

TRAGIEK VAN DE UITVOERING: MANAGEMENT VAN DILEMMA'S

Roel J. in 't Veld

Inleiding

Sociale zekerheid geldt als een van de grote verworvenheden van de moderne samenleving. Gedurende de decennia na de Tweede Wereldoorlog zijn overal in Europa van overheidswege zeer omvangrijke arrangementen opgetuigd. In Nederland wel zeer uitbundig. Veel politieke emotie werd in het stelsel van sociale zekerheid geïnvesteerd. Statelijke solidariteit heeft de transactiekosten van altruïsme beheersbaar gemaakt, maar ook allerlei onbedoelde effecten teweeggebracht.

Gedurende de jaren '80 traden negatieve onbedoelde effecten voor het voetlicht. Het volume uitkeringsgerechtigden zorgde een aantal malen in de recente geschiedenis voor grote politieke en zelfs maatschappelijke onrust. In de jaren '90 was het crisisbewustzijn zo sterk geworden, dat ruimte voor krachtige interventies ontstond. En nog zijn de problemen niet de wereld uit. De privatisering van de ziektewet, de recente herijking van de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de bijna onbeperkte werkgeversaansprakelijkheid leveren naar de opvatting van sommigen even zovele stenen des aanstoots op. Dat geldt dan vooral de doeltreffendheid of de rechtvaardigheid van de formele arrangementen.

In ons stelsel van werknemersverzekeringen betreffende ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, die door de staat zijn gecomponeerd en algemeen bindend zijn verklaard, treedt echter de vraag naar optimale uitvoering daarnaast steeds nadrukkelijker op de voorgrond. Daarbij verschuift regelmatig de inhoud van wat optimaal heet.

Ten aanzien van de inhoud van de verzekeringen weet men wel dat een zogenaamde vrije markt maatschappelijk suboptimale resultaten zou voortbrengen. Verzekeraars zouden zich binnen een marktachtig arrangement aan parasitair gedrag schuldig maken hetgeen de toegankelijkheid zou belemmeren op een wijze die strijdig is met onze criteria voor verdelende rechtvaardigheid. Over de noodzaak van arrangementen in de vorm van een algemeen bindende publiekrechtelijke regeling bestaat dus overeenstemming. Overwegingen omtrent verdelende rechtvaardigheid bepalen de inhoud van het arrangement. Ook daarover bestaat hier te lande relatieve consensus. Die overeenstemming ontbreekt echter in het debat over de gewenste wijze van uitvoering en op het punt van toedeling van resterende aansprakelijkheid, zoals de oneindige werkgeversaansprakelijkheid.

Sociale zekerheid en de economische omgeving

Uitvoering omvat allereerst maar wellicht niet uitsluitend het op correcte wijze afhandelen van het betalingsverkeer rond aanspraken, innen van premies en uitbetalen van uitkeringen, en het daarbij op neutrale en professionele wijze beoordelen van claims. Daarbij gaat het om het bereiken van voldoende doelmatigheid in de bedrijfsvoering.

Men kan de problematiek van effectiviteit en doelmatigheid van een stelsel van sociale zekerheid in de voorafgaande termen beschrijven, maar recent is hiernaast een ander type betoog in zwang geraakt. Daarin is de interactie tussen het stelsel van sociale zekerheid enerzijds en de bredere wereld van arbeid en economie anderzijds centraal komen te staan. Niet langer zijn systeeminterne maatstaven aan de orde, maar vooral maatstaven ten aanzien van de relatie tussen sociale zekerheid en de economische ontwikkeling. De effectiviteit van een arrangement in de sociale zekerheid wordt nu vooral beoordeeld aan systeemexterne maatstaven: aan de gevolgen die elders, buiten de relaties tussen uitkeringsgerechtigden en omringende actoren, ontstaan.

Ziekte en arbeidsongeschiktheid zijn in deze zienswijze niet langer te beschouwen als natuurverschijnselen maar als fenomenen die door gerichte preventieve en curatieve acties sterk kunnen worden beïnvloed. In de vormgeving van het arrangement binnen de sociale zekerheid moet de incentive-structuur van de betrokken actoren zo worden gericht dat een optimaal resultaat ontstaat. De belangrijke vragen rond de uitvoering betreffen dan enerzijds het borgen van voldoende kwaliteit van de claimbeoordeling en anderzijds het op optimale wijze beïnvloeden van de uitkeringsuitgaven door de uitkeringsinstantie.

Het minimaliseren van het apparaatsbudget is de goede uitdrukking van het streven naar interne doelmatigheid van de uitvoering. Dit budget is dikwijls slechts een klein percentage van de uitkeringsuitgaven. Traditioneel werd aangenomen dat deze laatste niet door de uitkeringsinstantie kon worden beïnvloed. Juiste uitvoering zou leiden tot objectiveerbare, niet van het gedrag van de uitkeringsinstantie afhankelijke resultaten.

Recent heeft echter de gedachte ingang gevonden dat een aantal actoren onder wie de uitkeringsinstantie handelingen zou kunnen verrichten die de noodzakelijke omvang van de uitkeringsuitgaven verminderen. Preventie en reïntegratie zijn hier sleuteltermen.

Het is dus mogelijk en wenselijk dat de uitvoerende instantie tevens beschikt over bevoegdheden en middelen om de toekomstige uitkeringsuitgaven te minimaliseren.

Inmiddels beseft iedereen dat het arbeidsongeschiktheidsrisico geen uitkomst van het lot is, maar door weloverwogen preventieve en curatieve acties kan worden beïnvloed. De vraag is of men de uitvoeringsinstantie een rol wil toekennen in het mede beramen en uitvoeren van dergelijke acties.

Andere actoren en deelbelangen

Op het eerste gezicht bestaan er tal van andere actoren met duidelijk gearticuleerde belangen bij dergelijke acties, zodat men zich kan afvragen waarom het nodig zou zijn de uitkeringsinstantie hierbij te betrekken. De werkgever heeft een eminent belang om ziekte en arbeidsongeschiktheid te voorkomen; de ziekteverzuimverzekeraar en de ziektekostenverzekeraar hebben eveneens relatief grote belangen, evenals de bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidsverzekeraar. Ook de pensioenverzekeraar heeft een aanzienlijk belang, indien en voor zover de verplichting tot premiebetaling vervalt of vermindert in het geval van arbeidsongeschiktheid.

Het valt te verwachten dat die actoren hun belangen zullen trachten te poolen in gezamenlijke acties. De partij die de uitkeringsuitgaven van de uitvoeringsinstantie bekostigt heeft uiteraard eveneens een aanzienlijk belang. Maar deze 'partij' is mogelijkerwijze over veel verschillende actoren uitgesplitst, van wie ieder afzonderlijk slechts een diffuus belang ervaart.

Indien het bestuur van deze partij belang heeft bij de optimalisering van uitkeringsuitgaven zal men zoeken naar uitdrukking van dit belang. In de boezem van de uitkeringsinstantie kan echter tevens sprake zijn van andere, zelfs tegenstrijdige belangen.

Ten eerste is het mogelijk dat de uitkeringsinstantie de uitkeringsuitgaven moeiteloos kan afwentelen op de premiebetalers.

Ten tweede is het mogelijk dat het bestuur van de uitkeringsinstantie baat vindt bij hoge uitkeringsuitgaven.¹

De roemruchtste casus is hier de volgende: stel dat sociale partners de uitkeringsinstantie bekostigen en besturen. Een werkgeversorganisatie kan belang hebben bij de WAO-toetreding van oudere werknemers. Dit belang correspondeert met dat van de werknemersorganisatie, indien alternatieve opties voor diezelfde werknemers minder aantrekkelijk zijn. Deze groepsbelangen kunnen domineren als de uitkeringsinstantie niet een duidelijke eigen doelstelling heeft, bijvoorbeeld ten aanzien van de optimalisering van uitkeringsuitgaven.

Het is dan dus maar de vraag of de partij die bekostigt en/of bestuurt, de uitvoeringsinstantie een bewuste behartiging van het algemene belang toevertrouwt. Vele decennia heeft de staat zich immers anders gedragen, namelijk als een bekostiger die zich niet bezighield met beïnvloeding van het handelen van uitkeringsinstanties. Later werd bekend dat de bestuurders anders handelden dan de staat veronderstelde.

Dankzij parlementair en ander onderzoek domineert tegenwoordig de beleidsopvatting dat het belang van de Nederlandse samenleving ten aanzien van optimalisering van uitkeringsuitgaven niet mag worden toevertrouwd aan actoren met deelbelangen die van het algemeen belang afwijken.

Het beginsel van scheiding van beleid en uitvoering is ook in deze sector toegepast.

Preventie en reïntegratie als 'collectief goed'

Recent is nagedacht over de nadere vormgeving van de uitvoering van de werknemersverzekeringen in het licht van de bestaande dominante beleidsopvatting, waarin preventie en reïntegratie een belangrijke plaats innemen. Daarbij spelen de volgende punten een rol:

- de uitvoeringsconfiguratie dient aan te zetten tot optimalisatie van preventie en reïntegratie;
- de claimbeoordeling moet zo goed mogelijk zijn;
- de configuratie moet maximaal prikkelen tot verhoging van de doelmatigheid van de uitvoering.

Met de optimalisatie van preventie en reïntegratie zijn grote bedragen gemoeid. De WAO-toetreding van een gemiddelde ambtenaar bijvoorbeeld, kost tot aan zijn pensioen ongeveer f 725.000,-. Als deze kosten door bepaalde preventieve acties kunnen worden vermeden levert dat behalve de werknemer, vooral de werkgever, de ziekteverzuimverzekeraar, de pensioenverzekeraar en de uitkeringsinstantie een voordeel op. Gezien de grote omvang van de baten

¹ Wij gaan hier niet in op de uit de bestuurskundige literatuur bekende stelling dat "ambtelijke" leiders hun prestige vooral ontleen aan de maat van hun budget en dus streven naar budgetmaximalisatie; niet omdat deze stelling onjuist zou zijn, maar omdat zij op dit terrein naar onze waarneming niet erg veel actualiteitswaarde heeft; in het bestaande spanningsveld overheersen de prikkels in de richting van doelmatigheidsverhoging, met name vanuit Lisv).

lijkt het voor de hand te liggen dat die preventieve activiteiten inderdaad zullen worden ondernomen. Tevoren is echter onzeker of de preventieve acties het bedoelde effect zullen hebben. De bereidheid van afzonderlijke actoren om in preventie te investeren zal geringer zijn naarmate de kans op (blijvend) succes lager wordt geschat. De investeringsbereidheid van sommige actoren neemt verder af als men verwacht dat de baten van succesrijke actie zullen toevloeien aan anderen dan de investerende actoren, bijvoorbeeld als gevolg van verloop. Gezien de hoge kosten van intensieve preventieve acties lijkt het dus van groot belang dat alle investerende actoren samenwerken. Op dit punt worden de actoren echter geconfronteerd met de klassieke figuur van het gevangenendilemma: sommige zullen trachten zich te onttrekken aan de financiering van de preventieve actie omdat zij meedelen in de eventuele baten ongeacht hun financiële bijdrage. Met name preventieve, maar ook reïntegrerende activiteiten hebben dus het karakter van een “collectief goed” in economische zin. Dat betekent dat een specifiek arrangement nodig is om alle belanghebbende actoren ertoe te brengen hun aandeel in de financiering ook daadwerkelijk te leveren.

Regie

Het is niet waarschijnlijk dat de overige actoren, zonder participatie van de uitkeringsinstantie, door pooling van belangen voldoende middelen kunnen mobiliseren voor een optimaal preventie- en reïntegratiearrangement. De voorafgaande analyse toont immers aan dat er een regie van het arrangement noodzakelijk is om parasitair gedrag te verhinderen. Wie is geschikt om de rol van regisseur te vervullen? Is redelijkerwijze te veronderstellen dat anderen dan de uitkeringsinstantie die rol op zich zullen nemen? In elk geval lijkt het noodzakelijk dat de uitkeringsinstantie een actieve regisserende rol kan spelen in het samenbrengen van de actoren op het stuk van preventie en reïntegratie. De voornaamste component van systeemexterne doelmatigheid is vooral daarmee verbonden.

Claimbeoordeling

Ten aanzien van de claimbeoordeling is in de lopende politieke discussie vooral het al dan niet publieke karakter van de omgeving van de claimbeoordeling een splijtzwam gebleken. De voorstanders van een publieke omgeving zijn kennelijk van oordeel dat een commerciële, althans een niet-publieke, omgeving een aantasting van de integriteit van de beoordeling zou kunnen opleveren, terwijl in een publieke omgeving de neutraliteit van de beoordeling beter zou zijn gewaarborgd. De vraag hoe dan te oordelen over de professionele integriteit van advocaten, medische specialisten, accountants en consultants blijft gemeenlijk door de voorstanders van publieke claimbeoordeling onbeantwoord. Naar ons oordeel is de vraag vooral hoe de professionele kwaliteit van de claimbeoordeling het best is te optimaliseren. Daarbij gelden enerzijds motieven met betrekking tot de wenselijkheid van de afwezigheid van perverterende prikkels, maar anderzijds ook argumenten betreffende dynamische prikkels ter optimalisering van de professionalisering van de betrokken experts. Het is niet plausibel dat professionalisering beter gedijt in een publieke dan in een private omgeving. Ook is onduidelijk waarom in een publieke omgeving druk op de professionele claimbeoordelaar per definitie afwezig zou blijven, terwijl die in de private sfeer wel waarschijnlijk zou zijn. Ook een publieke superieur van de beoordelaar zou toch immers kunnen streven naar beperking van uitkeringsuitgaven en daarmee aandrang op strenge oordeelsvorming kunnen uitoefenen? Men behoeft maar even stil te staan bij de sterk gewijzigde toepassingspraktijk van de

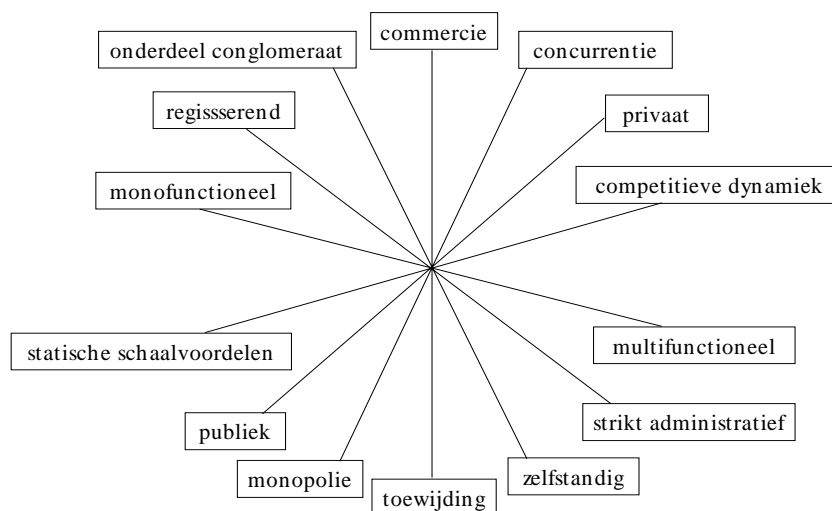
bijstandswet om daarvoor bewijzen te verzamelen. Het lijkt een verstandige observatie, dat op dit terrein politieke sentimenten het winnen van koele analyse.

Markt of bureaucratie

Ten aanzien van het streven naar maximale prikkels voor optimale doelmatigheid is een ander debat aan de gang, al evenzeer klassiek van aard. Sommigen zijn van oordeel, dat alleen een competitief bestel van uitkeringsinstanties op langere termijn doelmatig zal blijken te zijn. Die competitie heeft dan betrekking op kwaliteit en kosten van de klassieke uitvoering, maar ook op de te leveren prestaties bij (de regie van) preventie en reïntegratie. Klanten mogen kiezen bij welke uitvoeringsinstantie zij terecht willen. Die klanten kunnen individuele werkgevers zijn, maar ook CAO-partners. Anderen menen dat de cultuur van toewijding aan het algemeen belang, die dienaren van het publieke domein eigen is, een nog belangrijker waarborg dan concurrentie oplevert voor maximale doelmatigheid op langere termijn. Ook hier betreft het vooral *basic beliefs*, die de politieke en bestuurlijke keuzen voeden. Degenen die op toewijding vertrouwen, schenken veel aandacht aan de schaalvoordelen die een uitkeringsinstantie in de vorm van een publiek monopolie zou kunnen behalen.

Nogal wat deelnemers aan het debat lijken de overtuiging te delen dat de voordelen van competitie verflauwen of zelfs verdwijnen, indien de concurrerende organisaties niet primair op winst gericht zijn. De concurrentie tussen publieke organisaties zou slechts weinig kunnen voorstellen. De idee dat professionele organisaties ook zeer wel kunnen concurreren op reputatie, en dat deze concurrentiestrijd even fel zou kunnen zijn als die om financieel gewin, lijkt slechts op weinig aanhang te kunnen rekenen.

Schema 1



Multidimensi

onele keuzen

Uiteraard worden de verschillende dimensies van de problematiek in allerlei redeneringen dooreen gemengd. Er ontstaan zo clusters van totaalbetogen die uit standpunten op de verschillende dimensies zijn opgebouwd. Op wetenschappelijk niveau bestaat er geen gelijk

of ongelijk. Veeleer is er sprake van dilemma's. Iedere keuze daarin is min of meer tragisch, omdat onbedoelde effecten onvermijdelijk zijn. De wijze beslisser zal niet uit zijn op een extreme optimale oplossing, maar op een keuze waarin sprake is van een zekere harmonie, waarin een benadering is gevonden van het onverzoenlijke verzoenen.

In Schema 1 zijn die dilemma's afgebeeld in zogenaamde spanningsbogen. Iedere spanningsboog correspondeert met een relevante dimensie. Het is niet nodig per dimensie een extreem te kiezen. Ook een tussenpositie in de sfeer van 'een beetje van dit, en een beetje van dat' is dikwijls mogelijk. De spanningsbogen in onderlinge combinatie geven aan dat tal van gecompliceerde keuzebeslissingen niet het karakter van een dichotomie hebben, maar van keuzen in een multidimensionale ruimte met een gematigd karakter. De relevante dimensies, die wij in de uitvoeringsproblematiek van de sociale zekerheid herkennen, zijn de volgende:

- concurrentie tegenover monopolie
- commercie tegenover toewijding
- statische schaalvoordelen tegenover competitieve dynamiek
- onafhankelijkheid van claimbeoordeling tegenover maximale professionalisering
- publiek tegenover privaat
- regisserend tegenover strikt administratief
- multifunctioneel tegenover monofunctioneel
- onderdeel van een conglomeraat tegenover zelfstandig

Positie van de SUWI-plannen

Het is wel aardig te constateren dat voorstellen voor de uitvoering van de sociale zekerheid die het kabinet in november 1999 heeft gedaan zich geheel in de zuidwestelijke hoek van het schema lijken te bevinden, zij het dat er ruimte voor twijfel bestaat met betrekking tot de twee dimensies: regisserend – administratief en al dan niet zelfstandig. Het SER-alternatief uit 1998 bevond zich geheel in de oostelijke regionen.

Het is natuurlijk uiterst merkwaardig, dat in anderhalf jaar een dergelijke enorme zwenking optreedt. Men zou bijna van een revolutionaire ontwikkeling kunnen spreken, of ook van een contrarevolutionaire. Op de achtergrond figureren echter nog andere problematieken, die een rol spelen bij standpuntbepalingen als de zojuist aangestipte. De in Nederland nog altijd niet uitgewoede discussie over Markt en Overheid doet ook hier zijn invloed gelden. De weerzin tegen hybride constructen verklaart ten dele de omslag van privaat naar geheel publiek wat betreft de uitkering enerzijds en nagenoeg geheel privaat wat betreft preventie en reïntegratie anderzijds. Daarmee verwant is de geactiveerde beweging tegen multifunctionele conglomeraten. Die laatste zijn veelal gebaseerd op de gedachte dat samenballing, conglomeraatsvorming en multifunctionaliteit synergie oproepen. Hybride conglomeraten zijn met opzet en nadruk verdacht gemaakt, met name door private conglomeraten die de concurrentie van de hybriden als oneerlijk bestempelden. Het is zeer interessant tegelijkertijd waar te nemen, dat de functionele breedte van de private conglomeraten nog voortdurend toeneemt. Kennelijk zijn vooral overwegingen over de wenselijkheid van functiesplitsing van hybriden dominant, terwijl tegelijkertijd het geloof in synergie onverflauwd is.

Indien men kiest voor scheiding in plaats van samenballing, en dus de wereld van de uitkering en die van preventie en reïntegratie in beginsel wil scheiden, komt zoals wij zagen de vraag naar de optimale verbinding van die twee werelden met kracht naar voren. Het is zeer paradoxaal organisatorische scheidingsredeneringen juist dan te laten domineren, als de

visie op de uitvoeringsproblematiek van de sociale zekerheid zich verruimt tot systeemexterne verbindingen. De hier gepresenteerde inzichten suggereren, dat de meest westelijke varianten in schema 1 een aanzienlijke innerlijke spanning in zich bergen, omdat de mogelijkheden tot maximalisatie van de systeemexterne en -interne doelmatigheid door de aangebrachte scheidslijnen onderbenut lijken te blijven. Het ei van Columbus is wellicht te vinden door nadere analyse van het gewenste karakter van voornoemde verbindingen tussen de structureel gescheiden werelden. Misschien zijn er ontwerpen van functionering te maken, in het bijzonder betreffende de toegestane externe verbindingen van de uitkeringsinstantie, waarin die verbindingen fraai gestalte krijgen.