussen katholieken en sociaal-democraten [8]. De rivaliteit zit daarin dat de katholieke partij (KVP) doorgaat met de verbetering van de sociale zekerheid, ook nadat de PvdA in de oppositie is terechtgekomen, maar vanuit die positie als het ware blijft meeregeren. Sterker nog: de KVP wil niet alleen tonen dat zij het zonder PvdA ook kan, maar zelfs 'beter'. De huidige relatieve generositeit van het sociale zekerheidsbestel dateert dan ook van na 1958, begunstigd overigens door de sterke economische groei, met name in de jaren zestig. In wezen gaat de rooms-rode coalitie na 1958 gewoon door: de kernpartijen bepalen elkaars richting en bewegingsvrijheid.

Ook de verzuiling was een gunstige factor voor de na-oorlogse uitbouw van de sociale zekerheid. Wat voor de Tweede Wereldoorlog heil zocht in 'apartheid', 'isolement' en 'innerlijke consolidatie', werd na de oorlog tot een bestel van weliswaar afzonderlijke en gescheiden organisaties, maar wel met een stijgend besef van verantwoordelijkheid voor het gemenebest, met inbegrip van de andere stromingen. Het werden zuilen die naast elkaar stonden, maar gezamenlijk een dak gingen stutten dat het geheel tot de Nederlandse samenleving maakte.

3.3.6 De gevolgen van de verzuiling

De verzuilingsanalyse, als paradigmatische beschrijving van de Nederlandse samenleving, gaat ook op ten aanzien van de uitvoering van de sociale zekerheid [9]. Ligt in de opzet van de werknemersverzekeringen enig accent op het confessionele corporatisme, bij de volksverzekeringen is het accent meer sociaal-democratisch van karakter. Belangrijker nog is dat er een modus is gevonden om zowel de regelingen zelf, als de organisatie van de uitvoering uit de ideologische strijd vandaan te halen - iets dat voor 1940 maar niet wilde lukken. De uitvoeringsorganisatie, die eerst nog werd gezien als een organisch maatschappelijk vraagstuk, blijkt na de oorlog een geschikte vorm van depolitisering te zijn geworden: de verregaande verzelfstandiging van advies- en uitvoeringsorganisatie in colleges als de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Sociale Verzekeringsraad (SVr). Daar kunnen vitale belangen worden gewogen zonder door veel geïdeologiseer te worden geteisterd. Tegelijkertijd houden verzuilde banden de communicatiekanalen open tussen 'politiek' en 'maatschappij' en blijft er een bereidheid bestaan tot wederzijdse loyaliteit. Belangen najagen wordt geremd door levensbeschouwelijke en ideologische correctie. Te veel geïdeologiseer wordt geremd door het zakelijke pleidooi voor vitale belangen. Politieke leiders en belangenvertegenwoordigers leven bij een grosso modo gezamenlijk beheerde politieke agenda.

Wat betreft de wetgeving op het sociale terrein, valt vast te stellen dat aan organen zoals de bedrijfsverenigingen en de SVr ruime bevoegdheden zijn toegekend. Dat kwam met name doordat de confessionele partijen in 1950 bij de behandeling van de Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV) het zogenaamde groot-amendement Stapelkamp aangenomen zagen. Met een beroep op soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel legden de indieners de grondslag voor de huidige uitvoeringsstructuur, door de rol van de overheid in uitvoering en toezicht drastisch te reduceren. Wel werden in de diverse wetten aan de regering veiligheidshalve ruime interventiemogelijkheden gegeven. De wetgever van de jaren veertig en vijftig heeft zich heel wel gerealiseerd dat de politieke agenda - en dus de vorming van beleid - niet eindigt bij de stichting van een uitvoeringsorganisatie. Beleid begint dikwijls

[8] Van den Berg, op. cit., blz. 39.

[9] A. Lijphart, *The politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968.

pas nadat de wet in het Staatsblad is verschenen. Niettemin blijft een intensief gebruik van de interventiemogelijkheden uit, omdat het in een verzuild bestel zelden nodig is en als regel ook niet wenselijk. Al te onbekommerd gebruik daarvan zou de inherente vertrouwensrelatie tussen politiek en partners hebben geschaad. Het effect op langere termijn - anno nu: de verzuiling voorbij - is echter wel dat een interventie 'van bovenaf' niet slechts grotendeels in onbruik is geraakt, maar daarmee ook als ontoelaatbaar wordt beschouwd. In termen van het gehanteerde analytisch kader heeft de principaal grip op de agent verloren. Arrangementen toegesneden op georganiseerd vertrouwen werken niet meer in een werkelijkheid die geëvolueerd is tot georganiseerd wantrouwen. Het volgende hoofdstuk gaat hier verder op in.

De verzuiling heeft nog een ander effect gehad. De bijbehorende depolitisering heeft aanzienlijk bijgedragen aan de compartimentering van de politieke beleidsvorming en het ontstaan van 'gesloten beleidscircuits', verenigd in een 'ijzeren ring' rond de politiek verantwoordelijke organen. Zo ontstonden er op elkaar insprekende en onderhandelende circuits die niet erg gediend waren van invloed en correctie van buitenaf. Dat terwijl steeds meer beslissingen en ingrepen op het ene terrein consequenties zijn gaan opleveren op andere gebieden van de maatschappij. Wat de sociale verzekeringen betreft, werd eerst halverwege de jaren zeventig een poging gedaan deze verkokerde constellatie te doorbreken met de introductie van de in hoofdstuk 2 genoemde 1-procentnorm voor de beheersing van het geheel van de collectieve uitgaven. Daarmee werden de sociale verzekeringen voor het eerst expliciet onderdeel van een nationaal macro-economisch en budgettair afwegingskader. Naast de macro-economische verdienste van de toen genomen beleidswissel is deze tweede verdienste nog altijd onderbelicht gebleven.
Het politiek orde houden in de verschillende beleidscircuits is niet alleen steeds ingewikkelder geworden, maar ook moeizamer. Langzaam kroop nieuwe viscositeit in het bestel, nog daargelaten dat het voor burgers die meer zeggenschap wilden aan overzichtelijkheid en mogelijkheid tot controle begon te ontbreken [10]. Daarmee zijn we weer beland bij de bronnen van onvrede over de werking van de verzorgingsstaat - het in hoofdstuk 2 gekozen startpunt.

3.3.7 De veranderde besluitvormingsconstellatie

Thans is de verzuiling voorbij. Wat is gebleven, is een gedepolitiseerde constructie van 'beleid in uitvoering' zonder voortdurende uitwisseling in dezelfde taal tussen maatschappij en staat. Anders gezegd, ieder houdt er zijn eigen opvattingen en eisen op na, zonder zich door hetzij tegenpartij, hetzij politieke leiding te laten corrigeren of gezeggen. Het daarvoor eertijds bestaande bindweefsel, de levensbeschouwing, heeft sterk aan kracht verloren. Politieke besluitvormers en sociale partners bouwen ieder hun eigen politieke agenda's en de keren dat die agenda's corresponderen zijn zeldzaam. Deze veranderde constellatie valt het best te illustreren aan het roemruchte WAO-besluit van het kabinet-Lubbers III van zomer 1991 - voorstellen die sterk afwijken van de bijna-consensus tussen de sociale partners in de SER [11] - en de gang van zaken die daarop volgde. Er zijn geen zuilen-families meer waarin belangrijke besluiten maatschappelijk kunnen worden 'voorgekookt'. Wanneer niettemin een dergelijk besluit moet vallen, betekent dit dat de regering gedwongen is naar voren te vluchten. In die 'adhocracy' wordt vervolgens alsnog een proces gericht op het bereiken van consensus in gang gezet; een proces dat in het verleden al in de voorbereiding zou hebben plaats gehad.

[10] Vgl. ook A.C. Hemerijck, "Hardnekkigheid van corporatistisch beleid in Nederland", *Beleid & Maatschappij*, 1994, 21e jaargang, nr. 1-2, blz. 23-47.

[11] Sociaal-Economische Raad, *Advies ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid*, Den Haag, 12 juli 1991, publikatie nr. 15 (91/15).

3.3.8 De wordingsgeschiedenis chronologisch

Aan de hand van een aantal jaartallen wordt hier de geschiedenis van uitvoering en toezicht kort samengevat.

1901: De Ongevallenwet komt tot stand, de eerste sociale verzekeringswet en voorloper van de WAO. De regering wil de wet aanvankelijk laten uitvoeren door de Rijksverzekeringsbank, maar de werkgevers verzetten zich hiertegen. Als compromis resulteert dat de werkgevers de wet ook in eigen beheer mogen uitvoeren. Hieruit ontstaat een organisatiepatroon met de nadruk op het 'bedrijfseigene' in de vorm van bedrijfsverenigingen. In de loop der jaren krijgt elke bedrijfstak zijn eigen bedrijfsvereniging, die belast wordt met de uitvoering van de sociale verzekeringen.

1929: Oprichting Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) als belangenbehartiger en overlegorgaan voor de bedrijfsverenigingen.

1945: Onder invloed van het Beveridge Report uit 1942 doet de Londense commissie-Van Rhijn aanbevelingen tot uitbouw en unificatie van de sociale verzekeringen tot een de gehele bevolking omvattend stelsel. In aansluiting hierop kiest zij voor één uitvoeringsorgaan voor alle verzekeringen. Dit orgaan zou publiekrechtelijk van aard moeten zijn, een grote mate van zelfstandigheid moeten hebben en een tripartite samenstelling, bestaande uit vertegenwoordigers van de kringen van belanghebbenden enerzijds en van het algemeen belang anderzijds. Verder diende de uitvoering te worden gekenmerkt door centralisatie in de leiding (incl. het fondsenbeheer) en decentralisatie in de gevalsbehandeling. Dit laatste diende te worden bereikt door middel van een territoriale in plaats van bedrijfstakgewijze indeling, om aldus aan te sluiten bij het idee van een voor de hele bevolking geldend stelsel, en om goede samenwerking mogelijk te maken met de eveneens regionaal werkende organen van de arbeidsbemiddeling en die van de gezondheidszorg. Zo komt de commissie tot de aanbeveling van een aantal over het land gespreide Sociale Raden. Deze raden zouden moeten worden overkoepeld door een op overeenkomstige wijze samengestelde Centrale Sociale Raad, die ook de controle zou hebben over de in een fonds samengebrachte middelen [12].

1946: De sociale partners, verenigd in de Stichting van de Arbeid, geven als reactie dat "....er geen aanleiding is voor het optreden van overheidsorganen, indien de organen van belanghebbenden in staat zijn de uitvoering der verzekering op bevredigende wijze te voorzien".

1948: De (tweede) staatcommissie-Van Rhijn pleit voor de oprichting van een Centraal Administratiekantoor (CAK), dat namens de bedrijfsverenigingen de sociale verzekeringen gaat uitvoeren. Dit voorstel wordt overgenomen in het wetsontwerp Organisatie Sociale Verzekering (OSV), dat in 1950 verschijnt.

1950: Bij de parlementaire behandeling van die wet dient de ARP een amendement in (amendement-Stapelkamp), dat wordt aangenomen met steun van de KVP. Met een beroep op soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel legden de indieners de grondslag voor de huidige uitvoeringsstructuur, door de rol van de overheid in uitvoering en toezicht drastisch te reduceren. Er komt geen Centraal Administratiekantoor. De bedrijfsverenigingen mogen zelf kiezen of ze de uitvoering van de sociale verzekeringen zelf ter hand nemen of overlaten aan het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK). Een deel kiest voor het GAK, een deel blijft zelfstandig.

[12] Bronnen: H.C.M. Dekkers, "De Sociale Verzekeringsraad als toporgaan", in: Van den Berg, Jaspers, Rood (red.), op. cit., blz. 62 e.v., en Wolfson, op. cit., blz. 180.

1952: De OSV wordt van kracht. De Sociale Verzekeringsraad (SVr) wordt belast met toezicht en coördinatie, en is daarnaast adviesorgaan van de overheid. Vakbonden, werkgevers en overheid krijgen ieder het recht eenderde van de leden aan te wijzen.
Met deze samenstelling hing de SVr in het luchtledige, een orgaan dat noch van de overheid, noch van de sociale partners was. Volgens de wet moest de raad toezicht houden, maar volgens diezelfde wet waren de bedrijfsverenigingen in hoge mate autonoom. Van effectief toezicht kwam weinig terecht. Verder deden de sociale partners liefst zaken onder elkaar in de FBV. Formeel had de FBV geen enkele status, maar sluipenderwijs zou de FBV steeds meer taken van de SVr overnemen.

1967: De WAO treedt in werking. Zij vervangt de Ongevallenwet en de Invaliditeitswet die beiden werden uitgevoerd door de Raden van Arbeid. De WAO wordt uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen. Het keuren en begeleiden van WAO'ers wordt opgedragen aan de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD), een dienst ingesteld door de Federatie van Bedrijfsverenigingen [13].

1967: Minister van Sociale Zaken Veldkamp vraagt de SER advies over een nieuwe opzet voor de uitvoering van de sociale zekerheid. Veldkamp stelt voor alle regelingen te laten uitvoeren door één organisatie (Veldkamp's idee van een 'sociale supermarkt').
De SER geeft de adviesbureaus Berenschot en Bosboom en Hegener een onderzoeksopdracht.

1972: De bureaus presenteren hun Alternatievenrapport (het 'Berenbos'-rapport): een pleidooi voor samenvoeging van bedrijfsverenigingen en andere uitvoeringsinstanties.

1976: De volksverzekering AAW wordt ingevoerd. Vanwege de samenhang met de WAO wordt de uitvoering opgedragen aan de bedrijfsverenigingen.

1978: Op het Alternatievenrapport van 1972 is geen SER-advies gevolgd. Vakbonden en werkgevers zijn het niet eens met de conclusies. Zij geven Berenschot c.s. een vervolgopdracht, nu met de voorwaarde dat de uitvoering door bedrijfsverenigingen behouden blijft. In 1979 verschijnt het eindrapport: bedrijfsverenigingen moeten behouden blijven en regionaal samenwerken.

1979: Omdat de SER nog steeds geen advies heeft uitgebracht (op de adviesaanvrage van 1967!), is het ministerie van Sociale Zaken zelf aan de slag gegaan. In 1979 verschijnt het rapport van de commissie-Lamers [14]: bedrijfsverenigingen moeten regionaal worden samengevoegd met sociale diensten en nauw samenwerken met de arbeidsbureaus. Het toezicht door de SVr moet onafhankelijk worden van de sociale partners en de SVr moet meer bevoegdheden krijgen.
Het rapport krijgt een uiterst kritische bejegening van de sociale partners.

1984: Zeventien jaar na de adviesaanvraag van minister Veldkamp brengt de SER advies uit over de rol van de Sociale Verzekeringsraad. Conclusie: betrokkenheid van de sociale partners bij uitvoering van en toezicht op de werknemersverzekeringen is onmisbaar [15].

1989: Als één van zijn laatste politieke daden, vraagt staatssecretaris De

[13] "Zo heeft de FBV zich toch een plaats in de wet weten te verwerven", merkt Dekkers op, op. cit., blz. 197, noot 22.

[14] Drs. L. Lamers was in die tijd directeur-generaal Sociale Zekerheid op het Ministerie van Sociale Zaken.

[15] SER, *Vereenvoudiging van de uitvoering van de sociale verzekering (uitvoeringsorganisatie aan de top)*, Den Haag, 18 mei 1984, publikatienr. 12 (84/12).

Graaf de SER om advies over de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (nOSV). Het plan voor één uitvoeringsorganisatie is van de baan. Het kabinet wil de werknemersverzekeringen gescheiden houden van regelingen als de bijstand. Om tegemoet te komen aan de wens tot regionalisering moeten de bedrijfsverenigingen bijkantoren opzetten. De GMD wordt opgeheven en verdeeld over de bedrijfsverenigingen. De Federatie van Bedrijfsverenigingen wordt coördinerend orgaan. De SVr blijft belast met toezicht en advisering.

1990: De SER [16] stemt in grote lijnen in met de nOSV, waarbij hij opnieuw het belang van de bestaande structuren (bedrijfsverenigingen), gebaseerd op het bedrijfseigene, benadrukt.

1991: Staatssecretaris Ter Veld neemt de uitgangspunten van de nOSV van haar voorganger over, en biedt deze in de vorm van een hoofdlijnennotitie aan de Tweede Kamer aan. Bij de behandeling neemt de Kamer een motie-Buurmeijer aan. Deze pleit voor onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen. De hele Kamer - met uitzondering van het CDA - stemt voor.
De sociale partners gaan nu akkoord met het onafhankelijker maken van het toezicht. De SVr besluit tot het instellen van een Toezichtkamer. Daarin bezetten onafhankelijke leden de helft van de zetels plus één.

1992: De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het toezicht van de SVr op de sociale verzekeringen in het verleden heeft gefaald. Na ampele discussie besluit de Tweede Kamer tot het instellen van een Parlementaire Enquête naar de uitvoering van de sociale verzekeringen.

1993: De parlementaire Enquêtecommissie brengt haar eindrapport uit. Het daarop volgende Kamerdebat eindigt in drie uitspraken: 1) het toezicht op de uitvoering moet onafhankelijk worden, 2) de uitvoering moet in plaats van sectoraal regionaal worden georganiseerd, en 3) sociale partners mogen geen directe verantwoordelijkheid dragen voor dat deel van de uitvoering dat betrekking heeft op de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid.

1994: De Tweede Kamer neemt de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen aan. Daarin is het onafhankelijke toezicht vormgegeven: de SVr wordt vervangen door een College van Toezicht Sociale Verzekeringen. Over de wijze waarop de regionalisering van de uitvoering vorm moet krijgen, vraagt de regering advies aan de SER.

3.4 Inzoomen op de arbeidsongeschiktheidsregelingen; de periode tot 1976

3.4.1 De Ongevallenwet en de Invaliditeitswet

Als eerste bouwsteen van het huidige stelsel van sociale zekerheid wordt algemeen beschouwd de Ongevallenwet (OW) van 1901. Eerder al waren de rudimentaire grondslagen van de verzorgingsstaat gelegd met het kinderwetje van Van Houten (inperking van kinderarbeid; 1874), de Arbeidswet van 1889 en de Veiligheidswet van 1895. Deze wetten hingen ten nauwste samen met de opkomende industrialisatie. Ze hadden ten doel de arbeidsduur en arbeidsomstandigheden van werknemers wettelijk te regelen. Op het terrein van inkomensoverdrachten was het ingrijpen van de overheid tot 1901 evenwel nog niet verder gekomen dan de Armenwet van 1854. Op basis van die wet konden mensen die zonder enige bron van bestaan waren als gunst, en onder bepaalde voorwaarden, een uiterst minimale bedeling ontvangen.

[16] SER, *Herziening uitvoering sociale zekerheid*, Den Haag, 18 mei 1990, publikatienr. 7 (90/07).

De Ongevallenwet werd met als rechtsgrond het risque professionnel (beroepsongevallen) ingevoerd om de 'werkman' tegen de financiële gevolgen van een bedrijfsongeval te beschermen. Daarmee brak het inzicht door dat de tot dan toe gevolgde laisser-faire-politiek voor de zwakke partij in het produktieproces, te weten de werknemer, tot onrechtvaardige consequenties kan leiden. Verder was van belang dat als gevolg van de industrialisatie arbeiders van het platteland naar de steden trokken, die daarmee - in geval van nood - minder mogelijkheden hadden om terug te vallen op familie- en gemeenschapsbanden.
De Ongevallenwet beperkte zich aanvankelijk tot gevaarlijke bedrijven [17]. Met ingang van 1921 (OW 1921) werd de werkingssfeer van de wet verruimd. Het ongevallenbegrip werd verruimd en vrijwel alle bedrijven werden onder de wet gebracht. De wet voorzag in een uitkering van maximaal 70 procent van het loon tot een bepaald maximum. De uitkeringen waren niet geïndexeerd. Pas vanaf 1950 werden om de gevolgen hiervan te verzachten extra toeslagen verstrekt. De premie kwam geheel voor rekening van de werkgever en was afhankelijk van de gevarenklasse waarin een bedrijf was ingedeeld.

Mede tegen de achtergrond van de beperkte reikwijdte van de OW 1901 ontstond al spoedig de roep om een bredere wettelijke bescherming: werknemers en niet-werknemers werden immers niet beschermd tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid veroorzaakt door ziekte of invaliditeit buiten de sfeer van bedrijfsongevallen. In 1919 leidde dit tot inwerkingtreding van de Invaliditeitswet (IW) die voorzag in een uitkering in geval van invaliditeit ongeacht de oorzaak daarvan. De rechtsgrond was hier dus het 'risque social' ofwel algemene arbeidsongeschiktheid. Verder kende de IW een ander arbeidsongeschiktheidscriterium. In tegenstelling tot de OW stond niet de lichaamsschade centraal, maar het verlies aan verdiencapaciteit.

3.4.2 De WAO

De IW en OW 1921 bleven tot 1967 naast elkaar bestaan om vervolgens te zamen met enkele specifieke invaliditeits- en ongevallenregelingen op te gaan in de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Vanaf het einde van de jaren vijftig kwam namelijk het verschil in schadeloosstelling tussen degenen die door een arbeidsongeval dan wel door een andere invaliditeitsoorzaak arbeidsongeschikt waren geraakt, steeds meer ter discussie te staan. Vaak was moeilijk bewijsbaar welke regeling van toepassing was en waren willekeurelementen aan de uitvoeringspraktijk niet vreemd. Het onderscheid tussen arbeidsongeschiktheid veroorzaakt door bedrijfsongevallen dan wel door ziekte en gebreken werd dan ook in het begin van de jaren zestig als onwezenlijk en in strijd met het rechtsbesef van de hand gewezen.
In 1967 werd deze situatie beëindigd door de invoering van een arbeidsongeschiktheidsverzekering, de WAO, gebaseerd op het risque social. De oorzaak van ziekte, invaliditeit of handicap zou geen rol meer spelen bij de vaststelling van het uitkeringsrecht. Het tot dan toe (in de OW) gehanteerde causaliteitsbeginsel maakt daarmee plaats voor het finaliteitsbeginsel. Men heeft recht op een uitkering als men, na een jaar in de Ziektewet, voor tenminste 15 procent arbeidsongeschikt is. Verder werd, afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid, de maximum-uitkering gesteld op 80 procent van het loon. Bij de stelselwijziging die 1 januari 1987 is ingegaan, is dit maximum verlaagd tot 70 procent. De uitkeringen worden geïndexeerd.
De uitvoering van de WAO werd opgedragen aan de bedrijfsverenigingen. De OW en de IW die met de invoering van de WAO werden vervangen, werden uitgevoerd door de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid.

[17] F.A.J. van den Bosch en C. Petersen, "Economie en arbeidsongeschiktheid: historie en actualiteit", in: F.A.J. van den Bosch en C. Petersen (red.), *Economie en arbeidsongeschiktheid (Analyse en beleid)*, Deventer, Kluwer, 1983, blz. 11.

In vergelijking met de vroegere wetgeving zijn twee punten nog van belang [18]. In de eerste plaats werd ervoor gekozen het arbeidsongeschiktheidscriterium uit de IW over te nemen. In de OW werd de hoogte van de uitkering rechtstreeks bepaald door de mate van arbeidsongeschiktheid in medische zin ofwel door het verlies aan verdiencapaciteit. Geleidelijk aan was in de uitvoeringspraktijk echter twijfel gegroeid over het impliciet aangenomen verband tussen het geschatte percentage medische arbeidsongeschiktheid en de feitelijke loonderving. In de WAO wordt in navolging van de IW het rechtstreekse verband tussen de medische arbeidsongeschiktheid en de gevolgen daarvan voor het inkomen losgelaten. Het gaat er niet om wat iemand nog kan doen, maar om wat zij of hij - gegeven de mogelijkheden in medische zin - nog kan verdienen.

Het tweede punt hangt hier nauw mee samen. In de WAO werd vervat dat bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk rekening dient te worden gehouden met de door de arbeidsongeschiktheid verminderde kansen op het vinden van werk en het verwerven van nieuwe bekwaamheden (artikel 21, lid 2; het zgn. verdisconteringsartikel). Dit houdt in dat iemand volledig arbeidsongeschikt verklaard kan worden terwijl zij of hij dat medisch gezien slechts gedeeltelijk is. Men kan dit de economische voordeelregel van de arbeidsongeschiktheid noemen: de werkloosheid van arbeidsongeschikten wordt beschouwd als gevolg van hun arbeidsongeschiktheid en dient daarom vanwege de WAO gecompenseerd te worden. Een soortgelijke bepaling stond al in de OW, maar deze werd maar beperkt toegepast. De grote schaal waarop van dit WAO-artikel gebruikt gemaakt zou worden, had de wetgever niet voorzien.

3.5 De periode vanaf 1976: van de 'kroon op het werk' naar Parlementaire Enquête

3.5.1 De AAW

In 1976 werd de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) ingevoerd. Algemeen werd deze wet beschouwd als de kroon op het sociale zekerheidsstelsel. Door deze volksverzekering werden ook zelfstandigen tegen arbeidsongeschiktheid verzekerd. De uitkering is gelijk aan het sociale minimum. De uitvoering van deze volksverzekering werd opgedragen aan de bedrijfverenigingen omdat die ook al de WAO uitvoerden.
Bij de invoering van de AAW ontstond er een discussie over het arbeidsongeschiktheidscriterium. In de voorstellen had het kabinet om praktische redenen gekozen voor het hanteren van het criterium uit de WAO, wat zowel in het parlement als daarbuiten aanleiding gaf tot discussie en wijzigingsvoorstellen. Volgens de werkgeversorganisaties VNO en NCW [19] hing het onverwacht hoge aantal uitkeringsgerechtigden samen met een te ruime uitleg van het arbeidsongeschiktheidscriterium in de uitvoeringspraktijk en de problemen die daarbij bestonden bij de invulling van de begrippen maatman [20], maatloon en verdiencapaciteit. Voorgesteld werd daarom met weglating van deze begrippen tot een meer abstracte definitie van het arbeidsongeschiktheidscriterium te komen volgens het belastbaarheidsprincipe. In de Tweede Kamer leidde dit voorstel tot indiening van het amendement-Rietkerk/Van Aardenne, waarin werd voorgesteld het arbeidsongeschiktheidscriterium in de ontwerp-AAW te baseren op het belastbaarheidscriterium. Dit amende-

[18] Vgl. E.H. Bax, *Maatschappelijke verandering en arbeidsangeschiktheid (De macro-determinanten van WAO-taetreding en uittreding nader verkend)*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid-reeks), 1984, blz. 1-2.

[19] Bron: SER, 1991, op. cit., blz. 120.

[20] De 'maatman' als referentiepunt duidt op de arbeidsprestaties van een gezonde werknemer van 35 jaar. Vgl. J.G. Hibbeln en W. Velema, *Het WAO-debâcle*, Utrecht, Van Arkel, 1993, blz. 235.

ment heeft het toen niet gehaald, omdat de Kamer zich uiteindelijk liet overtuigen door het kabinetsargument dat wijziging van het arbeidsongeschiktheidscriterium in de eerste plaats een fundamentele discussie zou vergen over het vermeende anti-revaliderende karakter van het criterium. En dat zou leiden tot een onverantwoord uitstel van de AAW.

3.5.2 Oorzaken van de volumegroei van de WAO/AAW

Ten tijde van de invoering van de WAO was de verwachting dat het aantal uitkeringsgerechtigden niet boven de 200.000 zou komen [21]. Al na enkele jaren was die grens echter gepasseerd. Toen vervolgens in 1973 de conjunctuur omsloeg en bovendien een structuurbreuk in de economie zichtbaar werd, begon men er geleidelijk van doordrongen te raken dat de WAO ook een substantiële en snel oplopende 'verborgen werkloosheids'component bevatte. Het ging daarbij met name om gevallen van niet volledig arbeidsongeschikten die niettemin als volledig arbeidsongeschikt werden geclassificeerd op basis van een maximale verdiscontering van hun geschatte resterend vermogen tot produktieve arbeid ('restwaarde'). Met andere woorden: gedeeltelijk arbeidsongeschikten kregen een volledige uitkering vanuit de gedachte dat ze toch geen werk meer zouden kunnen krijgen. Effect hiervan is een omvangrijke verborgen werkloosheid, doordat restcapaciteit die op de arbeidsmarkt niet kan worden omgezet in verdiencapaciteit, wordt weggedefinieerd. Een tweede effect van de verdisconteringsbepalingen in de wet is dat ze een anti-revaliderend karakter hebben. Genuanceerde medische schattingen worden overbodig als het leeuwedeel van de partieel arbeidsongeschikten op grond van arbeidmarktoverwegingen volledig arbeidsongeschikt wordt verklaard. Dit leidt ertoe dat arbeidsongeschikten een verkeerd beeld krijgen opgedrukt van hun eigen mogelijkheden en dat hun geneigdheid tot herintreding in het arbeidsproces onnodig vermindert [22].
Niettemin duurde het tot de stelselherziening van 1987 voordat de verdisconteringbepalingen werden afgeschaft. De verwachting was dat door eliminatie van het verdisconteringsartikel het relatieve aantal volledige uitkeringen drastisch zou afnemen ten gunste van toekenningen op basis van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, eventueel aangevuld met een gedeeltelijke werkloosheidsuitkering. De afname is echter niet meer dan marginaal geweest. Sindsdien wordt zo'n 80 procent van de toekenningen van AAW- of WAO-uitkeringen verleend op basis van volledige arbeidsongeschiktheid [23].
Bij de afschaffing van de verdisconteringsbepalingen werd tevens het arbeidsongeschiktheidscriterium bijgesteld. Dit was nodig om te voorkomen dat via dit criterium arbeidsmarktfactoren alsnog een rol zouden spelen bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid. Daarbij werd tegelijk de eis geschrapt dat de passende functies voor betrokkenen moeten kunnen worden geduid in de regio waarin zij laatstelijk werkzaam waren (het ter-plaatsewaar-criterium).

Verder was uit nader onderzoek [24] van de WAO-instroom gebleken dat relatief steeds meer jonge werknemers in de WAO terecht kwamen. Uit het zelfde en ander [25] onderzoek bleek ook dat de diagnose/oorzaak steeds vaker de categorieën 'ziekten van het bewegingsstelsel' en 'psychische ziekte' betrof - beide moeilijk te diagnostiseren categorieën.
In dit verband dient ook gewezen te worden op de algemene maatschappelijke teneur dat door de maatschappelijke veranderingen de belasting van indivi-

[21] Bax, op. cit., blz. 3.

[22] Ibid., blz. 121.

[23] Vgl. Sociale Verzekeringsraad, *Statistiek ontwikkeling ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid*, Zoetermeer, SVr, 1993.

[24] L.J.M. Aarts en Ph.R. de Jong, *Economic aspects of disability behovior*, Amsterdam, North-Holland, 1992.

[25] Bax, op. cit., blz. 7, berekent dat in 1967 58,5% van de jaarlijkse toekenningen valt toe te schrijven aan objectieve syndromen en 41,5% aan subjectieve syndromen. In 1982 is de verhouding meer dan omgekeerd: 30,5% versus 69,5%.

duen toeneemt, terwijl tegelijkertijd verschijnselen van disfunctioneren eerder medisch geduid worden. Daarbij speelt een rol dat een dergelijke duiding het probleem voor het individu dat het betreft en voor de maatschappij meer acceptabel maakt. De kans op ziekte, in het bijzonder op psychosociale ziektebeelden, stijgt daardoor en wordt nog versterkt door het afbrokkelen van sociale netwerken.

Langzaam maar zeker wordt het besef algemeen dat de omvang en duur van de arbeidsongeschiktheid mede bepaald worden door de institutionele structuur van de AOW en de AAW en door de wijze waarop deze wetten worden uitgevoerd. In de analyse die de SER [26] daarvan geeft, zijn in de eerste plaats het gehanteerde arbeidsongeschiktheidsbegrip en de methodiek van medische beoordeling van belang. Bij gebrek aan heldere maatstaven betreffende het arbeidsongeschiktheidsbegrip spelen in de uitvoeringspraktijk niet-medische factoren dikwijls een belangrijke, zo niet doorslaggevende rol bij het toekennen van uitkeringsrechten. Het verzekerde risico is in de WAO/AAW zo omschreven dat de toekenningsmogelijkheden geen medische beperking kennen. Er is geen limitatieve opsomming van ziekten en gebreken. Hierdoor wordt de medische of maatschappelijke opvatting van ziekte institutioneel erkend in de wetgeving en de uitvoering. Ook kan een verruiming van het ziektebegrip rechtstreeks doorwerken in het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

In de tweede plaats gaat het bij de WAO-toetreding veelal om factoren van sociaal-economische aard en om, onder meer financiële, afwegingen van individuele werknemers en hun werkgevers. Hierbij spelen de behandelende artsen vaak een bevestigende en legitimerende rol, resulterend in een cliëntvriendelijk uitvoeringsbeleid en in een soepele acceptatie van de WAO-claims [27]. Van belang is ook dat in twijfelgevallen artsen eerder geneigd zijn ziekte dan gezondheid te veronderstellen. De verzekeringsgeneeskundige als uitvoerder van de wet moet immers, bij gebrek aan analytisch objectieve criteria, het principe van de rechtsgelijkheid voor ogen houden. Verder schrijft de medische beslisregel voor in het belang van de patiënt eerder ziekte aan te nemen dan het risico te lopen ziekte ten onrechte af te wijzen [28]. We hebben hier een typisch voorbeeld van de neiging om de 'fout van de eerste soort' (een 'echt' zieke niet als zodanig (h)erkennen) zo klein mogelijk te houden, waardoor de 'fout van de tweede soort' (een niet-'echt' zieke wel als zieke categoriseren) onvermijdelijk groter wordt. Dit mechanisme wordt verder sterk in de hand gewerkt doordat de wet geen beroepsmogelijkheid kent uit hoofde van het algemeen belang. Er is, kortom, geen tegenkracht.

In dit verband is ook de plaats van de arbeidsongeschiktheidsregelingen in de sociale zekerheid van belang. De WAO is voor de betrokken werknemer relatief aantrekkelijk in vergelijking met de werkloosheidsregelingen. Tot de jongste herziening (van 1993) kreeg hij een loongerelateerde uitkering die in beginsel tot het vijfenzestigste jaar kon doorlopen. Gedurende die looptijd behoedt een WAO-uitkering hem voor een mogelijke terugval tot het minimuminkomen, voor een sollicitatieplicht en voor de inkomens- en vermogenstoets van de bijstand. Een en ander leidt ertoe dat de WAO in de uitvoeringspraktijk is gebruikt als afvloeiingskanaal van 'overtollige, minder produktieve werknemers' en dat deze wet voor oudere werknemers min of meer is gaan functioneren als regeling voor vervroegde pensionering. Die laatste functie is overigens in de afgelopen jaren in toenemende mate overgenomen door de VUT.

[26] SER, 1991, op. cit., blz. 55-56.

[27] Vgl. Van der Veen, op. cit., blz. 92-95 en 108-110.

[28] Vgl. Bax, op. cit., blz. 62.

Verder kent de WAO een frappant lage uitstroom, ook bij de jonge leeftijdsgroepen. Vastgesteld kan worden dat een specifieke doelstelling van de WAO - revalidatie en sociale integratie - in de praktijk veel te weinig tot haar recht is gekomen. De WAO heeft hierdoor in sterke mate gewerkt als een fuik: eens arbeidsongeschikt impliceerde in heel wat gevallen blijvend arbeidsongeschikt. Bax hekelt in dit verband de institutionele scheiding tussen Ziektewet en WAO [29]. Hoewel zich voor velen na een aantal maanden al WAO-aspecten aandienen, zitten ze vaak de Ziektewetperiode helemaal uit en komen dan pas in aanraking met de specifieke deskundigheid van de GMD ten aanzien van reïntegratie en arbeidskundige begeleiding naar ander, passend werk.

3.5.3 De macro-context: de Nederlandse overlegeconomie en de 'insider-outsider'-problematiek

Naast de micro-aspecten is het zeker ook van belang stil te staan bij de macro-oorzaken van de groei van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Al vanaf begin jaren zeventig - wanneer een laagconjunctuur inzet en er bovendien structuurbreuken in de economie zichtbaar worden - zijn werkgevers en werknemers de WAO gaan gebruiken als afvloeiingsregeling voor overtollig personeel. Dat was voor beide partijen een gunstig arrangement. De werkgevers ontliepen daarmee de klippen van het ontslagrecht en 'kochten' arbeidsrust en een hoge produktiviteit. Voor de werknemers die moesten afvloeien, was de WAO een betere polis dan het WW/bijstand-traject. Die macro-ruil tussen de sociale partners heeft ertoe geleid dat Nederland in een hoog tempo een niveau van arbeidsongeschiktheid heeft bereikt dat zo'n twee keer zo hoog ligt als in landen als Duitsland en België. Het heeft ook een scherpe scheiding aangebracht tussen 'insiders' en 'outsiders' op de arbeidsmarkt. De insiders dragen een hoog-produktieve economie, ontvangen - door de deels kunstmatige schaarste - hoge (bruto) lonen, waaruit een hoge lastendruk wordt opgebracht. Daardoor kunnen de outsiders wel relatief goed verzorgd worden, maar geen 'insider' meer worden, omdat ze de hoge arbeidskosten niet meer waar kunnen maken. De scheiding markeert dan ook een éénrichtingsverkeer: wie 'out' is, komt er bijna niet meer in (als hij of zij dat al zou willen - hetgeen men niet geacht wordt).

Bovenstaande gang van zaken is het produkt van een impliciete macro-ruil tussen werkgevers en werknemers, die niet als zodanig op papier is gezet. Die ruil is ook een voorbeeld van wat we in hoofdstuk 2 een 'onvolledig contract' hebben genoemd, want de gevolgen worden afgewenteld op het algemeen belang en dat wordt niet in het contract betrokken. Deze constellatie markeert scherp de nadelen van de consensuseconomie, waarbij de overheid de sociale partners niet voor de voeten durft te lopen [30]. In die zin is de overheid ook betrokken: door haar afzijdigheid. De overheid heeft het proces met lede ogen aangezien, had de kracht en de inventiviteit niet om de werkgelegenheidsproblematiek op te lossen door middel van werkgelegenheidscreatie of een ander economisch beleid. Ook ontbrak haar de moed het één-tweetje van de overlegeconomie ongedaan te maken of te proberen alsnog vat te krijgen op de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Die macro-collusie heeft zich doorvertaald naar de uitvoerende organisaties op het meso-niveau. De organisaties hebben hun taak gereduceerd tot de aspiratie van een soepel lopende uitkeringsmachine. Keuringsartsen hebben gezien dat de WAO opliep, met name door een sterke groei in de (subjectieve) categorieën psychische klachten en ziekten van het bewegingsstelsel, maar hadden niet de politieke en maatschappelijke steun in de rug om het wassende water te keren.
De maatschappelijke constellatie als hier beschreven produceert ook z'n eigen waarden. Met name in de jaren zeventig was de mentaliteit gegroeid dat non-

[29] Bax, op. cit., blz. 103.

[30] Zie bijvoorbeeld Verhoren Enquêtecommissie, blz. 187-196.

participatie ook een aanvaardbare levensweg is, in ieder geval een reële optie. Het moest tot eind jaren tachtig duren voor de onhoudbaarheid van dit idee kwam vast te staan.

3.5.4 De volumegroei in cijfers

Sinds de invoering van de WAO heeft het aantal uitkeringsgerechtigde arbeidsongeschikten (AAW/WAO) zich als volgt ontwikkeld:

Tabel 3.1 Aantal uitkeringsgerechtigde arbeidsongeschikten

Jaar	Aantal	Jaar	Aantal
1968	163.000	1982	707.000
1970	215.000	1984	747.000
1972	261.000	1986	778.000
1974	313.000	1988	814.000
1976	475.000	1990	881.000
1978	579.000	1992	912.000
1980	657.000	1994	920.000

Bron: Sociale Verzekeringsraad. Deze tabel geeft het aantal uitkeringsgerechtigden. Wanneer we deze data in voltijdse uitkeringsjaren zouden uitdrukken, liggen de cijfers in de orde van 10 à 15% lager.

Na de WAO-maatregelen van het kabinet-Lubbers III is de groei van het aantal uitkeringsgerechtigden afgevlakt. April 1994 is het aantal uitkeringsgerechtigden voor het eerst iets afgenomen.

3.5.5 Parlementaire Enquête

De cijfers in tabel 3.1 illustreren een ontwikkeling die inmiddels over een brede linie door onderzoek is ondersteund en in de Parlementaire Enquête is bevestigd [31]: werkgevers en vakbonden gebruikten de WAO om overtollige werknemers te laten afvloeien; de medische keuringsdiscipline was onvoldoende onafhankelijk om die ontwikkeling tegen te gaan, en kreeg bovendien ook de prikkel om liever arbeidsongeschiktheidsverklaringen dan arbeidsgeschiktheidsverklaringen af te geven. Dat laatste heeft drie redenen: het levert een keuringsarts aanzienlijk extra werk op, hij gaat daarmee als regel in tegen de wens van de cliënt (terwijl het algemeen belang als tegenpartij niet vertegenwoordigd is), hetgeen leidt tot beroepszaken die bij de bedrijfsverenigingen niet erg geliefd zijn omdat ze veel kosten en extra werk met zich meebrengen [32].

In 1991 - bij gelegenheid van de behandeling van de hoofdlijnennotitie nOSV - leidde de gegroeide praktijk om de WAO als afvloeiingsregeling in het bedrijfsleven te gebruiken tot onverwachte kritiek van het PvdA-Tweede Kamerlid Buurmeijer op werkgevers en vakbonden. Kritiek die mede werd gevoed door de verontwaardiging die de regering ten deel was gevallen na haar voorstellen van zomer 1991 voor een drastische ingreep in de WAO. Die voorstellen waren een vervolg op de in het regeerakkoord van 1989 vastgelegde afspraak dat het beroep op de WAO gestabiliseerd diende te worden op het op dat moment bereikte niveau (van 845.000 WAO-ers ofwel 751.000 voltijdse uitkeringsjaren). Die verplichting van de regering aan zichzelf had nog extra accent gekregen toen minister-president Lubbers tijdens de Algemene Beschouwingen van oktober 1990 verklaarde op te zullen stappen

[31] Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*, Tweede Kamer, 1992-1993, 22 730, 7 september 1993.

[32] Vgl. W. Velema, "Falende beleidsmakers", in: Hibbeln en Velema, op. cit., blz. 223/334.

als het aantal arbeidsongeschikten één miljoen zou bereiken. Buurmeijer pleitte voor meer overheidsinvloed op de uitvoering van de sociale zekerheid. De huidige constellatie en ook de nieuwe wet boden de sociale partners geen tegenspel. Met steun van de oppositie werd september 1991 een motie-Buurmeijer aangenomen waarin onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen werd bepleit.
Toen vervolgens maart 1992 de Algemene Rekenkamer concludeerde dat het toezicht van de Sociale Verzekeringsraad op de werknemersverzekeringen gefaald had, was er al bij al voldoende momentum voor het instellen van een parlementaire enquête. September 1992 werd een Parlementaire Enquête-commissie ingesteld om onderzoek te doen naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten.

3.6 Consequenties uit de Parlementaire Enquête

September 1993 heeft de Enquêtecommissie aan de Tweede Kamer haar rapport uitgebracht. Daarin doet ze ingrijpende voorstellen voor herschikkingen in de sociale zekerheid, zowel betrekking hebbend op de uitvoering als op de 'polis'. In het Kamerdebat worden die voorstellen niet overgenomen. Wel spreekt de Kamer uit dat het toezicht onafhankelijk moet worden van de uitvoerders en dat de uitvoering geregionaliseerd moet worden. Bij de daarop volgende Kamerbehandeling - februari 1994 - van de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (nOSV) wordt dit voorlopig vorm gegeven. De Sociale Verzekeringsraad zal vervangen worden door een - onafhankelijk - College van Toezicht Sociale Verzekeringen. Het werk van de bedrijfsverenigingen zal worden gecoördineerd door een Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA).
Maart 1994 is er bovendien een adviesaanvrage naar de SER uitgegaan over hoe de regionalisering van de uitvoering vorm te geven.

Mede aan de hand van de analyse van de Enquêtecommissie wordt in deze paragraaf ingegaan op de positie van de toezichts- en uitvoeringsorganen, alsmede op hun onderlinge verhoudingen.

3.6.1 De verhouding kabinet - Sociale Verzekeringsraad

Op de uitvoering van de sociale verzekeringswetten wordt toezicht gehouden door de Sociale Verzekeringsraad. Het is één van de wettelijke taken van de SVr om erop toe te zien dat de uitvoeringsorganen hun werk naar behoren vervullen. Een tweede kerntaak van de SVr betreft advisering aan de regering.
Formeel is de SVr een zelfstandig bestuursorgaan, opgericht in 1952 op grond van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen. De SVr is tripartite samengesteld: er zijn acht onafhankelijke leden, acht leden aangewezen door de werkgeversorganisaties en acht leden aangewezen door de werknemersorganisaties. Dat betekent dat de SVr in zijn feitelijk functioneren niet als zodanig als een onafhankelijk orgaan kan worden aangemerkt, zoals bij voorbeeld de Algemene Rekenkamer. De SVr houdt toezicht op de gezamenlijke organen van werkgevers en werknemers - de bedrijfsverenigingen - en is zelf in meerderheid uit die kringen samengesteld. Hiervoor is beschreven hoe deze ongelukkige constructie tot wet is verheven. Hoewel onderwerp van aanhoudende zorg en discussie, heeft de Tweede Kamer pas zeer onlangs besloten de wettelijke basis voor het toezicht te veranderen (nOSV, 1994; instellen onafhankelijk toezichtsorgaan). Vooruitlopend op de nieuwe wet had de SVr zelf ten langen leste - najaar 1991 - al een Toezichtkamer ingesteld, in meerderheid bestaand uit onafhankelijke leden.
De figuur van *afhankelijk* toezicht - uitvoering en toezicht in handen van dezelfde partijen - is ook in internationaal opzicht uniek. In andere landen wordt als regel het toezicht uitgeoefend door het ministerie dat verantwoor-

delijk is voor de sociale zekerheid of door een (gedeconcentreerde) overheidsdienst [33].

De Enquêtecommissie trekt de volgende conclusies ten aanzien van de SVr:

- de wettelijke basis van de SVr is tweeslachtig: enerzijds toezichthoudend, coördinerend en leidinggevend toporgaan, anderzijds een zo groot mogelijke autonomie voor de uitvoeringsorganen;
- de rol van de sociale partners binnen de SVr verhoudt zich niet tot de eisen die aan toezichthouders gesteld dienen te worden;
- voor de effectieve uitoefening van toezicht, ontbeert de SVr hanteerbare sancties;
- er heerst onduidelijkheid over de taakafbakening tussen de SVr en de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV).

De SVr is een agent met vele principalen gebleken. Dat leidt tot een onduidelijke verantwoordelijkheidsstructuur en het afschuiven van verantwoordelijkheden. Het is niet duidelijk waarop de SVr aangesproken kan worden en door wie. Met drie principalen - overheid, werkgevers en werknemers - op het schip, met uiteenlopende doelstellingen, valt er geen volledig 'contract' te maken met een stelsel van indicatoren waarop de agent waaraan het toezicht is opgedragen kan worden aangesproken en 'afgerekend'.

De Parlementaire Enquête heeft duidelijk gemaakt dat de SVr in de vorm die hij heeft niet functioneert. De Tweede Kamer heeft bij de bespreking van het commissierapport dan ook uitgesproken dat het toezicht op de uitvoering onafhankelijk moet worden [34]. Dit is vervolgens vorm gegeven in de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekering (nOSV) die begin 1994 door de Tweede Kamer is aanvaard. Daarin is ondermeer de instelling van een onafhankelijk toezichtsorgaan - het College van Toezicht Sociale Verzekeringen - voorzien, ter vervanging van de SVr.

3.6.2 De verhouding SVr - (Federatie van) bedrijfsverenigingen

In zijn feitelijk functioneren is de SVr overwoekerd door de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV). Hoewel de FBV - produkt van zelforganisatie van het middenveld - geen formele taak heeft in de uitvoering van de sociale zekerheid heeft zij de facto de opstelling van de SVr bepaald. In tegenstelling tot de SVr, die geen duidelijk beeld had voor wie ze toezicht uitoefende [35], had de FBV weinig last van een dergelijke identiteitslacune. Zij behartigde de gezamenlijke belangen van werkgevers en werknemers. De formeel sterkere, wettelijke positie van de SVr heeft niet kunnen voorkomen dat er in de loop der jaren competentiemoeilijkheden en doublures waren met de FBV. In de ogen van de FBV had de SVr een subsidiaire taak: hij zou pas uitvoeringsvoorschriften mogen uitvaardigen als op basis van vrijwilligheid een gecoördineerde uitvoering niet tot stand komt. Om in die constellatie tot samenwerkingsafspraken te komen, hebben SVr en FBV in 1976 een protocol opgesteld dat uitgaat van het non-interventiebeginsel.

De verhouding SVr - FBV is met name zo moeizaam omdat op dit niveau de twee organisatieprincipes van de sociale zekerheid tegen elkaar aan schuren: het publieke, top-down principe versus het op zelforganisatie gebaseerde bottom-up principe. Dat maakt de verantwoordelijkheden onhelder. De FBV nam geen verantwoordelijkheid voor reïntegratie; de SVr is tripartite samengesteld, bleek daardoor ook geen verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor publieke doelen en werd speelbal.

[33] Vgl. bijvoorbeeld H. Marinus en M.L.A. Peters, "Organisatie van sociale verzekeringen in internationaal perspectief", *Openbare Uitgaven*, 1992, 26e jaargang, nr. 4, blz. 151-159.

[34] Motie-Wöltgens, Tweede Kamer, Handelingen 1993-1994, nr. 010, blz. 2303-2304, 25 november 1993.

[35] Vgl. het verhoor van prof.mr. W.J.P.M. Fase door de Parlementaire Enquêtecommissie, blz. 264.

3.6.3 De bedrijfsverenigingen

De Parlementaire Enquêtecommissie heeft aangetoond dat de bedrijfsverenigingen hebben gefaald in hun poortwachterfunctie. Men was volledig gericht op de uitkeringsverzorging. In de behartiging van de participatiedoelstelling heeft de overheid het afgelegd tegen de organisaties van werkgevers en werknemers. Uit het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie is gebleken dat in de uitvoeringssystematiek van de werknemersverzekeringen 'checks and balances' hebben ontbroken. De wetgever formuleerde de polisvoorwaarden en garandeerde ruwweg een uniform uitkeringsniveau. De uitvoering was volledig gedelegeerd aan de bedrijfsverenigingen. De veronderstelde heilzame werking die het gevolg is van de tegengestelde belangen van werkgevers en werknemers heeft zich echter niet gemanifesteerd. In het publiekrechtelijk geregelde collectieve deel van uitvoering van de sociale zekerheid, met voor alle sectoren uniforme polisvoorwaarden en premiestelling, is de betrokkenheid van de sociale partners gering. In de analyse van de enquête is de meerwaarde van dit uitvoeringsstramien niet aangetoond. De uitvoering in verschillende bedrijfstakken vertoont grote overeenkomsten; het nut van 'Kleine Commissies' is niet aangetoond. Het stramien is geworden tot een voorbeeld van Van Doorn's bekende adagium "baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap" [36]. Een dergelijk afschuiven van verantwoordelijkheden - leidend tot oneigenlijk gebruik, en een oplopende collectieve lastendruk - is een typerend gevolg van een 'onvolledig contract'.

3.7 Conclusies

De uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid in Nederland is een weinig systematische mengeling van Bismarckiaanse - zelf-doen door het bedrijfsleven - en Beveridge-achtige elementen - statelijke sociale zekerheid. Dat heeft in de loop der tijd tot een uitvoeringsstructuur geleid die oogt als een lappendeken. Niettemin valt te verdedigen dat dit gemengde systeem in de na-oorlogse periode functioneel is geweest. Maar de oorspronkelijke arrangementen - toegesneden op 'georganiseerd vertrouwen' - werken niet meer in een werkelijkheid die geëvolueerd is tot 'georganiseerd wantrouwen'. Daarmee is duidelijk dat wanneer we de uitvoering van de sociale zekerheid opnieuw zouden mogen inrichten, er een meer transparante uitvoeringsstructuur van de tekentafel zou komen. Ook de analyse van de Parlementaire Enquêtecommissie staat in dat licht, waar ze doordringt tot het hart van de problematiek: hoe kan de aansturing van het systeem verbeterd worden? Die aansturing komt formeel uit meerdere richtingen en is daarmee diffuus en krachteloos gebleken. De Enquêtecommissie komt tot de conclusie dat de manier waarop het corporatisme vorm is gegeven in de uitvoering van de sociale zekerheid niet functioneel is gebleken. Op die grond zoekt ze de oplossingsrichting onder meer in het uitzuiveren van de corporatistische elementen in de uitvoering van de sociale zekerheid. Daarbij moet met name gedacht worden aan uitvoering door de sociale partners in de bedrijfsverenigingen, en daarbinnen de Kleine Commissies, alsmede aan toezicht door de SVr, waar de sociale partners, op de vleugels van de FBV, het ook voor het zeggen hebben. De uitvoeringsorganen hebben hun gang kunnen en moeten gaan, zonder publieke aansturing of rechterlijke tegenmacht vanuit het algemeen belang. Ook internationaal gezien zijn nergens de uitvoeringsorganen zo soeverein in hun toekenningsbeleid als in Nederland [37]. In andere landen staat de uitvoering in beginsel

[36] J.A.A. van Doorn, "De verzorgingsmaatschappij in de praktijk", in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt, (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, Boom, 1978, blz. 29.

[37] Vgl. L.J.M. Aarts en Ph.R. de Jong, "Het bedrijf van de verzorgingsstaat: over taken en organisatiekarakteristieken van een doelmatig stelsel van sociale zekerheid", in: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Preadviezen 1992. De toekomst van de welvaartsstaat*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1992, blz. 190 e.v.

onder toezicht van de bevoegde minister, die daarover parlementaire verantwoording schuldig is.
Concluderend kunnen we stellen dat de Nederlandse uitvoeringsstructuur:
(1) onhelder is; de uitvoering ligt in handen van de sociale partners, niettemin wordt de overheid aangesproken - en rekent dat ook terecht tot haar verantwoordelijkheid - op de onbeheerste groei van het beroep erop en de financieel-economische gevolgen daarvan;
(2) incomplete verantwoordelijkheden kent, met name de WAO als afschuifmechanisme ten laste van het collectief;
(3) systeemovergangen kent waarbij de toegangspoort onvoldoende bewaakt wordt, bijvoorbeeld de vrijwel automatische overgang van ZW naar WAO; en
(4) het bestaan van een uitgangspoort zelfs vergeten lijkt; weinig aandacht voor reïntegratie.

Gegeven die conclusies worden in het volgende hoofdstuk de mogelijkheden onderzocht om de aansturing van het uitvoeringssysteem te verbeteren. Een betere beheersbaarheid van de sociale zekerheid vergt een uitvoeringsstructuur met heldere en complete verantwoordelijkheden - van wie is de sociale zekerheid? - , het blokkeren van afschuifmechanismen en zo min mogelijk overdrachten van het ene subsysteem naar het volgende.

Op weg naar een betere uitvoering

4

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de contouren van een betere uitvoering van de werknemersverzekeringen, in een aantal verschillende oplossingsrichtingen. In paragraaf 4.2 wordt de in hoofdstuk 2 ontwikkelde analyse toegespitst op de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Paragraaf 4.3 laat zien hoe het centrale gedachtengoed van dit rapport uitwerkt op de verschillende niveaus van de uitvoeringskolom. Het gaat daarbij steeds om mogelijkheden om de beleving van verantwoordelijkheid en wederkerigheid te versterken, binnen de grenzen die de legitimiteit stelt. Omdat de huidige uitvoeringsconstellatie als zodanig ter discussie staat, beredeneert paragraaf 4.4 tenslotte hoe een grotere nadruk op het transactie-element zou uitpakken bij andere uitvoeringsconstellaties [1]. Daarbij komt een aantal verschillende opties aan bod, waarbij het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen achtereenvolgens bij het bedrijfsleven, de overheid of het individu ligt. Binnen die opties is steeds de vraag of de verantwoordelijkheden en belangen van betrokkenen naar behoren op elkaar zijn afgestemd. Het daadwerkelijk dragen van verantwoordelijkheid beschouwt de raad als een sine qua non voor een beter beheersbaar systeem.

4.2 Beheersbaarheid in de sociale zekerheid

4.2.1 Participatie en werkgelegenheid

Een van de grootste sociale problemen waar Nederland mee kampt, is de lage participatiegraad op de arbeidsmarkt. Dat is al langere tijd onderkend [2], maar heeft tot voor kort niet tot wezenlijke politieke keuzes geleid. Grote aantallen mensen nemen om uiteenlopende redenen niet deel aan het arbeidsproces. Dit heeft te maken met een historisch lage participatiegraad van vrouwen en een lange tijd passief allochtonenbeleid. Een andere verklaring is gelegen in de dichtgeregelde, slecht werkende arbeidsmarkt. En tenslotte zijn sedert de jaren zeventig veel functies in lage loonschalen weggesaneerd. De problematiek is nooit opgelost omdat politiek en sociale partners de afgelopen decennia impliciet gekozen hebben voor het scheppen van een hoog-produktieve 'beleggersmaatschappij', waar een ieder waar een vlekje aan zit buiten de arbeidsmarkt valt en via een relatief hoge uitkering 'verzorgd' wordt. Die macrokeuze heeft geleid tot een arbeidsongeschiktheidspercentage dat zo'n twee maal zo hoog is als in de buurlanden Duitsland en België. De gang van zaken die dat mogelijk heeft gemaakt, illustreert bij uitstek de stilzwijgende maatschappelijke consensus die gedoogd heeft dat het proces het beloop heeft gekregen dat het heeft gekregen, zoals het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie heeft aangetoond.

De raad heeft in een reeks van rapporten beargumenteerd dat onze maatschappij een hogere participatiegraad behoeft [3]. Het is niet nodig die argu-

[1] Dit is een andere invalshoek dan het zonder meer met elkaar vergelijken van verschillende modellen van sociale zekerheid. Zie daarvoor bijvoorbeeld de recente publikaties van het SCP, *Tussen ministelsel en participatiemodel. Een verkennende studie naar stelselvarianten in de sociale zekerheid,* Den Haag, VUGA, 1993, en SER, *Verantwoordelijkheidsverdeling sociale zekerheid,* Den Haag, 1994.

[2] Zie bijv. SER, *Sociaal-economisch beleid 1990-1994,* september 1989, hoofdstuk 3.

[3] WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid,* Rapporten aan de Regering nr. 33, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1987; idem, *Allochtonenbeleid,* nr. 36, Sdu Uitgeverij, 1989; en idem, *Een werkend perspectief, arbeidsparticipatie in de jaren '90,* nr. 38, Sdu Uitgeverij, 1990. Dit gedachtengoed is nader uitgewerkt in SER, *Sociaal-economisch beleid 1994-1998,* Den Haag, 1994.

mentatie te herhalen. Van belang is dat dit gedachtengoed inmiddels door velen wordt gedeeld en een breed verbreid maatschappelijk draagvlak heeft verworven. Nog afgezien van de sociale voordelen van deelname aan de arbeidsmarkt en de noodzaak het economisch draagvlak meer in het algemeen te versterken in het licht van de demografische ontwikkelingen, geldt bovendien dat een sociaal-zekerheidsstelsel in het licht van de vergrijzing hoe dan ook een hoge participatiegraad vergt, wil het houdbaar zijn. Daarom wil dit rapport een bijdrage leveren aan de herijking van de uitvoering van de werknemersverzekeringen, ter ondersteuning van een meer activerend arbeidsmarktbeleid. Dat geldt zowel bij de uitwerking van het centrale gedachtengoed binnen de huidige uitvoeringsconstellatie, als bij de toepassing op andere arrangementen voor de uitvoering van de sociale zekerheid. Tot dusver ligt het zwaartepunt in de maatschappelijke discussie bij de mogelijkheden voor het ongunstiger maken van de polisvoorwaarden, als sleutel tot een volumebeleid, gericht op verbetering van de verhouding actieven/inactieven. Dit rapport daarentegen richt zich primair op de vraag hoe en in hoeverre de uitvoeringsorganisatie en het geheel van reïntegratievoorzieningen kunnen worden ingezet om een hogere participatiegraad te bereiken, als alternatief voor maatregelen ter beperking van hoogte en duur van uitkeringen.

In dit kader benadrukt de raad dat een participatiebeleid zijn geloofwaardigheid moet ontlenen aan een ruimer sociaal-economisch beleid, dat voldoende werkgelegenheid ontwikkelt om diegenen die kunnen werken ook daadwerkelijk aan een baan te helpen. Voor de veelheid van wegen waarlangs deze conditie vervuld kan worden, zij verwezen naar eerdere adviezen van de SER [4]. Niettemin is het duidelijk dat het hoe dan ook nog jaren zal duren voordat er voldoende vraag naar arbeid kan worden gegenereerd om de gehele arbeidsgeschikte beroepsbevolking in het arbeidsproces te integreren. Maar ook het in dit rapport bepleite beleid aan de aanbodzijde zal pas op termijn volledig vrucht dragen. Het zal overigens nooit mogelijk zijn de potentiële beroepsbevolking in zijn geheel in te schakelen. Er blijft altijd een harde kern onbemiddelbaren. Waar het om gaat is de omvang daarvan zodanig terug te dringen dat van een duurzaam systeem van sociale zekerheid gesproken kan worden. Naar de mate dat een dergelijk volumebeleid niet gehaald wordt, zal aan verdere ombuigingen van de polisvoorwaarden niet te ontkomen zijn.

4.2.2 Beheersbaarheid van het uitvoeringsproces

Om tot een hogere participatiegraad te komen, is een betere beheersing van het uitvoeringsproces nodig. Daarbij zijn drie elementen in het geding: doeltreffendheid, doelmatigheid en legitimiteit. Bij doeltreffendheid gaat het er om dat een actor bereikt wat hij wil. Dat vergt een vaststelling wie die actor is, en welke doelen hij wil treffen. Bij de sociale zekerheid is een tweeledig doel in het geding: inkomensgarantie en participatiebevordering (behalve dan voor de post-actieven). Bij doelmatigheid gaat het er om dat de gestelde doelen worden bereikt met de kleinste inzet van middelen. Legitimiteit is de randvoorwaarde waarbinnen doeltreffendheid en doelmatigheid worden nagestreefd. Een regeling en het daaruit voortvloeiende handelen moeten aansluiten bij de normen en waarden die leven in de samenleving. Dit vereist de aanwezigheid van politieke en juridische controlemechanismen. Een politiek controlemechanisme vereist een duidelijke toewijzing van wie voor wat verantwoordelijk is, ook als het mis gaat. Het juridische aspect houdt in dat cliënten/burgers weten waar zij aan toe zijn, in termen van transparantie en toegankelijkheid van rechten. Bovendien moet er een interne en/of externe rechtsgang zijn die waarborgt dat zij in redelijkheid en billijkheid hun rech-

[4] SER, *Advies inzake convergentie en overlegeconomie*, Den Haag, 1992, en op. cit., 1994.

ten kunnen doen gelden. Een stelsel dat beter aan deze beheersbaarheidseisen voldoet, is beter handhaafbaar, beter bestand tegen ontwijkingsgedrag, en verschaft meer zekerheid op langere termijn.

Wanneer we de huidige uitvoering van de sociale zekerheid tegen het licht houden, komen we een melange aan instituties tegen: overheidsinstanties, organisaties van het middenveld, particuliere verzekeraars, pensioenfondsen, enzovoort. Die lappendeken brengt niet alleen het gevaar van inefficiencies en hoge uitvoeringskosten met zich mee, maar leidt vooral ook tot tal van systeemovergangen. Het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie heeft scherp geportretteerd hoe die systeemovergangen de verantwoordelijkheidsbeleving en betrokkenheid van de uitvoerders verzwakken.

4.2.3 Calculerend gedrag en individualisering

Er hebben zich twee maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan die de contraprestatie van gerechtigden ondermijnen om het beroep op sociale zekerheidsarrangementen te beperken: wat in de wandeling calculerend gedrag is gaan heten en de vergruizing van doelgroepen in een voortgaand proces van individualisering. Wat het eerste betreft, is het gedrag van burgers en organisaties in de loop der tijd steeds beweeglijker geworden. Daarbij lijkt dit gedrag minder door collectief gedeelde sociale normen en controle gereguleerd te worden. Het is geen schande meer om het bedrijf te moeten saneren of van de bijstand te leven. Daardoor is de medewerking van bedrijven, organisaties en individuen aan een effectieve beheersing van aanspraken op sociale zekerheid meer en meer optioneel geworden.

Op het individualiseringsproces heeft het bestuur gereageerd met een intensivering van de wet- en regelgeving. Sociale zekerheidsrechten zijn gedifferentieerd en gecategoriseerd naar steeds meer doelgroepen, in weerwil van het pluriformer worden van de samenleving waardoor die groepen steeds minder te onderscheiden zijn. Een dergelijk beleid is steeds moeilijker handhaafbaar gebleken. Ook binnen doelgroepen van vergelijkbaar geachte gevallen blijken de voorkeuren van mensen te zeer uiteen te lopen om met gestandaardiseerde prikkels beheersbare effecten te kunnen bewerkstelligen. De ene minderjarige, uitwonende, niet-voordeur-delende bijstandstrekker vindt zijn uitkering wel goed zo en zal voor z'n verdere leven een bedelingshabitus ontwikkelen, een ander zal alles op alles zetten om werk te vinden.

4.2.4 Generiek versus specifiek

In de discussie over een betere beheersbaarheid zijn er in het debat twee beleidsrichtingen te onderkennen voor het aanscherpen van het verstrekkingensysteem:

- de *generieke benadering:* een algemene lage uitkering, die hoe dan ook zoveel mogelijk mensen in verschillende mate tot participatie prikkelt en geen individuele gevalsbehandeling vraagt, of
- de *specifieke benadering,* die uitvoerende organisaties in een individuele gevalsbehandeling mogelijkheden geeft voor transactie en maatwerk, waarbij mensen met verschillende voorkeuren en inkomensverwervende karakteristieken ook verschillend worden aangesproken en qua effect zoveel mogelijk in dezelfde mate geprikkeld.

De generieke benadering is gebaseerd op het klassieke gelijkheidsbeginsel: de overheid spreidt een zelfde inzet ten toon, waarbij de "kwaden meegenieten van de welwillendheid jegens de goeden", of de "goeden met de kwaden moeten lijden". De specifieke benadering is essentieel anders: hier streeft de overheid via een compenserende gevalsbehandeling een gelijke uitkomst na, wat meebrengt dat de inzet van het uitvoerend apparaat van geval tot geval

verschillend zal zijn [5]. Dit vereist meer ruimte voor gevalsbehandeling in de uitvoering van sociale zekerheid, met als risico dat we "de goeden niet van de kwaden weten te onderscheiden".

Het beleid van de laatste jaren heeft zich vrijwel geheel gericht op een generieke vermindering van rechten, uit onmacht om vorm te geven aan een volumebeleid dat de 'goeden' van de 'kwaden' scheidt, en uit angst om dientengevolge een te ruimhartig beleid te voeren, met een te grote marge aan 'fouten van de tweede soort', in termen van het begrippenkader van hoofdstuk 2 en figuur 2.1. Bij een sterker accent op een specifieke benadering zal de uitvoerende dienst/ambtenaar cliënten meer "op de hand moeten wegen" en daartoe meer discretionaire bevoegdheden moeten krijgen, houden en willen toepassen. Dat laatste is een essentiële voorwaarde, juist waar de politieke cultuur er steeds toe neigt beleidsvrijheden - en daaruit voortvloeiende verschillen in behandeling - weer in te perken door nadere regulering, jurisprudentie en bestuursafspraken. Deze benadering kan dus alleen werken als de overheid en wetgever er consequent van af zien om vroeg of laat toch weer centrale normeringen te introduceren.

4.2.5 Existentieel belang: endogene en exogene prikkels

Een betere uitvoering van werknemersverzekeringen vraagt om een adequate verdeling van verantwoordelijkheden en een daarop afgestemde situering van existentiële belangen. Voorop staat dat iedere deling van verantwoordelijkheden de mogelijkheden tot ontlopen daarvan vergroot. Op zichzelf is dat geen nieuw inzicht. Al in 1976 heeft de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse gewaarschuwd voor een gedeelde verantwoordelijkheid voor zogenaamde 'koppelsubsidies', die met zich brengt dat niemand zich verantwoordelijk voelt voor de beheersing van het totaal van de met een voorziening gemoeide uitgaven [6]. In de opzet van de sociale zekerheid heeft dat inzicht nog weinig weerklank gevonden. De raad acht de vermindering van het aantal overdrachten tussen subsystemen evenwel een noodzakelijke voorwaarde voor het verbeteren van de beheersbaarheid van de sociale zekerheid. Maar het is geen voldoende voorwaarde, want complementair aan een beter houdbare verantwoordelijkheidstoedeling is de situering van een existentieel belang ter ondersteuning daarvan. De vormgeving van het existentieel belang, en de mate waarin dat geprofileerd kan worden om de uitvoering op koers te houden, zal van situatie tot situatie verschillen, zoals in paragraaf 4.4 wordt geïllustreerd voor verschillende uitvoeringsconstellaties. Soms gaat het daarbij om systeeminterne prikkels van financiële of andersoortige aard, soms om de systeemexterne prikkel van het blootstellen van het uitvoeringssysteem aan concurrentie.

Systeeminterne oftewel endogene prikkels hoeven niet altijd van financiële aard te zijn. In de relatie overheid - cliënt bijvoorbeeld, pleiten overwegingen van rechtszekerheid voor een horizontale gelijkheid van uitkeringsrechten en is de aanvaardbaarheid van financiële eigen risico's in de vorm van uitkeringskortingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid omstreden. Dit laatste op grond van de overweging dat hier niet het oordeel van de cliënt, maar dat van de behandelend arts doorslaggevend moet zijn. Dat neemt niet weg dat van zieken een tegenprestatie geëist mag worden om mee te werken aan revalidatie- en herscholingsprogramma's. Ook kan van bedrijfs- en keuringsgeneeskundigen gevraagd worden zich te onderwerpen aan de sociale regulering van een interprofessionele toetsing.

[5] Zie D.J. Wolfson, "Wat is eerlijk delen?", ESB, 62e jaargang, 20 juli 1977, blz. 697-699, en idem, "Handhaafbaarheid en legitimiteit van de publieke sector", in: H. de Groot en C.G.M. van Oosteren (red.), *De toekomst van de publieke sector*, Den Haag, IOO/VUGA, 1994.

[6] COBA, "Het instrument subsidie. Een leidraad voor het subsidie-onderzoek", *Beleidsanalyse*, 1976, 1e jaargang, blz. 11-71.

Privatisering is het meest vergaande voorbeeld van een systeemexterne, of exogene prikkel. Andere voorbeelden zijn 'managed competition' en parallelle privatisering. Kenmerk van 'managed competition' is dat er iets 'gemanaged' moet worden. Dat vereist een expliciet beleid van normstelling aan de bedrijfsvoering, met het gevaar van onevenwichtige politieke bemoeienis en bureaucratisering. Parallelle privatisering daarentegen beperkt zich tot het openstellen van de sociale verzekeringsmarkt, met de overheid of publiekrechtelijke organisaties als prijs-kwaliteitsleider. Effect daarvan is dat ambtelijke uitvoerders de hete adem van concurrenten in hun nek voelen en voor de continuteit van hun organisatie afhankelijk worden van hun prestaties. Op hun beurt worden private toetreders via de band van bestuurlijke invloed op de ambtelijke uitvoerders gedwongen tot kwaliteitsconcurrentie, zonder dat daar regelstelling aan te pas hoeft te komen. Aldus kan een meer marktanaloog uitvoeringssysteem ontstaan, in een combinatie van exogene en endogene 'checks and balances'.

Tenslotte is het bij de vormgeving van het existentieel belang noodzakelijk te onderkennen dat het sociale zekerheidsdebat in de praktijk snel dreigt te verengen tot een discussie over de uitkeringsrechten en -plichten op micro-niveau. Daarmee wordt makkelijk uit het oog verloren dat oplossingen die aangrijpen op het micro-niveau minder goed werken als niet ook het macro- en meso-niveau wordt aangepakt. De Parlementaire Enquêtecommissie heeft terecht aandacht gevraagd voor die kant van de problematiek. Op macro- en meso-niveau vergt een betere beheersbaarheid van de sociale zekerheid dat er gecorrigeerd wordt waar er systeemfouten zijn gebleken. Daarbij kan gedacht worden aan een duidelijke vaststelling van bevoegdheden in de sociale zekerheid (wie stuurt aan?), hoe het algemeen belang en deelbelangen afgewogen worden, wat het optimale patroon van uitvoeringsorganisaties is, hoe de uitvoering meer kan worden aangestuurd op participatiebevordering, zodat een scherpere selectie bij de poort en bij de uitgang (reïntegratie) bevorderd wordt. In het verleden zijn pogingen tot bijsturing veelal beperkt gebleven tot een verscherping van de directe regelgeving, met alle handhavingsproblemen van dien. Dit rapport beziet in hoeverre er daarnaast ruimte is voor de in deze paragraaf beschreven endogene en exogene prikkels.

4.2.6 *Transactie en legitimiteit*

Naarmate de handelingsvrijheid van beleidsuitvoerders groter wordt om al datgene te doen wat nodig is om een cliënt bij een baan te houden of te krijgen, doemt de vraag op hoe de rechtsbescherming van cliënten geregeld is. Het maatwerk dat kenmerkend is voor de opstelling van preventie- en reïntegratieplannen en bij het formuleren van de door de cliënt te leveren tegenprestatie, zal immers aan eisen van redelijkheid en billijkheid moeten voldoen. Ook al omdat de roep om maatwerk overal in het sociale bestel te horen is, heeft de raad in hoofdstuk 2 wat langer stilgestaan bij de daaraan verbonden rechtsaspecten.

Daarbij is aandacht gevraagd voor het gevaar dat calculerende overheden, organisaties en burgers elkaar voortdurend in gijzeling houden, zolang zij niet gedwongen worden om in wederkerige transacties hun werkelijke voorkeuren te openbaren. De opmars van het transactie-element (contract, maatwerk, enz.), is te zien als de resultante van een maatschappelijke ontwikkeling. Als gevolg van de individualisering van burgers, het strategisch gedrag van nationale belangengroepen en de toenemende beleidsconcurrentie uit het buitenland, kan de moderne presterende staat zich minder en minder handhaven in directe regelgeving vanuit een exogene, bovengeschikte machtspositie in het economisch en maatschappelijk leven. De overheid wordt meer en meer in een endogene, nevengeschikte rol van marktconforme medespeler gedrongen. Daarmee hangt samen dat het eenzijdig vastleggen van rechten en plichten,

zoals belichaamd in het beginsel van verdelende rechtvaardigheid, scherper moet worden afgewogen tegen het scheppen van evenwicht tussen prestatie en contraprestatie, zoals belichaamd in het meer marktconforme beginsel van ruilrechtvaardigheid. Overigens zal een regelstellende rol van de overheid nooit geheel weg te denken zijn. Zij blijft onvermijdelijk in de bepaling van een sociaal minimum, hetzij in een mini-stelsel, hetzij als bodemvoorziening in een breder gestructureerde solidariteit. Zodra de omvang van dat minimum ook maar enige materiële bewegingsvrijheid laat, zal de overheid bovendien een arbeidsplicht willen handhaven en daar beleid op willen inzetten. Daarin zal het transactie-element de wederkerigheid in de verantwoordelijkheid van gemeenschap en individu voor het beperken van het beroep op georganiseerde solidariteit moeten ondersteunen, teneinde onbedoeld gebruik binnen aanvaardbare grenzen te houden.

De raad stelt dan ook voor in het hier bedoelde boven-minimale traject van de sociale zekerheid stapsgewijs meer transactie-elementen te introduceren, ongeacht of daarbij wordt voortgebouwd op het bestaande systeem van uitvoering, of dat gekozen wordt voor een van de alternatieve uitvoeringsconstellaties uit paragraaf 4.4. Terwille van de rechtsbescherming van de burger/cliënt is het zaak dat geleidelijk te doen, met tussentijdse evaluatie en terugkoppeling. Naarmate uitvoerders meer in een transactiemodel met cliënten om zullen gaan, verkleint dat de kans op een fout van de tweede soort (iemand krijgt een uitkering, terwijl hij of zij aan werk geholpen zou kunnen worden), maar vergroot dat de kans op een fout van de eerste soort (de gevalsbehandelaar stelt te hoge eisen in het reïntegratieplan, waaraan de cliënt buiten haar of zijn schuld niet kan voldoen). Van groot belang is evenwel dat die kansen doorgaans niet even groot zijn. Zo is er in de WAO alleen al veel te winnen door een tijdige formulering van terugkeer- of reïntegratieplannen, al tijdens het huidige ZW-traject. Omdat hier een discretionaire beoordelingsproblematiek in het geding is - wat is redelijk? - is het niettemin uit oogpunt van rechtsbescherming van de cliënt van belang dat de voorgestane aanpak gepaard gaat met het instellen van onafhankelijke geschillencommissies op het niveau waarop de uitvoering plaats vindt. Zo'n commissie zou het leeuwedeel van de problemen moeten kunnen afvangen. Als sluitstuk valt te denken aan de mogelijkheid van een marginale toetsing in een bestuursrechtelijke beroepsmogelijkheid, zowel voor de cliënt als voor het bevoegde gezag.

4.3 Optimalisering van de aansturing

Ter voorbereiding van de bespreking van alternatieve uitvoeringsopties in paragraaf 4.4 wordt hier de interactie tussen de verschillende niveaus van beleid en uitvoering in een achttal attentiepunten nader verduidelijkt, met inachtneming van de in hoofdstuk 2 beschreven wetmatigheden in het gedrag van actoren in gelaagde systemen.

Voorop staat de maatschappelijke doelstelling om 'werk boven inkomen' te plaatsen. Vertaald naar de uitvoering van de werknemersverzekeringen betekent dit eerst en vooral het bevorderen van arbeidsparticipatie: het zélf verwerven van inkomen uit beroep of bedrijf. De heroriëntatie van de uitvoeringsorganisatie in de richting van preventie, reïntegratie en bemiddeling vraagt om een andere aansturing binnen de bestaande wetgeving. Daarnaast zal, afhankelijk van de uiteindelijk gekozen uitvoeringsoptie, ook de wet zelf aanpassing behoeven. Uitgangspunt is hoe dan ook dat de uitvoerende echelons van de werknemersverzekeringen gericht moeten worden op de dubbele doelstelling van participatiebevordering en waarborging tegen inkomensderving. Daartoe staat in beginsel een drietal 'families' van instrumenten ter beschikking: directe regulering, financiële aansturing, alsmede overleg en overreding, waaronder ook zaken als bestuursafspraken, convenanten en dergelijke. Ieder van die instrumenten heeft voor- en nadelen. De optimale

instrumentenmix is situationeel bepaald, waarbij de instrumenten onderling moeten worden afgewogen in termen van effectiviteit, efficiency en legitimiteit [7].

Naast de bepaling van de doelstelling - bestaanszekerheid - vereist een behoorlijk bestuur ook het ondubbelzinnig vaststellen van verantwoordelijkheden voor de realisatie daarvan. Op de relatieve verantwoordelijkheid van overheid en sociale partners voor een op voldoende werkgelegenheid gericht macro-economisch beleid wordt hier niet verder ingegaan. De vraag die hier aan de orde is, is hoe daarbinnen vorm kan worden gegeven aan een activerend arbeidsmarktbeleid voor wie kan werken, en een adequaat stelsel van uitkeringen voor wie niet aan werk kan worden geholpen.

Die laatste categorie - de eigenlijke uitkeringsgerechtigden - bestaat uit (a) arbeidsongeschikten, de doelgroep van de AAW/WAO, (b) diegenen voor wie er vooralsnog geen werk is, de doelgroep van de WW/RWW, en (c) de niet-geïnvalideerde onbemiddelbaren, de harde kern van de bijstand. Deze drie categorieën zijn niet altijd scherp te scheiden. Zoals ook de Enquêtecommissie heeft aangetoond, heeft met name het moeizame onderscheid tussen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid voor grote uitvoeringsproblemen gezorgd, omdat de poortwachters onder grote maatschappelijke druk stonden om cliënten bij voorrang naar de meer aantrekkelijke WAO-polis te geleiden. Een dergelijke ontwikkeling kan in beginsel langs twee wegen worden bestreden: in een specifieke benadering die poortwachters scherp aanspreekt op hun verantwoordelijkheid, onder handhaving van verschillen in polisvoorwaarden die dan recht moeten doen aan het fundamentele verschil tussen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, of in een generieke benadering die alle polisvoorwaarden gelijkschakelt, zonder aanzien des persoons. De raad onderzoekt de eerste optie in de subparagrafen 4.4.1 en 4.4.2, in het volle besef dat het nooit mogelijk zal zijn de in hoofdstuk 2 beschreven fouten van de tweede soort geheel te vermijden. Niettemin kan een perspectief van een aanzienlijke vermindering van onbedoeld gebruik door een scherpere aansturing van belang zijn bij de afwegingen omtrent het toekomstige stelsel van sociale zekerheid. In subparagraaf 4.4.3 komt de tweede optie - een mini-stelsel - aan de orde, waarbij blijkt dat ook hier een op participatiebevordering gericht aansturingsbeleid nodig is, tenzij de uitkeringen zo laag zijn dat werkaanvaarding in alle relevante gevallen zonder meer gewaarborgd is en bovenwettelijke uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid verboden zijn. Als alleen aan de eerstgenoemde voorwaarde voldaan is, daalt weliswaar de collectieve lastendruk, maar blijft de druk om te kwalificeren voor een bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering bestaan.

4.3.1 Het macro-niveau: aansturing van de uitvoeringsorganisatie

Het centrale macro-probleem van beheersbaarheid van sociale zekerheid is de inpassing ex ante van het beslag van de sociale zekerheid in het geheel van aanspraken op het nationaal inkomen, onder druk van de internationale beleidsconcurrentie. Gezien het open-einde karakter van een in rechte afdwingbare sociale zekerheid vraagt die inpassing om het doorbreken van afwentelingsmechanismen en het zoeken naar niveaus en constellaties die een zo compleet mogelijke bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid kunnen dragen. Hieruit vloeien op het terrein van preventie en reïntegratie cruciale taken voort voor de meso- en micro-niveaus van uitvoering. Die verantwoordelijkheid kan daar alleen worden neergelegd als er ook een instrumentarium bij geleverd wordt en als er bepaalde vrijheidsgraden aan gevalsbehandelaars worden gelaten om van werkgevers en cliënten in

7] Zie over het gebruik van instrumenten ook WRR, *Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*, Rapporten aan de Regering nr. 41, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1992.

wederkerigheid een adequate inspanningsverplichting te eisen om het beroep op uitkeringen en voorzieningen zo gering mogelijk te houden. Anderzijds vereist de rechtsbescherming daarbij weer dat de uitkeringstitel, de hoogte en de duur van de uitkering alleen bij of krachtens de wet bijgesteld kunnen worden.

Een betere beheersbaarheid van de sociale zekerheid vergt dat de uitvoerende niveaus een existentieel belang hebben bij het verminderen van de uitkeringslast en bij de beoogde inzet van reïntegratievoorzieningen. Verder is er een informatiesysteem nodig dat discrepanties signaleert tussen macro-doeleinden en meso-beleid, en een onafhankelijk toezicht als extra controle om het uitvoeringssysteem op koers te houden. Deze vier vereisten worden hieronder toegelicht.

Budgettering uitvoeringsorganisatie

In het huidige systeem 'trekken' bedrijfsverenigingen ongelimiteerd van sociale fondsen en declareren gemeenten 90 procent van hun bijstandskosten bij het rijk. De uitvoerende organen hebben daarmee niet of nauwelijks een belang bij de beheersing van hetgeen ze uitvoeren. Hier ontbreekt een systeeminterne prikkel om een meer optimerend strategisch management te induceren op het meso-niveau. Dergelijke prikkels kunnen worden ingebouwd door de macro-uitkeringssom forfaitair te budgetteren, aan de hand van geobjectiveerde sleutels die de sociale structuur weerspiegelen. Verder is de omvang van de macro-uitkeringssom uiteraard gevoelig voor de conjunctuur, waarvoor het budget ad hoc moet kunnen worden bijgesteld.

Budgettering is op tal van terreinen een werkbaar middel gebleken om de doelgerichtheid van de uitvoeringsbureaucratie beter af te stemmen op de prioriteiten van de opdrachtgever. Breideling van de macht van de opdrachtgever met een wettelijk vastgelegde integrale bekostiging (directe regulering) blijkt niet nodig; de ervaring leert dat overlegpartijen, zoals sociale partners of de VNG, voldoende tegenmacht kunnen ontwikkelen om adequate budgetten veilig te stellen. Bij toepassing van dit soort methodieken in de sociale zekerheid is het gevaar veeleer dat budgetten ruimhartig worden vastgesteld om conflicten af te kopen, en vervolgens niet worden gehandhaafd.

Een alternatief zijn zelf-gegenereerde 'bedrijfsbudgetten' die niet van hogerhand worden toegewezen, maar in een geprivatiseerd bestel in onderlinge concurrentie tussen verzekeraars worden opgebouwd uit een naar schadeverleden gedifferentieerd premie-inkomen. Zij vormen een meer robuust beheersingsmechanisme, omdat zij steunen op de tucht van de markt. Een dergelijke optie is alleen aan de orde wanneer de overheid zich beperkt tot het wettelijk vastleggen van een verzekeringsplicht (de WA-formule). Varianten van zo'n alternatief worden in de volgende paragraaf uitgewerkt. Daarbij komt ook de complicatie aan de orde dat WW-risico's moeilijk in de markt zijn onder te brengen.

Budgettering bemiddelingskosten en voorzieningen

Naast een uitkeringsbudget dient er ook een budget beschikbaar te zijn voor bemiddelingskosten en reïntegratievoorzieningen. Hieruit worden scholing en alle verdere kosten betaald die nodig zijn om een cliënt bij een arbeidsplaats te houden of te krijgen. Anders dan bij de uitkeringen, waarvan de hoogte landelijk genormeerd is, heeft de uitvoeringsorganisatie wel de beleidsruimte om met cliënten en werkgevers geïndividualiseerde reïntegratieplannen af te spreken die zijn toegesneden op het compenseren van verschillen in plaatsbaarheid. Bij een van overheidswege aangestuurde uitvoering kan de structuur van dit budget de succesvolle bemiddeling van moeilijk plaatsbaren

premiëren, en daarmee een bijdrage leveren aan de doorbreking van het insider-outsider probleem in de arbeidsverhoudingen.

Uitbreiding informatiserings- en fraudebestrijdingsverplichting

Iedere vorm van volumebeleid vereist een strategische informatisering om resultaten op doelstellingen terug te koppelen. Die informatisering is, zo heeft de Enquêtecommissie aangetoond, door de sociale partners tot dusver veronachtzaamd. Strategische kengetallen inzake het uitvoeringsproces zijn thans nog niet of in onvoldoende mate voorhanden, in weerwil van de eerdere aandrang om hier prioriteit aan te geven. Kennelijk is de beleidsresistentie van het uitvoerende meso-niveau in deze sector groot. Hier lijkt een aangescherpte regelgeving aangewezen, ondersteund met sancties (budgetkorting). De sociale regulering van een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie in de overlegstructuur (bijvoorbeeld tussen Rijk en VNG) of het openen van een mogelijkheid van een gang naar de beroepsrechter uit hoofde van het algemeen belang kan hierbij voor de nodige checks and balances zorgen.

Onafhankelijk toezicht, inclusief aanwijzingen

Verplichtingen vragen om onafhankelijk toezicht. Het transactie-element alleen is hier niet voldoende. Het gaat steeds weer om het meest geëigende instrument onder de gegeven situatiekenmerken. Het toezicht op de uitvoering van de werknemersverzekeringen heeft zich tot dusver weinig aan een volumebeleid gelegen laten liggen. Zolang die situatie niet doorbroken is, zullen aanwijzingen van de overheid nodig zijn, in aanvulling op transactie-elementen.

4.3.2 Het meso-niveau: de relatie uitvoeringsorganisatie - gevalsbehandelaar

Op meso-niveau heeft de beheersbaarheidsproblematiek van de sociale zekerheid te maken met het eigenbelang van de betrokken uitvoerder, die zo min mogelijk problemen wil, en het groepsbelang van sociale partners, die tot dusver een eenzijdige aandacht voor uitkeringsverstrekking aan de dag hebben gelegd, onder afwenteling van de volume-effecten daarvan op een ruimere kring.

Een verscherping van de aansturing op meso-niveau roept om te beginnen de vraag op wie er aanstuurt: een sectorale dan wel regionale publiekrechtelijke organisatie, of een privaatrechtelijke verzekeraar. De raad laat deze in laatste instantie politiek bepaalde keuze in het midden, maar problematiseert in paragraaf 4.4 wel het voor en tegen van deze drie opties. In al die drie gevallen vraagt de aansturing van de eigen medewerkers om 'management by objectives', tot uitdrukking komend in interne taakstellingen voor de gevalsbehandelaars en de bijpassende verantwoording, alsmede om de mogelijkheid taken uit te besteden aan private instituties, zoals uitzendbureaus, als externe prikkel om de organisatie scherp te houden. Ook deze aspecten worden hierna verder toegelicht.

Management by objectives

Om evenwicht te houden tussen taken en middelen zal een uitvoeringsorganisatie interne doelstellingen moeten formuleren die min of meer congruent zijn met de uiteindelijk door zijn budgetgever bepaalde bekostigingsgrondslag, danwel met de in min of meer open concurrentie op de markt bedongen premiesom. Door het speelveld te beperken waarbinnen uitvoerders eigen- of groepsbelangen kunnen behartigen, wordt de gerichtheid op de macro-doelen van de voorziening verhoogd. Dit soort interne taakstellingen kan tevens

dienen als grondslag voor een beleidsverantwoording en een budgetaanvrage aan het macro-niveau (zie *Budgettering uitvoeringsorganisatie*) [8].
Om cliënten op de arbeidsmarkt te houden of daar terug te krijgen zullen de uitvoeringsorganisaties meer transacties moeten doen met werkgevers, en ook onderling, bijvoorbeeld tussen een GSD en een RBA.

Interne taakstellingen en verantwoording

De interne doelstellingen zullen vervolgens moeten worden vertaald in taakstellingen voor medewerkers, waarover zij verantwoording moeten afleggen. Aldus kan een intern werkoverleg geïnduceerd worden. Dit verrijkt uiteindelijk ook de naar de opdrachtgever terug te koppelen informatie (zie *Uitbreiding informatiserings- en fraudebestrijdingsverplichting*), en doet daarmee recht aan het inzicht dat professionele organisaties de doelstellingen waar het uiteindelijk om gaat 'bottom-up-top-down' vaststellen (zie *Management by objectives*). De belangen van de cliënt worden zo niet alleen bestuurlijk, maar ook inhoudelijk beter gewaarborgd. De individuele gevalsbehandelaars kunnen er in deze gedachtengang financieel niet rechtstreeks beter van worden indien zij hun taakstelling halen. Dit laat onverlet dat het presteren van individuen en organisatie-onderdelen ook hier in het personeelsbeleid tot uitdrukking zal moeten komen.

Gebruikmaking van private instituties

De hiervoor besproken prikkelstructuren in de interne organisatie van de uitvoeringsorganisatie kunnen extern worden ondersteund door een ruimer toetredingsbeleid, bijvoorbeeld door een verruimde toelating van uitzendbureaus tot de arbeidsbemiddeling. Er is niets wat uitvoerende ambtenaren zo scherp houdt als het besef dat zij hun machtsmonopolie verloren hebben.

4.3.3 Het micro-niveau: de relatie gevalsbehandelaar - cliënt

Voldoende werkgelegenheid is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor succes in een participatiebeleid. Een optimale aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt stuit op een dubbele complicatie die medebepalend is voor de keuze van de oplossingsrichting. Aan de ene kant neemt de doeltreffendheid van de sociale zekerheid af, doordat een diffuser wordende werkelijkheid een nauwkeurige categorisering van doelgroepen onmogelijk maakt. Dat noodzaakt tot een meer indringende gevalsbehandeling, danwel tot een terugtredende beweging in de richting van een meer generiek beleid. Aan de andere kant legt de individualisering verschillen bloot tussen voorheen bij wijze van fictie vergelijkbaar geachte mensen. We zijn niet allemaal zo zelfredzaam als het mensbeeld van de voorstanders van een ministelsel veronderstelt; de één heeft meer gevalsbehandeling nodig dan de ander om dezelfde kans op resultaat te hebben. Daar staat dan weer tegenover dat een op compenserende verschillen gerichte specifieke benadering de kansen op fouten van de tweede soort vergroot. Dit spanningsveld laat zich nader demonstreren aan de hand van het laatste van de in de aanhef van deze paragraaf aangekondigde attentiepunten.

Preventie en reïntegratie

Werk boven inkomen vereist een actief preventiebeleid ten aanzien van potentiële werklozen en arbeidsongeschikten en een intensieve begeleiding van bestaande cliënten. Dat zijn de primaire processen van een volumebeleid. Over de vraag of die activiteiten vanuit één hand moeten worden aan-

[8] J.M. Bekkering, *Private verzekering van sociale risico's*, WRR, Voorstudies en achtergronden nr. 84, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1994, paragraaf 4.3, bespreekt in dit verband de ervaringen met de aansturing van de Britse Employment Service.

gestuurd, dan wel naar regeling sectoraal of regionaal verbijzonderd, wordt verschillend gedacht. Sommigen opteren hier voor een sectoraal element in de ZW/WAO, waarvoor overdracht aan werkgevers en werknemers wordt bepleit. Redenerend vanuit het primaire proces van de gevalsbehandeling ligt het evenwel in de rede bij de inzet van preventie- en reïntegratiefaciliteiten in de regio geen onderscheid te maken naar sociale regeling. Ziekte, arbeidsongeschiktheid en onvrijwillige werkloosheid zijn nu eenmaal geen op voorhand onomstotelijk classificeerbare categorieën. Wat zich laat aanzien als een langdurige ziekte en een potentiële arbeidsongeschiktheid kan soms, afhankelijk van de kwaliteit van het preventie- en reïntegratiebeleid, leiden tot toeleiding naar een andere werkkring. Ook bij een medisch geobjectiveerde volledige arbeidsongeschiktheid blijkt arbeidsparticipatie in bepaalde gevallen mogelijk, al moet daarbij als regel worden onderkend dat scholing en bemiddeling geen bijdrage aan reïntegratie kunnen leveren. Tegenover het gevaar van een te vroeg en te sectoraal verkokerd etiketteren van individuele gevallen staat het risico dat de verdiscontering niet wordt uitgebannen, als grootste bron van oneigenlijk gebruik van de WAO. Deze problematiek krijgt zijn weerspiegeling in de verschillende opties in paragraaf 4.4.
In de sfeer van de directe regulering dienen reïntegratieplannen in de richting van werkgevers in ieder geval te worden ondersteund door de verplichting gebruik te maken van een bedrijfsgeneeskundige dienst en mee te werken aan reïntegratie-activiteiten. Op dit terrein is de laatste jaren al het een en ander tot stand gebracht. Daarnaast is er ruimte voor transactie-elementen, zoals loonsuppletie en de bonus uit de AAW.

Het opstellen van een terugkeerplan als vast patroon betekent dat de prestaties van de uitvoeringsorganisatie (scholings- en/of werkaanbod) in evenwicht worden gebracht met de tegenprestatie die van de cliënt gevraagd mag worden om hieraan mee te werken. In dit reïntegratieplan staat de hoogte van de uitkering niet ter discussie. Die volgt bij de WW wettelijk al een aflopend traject in de tijd. Dat impliceert dat wie niet gereïntegreerd kan of wil worden, daardoor automatisch inkomensverlies oploopt. Het transactie-element in de relatie uitvoeringsorganisatie-cliënt wordt gevormd door het meer volledig maken van het contract inzake de tegenprestatie die aan de georganiseerde solidariteit ten grondslag ligt [9]. Bij onwilligheid van de werkgever of werknemer veronderstelt dit model de materiële bereidheid om sancties toe te passen. Ook het huidige systeem kent sancties, voor werkgevers bijvoorbeeld ex art. 30 ZW, en voor werknemers bij weigering van passende of gangbare arbeid. Een scherpere aansturing moet ertoe leiden dat die sancties ook meer worden toegepast.
Centraal in dit rapport staat de gedachte dat de uitvoerende organisaties al datgene moeten doen wat nodig is om het beroep op een uitkering te voorkomen door de cliënt bij een baan te krijgen of te houden. Een eerste vraag is hoe dat vorm te geven in de huidige uitvoeringsconstellatie. Aangenomen is daarbij dat preventie en reïntegratie als het primaire produkt van de uitvoeringsorganisatie wordt gezien en uitkeringsverstrekking als het secundaire, in die zin dat een uitkering pas aan de orde is voor zover preventie en reïntegratie falen. Belangrijke nevendoelen zijn dat de reïntegratie snel gebeurt, omdat de ervaring leert dat reïntegratiekansen stijgen naarmate het traject eerder wordt ingezet, en zich ook richt op de moeilijke gevallen, om het ontstaan van een geleidelijk groeiend bestand van onbemiddelbaren tegen te gaan [10].

[9] In meer letterlijke zin komt de contractgedachte ook aan de orde in: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Hoofdlijnennotitie met betrekking tot het arbeidsvoorzieningsbeleid voor de jaren 1995-1999*, Tweede Kamer, 22 december 1993, 21 477, blz. 9, en ook in: L.J.M. Aarts en Ph.R. de Jong, *Uitvoering van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening*, preadvies ten behoeve van de Raad voor het Binnenlands Bestuur, Den Haag, maart 1994.

[10] Voor wat er nodig is om reïntegratiebeleid ook daadwerkelijk inhoud te geven wordt verwezen naar SER, *Sociaal-economisch beleid 1994-1998*, op. cit., hoofdstuk 4 en de daar genoemde literatuur.

Een illustratie: introductie van transactie-elementen in de huidige situatie

transactie:

- *uitvoerende organisaties krijgen een adequaat budget en voldoende handelingsvrijheid om met cliënt en werkgever afspraken te maken over geïndividualiseerde (re)ïntegratieplannen;*
- *premiestelling geschiedt gedifferentieerd naar bedrijf(stak), op basis van het schadeverloop. De behandelingsmarkt wordt opengesteld voor derden.*

Uitwerking/implicaties:

- *iedere cliënt valt onder een 'eigen' gevalsbehandelaar die verantwoordelijk is voor zijn geval. De gevalsbehandelaar heeft tot primaire taak zijn cliënten terug te leiden naar de arbeidsmarkt. Pas als dat niet lukt, indiceert hij de cliënt voor een uitkering. Kerngedachte is dat de gevalsbehandelaar voor iedere cliënt een reïntegratieprogramma opstelt. Dat doet hij zoveel mogelijk in samenwerking met de bestaande of de beoogde nieuwe werkgever. In de relatie tot die werkgever is van belang dat de gevalsbehandelaar kan beschikken over een vrij besteedbaar budget voor alle denkbare reïntegratievoorzieningen die in een bepaald geval efficiënt, effectief en legitiem worden geacht.*
- *de premie wordt, liefst per bedrijf, objectief vastgesteld op basis van het schadeverloop; de uitvoeringsorganisatie concurreert op de kwaliteit van preventie en reïntegratie om die premie voor 'zijn' bedrijven omlaag te krijgen.*

regelgeving:

- *vastgelegd wordt dat de werkgever een inspanningsverplichting heeft om medewerking te verlenen aan reïntegratie.*

Uitwerking/implicaties:

- *de wettelijke vastlegging van een dergelijke inspanningsverplichting heeft niet alleen symbolische waarde, maar geeft de gevalsbehandelaar van de uitvoeringsorganisatie een steun in de rug bij het maken van afspraken met de werkgever over het terugkeerplan. Bovendien kan de gevalsbehandelaar zelf wat budget inzetten.*
- *in de Zweedse situatie - waaraan deze gedachte is ontleend - geldt bovendien, welhaast als vanzelfsprekendheid, dat de cliënt meewerkt aan reïntegratie. Zo neen, dan geldt daar een wettelijke sanctie van een lagere uitkering als de cliënt revalidatie weigert.*

In het kader is, bij wijze van illustratie, de hoofdlijn aangegeven van wat er zou moeten gebeuren in het huidige, door bedrijfsverenigingen gedomineerde stelsel, los van de vraag in hoeverre gevolg wordt gegeven aan de bij de recente Kamerbehandeling van het rapport van de Parlementaire Enquête-commissie aangenomen motie-Wöltgens en de motie-Van Mierlo [11]. Deze moties vragen respectievelijk om regionalisatie van de uitvoeringsorganisatie en om beperking van de verantwoordelijkheid van sociale partners voor de keuring en de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid.
De hier gepresenteerde opzet vertoont analogie met de in Zweden bestaande praktijk [12].

Meer in het algemeen roepen deze en de hierna in paragraaf 4.4 te bespreken opties de volgende vragen op.

a. Kan de gevalsbehandelaar meer tijd, aandacht en geld besteden aan het ene geval dan aan het andere?
Ja, dat kan. Sterker: dat is zelfs gewenst, omdat het ene geval moeilijker is dan het andere. Bij een goede bedrijfsvoering vallen de gemaakte extra kosten in het niet bij de baten van een hogere participatiegraad.

[11] Tweede Kamer 1993/94, 22.730, resp. nrs. 24 en 20.

[12] Vgl. R. Prins, T.J. Veerman en M.K. Koster, *De uitvoering van arbeidsongeschiktheidsregelingen in België, Duitsland en Zweden*, Zoetermeer, Sociale Verzekeringsraad, 1993.

b. Heeft de cliënt een beroepsmogelijkheid ter bescherming tegen de handelingsvrijheid van de gevalsbehandelaar?
Er is een beperkte bescherming. De bestuurlijk verantwoordelijken waaronder een uitvoerende organisatie valt stellen een onafhankelijke commissie in die over klachten beslist. Die beslissing is als regel doorslaggevend. Als sluitstuk is er een marginale toetsing in de vorm van een externe rechtsgang - een beroepsmogelijkheid voor beide partijen.

c. Hoe gaat de uitvoerende organisatie gevalsbehandelaars aansturen?
Door rekening te houden met de moeilijkheidsgraad van gevallen. Bij ziekte/arbeidsongeschiktheid door via een klasse-indeling de verschillende gevallen naar de ernst te objectiveren (vgl. de huidige klasse-indeling naar de mate van arbeidsongeschiktheid). Bij werkloosheid door te objectiveren naar werkloosheidsduur van het geval.

d. Hoe worden de gevalsbehandelaars (ten opzichte van elkaar) tot inzet geprikkeld?
Doordat ieders 'prestaties' in ondubbelzinnige termen (hoeveelheid geplaatsten x moeilijkheidsklasse) intern openbaar gemaakt worden. Dat is een voorbeeld van sociale regulering dat in andere professionele werkgebieden zijn werkzaamheid heeft bewezen. En door een meer prestatie-gevoelig personeelsbeleid.

e. Hoe worden de uitvoeringsorganisaties landelijk ten opzichte van elkaar geprikkeld?
(1) Eveneens door openbaarmaking van de prestaties per organisatie, en eventueel
(2) door de mogelijkheid van 'managed competition' (toetreding van derden), en doordat
(3) de uitvoeringsorganisatie ook zélf onderdelen van het takenpakket kan uitbesteden, bijvoorbeeld aan uitzendbureaus.

f. Hoe wordt het budget per uitkeringsorganisatie bepaald?
(1) De uitkeringbudgetten worden
- hetzij exogeen en taakstellend toegewezen,
- hetzij endogeen - als 'bedrijfsbudget' - in de markt opgebouwd uit een in concurrentie verkregen premie-inkomen. In dat laatste geval vragen de verzekerbaarheid van het WW-risico en de aansturing van gevalsbehandelaars op probleemgevallen bijzondere aandacht;

(2) vervolgens
- wordt een nationaal budget voor reïntegratie, scholing, etc. bepaald, uit de algemene middelen en/of premies bekostigd, en als opslag over de uitkeringssommen versleuteld, danwel
- worden de benodigde middelen voor reïntegratie, scholing, en dergelijke opgebracht uit een opslag op de premies.

Ter afronding van deze paragraaf wil de raad nog een drietal punten benadrukken.

In juridische zin doet meer nadruk op transactie-elementen recht aan deze tijd: de mondig geworden cliënten praten mee over hun eigen geval. De huidige eenzijdigheid wordt vervangen door tweezijdigheid. Daar staat tegenover dat er hogere eisen worden gesteld aan de gevalsbehandelaar, die daarbij het juiste evenwicht zal moeten weten te vinden tussen belangen van cliënt en verzekeraar in de afwikkeling van de inkomensschade. Aan de (bij)scholing van deze gevalsbehandelaars zal de nodige aandacht besteed moeten worden.

Voorkomen dient te worden dat de bestuurspraktijk weer tot volledige uniformering en standaardisering zal leiden. Dat zal zeker gebeuren zolang uitvoerders geen existentieel belang hebben bij hetgeen zij uitvoeren. Daarom is het essentieel dat waar verantwoordelijkheden worden gedelegeerd naar het meso-niveau, daar ook de beleidsvrijheid bijhoort om transacties te kunnen doen op het micro-niveau. Essentieel is derhalve dat het hele traject (macro - meso - micro) van beleidsvorming en uitvoering in samenhang wordt bezien.

Tenslotte moeten we de consequenties van vergroting van de transactieruimte tussen uitvoerende instantie en cliënt niet overdrijven. Het transactie-element moet immers complementair worden gezien ten opzichte van directe regulering, waarin ook de uitkeringsrechten vastgelegd zijn. Er zitten al veel transactie-elementen in de huidige regelingen, bijvoorbeeld de verplichting om gangbaar werk te aanvaarden, die verder of opnieuw kunnen worden geactiveerd.

4.4 Alternatieve uitvoeringsopties

Hiervoor zijn de mogelijkheden onderzocht van een betere uitvoering met de huidige instituties als gegeven. Die constellatie is echter geen wet van Meden en Perzen. Nog afgezien van de regionale uitvoering waar de Tweede Kamer zich onlangs voor heeft uitgesproken, en het instellen van een onafhankelijk toezicht, staat de uitvoering ook meer fundamenteel ter discussie. In de vorm van verschillende opties wordt daarom in deze paragraaf beredeneerd hoe een grotere nadruk op het transactie-element zou uitpakken bij een verandering van instituties. Daarbij geldt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen middenveld, overheid en individu als uitgangspunt.

In paragraaf 4.4.1 ligt de verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen primair bij het **bedrijfsleven**, in twee varianten: overdracht aan sociale partners en verzekeringsplicht van bedrijven. Paragraaf 4.4.2. gaat uit van een primaire **overheidsverantwoordelijkheid** voor de sociale zekerheid. Ook daar onderscheiden we meerdere varianten, waarbij regionale danwel lokale niveaus verantwoordelijkheid dragen. In paragraaf 4.4.3. zijn de **individuele burgers** in eerste instantie verantwoordelijk: zij bepalen zelf of ze zich, al dan niet collectief, laten (bij)verzekeren.

Bij ieder van deze opties komen, aan de hand van tussenkopjes, dezelfde vragen aan de orde:

(1) of de verantwoordelijkheden breed genoeg zijn gedefinieerd om afwenteling tegen te gaan, hetgeen tot uitdrukking komt in zo min mogelijk **systeemovergangen**;

(2) of die verantwoordelijkheden tot uitdrukking komen in een consequente en consistente vormgeving van het **existentieel belang** van de betrokkenen voor het resultaat van de uitvoering en wat dat betekent voor het toezicht; en

(3) in hoeverre de betreffende wijze van uitvoering zou kunnen bijdragen aan de dubbele missie van participatiebevordering en uitkeringsverstrekking **(effect op missie sociale zekerheid)**.

4.4.1 Verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven

Deze optie valt in twee varianten uiteen: (1) overdracht aan sociale partners, met een publiekrechtelijk verankerde uitvoering door bedrijfsverenigingen, danwel (2) een privaatrechtelijke uitvoering op basis van een verzekeringsplicht van bedrijven.

Overdracht aan sociale partners

In de analyse van de Parlementaire Enquêtecommissie en het daarop volgende Kamerdebat is duidelijk komen vast te staan dat aan de uitvoering van de werknemersverzekeringen door het huidige stramien van bedrijfsverenigingen belangrijke onvolkomenheden kleven. De Enquêtecommissie zegt daarover:

> "....dat de nu bestaande indeling van het bedrijfs- en beroepsleven over de bedrijfsverenigingen tamelijk willekeurig is ten opzichte van het huidige scala van bedrijfstakken en sectoren.

Hierdoor is er op het niveau van de bedrijfsvereniging weinig of geen sprake van bedrijfstakeigen kenmerken. Om die kenmerken op het niveau van de bedrijfsverenigingen zichtbaar te maken zou er een veelvoud van het huidige aantal bedrijfsverenigingen nodig zijn." [13].

Eind 1993 heeft het CNV een nota over deze materie uitgebracht [14]. Daarin wordt het uitgangspunt beleden dat de werknemersverzekeringen gezien moeten worden als arbeidsvoorwaarden. In dat licht wordt een voorstel gedaan om de verantwoordelijkheid voor een regeling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid volledig terug te leggen bij het maatschappelijke middenveld. De moeilijk calculeerbare WW-risico's blijven in deze gedachtengang op declaratiebasis uitgevoerd worden ten laste van het WW-fonds, onder handhaving van het bestaande systeem van nationale lastenverevening. Bij de inkleding die aan dit pleidooi gegeven wordt, geldt het concept van het 'bedrijfseigene' als richtsnoer. Verschillende bedrijven en bedrijfstakken hebben hun eigen specifieke kenmerken. Die specificiteit komt tot uitdrukking in eigen CAO's. Wat de sociale aspecten betreft is er sprake van bedrijfstaksgewijze solidariteit en risicospreiding. De bovenwettelijke uitkeringshoogte en premie voor arbeidsongeschiktheid zouden dus per bedrijfstak kunnen variëren. De uitvoering zou moeten worden gedaan door bedrijfsverenigingen per bedrijfstak.

De CNV-nota, en de toelichting daarop van CNV-vice-voorzitter De Geus in de Volkskrant van 24 november 1993, zijn in deze paragraaf als uitgangspunt genomen voor de beschrijving van een uitvoeringsconstellatie met een verfijnde structuur van bedrijfsverenigingen. Daarin staat het niveau waarop CAO's worden afgesloten centraal. Vervolgens moet er een betere 'match' tot stand komt tussen CAO's, bedrijfstakken en bedrijfsverenigingen. Het CNV bepleit dat er, in plaats van de huidige negentien, veel meer bedrijfsverenigingen komen. Het is niet de bedoeling daarmee ook de uitvoeringsbureaucratie te multipliceren. Het veel grotere aantal bedrijfsverenigingen kan heel goed zijn administratie uitbesteden aan een beperkt aantal administratiekantoren. Het gaat erom dat sociale zekerheid steeds meer in het verlengde is komen te liggen van de arbeidsvoorwaarden, en de afspraken daarover. Met name de recente ervaring met het dichten van het 'WAO-gat' heeft geleerd dat het meenemen van de werknemersverzekeringen in de arbeidsvoorwaarden een begaanbare weg is. Zelf invulbare sociale zekerheid op CAO-niveau brengt een gedifferentieerde WAO-premiestelling met zich mee, waarmee afstand wordt genomen van het adagium van solidariteit tussen bedrijfstakken [15]. Ook schept dat de mogelijkheid om in verschillende bedrijfstakken verschillende afspraken te maken over eigen risico's die werknemers willen dragen of andere vormen van maatwerk.

Naar het oordeel van de raad kan ook deze opzet niet zonder publieke elementen. Er zal moeten worden geregeld of en hoe de CAO geldt voor de hele bedrijfstak en er zal een onafhankelijk publiek toezichthoudend orgaan moeten zijn. Het voorstel hangt overigens, zo wordt ook in de CNV-nota opgemerkt, niet noodzakelijk op het algemeen verbindend-verklaren van CAO's. De noodzakelijke bedrijfstaksgewijze binding kan ook gerealiseerd worden door middel van 'drie-kwart dwingend recht': een bedrijf mag van de in zijn bedrijfstak geldende ZW/WAO-regeling afwijken, maar als het dat niet doet, dan geldt deze [16]. Verder zal de minimale uitkeringshoogte wettelijk moeten

[13] Enquêtecommissie, op. cit., blz. 340.

[14] CNV, *Zicht op overdracht*, Utrecht, december 1993.

[15] Dit is inmiddels ook breder bespreekbaar geworden binnen de werknemersorganisaties, blijkens de FNV-nota *Sociale zekerheid in beweging*, februari 1994.

[16] Zie ook G. Zalm, "Betekenis en toekomst van de algemeen-verbindendverklaring", *ESB*, 77e jaargang, 15 januari 1992, blz. 60-64.

worden vastgelegd, maar kan het boven-minimale gedeelte per bedrijfstak verschillen. Hoewel de bedrijfsverenigingen in deze opzet verantwoordelijk zijn voor de poortwachtersfunctie, kunnen zij zich voor de administratieve afhandeling van uitkeringen blijven aansluiten bij één van de administratiekantoren. Daarnaast dient de mogelijkheid te bestaan dat de administratie op commerciële basis wordt uitbesteed, teneinde ook hier de uitvoeringsorganisatie 'scherp' te houden.

Systeemovergangen

Een ongedeelde verantwoordelijkheid vereist dat sociale partners in deze optie het integrale inkomensdervingsrisico voor ziekte en arbeidsongeschiktheid gaan dekken voor de Ziektewet, de WAO én de AAW. Daarbij zullen zij een verzekeringstraject van gemiddeld tenminste enkele jaren moeten dekken om afwenteling op de bijstand binnen de perken te houden. Werknemersverzekeringen hebben thans, ook in het CNV-voorstel, maar een beperkte bandbreedte, duur en omvang. De huidige WAO dekt alleen de smalle band van het risico boven de AAW, als onderliggende volksverzekering. Die wordt in het voorstel van het CNV niet overgedragen, maar blijft beschikbaar als instrument van nationale risicoverevening. Als in het nieuwe bestel de WAO en de AAW voor werknemers niet worden samengevoegd, verzwakt dat de allocatieve werking van premiedifferentiatie en is de in eigen beheer uitgevoerde WAO een doorgangsrijtuig naar de AAW als publiek bekostigde regeling. Juist omdat de trein zo lang is, kan de toegang niet exclusief bewaakt worden door de sociale partners. Gevreesd moet worden dat de overheid dan eens te meer als stroppenpot fungeert. Dat verzwakt niet alleen de impuls bij de sociale partners om een hoofdaccent te leggen op preventie en reïntegratie, ook kan het insider-outsider probleem, dat zo kenmerkend is voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen, verscherpen.

Met betrekking tot de efficiency van de uitvoering van het stelsel vallen er voordelen te behalen die aan zelfbestuur eigen zijn. Als de uitvoering van de werknemersverzekeringen door het middenveld wordt gedaan en ten laste wordt gebracht van de loonruimte, is een nationaal, publiek beleid op dit stuk niet nodig. Dan wordt de verantwoordelijkheid om de premiedruk uit hoofde van ziekte en arbeidsongeschiktheid in te passen exclusief bij de sociale partners neergelegd. Daarmee verliezen ook de instanties die daarin nu taken vervullen - zoals met name de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - die functies. De rol van de overheid blijft in deze gedachtengang beperkt tot het scheppen van de noodzakelijke wettelijke kaders, het organiseren en staande houden van een onafhankelijk toezicht en het optreden als partner in tripartite overleg.

Existentieel belang

Onafhankelijk toezicht is op zichzelf geen voldoende voorwaarde voor een goed beheer. Noodzakelijk is ook dat de neuzen dezelfde kant op staan, anders is het roeien tegen de stroom op. Daartoe moeten de existentiële belangen van alle betrokkenen hun verantwoordelijkheden in voldoende mate ondersteunen. Voor de aansturing op belangen staan in beginsel alle drie de instrumentcategorien ter beschikking die aan het begin van hoofdstuk 2 zijn genoemd: directe regulering, financiële aansturing en overleg en overreding. Directe regulering, waaronder interne voorschriften voor de bedrijfsvoering en rapportageverplichtingen ten behoeve van de toezichthouder, zal ook hier onmisbaar blijken. Die onafhankelijke toezichthouder is tevens verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering. Bij een wezenlijke overdracht van verantwoordelijkheden aan sociale partners past geen inhoudelijk aanwijzingsrecht van de minister, anders dan een mogelijk 'noodsituatie-artikel', naar analogie van de loonwet. Maar op het macro-niveau kan er wel afstem-

ming plaatsvinden in het tripartite overleg, dat de onafhankelijke toezichthouder kan vragen te rapporteren over de naleving van eventuele centrale akkoorden en kan mandateren aanwijzingen te geven bij niet-nakoming daarvan.

Beslissend voor de effectiviteit van deze optie is of de bedrijfsgenoten op het meso-niveau daadwerkelijk bereid en in staat zijn de totale premielast voor ziekte en arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk gedifferentieerd naar bedrijf te dragen en de poortwachtersfunctie van de bedrijfsverenigingen beter te bewaken dan voorheen. Die laatste vraag komt op, omdat bedrijven weliswaar door gedifferentieerde premiestelling geprikkeld kunnen worden om hun arbeidsomstandigheden te verbeteren, maar bedrijfsverenigingen door hun publiekrechtelijk monopolie grotendeels beschermd blijven tegen exogene prikkels van concurrentie of parallelle privatisering. Daarom staat te bezien of premiedifferentiatie alléén wel een voldoende sterk instrument is om de bestaande resistentie tegen het onderscheid tussen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid te doorbreken. Dat hangt in de eerste plaats af van de omvang van een bedrijf in verhouding tot de bedrijfstak. Vallen bedrijf en bedrijfstak samen, dan valt er niets af te wentelen. Zodra een bedrijfstak uit meer dan één aangesloten bedrijf bestaat, blijft het gevaar bestaan van afwenteling van de gevolgen van een slecht sociaal beleid op de bedrijfsgenoten. Dat vraagt om het maximaal benutten van de mogelijkheden tot premiedifferentiatie op basis van schadeverleden, niet alleen tussen, maar ook binnen CAO-gebieden. Daarnaast staat de optie open van het opheffen van het monopolie van de bedrijfsverenigingen, waardoor ook particuliere verzekeraars deze markt kunnen betreden, in parallelle privatisering.
Een opmerkelijk nevenprodukt van de combinatie van een naar schadeverleden gedifferentieerde premiestelling voor ziekte en arbeidsongeschiktheid met een nationaal verevend WW-risico is dat het probleem van de oneigenlijke WAO-instroom daarmee is 'omgedraaid'. Bedrijven en mogelijk ook bedrijfsverenigingen hebben beide een belang bij een afwentelbare WW-indicatie, die de niet-afwentelbare WAO-last verlicht. Of een dergelijk existentieel belang zich ook bij bedrijfsverenigingen manifesteert, hangt uiteraard af van de vraag of zij zijn blootgesteld aan concurrentie. De cliënt wordt tegen die belangengemeenschap beschermd door een beroepsprocedure. Daarnaast valt te overwegen de claimbeoordeling in handen van een onafhankelijk publiek orgaan te stellen, met een beroepsmogelijkheid voor verzekerde en verzekeraar, waarmee deze optie meer en meer op de hierna te bespreken privaatrechtelijke verzekeringsplicht van bedrijven begint te lijken. In andere landen met een deels geprivatiseerd bestel is de constructie van claimbeoordeling door een onafhankelijk publiek orgaan niet ongebruikelijk. In ons land ontstaan de laatste tijd 'joint ventures' tussen particuliere verzekeraars en bedrijfsverenigingen, waarbij de verzekeraars het keuringsoordeel van de bedrijfsvereniging volgen [17].

Op micro-niveau zal de bewustwording van de eigen verantwoordelijkheid van cliënten voor een terughoudend beroep op de sociale zekerheid voor alle bovenminimale opties ondersteund moeten worden door een sanctiebeleid. Door het hele systeem heen zal daarnaast, zowel in deze als in de navolgende opties, een cultuurverandering nodig zijn om te bewerkstelligen dat uitvoerders van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid over en weer betrokkenheid wordt bijgebracht bij de dubbele missie van participatiebevordering en uitkeringsverstrekking.

Effect op missie sociale zekerheid

Meer dan nu het geval is zullen bedrijfsverenigingen hun beleid op preventie

[17] Bekkering, op. cit., paragrafen 4.3 en 4.4.

en reïntegratie moeten gaan richten. Een probleem daarbij is dat een verfijning van het netwerk van bedrijfsverenigingen een bedrijfstakoverschrijdende herplaatsing bemoeilijkt. Bij een continue herstructurering van de Nederlandse economie en een geleidelijk afnemende specificiteit van beroep en bedrijf zal dit laatste probleem zich in de toekomst alleen maar scherper doen voelen. Het beleid van de laatste jaren is om het begrip 'passende arbeid' te verruimen tot 'gangbare arbeid', dit om een bredere inzetbaarheid van werknemers te bevorderen. Die tendens geeft geen vingerwijzing in de richting van een sectorale uitvoering van preventie- en reïntegratiebeleid. Het tegenargument dat het bedrijfseigene bindend werkt in het bevorderen van de solidariteit, zal dan ook zorgvuldig gewogen moeten worden met de hiervoor aangehaalde constatering van de Parlementaire Enquêtecommissie dat van het bedrijfseigene in de uitvoering van de werknemersverzekeringen weinig te bespeuren is geweest.

Privaatrechtelijke verzekeringsplicht van bedrijven

In deze optie wordt het individuele bedrijf verplicht een (basis)verzekering af te sluiten voor ziekte of arbeidsongeschiktheid van zijn werknemers, naar analogie van de loondoorbetalingsverplichtingen uit het BW, of de verplichte WA-verzekering voor motorvoertuigen. De ervaring met de verzekering van het WAO-gat heeft duidelijk gemaakt dat bedrijven deze risico's waarschijnlijk niet in eigen beheer kunnen nemen, omdat de Verzekeringskamer dan zijn toezichthoudende taak te zeer zou moeten uitbreiden.

Systeemovergangen

Ook hier - evenals in de hiervoor besproken optie van overdracht aan de sociale partners - zullen bedrijven gedurende een geloofwaardige periode het integrale inkomensdervingsrisico van ziekte en arbeidsongeschiktheid moeten verzekeren om een te gemakkelijke afwenteling op de bijstand te voorkomen.

Existentieel belang

Een probleem met de vorige optie is dat premiedifferentiatie en onderlinge concurrentie tussen bedrijfsverenigingen of parallelle privatisering door toetreding van private verzekeraars daarin explicieter aanvaard moeten worden, wil het existentieel belang bij een zorgvuldige uitvoering voldoende gestalte krijgen. In de hier besproken optie daarentegen wordt de verzekering ondergebracht in een op voorhand geprivatiseerd en concurrerend bestel van verzekeringsmaatschappijen. De exogene prikkels van een privaat stelsel vergroten het zelfsturend karakter van het beheersingsproces, omdat bedrijven en verzekeraars in een systeem van op schadeverleden gebaseerde premiestelling beide een belang hebben bij schadebeperking. Dit wederzijdse existentiële belang is hier sterker geprofileerd dan in de gezondheidszorg, waar instellingen aanvankelijk minder in de slag gingen met verzekeraars dan hier met commerciële partijen aan beide zijden van de markt verwacht mag worden. Een tweezijdig belang verlicht de druk op het onafhankelijk toezicht, dat ook hier niet gemist kan worden. Een voldoende toegankelijkheid, het voorkomen van anti-selectie en een beheersing van transactiekosten vragen bij ontstentenis van risicoverevening tussen bedrijven door bedrijfsverenigingen wel om enige creativiteit in het aanbod van collectieve contracten in de sfeer van het midden- en kleinbedrijf.

In dit model concurreren verzekeraars in de ZW/WAO-sector. Daarnaast voeren zij de WW uit op declaratiebasis, voor rekening van een WW-fonds als nationale 'pool', gevoed uit een wettelijke premiestelling. Ook hier, evenals in de vorige optie, is het probleem van de oneigenlijke WAO-instroom

'omgedraaid', en verdient de figuur van een onafhankelijke, publiekrechtelijke claimbeoordeling met een beroepsprocedure voor beide partijen derhalve ernstige overweging. Een alternatief voor declaratie aan een privaatrechtelijke 'pool' is om de verzekeraars de WW te laten uitvoeren onder een publiek budgetteringsregime, wat in de buurt komt van de hierna te bespreken tweede RBA-optie.

Effect op missie sociale zekerheid

Premiestelling op basis van schadeverleden prikkelt zowel bedrijven als verzekeraars in deze optie om via preventie en reïntegratie de participatie te bevorderen. Een onafhankelijke claimbeoordeling kan daarbij de belangen van de verzekerden waarborgen.

4.4.2 Overheidsverantwoordelijkheid met gedecentraliseerde uitvoering

In deze paragraaf worden uitvoeringsmodaliteiten doordacht waarin niet de sociale partners of individuele bedrijven, maar de overheid de eerste verantwoordelijkheid draagt voor preventie en reïntegratie en voor de dekking van inkomensdervingsrisico's. In deze paragraaf zijn twee varianten uitgewerkt: regionale uitvoering en lokale uitvoering.

Regionale uitvoering (RBA's)

Als preventie en reïntegratie een sterk accent krijgen bij de werknemersverzekeringen, ligt het voor de hand de mogelijkheid te onderzoeken om het primaat van de uitvoering te leggen bij de instanties waarin bemiddeling het primaire proces is, de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) [18]. In uiterste consequentie betekent dit het in één regie brengen van preventie, reïntegratie, claimbeoordeling, arbeidsbemiddeling en uitkeringsverzorging, en dat laatste pas in de mate waarin men minder in de eerdere taken slaagt [19].

Systeemovergangen

In zijn adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad d.d. 23 maart 1994 kiest het kabinet als belangrijkste uitgangspunten:

> "dat de uitvoeringsinstellingen in de periode tot 1 januari 1997 hun (districts)kantoren dienen in te richten op RBA-schaal, en hun bestuurlijke bevoegdheden in de gevalsbehandeling zoveel mogelijk dienen te mandateren naar de regio" (blz. 5) [...] "Van veel belang daarbij (is) een individu-gerichte benadering, waarbij een nauwe samenwerking met de arbeidsvoorzieningsorganisatie noodzaak is" (blz. 6) [...] en "Voorts dienen vanwege de coördinatie met andere terreinen van sociaal beleid beslissingen daar te worden genomen, waar het constateren van samenhangen ook mogelijkheden tot beïnvloeding biedt. De

[18] In dit kader is van belang de evaluatie van de Arbeidsvoorzieningswet die na 1 januari 1995 zal plaatsvinden. Bij de totstandkoming van de wet was de verwachting dat door hun medeverantwoordelijkheid voor de arbeidsmarkt de sociale partners hun bedrijfs(tak)gewijze afspraken zouden gaan plaatsen binnen een meer omvattend kader van doelstellingen en strategieën met betrekking tot de totale arbeidsallocatie. Kortom, om een gewenste gedragsverandering te bereiken heeft de overheid het juridisch instrument (mede)verantwoordelijkheidstoedeling ingezet.

[19] Het RBA-Rijnmond heeft inmiddels een bescheiden begin gemaakt met een experiment met een zogenaamd instroommodel. Hierbij worden werkzoekende uitkeringsgerechtigden in dienst genomen door een, sectoraal of regionaal georganiseerde, stichting, die de werkzoekende voor een aantal maanden detacheert bij een werkgever op een reguliere arbeidsplaats. Na verloop van tijd gaat de door de werkgever verschuldigde inleenvergoeding oplopen totdat hij de voormalig werkloze in dienst neemt. In feite is sprake van een verlengde en deels uit RBA-middelen of CAO-fondsen gefinancierde proeftijd (bron: SER, *Sociaal-economisch beleid 1994-1998*, 1994).

aandacht zal zich in de toekomstige structuur, meer dan thans het geval is, moeten richten op het proces van arbeidstoeleiding van arbeidsongeschikten en werklozen; een proces waarin op uitvoerend niveau de arbeidsvoorziening, uitvoeringsinstellingen voor de werknemersverzekeringen, sociale diensten en diverse voorzieningen een rol spelen. Dit proces vereist een bestuurlijke regie" (blz. 7).

Over de aard van die bestuurlijke regie laat het kabinet zich niet uit, waarbij opvalt dat in deze gedachtenlijn de suggestie van een overdracht van werknemersverzekeringen aan het RBA achterwege blijft. De raad trekt deze lijn hier wél door, onder verwijzing naar het ervaringsfeit dat in het privaatrechtelijke verzekeringsbedrijf het hele traject van preventie tot uitkering veelal in één bedrijfsvoering wordt afgewikkeld. In een streven naar een vermindering van systeemovergangen die afwenteling in de hand werken, ligt het in de rede om zowel in geval van werkloosheid als van dreigende arbeidsongeschiktheid aan het RBA te denken als stimulerende actor ten aanzien van preventie en reïntegratie. Daartoe zal het RBA zich dan, al dan niet in contractmanagement, moeten verzekeren van de benodigde arbeidskundige en medische expertise, om waar mogelijk te voorkomen dat het verzekerde feit zich voordoet en, waar dat niet lukt, adequate inspanningen te blijven verrichten om werklozen naar arbeid terug te leiden. Het verdient aanbeveling om ook hier de eigenlijke claimbeoordeling in handen te leggen van een onafhankelijk publiek orgaan dat vaststelt of het verzekerde feit is ingetreden. Daarna laat het RBA een uitkering verzorgen door een administratiekantoor. CAO's met bovenwettelijke regelingen zijn in een dergelijk systeem inpasbaar. Bedrijfsverenigingen zijn in dit model niet meer strikt noodzakelijk, maar kunnen zich desgewenst uiteraard omvormen tot verzekeraar.

Op zichzelf doet de tripartite samenstelling van het RBA in deze optie recht aan een gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid van sociale partners en overheid op meso-niveau voor het maatwerk dat in preventie en reïntegratie nodig is om de uitvoering van de sociale zekerheid aan te laten sluiten op het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid in de regio. Anderzijds voldoet een verzelfstandiging van de eigenlijke claimbeoordeling aan de wens van de Tweede Kamer om de verantwoordelijkheid van sociale partners voor de keuring en de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid te beperken. Om ook het aantal systeemovergangen zoveel mogelijk te beperken, valt te overwegen ook de uitvoering van de RWW aan de RBA's over te dragen. Deze suboptie is hier niet verder uitgewerkt.

Existentieel belang

Een belangrijke stap in de verbetering van de uitvoering is het introduceren van budgetverantwoordelijkheid en rekenschap voor de uitvoerende instanties. Daarbij gaat het ook hier weer niet alleen om het in acht nemen van financiële randvoorwaarden, maar ook om het kwaliteitsbeheer van het professionele handelen in de keuringsgeneeskunde en de arbeidsbemiddeling, alsmede om de terugkoppeling van expertise van opdrachtnemer naar opdrachtgever. Die terugkoppeling is essentieel in systemen van professioneel handelen en sturing op afstand, omdat de coördinerende autoriteit op macroniveau de uiteindelijke doelbepaling moeten kunnen bijsturen in het licht van veranderende omstandigheden. Daarom moet de uitvoerende instantie een belang krijgen in de beheersing van de regeling, niet alleen in financiële zin, maar ook door inhoudelijke betrokkenheid. Zo ontstaan er 'checks and balances', met twee partijen (regelgever - uitvoeringsorganisatie; uitvoerder - cliënt), die marktanaloge uitkomsten genereren. Deze overwegingen gelden hoe dan ook, ongeacht de vraag of de uitvoering wordt gezien als een primaire verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven, dan wel van de overheid.

Bij uitvoering door RBA's kan het existentiële belang op twee manieren worden ingevuld.

Volledig risicodragend ten aanzien van het inkomensdervingsrisico uit hoofde van de WW (of WW/RWW), ZW en WAO, met een door of onder eindverantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegekend taakstellend budget uit een centraal fonds, gevoed met naar schadeverleden per bedrijf of groep van kleine bedrijven gedifferentieerde premies. Uit dit fonds kent de minister met behulp van een aantal eenvoudige sleutels (bevolking, economische structuur/werkgelegenheid) in beginsel adequaat te achten uitkerings- en voorzieningenbudgetten toe, naar analogie van de budgetbekostiging van de intramurale zorg uit Ziekenfonds- en AWBZ-middelen. De economische structuur van een regio zal daartoe wel geobjectiveerd moeten kunnen worden, want in de ene regio is minder werk dan in de andere. Door die regio-specifieke normering komen de verschillende RBA's materieel in een vergelijkbare startpositie, waarbij het lonend voor ze is als ze het meer dan evenredig 'goed doen'. Met andere woorden: als men het 'goed doet', kan men dat aan de eigen inzet toeschrijven, en niet aan de toevalligheid van een gunstig situatiekenmerk dat niet of niet voldoende geobjectiveerd is in de allocatiesystematiek. Wie het meer dan evenredig goed doet, houdt geld over. Dat kan men inzetten voor scholing, stimulering van de werkgelegenheid in de regio, en dergelijke. Budgetten voor WW-risico's worden in deze opzet voortschrijdend gecalculeerd, om rekening te houden met de conjuncturele situatie.

Het grote bezwaar van deze optie is dat het introduceren en handhaven van budgettering op basis van een regio-specifieke normering een grote politieke en bestuurlijke inspanning vraagt. Deze optie geeft evenmin antwoord op de vraag waar het geld vandaan moet komen als een RBA het minder dan evenredig goed doet en zijn budget overschrijdt. Dat wijst ook hier in de richting van parallelle privatisering, teneinde het existentiële belang van de uitvoeringsorganisatie vorm te geven.

Onder parallelle privatisering, als boven, maar zonder acceptatie van het inkomensdervingsrisico uit hoofde van ZW of AAW/WAO. In deze optiek concentreren de RBA's zich op een voor alle werknemersverzekeringen ongedeelde coördinatie van de preventie en reïntegratie. De inkomensdervingsrisico's uit hoofde van ZW en WAO zijn ondergebracht bij onderling concurrerende privaatrechtelijke verzekeraars, die hiervoor gedifferentieerde premies berekenen aan individuele bedrijven of mantelcontracten aanbieden aan groepen uit het midden- en kleinbedrijf. De WW-risico's blijven voor het RBA, onder een bugetteringsregime of desnoods op declaratiebasis. De claimbeoordeling komt ook hier in handen van een onafhankelijk publiek orgaan. Daarmee liggen de twee kernelementen van een specifieke benadering van de sociale zekerheid beide in publiekrechtelijke handen, maar bij verschillende instanties: de geïntegreerde gevalsbehandeling ten behoeve van preventie en reïntegratie bij het RBA, en de politieke aansprakelijkheid voor de beoordeling van de feitelijke aanspraken bij een onafhankelijk orgaan.

De taaksplitsing tussen de publiekrechtelijke functie van het RBA en het privaatrechtelijke verzekeringswezen dient hier een dubbel doel: het vasthouden van de al in paragraaf 4.3.3 geïntroduceerde notie dat het primaire proces van preventie en reïntegratie op regionaal niveau om een bestuurlijke afstemming vraagt van publieke arbeidsvoorzieningsbudgetten en sectorale CAO-inspanningen, en het scherp houden van het risicobeheer door de marktsector. Het risicobeheer wordt zo veel mogelijk geprivatiseerd, omdat het baat heeft bij concurrentie tussen de verzekeraars. De privaatrechtelijke partij, op haar beurt, heeft een existentieel belang bij een goed functioneren van het RBA als gevalsbehandelaar in het traject van preventie

en reïntegratie en zal daar in parallelle privatisering druk op zetten door zelf risicoverminderende diensten aan te bieden.

Deze laatste optie ondervangt tot op grote hoogte een hoofdbezwaar van een regionale uitvoering: een monopolistisch RBA zal ook onder een budgetteringsregime onvoldoende geprikkeld worden door een financiële invulling van het existentiële belang. Daarin lijkt het op een bedrijfsvereniging. Een ander voordeel is dat hier geen budgetten voor ZW en WAO moeten worden toegedeeld, omdat de middelen endogeen en marktanaloog worden verworven via gedifferentieerde premiestelling. Een dergelijk element van privatisering binnen een semi-publiek bestel neemt veel politieke en bestuurlijke spanning weg en voorkomt de vraag wat er moet gebeuren met RBA's die niet met een budget om kunnen gaan. De eerste optie wint daarentegen weer aan aantrekkelijkheid wanneer de RBA's een ruimer takenpakket zouden krijgen, waarin het voordeel van een efficiënte uitvoering van de ene taak extra mogelijkheden geeft voor andere taken, danwel wanneer het RBA in de toekomst raakt ingebed in een regio als zelfstandige bestuurslaag. Dan is deze optie in hoge mate te vergelijken met de volgende, met een uitvoering door lokale overheden, en is het verschil slechts een kwestie van schaal.

Effect op missie sociale zekerheid

Van belang voor het participatie-uitgangspunt is dat cliënten te maken krijgen met één uitvoerder, die zonder sectorale verkokering van het preventiebeleid in bedrijfsverenigingen alle middelen kan mobiliseren om hen aan het werk te houden of elders aan het werk te krijgen. Daarbij kan een publieke aansturing van bemiddelingsbudgetten op achterstandsgroepen uitdrukking geven aan de politieke verantwoordelijkheid om het insider-outsider probleem onder ogen te zien.

Lokale uitvoering (Gemeentelijke Sociale Diensten)

Het belang van deze optie is dat daarmee een systeemovergang wordt uitgespaard: de gemeenten zijn ook de uitvoerders van het na-traject van WW en WAO, te weten de bijstand. De Algemene Bijstandswet, als laatste vangnet in de sociale zekerheid, is van oudsher een regeling geweest die veel meer beoordelingsmomenten kent dan de andere sociale-zekerheidsarrangementen. De bijstand is daardoor meer gericht op individuele gevalsbehandeling en de daarbij behorende beleidsvrijheid van de uitvoerders [20]. Met het sterk toegenomen beroep op de sociale zekerheid zijn de gemeenten, en met name de Gemeentelijke Sociale Diensten, al meer gaan denken over participatiebevordering, het creatiever omgaan met uitkeringsgelden, enzovoort.

Systeemovergangen

Wanneer ook de uitvoering van de werknemersverzekeringen op gemeentelijk niveau wordt neergelegd, ligt een integratie met de uitvoering van de bijstand in het verschiet. Omdat gemeenten in deze optie een complete verantwoordelijkheid dragen, zijn er geen nadelige effecten als gevolg van systeemovergangen.

Existentieel belang

Ook in deze optie is de vraag aan de orde hoe één en ander bijdraagt aan de beheersbaarheid van de regeling. Bij uitvoering door de GSD's kan het belang

[20] Vgl. bijvoorbeeld R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Leiden, Stenfert Kroese, 1990, en *Regels en realiteit. Over de uitvoering van de partner- en middelentoets in de Algemene Bijstandswet* (onderzoek verricht door Ipso Facto in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Verzekeringsraad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten), Den Haag, VUGA, 1993.

van de uitvoerende instantie bij de beheersbaarheid erin gebracht worden door de financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten te vergroten. Dat kan op verschillende manieren.

Een eerste mogelijkheid is dat iedere gemeente op basis van kengetallen voor de sociale structuur jaarlijks een forfaitair bedrag van het Rijk krijgt, dat het 'werknemersdeel' hiervan verhaalt in een zoveel mogelijk gedifferentieerde premiestelling. Qua vorm houdt dit het midden tussen een verdere versleuteling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en een specifieke uitkering. Een gemeente met een ongunstige sociale structuur, bijvoorbeeld Den Haag versus Wassenaar, krijgt op die grond een relatief hoger budget. Uiteraard zijn er bijzondere situaties denkbaar waar de forfaitaire benadering niet voldoet, en er 'met de hand' gecorrigeerd zal moeten worden. Met deze budgettering wijkt deze optie af van de huidige uitvoering van de bijstand, waarin gemeenten het leeuwedeel van hun kosten bij het Rijk declareren. Declaratiesystemen geven niet de gewenste prikkels, een genormeerd systeem wel. Gemeenten krijgen in deze optie een maximaal belang om hun non-participatiebestand om te zetten in een participatiebestand, want de norm is geobjectiveerd in een sleutel, die niet onmiddellijk wordt aangepast als een gemeente daar volledig of meer dan evenredig in slaagt. De eenvoudigste bekostigingssleutel wordt gevonden door per gemeente in het startjaar t van dit systeem de gerealiseerde uitgaven aan bestaande non-participatievoorzieningen uit jaar t-2 te nemen [21]. Dat legt de verhoudingen tussen de gemeenten vast. Niet jaarlijks, want dan valt de prikkel weg, maar bijvoorbeeld één keer in de vijf jaar zouden de verhoudingen tussen gemeenten dan opnieuw vastgelegd kunnen worden.

Een alternatieve manier om via de budgettering een existentieel belang bij de gemeenten neer te leggen, is een objectieve sleutel te maken en die stapsgewijs tot gelding te brengen. In jaar 1 kan dan het budget volledig op de historie gebaseerd zijn; het 2e jaar 10 procent gewicht volgens de sleutel, 90 procent historie; jaar 3 20 procent sleutel, 80 procent historie, enzovoort. Als het beleid macro gezien succesvol is, kan het macro-budget dat de overheid uittrekt voor non-participatievoorzieningen naar beneden bij handhaving van die vastgelegde verhoudingen, zodat micro geldt dat een meer dan evenredig succesvolle gemeente niet afgestraft wordt voor haar beleidsinspanning. In de fasering van deze verandering van systematiek zal uiteraard rekening gehouden moeten worden met wat gemeenten redelijkerwijs aankunnen, gegeven het gewicht van de bijstand in de gemeentelijke begrotingen. Bijzondere aandacht vraagt hier weer de positie van de WW. Indien deze niet voortschrijdend wordt gebudgetteerd, maar op declaratiebasis bekostigd blijft, hebben de gemeenten op de korte termijn een existentieel belang bij het maximeren van het WW-bestand ten opzichte van het WAO-bestand, waar ze op langere termijn weer spijt van krijgen, voorzover WW-cliënten naar de RWW doorstromen. Zo'n prikkelwerking hoeft op zichzelf niet sub-optimaal te zijn. Een onafhankelijk toezicht zal er evenwel voor moeten zorgen dat informatie tijdig wordt teruggekoppeld naar hogere beleidsniveaus, als prikkels onbedoelde gevolgen hebben. Een onafhankelijke claimbeoordeling ligt in deze opzet minder in de rede.

Effect op missie sociale zekerheid

De politieke en bestuurlijke bezwaren tegen budgettering blijven ook in deze

[21] De vraag kan worden opgeworpen of dit redelijk is. Gemeente A zit bijvoorbeeld met een 'slecht' bestand ondanks 'goed', activerend (re)integratiebeleid, terwijl gemeente B met een 'slecht' bestand zit als gevolg van een beleidsarm verleden: een probleem dat eigen is aan de hier bepleite systeemovergang. Retrospectief kan B niet aangesproken worden op het verwaarlozen van preventie en reïntegratie in het verleden. Prospectief zijn er weer gelijke startkansen voor A en B, als we er van mogen uitgaan dat de beleidsinspanning die zij moeten doen om hun bestand te mobiliseren niet verschilt.

optie bestaan, maar een sterk punt is wel dat gemeenten, anders dan RBA's, een existentieel belang hebben omdat dit budget deel uitmaakt van hun totale financiële huishouding. Dat opent perspectieven op een samenhangend beleid van sociale vernieuwing, banenpools, gemeentelijke werkgelegenheidsplannen, reïntegratie-afspraken met bedrijven, en wat dies meer zij. De afgelopen jaren is al gebleken dat op dit niveau veel meer in beweging is gekomen dan bij het Rijk of bij de sociale-verzekeringsorganen. Daarnaast zullen gemeenten ook gaandeweg meer ervaring opdoen met de recent overgedragen uitvoering van de Wet Voorziening Gehandicapten, waar ze ook zelf een financieel risico lopen. Uiteraard kunnen gemeenten voor de uitvoering van dat geïntegreerde beleid contracten sluiten met arbeidsbemiddelende instanties, zoals de RBA's of uitzendbureaus. Er laten zich zelfs transacties denken tussen GSD's en RBA's, waarbij deze elkaar hele bestanden uitkeringsgerechtigden 'overdoen', met de bijbehorende uitkeringssom [22].

4.4.3 Individuele verantwoordelijkheid

In de laatste hier behandelde optie is de hoofdrol niet weggelegd voor de overheid of het bedrijfsleven, maar voor de individuele burger, wiens eigen verantwoordelijkheid het is om adequaat verzekerd te zijn. In die optiek blijft het sociale element beperkt tot een van overheidswege verstrekte minimale bestaansgarantie en wordt het zekerheidselement verder aan de markt overgelaten (mini-stelsel). De gedachte is dat wie niet het risico wil lopen ooit op een lage uitkering te moeten terugvallen, zich particulier kan bijverzekeren op een open, concurrerende markt van verzekeraars [23]. De ervaringen met het WAO-gat wijzen uit dat dit inderdaad op grote schaal is gebeurd, zij het dat daarbij, om anti-selectie van risico's te voorkomen, in CAO-verband is gekozen voor verplichte deelname aan collectieve contracten. Deze ervaring neemt niet weg dat particuliere verzekeraars WW-risico's niet of moeilijk verzekerbaar blijven vinden.

Systeemovergangen

Horizontale privatisering, de combinatie van een sociaal vangnet in de publieke sector met een aanvullende particuliere verzekeringsmogelijkheid, brengt een systeemovergang met zich mee, met alle hiervoor al besproken complicaties van dien. Evenals in de CNV-optie wordt de verantwoordelijkheid voor de 'volle claim' opgesplitst. De particuliere verzekeraar is niet aansprakelijk voor de integrale, maar alleen voor de marginale claim die boven de minimale bestaansgarantie uitkomt. Als zowel lage als hoge inkomens zich particulier bijverzekeren, heeft de verzekeraar de prikkel om wel sterk te letten op de hoge inkomens, waar hoge marginale claims uit voortvloeien, maar veel minder op de lage, omdat het in die gevallen al snel niet de moeite loont. Het probleem van een verschil in aandacht voor grote en kleine schades is bekend uit de wereld van de brand- en cascoverzekering, waar het niet systematisch discrimineert tegen inkomensgroepen, want ook de modale man rijdt wel eens een nieuwe auto total loss. Bij particuliere bijverzekeringen tegen inkomensderving dreigt hier evenwel een systematische vertekening, waarin meer preventie- en reïntegratie-inspanningen worden verricht voor de hogere inkomens, die immers altijd de grootste 'schades' zijn.

Aan deze complicatie is in beginsel te ontkomen door een systeem van *verticale* privatisering, waarin de particuliere verzekeraar de integrale dekking biedt, ook van het publieke mini-deel, onder een publieke verzekerings-

[22] Zie SER, op. cit., 1994, blz. 52.

[23] Zie over de verzekerbaarheid van risico's ook Ph.R. de Jong, *Paradise lost?*, oratie Rotterdam, 1993.

plicht. Een dergelijke integrale dekking met een verplicht minimum kennen we al voor de WA-verzekering van motorvoertuigen [24].

Door de recente wijzigingen in de Ziektewet en de WAO doen zich wat betreft systeemovergangen de laatste jaren snelle ontwikkelingen voor. Het is zinvol die te inventariseren, niet alleen om zicht te krijgen op de reële mogelijkheden van een mini-stelsel, maar ook om het inzicht in het functioneren van het huidige stelsel te verdiepen. Het gaat bij die inventarisatie om de risico's van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Particuliere verzekeringen tegen het risico van inkomensderving bij werkloosheid bestaan niet in Nederland, en elders evenmin.

Vanaf 1 januari 1994 is het niet meer de bedrijfsvereniging, maar de werkgever die het risico moet dragen van loondoorbetaling bij ziekte in de eerste zes weken (bij kleine bedrijven twee weken). Bovendien zijn werkgevers verplicht gebruik te maken van een Arbodienst om het verzuim te bestrijden. Voor dit 6/2-weken-risico van werkgevers zijn inmiddels verzekeringen op de markt gekomen. Vaak gaat het om een pakket waarbij ook de begeleiding door een Arbodienst is inbegrepen. Inmiddels is gebleken dat de animo voor deze verzekeringen nog niet groot is. Met name voor grote bedrijven, waar het risico vrij constant is, is het financieel aantrekkelijk om zelf het risico te dragen. Verder is al gebleken dat het enkele inschakelen van een Arbodienst bijna altijd al leidt tot een forse daling van het ziekteverzuim.

Gevolg van de recente WAO-maatregelen was het zogenaamde WAO-gat. Dat 'gat' is vervolgens - onmiddellijk en vrijwel volledig - op collectief (CAO)-niveau gedicht. Die collectivering sluit zelfselectie van individuen uit. Voor dat gat is een verzekeringsmarkt ontstaan. De verzekeraars volgen als regel de keuringen voor de WAO of de ZW, en vullen op die basis de uitkering aan. Daarmee besparen ze de kosten van een eigen keuringsapparaat, alsmede problemen met de werknemer die meent aanvullend verzekerd te zijn en daarom niet door twee instanties gekeurd wil worden. De verzekeraars hanteren een aantal objectieve criteria om de premie vast te stellen. Verder wordt er een premiekorting gegeven nadat er een daling van het ziekteverzuim is vastgesteld. Vaak wordt de verzekering aangeboden als onderdeel van een pakket waarin ook het ZW-risico is opgenomen, alsmede de begeleiding door een Arbodienst.

Existentieel belang

Het verzekeringsaanbod is in deze optie gebaseerd op de premisse dat er objectief calculeerbare risico's in het geding zijn - een voorwaarde voor een particuliere verzekeringsmarkt, die opereert op basis van een historisch schadepatroon. Omdat de particuliere verzekeraars een belang hebben om de claims te beheersen, zijn er prikkels werkzaam voor een beheerste instroom (serieuze toetredingskeuring) en bevordering van de uitstroom (reïntegratieprikkel, regelmatige herkeuring). Langs die lijnen leidt deze optie tot opbrengsten in termen van participatiebevordering en beheersbaarheid. Herhaald zij evenwel dat het existentieel belang ernstig wordt ondermijnd ingeval de verzekeraar alleen 'marginale' risico's draagt.

Daarnaast wordt ook de cliënt tot werkaanvaarding geprikkeld, voorzover deze zich onderverzekerd voelt door de sociale bodemvoorziening [25] en zelf

[24] Zie over deze optie Bekkering, op. cit., paragraaf 5.2.

[25] Erkend moet worden dat de huidige bodemvoorziening voor sommige sociale groepen nog enige ruimte laat om zich blijvend van de arbeidsmarkt af te keren. Voor dit aspect, dat om politieke afwegingen vraagt, wordt bij voorbeeld gewaarschuwd door A. Lindbeck, "Overshooting, Reform and Retreat of the Welfare State", *De Economist*, 142e jaargang, 1994, blz. 1-19, in het bijzonder blz. 9.

gecontracteerde aanvullingen daarop. Is dat niet het geval, dan bleek uit de inleiding op paragraaf 4.3 al dat een horizontale vormgeving van een ministelsel geen duidelijke steun aan een participatiebeleid biedt. De raad moet in dit verband constateren dat de neiging tot bijverzekeren groot is, zoals wederom is gebleken bij de verzekering van het WAO-gat. Anderzijds blijft de prikkel tot werkaanvaarding ingeval van werkloosheid sterk, zolang er geen bijverzekering mogelijk is en er geen nationale verevening in een pool tot stand komt. Wordt daar wel voor gezorgd, dan gaat deze optie veel lijken op de eerder besproken verzekeringsplicht van bedrijven.

Effect op missie sociale zekerheid

In het licht van de door de Parlementaire Enquêtecommissie belichte inefficiency en ineffectiviteit van de huidige uitvoeringsorganisatie hoeft het niet te verwonderen dat particuliere verzekeraars bij de dekking van het WAO-gat vaak al een premiereductie van ruim 10 procent aanbieden indien men gebruik maakt van het keuringsapparaat van de verzekeraar [26]. Dat weet een snellere afwikkeling te realiseren en boekt daarmee meer succes in de reïntegratie. Van een 'strengere keuring' is tot dusver niets gebleken; men aanvaardt vooralsnog als regel het oordeel van de bedrijfsverenigingen. Dat kortingspercentage, plus de keuringskosten van de particuliere verzekeraar, geven een eerste indicatie van de potentiële volumereductie van aanspraken die in de ogen van verzekeraars mogelijk wordt geacht. In potentiële efficiencyverbeteringen en in de ontlasting van beleid, bestuur en toezicht die een geprivatiseerd stelsel met zich meebrengt, liggen de aantrekkelijke kanten ervan. Anderzijds moet worden geconcludeerd dat een deel van die voordelen meer in het algemeen kan worden behaald door het bewust introduceren van private elementen in een publiek bestel, zoals al aangegeven in de eerder besproken opties.

[26] Bekkering, op. cit.

Conclusies 5

In hoofdstuk 4 is aan de hand van een aantal opties aangegeven hoe het gedachtengoed van dit rapport kan bijdragen aan een beter beheer van de werknemersverzekeringen. Nagegaan is welke bijdrage onder alternatieve configuraties verwacht mag worden van een minder versnipperde verantwoordelijkheidsstructuur. Cruciaal in de benadering van de raad is dat die nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling dan wel vorm moet krijgen in een existentieel belang van alle betrokkenen bij de uitvoering teneinde het stelsel daarop aan te kunnen sturen. Dat vraagt om meer dan een onafhankelijk toezicht. De handhaafbaarheid van het stelsel hangt vooral af van de mate waarin declaratiestelsels en de bijbehorende regulering vervangen kunnen worden door budgettering, marktwerking en concurrentie. In dit perspectief gaat het niet alleen om het introduceren van systeeminterne prikkels, zoals een gedifferentieerde premiestelling of een interprofessionele toetsing in de keuringspraktijk, maar ook om de vraag in hoeverre systeemexterne prikkels van concurrentie door privatisering en parallelle privatisering werkzaam kunnen zijn.

In paragraaf 4.3 is in algemene termen aangegeven hoe een verscherpte aansturing op verantwoordelijkheden met behulp van transactie-instrumenten - financiële en sociale prikkels - kan bijdragen aan een betere beheersbaarheid. Ter illustratie is dit gedachtengoed vervolgens toegepast op de bestaande situatie. Omdat de huidige uitvoeringsconstellatie als zodanig ter discussie staat, zijn daarna, in paragraaf 4.4, een aantal alternatieve opties uitgewerkt. Die opties zijn gebaseerd op politieke en maatschappelijke wensen die een rol spelen in de huidige discussie over de toekomstige uitvoeringsstructuur. Achtereenvolgens zijn de consequenties onderzocht van: (1) overdracht van de verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen aan het bedrijfsleven, (2) profilering van de primaire overheidsverantwoordelijkheid terzake, met een gedecentraliseerde uitvoering, en (3) benadrukking van de individuele verantwoordelijkheid. De drie opties worden hieronder becommentarieerd.

Een belangrijke consequentie van de **overdracht van de werknemersverzekeringen aan het bedrijfsleven** (par. 4.4.1) is dat bedrijfsgenoten in beginsel voor langere tijd de totale inkomensdervingslasten van ziekte (ZW), arbeidsongeschiktheid (WAO én AAW) en werkloosheid (WW) van de betrokken gerechtigden moeten willen dragen, alvorens overdracht naar de bijstand kan plaatsvinden, op een moment dat van binding met de oorspronkelijke arbeidsorganisatie geen sprake meer is. Een voortijdige overdracht doet afbreuk aan het existentiële belang van bedrijfsgenoten bij een zorgvuldige uitvoering en draagt bij tot afwenteling van uitkeringslasten en preventie- en reïntegratie-inspanningen op de gemeenschap. Aan de bedoelde ongedeelde verantwoordelijkheid kan bij verschillende polis-inhouden gestalte worden gegeven. Voorzover een verlenging van de bestaande verzekeringsduur tot in het huidige bijstandstraject aan de orde is, acht de raad een verlenging op bijstandsanaloge voorwaarden (RWW) op zichzelf denkbaar. Over de polis als zodanig spreekt de raad zich niet uit. In het hier uitgewerkte volumebeleid is slechts de vraag aan de orde hoe de verantwoordelijkheden geloofwaardig kunnen worden gestructureerd, ter voorkoming van de afwentelingsprocessen die tot de huidige crisis in de sociale zekerheid hebben geleid.

De raad merkt op dat een dergelijke oplossing op zichzelf uitvoerbaar lijkt, onder verschillende polisvoorwaarden, indien aan de hierboven aangeduide beperking van afwentelingsmogelijkheden is voldaan. Een verdere consequentie is dat de overheid, indien zij zich uit het beheer van werknemers-

verzekeringen terugtrekt, geen eindverantwoordelijkheid meer kan dragen voor het beleid terzake. Daardoor is zij dus ook niet meer politiek aanspreekbaar voor de aansluiting van dat beleid op het bredere beleid ten aanzien van arbeidsmarkt en onderwijs, of voor het door sociale partners gevoerde beleid ten aanzien van 'insiders' en 'outsiders'. Daarbij is de vraag of het politiek en maatschappelijk gewenst is de overheid op zo'n grote afstand te zetten en of dit bezwaar in voldoende mate ondervangen kan worden door een onafhankelijk toezichtsorgaan te introduceren, dat aanwijzingen kan geven voor de uitvoering.

De raad stelt vast dat althans bij een deel van de samenleving veel waarde wordt gehecht aan een structuur van gespreide verantwoordelijkheid, waarin sociale partners in een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een eigen verantwoordelijkheid dragen voor in eigen kring - bij CAO of anderszins - overeen te komen sociale regelingen. Daar staat tegenover dat indien de structuur van bedrijfsverenigingen een monopolie-karakter blijft behouden, het existentiële belang van de uitvoeringsorganisatie bij een efficiënte uitvoering zwak blijft. Daarom is daarnaast ook de optie van een privaatrechtelijke verzekeringsplicht voor bedrijven onderzocht, waarin bedrijven en verzekeraars beide belang hebben bij schadebeperking.

Bij een **overheidsverantwoordelijkheid met gedecentraliseerde uitvoering** ligt de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen overheid en sociale partners minder gevoelig, omdat het politieke systeem hier altijd de eerstverantwoordelijke is voor de sociale zekerheid. De in dit rapport beschreven mogelijkheden voor het verbeteren van het beheer in het bestaande stelsel (par. 4.3), en voor een nadere verbijzondering in de richting van het regionale danwel het lokale niveau (par. 4.4.2), hebben gemeen dat zij de mogelijkheden verruimen voor publieke aansturing op een geïntensiveerde gevalsbehandeling. Een dergelijke benadering kan de efficiency en de effectiviteit van het participatiebeleid verhogen, omdat zij expliciet rekening houdt met individuele verschillen in vaardigheden en zelfredzaamheid.

Voor alle tot dusver besproken opties geldt dat een meer intensieve gevalsbehandeling hoe dan ook hoge eisen stelt aan de vaardigheid, de motivatie en de integriteit van de gevalsbehandelaar. Van hem of haar wordt het onderscheidend vermogen verwacht de 'echte' gevallen nauwkeurig te determineren. Verder zal een grotere handelingsvrijheid van de uitvoerende dienst politiek en maatschappelijk aanvaard moeten worden. De raad tekent daarbij aan dat de gemeenschap andere dienstverleners in de zorgsector - in bijvoorbeeld de gezondheidszorg of het onderwijs - traditioneel een veel grotere beleidsvrijheid toevertrouwt in de gevalsbeoordeling. De raad verwacht dat een betere structurering van rekenschap en verantwoording het maatschappelijk vertrouwen in de dienstverleners in de sociale zekerheid ten goede zal komen. Wel dient er op gewezen te worden dat de voor deze beleidsopties noodzakelijke cultuurverandering en verdere professionalisering in de uitvoeringsorganisatie niet als bij toverslag tot stand zal komen. Het zal een aanzienlijke inspanning van alle betrokkenen vereisen om de omslag naar een meer bewust op participatiebevordering gericht beleid tot stand te brengen.
Een intensievere gevalsbehandeling zal meer uitvoeringskosten met zich brengen; kosten die op termijn echter ruimschoots inverdiend zullen worden naarmate het beleid bijdraagt aan een afnemend beroep op de sociale zekerheid.

Tenslotte zijn de consequenties onderzocht van een grotere nadruk op de **individuele verantwoordelijkheid** voor het dragen van bestaansrisico's (par. 4.4.3). De verschillende varianten van een mini-stelsel hebben gemeen dat zij de nadruk leggen op de individuele verantwoordelijkheid van gerechtigden voor de waarborging van hun bestaanszekerheid, hetzij via de maximale

prikkelwerking die van een relatief lage publieke uitkering uitgaat op werkaanvaarding, hetzij via particuliere bijverzekering voor wie het risico van een te grote inkomensterugval wil mijden. De raad wijst er op dat het in deze benadering geïmpliceerde marktperspectief efficiencyvoordelen met zich brengt, vanwege de lagere uitvoeringslasten in vergelijking met de in de vorige opties beschreven, meer bewerkelijke uitvoeringsmodaliteiten. Een voordeel is ook dat de cliënt minder bemoeienis van een uitvoeringsorganisatie heeft te ondergaan dan in de vorige opties. Bovendien worden met name cliënten met veel inkomensverwervende factoren sterk geprikkeld tot werkaanvaarding, wanneer zij althans hun verdiencapaciteit niet aanvullend verzekerd hebben. Daar staat tegenover dat deze uitvoeringsmodaliteit geen recht doet aan individuele verschillen in kennen en kunnen, die derhalve ook niet weet te compenseren, en in dier voege 'de goeden met de kwaden laat lijden'.

Uit het voorafgaande kunnen vijf algemene conclusies worden getrokken.

1. In het beheer van de sociale zekerheid is de structuur van de verantwoordelijkheidsverdeling van allesoverheersend belang. Iedere vermijdbare overdracht van het ene subsysteem naar het volgende - hetzij in een naar hoogte 'gestaffelde' uitkering in een wettelijk en een bovenwettelijk collectief deel, hetzij in volgtijdelijkheid, door een te snelle overdracht aan de bijstand, of van Ziektewet naar WAO - versnippert verantwoordelijkheden en leidt daarmee tot afwentelingsgedrag. Tekenend is in dit verband dat Zweedse experts in een raadpleging door de projectgroep die dit advies voorbereidde, vroegen of het wérkelijk waar was dat de Nederlandse overheid niet alleen bovenwettelijke uitkeringen toestond - die zijn in Zweden verboden - maar ook nog algemeen verbindend verklaarde. Het terugdringen van afwentelingsgedrag vereist een zoveel mogelijk ongedeelde verantwoordelijkheid voor het totaal van de aan individuen verschuldigde uitkeringssom, ongeacht de vraag of de uitvoering van de sociale zekerheid nu in handen wordt gelegd van het bedrijfsleven, de overheid of de markt.

2. Het toedelen en afbakenen van verantwoordelijkheden is stap één. Maar die verantwoordelijkheden moeten ook gevoeld worden. Dat vereist dat de verantwoordelijke actoren een existentieel belang hebben bij de uitvoering van hun verantwoordelijkheid. Dat belang kan vele gedaanten hebben, maar zal altijd te herleiden moeten zijn op enigerlei vorm van 'eigen risico', hetzij in termen van geld, hetzij in termen van reputatie (bijvoorbeeld van keuringsartsen die zich moeten onderwerpen aan interprofessionele toetsing), hetzij in termen van continuïteit van de organisatie, doordat uitvoeringsorganisaties worden blootgesteld aan concurrentie.

   De betekenis van de aansluiting tussen belang en verantwoordelijkheid voor de werkzaamheid en de legitimiteit van het arrangement wordt veelal onderschat. Als voorbeeld kan men denken aan de risicotoedeling in de microsfeer aan cliënten en werkgevers. Het valt niet in te zien waarom werknemers een eigen risico zouden moeten nemen in de WAO. Dat is een risico dat zij bij een adequate uitvoering van de regeling niet zelf kunnen beïnvloeden. Dat ligt anders bij de Ziektewet, waar werkgever en werknemer beide mogelijkheden en verantwoordelijkheden hebben om verzuim te beperken, en waar de risicodeling dan ook een valide onderwerp van overleg en onderhandeling kan zijn. Een ander voorbeeld is de malus voor werkgevers in de WAO, die de (her)intreding van werknemers bemoeilijkt, en die niet anders gezien kan worden dan als een verlegenheidsoplossing, in een stadium waarin de besluitvorming nog niet toe was aan meer geëigende oplossingen als premiedifferentiatie per bedrijf of regresname op bedrijfsongevallen. Anders gezegd, er zijn prikkels nodig om de uitvoering van de werknemersverzekeringen in goede banen te leiden, maar die prikkels moeten dan wel op de juiste plaats gelegd

worden. Het ervaringsfeit dat werkgevers en werknemers op meso-niveau de belangen van het individuele bedrijf of de individuele werknemer op micro-niveau in het oog houden bij de toewijzingen aan WW of WAO duidt er op dat het juist de aansturing op meso-niveau is die aanscherping behoeft.

3. De geschiedenis maakt evenwel duidelijk dat verantwoordelijkheden en belangen niet in evenwicht kunnen worden gebracht zolang geen helderheid bestaat omtrent de prioritering van de doelstellingen waarop het beleid is gericht. De raad beschouwt het adagium werk boven inkomen als richtinggevend voor de prioriteitsbepaling van de jaren negentig.

4. Meer in het algemeen merkt de raad op dat bij een goede afstemming van verantwoordelijkheden en belangen het zelfregulerend en evenwichtscheppend karakter van het systeem toeneemt. Daardoor komen handhaving en toezicht minder onder druk te staan. Hoofdregel voor een optimaal beheer is dat declaratiesystemen verantwoordelijkheden uithollen. Budgetsystemen daarentegen articuleren weliswaar verantwoordelijkheden, maar roepen problemen op bij de budgettoewijzing en frustraties bij de verdeling van de schade, als het mis gaat. De ware betekenis van het marktmechanisme, of van marktanaloge oplossingen, is gelegen in de mogelijkheid de politieke en bestuurlijke spanningen rond directe regelgeving of budgettoewijzing te verminderen.

5. Tenslotte wil de raad er met klem op wijzen dat het uitgangspunt van een streven naar volledige werkgelegenheid uiteraard nog geen verwachting inhoudt dat dit doel ook wordt gerealiseerd. Dat streven vraagt op zichzelf om een zware beleidsinspanning, waarvoor de raad kan verwijzen naar zijn eerdere rapporten terzake [1]. De raad blijft bij zijn standpunt dat volledige werkgelegenheid nastrevenswaardig en haalbaar is, maar erkent dat de uiteindelijke keuze van de uitvoeringssystematiek van de werknemersverzekeringen niet los gezien kan worden van de politieke wil om die doelstelling te realiseren en van het succes van het beleid terzake. Een beleid dat duurzaam een grote wissel trekt op publieke inspanningen om mensen aan de marge van de reguliere arbeidsmarkt aan het werk te houden [2], vindt zijn natuurlijke zwaartepunt in een uitvoering door lokale overheden, waar de GSD's ervaring hebben met grote groepen moeilijk plaatsbare cliënten, die veelal weinig contact (meer) hebben met de reguliere arbeidsmarkt. Bij een beleid dat het meeste heil verwacht van werkgelegenheidscreatie in de marktsector slaat de balans eerder door naar de andere hier onderzochte uitvoeringsopties.

[1] WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*, Rapporten aan de Regering nr. 33, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1987; idem, *Allochtonenbeleid*, nr. 36, Sdu Uitgeverij, 1989; en idem, *Een werkend perspectief*, nr. 38, Sdu Uitgeverij, 1990.

[2] Vgl. ook het rapport van de Commissie Laagste segment van de arbeidsmarkt (commissie-Andriessen), *De onderste baan boven*, Den Haag, VUGA, 1994.

Bijlage

De theoretische invalshoek: opdrachtgever-opdrachtnemer benadering

Opdrachtgevers en opdrachtnemers

Als theoretische invalshoek van dit rapport is de 'principal-agent' of 'agency'-benadering gebruikt [1]. Deze theorie houdt zich bezig met de vraag waarom actoren zich niet inzetten voor samenwerkend gedrag, terwijl zulk gedrag beide partijen in beginsel tot voordeel kan strekken. Coöperatief gedrag betreft steeds interpersonele relaties waarin partijen elkaars initiële welvaartsposities respecteren, en zich kunnen vinden in de verbeteringen daarin die uit onderlinge transacties voortvloeien. De actoren zijn twee zelfstandige partijen, die in de organisatieliteratuur worden aangeduid als 'principal' en 'agent', een in zoverre misleidend jargon, dat ook de 'agent' wordt geacht zelfstandige bevoegdheden te hebben en méér te zijn dan een willoze uitvoerder in een bevelshiërarchie - vandaar dat wij liever spreken van een opdrachtgever en een opdrachtnemer.

Optimale transacties vereisen een ideale constellatie waarin beide partijen kosteloos - of tegen dezelfde relatief lage kosten - over volledige informatie kunnen beschikken. Als één van de partijen daarentegen over exclusieve informatie beschikt, die ten koste van de ander kan worden aangewend, is er sprake van een informatie-asymmetrie. Dit inzicht is in het denken over de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie uitgewerkt. In een op enigerlei wijze gestructureerde contractuele transactie is er als regel een opdrachtnemer (agent, gelastigde, uitvoerder, zaakwaarnemer) en een opdrachtgever (principaal), waarbij de opdrachtnemer ten opzichte van de opdrachtgever over exclusieve informatie beschikt die er toe kan leiden dat de potentiële allocatieve optimaliteit niet steeds wordt bereikt.

Bekende voorbeelden van opdrachtnemer-opdrachtgever verhoudingen zijn de relatie tussen verzekeraar en verzekerde, arts en patiënt, de manager en diens aandeelhouders, en de werknemer tegenover de werkgever. Deze verschillende voorbeelden laten zien dat er zowel sprake kan zijn van een hiërarchieke relatie (werkgever - werknemer) als een niet-hiërarchieke (patiënt - arts, verzekerde - verzekeraar), en het in andere gevallen niet erg duidelijk is (aandeelhouder - manager). Deze voorbeelden laten ook zien dat in een bestel waarin er sprake is van meerdere, concurrerende (potentiële) opdrachtnemers het informatieprobleem van de opdrachtgever kleiner is: de patiënt die een arts voor het kiezen heeft, de verzekeringzoeker die bij meerdere verzekeraars offerte kan vragen, etc.
Door de informatie-asymmetrie in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie is er een discretionaire ruimte (beleidsvrijheid) voor de opdrachtnemer waardoor het verschil in doelstellingen met de opdrachtgever manifest kan worden. Deze discretionaire ruimte leidt, wat de opdrachtnemer betreft, op een tweetal wijzen tot non-coöperatief gedrag: het *verborgen beslissingen*-geval

[1] Een aantal recente Engelstalige overzichtspublikaties op dit terrein zijn: D. Levinthal, A survey of agency models of organizations, *Journal of Economic Behavior and Organizations*, 1988, vol. 9, blz. 153-185, K.M. Eisenhardt, Agency theory: an assessment and review, *Academy of Management Review*, 1989, vol. 14, blz. 57-74, en S.W. Douma en H. Schreuder, *Economic appraaches to organizations*, New York, Prentice Hall, 1991.
Twee recente Nederlandstalige publikaties over de agency-benadering zijn: P. de Vries, *De lastige verhouding tussen departement en agent (De departementale bekostiging in het licht van de principal agent-benadering)*, dissertatie Universiteit Twente, 1992, en G.W.J. Hendrikse, *Coördineren en motiveren (Een overzicht van de economische organisatietheorie)*, Schoonhoven, Academic Service, 1993.

('moral hazard', onbedoeld gedrag) en het *verborgen karakteristieken*-geval ('hidden characteristics', 'adverse selection', negatieve of anti-selectie). In het eerste geval verkeert de opdrachtgever in onzekerheid over het produktieresultaat, in het tweede over de inzet van de opdrachtnemer daarbij.

Verborgen beslissingen; onbedoeld gedrag (ex post)
Het verborgen beslissingen-probleem duidt op het risico van non-coöperatief gedrag dat ontstaat als de basis voor de beloning van de opdrachtnemer niet ligt in de inhoudelijk gevraagde prestatie, maar in een benaderende indicator daarvan (de opdrachtnemer wordt bijvoorbeeld betaald voor het aantal uren dat hij aanwezig is). Het hanteren van die indicator kan ertoe leiden dat de opdrachtnemer eigen doelstellingen kan bevredigen, bijvoorbeeld door dienstontduiking (lijntrekkerij, 'shirking'), en zo de doelstellingen van de opdrachtgever tegenstreeft. Als in het onderwijs bijvoorbeeld rendement wordt gehanteerd als indicator voor de beloning van de opdrachtnemer (en kwaliteit niet wordt gemeten, beloond en gecontroleerd), krijgt de opdrachtnemer de prikkel de student eerder te laten slagen. Hij bezuinigt daarmee op zijn opleidingsinspanning. In het verzekeringswezen is de klassieke 'moral hazard' gelegen in het risico dat een verzekerde een schaderesultaat 'produceert', zonder dat de verzekeraar het tegenbewijs kan leveren ("foutje, bedankt!"). Naarmate men beter verzekerd is, zal de neiging om zelf voorzorgsmaatregelen in acht te nemen, afnemen.

Dit zelfselectieve gedrag wordt opgewekt / uitgelokt door een informatie-asymmetrie. Dat is een ex post-fenomeen: het doet zich voor nadat de transactie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever heeft plaatsgevonden.

Verborgen karakteristieken (ex ante)
Een tweede verschijningsvorm van non-coöperatief gedrag is het verborgen karakteristieken-probleem. Ook hier is een informatie-asymmetrie aan de orde, want er is sprake van verborgen karakteristieken indien de opdrachtnemer - de (verzekerings)agent - bij het opstellen van het contract over (voor hem) betere informatie beschikt dan de opdrachtgever (de verzekeringnemer). Of, in een ander voorbeeld, een hoogleraar, die als 'agent' een onderzoeksopdracht aanneemt, zal beter weten hoe die moet worden uitgevoerd dan de minister van onderwijs en wetenschappen als opdrachtgever. Ook als het feitelijk handelen van de opdrachtnemer waarneembaar is voor de opdrachtgever, hoeven de gronden / motieven waarop hij zijn produktiemiddelen en handelingsperspectieven kiest dat nog niet te zijn. Het geheim van de smit wordt niet geopenbaard. Voorbeelden hiervan zijn het aannemen van een sollicitant voor een bepaalde vacature, de beoordeling van de kredietwaardigheid van een crediteur, of de risicogroep waarin een verzekeringnemer (in dit model een opdrachtgever) wordt ingedeeld, c.q. de uitsluiting waardoor hij / zij kan worden getroffen. De enige beslissing die de principaal (de opdrachtgever, de verzekeringscliënt) die geconfronteerd wordt met verborgen karakteristieken overblijft - de keuze om een bepaalde aanvraag wel of niet te doen - is waarneembaar. Het eerste verschil met een verborgen-beslissingenprobleem is dat de actie van de verzekeringscliënt (wel of geen aanvraag) in een verborgen-karakteristiekenprobleem waarneembaar is voor de verzekeraar als agent. Het betreft hier dus een ex ante-fenomeen: het is een informatieprobleem dat al aanwezig is vóórdat de partijen tot een transactie komen (de verzekeraar als agent kan al op voorhand zien aankomen dat de bij uitstek slechte risico's zich zullen verzekeren). Het tweede verschil is dat de motieven van de agent in een verborgen-karakteristiekenprobleem onzichtbaar blijven voor de opdrachtgever, terwijl die zich wel laten raden in een verborgen-beslissingenprobleem, waar hij een vitaal belang heeft om zich zoveel mogelijk te wapenen tegen de 'moral hazards' waaraan de opdrachtgever hem kan blootstellen.

Informatie-asymmetrie en agency-kosten

Door de informatie-asymmetrie is de opdrachtgever niet in staat om te beoordelen of de geleverde bijdrage van de opdrachtnemer aan het produktieproces ex post het meest aangewezen resultaat is, danwel of de door de opdrachtnemer ex ante gekozen inzet van het produktieproces optimaal is. De beschrij-

ving van deze voorbeelden laat in het midden wat de uitkomst van de transactie zal zijn, dat wil zeggen wat de opdrachtgever en de opdrachtnemer precies zullen doen. Is de opdrachtgever overgeleverd aan de willekeur van de opdrachtnemer of heeft de opdrachtgever toch mogelijkheden om het gedrag van de opdrachtnemer te beïnvloeden? Doorgaans zal de opdrachtgever de contractregels zodanig proberen te kiezen dat de verschillende belangen evenwichtig op elkaar worden afgestemd. Daartoe heeft hij in beginsel de volgende instrumenten ter beschikking [2]:

- dwang (directe regulering); deze traditionele instrumentcategorie in het openbaar bestuur is in de hier beschreven situaties evenwel als regel niet het meest aangewezen instrument, omdat het te sanctioneren feit (het in het eigenbelang uitbaten van de informatie-asymmetrie) als regel niet te bewijzen is. Dit laatste inzicht heeft vergaande consequenties voor de instrumentatie van het beleid, de rechtsgronden van aanspraken en de rechtsaspecten van de beleidsuitvoering, waarop in hoofdstuk 2.3 en hoofdstuk 4.2.6 ingegaan is.
- financiële aansturing: prikkels in het contract, zodanig dat het eigenbelang van de opdrachtnemer beter strookt met dat van de opdrachtgever, of
- overleg en overreding: communicatie, extra informatie verzamelen, sociale regulering, bestuursafspraken, en dergelijke.

Een voorbeeld van het inbouwen van prikkels is het salaris-afhankelijk maken van het geproduceerde resultaat. Bij overleg en overreding valt te denken aan het gezamenlijk opbouwen van een traditie van interprofessionele toetsing in de gezondheidszorg, en aan convenanten in het milieubeleid. Voorbeelden van het genereren van informatie zijn het aanstellen van een toezichthouder, het gebruik maken van de informatie die een duurzame relatie oplevert, of het met elkaar vergelijken van verschillende (potentiële) opdrachtnemers in vergelijkbare situaties.

Een 'contract'-relatie heeft veelal voordelen boven een strikt hiërarchieke bevelsorde, met name bij voorzieningen die vragen om een situationele respons op basis van professionele expertise. Er zijn evenwel ook kosten aan verbonden. De efficiencyverliezen ten gevolge van het ontbreken van volledige informatie worden agency-kosten genoemd. Er zijn drie soorten agency-kosten: residual loss, monitoring costs en bonding costs.

Residual loss ontstaat wanneer de waarde van de onderneming daalt omdat eigendom en management gescheiden zijn, en de bedrijfsleiding - in deze optiek de opdrachtnemer - slechts gedeeltelijk de kosten van zijn gedrag draagt. Afhankelijk van zijn persoonskarakteristieken zal de manager / werknemer zich dan wellicht niet zo inzetten als betrof het zijn eigen zaak. Monitoring costs zijn de kosten die de opdrachtgever zich getroost om het gedrag van de opdrachtnemer te observeren. Bonding costs zijn kosten die de opdrachtgever (of de opdrachtnemer) maakt om de ander (de ondernemingsraad, de kapitaalverschaffers of de achterban) te overtuigen dat hij mede in hun belang werkt, en geen activiteiten zal ontplooien die schadelijk voor hen zijn. Het jaarlijkse personeelsfeestje van een bedrijf, een charismatische 'stijl van de leider', het bieden van carrièreperspectieven, het publiceren van een jaarverslag en sponsoring zijn vormen van bonding costs.

De drie onderscheiden kostencategorieën zijn deels substitueerbaar voor elkaar. Door bijvoorbeeld intensieve monitoring kan de opdrachtgever soms de genoemde verschijnselen van verborgen beslissingen en nadelige selectie terugdringen, en het handelen van de opdrachtnemer meer in overeenstemming brengen met de doelstelling van de opdrachtgever. Echter, in termen van transactiekosten is hier een grens aan gesteld; de kosten van monitoring bijvoorbeeld kunnen hoger zijn dan de baten die er in de vorm van terugdringing van genoemde verschijnselen uit voortvloeien.

[2] Zie voor de uitwerking van deze categorisering Ch.E. Lindblom, *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1977.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat de agency-benadering ontwikkeld is binnen de economische organisatietheorie, om de relaties in private ondernemingen te verhelderen, waarbinnen nut en offer van vraag en aanbod niet rechtstreeks met elkaar geconfronteerd worden, zoals op een markt. Als gevolg van de arbeidsdeling binnen bedrijven doet ook daar bureaucratisering zijn intrede, blijven de contracten 'onvolledig', en moet de opdrachtgever de tegenprestatie van de opdrachtnemer ten dele overlaten 'aan de beleefdheid van meneer' [3]. Een van de uitdagingen van dit rapport is om dit gedachtengoed ook binnen de publieke sector toe te passen. In hoofdstuk 2.3 is al geconstateerd dat in belangrijke zorgsectoren, als onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid, de overheid de uitvoering van het beleid noodzakelijkerwijs heeft gedelegeerd aan uitvoeringsorganisaties zoals scholen, universiteiten, ziekenhuizen, sociale verzekeringsfondsen, etc. De actualiteit van een en ander wordt verder versterkt door de discussie om de ministeries om te vormen tot kleine kerndepartementen met uitvoerende agencies [4]. Het daarbij achterliggende gedachtengoed van functionele decentralisatie, ambtelijk zelfbeheer, verzelfstandiging, contractmanagement, enzovoort, roept een complex van vragen op over de verdeling van bevoegdheden, de te stellen eisen van informatisering en rekenschap tussen en binnen publieke organisaties, het geheel van 'checks and balances' binnen en tussen een overheid, een intermediaire uitvoeringsstructuur en een cliëntèle die alle drie calculerend gedrag vertonen, en, tenslotte, de legitimering van en democratische controle op een dergelijk systeem.

In de analyse die is gevolgd in dit rapport, is gebleken dat het verschil uitmaakt of een bureaucratie functioneert vanuit een bedrijfseconomische of vanuit een politieke aansturing. De politieke dimensie levert een drietal belangrijke verschillen op [5]. Ten eerste zijn de doelstellingen van het sociaaleconomisch beleid ruimer dan die van het individuele of bedrijfseconomische handelen, en is de beïnvloeding daarvan veelal meer pluriform - het eerder gesignaleerde 'plural principals'-probleem. Ten tweede zijn financiële prikkels ('bonding costs', zoals stukloon, stock options en winstdelingsarrangementen) in de publieke sector vaak niet (goed) mogelijk om het 'residual loss' te verlagen/het 'constraint concern' te verhogen, zo de publieke moraal zich daar al niet tegen verzet. Dat verzet is ten dele verklaarbaar uit een derde verschil: de overheid handhaaft als regel een machtsmonopolie in het publieke domein, een situatie waarmee financiële prikkels voor ambtenaren zich slecht zouden verdragen, en die naar de heersende opvatting ingedamd zou moeten worden in administratief-rechtelijke uitvoeringsregels. Kortom, naar de heersende leer zijn prikkels in de publieke sector als regel mogelijk noch wenselijk.

Anderzijds moeten we juist hier niet vergeten, dat het denken over democratie en rechtsstaat hoop en feitelijkheid niet moet verwarren [6]: wanneer bureaucraten/uitvoerders in een monopoloïde situatie (bedrijfsverenigingen, medische specialisten) komen te staan tegenover hun politieke opdrachtgevers en tegenover hun cliënten, blijkt pas goed hoe groot de verschillen zijn tussen politicologische ideaaltypen en de harde werkelijkheid van het sociaaleconomisch beleid. Prikkels kunnen dan het leven en de leer in en om de publieke sector op tweeërlei wijze dichter tot elkaar brengen. Daarbinnen met het beschreven menu van interne *(verreken)prijzen* en additionele *informatie* ('costs') om het 'residual loss' te beperken. En extern door het *openbreken* van

[3] Leibenstein spreekt in dit verband van een 'loss of constraint concern', hiervoor een 'residual loss' genoemd. Vgl. H. Leibenstein, Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency', *The American Economic Review*, 1966, blz. 392-415.

[4] Vgl. bijvoorbeeld Commissie-Scheltema, *Steekhoudend ministerschap*, Den Haag, 1993, Rapportage van de secretarissen-generaal, *De organisatie en werkwijze van de rijksdienst*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1993, en Commissie-Wiegel, *Naar kerndepartementen; kiezen voor een hoogwaardige en flexible rijksdienst*, Den Haag, 1993.

[5] Vgl. Wolfson, *Publieke sector en economische orde*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1988, blz. 309.

[6] Lindblom, op. cit., blz. 131, waarschuwt in dit verband voor "democratic theory that confuses hope with fact".

het machtsmonopolie van publiekrechtelijke uitvoeringsorganen, bijvoorbeeld door de sociale verzekeringsmarkt, ook open te stellen voor particuliere verzekeraars, waardoor de opdrachtgever waardevolle, additionele informatie verkrijgt over de kosten van de uitvoering. In beide gevallen gaat het om méér dan een instrumentele oplossing alléén. Beide oplossingen vragen om een goed doordenken van de rechtsaspecten van beleidsuitvoering in de verzorgingsstaat.

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

1 Europese Unie*
2 Structuur van de Nederlandse economie*
3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4 Milieubeleid (1974)*
5 Bevolkingsgroei (1974)*
6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
8 Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
13 Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

17 Etnische minderheden (1979)*
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)*
20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
26 Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

35 Rechtshandhaving (1988)
36 Allochtonenbeleid (1989)
37 Van de stad en de rand (1990)
38 Een werkend perspectief;
Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
39 Technologie en overheid
40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
41 Milieubeleid;
Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
42 Grond voor keuzen;
Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

44 Duurzame risico's: een blijvend gegeven (1994)
45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)

Rapporten aan de Regering en publikaties in de reeks *'Voorstudies en achtergronden'* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via de Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, postbus 20014, 2500 EA Den Haag, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

'Voorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*

V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*

V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*

V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*

V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*

V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*

V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*

V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*

V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*

V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*

V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*

V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Produktie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*

V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*

V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*

V23 Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)*

V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*

V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:
Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*

V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*

V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*

V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*

V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*

V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*

V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*

V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*

V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*

V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*

V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*

V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*

M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*

M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*

M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*

M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*

M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*

M 7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*

M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*

M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*

M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*

M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*

M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieprodukties (1982)*

M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*

M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*

M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*

M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*

M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*

V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*

V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)

V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)

V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*

V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*

V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)

V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële produkten (1985)

V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)

V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)

V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)

V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)

V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)

V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*

V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)

V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)

V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)

V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)

V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)

V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)

V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investeringen en de financiële infrastructuur (1987)

V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)

V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)

V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van *een conferentie op 16-17 juni* 1988 (1988)

V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)

V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)

V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)

V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)

V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)

V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)

V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)

V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)

V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)

V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)

V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)

V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)

V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)

V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)

V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)

V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)

V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)

T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)

T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouwsector: een verkenning (1991)

T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)

T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

* Uitverkocht

T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)

T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)

Vijfde raadsperiode:

V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)

V83 W.G.M. Salet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)

V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)

Overige pubiklaties:

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)