



Ministerraadsvergadering van het tweede kabinet Lubbers in de Trêveszaal, Den Haag 1986.

## KABINETSFORMATIE: WEER HET STELSEL OP ZIJN KOP?

Sociale diensten en UWV zullen de kabinetsformatie met argusogen volgen. Kan de VVD als grootste partij straks haar enorme bezuinigingsplannen en wens tot opheffing van UWV doorvoeren? De geschiedenis leert dat een crisis alleen onvoldoende is voor majeure hervormingen. Een duik in formaties, regeerakkoorden en grote ingrepen in de sociale zekerheid.

TEKST: LINDY BRUIJNZEEL, FOTO: SPAARNESTAD PHOTO/NA/ANFO

**A**ls iedereen vindt dat het anders moet, gebeurt het dan ook? Nee, zeggen Nicolette van Gestel, Paul de Beer en Marc van der Meer. De drie onderzochten de momenten van ingrijpende veranderingen in de sociale zekerheid en schreven daarover het boek *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat* (2009). Daarin lezen we onder meer dat een besluit soms doorgang vindt, omdat het alternatief nog afschrikwekkender is.

Bijvoorbeeld rondom de arbeidsvoorziening in 1990. Arbeidsvoorziening is sinds 1930 in handen van de overheid. Werknemersverzekeringen worden geregeld door werkgevers en -nemers, met de overheid ver op de achtergrond. Gemeenten doen de sociale voorzieningen als bijstand. In de jaren tachtig probeert het CDA de sociale partners hiervoor mede verantwoordelijk te maken. Een meerderheid in de Kamer voelt er weinig voor om het be-

stuur van arbeidsvoorziening te delen met werkgevers en werknemers, zoals SZW-minister De Koning (CDA) wil; ze is bang haar invloed kwijt te raken. Dan valt het kabinet Lubbers-II. De Koning laat de Kamer weten dat het het wetsvoorstel voor tripartiet bestuur kan aanvaarden, of dat hij het in de formatiebesprekingen zal laten terugkomen. De PvdA ruikt haar kans: CDA en PvdA hebben na de verkiezingen van 1989 een meerderheid, CDA en VVD hebben mot. De PvdA geeft daarom haar verzet tegen medezeggenschap van de sociale partners op, in ruil voor regeringsdeelname. En ook andere partijen staken hun verzet, omdat ze alternatieven als decentralisatie naar gemeenten of voortzetting van arbeidsvoorziening als exclusieve overheidstaak nog onwenselijker vinden. Tripartisering van de arbeidsbureaus, waar niemand voorstander van was, is een feit.

### VOORTSCHRIPPEND INZICHT

Een hervorming kan keurig in een regeerakkoord voorkomen, maar een totaal andere uitwerking krijgen.

Zoals tijdens de paarse kabinetten (1994-2002). Het kabinet Kok I (PvdA, VVD en D66) beoogt een 'nieuwe totaalconstellatie' voor de uitvoering, die in 1993 door de commissie Buurmeijer fors bekritiseerd is (oneigenlijk gebruik van de sociale zekerheid, te veel nadruk op het verstrekken van uitkeringen, te weinig op uitstroom). Het regeerakkoord rept over marktwerking, onafhankelijke beoordeling van arbeidsongeschiktheid, onafhankelijk toezicht, regionale uitvoering en integrale valshandeling. Voor het eerst valt de term 'activerende werking van het stelsel'. Het regeerakkoord omschrijft echter niet wat het precies onder marktwerking verstaat. Doelt het op complete privatisering van de uitvoering, concurrentie tussen publieke uitvoerders of een publiek-privaat model, waarin in ieder geval de claimbeoordeling in publieke handen blijft?

### PRIVATISERING?

SZW-minister De Vries (PvdA) en staatssecretaris Hoogervorst (VVD) realiseren zich dat marktwerking het aloude probleem van de geschiedenwerelden van uitkeringen en arbeidsvoorziening niet oplost. Het element zet zelf ook steeds meer vraagtekens bij privatisering en maakt zich zorgen over de privacybescherming van cliënten. Als de bewindspersonen het wetsvoorstel SUWI naar de Tweede Kamer sturen, wijst deze het voorstel af op het punt van de privatisering en is de weg vrij voor een alternatief: een fusie van de uitvoeringsinstellingen (uvi's) in één zelfstandig bestuursorgaan: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Hoogervorst en De Vries willen zo de nadelen van privatisering vermijden en toch efficiencywinst behalen. In ruil voor het opgeven van de privatisering krijgt de VVD haar zin en wordt de arbeidsvoorziening geprivatiseerd. Re-integratie, waar het hele stelsel in de jaren negentig om is gaan draaien, wordt uitbesteed aan de markt.

Ook voor de zo gewenste samenwerking tussen uitkeringsinstanties en arbeidsbureaus komt een onvoorziene oplossing uit de bus. In plaats van de opgezette netwerkstructuur besluit het kabinet-Kok II tot een zogenaamde 'vierde kolom'. De nieuwe vormen Centra voor Werk en Inkomens (CWI) komen als afzonderlijke organisatie naast de gemeenten, de uvi's en re-integratiemarkt te staan. De 'nieuwe totaalconstellatie' is er, maar in een vorm die niemand had kunnen bevroeden.

### DE VERANTWOORDELIJKE

Terwijl de wereld van de uitvoerders van de werknemersverzekeringen op zijn kop wordt gezet, lukt het de paarse kabinetten niet de bijstand te budgetteren en gemeenten 100 procent verantwoordelijk te maken. Begin 21ste eeuw lijkt de tijd wel rijp om de gemeentelijke uitvoering aan te pakken. Het regeerakkoord van Balkenende I (2002) verklaart gemeenten volledig verantwoordelijk. Dit kabinet van CDA-LPF-VVD struikelt echter binnen drie maanden. Balkenende II (CDA, VVD, D66) spreekt over verdergaande gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de bijstand en een vrij re-integratiebudget voor gemeenten, ingevoerd per 1 januari 2004.

### ONDOORZICHTIG

De strijd over de verantwoordelijkheidsverdeling is een van de belangrijkste constanten in de moderne geschiedenis van de sociale zekerheid. Er is zelden een politieke meerderheid voor het een of het ander, met vage compromissen tot gevolg. "[Er] wordt onvoldoende doordacht wat de implicaties zijn van 'het oude achterlaten'. 'Iets nieuws beginnen' komt vaak voort uit onvrede over het bestaande, maar niet uit consensus over het alternatief." Van Gestel c.s. concludeert dan ook dat "de politiek er verstandig aan doet geen ingrijpende hervormingen door te voeren, zolang niet vaststaat dat de nieuwe structuur [...] daadwerkelijk beter zal functioneren dan de oude." \*