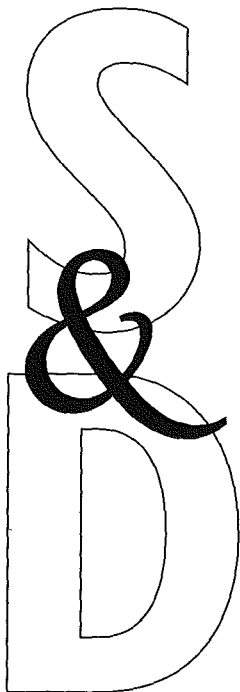


B O E K E N



Centra voor Werk en Inkomen: *Mission Impossible!*

Peter van Leeuwen bespreekt:

Coen Teulings, Romke van der Veen en Willem Trommel, *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. Den Haag: Vuga, 1997.

De nieuwe bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, minister de Vries en staatssecretaris Hoogervorst, zijn bij hun aantreden onmiddellijk geconfronteerd met een belangrijke missie: het realiseren van Melkerts ambitieuze 'één-loket-gedachte'. In het hele land moeten Centra voor Werk en Inkomen (cwi's) verrijzen. Verschillende instanties als Arbeidsbureaus, uitvoeringsinstanties en keuringsartsen zouden in het cwi samen moeten werken. Staatssecretaris Hoogervorst meent zijn volle ambtstermijn nodig te hebben om dit te realiseren. Volgens de auteurs van het boek *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, is de missie van minister De Vries en staatssecretaris Hoogervorst echter een *mission impossible*. Teulings, Van der Veen en Trommel wijten dit aan de fundamenteel onoplosbare dilemma's van de sociale zekerheid. Men wordt namelijk gedwongen een keuze te maken tussen twee trajecten, die beide grote bezwaren opleveren. Het samenvoegen van instanties levert problemen op omdat de uitvoeringspraktijk van de sociale verzekeringen nogal verschilt met die van de sociale voorzieningen.

De informatie waarop de sociale dienst moet vertrouwen is minder makkelijk te objectiveren dan de informatie waarop een bedrijfsvereniging zich baseert. Dit verschil in objectiveerbaarheid is de voornaamste bestaansreden voor de Bijstandswet. De Bijstandswet is een flexibel instrument met als doel een sociaal vangnet voor burgers te garanderen met de nadruk op doelmatigheid. De sociale verzekeringen hebben tot doel sociale zekerheid te garanderen voor burgers, met de nadruk op rechtmatigheid. Wie niet meer gebruik kan maken van een van de sociale verzekeringen wordt doorverwezen naar het sociaal vangnet. Deze twee verschillende benaderingswijzen van cliënten kunnen niet eenvoudig worden samengevoegd. Zo wijzen de auteurs erop dat elk van beide typen altijd zijn eigen organisatiecultuur zal behouden (p. 309).

Hoewel het een omvangrijk boek is (335 bladzijden) beheersen de auteurs het ambacht. *Dilemma's van sociale zekerheid* is goed gestructureerd, overzichtelijk maar beslist geen lichte kost. Het is een verhaal voor *insiders*, met veel jargon en voor *outsiders* wellicht een tikkeltje saai. Men vindt er weinig frivoliteiten maar voor de liefhebber heeft het boek veel te bieden. Het eerste deel bevat een beschrijving van de herzieningen die in het stelsel van sociale zekerheid hebben plaatsgevonden en de gevolgen ten aanzien van de sociale garantie voor een bestaansminimum. Het tweede gedeelte beschrijft de wisselwerking tussen het stelsel van sociale zekerheid en haar omgeving. Het betreft een sociologische- en economische

B O E K E N

analyse van huishoudens-, vermogens- en inkomensvorming, de werking van de arbeidsmarkt en de wisselwerking met het stelsel van sociale zekerheid. Tenslotte stelt het derde gedeelte uitvoerings- en organisatievraagstukken ter discussie. Hierin komen onderwerpen aan de orde als beheersbaarheid, toezicht en privatisering.

De studie is interdisciplinair van opzet. Zowel juridische, economische als bestuurssociologische kennis is erin gebundeld. De meerwaarde van deze aanpak is dat het vraagstuk van sociale zekerheid op verschillende analyse-niveaus en vanuit diverse wetenschappelijke paradigma's is belicht. Deze studie is daarmee verplichte kost voor onderzoekers, wetenschappers, bestuurders en politici die werken op het terrein van de sociale zekerheid. De stelselherziening hiervan in 1987 vormde de aanleiding voor *Dilemma's van sociale zekerheid* dat de afsluiting vormt van het zogeheten 'Project Evaluatie Stelselherziening' (PES), dat op verzoek van de Tweede Kamer is verricht.

Drie dilemma's

De tijd is inmiddels alweer rijp voor een identiek project omdat de recente veranderingen in wet- en regelgeving op het terrein van sociale zekerheid aan een kritische evaluatie toe zijn. Wat *Dilemma's van sociale zekerheid* overigens doet uitstijgen boven doorsnee evaluatierapporten is dat hierin aandacht wordt gevraagd voor de structurele problemen die gepaard gaan met het organiseren van een stelsel van sociale zekerheid. Het boek spreekt daarom

van dilemma's en die zijn fundamenteel onoplosbaar.

Er worden drie dilemma's uitgewerkt: doelmatigheid versus rechtvaardigheid, responsiviteit versus rechtsgelijkheid en tenslotte solidariteit versus keuzevrijheid. Ter illustratie van het eerste dilemma noemen de auteurs problemen die zijn verbonden aan inkomenshervdeling en de neiging van mensen om voor een dubbeltje op de eerste rang te willen zitten. Naarmate een samenleving bijvoorbeeld meer gewicht toekent aan rechtvaardigheid door bijvoorbeeld een gelijkere inkomenshervdeling, kan dat aanleiding geven tot ondoelmatig gedrag. Dit gedrag bestaat eruit de betalingen aan het systeem te minimaliseren en aanspraken op de collectieve middelen te maximaliseren. Hoewel er een groot maatschappelijk draagvlak kan zijn voor inkomensverdeling, wil men graag op individueel niveau de rekening doorschuiven naar de buurman. Omgekeerd kan een grote doelmatigheid weer ten koste gaan van een rechtvaardige inkomensverdeling.

Het tweede dilemma betreft responsiviteit versus rechtsgelijkheid. Rechtvaardigheid werkt responsiviteit in de hand. Naarmate uitkeringen nauwkeuriger worden afgestemd (responsiever zijn) op de werkelijke behoefte van de cliënt, zal de uitvoerende ambtenaar meer vrijheid moeten bezitten om algemene wet- en regelgeving te kunnen afstemmen op het individuele geval (discretionaire ruimte). Deze toename van de responsiviteit kan ten koste gaan van de rechtsgelijkheid en de controleerbaarheid. En andersom

kan volledige controleerbaarheid en rechtsgelijkheid het systeem doen verstarren waardoor burgers tussen de wal en het schip vallen (nee, voor uw situatie is geen regeling getroffen, dus ik kan niks voor u doen).

Het derde dilemma betreft, tot slot, solidariteit versus keuzevrijheid. Wordt een regeling geconstrueerd vanuit de solidariteitsgedachte, dan betekent dat bijvoorbeeld bij het verzekeren van risico's zoals ziekte of werkloosheid dat een ieder verplicht een bijdrage betaalt, waarbij hoge risico's lage risico's compenseren. Dit gaat ten koste van de keuzevrijheid, omdat regelingen niet kunnen worden afgestemd op individuele wensen. Bij een volledige keuzevrijheid, kunnen bepaalde risico's moeilijk verzekeraar zijn, omdat grote risico's de kostprijs van de verzekering negatief beïnvloeden, waardoor de verzekeraar zichzelf uit de markt drukt.

Het boek maakt duidelijk dat als een samenleving meer gewicht toekent aan de ene kant van de pool, men ongetwijfeld wordt geconfronteerd met de nadelen van de andere pool. Een stelsel van sociale zekerheid heeft volgens de auteurs daarom altijd een onvermijdelijk compromiskarakter. *Dilemma's van sociale zekerheid* laat goed zien met welke vraagstukken bestuurders, onderzoekers en politici worstelen in het veld van de sociale zekerheid. Hoewel het debat over sociale zekerheid vaak doorspekt is met normatieve oordelen zijn deze jammer genoeg slechts sporadisch terug te vinden in het boek.

Het leuke van *Dilemma's van*

B O E K E N

sociale zekerheid is dat het naar goed wetenschappelijk gebruik zowel een aantal beleidsmythen doorprijkt als in sommige gevallen ook enigszins ivoren-toren-achtige conclusies trekt. Een voorbeeld van het doorprikken van beleidsmythen betreft de kritische analyse van de zogeheten 'flexibilisering van de arbeid'. 'Vaak wordt een rechtstreeks verband gelegd tussen flexibilisering en de toename van deeltijdarbeid. Daar is feitelijk geen aanleiding voor. Zeker wanneer de groei van deeltijdarbeid vooral het gevolg is van aanbodfactoren, valt niet goed in te zien waarom deze groei als een uiting van toegenomen flexibiliteit moet worden gezien. A priori is een deeltijdbaan niet meer of minder flexibel dan een vaste baan.' (p. 187) Er is geen sprake van een toenemende flexibilisering, en ook in de komende jaren verwachten de auteurs geen toename van de flexibiliteit. De toename van de flexibele arbeid zoals deeltijd aanstellingen, oproeparbeid, seizoensarbeid en uitzendarbeid is in de tweede helft van de jaren tachtig gestabiliseerd.

Minder ontslagbescherming goed voor flexibilisering?

Een gangbare aanname in het beleid is dat een geringere ontslagbescherming leidt tot flexibilisering van de arbeid. Volgens de auteurs bestaat voor deze aanname geen wetenschappelijk bewijs. In een internationale vergelijking tussen Nederland en de Verenigde Staten blijkt bijvoorbeeld dat de verwachte aanstellingsduur van werknemers en de hoeveelheid flexibele arbeid nauwelijks verschilt, terwijl in de Verenigde Sta-

ten een veel geringere ontslagbescherming bestaat. De aantasting van de ontslagbescherming betekent alleen maar dat werknemers in economisch slechtere tijden eerder de rekening gepresenteerd krijgen, terwijl het verminderen van de ontslagbescherming geen directe voordelen voor de flexibilisering van de arbeidsverhoudingen oplevert.

Een andere interessante conclusie is dat afbraak van het stelsel van publieke sociale zekerheid en stimulering van privatisering tot gevolg heeft dat individuen voor bestaanszekerheid zijn aangewezen op de 'relatiemarkt'. 'Wanneer door verdergaande privatisering daadwerkelijk in de richting van een *corporate welfare state* wordt gekoerst, zullen de *kwaliteitsregelingen* in de sociale zekerheid zich steeds meer toespitsen op werknemers met een goede, vaste positie op de arbeidsmarkt' (p. 113). Volgens de auteurs nemen bij ongewijzigd beleid de kansen op de arbeidsmarkt af voor personen met chronische ziekten, gezondheidsrisico's of een arbeidsongeschiktheidsverleden, laag opgeleiden, ouderen en ongehuwde moeders. Waar de samenleving bovendien verlangt dat zij voor hun bestaansonderhoud sterker een beroep doen op de naaste omgeving, kunnen de alleenstaanden onder hen dus slechts hopen op meer geluk op de relatiemarkt.

De twee conclusies die uit het boek zijn gelicht lijken met elkaar in tegenspraak. Enerzijds beweren de auteurs dat het wel meevalt met de flexibilisering, anderzijds wordt er een ontwrichtende werking aan toegedicht. De schijnbare tegenspraak is het gevolg van het

niveau waarop de verschillende auteurs hun analyses uitvoeren. De eerste conclusie is gebaseerd op een macro-economische analyse van de arbeidsverhoudingen. De tweede conclusie volgt uit een analyse van de effecten van de ontwikkeling op het niveau van huishoudens. Dus hoewel macro-economisch geen toename van de flexibilisering van de arbeid is waar te nemen, kan ze voor individuele werknemers verregaande consequenties hebben. In het boek worden de verbanden tussen deze verschillende typen conclusies niet altijd scherp verwoord.

Loonverschillen en werkgelegenheid

Een voorbeeld van ivoren-torenachtige conclusies vindt de lezer op pagina 178. Hier wordt, terugkijkend op de ontwikkelingen in de jaren tachtig, gesuggereerd dat het probleem van de werkloosheid onder laaggeschoolden in verband kan worden gebracht met het streven naar een rechtvaardige inkomensverdeling. Had de regering destijds gekozen voor een oprekking van de loonverschillen, dan had de omvang van de groep laag geschoolden nu ongeveer 350.000 arbeidsjaren minder geweest. Deze laatste conclusie is tamelijk theoretisch van aard en is natuurlijk nooit echt hard te maken. Alsof de werkgelegenheid van laaggeschoolden alleen het gevolg is van inkomensnivellering en niet van achterstanden in onderwijskwalificaties en psychische, sociale en medische problemen. Juist deze factoren bepalen de middelbaarheid van werklozen.¹

De conclusie, louter op basis van een economische analyse, dat de werkloosheid 350.000 man-

B O E K E N

jaren minder zou zijn lijkt te simpel. Ze verraaft mogelijk de wetenschappelijke achtergrond van de auteur die waarschijnlijk dit hoofdstuk voor zijn rekening heeft genomen. In de slotconclusie (p. 303) nemen de auteurs ook iets van de bewering terug. Nederland kent in vergelijking tot andere Europese landen een geringe loonontwikkeling sinds het begin van de jaren tachtig. Dit heeft geleid tot een groei die vergelijkbaar is met die van de Verenigde Staten en dus hoger dan de rest van Europa.

Een nadeel is dat *Dilemma's van sociale zekerheid* niet aanzet tot vrijdenkerij. Door de descriptieve en

verklarende aanpak geeft het boek weliswaar gefundeerd aan hoe iets werkt en waarom aan nieuwe initiatieven zoals cwi's, privatisering of een basisinkomen bezwaren kleven, maar neigt door de verklarende en beschrijvende benaderingswijze tot een zeker conservatisme. De slotzinnen illustreren dit: 'Incrementele aanpassing is kenmerkend voor de herzieningen van het stelsel van sociale zekerheid die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Het voorafgaande is bedoeld als empirische verklaring van dit feit en illustreert tegelijkertijd dat een dergelijke strategie van aanpassing ook goed te verdedigen is.' (p. 312)

Het formuleren van creatieve en innovatieve oplossingen wordt hiermee een taak van ambtenaren, managers en de politiek. Kortom: een veilige positie. *Dilemma's van sociale zekerheid* blijft overigens een ambachtelijke en interessante studie die smaakt naar meer.

PETER VAN LEEUWEN
promoveert dit jaar op een evaluatieonderzoek van een project sociale vernieuwing in de wijken Bouwlust en Vrederust in de gemeente Den Haag

1 M. Oudshoorn en J. Vos, *Den Haag schrijft niemand af. De bemiddelbaarheid van het cliëntenbestand*. Den Haag: Dszw, 1994.