

Column

Uitvoering van sociale verzekeringen en de drie A's in de politiek

Het politieke bedrijf wordt niet alleen gekenmerkt door ambities, maar ook door ambivalentie en ambiguïteit. De drie A's van de politiek zijn ook duidelijk aanwezig in het besluitvormingsproces betreffende de uitvoering van de sociale verzekeringen. Regering en parlement spreken al geruime tijd over de noodzaak van een grondige verandering van de organisatie- en competentiestructuur van de sociale verzekeringen. Ex-staatssecretaris Ter Veld heeft namens het kabinet in maart van dit jaar een voorstel voor een nieuwe Organisatiewet sociale verzekeringen bij de Tweede Kamer ingediend. Een commissie uit de Tweede Kamer heeft dit voorjaar een parlementaire enquête naar het functioneren van de uitvoeringsorganen verricht en zal omstreeks de verschijningsdatum van deze beschouwing haar rapport uitbrengen met conclusies en aanbevelingen voor verandering. Het ontbreekt dus niet aan politieke ambities. Ambivalentie en ambiguïteit hebben echter de besluitvorming al vele jaren bemoeilijkt en vertraagd en zullen ook de komende maanden van invloed blijken te zijn.

De bestaande uitvoeringsorganisatie is gebaseerd op een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen enerzijds de overheid en anderzijds de werkgevers- en de werknemersorganisaties. De laatste tijd is onder politici de opvatting gegroeid, dat de zeggenschap van de sociale partners over de uitvoering te groot is en de zeggenschap van de overheid te klein. Er zijn corporatistische elementen in het openbaar bestuur gekomen. De sterke groei van het gebruik en de kosten van de sociale verzekeringen wordt voor een deel toegeschreven

aan ondoelmatigheid van de uitvoering, waarvoor de sociale partners grote verantwoordelijkheid dragen als bestuurders van uitvoeringsorganen met een ruime mate van autonomie. Men komt tot de conclusie dat het beleid van de uitvoerders onvoldoende wordt beheerst doordat de overheid zelf op afstand staat en het toezicht is opgedragen aan een orgaan (de Sociale Verzekeringsraad), waarin de sociale partners zelf tweederden van de zetels bezetten. Tijdens de parlementaire enquête is veel kritiek geuit aan het adres van de bestuurders van de uitvoeringsorganen.

De regering heeft in haar wetsvoorstel gekozen voor een opzet op basis van een betere competentiestructuur. De uitvoering blijft in handen van de bedrijfsverenigingen en de Sociale Verzekeringsbank. De taken van de GMD gaan over naar de bedrijfsverenigingen, opdat de uitvoering van de ZW, de WAO en de AAW volledig door één orgaan kan geschieden ('geïntegreerde gevalsbehandeling'). De bedrijfsverenigingen krijgen een overkoepelend orgaan met de naam Gemeenschappelijk instituut van bedrijfsverenigingen, dat de coördinerende taken van de Federatie van Bedrijfsverenigingen en de adviserende taak van de SVR overneemt. De bedrijfsverenigingen kunnen, evenals nu, hun administratie opdragen aan het GAK, maar ook aan een andere instantie van hun keuze ('uitvoeringsinstelling' in het wetsvoorstel). De SVR maakt plaats voor een College van toezicht sociale verzekeringen, dat behalve met toezicht, ook met de coördinatie van informatievoorziening en onderzoek op het gebied van de sociale verzekeringen zal zijn belast en een signalerende functie ten aanzien van ontwikkelingen en problemen op dit gebied zal vervullen. De besturen van diverse uitvoeringsorganen blijven geheel of grotendeels (SVB) in handen van de sociale

* Dr. A.L. den Broeder is werkzaam als sociaal beleidsadviseur.

partners. Dat geldt ook voor het nieuwe gemeenschappelijk instituut. Het College van toezicht zal echter geen sociale partners onder zijn leden hebben, maar louter uit onafhankelijke leden worden samengesteld. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan het College aanwijzingen geven, wanneer het zijn toezichttaak niet naar behoren zou vervullen.

Al met al behelst het wetsvoorstel een aantal ingrijpende wijzigingen met gevolgen voor de uitvoeringsorganen en de sociale partners, dat zeker ambitieus mag heten. De ambivalentie heeft geleid tot de keuze, dat de sociale partners wel de uitvoering mogen blijven verzorgen, maar onder onafhankelijk en versterkt toezicht. De ambiguïteit komt tot uiting in het feit dat de regering het niet heeft aangedurfd de totale structuur van de feitelijke uitvoering zelf grondig te veranderen, maar de aanpassing wil overlaten aan de inzichten en beslissingen van de sociale partners als bestuurders van de bedrijfsverenigingen en hun gemeenschappelijk instituut. Er is dus niet gekozen voor het wettelijk instellen van doelmatiger organisatievormen.

Op dit moment is nog niet bekend welke conclusies en aanbevelingen de parlementaire enquêtecommissie zal presenteren. Vermoedelijk zal de commissie een verdergaande wettelijke regeling van de eigenlijke uitvoering noodzakelijk vinden dan de regering heeft voorgesteld en minder willen overlaten aan de sociale partners.

En dan is er nog de behandeling in de Tweede Kamer. Wat zullen de verschillende partijen doen met het wetsvoorstel en de uitkomsten van de parlementaire enquête? Sommige fracties zullen opteren voor een regionale uitvoering door organen zonder sociale partners of met een bescheidener rol van de sociale partners in de besturen. Andere partijen zullen akkoord gaan met het voortbestaan van bedrijfsverenigingen, maar decentralisering van de uitvoering via districtskantoren verlangen. Alle partijen zullen de garantie van intensieve samenwerking met de regionale bureaus voor de arbeidsvoorziening eisen.

Bij de finale besluitvorming zal blijken dat de sociale partners niet uit de uitvoeringsorganisatie zullen zijn verdwenen. Dat zou eerst goed van ambivalentie en ambiguïteit getuigen, zo kort na de overdracht van de zeggenschap over de arbeidsvoorziening aan de sociale partners, die voor tweederden zowel het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening als de 28 regionale besturen bevolken (naast vertegenwoordigers van de centrale respectievelijk de gemeentelijke overheid). Overigens moge men bedenken dat ook met sociale partners een doelmatige uitvoering mogelijk is (zie de SVB en een aantal bedrijfsverenigingen) en zonder sociale partners een ondoelmatige (zie diverse gemeentelijke sociale diensten).