

GEDONDER IN DE POLDER: EEN BEKNOPT GESCHIEDENIS VAN DE VERANDERINGEN IN DE UITVOERINGSSTRUCTUUR SOCIALE ZEKERHEID

K.P. Goudswaard*

1 Inleiding

De uitvoering van de sociale zekerheid kent veel kanten, waaronder het beoordelen van claims, de uitkeringsverstrekking, inning en beheer van premiegelden, preventie- en reïntegratie, en het uitoefenen van toezicht. De wetgever heeft deze taken opgedragen aan diverse uitvoeringsorganen. De organisatie van de uitvoering is complex en wordt sterk bepaald door historische en institutionele achtergronden. In Nederland was bij de uitvoering van oudsher een belangrijke rol weggelegd voor organisaties van werkgevers en werknemers. De laatste jaren zijn — mede onder druk van de uitkomsten van de parlementaire enquête naar de uitvoering — belangrijke veranderingen op touw gezet. Daarbij is de rol van de sociale partners teruggedrongen en zijn diverse elementen van marktwerking geïntroduceerd die aanvankelijk verder uitgebouwd zouden worden. Zeer recent heeft het kabinet echter nieuwe plannen ontvouwd die de uitvoering van de werknemersverzekeringen juist voor een belangrijk deel in het publieke domein positioneren. Alleen de reïntegratie zal worden geprivatiseerd. Een opmerkelijke, fundamentele ommezwaai. Dit heeft geleid tot felle kritiek, met name van werknemers- en werkgeversorganisaties. Inmiddels zijn de plannen evenwel definitief.

Deze bijdrage beschrijft en analyseert de veranderingen in de uitvoeringsorganisatie.¹ Paragraaf 2 geeft een beschrijving van de ontwikkelingen tot 1995, inclusief de parlementaire enquête. Paragraaf 3 bespreekt de veranderingen van de laatste jaren en schetst de kabinetsplannen ten aanzien van de uitvoeringsstructuur voor werk en inkomen en de reactie van de SER op deze plannen. In paragraaf 4 worden de beleidsvoorstellen geëvalueerd en wordt een conclusie getrokken.

2 Historische achtergrond

2.1 Situatie tot 1995

Wie kan het beste de sociale zekerheid uitvoeren? Die vraag beheerst in Nederland al een eeuw lang het debat over de uitvoeringsorganisatie. Met name onder druk van de confessionele partijen kregen werkgevers- en werknemersorganisaties vanaf het begin een belangrijke rol bij het bestuur, het beheer en de uitvoering van de sociale zekerheid. De eerste sociale verzekering, die was geregeld in de Ongevallenwet van 1901, kende een dualistische

* De auteur is hoogleraar economie en sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden en kroonlid van de SER.

¹ Zie K.P. Goudswaard, C.A. de Kam en C.G.M. Sterks, Sociale zekerheid op het breukvlak van twee

uitvoeringsstructuur: de Rijksverzekeringsbank was aangewezen als uitvoerend orgaan, maar werkgevers konden er onder bepaalde voorwaarden voor kiezen zelf het risico te dragen, of het risico bij de Centrale Werkgevers Risicobank onder te brengen. Dit dualisme was ook terug te vinden bij de uitvoering van de Ziektewet die in 1930 in werking trad. De werkgever kon kiezen of hij deze wet liet uitvoeren door de Raden van Arbeid, of door erkende verenigingen van werkgevers en werknemers: bedrijfsverenigingen.

Na de tweede wereldoorlog ontstond onvrede met de onduidelijkheden die het gevolg waren van de dualistische structuur. De als uitvloeisel van dit ongenoegen in 1952 ingevoerde Organisatiewet sociale verzekering (Osv) versterkte de dominante positie van de sociale partners bij de uitvoering. De Osv legde de basis voor de organisatiestructuur die tot het midden van de jaren negentig stand hield. De uitvoering van de werknemersverzekeringen werd opgedragen aan de bedrijfsverenigingen. Deze werden naar bedrijfstak georganiseerd en hadden een paritair samengesteld bestuur dat bestond uit vertegenwoordigers van representatieve organisaties van werkgevers en werknemers.

In 1994 waren er negentien bedrijfsverenigingen. Daarvan hadden dertien hun administratie opgedragen aan het Gemeenschappelijk administratiekantoor (GAK) en twee aan het Gemeenschappelijk Uitvoeringsorgaan (GUO). De overige vier waren ofwel zelfadministrerend, of hadden de administratie aan een eigen uitvoeringsinstelling opgedragen (zoals het Sociaal Fonds Bouwnijverheid). Bij de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen werden de bedrijfsverenigingen en het GAK bijgestaan door de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD).

De Osv legde het toezicht op de uitvoering van de werknemersverzekeringen in handen van de toenmalige Sociale Verzekeringsraad (SVr). Het toezicht omvatte de beoordeling van de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering. Daarnaast kreeg de SVr coördinerende, adviserende en regelgevende taken. De SVr was tripartiet samengesteld: een derde deel van de leden werd aangewezen door de vakbonden, een derde deel door de werkgevers, en een derde deel bestond uit onafhankelijke leden, aangewezen door de minister van Sociale Zaken.

2.2 De parlementaire enquête

Tegen het einde van de jaren tachtig groeide de overtuiging dat de nauwelijks beheersbare volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid in belangrijke mate samenhang met de manier waarop de desbetreffende regelingen werden uitgevoerd. In het bijzonder de organen die waren belast met de uitvoering van de werknemersverzekeringen zouden onvoldoende functioneren. In 1992 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat het toezicht van de SVr op de uitvoering faalde. Mede naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer besloot de Tweede Kamer een parlementair onderzoek naar de uitvoering van de werknemersverzekeringen in te stellen. In september 1993 rapporteerde de Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (de commissie Buurmeijer) aan eeuwen, Samsom/Kluwer, Alphen a/d Rijn, 2000.

de Tweede Kamer.²

De enquêtemissie stelde vast dat de verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale zekerheid er toe had geleid dat de werknemersverzekeringen niet doelmatig en doeltreffend werden uitgevoerd. De uitvoerders hadden te allen tijde voorrang gegeven aan het tijdig en juist verstrekken van uitkeringen. Er was met andere woorden geen kritiek op de rechtmatigheid van de uitvoering en de betrouwbaarheid van de administratie. De andere wettelijke taak, het beheersen van het uitkeringsvolume, was echter veronachtzaamd. De gevalsbehandelaars (verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen) hadden, mede als gevolg van het tamelijk vage arbeidsongeschiktheidsbegrip, een grote vrijheid om beslissingen te nemen. Daarbij was de cultuur gericht op het soepel toekennen van uitkeringen. De 'poortwachtersfunctie' bij de WAO had volstrekt onvoldoende gefunctioneerd. Controle op uitgevoerde keuringen vond niet of nauwelijks plaats. Aan het reïntegreren van arbeidsongeschikten werd nauwelijks aandacht besteed, hoewel daarvoor wel wettelijke instrumenten beschikbaar waren.

Op microniveau werden steeds beslissingen genomen die voor de betrokken partijen gunstig waren en de minste weerstand oproepen. Vertegenwoordigers van de vakbeweging probeerden werknemers aan een WAO-uitkering te helpen, omdat die gunstiger was dan een WW-uitkering. Werkgeversvertegenwoordigers werkten aan die 'sociale' oplossing mee, omdat zij geen conflicten wilden en bij noodzakelijke reorganisaties op een gemakkelijke manier van minder productieve werknemers afkwamen.

Deze praktijken werden met de mantel der liefde bedekt, omdat de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties de meerderheid vormden in de SVr en daarmee toezicht hielden op de uitvoering door de bedrijfsverenigingen waarin de bij hen aangesloten organisaties de dienst uitmaakten. Meer in het algemeen hebben de bij de werknemersverzekeringen betrokken partijen elkaar jarenlang in de greep gehouden, waardoor fundamentele wijzigingen steeds zijn uitgebleven.

Ook op het toezicht door de SVr had de commissie-Buurmeijer veel kritiek. Bij het toezicht werd vrijwel alleen aandacht besteed aan de rechtmatigheid en nauwelijks kritisch naar de uitvoeringskosten gekeken. Tenslotte stelde de commissie vast dat de bedrijfstakgewijze organisatie niet aantoonbaar had bijgedragen aan de kwaliteit van de uitvoering.

Op basis van deze bevindingen deed de enquêtemissie onder andere de volgende aanbevelingen:

- invoering van een minder gemakkelijk toegankelijke regeling in voor uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid, met premiedifferentiatie en de mogelijkheid voor werkgevers als eigen-ricodragers op te treden, waarbij dit risico eventueel bij een particuliere verzekeringsmaatschappij kan worden ondergebracht;
- het overdragen van de uitvoerende werkzaamheden van de bedrijfsverenigingen aan een onafhankelijke organisatie;
- instelling van een onafhankelijk toezichtorgaan.

² Tweede Kamer, 1992/1993, 22 730, nrs. 7–8.

Het debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van het enquêterapport resulteerde in drie aangenomen moties. Daarin werd benadrukt dat (1) het toezicht op de uitvoering onafhankelijk moest worden, (2) de sociale partners geen verantwoordelijkheid meer mogen dragen voor de beoordeling van claims op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, (3) de uitvoering regionaal in plaats van per bedrijfstak moet worden georganiseerd, en (4) dat het geven van een uitkering en de bemiddeling naar arbeid zo veel mogelijk via één loket dienen plaats te vinden.

2.3 Ontwikkeling na 1995

De parlementaire enquête leverde een nieuwe organisatiewet op, die per 1 januari 1995 in werking trad. De Osv 1995, bedoeld voor een overgangsfase, bracht niettemin fundamentele veranderingen met zich mee. Bestuur en uitvoering werden voortaan gescheiden. De bedrijfsverenigingen bleven bestuurlijk verantwoordelijk, maar de uitvoering van de werknemersverzekeringen moest worden uitbesteed aan een door de minister van SZW erkende onafhankelijke uitvoeringsinstelling (uvi). De bestaande administratiekantoren, zoals het GAK, namen de uvi-rol tamelijk geruisloos op zich. Hiervoor was het nodig de bedrijfsverenigingen organisatorisch, juridisch en financieel los te maken van de administratiekantoren. De Osv 1995 legde tevens de basis voor een beperkte vorm van marktwerking: de bedrijfsverenigingen dienden voor de uitvoering zakelijke overeenkomsten te sluiten met een erkende uitvoeringsinstelling.

De Sociale Verzekeringsraad werd omgevormd tot een onafhankelijk toezichthoudend orgaan, het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv), waar de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties geen deel meer van uitmaken. De coördinerende en adviserende taken van de Svr gingen over naar een nieuw orgaan, het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA). Ten slotte werd de Gemeenschappelijke Medische Dienst opgeheven; de taken van de GMD werden overgeheveld naar de bedrijfsverenigingen.

Weldra volgden verdergaande veranderingen. In maart 1997 werd een herziene organisatiewet van kracht. De Osv 1997 schafte de bedrijfsverenigingen af. Het TICA werd omgedoopt tot Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv). Dit orgaan heeft een publiekrechtelijke status en een tripartiet bestuur. Het Lisv heeft de taken van de bedrijfsverenigingen overgenomen en is opdrachtgever van de uitvoeringsinstellingen geworden. De Osv 1997 regelt verder dat vertegenwoordigers van representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties zogeheten sectorraden kunnen oprichten. Deze sectorraden kunnen het Lisv adviseren over aan de uitvoeringsinstellingen te verlenen opdrachten.

De ontvlechting van de bedrijfsverenigingen en de administratiekantoren in 1995 vormde in de ogen van de wetgever de opstap naar een vorm van marktwerking. Op termijn zouden de

uitvoeringsinstellingen met elkaar moeten gaan concurreren om opdrachten van sectorraden of werkgevers. Om de continuïteit van de uitvoering niet in gevaar te brengen werden de contracten vooreerst afgesloten met de uitvoeringsinstellingen die al voor de betrokken sectoren werkten. Na afloop van deze contracten zouden de sectoren via het Lisv als opdrachtgever desgewenst over kunnen stappen op een andere uitvoeringsinstelling.

Ondertussen hebben zich rond de uitvoeringsinstellingen twee belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Ten eerste werden de uvi's onderdeel van meer-omvattende holdings. Die holdings kregen een publieke poot (de uitvoeringsinstelling), die de A-poot werd genoemd, en een private poot, de B-poot. In de B-poot van de holding worden voor opdrachtgevers diverse met de sociale verzekeringen verwante regelingen uitgevoerd, zoals aanvullende bovenwettelijke regelingen, regelingen voor vervroegde uittreding, andere cao-regelingen en arbodiensten. De overheid heeft de totstandkoming van de holdingstructuur goedgekeurd, op voorwaarde dat de uvi is erkend (door de minister van SZW) en dat een strikte boekhoudkundige scheiding tussen de A-poot en de B-poot is aangebracht. Dit om te voorkomen dat met publieke middelen private winstgevendende activiteiten kunnen worden ontplooid. Een andere reden is dat privacygevoelige gegevens niet voor commerciële doeleinden beschikbaar mogen komen. Ook de eigendomsverhoudingen van de A-poot wijken af ten opzichte van die van de B-poot.

Een tweede relevante ontwikkeling is dat alle uitvoeringsinstellingen de afgelopen jaren zijn gaan samenwerken met grote banken en verzekeraars. Deze strategische allianties zijn er mede op gericht aan werkgevers een zo veel mogelijk samenhangend pakket diensten te kunnen aanbieden. Dat pakket omvat werknemersverzekeringen, zorgverzekeringen, aanvullende pensioenen, aanvullende inkomensdervingsverzekeringen, ziekteverzuimpolissen, reïntegratie- en eventueel ook financiële diensten. In toenemende mate komen veelomvattende 'employee-benefits'-pakketten tot stand met verzekeringen en dienstverlening op het terrein van arbeid, zorg en inkomen. Door middel van deze allianties trachtten de betrokken financiële instellingen zich een goede positie te verwerven op de zich ontwikkelende markt voor de uitvoering van de sociale verzekeringen.

In 2000 waren er vijf uvi's, die alle onderdeel uitmaken van een holding (tussen haakjes staan de sectoren waaraan de uitvoeringsinstellingen gelieerd zijn): GAK Nederland BV (diverse sectoren), SFB BV (bouwnijverheid), GUO BV (de agrarische sector), Cadans BV (o.a. gezondheidszorg, detailhandel) en USZO (overheidspersoneel, onderwijs). De uitvoeringsinstellingen opereren op regionale basis, in verband met de verplichte samenwerking met de Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening en met de gemeentelijke sociale diensten: het project Samenwerking Werk en Inkomen (SWI). Doel van deze samenwerking is zo veel mogelijk mensen aan het werk te helpen door een toegankelijke, klantvriendelijke, efficiënte en effectieve dienstverlening. Het project SWI vormt de uitwerking van de naar aanleiding van de parlementaire enquête opgekomen één-loket-gedachte. In het hele land dienen hiertoe zogeheten centra voor werk en inkomen (CWI's) tot stand te komen. Via de regionale CWI's moeten de werkzaamheden van de verschillende

organisaties worden afgestemd. Daarbij gaat het in hoofdlijnen om de volgende activiteiten: directe bemiddeling naar werk, presentatie van het vacature-aanbod, gegevensregistratie, bepaling van de afstand van betrokkene tot de arbeidsmarkt en behandeling van de aanvraag van een uitkering (met doorverwijzing naar gemeente of uvi).

Van belang is dat aan het ene loket van het CWI eerst met de aanvrager van een uitkering wordt gesproken over mogelijkheden om een baan te vinden. Pas daarna wordt zo nodig de aanvraag van een uitkering in behandeling genomen.

3 Nieuwe structuur werk en inkomen

3.1 Adviesaanvraag

In april 1998 heeft het kabinet de Sociaal-Economische Raad (SER) gevraagd om advies uit te brengen over verdergaande veranderingen in de organisatie van de uitvoering van de sociale verzekeringen. In de adviesaanvraag ontvouwt het kabinet de denkrichting voor een nieuwe in 2001 in te voeren Organisatiewet. Het kabinet wil op de ingeslagen weg van meer concurrentie bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen voortgaan. Marktwerking en concurrentie vormen daarbij geen doel op zichzelf, maar wegen om te komen tot een meer activerend stelsel met lagere uitvoeringskosten. De beoogde concurrentie tussen de uvi's kan echter onvoldoende van de grond komen, zolang de huidige erkenningscriteria verhinderen dat nieuwe uitvoeringsinstellingen gemakkelijk tot de markt kunnen toetreden. Ook zijn de uvi's te zeer beperkt bij het verrichten van andere dan de wettelijke taken. Voorts is het financieel belang bij reïntegratie van uitkeringsontvangers te gering.

De adviesaanvraag stelt dat de verstrekking van uitkeringen, de premie-inning en reïntegratie-activiteiten zich goed lenen voor private uitvoering en concurrentie. De claimbeoordeling dient evenwel in het publieke domein te blijven. Deze leent zich niet voor marktwerking, omdat private uitkeringsinstellingen er belang bij kunnen hebben sommige aanvragers ten onrechte geen uitkering te geven. De uitvoeringsinstellingen krijgen meer vrijheid van handelen. De holdingstructuur met een A-poot en een B-poot verdwijnt. De toetredingsbarrières voor nieuwe uvi's worden verlaagd om de marktwerking te bevorderen. Ten slotte krijgen uitvoeringsinstellingen een bonus bij een geslaagde reïntegratie.

De Sociaal-Economische Raad heeft (unaniem) advies over deze plannen uitgebracht³. De SER wijst het idee van een afzonderlijke publieke claimbeoordeling af, omdat deze leidt tot een 'knip' in de gevalsbehandeling. Claimbeoordeling, uitkering en reïntegratie hangen nu eenmaal nauw met elkaar samen. Claimbeoordeling gebeurt op verschillende momenten. Het verdelen van dit proces over diverse partijen leidt tot extra dossieroverdrachten, en het vormt een bron van competentiegeschillen en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden (ook voor aanvragers en ontvangers van een uitkering). De SER pleit er daarom voor de claims binnen de uitvoeringsinstelling te laten beoordelen in een juridisch afgezonderde eenheid van de

³ SER Advies Uitvoering sociale verzekeringen, 98/13.

holding. De A-poot kan daartoe in afgeslankte vorm blijven bestaan, waarbij publiekrechtelijke regels en voorschriften worden gehandhaafd. Zo is een integrale gevalsbehandeling gewaarborgd zonder dat op dit punt een ingrijpende reorganisatie nodig is.

Voorts pleit de SER, in overeenstemming met het kabinetsstandpunt, voor soepeler toetredingsvoorwaarden voor uitvoeringsinstellingen en verruiming van de mogelijkheden om publieke taken te combineren met private activiteiten. Wel moeten bij het gegevensbeheer afdoende waarborgen worden geschapen om de persoonlijke levenssfeer van cliënten te beschermen en concurrentievervalsing tussen private uitvoerders en verzekeraars te voorkomen.

Het is van belang om de opdrachten te laten verlenen op het niveau waar de premielasten worden gedragen en financiële prikkels voelbaar zijn. De opdrachtgever krijgt dan een wezenlijk belang bij activeringsinspanningen en zal de concurrerende uitvoeringsinstellingen mede op dat aspect beoordelen. Sectoren van het bedrijfsleven, bedrijfstakken, en wat grotere individuele ondernemingen (met meer dan honderd werknemers) zouden daarom de opdrachten aan de uvi's moeten verlenen. De prikkels liggen bij WAO en WW echter niet op het zelfde niveau. De WAO-premie is sinds 1998 als uitvloeisel van de wet Pemba gedifferentieerd naar individuele bedrijven. Dit betekent dat de individuele onderneming belang heeft bij een goede activering van zijn arbeidsongeschikt verklaarde werknemers. Dat leidt immers tot een lagere premie. De WW-premie kent daarentegen alleen een differentiatie naar sectoren, gedurende de eerste 26 weken van werkloosheid (de wachtgeldpremie). Bij de WW ligt dus het financiële belang op het niveau van de sector. Een en ander zou op zichzelf genomen pleiten voor een gescheiden opdrachtgeverschap voor de WAO en de WW. Dan ontstaat echter versnippering in de uitvoering. Bovendien heeft een tamelijk grote groep uitkeringsontvangers een gedeeltelijke WAO- plus een gedeeltelijke WW-uitkering.

Tenslotte dient in de visie van de SER sprake te zijn van een gezamenlijke betrokkenheid van sociale partners bij het opdrachtgeverschap. De werknemersorganisaties dan wel de ondernemingsraad van een bedrijf kunnen daarbij als tegenhanger van de werkgever optreden.

3.2 De SUWI Nota

In de nota *Structuur uitvoering werk en inkomen* geeft het kabinet Kok-II een totaalvisie op de uitvoeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen, de bijstand en de arbeidsvoorziening.⁴ Doelstellingen van het kabinet zijn: één loket voor de aanvragers van een uitkering, betere en snellere activering en een grotere doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering.

De taken van de centra voor werk en inkomen (CWI's) worden uitgebreid. Wie werk zoekt moet zich tot het CWI in zijn of haar regio wenden. Mede met behulp van gegevens uit een nationale vacaturebank worden de mogelijkheden op de arbeidsmarkt nagegaan. Verder

⁴ Tweede Kamer 1998/1999, 26 448, nrs. 1-2.

wordt de afstand van de betrokkene tot de arbeidsmarkt bepaald. Werkgevers kunnen bij de CWI's terecht voor de vervulling van vacatures. Belangrijk is dat de CWI's ook worden belast met de claimbeoordeling voor de werknemersverzekeringen. Dat wil zeggen de bepaling van het recht op en de hoogte van de WAO-uitkering, de beslissing of iemand verwijtbaar werkloos is, toepassing van eventuele sancties en opsporing van fraude. Vooralsnog verkiest het kabinet de claimbeoordeling door medewerkers van de CWI's te laten plaatsvinden bij de uitvoeringsinstellingen; dit is het zogenoemde 'loodsmodel'.

De uvi's worden belast met het verstrekken van uitkeringen, de premie-inning en reïntegratie-activiteiten. Deze laatste kunnen worden uitbesteed aan gespecialiseerde bedrijven, bijvoorbeeld uitzendbureau's. De uvi's worden onderdeel van privaatrechtelijke ondernemingen en moeten concurreren om opdrachten. De erkenningseisen worden versoepeld. Wel gelden strikte eisen inzake privacy-bescherming en voor de scheiding van met publieke middelen gefinancierde activiteiten en de overige activiteiten.

Het kabinet kiest voor een bi-partiet decentraal opdrachtgeverschap, conform het SER-advies. Ook individuele bedrijven met meer dan honderd werknemers kunnen opdrachtgever zijn. De beoogde marktwerking is gediend met een groeiend aantal uvi's en een groot aantal opdrachtgevers.

Bij de reïntegratie van uitkeringsontvangers en werkzoekenden vertrouwt het kabinet deels op een betere marktwerking. Partijen moeten een financieel belang hebben bij de bevordering van reïntegratie. Om dit te bereiken dienen uvi's hun opdrachten te krijgen van het niveau dat de lasten van de uitkeringen voelt. Dit is het geval wanneer individuele bedrijven opdrachtgever zijn voor de uitvoering van de WAO, omdat ook de WAO-premie naar bedrijven gedifferentieerd is. Bij de WW is zo'n prikkel veel minder sterk aanwezig. Mede daarom komt het kabinet met een extra stimulans via de toedeling van reïntegratiebudgetten. De uitvoeringsinstelling die met succes een uitkeringsontvanger plaatst, krijgt een bonus. De hoogte van de bonus is afhankelijk van de afstand van de werkloze of arbeidsongeschikte tot de arbeidsmarkt, omdat bemiddelaars voor iemand met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een veel grotere inspanning moeten doen.

De CWI's nemen veel taken over van de huidige Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het deel van Arbeidsvoorziening dat zich bezig houdt met reïntegratie wordt geprivatiseerd en zal met andere arbeidsbemiddelaars zoals uitzendorganisaties moeten concurreren om opdrachten van de uitvoeringsinstellingen en van gemeenten.

3.3 Nader kabinetsstandpunt

Op de aanvankelijk kabinetsvoornemens is van veel kanten kritiek uitgeoefend, ook door de Tweede Kamer. Hoofdpunten van kritiek waren een onduidelijke scheiding van het publieke en het private domein en onvoldoende vertrouwen in de heilzame werking van de markt op dit terrein. Sommigen meenden dat de beoogde marktwerking bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen niet in voldoende mate tot stand zal komen. Naar aanleiding

daarvan heeft het kabinet besloten om met nieuwe plannen te komen, die een fundamentele ommezwaai inhouden.⁵ Dit tot grote ergernis van de werkgevers- en werknemersorganisaties, die hun positie verder uitgehold zagen: het poldermodel schudde op zijn grondvesten. De Tweede Kamer heeft de nieuwe plannen niettemin op 23 maart j.l. aanvaard.

De belangrijkste verandering is dat de geplande marktwerking bij de uitkeringsverstrekking en de premie-inning wordt geschrapt. Deze taken komen, tezamen met de claimbeoordeling, terecht bij één publiek Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV), waarin de huidige uitvoeringsinstellingen (althans de A-poten daarvan) worden samengevoegd. Wel moet er meer marktwerking tot stand komen bij de reïntegratie. Werkgevers moeten, met instemming van de ondernemingsraad, opdrachten gaan geven aan reïntegratiebedrijven (uitzendbureaus, arbodiensten of de geprivatiseerde arbeidsvoorziening) om uitkeringsontvangers weer aan het werk te helpen. Vakbonden en werkgeversorganisaties kunnen ook in cao-onderhandelingen afspraken maken over de keuze van een reïntegratiebedrijf. Het UWV houdt wel verantwoordelijkheid doordat eisen gesteld kunnen worden aan opdrachtgevers en opdrachtnemers en aan de af te sluiten contracten. Voorts wordt het UWV in beginsel belast met de reïntegratie-opdrachten voor WW'ers, omdat er voor hen geen band meer bestaat met de vroegere werkgever.

De betrokkenheid van de sociale partners moet verder gestalte krijgen via een op te richten Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Deze raad, bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en gemeenten, moet gaan adviseren over het beleid ten aanzien van sociale zekerheid, arbeidsmarkt en reïntegratie. Ook zal de RWI betrokken zijn bij de verstrekking van de reïntegratiebudgetten. Of en in hoeverre de RWI ook beslissingsbevoegdheden terzake krijgt is nog niet duidelijk.

De plannen met betrekking tot de CWI's zijn op hoofdpunten niet gewijzigd.

Het kabinet stelt dat met deze structuur een helder en eenduidig onderscheid wordt gemaakt tussen de delen van het stelsel die publiek respectievelijk privaat worden uitgevoerd, zodat de verantwoordelijkheidsverdeling beter is geregeld. De samenvoeging van de uitvoeringsorganen zou moeten leiden tot meer transparantie en tot schaalvoordelen, zowel in kwalitatieve zin (een betere claimbeoordeling) als in kwantitatieve zin (efficiency). Voorts dient de nieuwe structuur maximaal bij te dragen aan preventie en reïntegratie.⁶

4 Evaluatie

In verband met de totstandkoming van de nieuwe uitvoeringsstructuur zijn enkele fundamentele vragen aan de orde die hieronder kort worden aangestipt.

1. Zou er, in de eerder gekozen benadering, voldoende marktwerking tot stand zijn gekomen? Dit is inderdaad een punt van serieuze zorg, maar de vraag hoeft zeker niet op voorhand met nee beantwoord te worden. Van belang is dat er voldoende opdrachtgevers en opdrachtnemers zouden komen en dat er voor beide partijen voldoende sterke prikkels zouden

⁵ Ministerie van SZW, Nieuwe uitvoeringsstructuur voor sociale zekerheid en reïntegratie, 2000.

zijn die sporen met het maatschappelijk doel van een doelmatige en doeltreffende uitvoering. Wat betreft de opdrachtgevers is in principe aan die voorwaarde voldaan bij decentralisatie van het opdrachtgeverschap, in combinatie met premiedifferentiatie (hoewel zich, zoals hierboven betoogd, hierbij een probleem zou voordoen met betrekking tot de WW). Of het aantal uvi's zodanig zou toenemen dat sprake zou kunnen zijn van een effectieve concurrentie tussen opdrachtnemers laat zich moeilijk beoordelen. Toetreding zou in ieder geval aanmerkelijk aantrekkelijker worden bij privatisering van álle onderdelen van het uitvoeringsproces, uiteraard onder de nodige maatschappelijke waarborgen en randvoorwaarden. Verzekeraars/uvi's zouden in dat geval ook het beste het maatschappelijk belang kunnen dienen: de kosten van reïntegratie-inspanningen kunnen dan worden afgewogen tegen de *integrale* baten in de vorm van de verminderde uitkeringslast.

2. Welk deel van de uitvoering hoort in het publieke domein?

Het kabinet was al in de adviesaanvraag van 1998 van oordeel dat hoe dan ook de beoordeling van het recht op een uitkering in het publieke domein moet worden gepositioneerd. De vrees bestaat dat claimbeoordeling door private uitvoeringsinstellingen leidt tot een te strikte interpretatie en onterechte afwijzing van claims. Het is echter zeer de vraag of deze vrees terecht is. Onterechte afwijzingen zijn niet in het belang van de opdrachtgevers en verzekeraars staan in het algemeen niet graag te boek als slechte betalers. Bovendien kunnen mogelijke onrechtmatigheden tot een minimum worden beperkt door protocollering van de beoordelingsprocessen, standaardisering van gehanteerde criteria, certificering van beoordelaars, periodieke controle en een 'second opinion' procedure.⁷

Voor wat betreft de uitkeringsverstrekking en premie-inning zijn er eigenlijk geen belangrijke principiële overwegingen voor de keuze publiek of privaat. Het kabinet heeft in dit verband vooral praktische overwegingen, zoals transparantie en schaalvoordelen, aangevoerd. In ieder geval betekent een publiek/private knip in het uitvoeringsproces een ongewenste doorbreking van de integrale gevalsbehandeling, zoals in paragraaf 3.1 wordt betoogd. In dit opzicht zijn de bijgestelde SUWI-plannen wel logischer dan het oorspronkelijke model, maar mijns inziens niet logischer dan het SER-model, waarin sprake is van integrale gevalsbehandeling van claimbeoordeling tot en met reïntegratie.

3. Wat moet de rol zijn van sociale partners?

Dat de positie van sociale partners aanzienlijk is teruggedrongen ten opzichte van tien jaar terug is op zich zelf onomstreden. Dat is de les van de parlementaire enquête. Zo impliceerde het SER-advies van 1998, anders dan veel critici betoogden, zeker niet dat sociale partners zeggenschap zouden moeten houden over de claimbeoordeling cq de individuele gevalsbehandeling. Daar is al jaren geen sprake meer van en dit vormt dus ook geen argument voor herpositionering van de claimbeoordeling in het publieke domein, zoals door sommigen wel naar voren is gebracht. Wel krijgen werkgevers en werknemers een centrale rol bij het opdrachtgeverschap in verband met reïntegratie. Dat is van belang omdat opdrachtgeving zo veel mogelijk moet geschieden door belanghebbenden. Ook ligt

⁶ Zie de Sociale Nota 2001, paragraaf 5.4.

⁷ Zie L.J.M. Aarts et al, Vijf jaar na Buurmeijer, ESB 1998, pp. 472-476.

betrokkenheid van sociale partners bij het activeringsbeleid voor de hand, onder meer vanwege de bij hen aanwezige expertise en vanwege de relaties met het arbeidsmarktbeleid in de sectoren. Op cao-niveau worden immers ook afspraken gemaakt over scholing, werkgelegenheid en reïntegratie. Om deze redenen is de Raad voor Werk en Inkomen in het leven geroepen, maar het is wel de vraag wat de meerwaarde van deze raad zal zijn ten opzichte van al bestaande instituties, als die uitsluitend een adviserende functie krijgt.

4. Zal de vorming van het nieuwe Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen een doelmatiger en doeltreffender uitvoering met zich mee brengen?

De samenvoeging van de bestaande uvi's kan – op langere termijn – zeker schaalvoordelen met zich mee brengen, met name bij de claimbeoordeling en de uitkeringsverstrekking. Op korte termijn zal het aanzienlijke reorganisatieproces echter veel voeten in de aarde hebben en zal het uitvoeringsproces voorlopig alleen maar worden bemoeilijkt. Het is dus van groot belang dat het UWV snel wordt opgetuigd.

Daarentegen is het onduidelijk waarom de vorming van een publieke uitvoeringsmonopolist zou bijdragen aan de beheersing van het uitkeringsvolume. In dit verband is al vaker de vergelijking gemaakt met het functioneren van de GMD in het verleden. Ook het UWV heeft in principe geen existentieel belang bij volumebeperking. Het UWV zal weliswaar gaan functioneren in een beleidsomgeving, waarin juist deze doelstelling voorop staat. De organisatie zal daar dan ook wel op ingericht worden. Maar het gebrek aan intrinsieke financiële prikkels zal een maximaal doeltreffend beleid in ieder geval sterk bemoeilijken.

5. Hoe moet de opdrachtgeving worden georganiseerd?

Het opdrachtgeverschap voor de reïntegratie van zieke en arbeidsgehandicapte werknemers komt bij marktpartijen te liggen. Daarmee wordt ook in het eerste ziektejaar een geïntegreerde aanpak van preventie, verzuim, begeleiding en reïntegratie mogelijk. Juist op dit punt valt veel winst te behalen en vormt de SUWI-structuur een duidelijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Daarentegen zal het UWV in beginsel opdrachtgever worden voor de reïntegratie van WW-ers. Ook hier geldt echter dat de prestatieprikkels ontbreken en bestaat het gevaar dat reïntegratie een anoniem, bureaucratisch proces wordt. Het verdient de voorkeur om, waar dat enigszins mogelijk is, het bedrijfsleven deze rol te laten vervullen op cao- of brancheniveau. Of zelfs op het niveau van individuele bedrijven, in het geval de premiedifferentiatie in de WW wordt versterkt, zoals het kabinet van plan is. Zo bestaat het voornemen om risicogroepen voor de eerste zes maanden werkloosheid in te voeren en een eigen risico voor de WW-lasten van werknemers van 57,5 jaar en ouder. Aldus wordt de (financiële) band van bedrijven met WW-ers sterker. Pas als er geen enkele relatie meer is met de arbeidsmarkt ligt opdrachtgeving door het UWV in de rede, maar dat zal voor WW-ers doorgaans niet het geval zijn. Meer in het algemeen zal er – met het oog op de effectiviteit - ook meer aandacht moeten komen voor de rol van de cliënt zelf in het reïntegratieproces. Wellicht kan de beoogde aanstelling van een zogeheten casemanager daartoe een bijdrage leveren. Ook zou de gedachte van een persoonsgebonden reïntegratiebudget nader kunnen worden uitgewerkt. Tenslotte is van belang dat de reïntegratiebudgetten zodanig worden vastgesteld dat de markt zich ook op de moeilijk te bemiddelen gevallen zal richten. Dat vereist

een flinke differentiatie naar de afstand van cliënten tot de arbeidsmarkt en voldoende compensatie voor het risico van mislukken van een reïntegratietraject.

Al met al is er op een aantal punten reden tot twijfel of de nieuwe uitvoeringsstructuur tot de beoogde verbeteringen zal leiden. De argumentatie voor de veel sterkere oriëntatie op het publieke domein is naar mijn oordeel niet sterk. Het nieuwe UWV, maar ook de CWI's, zullen hun meerwaarde nog moeten bewijzen. Dat geldt echter ook voor de nieuwe structuur op het terrein waar wel meer marktwerking tot stand zal moeten komen: bij preventie en reïntegratie. Daar zal, tezamen met de verbetering van de kwaliteit van de claimbeoordeling, de grootste winst moeten worden behaald. De bijdrage aan de arbeidsparticipatie zal over een aantal jaren de belangrijkste toetssteen zijn bij de evaluatie van de SUWI-structuur, zoals het kabinet zelf ook stelt. Dan zal de nu 100 jaar oude discussie over de gewenste uitvoering van de sociale zekerheid, de rol van de sociale partners daarbij en de grenzen van het publieke en het private domein, vermoedelijk weer worden voortgezet.