

Het steeds weer vastlopen van de hervorming van de verzorgingsstaat

Het hervormingsmoeras

Nicolette van Gestel, Paul de Beer, Marc van der Meer

De sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid zijn in de afgelopen decennia aan een proces van permanente reorganisatie onderhevig geweest. Het boek *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat* probeert de vele hervormingen te verklaren en concludeert dat deze vaak voortkomen uit een negatieve keuze. Daarmee is toekomstige onvrede over een nieuwe structuur eigenlijk al ingebakken. Als gevolg daarvan is het hervormingsproces steeds meer vastgelopen in een moeras.

Met het besluit van het kabinet om de AOW-leeftijd naar 67 jaar te verhogen, wordt er opnieuw een belangrijke verandering doorgevoerd in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Het is de zoveelste ingrijpende verandering in ons sociale stelsel in de afgelopen dertig jaar. Zonder veel overdrijving zou je kunnen zeggen dat het terrein van de sociale zekerheid en van het arbeidsmarktbeleid onderhevig is aan een proces van permanente reorganisatie. Steeds is er weer sprake van een nieuw begin. Maar waarom waren al die reorganisaties eigenlijk nodig? Komt er ooit een eind aan de stroom van vernieuwingen? En wat hebben die hervormingen opgeleverd? Deze vragen vormden de leidraad bij het schrijven van het boek 'Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat'. De titel maakt al duidelijk dat wij concluderen dat er veel mis is in de wijze waarop de sociale zekerheid keer op keer wordt gereorganiseerd.

In het boek concentreren wij ons op veranderingen in de uitvoeringsorganisatie van en de verantwoordelijkheidsverdeling voor de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid sinds 1980. Dat waren toen twee strikt gescheiden beleidsvelden, met eigen organisaties, regels en waarden. Zeer beknopt kunnen de belangrijkste hervormingen in de laatste drie decennia als volgt worden gekenschetst. Op het gebied van de sociale verzekeringen was er in de jaren tachtig nog sprake van een bedrijfstakgewijze uitvoering van de werkloosheidswet (WW), de arbeidsongeschiktheidswet (WAO) en de Ziektewet (ZW). De vakbonden en de werkgeversorganisaties speelden daarin een hoofdrol in de besturen van de bedrijfsverenigingen. Na de parlementaire enquête naar de werknemersverzekeringen onder leiding van Flip Buurmeijer in 1993 en het aantreden van het eerste 'paarse' kabinet-Kok in 1994 worden plannen gemaakt om deze organisatiestructuur te vervangen door een

nieuw model waarin de markt een hoofdrol moest gaan spelen. De bedrijfsverenigingen werden in de jaren negentig van hun taak ontheven en de uitvoerders, zoals het GAK, Cadans en het Sociaal Fonds Bouwnijverheid, bereidden zich voor op concurrentie door holdings te vormen en allianties aan te gaan met particuliere verzekeraars en banken. Nog maar nauwelijks gewend aan dit pad van aanstaande privatisering koos het tweede kabinet-Kok eind jaren negentig onverwacht voor een geheel ander model, waarin de uitvoeringsorganisaties moesten fuseren tot een grote nieuwe overheidsinstelling: het UWV. In de jaren vanaf 2000 is het dan ook niet de markt, maar de overheid die de centrale rol opeist in de organisatie van de sociale zekerheid.

Bij de Arbeidsvoorziening was er niet minder turbulentie in de afgelopen decennia. Maar de aard en volgorde van de reorganisaties waren geheel andere. De startpositie in de jaren tachtig was dat de overheid als enige verantwoordelijk was voor het bestuur en de uitvoering van de arbeidsbureaus. De toenemende onvrede over het onvermogen om iets te doen aan de hoge werkloosheid in de jaren tachtig leidde uiteindelijk tot een nieuw, tripartiet model, waarin de organisaties van werkgevers en werknemers tezamen met de gemeenten de besturen van de arbeidsbureaus gingen vormen. Al snel nadat dit nieuwe model in praktijk was gebracht, bleek het echter op weinig steun te kunnen rekenen en laaiden oude conflicten over de doelgroepen, de financiering en hoe centraal of decentraal gestuurd moest worden, weer op. Als gevolg hiervan werd het tripartiete model binnen tien jaar alweer opgedoekt. In het kabinetsplan voor een nieuwe structuur voor 'werk en inkomen' uit 1999 (SUWI), werden de sociale partners weer buiten de deur gezet en werd gekozen voor een marktmodel. Voortaan moesten private re-integratiebureaus de werkzoekenden naar werk begeleiden in opdracht van het UWV, gemeenten of bedrijven. De publieke Centra voor Werk en Inkomen (CWI) behielden slechts een klein deel van de taken van de oude arbeidsbureaus, waardoor een belangrijk deel van de expertise over de samenwerking met bedrijven verloren ging.

Uiteindelijk groeiden in de jaren na 2000 de uitvoering van de werknemersverzekeringen en het publieke arbeidsmarktbeleid steeds meer naar elkaar toe, uitmondend in de fusie van UWV en CWI op 1 januari 2009.

Dit overzicht in vogelvlucht van de belangrijkste hervormingen sinds 1980 roept de vraag op wat de logica achter deze

hervormingen was. Misschien moeten we ons zelfs afvragen of er überhaupt wel een logica is.

Verklaringen Op basis van de wetenschappelijke literatuur over het openbaar bestuur en sociaal beleid kunnen er drie soorten verklaringen worden gegeven voor de geschetste veranderingen.

De eerste verklaring gaat uit van de kracht van ideeën. Verandering komt voort uit een overtuigend idee dat steeds meer mensen aanhangen als de beste oplossing om de problemen aan te pakken. Belangrijk is dat ideeën worden gesteund door machtige politieke coalities, die ze vervolgens in praktijk kunnen brengen.

Een tweede verklaring biedt de zogenoemde institutionele benadering, die ervan uitgaat dat verandering plaatsvindt binnen een geheel van bestaande instituties, dat zijn de waarden, regels en zienswijzen die diep verankerd zijn in een beleidsterrein. De meeste partijen varen er wel bij om de bestaande instituties te handhaven. Verandering is dan alleen mogelijk als er een brug wordt geslagen tussen oude en nieuwe waarden. De aanleiding daarvoor kan in externe politieke, sociale of economische factoren liggen (denk aan de opkomst van het neoliberalisme, de neergang van het kostwinnerfenomeen of de kredietcrisis), maar ook in interne spanningen in het maatschappelijk veld, bijvoorbeeld als gevolg van botsende logica's, zoals staatinterventie en direct toezicht enerzijds en marktwerking en beleidsvrijheid anderzijds.

De derde verklaring vloeit voort uit de chaosbenadering. Deze beziet de sociale zekerheid als een sector waarin de politieke ontwikkelingen, de discussies over beleidsplannen en de manifestatie van problemen zich min of meer gescheiden ontwikkelen. Zo af en toe bieden onvoorziene gebeurtenissen (denk aan een kabinetscrisis of snel oplopende werkloosheid) de kans om deze zaken bij elkaar te brengen en verandering te realiseren. De chaos van plotselinge gebeurtenissen biedt dan aan ondernemende figuren, zoals politici, leiders van sociale bewegingen of vooraanstaande industriëlen, de kans om een beslissing te forceren en verandering tot stand te brengen.

De kracht van ideeën De *ideeënbenadering* leert ons dat achter de vele, ogenschijnlijk vaak tegenstrijdige hervor-

mingen toch een (verstandig) basisidee ten grondslag ligt, namelijk de idee van 'activering'. De afgelopen decennia is de opvatting steeds dominanter geworden dat mensen die zonder werk zijn geraakt zo snel mogelijk weer actief moeten deelnemen aan de arbeidsmarkt. Dit basisidee van 'werk boven inkomen' heeft de laatste decennia steeds de hervormingen in de sociale zekerheid geïnspireerd. Dit betekent echter *niet* dat er ook overeenstemming was over de aard van de hervormingen die nodig waren om dit idee in praktijk te brengen. Integendeel, er was voortdurend onenigheid, die vaak juist lange tijd verandering in de weg stond. De meeste hervormingen in de sociale zekerheid komen dan ook niet tot stand doordat het beste idee de overhand krijgt, maar juist door overeenstemming over wat een meerderheid *niet* meer wil (het bestaande model) of welk plan men in ieder geval wil vermijden (alternatieven die nog erger zijn). Hervormingen komen daarmee in de eerste plaats voort uit negatieve keuzen in plaats van uit positieve. Zo kwamen de tripartiet bestuurde arbeidsbureaus in 1990 er niet omdat een meerderheid dit zo'n geweldig plan vond. Integendeel, de SER, de ambtenarij en het parlement hadden er grote aarzelingen over. Toch was er uiteindelijk een politieke meerderheid voor

deze hervorming om eindelijk afscheid te kunnen nemen van de bestaande arbeidsvoorzieningsstructuur met zijn slechte imago en om andere plannen, zoals een decentralisatie van de arbeidsbureaus naar gemeenten, te voorkomen. Hetzelfde principe van een negatieve keuze zien we tien jaar later bij de keuze van de nieuwe SUWI-structuur. UWV, de grootste naoorlogse fusieorganisatie in het openbaar bestuur waarbij de uitvoerders in de sociale verzekeringen werden samengevoegd in één overheidsorgaan, is er niet gekomen omdat regering, parlement, laat staan sociale partners en uitvoerders dit een superieur model vonden. Het model was zelfs nog helemaal niet in de politieke of maatschappelijke discussie aan de orde geweest toen het kabinet in november 1999 dit besluit naar buiten bracht. De voornaamste reden was dat het de gelegenheid bood om de privatiseringsoperatie in de sociale verzekeringen, die vijf jaar eerder was ingezet, te kunnen stoppen en definitief afscheid te nemen van de sociale partners in zowel de sociale verzekeringen als de arbeidsvoorziening. Ook hier was een negatieve keuze doorslaggevend. De ideeënbenadering, waarin de nadruk ligt op de kracht van een winnend idee dat alle harten wint, schiet daarom tekort om dit mechanisme van negatieve keuzen te begrijpen.

Foto: Istock



Taaie instituties

De *institutionele benadering* biedt hier voor wel een handvat, maar schiet toch ook tekort als verklaring. Terugkijkend op de stroom aan reorganisaties in de sociale zekerheid sinds 1980 kunnen we moeilijk beweren dat taaie instituties steeds de boventoon hebben gevoerd en alle verandering tegenhielden. De laatste twintig jaar is de uitvoering van de sociale zekerheid juist meerdere keren op haar kop gezet. Van de oorspronkelijke organisaties is eigenlijk niets over. Wie herinnert zich nog de SVr, het Tica en het Lisv? Een ander opvallend fenomeen is de steeds nauwere samenwerking tussen de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening, twee terreinen die tot halverwege de jaren negentig strikt gescheiden opereerden. De ondoordringbare muren zijn intussen afgebroken en in plaats hiervan staat samenwerking in de 'keten van werk en inkomen' nu bovenaan het lijstje van prioriteiten. Wat de achterliggende waarden en normen betreft, zien we echter dat de oude dilemma's nog levensgroot aanwezig zijn. Ook nu is de vraag actueel of de sociale zekerheid primair een sociale beschermingsfunctie heeft of juist dient ter ondersteuning van economische prioriteiten, zoals verlaging van het financieringsstekort en vergroting van de arbeidsparticipatie. Ook nu piekeren we over centrale versus regionale aansturing en over publieke versus private uitvoering. Zo bezien is er in de discussie niet echt vooruitgang geboekt. Sinds 1980 zien we steeds dezelfde tegenstellingen terugkomen. De institutionele benadering helpt deze hardnekkigheid van problemen begrijpen. Dit maakt duidelijk dat politici en beleidsmakers die willen voorkomen in een hervormingsmoeras vast te raken op dit diepere niveau overeenstemming moeten zien te bereiken over de precieze oplossing van sociale problemen die zich bij de uitvoering van de sociale zekerheid voordoen. Dit is echter tot op heden niet gebeurd.

Verandering uit chaos

De *chaosbenadering* wijst op het ongeplande en grillige karakter van de hervormingen, dat we pas kunnen begrijpen als we ook kijken naar de rol van personen die op cruciale momenten een doorbraak weten te forceren. Verandering draait niet alleen om grote ideeën en taaie instituties, maar ook om concrete personen die de loop van de hervormingsgeschiedenis soms sterk en voor velen onverwacht kunnen beïnvloeden. Dat gold bijvoorbeeld voor de minister van SZW, Klaas de Vries, die samen met de PvdA-Kamerleden Ad Melkert en Saskia Noorman-Den Uyl in het tweede kabinet-Kok een halt toeriep aan de privatise-

ringsplannen voor de sociale verzekeringen. Staatssecretaris Hans Hoogvorst en Kamerleden Henk Kamp en Marijke van Lente van de VVD waren bereid deze privatisering op te geven als ze daarmee definitief af kwamen van de bestuurlijke betrokkenheid van de sociale partners in de sociale zekerheid en de gelegenheid konden aangrijpen om de private markt voor re-integratie door te zetten. Deze politici wisten gebruik te maken van het min of meer chaotische verloop van de hervormingen, waarin vele plannen vol tegenstrijdige doelen en verwachtingen in gang waren gezet die in de praktijk hopeloos vastliepen. In de chaosbenadering is echter ook van belang of deze plotselinge doorbraken gesteund worden door de betrokkenen in het veld, zoals de professionals in de uitvoeringsorganisaties, personeelsmanagers bij bedrijven en de werkzoekenden zelf. De beslissingen over hervormingen in de sociale zekerheid worden echter nauwelijks geïnformeerd door de opvattingen en ervaringen van direct belanghebbenden. Het hervormingsdebat speelt zich grotendeels af in Den Haag. In dit debat domineert onverminderd de structuurdiscussie en veel minder de vraag 'wat werkt' voor welke problemen en in welke context.

Lessen

Wat kunnen we uit deze analyse van dertig jaar hervormingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid leren? Wij willen drie punten benadrukken.

- Als hervormingen vooral een negatieve keuze zijn – als men het er alleen over eens is dat men af wil van de bestaande praktijk, maar geen gezamenlijke visie deelt over de toekomst – dan liggen nieuwe ontevredenheid en een gebrek aan *commitment* op de loer zodra de reorganisatie is doorgevoerd. Besluitvorming vanuit een negatieve keuze leidt tot hervormingen die vanwege hun zwakke fundering steeds nieuwe veranderingen uitlokken, waarmee we steeds dieper in het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat raken. Daarom zou vooraf aan iedere reorganisatie nauwkeurig moeten worden nagegaan of de problemen wel opgelost (kunnen) worden met de nieuwe structuur. Niet zozeer de behoefte om af te rekenen met het oude model, maar een kritische analyse van de voor- en nadelen van alle alternatieven zou de basis moeten vormen voor een meer afgewogen politieke besluitvorming.
- Het tweede punt betreft de kwaliteit van de informatie die wordt gebruikt in de besluitvorming over hervormingen. Die is meestal te oppervlakkig, te eenzijdig kwantitatief en mist de inbreng van de werkvloer. Er bestaat vooral te

weinig inzicht in die uitvoering, in 'wat werkt', waar, wanneer en vooral waarom. Een belangrijke reden dat hervormingen steeds opnieuw zorgen voor ontevredenheid, is dat zij niet onderbouwd zijn met gedegen, kwalitatieve studies naar de uitvoeringspraktijk. Soms zijn dergelijke studies overigens wel beschikbaar, maar worden zij niet benut. Het is onthutsend dat we sinds 1980 de structuur en organisatie van de arbeidsvoorziening meermalen compleet hebben gewijzigd en nog steeds niet weten wat nu eigenlijk een succesvol re-integratietraject is of waarom bepaalde groepen op eigen kracht werk vinden en andere niet.

- Ten slotte is het – om uit het moeras van hervormingen te komen – nodig om niet alleen van bovenaf veranderingen op te leggen, maar zoveel mogelijk de belanghebbenden erbij te betrekken. Dan bedoelen we in het bijzonder de werkgevers, de werkzoekenden en de professionals in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. In plaats van hen steeds

weer te confronteren met een nieuwe structuurverandering uit de Haagse doos, zouden we het perspectief eens moeten omkeren en ons afvragen wat werkgevers en werkzoekenden eigenlijk willen en welke ideeën de professionals (publiek en privaat) hebben om de uitkeringen beter te organiseren, meer mensen aan het werk te helpen en werkloosheid en arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Meer systematische kennis hierover verzamelen en verspreiden, ruimte bieden om te experimenteren met nieuwe instrumenten en daarna de bestaande praktijken verbeteren, zullen meer bijdragen aan het oplossen van de problemen dan het volgende hoofdstuk in het hervormingsmoeras te schrijven. ■

Nicolette van Gestel, Paul de Beer en Marc van der Meer zijn auteurs van *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009. ISBN 9789089641533.

Alsof ik niet zou kunnen leren!

Zij wil meedoen in de maatschappij

Maak het mogelijk met uw bijdrage op ING bankrekening 11 22 22 2

www.fondsverstandelijkgehandicapten.nl

FONDS verstandelijk gehandicapten
maakt al 50 jaar meedoen mogelijk.

CBF

Gericht geschoold

Sinds 1 januari 2010 is Ingeborg Lunenburg gestart met haar eigen bedrijf. Zij ontwikkelt en verzorgt scholing op het gebied van: Wet maatschappelijke ondersteuning, Wet werk en bijstand en Wet investeren in jongeren. Het scholingsaanbod voor het voorjaar 2010:

Cursus *Het resultaat is compensatie* (1 dag)
2 maart, 9 maart of 13 april 2010

Cursus *Advisering: vraagstelling, onderzoek en jurisprudentie* (1 dag)
8 juni of 15 juni 2010

Cursus *Inkomensondersteuning en armoedebestrijding eisen participatie* (2 dagen)
4 maart + 16 maart of 22 juni + 29 juni 2010

Zie voor een aanvullend juridisch scholingsaanbod (Wmo, WWB en WIJ) maar ook andere dienstverlening: www.schulink.nl

Ingeborg
Lunenburg
opleiding + advies

Voerendaalstraat 22, 6845 LC Arnhem 06-23 710 738
ingeborglunenburg@upcmail.nl www.ingeborglunenburg.nl