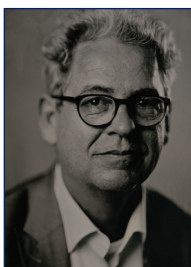


# De eeuwige vlucht naar voren

## Samenvatting en conclusies

Het privatiseren van delen van de sociale zekerheid heeft het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid teruggedrongen. Tegelijkertijd heeft het delen van verantwoordelijkheden met private partijen bijgedragen aan de complexiteit van de sociale zekerheid. Vaak is onduidelijk wie aangesproken moet worden als er iets mis gaat. Bovendien blijken de afspraken die onder het ene beleid zijn gemaakt, niet altijd gehonoreerd te worden na een stelselwijziging. Ook komen soms fundamentele rechten als dat op privacy in de knel. Het stelsel van sociale zekerheid blijft steeds tekortkomingen vertonen en dat leidt tot een voortdurend proces van bijstelling en optimalisering.

## Projectleiding



**Prof. dr. G.J. (Gijsbert) Vonk**

Afdeling bestuursrecht en bestuurskunde  
Faculteit Rechtsgeleerdheid  
Rijksuniversiteit Groningen

## Naam project

**Toezicht op de uitvoering van een meer private sociale zekerheid**

**Looptijd:** Januari 2008 tot september 2013

## Inhoudsopgave

1. Belangrijkste resultaten
2. Aanbevelingen voor de toekomst
3. Waarom was dit onderzoek nodig?
4. Methode informatieverzameling
5. Belangrijkste publicaties

---

# 1. Belangrijkste resultaten

De overgang van de publieke naar een meer private uitvoering van de sociale zekerheid is een minder grote stap geweest dan op ideologische gronden werd gehoopt of gevreesd. Uitgedrukt in een simpele metafoor: de overheid roeit niet meer zelf, maar heeft wel het roer stevig in handen gehouden.

## 1.1. Gereguleerde private sociale zekerheid

De veranderingen in de sociale zekerheid van de laatste decennia laten zich het best omschrijven als een zoektocht naar het beste van twee werelden; de publieke sector en de markt. De overheid corrigeert nog steeds het marktfalen. Het verschil met vroeger is dat het eigen handelen van de overheid is verrijkt met prikkels uit een geprivatiseerd systeem. Op die manier kan ondoelmatigheid van de overheid beteugeld worden. De term 'gereguleerde verzorgingsstaat' (*regulatory welfare state*) vat de veranderingen samen. De overheid behoudt de regie en gebruikt instrumenten om de private sector mee te laten werken aan het bereiken van de eigen doelen.

## 1.2. Het recht is een belangrijk instrument

De overheid gebruikt het recht om verantwoordelijkheden voor de sociale zekerheid over te dragen aan private partijen. Zo zijn werkgevers verplicht loon door te betalen als werknemers door ziekte uitvallen. Bij het instellen van zo'n maatregel blijkt dan in de regel dat er onverwachte bijeffecten zijn, zoals de terughoudendheid van werkgevers om werknemers 'met een vlekje' aan te nemen. Dit perverse effect is voor een deel gecorrigeerd door het financiële risico weg te nemen, wanneer werkgevers mensen in dienst nemen die op dat moment een WIA-uitkering ontvangen. De gereguleerde verzorgingsstaat wordt overeind gehouden door een lappendeken aan maatregelen en voortdurend nieuwe correcties en optimalisaties. Het gevolg is dat veel beleid niet echt verankerd is in wetten en dat er in plaats daarvan wordt gewerkt met beleidsregels.

## 1.3. Eenduidigheid en rechtszekerheid schieten tekort

De combinatie van publieke en private aspecten binnen de sociale zekerheid heeft als bijwerking dat veel partijen betrokken zijn bij de uitvoering en dat de complexiteit groot is. Een voorbeeld biedt een werknemer die na twee jaar ziekte een WIA-uitkering aanvraagt. Werkgevers mogen deze man of vrouw alleen zonder financiële sanctie ontslaan als ze zich voldoende hebben ingespannen om hem of haar een andere werkplek te geven. Als de betrokken partijen hier een verschil van inzicht over hebben, dan zijn zowel de bestuursrechter als de kantonrechter bevoegd; de keuze van de rechter hangt af van de partij die de zaak aanspant. Hier loopt het oordeel van het UWV dan doorheen. De casuïstiek is vanwege alle betrokken actoren buitengewoon complex. De eenduidigheid en rechtszekerheid laten te wensen over.

## 1.4. Geen echte privatisering

Bij de borging van het publieke belang in de sociale zekerheid worden de principes van de private sector niet consequent gevolgd. In het civiele recht is het uitgangspunt dat regels niet nodig zijn, omdat de betrokken partijen zelf verantwoordelijkheid dragen. In principe mag alles, tenzij het is verboden. Het publieke recht werkt precies andersom. Daar mag niets, tenzij het is toegestaan. Bij de privatisering van delen van de sociale zekerheid zijn niet de klassieke civiele regels gevolgd, maar is een zeer dicht netwerk van regels opgesteld. De gereguleerde verzorgingsstaat vraagt daarmee om een zeer complexe en verfijnde aansturing.

## 1.5. Tastend op zoek naar het optimum

De zoektocht naar de optimale mix van private en publieke aansturing is complex. De overheid heeft bijvoorbeeld geprobeerd een markt te creëren waar private (re-integratie) bedrijven konden concurreren om geld van de overheid, wanneer ze erin slaagden mensen weer een plek te geven op de arbeidsmarkt. Deze quasimarkt had als onbedoeld effect dat bedrijven op zoek gingen naar die werklozen die alleen een zetje in de rug nodig hadden en dat mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt aan de kant bleven staan. Als reactie op dit onbedoelde gevolg zijn nieuwe contracten opgesteld die zozeer gereguleerd zijn, dat er nauwelijks sprake is van echte marktwerking.

---

## 1.6. Huidig toezicht biedt geen garanties op goed functioneren

De combinatie van het zelfreinigend vermogen van de markt en het overheidstoezicht moet in de praktijk niet overschat worden. Er blijven dingen misgaan. Misstanden worden bijvoorbeeld door de pers aangekaart, waarna een Kamervraag gesteld wordt en de minister ingrijpt. Blind vertrouwen dat het toezicht misstanden voorkomt, is onterecht.

## 1.7. Publiek belang gediend bij privatisering

De opkomst van de gereguleerde verzorgingsstaat is gepaard gegaan met meer regels, toenemende complexiteit en minder eenduidigheid. Bij het opmaken van de balans tussen de voor- en nadelen van het systeem slaat deze uit naar de pluspunten. Er zijn veel onderdelen die nu beter lopen dan in de periode waarin de overheid het alleen probeerde te doen. Zo is tegenwoordig de uitstroom naar de WIA veel lager dan voorheen het geval was bij de WAO. De loondoorbetaling bij ziekte heeft het ziekteverzuim teruggedrongen. Verantwoordelijkheid teruggeven aan werknemers en werkgevers heeft duidelijk positieve resultaten. Bij deze positieve effecten moet overigens wel worden aangetekend, dat ze niet alleen op het conto komen van 'de privatisering', maar ook door andere factoren zoals aanscherping van de toegangsvoorwaarden (bijvoorbeeld geen uitkering voor mensen die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn). Maar desalniettemin: de gereguleerde verzorgingsstaat laat zien dat het beste van twee werelden gecombineerd kan worden. De doodlopende weg van steeds meer uitkeringsafhankelijkheid is afgesloten, tegelijkertijd zijn werknemers niet overgeleverd aan mogelijke grillen van werkgevers. Het systeem van publieke garanties gecombineerd met de activiteiten van marktpartijen kan resultaten boeken. Het huidige model is wel voortdurend voor verbetering vatbaar. Gekozen oplossingen moeten bij herhaling bijgesteld worden en de gereguleerde verzorgingsstaat functioneert dankzij de bereidheid steeds weer nieuwe problemen het hoofd te bieden. Betere alternatieven zijn er echter niet. Eenvoudige oplossingen blijken al te vaak schijnoplossingen te zijn.

## 2. Aanbevelingen voor de toekomst

De belangrijkste aanbeveling is de complexiteit van regelingen waar mogelijk terug te dringen. Blijf voortdurend alert op mogelijkheden om regels te vereenvoudigen of te snoeien. De complexiteit maakt de gereguleerde verzorgingsstaat een paradijs voor advocaten en onderzoekers. Dit lijkt een onvermijdelijk gevolg van de gekozen complexe sturingsvormen.

### 2.1. Handhaaf formele spelregels

De snelle opeenvolging van verbeteringen in de sociale zekerheid leidt er soms toe dat beslissingen die onder een eerder wettelijk regime zijn genomen, in de nieuwe werkelijkheid hun geldigheid verliezen. Dit ondermijnt het vertrouwen in de overheid. Het is belangrijk dat burgers weten dat de overheid zich aan afspraken houdt, daarom zou er meer aandacht besteed moeten worden aan het waarmaken van toezeggingen.

### 2.2. Versterk de oriëntatie op grondrechten

Een van de basisprincipes van de liberale rechtsstaat is dat burgers hun leven in kunnen richten zonder bemoeienis van de overheid. Dit principe is door de verweving van het publieke en private domein onder druk komen te staan. Regeringsbeleid dat volgens de Raad van State niet goed aansluit op fundamentele waarden wordt doorgevoerd en kritische rapporten van de ombudsman worden genegeerd. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft het nog nooit zo druk gehad met Nederland als op dit moment. Het Nederlands beleid zou zich beter moeten oriënteren op grondrechten.

### 2.3. Verbeter de klachtenprocedure

De versnippering in de uitvoering van de sociale zekerheid maakt het soms onduidelijk waar werknemers terecht kunnen als zij klachten hebben. Moeten zij bijvoorbeeld aankloppen bij hun werkgever, het UWV of de arbodienst? Door de gedeelde verantwoordelijkheden lijkt de eindverantwoordelijkheid uit zicht te verdwijnen. Verbeter daarom de klachten- en bezwaarprocedure en zorg voor een ombudsmanachtige gezaghebbende instantie die tot een goede afhandeling komt.

---

## 2.4. Vervang ideologie door pragmatisme

Privatisering van overheidstaken is soms onvermijdelijk en de minst slechte oplossing, maar dat laat onverlet dat privatisering nooit eenvoudig is en veel complexiteit met zich mee brengt. De keuze voor privatisering zou daarom niet op ideologische gronden gemaakt moeten worden, maar op pragmatische. Doe het alleen als andere oplossingen minder goed werken.

## 3. Waarom was dit onderzoek nodig?

Het denken over de rol van de overheid is de laatste jaren ingrijpend veranderd. In de tweede helft van de vorige eeuw is de overheid steeds vaker corrigerend opgetreden met betrekking tot het falen van de markt en heeft zij veel verantwoordelijkheden en taken naar zich toe getrokken. Sindsdien is het inzicht gegroeid dat niet alleen de markt tekortschiet, maar ook de overheid. Dit heeft geleid tot een verschuiving van de ideologische kaders en de overheid heeft stappen teruggezet. Overheidstaken zijn teruggegeven aan private partijen, bijvoorbeeld als het gaat om arbeidsre-integratie of het afdekken van de risico's van arbeidsongeschiktheid. Hierbij bestond de vrees dat privatiseren gelijkstond aan het eroderen van sociale zekerheden. In dit onderzoeksproject ging de aandacht uit naar de toezichtstructuur op private partijen. Is het publieke belang in de huidige structuur voldoende gewaarborgd?

## 4. Methode informatieverzameling

De onderzoekers hebben zich geconcentreerd op het begrip publiek belang vanuit diverse disciplines. Vakliteratuur is bestudeerd en er is gesproken met experts met verschillende achtergronden. Daarnaast is gesproken met mensen op de werkvloer, zoals gemeente-ambtenaren, werknemers van particuliere re-integratiebedrijven en zorginstellingen, UWV en met mensen uit cliëntenraden. Een enquête is uitgezet in de thuiszorg-, arbo- en re-integratiesector met vragen over zelftoezicht en de codes voor goed bestuur.

## 5. Belangrijkste publicaties

- Vonk, G.J. & Tollenaar, A. (eds), (2010) *Social Security as a Public Interest: a multidisciplinary inquiry into the foundations of the regulatory welfare state*, Intersentia: Antwerpen; <http://irs.ub.rug.nl/ppn/345708725>
- Rijpkema, A.M.P. (2013) *Toegang tot het recht bij ziekte en arbeidsongeschiktheid: procedures en rechtsbescherming in de publiek-private mix*, Kluwer: Deventer.
- Corrà, A.D.R. (2014) *Contracting for Public Values: investigating the contracting out of employmentreintegration services in the Netherlands*, Groningen. <http://irs.ub.rug.nl/ppn/372567584>
- Hoffard, S.H.M., Vonk, G.J. & Tollenaar, A. (2014) *Zelfregulering in de sociale sector: een verkenning van arrangementen van private normstelling en toezicht in de arbo- en re-integratiesector en thuiszorgsector*, Groningen 2014. <http://ssrn.com/abstract=2510838>

*Tekst: Ad Bergsma*