

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

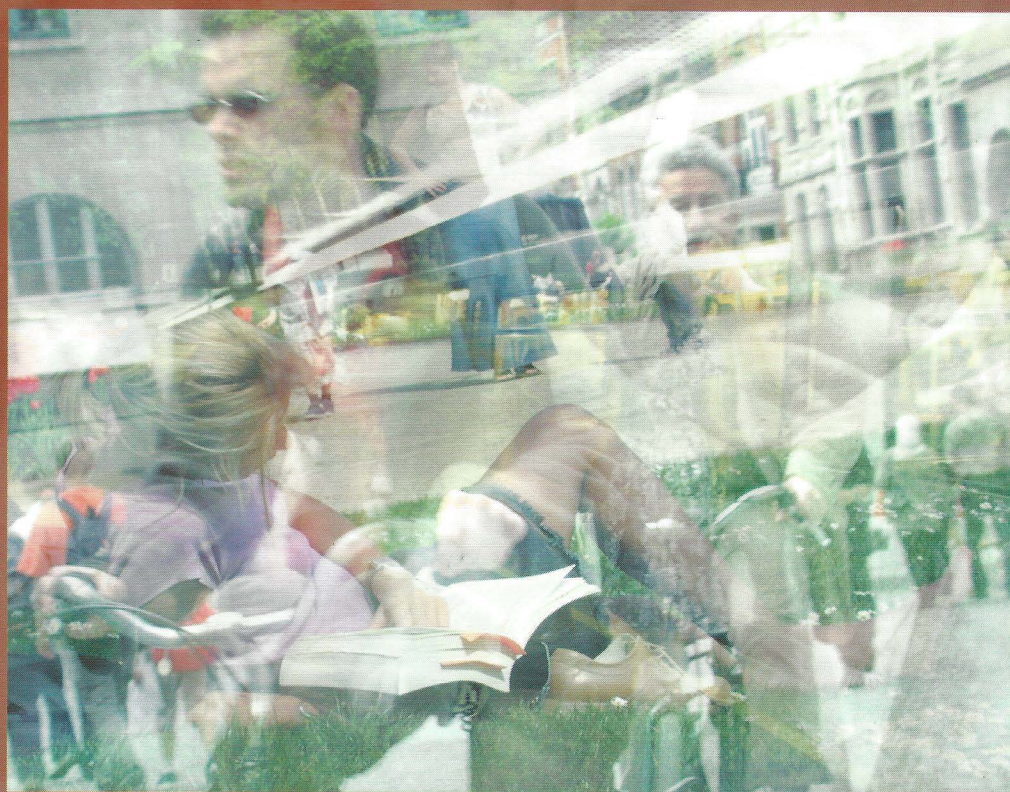
For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/67308>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Hans Bekke & Nicolette van Gestel

Publiek verzekerd



Voorgeschiedenis en start van het
Uitvoeringsinstituut Werknemers-
verzekeringen (UWV) 1993-2003

Garant

HOOFDSTUK 2

DE WERELD VAN DE SOCIALE VERZEKERINGEN

2.1 Inleiding

Als beginpunt voor ons onderzoek naar de voorgeschiedenis en start van UWV is 1993 gekozen. Het is het jaar waarin een parlementaire enquêtecommissie onder leiding van de PvdA-er Buurmeijer met een uiterst kritisch rapport komt over de Uitvoeringsorganen Sociale Verzekeringen. Deze enquête heeft grote gevolgen voor de wetgeving en het beleid in de sociale zekerheid. Voor het eerst na meer dan 40 jaar zal de organisatie van de uitkeringen voor ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid ingrijpend worden gewijzigd. In de komende twee hoofdstukken analyseren we de veranderingen in de organisatie van de sociale verzekeringen die uiteindelijk leidden tot UWV. In dit hoofdstuk gaan we terug naar het begin van de jaren negentig en brengen de toenmalige wereld van de werknemersverzekeringen in kaart. Welke organisaties behoorden destijds tot de directe uitvoerders? Met wie – bestuurders, financiers, klanten, toezichthouders - onderhielden zij nauwe banden? Hoe waren de verhoudingen in deze wereld tot stand gekomen? Welke opvattingen en ideeën lagen daaraan ten grondslag? En welke veranderingen in de maatschappelijke omgeving brachten de stevig verankerde instituties in de sociale verzekeringen tenslotte aan het wankelen?

We beginnen dit hoofdstuk met de vroege historie van UWV. Organisatie en stelsel zijn immers het product van compromissen tussen de drie maatschappelijke hoofdstromingen van de 20^e eeuw, de liberalen, de sociaal-democraten en de confessionelen (2.1). Vervolgens schetsen we de organisatie van de sector in het beginjaar van ons onderzoek: 1993. We beschrijven kort de taken en het functioneren van besturen en uitvoerders. Dat is van belang om aan het einde van dit onderzoek te kunnen beoordelen wat er sinds die tijd is veranderd én wat ondanks de vele reorganisaties en wetswijzigingen misschien ook wel hetzelfde is gebleven. Een dominante plaats in de wereld van de sociale verzekeringen was traditioneel voor de 'sociale partners', de organisaties van werkgevers en werknemers. Zij vormden de besturen van de bedrijfsverenigingen, namen via de 'kleine commissies' deel aan de uitvoering (2.3). De besturen en hun administraties werden omringd door een buitenring van organisaties die voor hun functioneren van groot belang waren en waarmee zij relaties onderhielden op het gebied van coördinatie, toezicht en financiering (2.4). De overheid nam in de sociale verzekeringen een betrokken en tegelijk afstandelijke positie in: zij bemoeide zich

wel tot in detail met de regelgeving maar weinig of niet met de uitvoering. Zelfs niet toen in de jaren '80 de werkloosheid en arbeidsongeschiktheid sterk opliepen en de klachten over de uitvoering toenamen (2.5). De cultuur van de sector van sociale verzekeringen was sterk naar binnen gekeerd. Het ging om een relatief autonome maatschappelijke deelsector met min of meer gedeelde collectieve belangen. Een sector met een eigen taal en code en daarop gebaseerde handelingspatronen en -routines. Men had weinig oog en oor voor ontwikkelingen in de omgeving. Voor zover er veranderingen werden aangebracht leken die te staan in het teken van zelfhandhaving en behoud van de eigen identiteit, gevormd binnen een zogenaamde 'zorgfilosofie' (2.6). Deze cultuur biedt een verklaring voor de relatieve onveranderlijkheid in de organisatie van de sociale verzekeringen tot aan de jaren '90. Er waren wel plannen voor verandering vanaf de jaren '70, maar die bleven alle in het stadium van discussie steken (2.7). Tot kennelijk de tijd rijp was en een doorbraak niet langer kon uitblijven. Met de start van de parlementaire enquête in 1993 wankelde de wereld van de sociale verzekeringen dan ook op haar organisatorische grondvesten (2.8).

2.2 De vroege historie van UWV

Vanaf de eerste Ongevallenwet in 1901 is er een heftige discussie in Nederland over de vraag wie de sociale zekerheid moest uitvoeren¹. Moest het primair daarin liggen bij de overheid, bij de markt of bij het maatschappelijk middenveld van georganiseerde belangengroepen? Voor een UWV-scenario was aan het einde van de 19^e eeuw en in het vervolg van de 20^e eeuw geen meerderheid te vinden. Dat betekent niet dat er geen plannen waren voor de uitvoering in overheidsbeheer. Al bij de parlementaire behandeling van de Ongevallenwet aan het einde van de 19^e eeuw had het kabinet voorgesteld om deze regeling in haar geheel te laten uitvoeren door een overheidsorgaan, de Rijksverzekeringsbank. Daar bracht het parlement echter bezwaren tegen in. De constructie werd gezien als een bureaucratisch en centralistisch geheel, "*dat aan belanghebbenden geenerlei invloed op den gang van zaken toekent*". Dit zou in strijd zijn met ons volkskarakter en de aard van onze staatsinstellingen. Ook gloeide de angst voor het socialisme. "*Als de staat een gehele bedrijfstak tot zich zou trekken en als een deel van de staatsdienst zou gaan organiseren (...)*" kan dat het begin van het einde zijn. "*Geschiedt dat heden met één tak van het bedrijf, morgen met een tweeden en overmorgen met een derden, dan is men inderdaad op weg naar het socialisme*"². Honderd jaar later was men dáár kennelijk niet meer bang voor.

¹ Parlementaire enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, Bijlage V.2.

² TK, zitting 1897-1898, 182, nr.5:29 in J.G.F.M. Hoffmans, Veranderingen in de sociale zekerheid, Zwolle, 1989, p.108.

Opvallend genoeg zorgde de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid in de twintigste eeuw voor veel méér discussie dan de vraag in hoeverre sociale zekerheid door de overheid wettelijk verplicht moet worden gesteld³. Ook Mannoury en Asscher-Vonk⁴ merken op dat organisatorische vraagstukken in de historie van de sociale zekerheid prioriteit hadden boven de inhoudelijke kwesties. Zij wijten dit onder meer aan het feit dat er over de inhoudelijke regelingen geen grote verschillen van mening waren tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties en de overheid, maar over de uitvoering des te meer. Een ander opmerkelijk punt in de vroege historie van UWV is dat de breuklijn in het verschil van mening daarbij niet ligt tussen de sociale partners enerzijds en de overheid anderzijds, maar tussen de georganiseerde maatschappijvisies van de liberalen, de confessionelen en de socialisten⁵. Deze stromingen waren en zijn zowel binnen de organisaties van werkgevers en werknemers als binnen de overheid vertegenwoordigd. Volgens de liberale stroming moet de overheid zich zoveel mogelijk onthouden van inmenging in de sociale verzekeringen en met name in de uitvoering. Tot de confessionele of solidaristische stroming horen de katholieken (subsidiariteitsbeginsel) en de protestanten (soevereiniteit in eigen kring). Zij zijn voorstanders van zoveel mogelijk 'zelfdoen'. De socialistische stroming stelt de belangen van de gemeenschap centraal en heeft veel vertrouwen in de regulering door de overheid.

De uitkomst van de discussie over de inrichting van de sociale zekerheid is te beschouwen als een compromis tussen deze verschillende maatschappijvisies of ideologieën en hun dragers: liberalen, confessionelen, socialisten. Dat geldt niet alleen voor de eerste helft van de twintigste eeuw waarin de grondslag voor de uitvoeringsorganisatie is ontstaan of voor de daaropvolgende periode tussen 1953 en 1967 waarin het stelsel werd uitgebouwd. Maar ook voor de meer recente periode, waaruit het UWV is voortgekomen. Ondanks het grote contrast tussen de huidige publieke UWV-organisatie en haar historische voorgangers, de particuliere bedrijfsverenigingen en hun administraties, hebben zij gemeen dat zij een compromis zijn tussen verschillende politieke en maatschappelijke stromingen en ideologieën. Alleen daarom al zijn de spanningen bij voorbaat ingebakken.

Van vrijblijvendheid naar verplichting

Vóór de Tweede Wereldoorlog is de uitvoering van de sociale verzekeringen al een machtig ingewikkeld compromis. 'Hybride' zouden we nu zeggen.

³ J.G.F.M. Hoffmans, *Veranderingen in de sociale zekerheid*, Zwolle, 1989, Deel 1.

⁴ J. Mannoury & I.P. Asscher-Vonk, *Hoofdtrekken van de sociale verzekering*, Samson H.D. Tjeenk Wilink, Alphen aan den Rijn, 1987.

⁵ Van Peijpe, 1985 en Fortuyn, 1981.

Aan de ene kant zijn er bedrijfsverenigingen, in die tijd privaatrechtelijke verenigingen bestuurd door werkgevers en werknemers. Deze bedrijfsverenigingen voerden de ziektewet uit plus de ongevallenwet voor de land- en tuinbouw. Aan de andere kant is er de Rijksverzekeringsbank en zijn er de Raden van Arbeid die datzelfde doen voor werkgevers die niet bij een bedrijfsvereniging zijn aangesloten. Bovendien gaven zij ook uitvoering aan de Ongevallenwet, de Ouderdomswet en de Invaliditeitswet. De bedrijfsverenigingen waren dus privaatrechtelijke organen, ontstaan vanuit het particulier initiatief. De Rijksverzekeringsbank was een overheidsinstelling met een ambtelijk bestuur, maar onder toezicht van een tripartiete Raad van Toezicht. De Raden van Arbeid waren publiekrechtelijke organen, waarin werkgevers en werknemers zaten met een ambtelijke voorzitter. Voor werkgevers was de organisatie van de sociale verzekeringen nog een tamelijk vrijblijvende zaak. Zij waren niet verplicht zich aan te sluiten, dat gebeurde alleen op vrijwillige basis. Ook het onderlinge contact tussen bedrijfsverenigingen was niet geregeld tot aan de oprichting van de Federatie van bedrijfsverenigingen voor ziekgeld in 1929.

Na de Tweede Wereldoorlog werd het stelsel van sociale verzekeringen aangepast aan nieuwe inzichten, waarin de overheid een grotere rol zou moeten spelen in het garanderen van bestaanszekerheid voor de mensen. In het ontstaan van deze nieuwe inzichten speelden de ervaringen van de dertiger jaren van economische crisis en de oorlogsperiode een belangrijke rol. Een ambtelijke commissie onder leiding van van Rhijn, topambtenaar bij Sociale Zaken, stelde voor om de sociale zekerheid niet langer voornamelijk te organiseren voor werknemers in loondienst maar voor alle burgers. Zij baseerde zich daarbij sterk op het Beveridge-rapport dat in 1942 in Groot-Brittannië verscheen. Qua organisatie kiest de commissie voor een sterke centrale rol van de overheid en voor de uitvoering van alle sociale verzekeringen in nieuwe publiekrechtelijke organen. Deze uitvoeringsorganen worden 'Sociale Raden' genoemd. Zij zouden regionaal en centraal bestuurd moeten worden door de overheid samen met belangenorganisaties van werkgevers en werknemers. Maar de in 1942 opgerichte Stichting van de Arbeid waarin werkgevers en werknemers hun krachten hebben gebundeld is het niet met dit voorstel eens. Deze Stichting, nu aangeduid met de STAR, wil het 'dualistische stelsel' in de uitvoering met bedrijfsverenigingen aan de ene kant en de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid aan de andere kant wel verlaten. Maar als alternatief zou niet de overheid maar de bedrijfstaksgewijze uitvoering het primaat moeten krijgen. In één moeite door wil de Stichting van de Arbeid ook een beetje snoeien in het aantal en de omvang van de bedrijfsverenigingen. Het moet niet te versplinterd worden; de bedrijfsverenigingen moeten meer gaan samenwerken. De discussie of het voortouw in de uitvoering van de sociale verzekeringen bij de overheid of het bedrijfsleven moet liggen is in volle gang.

Ontstaan van het neo-corporatistisch arrangement

In 1950 dienen de ministers van Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken samen met van Rhijn die inmiddels staatssecretaris van SZ is geworden – een wetsontwerp in waarin wordt uitgegaan van één bedrijfsvereniging per bedrijfstak met een verplicht lidmaatschap voor werkgevers. De bedrijfsverenigingen zouden onder bestuur komen van werkgevers en werknemers en voeren de verzekeringen uit voor ziekte, werkloosheid en ongevallen (en kinderbijslag). De Federatie van Bedrijfsverenigingen vertegenwoordigt hen naar binnen en naar buiten. Het uitvoeren van de regelingen op individueel niveau (de ‘administratie’) zou moeten worden opgedragen aan een centraal administratiekantoor (CAK) dat lokaal en regionaal kantoor houdt. Eventueel kan een bedrijfsvereniging ook zelf de administratie doen. En een centrale Sociale Verzekeringsraad (SVR) met tripartiete samenstelling moet toezicht houden op de bedrijfsverenigingen en op het CAK. Het parlement heeft veel kritiek, vooral op de idee voor een Centraal Administratiekantoor. In de Kamer neigen de ARP, de VVD en de CHU meer naar ‘zelforganisatie’ in plaats van naar ambtelijke uitvoering onder tripartiet bestuur van de Sociale Verzekeringsraad. De PvdA daarentegen is voorstander van het CAK. Er wordt heftig gediscussieerd. Als tegenvoorstel komt het kamerlid Stapelkamp (ARP) met het plan voor een GAK. Het scheelt maar één letter met het CAK, maar dit gemeenschappelijk administratiekantoor zou geen ambtelijke instelling worden maar een orgaan van het georganiseerde bedrijfsleven. Uitgangspunt blijft dat bedrijfsverenigingen hun administratie zelf doen, maar als zij dat willen kunnen ze die opdragen aan een eigen gemeenschappelijk orgaan. Bij de CHU en de liberalen is er voor dit plan een gewillig oor te vinden. Ook ‘het veld’ is enthousiast. Het georganiseerde bedrijfsleven staat zelfs al te springen met de statuten voor het nieuwe orgaan.

Minister Joekes (PvdA) en zijn staatssecretaris Van Rhijn zijn het niet eens met de plannen voor een GAK. Van Rhijn stelt vragen die 40 jaar later hoogst actueel waren in de parlementaire enquête naar de uitvoering van de sociale verzekeringen: “Wat zal er (...) van het toezicht op het GAK terechtkomen, indien de Sociale Verzekeringsraad voor twee derde is samengesteld uit dezelfde personen als het gemeenschappelijk administratiekantoor?”. Toch gaan de PvdA-bewindslieden door de knieën en wijzigen het oorspronkelijke wetsontwerp met het voorstel voor een GAK. In 1952 neemt de Tweede Kamer de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen aan met 45 tegen 22 stemmen. De PvdA kamerleden zijn het niet eens met de concessies die hun bewindslieden hebben gedaan en stemmen tegen. Ook de CPN stemt tegen omdat zij principieel vindt dat het uitvoeringsorgaan van de sociale verzekering in handen moet zijn van de overheid, uiteraard met medezeggenschap van de arbeiders. De nieuwe organisatie van de uitvoering steunt dus vooral op de confessionele partijen. De liberalen zijn in die periode een relatief kleine partij.

In 1953 treedt de nieuwe OSV in werking. Tot 1995 wordt de uitvoeringsorganisatie in Nederland op deze leest geschoeid. Per bedrijfstak komt er inderdaad één bedrijfsvereniging, aanvankelijk 25 in totaal, later 18, en dan nog ééntje als restvereniging. De bedrijfsverenigingen krijgen een publiekrechtelijke status, in tegenstelling tot het in 1952 opgerichte GAK dat een privaatrechtelijk karakter heeft. De bedrijfsverenigingen hebben een wettelijk monopolie op de uitvoering van de sociale verzekeringen. Ze komen onder toezicht van de SVR. Het is wel de bedoeling dat de bedrijfsverenigingen alle sociale zekerheidsregelingen op zich gaan nemen, maar voorlopig blijven de RVB en de Raden van Arbeid nog bestaan om de ongevallen-, invaliditeits- en ouderdomswetten uit te voeren. In 1952 wordt ook de Sociale Verzekeringsraad opgericht, waarin werkgevers, werknemers en Kroonleden ieder een derde van de zetels bezetten. De SVR moet toezicht houden op de bedrijfsverenigingen en de andere organen van sociale verzekering. Dat betekent dat de SVR ook het GAK moet controleren en bovendien de Rijksverzekeringsbank! Bovendien wordt de SVR nog opgetuigd als adviesorgaan van de regering inzake de sociale verzekeringen. Afstemming met de SER moet zich gaandeweg maar uitkristalliseren.

Het compromiskarakter van de Organisatiewet sociale verzekeringen uit 1952 blijkt wel uit het volgende citaat:

“Het georganiseerde bedrijfsleven leek, bij invoering van de OSV, een belangrijke overwinning te hebben behaald op de overheid, bij de vraag wie de sociale verzekeringen het best kan uitvoeren. De bedrijfsverenigingen zouden immers alle sociale verzekeringen gaan uitvoeren. Echter, tegelijkertijd, krijgen die bedrijfsverenigingen via de OSV een publiekrechtelijk karakter: hun taken en bevoegdheden werden wettelijk geregeld, ze kwamen onder toezicht van de SVR en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid moest een bedrijfsvereniging als zodanig erkennen.”⁶

2.3. Bestuur en uitvoeringsorganisaties in 1993

In grote lijnen is de inrichting van het uitvoeringsstelsel tot het midden van de jaren negentig gebaseerd gebleven op de afspraken uit de jaren vijftig, neergelegd in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen uit '52. In deze paragraaf beschrijven we de organisaties in het netwerk van de sociale verzekeringen met hun taken, functies en relaties. We proberen daarbij de grenzen van de sector en de relaties tussen de directe en indirecte spelers af te bakenen. De kern van de uitvoering werd gevormd door de bedrijfsverenigingen en hun administraties. De administraties (GAK bijvoorbeeld) werden in de

⁶ Hoffmans, 1989, p. 124.

jaren negentig de uitvoeringsinstellingen (Uvi's) genoemd. Deze kern is te beschouwen als de 'binnenring' van de sector; een groep organisaties die zich richt op het hetzelfde domein (de werknemersverzekeringen) en daarin vergelijkbare taken verricht en functies heeft.

De belangrijkste organisaties in de wereld van de sociale verzekeringen waren tot in de jaren negentig de bedrijfsverenigingen, bestuurd door de werkgeversorganisaties en de vakbonden.

De meeste bedrijfsverenigingen functioneerden al vóór de Organisatiewet sociale verzekeringen (OSV) van 1952⁷. Behalve uit een bestuur bestond een bedrijfsvereniging uit een algemene ledenraad en een uitvoerend apparaat. Deze uitvoerende apparaten werden de administraties genoemd. Zij voerden de feitelijke taken uit, namelijk het verstrekken van uitkeringen aan mensen die een beroep deden op de wettelijke regelingen voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en het begeleiden en controleren van deze mensen. Verder moesten natuurlijk de leden worden geregistreerd en de premies voor de verschillende verzekeringen geïnd bij de aangesloten bedrijven. Daarbij bestond een wisselend grote handelingsruimte. Voor de ziekwet en het wachtgeld mochten bedrijfsverenigingen bijvoorbeeld zelf de premies vaststellen. Die konden dus wel variëren per bedrijfstak. Maar bij de uitkeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid gebeurde dit centraal en uniform, onder goedkeuring van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Naast de wettelijke regelingen voerden de bedrijfsverenigingen ook zogenaamde 'bovenwettelijke regelingen' uit; dat zijn onderlinge afspraken tussen sociale partners, zoals bijvoorbeeld de aanvulling op de ziekwetuitkering.

Van de negentien bedrijfsverenigingen in 1993 hebben er dertien hun administratie opgedragen aan het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK). Twee bedrijfsverenigingen brachten hun administratie onder bij het Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan (GUO) en vier voerden hun administratie zelf. Dat betekent dat er in het begin van de jaren negentig in totaal zes organisaties zijn die het eigenlijke werk doen in de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Zij verschillen onderling behoorlijk, zowel in omvang als in werkwijze en cultuur. Veruit de grootste is het GAK, die tweederde van het totaal aan uitkeringsgeld voor de sociale verzekeringen verstrekt. Dan zijn er in volgorde van grootte - maar een stuk kleiner - het Sociaal Fonds Bouwnijverheid (SFB), het administratiekantoor voor de bouw, goed voor 12 % van de uitkeringslasten; de bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen (Detam) en de bedrijfsvereniging voor Gezondheidszorg, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen (BVG) beide

⁷ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, rapport van de commissie, TK vergaderjaar 1992-1993, 22 730, nrs. 7-8, p. 343.

in de orde van ongeveer 8-9 %; het GUO dat ongeveer 5% voor zijn rekening neemt en het Bakkersbedrijf dat slechts 1 % van de uitkeringsgelden uitdeelt. In het vervolg van de jaren negentig zal de relatief kleine bakkersadministratie verdwijnen, terwijl de Detam en de BVG een fusie aangaan onder de naam Cadans. Er komt in de jaren '90 ook een nieuwe administratie bij, de USZO voor de (semi-)ambtenaren, afgesplitst van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

In het begin van de jaren negentig werken er bij de uitvoeringsorganisaties in totaal evenveel medewerkers als nu bij UWV, namelijk een kleine 23.000. De totale loonsom bedroeg ruim 1,2 miljard gulden⁸. Tussen 1982 en 1991 kwamen er nogal wat medewerkers bij, namelijk ruim 5.500⁹. De relatief grootste personeelstoename ligt bij het GAK. Maar er is ook veel meer werk te doen dan tien jaar daarvoor. Het aantal meldingen voor ziektewet, WW, arbeidsongeschiktheid en de toeslagenwet bedraagt in 1991 bijna 6,9 miljoen, een stijging met 33 % ten opzichte van 1982. Daarbij zit de grootste stijging tussen 1982 en 1991 niet in de WW-cijfers – die waren in het ijkjaar 1982 al relatief hoog – maar in het aantal meldingen voor de ziektewet (anderhalf miljoen per jaar extra, stijging van 35 %) en in de arbeidsongeschiktheid (35.000 extra meldingen, stijging van 43 %). De kosten per melding zijn overal toegenomen, behalve bij de Toeslagenwet. Er zijn wel aanzienlijke verschillen in de kostenstijging per melding. De hoogste uitvoeringskosten liggen bij het behandelen van een aanvraag voor arbeidsongeschiktheid, namelijk ruim 4300 gulden. Dat is een veel hoger bedrag dan de gemiddelde uitvoeringskosten per WW-melding, die ruim 1000 gulden bedragen. Maar de kosten voor de behandeling van een WW-aanvraag zijn in een kleine tien jaar wel bijna verdubbeld, terwijl die stijging bij de arbeidsongeschiktheid (WAO/AAW) slechts 8 % bedraagt. De stijging in uitvoeringskosten voor de ziektewet ligt daarbij in de buurt: plus 11 %.¹⁰ De totale uitvoeringskosten bedragen aan het begin van de jaren '90 bijna 2 miljard gulden. Ten opzichte van het bedrag in 1982 (1,25 mld) is dat een stijging van 60%.

De meeste aandacht van de bedrijfsverenigingen ging uit naar de uitkeringsverzorging¹¹. Een actief beleid om de werkloosheid en de arbeidsongeschiktheid terug te dringen, behoorde niet tot het gangbare repertoire van de besturen. Vanaf halverwege de jaren '80 zien we onder invloed van de stel-

⁸ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, Bijlagen, p. 185.

⁹ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, Bijlagen, p. 185. Overigens wordt in tabel B Medewerkers en loonsom vermeld 'medewerkers', waar in de opgave van de administratiekantoren meestal (behalve bij SFB) van fte wordt gesproken, zie bijlage III.2, p.127 e.v..

¹⁰ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, Bijlagen, p. 184/185.

¹¹ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, rapport van de commissie, TK vergaderjaar 1992-1993, 22 730, nrs. 7-8, p.161.

selwijziging en de maatschappelijke discussies over 'volumebeleid' wat verandering hierin komen. Van de wetten die door de bedrijfsverenigingen worden uitgevoerd, krijgt de uitvoering van de Ziektewet verreweg de meeste aandacht, op enige afstand gevolgd door de WW. De WAO-problematiek staat echter – ondanks de voortdurend stijgende aantallen arbeidsongeschikten – niet boven aan de agenda van de besturen. Wel vormen de samenwerking met de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) en de toekomstige uitvoeringsstructuur van de sociale verzekeringen vanaf eind jaren '80 gaandeweg beleidsissues voor de bedrijfsverenigingen. Vanaf 1990 komt het onderwerp reïntegratie wat vaker ter tafel in de bestuursvergaderingen. Toch blijft veruit de meeste aandacht van de bedrijfsverenigingen uitgaan naar de uitkeringsverzorging, zowel in hun vergaderingen als in de zogenaamde kleine commissies.

De kleine commissies zijn groepjes werkgevers en werknemers waaraan het beoordelen van de bijzondere uitvoeringsgevallen is gedelegeerd. Zij krijgen ongeveer 5 % van alle gevallen voorgelegd door de administratie. Het gaat om uitkeringscliënten met een bijzonder arbeidsverleden, om sancties en fraudegevallen. Hoewel de kleine commissies slechts in 5 % van de beslissingen afwijken van het voorgelegde advies door de administratie, kent de latere parlementaire enquêtecommissie Buurmeijer een groot en negatief gewicht toe aan deze directe bemoeienis van werkgevers- en werknemersorganisaties met de uitvoering. Op het totaal aan uitvoeringsbeslissingen maken de commissiebesluiten slechts een verschil van ongeveer 0,25 %. Maar volgens de voorzitter van de enquêtecommissie gaat er een voorbeeldwerking uit van deze beslissingen en is de indirecte invloed op de uitvoering door de sociale partners in deze kleine commissies daarom veel groter.

Binnen enkele bedrijfsverenigingen, zoals bijvoorbeeld de BVG, en bij het GAK rees er begin jaren negentig enige twijfel of de "voorleggerij" aan de kleine commissies wel zo doelmatig was en of de aandacht van de bedrijfsverenigingen daarmee niet teveel ging naar individuele gevallen in plaats van naar zaken als beleidsvorming, zicht op (nieuwe) ontwikkelingen en controle op het GAK. Ook de heer De Geus, vice-voorzitter van het CNV, en tien jaar later minister van SZW in het kabinet Balkenende, meldde tijdens de verhoren van de parlementaire enquête Buurmeijer dat het tijd werd voor "meer investeren in het besturen op hoofdlijnen en minder tijd besteden aan het kleine-commissiewerk."¹² Ook ontstaan er twijfels over de toegevoegde waarde van de bedrijfsverenigingen als geheel. Aan de ene kant opereren de administraties in de praktijk grotendeels autonoom. De bedrijfsverenigingen hebben dus weinig grip op de uitvoering. Het Gak bepaalt voor een belang-

¹² Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, Rapport van de commissie, TK vergaderjaar 1992-1993, 22 730, nrs. 7-8, p. 163.

rijk deel het beleid van de bedrijfsverenigingen in plaats van andersom. En verder zijn er ook weinig verschillen tussen de bedrijfsverenigingen en zeker geen beleidsmatige. Ze voeren allemaal dezelfde wetgeving uit; bovendien is er jurisprudentie en coördineert de Federatie van bedrijfsverenigingen daar nog in.

2.4 Coördinatie, toezicht en financiering

In deze paragraaf komt de 'buitenring' van de sector aan bod: de verzameling organisaties die een belangrijke invloed uitoefent op het gedrag en de resultaten van de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsadministraties in de 'binnenring'. In de directe omgeving van de bedrijfsverenigingen zijn drie belangrijke organisaties, namelijk de Federatie van Bedrijfsverenigingen die de overkoepelende belangen van de bedrijfsverenigingen moest behartigen, de Sociale Verzekeringsraad die belast was met het toezicht en de Centrale Fondsen die zorgden voor de financiering en de financiële controle. Een aantal organisaties waarmee de uitvoeringsadministraties daarnaast nog contacten onderhielden, zoals de pensioenfondsen, de Vutstichtingen en de Sociale Fondsen zijn voor het doel van dit onderzoek van minder belang en blijven hier buiten beschouwing.

Federatie van Bedrijfsverenigingen

De Federatie van Bedrijfsverenigingen werd al in 1929 opgericht door de toenmalige bedrijfsverenigingen. In de jaren die volgden kreeg deze privaatrechtelijke organisatie door het uitgeven van circulaire en richtlijnen een informele positie als coördinerend orgaan¹³. Toen de Organisatiewet Sociale Verzekeringen in de jaren vijftig voorzag in de oprichting van een Sociale Verzekeringsraad, die behalve toezicht ook voorschriften kon geven voor de uitvoering, ontstond een bron voor conflicten met de federatie. In de jaren zeventig en tachtig zat de Federatie sterk bij het GAK op schoot. Met het GAK deelde de Federatie de huisvesting en het personeel. Tot aan het einde van de jaren tachtig bleef de belangrijkste functie van de federatie dat zij via de circulaire een 'uniformerende werking' had voor de administraties. De zelfadministrerende bedrijfsverenigingen hielden de bemoeienis van het GAK via de Federatie op de uitvoering zoveel mogelijk af. De nadruk van de federatie lag, net als bij de aangesloten bedrijfsverenigingen, niet op het beleid en al helemaal niet op volume- en kostenbeheersing maar op de administratie. Na jarenlange samenwerkingsperikelen tussen bedrijfsverenigingen en uitvoeringsapparaten en de GMD, en na herhaalde pogingen van de besturen van de federatie en van de GMD om de wrijvingen de wereld uit te hel-

¹³ Peet, J. B.V.G. De geschiedenis van een bedrijfsvereniging 1950-1997, VUGA, 's-Gravenhage, 1997, p. 34

pen, hebben sociale partners het synthesemodel in hoofdlijnen bedacht en eind 1986 aan de FBV gevraagd de leiding te nemen in de verdere uitwerking. In de stroomversnelling die de parlementaire enquête bracht in de reorganisatie van de uitvoering werd het op zichzelf nuttige idee van het synthesemodel in ander vaarwater gebracht. Wat betreft de aanpak bij ziekte kwam er - haaks op de idee van synthese - een knip tussen het eerste en tweede ziektejaar en werd de begeleiding van zieken geprivatiseerd (Arbodiensten).

De parlementaire enquêtecommissie constateert dat de FBV zich aan het einde van de jaren tachtig zo wist te profileren dat het een belangrijke schakel tussen overheid en bedrijfsverenigingen en hun uitvoerders werd. De Sociale Verzekeringsraad (Svr) werd daarmee een beetje in de hoek gedrongen. De bedrijfsverenigingen luisterden vooral naar de Federatie en bovendien oefende de FBV grote invloed uit op de uitvoeringstechnische advisering van de Svr. Voor het ministerie was de Federatie een interessantere en machtiger gesprekspartner dan de Svr. Maar volgens de wet kwam die positie toe aan de Svr.

Sociale Verzekeringsraad

Het toezicht op de sociale verzekeringen werd uitgeoefend door een zelfstandig bestuursorgaan, de Svr, opgericht in 1952. De raad was samengesteld uit drie geledingen met een gelijk aantal zetels: werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden. Behalve toezicht houden moest de Svr ook de uitvoering coördineren en de regering adviseren, geschillen beslechten, de fondsenadministratie voeren en nadere regels stellen. Vooral tussen de FBV en de Svr is er veel wrijving over de competenties. In de parlementaire enquête wordt gesproken van een 'gepantserde vrede' tussen FBV en Svr. Die dateert al uit de periode van de commissie Lamers, de DG SZ uit die tijd, die in de jaren 70 met voorstellen komt om de Svr om te bouwen tot een onafhankelijk beheersingsorgaan. Sociale partners willen daar niets van weten. Ook de ideeën van Lamers c.s. voor een regionale uitvoeringsorganisatie worden volstrekt afgewezen. De sociale partners domineren kennelijk sterk de tripartiete raad. Dat blijkt ook uit de taakverdeling in de commissies van de raad. Onder de verantwoordelijkheid van de Svr functioneerden heel wat commissies. Tot 1992 waren dat er 12, daarna werd het aantal ingeperkt tot 5, naast het presidium en de eveneens eind 91 ingestelde Toezichtkamer. De normale gang van zaken bij deze commissies was dat zij werden voorgezeten door een onafhankelijk lid van de raad. Maar dat gold niet voor de meest belangrijke commissie, de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganen (CTU). Daar hanteerde afwisselend een vertegenwoordiger van de werkgevers of de werknemers de voorzittershamer. Niet dat daar geen discussie over was. Het onafhankelijke lid Nieuwenburg vertelt tijdens de parlementaire enquête: "...De sociale partners hebben tot het laatste moment geprobeerd, tegen te houden dat de commissie die toentertijd toezicht uitoefende op de uitvoeringsorganen een onaf-

hankelijk lid als voorzitter kreeg.” En ook Fase, Svr-voorzitter was er eigenlijk tegen dat de sociale partners om beurten de CTU aanvoerden, maar had zich laten overhalen door de goede bedoelingen van de dames en heren. Uit de parlementaire enquête blijkt verder dat de Svr intern zacht gezegd een puinhoop was. Het secretariaat functioneerde ronduit slecht, en de raad had er lang geen aandacht voor. En toen ze zich er dan eindelijk vanaf 1985 mee ging bemoeien duurde het tot 1991 voordat een serieuze reorganisatie plaatsvond. Het was in elk geval te laat om de al lang bestaande behoefte aan onafhankelijk toezicht en sterk ingrijpen in de Svr nog te houden.

Centrale Fondsen

Bedrijfsverenigingen hadden anno 1993 met vier centrale fondsen te maken, die zorgden voor het centrale beheer van de geldstromen inzake premie-inning, uitkeringsverstrekking en uitvoeringskosten. Het ging om het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf, opgericht 1949), het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof, vanaf 1967), het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aaf, uit 1976) en het Toeslagenfonds (Tf, 1987).

Elk van deze fondsen had een eigen tripartiet bestuur: onafhankelijke leden, werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, allen aangewezen door de minister van SZW. In praktijk zijn er veel dezelfde gezichten in de besturen. Ook vergaderen de vier fondsen geregeld samen bij gezamenlijke kwesties. De twee arbeidsongeschiktheidsfondsen vergaderen altijd samen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de vier fondsen genoeg hebben aan één gezamenlijke voorzitter. De fondsbesturen beheren in het begin van de jaren negentig ruim 30 miljard gulden. Hoewel de fondsbesturen hun doelstelling zelf formuleren als het beheersen van de omvang en de aanwending van de financiële middelen in de sociale verzekering, zien we hen geen poging doen de gestaag groeiende stroom uitkeringen terug te dringen. De besturen vergaderen voornamelijk over financieel-technische kwesties, zoals de premiepercentages, subsidies, de liquiditeitsprognoses en reserves. Tegen het einde van de jaren tachtig duikt het onderwerp controle op in de verslagen van de bestuursvergaderingen. Maar over de beheersing van de kosten praat men niet. Zowel de grote geldstroom (voor de uitkeringen) als de kleine geldstroom (voor de uitvoering) kan ongehinderd door het Nederlandse laagland meanderen. Voorzitter prof. Van Vorden gaf bij de verhoren voor de parlementaire enquête toe dat de centrale fondsen eigenlijk ook helemaal geen zicht hadden op de toerekening van de uitvoeringskosten bij de diverse wetten. “Declaraties van uitvoeringskosten werden in vertrouwen betaald”¹⁴ Pas vanaf 1990 bij de start van het Project Uitvoeringskosten dat door de Svr – op initiatief van het ministerie van SZW – in gang werd gezet zijn de uitvoeringskosten wat meer systematisch onderzocht.

¹⁴ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, Verhoren, TK, 1992-1993, 22730, nr. 9, p. 327.

2.5 De rol van de overheid

Een aparte rol is er voor de overheid. De minister en het ministerie bemoeiden zich eigenlijk niet met de wereld van de sociale verzekeringen. Men wist er weinig van. Plv. DG SZ Den Broeder vertelde de parlementaire enquêtecommissie dat "in de hele politiek en dus ook op dat departement er ongehooflijk weinig belangstelling is geweest voor de uitvoering van het beleid en dus ook voor de toepassing van wetten".¹⁵ Er was een grote afstand tussen het ministerie en het veld.¹⁶ Dat is geen unicum want ook op andere ministeries deed zich datzelfde verschijnsel voor. Politici en in hun kielzog de ambtenaren zijn in het algemeen meer gericht op beleidsplannen en wetsvoorstellen dan op wat daarmee in de uitvoering geschiedt. Maar bij de sociale verzekeringen speelde nog iets anders mee. De minister bleef op grote afstand van de uitvoering om conflicten te vermijden. Hij had de sociale partners immers nodig op het belangrijke terrein van de loonvorming, lees loonmatiging¹⁷ en was bang dat overeenstemming daar lastig werd als hij de sociale partners teveel tegen de haren instreek bij de sociale verzekeringen.

De hoge ambtenaren op het ministerie vonden ook wel dat er te weinig contact was met de uitvoering, maar beriepen zich op de wet, waarin de Svr namens de minister toezicht houdt, adviseert, reguleert en controleert. De Svr werd gezien als de meest voor de hand liggende bron van informatie. Tegelijk was er op het ministerie veel kritiek op de Svr, die voor hen niet alleen een tussenschakel was naar de uitvoeringsorganen die je moeilijk kon passeren maar die ook bijzonder traag werkte en niet de goede informatie boven tafel kreeg.¹⁸ Maar het falende toezicht is niet alleen aan de Svr toe te rekenen. Volgens de Algemene Rekenkamer had de minister ook helemaal geen visie op wat het toezicht van de Svr moest inhouden¹⁹. Jarenlang liet het ministerie de zaak voortsudderden, terwijl men goed wist dat de Svr niet naar behoren functioneerde. Pas vanaf het einde van de jaren tachtig zie je het ministerie zich iets actiever op gaan stellen naar de toezichthouder.²⁰ Niet alleen op het gebied van toezicht maar ook bij het maken van beleid constateert de parlementaire enquêtecommissie dat er twee gescheiden werelden waren: "die van de wettenmakers en die van de uitvoerders". Maar zij

¹⁵ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, TK, 1992-1993, 22730, nr. 9, p. 344.

¹⁶ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, TK, 1992-1993, 22730, nr. 9, p. 345.

¹⁷ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, TK, 1992-1993, 22730, nr. 9, p. 351.

¹⁸ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, TK, 1992-1993, 22730, nr. 9, p. 344-345.

¹⁹ Algemene Rekenkamer, "Toezicht door de Sociale Verzekeringsraad". TK 22 555, nrs. 1-2. 1992. Parlementaire enquête, p. 345, p. 402.

²⁰ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, TK, 1992-1993, 22730, nr. 9, p. 344/402.

spreekt zichzelf tegen met haar beschrijving van het wetgevingsproces²¹ Kamerleden zijn – vooraf aan de behandeling van het wetsvoorstel – in het informele proces betrokken, mede onder druk van de lobby van de vakbeweging. Ambtenaren gingen te rade bij het GAK en de FBV, hoewel zij formeel via de Svr contact moesten maken. Het ging om een klein wereldje van goede bekenden. Wie precies wat inbracht is niet duidelijk voor de buitenstaander, zelfs niet voor Buurmeijer c.s.. Deze praktijk van wetgeving zou tot minder deugdelijke wetten leiden volgens het enquêterapport: ingewikkelde compromissen met veel uitzonderingen, voorbeeld WW.

Wat de grote lijnen van het stelsel en de uitvoering betreft was de Tweede Kamer afwachting en verdeeld. Men weet eigenlijk geen raad met het oplopende aantal uitkeringsgerechtigden. Vanaf het einde van de jaren zeventig is de Kamer met name gebiologeerd door de sterke groei van de werkloosheid en heeft veel minder oog voor de toename van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De Kamer nam cosmetische maatregelen die het uitkeringsvolume niet verminderden: werklozen van 57,5 en ouder hoefden officieel niet meer te solliciteren en werden niet meer als werkloos geregistreerd. De sociale partners lieten oudere werknemers die met ontslag werden bedreigd massaal afvloeien via de WAO²² en minister en Kamer stonden dit toe met het handhaven en gedogen van de 'verdiscontering' van de werkloosheid in de WAO. Wat de uitvoering betreft is de Kamer het vanaf het einde van de jaren '70 eens dat er iets moet veranderen. Maar de politieke partijen waren intern en onderling sterk verdeeld over de oplossingen. In de PvdA streden de voorstanders van territoriale decentralisatie met degenen die de bedrijfstakordening wilden vasthouden. Bij het CDA hield de meerderheid vast aan de bestaande structuur, al liet de fractiespecialist graag kritische commentaren horen. De VVD was zeer kritisch over de uitvoering maar gaf toch voorrang aan de stelselwijziging.

Het enquêterapport: "Deze situatie duurt in feite voort tot 1991. In dat jaar dwingt de Kamer het onafhankelijk toezicht af bij de regering. Wat nodig was aan het eind van de jaren zeventig is pas in het begin van de jaren negentig provisorisch gerealiseerd."²³

²¹ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, TK, 1992-1993, 22730, nr. 9, p. 403 e.v.

²² Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, TK, 1992-1993, 22730, nr. 9, p. 407.

²³ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, TK, 1992-1993, 22730, nr. 9, p. 410.

De s

vest

ten v

gen

den:

en de

nen

sen d

van

grom

de re

socia

syste

kerin

in ste

ker: l

loper

afvlo

beroe

De s

waan

recht

syste

te sta

verzo

besta

gevar

teit e

mate

van c

Toen

sale v

ter b

bren

ker, v

²⁴ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, TK, 1992-1993, 22730, nr. 9, p. 405.

²⁵ V. Bekkers, Fr. Heuvel (red.), S.

²⁶ K.J. van Doorslaer, Stagnerende verz.

2.6 Cultuur van de sociale verzekeringen

De sector van de sociale verzekeringen was in 1993 onveranderd gegrondvest op het compromis tussen confessionelen, liberalen en sociaal-democraten uit de jaren vijftig, waarin het gedachtegoed van de christelijke stromingen overheerste. Het bevatte allerlei overlap in taken en verantwoordelijkheden: tussen bedrijfsverenigingen, tussen administraties, tussen de Federatie en de Svr. In de praktijk ontstond ook een sterke verstrengeling tussen organen die eigenlijk bedoeld waren als *checks and balances*, bijvoorbeeld tussen de Centrale Fondsen en de Svr²⁴. Tegelijk waren er taken die in de loop van de tijd meer aandacht vroegen, maar waar weinig substantieels van de grond kwam: bewaking van de kosten van de grote en de kleine stroom en de reïntegratie van uitkeringsontvangers. Toch bracht dit de wereld van de sociale verzekeringen nauwelijks in beroering. De traditionele focus van het systeem was gericht op een correcte administratie en verstrekking van uitkeringen. Toen de maatschappelijke omgeving veranderde bleek het systeem in sterke mate naar binnen gekeerd en niet geneigd zich aan te passen. Sterker: het bood aan alle betrokkenen de kans om verantwoordelijkheid te ontlopen, of het nu ging om de sociale partners die de WAO gebruikten voor de afvloeiing van personeel of om de politiek die zich afzijdig hield terwijl het beroep op de sociale zekerheid dramatisch toenam.

De sociale verzekeringen behoren tot een systeem van wetten en regels waarmee wordt geprobeerd om individuele burgers op basis van individuele rechtvaardigheid een uitkering te verstrekken. De nadere invulling van dit systeem in de jaren '50 en '60 is volgens sommigen sterk in het licht komen te staan van een 'zorgfilosofie'²⁵. Deze filosofie past bij de essentie van de verzorgingsstaat, waarin de nationale overheid alle burgers een redelijk bestaan garandeert door een uitgebreid stelsel van voorzieningen die "een gevarieerde 'verzorging' van de burgers tot opdracht hebben."²⁶ De identiteit en de werking van het systeem van sociale verzekeringen zou in sterke mate op deze 'zorgfilosofie' zijn gebaseerd. Andere normatieve elementen van de sociale verzekeringen zijn daarbij meer op de achtergrond geraakt. Toen de verzorgingsstaat in de jaren zeventig werd geconfronteerd met massale werkloosheid, werd onder andere de WAO gebruikt als een instrument ter bestrijding hiervan. "De WAO bood de mogelijkheid van het tot stand brengen van voorzieningen voor een categorie mensen om ietsje fatsoenlijker, verzorgder en meer beschermd onder dak te komen dan anders het geval

²⁴ Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, TK, 1992-1993, 22730, nr. 9, p. 405.

²⁵ V. Bekkers, Fragmentatie en sturing in de sociale zekerheid, in: J.W. van der Dussen & F.G. van den Heuvel (red.), Sociale zekerheid anders gestuurd, VGA, Den Haag, 1995, p. 81-104.

²⁶ K.J. van Doorn, De verzorgingsmaatschappij in de praktijk, in: K.J. Van Doorn & C. Schijt (red.), De stagnerende verzorgingsstaat, Boom, Peppel (etc.), 1978.

zou zijn geweest. Dat gebeurde volop en overal²⁷. Weinig aandacht maar vanwege de werkloosheid natuurlijk ook weinig gelegenheid was er in die jaren voor de taak van de uitvoeringsorganisatie om samen met uitkeringsgerechtigden alles in het werk te stellen zodat betrokkenen zelf weer in eigen inkomsten kunnen voorzien²⁸. Ook de economische effecten, in termen van betaalbaarheid van het systeem, zijn in het kader van dit 'zorg'-denken langere tijd niet onderkend. De zorgfilosofie kan echter behalve als een gedeelde ideologie van individuele rechtvaardigheid ook worden gezien als een dekmantel voor het calculerende gedrag van bedrijven, werkgevers- en werknemersorganisaties.²⁹ Het kwam de bedrijven en de belangenorganisaties immers goed uit om met behulp van de afvloeiing van oudere werknemers naar de WAO bepaalde bedrijfstakken te saneren met relatief weinig maatschappelijke onrust.

In een recente overzichtsstudie van hervormingen in de sociale zekerheid worden een aantal centrale waarden onderscheiden in de sociale zekerheid³⁰. Toegespit op de werknemersverzekeringen gaat het om de volgende uitgangspunten:

- *Sociale rechtvaardigheid: sociale zekerheidsregelingen compenseren het verlies aan inkomen als gevolg van bepaalde risico's die kunnen optreden (ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid). Behalve inkomensherverdeling betekent sociale rechtvaardigheid ook dat mensen niet worden uitgesloten van maatschappelijke participatie, inclusief de participatie op de arbeidsmarkt.*
- *Economische efficiëntie: het efficiëntie criterium betekent dat de herverdeling van inkomen via de sociale zekerheid de economische ontwikkeling als geheel niet mag belemmeren. Hier steekt de gedachte achter dat inkomensherverdeling de prijsvorming op de markt verstoort en daarom inefficiëntie veroorzaakt.*
- *Gelijke behandeling: Het recht op een uitkering en op hulp bij terugkeer op de arbeidsmarkt moet voor elke burger gelijk zijn. De uitkering en de hulp moet hetzelfde zijn voor iedereen die in dezelfde omstandigheden verkeert.*
- *Responsiviteit: De uitkering en de begeleiding moeten zijn aangepast op de specifieke omstandigheden van het individu.*

²⁷ W in Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, rapport van de commissie, TK vergaderjaar 1992-1993, 22 730, nrs. 7-8, p. 189.

²⁸ J.W. van der Dussen & F.G. van den Heuvel, Herbezinning op de besturing van de uitvoering van de sociale zekerheid, in: J.W. van der Dussen & F.G. van den Heuvel (red.) Sociale zekerheid anders gestuurd, VUGA, Den Haag, 1995, p. 141-155.

²⁹ G.Zalm, De economische houdbaarheid van de verzorgingsstaat, in: Economisch-statistische berichten, 16 mei 1993; R.J. van der Veen, De drie mythes van de herziening van de verzorgingsstaat, 17 september 1992, Stc 180.

³⁰ Teulings, C.N., R.J. van der Veen en W. Trommel, Dilemma's van sociale zekerheid; een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid, Ministerie van SZW, VUGA (distr). 's Gravenhage, 1997.

- *Solidariteit: Iedereen moet dezelfde toegang hebben tot de sociale verzekeringen en de begeleiding bij terugkeer naar de arbeidsmarkt. Mensen mogen niet worden uitgesloten op basis van het 'risico' dat zij vertegenwoordigen.*
- *Individuele keuze vrijheid: mensen moeten in staat worden gesteld keuzes te maken in het niveau van sociale verzekeringen.*

Op voorhand is duidelijk dat een systeem van sociale verzekeringen aan deze zes uitgangspunten niet steeds in dezelfde mate op hetzelfde tijdstip recht kan doen. Tussen de normatieve principes bestaat namelijk een zekere spanning, die leidt tot tenminste drie dilemma's: tussen rechtvaardigheid en efficiëntie, tussen gelijke behandeling en 'maatwerk' en tussen solidariteit en keuzevrijheid³¹. Hieraan kan nog een ander onderscheid worden toegevoegd, namelijk dat tussen 'pro markt' waarden, dat wil zeggen principes waarvan gangbaar wordt aangenomen dat deze het beste tot hun recht komen in een coördinatiesysteem gebaseerd op private actoren die onderling concurreren. Daarbij gaat het om individuele keuzevrijheid, responsiviteit en economische efficiëntie. Aan de andere kant staan dan de normatieve principes die niet automatisch in marktverhoudingen worden behartigd, zoals solidariteit, rechtvaardigheid en gelijke behandeling. Juist het tekortschieten van het marktsysteem op deze punten was vanaf het begin van de twintigste eeuw een belangrijke aanleiding voor overheidsingrijpen. Het tekort aan efficiëntie, keuzevrijheid en een responsieve uitvoering was aan het eind van diezelfde eeuw reden voor ingrijpende veranderingen.

2.7 Een lange aanloop naar verandering

Het kernprobleem waar de wereld van de sociale verzekeringen in de jaren zeventig en tachtig mee werd geconfronteerd was de toenemende werkloosheid en in het kielzog daarvan het stijgende beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. De enorme groei van het aantal uitkeringen ondermijnde de systeemlogica van de sociale verzekeringen die uitging van een beperkte inactiviteit.³² Terwijl het gebouw van de sociale verzekeringen berustte op de pijler van economische groei, bleek de sociaal-economische context in de jaren '70 er echter een te zijn van economische stagnatie.³³ Als gevolg van de economische problemen is in 1980 het aantal (geregistreerde!) werkzoekenden bijna vier maal zo hoog als rond 1970. Het arbeidsongeschiktheidsvolume bevat in 1980 ongeveer driemaal zoveel uitkeringsjaren

³¹ Doeschot, R. (2001) *Evaluating Social Security Reforms: seven questions*. <http://www.ctsv.nl/lezingen-speeches/sp1998-03.htm>

³² Buurmeijer, p. 188, Van Doorn, 1991.

³³ Nobelen, 1993.

als in 1970. In de tweede helft van de jaren zeventig is de stijging van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid groter dan in de eerste helft; de effecten van de economische crisis laten zich van dan af sterk voelen en zetten zich ook in de jaren tachtig fors door.

Dat de wereld van sociale verzekeringen niet eeuwig door kon marcheren op de paden van haar ontstaanshistorie werd gaandeweg meer mensen duidelijk. Terwijl onder in het gebouw van de uitvoering van WAO, Ziektewet en WW steeds meer cliënten aan de poort klopten, begon men aan de top plannen te smeden voor reorganisatie. Eind jaren '70 lagen er verschillende voorstellen. Er was een plan van de sociale partners en een plan van de overheid. Beiden lieten zich uitvoerig ondersteunen door adviesbureaus. Alleen gebeurde er erg weinig tot niets. Terwijl de uitvoeringsproblemen steeds dringender om een oplossing vroegen, zat men in de sociale verzekeringswereld uren, maanden, jaren, ja zelfs decennia te vergaderen zonder tot een besluit te komen. Met problemen die het stelsel van sociale verzekeringen ondergroeven lukte het de sector steeds slechter om de pluriformiteit van belangen binnen het systeem tot een synthese te brengen en als collectiviteit op te treden. Zodoende werd een belangrijke pijler onder de zelfstandigheid van het maatschappelijke deelsysteem ondergraven.³⁴

Vanaf de jaren '70 werd een vruchteloze discussie gevoerd over de hervorming van de sociale verzekeringen. Het parlement hield zich daarbij grotendeels afzijdig. In 1967 stuurde minister Veldkamp een adviesaanvraag aan de SER. Hij wilde een vereenvoudiging van de uitvoering om bezuinigingen te realiseren. Veldkamp denkt aan één uitvoeringsorganisatie waarbij de minister de premiehoogte bepaalt. Na ruim een jaar adviseert de Stichting van de Arbeid aan de SER om een uitgebreid onderzoek te laten doen. De SER meldt de minister (inmiddels is dat Roolvink) dat hij geen oordeel kan geven zonder een diepgaand onderzoek en huurt op haar beurt 2 adviesbureaus in (Berenschot en Bosboom & Hegener). Deze produceren in 1972 het Alternatievenrapport en pleiten voor een grotere concentratie – één uitvoeringsorganisatie – en een centrale besturing.³⁵ De commissie sociale verzekeringen van de SER is vervolgens jaren bezig over het Alternatievenrapport zonder tot besluiten te komen. De sociale partners zijn intern en onderling verdeeld. Zij worden het niet eens maar produceren ieder voor zich wel hun kritiek op het Alternatievenrapport. Tien jaar na de adviesaanvraag van Veldkamp uit 1967 is er dus nog niets veranderd. Dan probeert het ministerie druk op de ketel te zetten met een eigen ambtelijke werkgroep, de commis-

³⁴ R. Werle & U. Schimank zien dit vermogen als essentieel voor een maatschappelijk deelsysteem om de eigen zelfstandigheid te bereiken en te behouden. (2000) *Gesellschaftliche Komplexität und Kollektive Handlungsfähigkeit*, Frankfurt/Main (etc.), Campus-Verlag.

³⁵ Hoffmans, p. 128 e.v.

sie Lamers. Die komt in 1979 met het zogenaamde Interim-rapport. Enkele maanden later verschijnt onder verantwoordelijkheid van de SER ook een door de adviesbureaus opgesteld Eindrapport.

Aan het einde van de jaren 70 waren er dus twee rapporten. Zoals verwacht kon worden liepen de verschillende plannen nogal uiteen. Van ambtelijke zijde werd gepleit voor een sterkere greep van de centrale overheid, terwijl de sociale partners via de SER probeerden hun invloed te vergroten, hoewel de adviezen van de externe bureaus daar niet aan meewerkten. Gezamenlijk element in de rapporten uit de jaren '70 is de concentratie op hervormingen aan de 'top' en de gedachte dat de verbetering van de uitvoering daarna automatisch zou volgen.

In de winter van 1980 sprak de vaste commissie van Sociale Zaken zich eindelijk ook eens uit over de organisatie van de sociale verzekeringen. Het huidige UWV zou destijds alleen kans hebben gemaakt bij klein links, vooral bij de PSP. De PvdA en ook het CDA stonden wel positief tegenover meer overheidsinvloed, maar dan wel met een decentraal accent, geheel volgens de toen heersende trend. Maar het einde van het liedje was dat ze er niet uitkwamen en alles bij het oude bleef. Dat hing ook samen met de tijdsgeschiedenis waarin relatief veel aandacht was voor welzijn en zingeving en minder voor kosten en discipline. Meerdere geïnterviewden tijdens de parlementaire enquête uit 1993 wijzen er op dat de tijd in de jaren zeventig niet rijp was voor verandering, en zeker niet voor ingrijpende maatregelen die in verhouding stonden tot de problemen.

In 1984 komt na 15 jaar eindelijk het SER-advies over de voorstellen tot herziening van de uitvoeringsorganisatie. Bij de behandeling blijkt dat de politiek verdeeld was over de richting van de herziening. Een politieke meerderheid wilde de sociale partners te vriend houden. Alleen de CPN hield consequent vast aan haar idee om de sociale verzekeringen onder centraal overheidsbestuur te brengen. De sociale partners hielden lang verandering tegen en komen vanaf 85 met eigen beperkte voorstellen. Daarmee probeerden zij aan de toenemende politieke druk tegemoet te komen dat er nu eindelijk eens iets moest gebeuren. In de jaren tachtig leidt de wens tot kostenbeheersing wel tot ingrijpen in materiewetten. Als de uitvoering niet kan worden aangepakt, dan maar via de materiewetgeving. In 1987 is de 1^e stelselherziening. Dat valt echter tegen qua resultaten. Pas aan het einde van de jaren '80 ontstaat een gevoel van urgentie. (Lubbers: 'Nederland is ziek').

2.8 De oude wereld wankelt

Vanaf het begin van de 20^e eeuw is in Nederland de discussie over de organisatie van de sociale verzekeringen sterk geïnspireerd door ideële overwegingen. De eerste Organisatiewet sociale verzekeringen stamt uit 1952 .

Hoewel de overheid zorgde voor de wettelijke basis en daarnaast ook voor een deel van de financiering en een deel van het toezicht, lag in dit systeem het zwaartepunt in het bestuur, in het toezicht én in de uitvoering bij de sociale partners. Dit institutionele arrangement was het product van de invloed van drie maatschappelijke stromingen met uiteenlopende visies op de verantwoordelijkheid van de staat, van de burger en van maatschappelijke organisaties. In het grootste deel van de 20^e eeuw was in dit driestromenland de opvatting van de confessionelen dominant. Waar de sociaal-democraten en de progressief-liberalen in de eerste plaats de overheid verantwoordelijk achtten voor het algemeen maatschappelijk welzijn en de bestaanszekerheid van de burgers, legden de confessionele groeperingen de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Zij pleiten voor een subsidiair systeem: pas als burgers hun eigen verantwoordelijkheid niet waarmaakten was overheidsactie toelaatbaar en noodzakelijk. Alleen de conservatief-liberalen gingen nog een stap verder en wilden een grote rol toekennen aan private verzekeringen op een vrije markt.

In praktijk werd de sociale zekerheid in Nederland voornamelijk opgebouwd volgens het subsidiaire (confessionele) model³⁶. Het netwerk van organisaties en onderlinge verhoudingen dat daaruit volgde was een ingewikkeld systeem. Aan de ene kant omdat er verschillende organisaties waren voor in principe dezelfde taken (meerdere bedrijfsverenigingen en administraties; overlap met RvA etc). Aan de andere kant omdat bij die organisaties verschillende partijen waren betrokken – werkgevers, werknemers, politici, bestuurders, ambtenaren – die de verantwoordelijkheid voor deze taken meestal deelden. Achteraf worden de jaren vanaf 67 tot midden jaren tachtig beschouwd als de periode van toenemende problemen, met name toenemend volume en onbeheersbare kosten. In de jaren zeventig ontstaat een toenemend ongenoegen met de bestaande uitvoeringsorganisatie en worden voorstellen gedaan tot verandering. Er wordt met name gediscussieerd in kringen van het ministerie en de SER. Het parlement houdt zich min of meer afzijdig en weet op de schaarse momenten van bemoeienis met het onderwerp niet tot besluiten te komen. Alle meer structurele veranderingsvoorstellen kunnen daarmee door de sociale partners met succes worden tegengehouden. In de tweede helft van de jaren tachtig probeerde de overheid het dan maar via de weg van de stelselherziening³⁷. De veranderingen in de materiewetgeving zorgden voor extra complicaties in de uitvoering, maar leverden niet de beoogde winst op.

³⁶ Peet, J. B.V.G. De geschiedenis van een bedrijfsvereniging 1950-1997, VUGA, 's-Gravenhage, 1997, p. 30.

³⁷ J.G.F.M. Hoffmans, Veranderingen in de sociale zekerheid, Zwolle, 1989, p. 146.

Na twee decennia praten zonder overtuigende resultaten was in de jaren negentig eindelijk het oude gebouw van de sociale verzekeringen niet meer overeind te houden. In de volgende hoofdstukken wordt duidelijk hoe de uitvoeringsstructuur uit 1952 vanaf de parlementaire enquête via de Osv 95 en de Osv 97 en tenslotte SUWI stukje bij beetje werd ontmanteld. De druk vanuit de politieke en maatschappelijke omgeving speelde hierin een hoofdrol. Daarbij ging het zowel om de zorgen over de aanhoudende onbeheersbaarheid van het stelsel als met name om de ergernis van de niet-confessionele partijen over de politieke macht van de sociale partners. De liberalen en sociaal-democraten kregen hun kans om deze ergernis in beleid om te zetten met het ontstaan van de eerste coalitie zonder het CDA in 1994, het kabinet Kok.

De komende twee hoofdstukken behandelen de verwarrende tijd die zou volgen. Toen er vanaf 1993 eindelijk voldoende politieke consensus was over het falen van het oude systeem, was het immers nog niet meteen duidelijk wat er voor in de plaats kwam. Het moest in ieder geval allemaal anders. Marktwerking en concurrentie waren veelgehoorde termen. Maar hoe en in welke mate, daarover verschilden de meningen van de paarse coalitiegenoten. Ook de christen-democratische oppositie speelde zijn rol en probeerde zoveel mogelijk te redden van het oude confessionele model. Zij streden met de alternatieven van paars: privatisering, publiek-private samenwerking en publieke concurrentie. Geen van deze opties slaagde er in om in de jaren '90 voldoende steun te verwerven. In de situatie dat het oude model was verlaten en er voor geen van de 'markt'-alternatieven een meerderheid kon worden gevonden ontstond ruimte voor een verrassend 4^e perspectief: concentratie en centrale besturing onder publiek gezag in UWV.