

Toezicht op de sociale verzekeringen in ontwikkeling

Onafhankelijkheid en modellen

Dr.ir. J.B. Terpstra is verbonden aan het Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken (IPIT), Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente. Hij publiceerde onder meer *Bijstandsmoraal in beweging* (1997) en recentelijk artikelen over de geschiedenis van het fraudebeleid in Nederland, uitvoeringsnetwerken en veranderingen in de uitvoering van overheidsbeleid.

Adres: Universiteit Twente
Faculteit Bestuurskunde (IPIT)
Postbus 217
7500 AE Enschede
T (053) 489 39 17
E-mail: j.b.terpstra@bsk.utwente.nl

Samenvatting

De afgelopen tien jaar hebben zich in Nederland belangrijke ontwikkelingen voorgedaan rond de positie van het toezicht op de sociale verzekeringen. Deze hangen nauw samen met veranderingen in het stelsel van sociale verzekeringen en met verschuivingen in opvattingen daarover. Kernthema's in de daarmee gepaard gaande discussies zijn de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van het toezicht. In dit artikel worden de belangrijkste ontwikkelingen geschetst rond dit toezicht. De opkomst van een specifieke toezichtsfunctie wordt geplaatst tegen de achtergrond van institutionele veranderingen in de sociale zekerheid en de verzorgingsstaat. Vervolgens worden twee toezichtsmodellen beschreven. Op basis hiervan wordt ingegaan op de consequenties voor het toezicht van het Wetsvoorstel 'Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen'.

1 Toezicht in het corporatistisch stelsel

In de ontwikkelingen in het toezicht op de sociale verzekeringen van de afgelopen decennia vormen de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van het toezicht telkens terugkerende thema's. Onder de Organisatiewet Sociale Verzekering (osv), die vanaf 1952 voor ruim veertig jaar de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen vastlegt, beschikken de uitvoeringsorganen op grond van de beginselen van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring over verregaande bevoegdheden. De rol van de overheid blijft beperkt in zowel de uitvoering als het toezicht. De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de bedrijfsverenigingen. De sociale partners verwerven daarmee een belangrijke stem. De Sociale Verzekeringsraad (svr) is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering, evenals voor de coördinatie van de uitvoering en de advisering aan de overheid. Passend binnen de toenmalige verhoudingen mogen vakbonden, werkgeversorganisaties en overheid ieder eenderde van de leden van deze raad benoemen.

Er is weinig terechtgekomen van de toezichthoudende taak door de svr. Binnen de svr stond toezicht niet hoog op de prioriteitenlijst. Bovendien

ontbrak in de osv een duidelijke wettelijke basis voor het toezicht. Pas in 1966 werd dit nader uitgewerkt in het zogenaamde Toezichtsbesluit. Het ontbreken van effectief toezicht knelde des te meer omdat de bedrijfsverenigingen een grote mate van autonomie hadden. De grootste belemmering vormde echter de dubbelpositie van de sociale partners. Doordat de sociale partners zowel in de svr, als in de besturen van de bedrijfsverenigingen een meerderheidspositie innamen, oefenden zij in feite toezicht uit op zichzelf. Van corrigerend optreden kwam dan ook weinig terecht.

Al in de jaren zestig werden voorstellen gedaan tot een doorzichtiger uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen. Deze hadden onder meer betrekking op de positie van het toezicht. Zo vroeg in 1967 minister Veldkamp aan de Sociaal-Economische Raad (SER) advies over een voorstel tot vereenvoudiging van de uitvoeringsorganisatie. Aangezien het SER-advies in 1979, ondanks allerlei rapporten en studies, reeds twaalf jaar uitbleef, kwam een werkgroep van het ministerie zelf met een voorstel. Dit plan bestond uit samenvoeging van bedrijfsverenigingen en gemeentelijke sociale diensten en regionale samenwerking met Arbeidsvoorziening. Bovendien zou de svr onafhankelijk moeten worden van de sociale partners en meer bevoegdheden moeten krijgen voor het toezicht. De sociale partners reageerden hierop zeer afwijzend. Uiteindelijk kwam de SER pas in 1984 (na zeventien jaar) met het gevraagde advies. Volgens dit advies zou de betrokkenheid van de sociale partners bij de uitvoering en het toezicht onmisbaar zijn. Vooral door de grote weerstanden bij de sociale partners en hun sterke machtspositie bleef tot begin jaren negentig de status-quo gehandhaafd. De discussie over de positie van het toezicht verdween tot die tijd in de ijskast.

2 Toezicht in verandering

Begin jaren negentig laait de discussie op over de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen. In eerste instantie gebeurt dit vooral onder druk van de hoge financieel-economische lasten als gevolg van het blijvend hoge aantal uitkeringsontvangers. In 1989 komt staatssecretaris De Graaf met de eerste plannen voor een nieuwe osv. Deze bevatten voor het toezicht nog weinig nieuws. Toezicht en advies zouden bij de svr blijven. Wel zou-

den toezicht en coördinatie van de uitvoering niet meer bij één organisatie mogen berusten. De coördinatietaak zou moeten overgaan naar de Federatie Bedrijfsverenigingen.

Nadat in 1990 de SER heeft laten weten met deze plannen in grote lijnen akkoord te gaan, wordt in 1991 een voorstel tot een nieuwe osv ingediend bij de Kamer. Bij de behandeling hiervan neemt de Kamer, vrij onverwacht, de motie-Buurmeijer aan (TK 1990-1991, 22011, nr. 7). Deze pleit voor een onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen. Opvallend is de brede steun voor deze opvatting, zeker gezien de grote weerstanden die hiertegen, tot slechts enkele jaren daarvoor, bestonden. Ook voor de sociale partners blijkt inmiddels een onafhankelijk toezicht acceptabel. Het aannemen van de motie-Buurmeijer en de groeiende kritiek op de invloed van de sociale partners op het toezicht vormen voor de svr aanleiding om een Toezichtkamer op te richten, waarbinnen de sociale partners nog slechts een minderheid uitmaken. Ondanks deze stap neemt de kritiek toe op de wijze waarop de svr toezicht houdt. Een belangrijke rol hierin speelt een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1992. Hierin wordt geconstateerd dat het toezicht door de svr 'ernstige gebreken' vertoont.

Voor de Tweede Kamer vormt het rapport van de Algemene Rekenkamer aanleiding tot het instellen van een parlementaire enquête naar de uitvoering van de sociale verzekeringswetten. Het verslag van deze commissie-Buurmeijer, dat in 1993 verschijnt, markeert een belangrijke omslag in het denken over de uitvoering van de werknemersverzekeringen en vooral over het toezicht daarop. Opnieuw wordt geconstateerd dat sprake was van een falend toezicht, dat plaatsvond in 'volledige beslotenheid' en 'ons-kent-ons-stijl'. De tripartiete samenstelling van de svr wordt aangewezen als belangrijkste belemmering voor een onafhankelijk toezicht. De verwevenheid van belangen zou een tijdige hervorming van het toezicht in de weg hebben gestaan. De commissie-Buurmeijer stelt voor de svr op te heffen en te vervangen door een onafhankelijk toezichtsorgaan met uitsluitend door de Kroon te benoemen leden. Dit nieuwe orgaan zou jaarlijks de resultaten van het toezicht rechtstreeks moeten rapporteren aan de Staten-Generaal. Het toezichtsorgaan zou dwingende aanwijzingen moeten kunnen geven aan de uitvoeringsinstanties.

Met het aannemen van de motie-Wöltgens c.s. formuleert de Tweede Kamer haar conclusies naar aanleiding van het rapport-Buurmeijer. Volgens de oorspronkelijke versie van deze motie zou het toezicht op de uitvoering van de werknemersverzekeringen onafhankelijk moeten worden worden van zowel uitvoeringsinstanties, als overheid. Staatssecretaris Wallage meent echter dat onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid de informatievoorziening over en aansturing van het toezicht ernstig zal bemoeilijken. Zonder veel discussie wordt vervolgens de motie gewijzigd waarbij, zonder nadere specificatie, nog slechts sprake is van 'onafhankelijkheid'. Uit het aannemen van een andere motie-Wöltgens blijkt echter, dat de Kamer toch grote waarde hecht aan de onafhankelijkheid van het toezichtsorgaan tegenover het ministerie. Met die motie spreekt de Kamer in dezelfde vergadering uit dat het nieuwe toezichtsorgaan jaarlijks aan de Kamer moet rapporteren over de uitvoering van de Ziektewet en wao. Hiermee ontstaat een rechtstreekse relatie tussen het nieuwe toezichtsorgaan en het parlement, buiten het ministerie om (TK 1992-1993, 22730, nrs. 7-8, 22, 23).

Met de invoering van de nieuwe osv in 1995 wordt een begin gemaakt met belangrijke veranderingen in de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen, zoals de invoering van regionale samenwerking en marktwerking. Het toezicht wordt onafhankelijk van de sociale partners. De svr wordt opgeheven en de toezichtstaak gaat over naar het nieuwe College van Toezicht Sociale Verzekeringen (ctsv). Dit college krijgt als opdracht het uitoefenen van 'corrigerend toezicht'. Daartoe krijgt het uitgebreidere bevoegdheden, zoals het recht op inzage, het stellen van regels ten aanzien van de administratie, het geven van aanwijzingen of goedkeuring aan bepaalde besluiten en de mogelijkheid besluiten voor te dragen tot vernietiging of schorsing bij de minister. Volgens de nieuwe osv moet het ctsv toezicht houden op de rechtmatigheid en doelmatigheid (waaronder efficiëntie) van de uitvoering. Het ctsv krijgt de opdracht de minister op grond van 'uitvoeringseffectrapportages' aanbevelingen te doen tot verbetering van de uitvoering en wetgeving. Om doublures van werkzaamheden te voorkomen, moet het ctsv zoveel mogelijk gebruikmaken van beschikbare informatie (de zogenaamde 'single audit'-gedachte). Naar eigen inzicht

kan het ctsv echter zelf overgaan tot onderzoek.

Het ctsv krijgt de status van Zelfstandig Bestuursorgaan (zbo). Volgens de Memorie van Toelichting draagt de minister weliswaar geen primaire verantwoording voor de uitvoering, maar moet hij wel 'zijn verantwoordelijkheid' kunnen waarmaken. Daarom wordt hem een uitgebreid instrumentarium in handen gegeven tegenover de toezichthouder. Aangezien daarmee de onafhankelijkheid van de toezichthouder alsnog in gevaar zou kunnen komen, wordt hier vervolgens aan toegevoegd, dat de minister hier 'slechts spaarzaam' gebruik van zal maken (TK 1992-1993, 23141, nr. 3).

3 De CTSV-crisis en de eerste aanpassingen

Al spoedig ontstaan er ernstige problemen rond het ctsv. Deze leiden zelfs tot het instellen van een parlementaire onderzoekscommissie (Van Zijl) en de val van staatssecretaris Linschoten. Veel van de problemen hebben betrekking op de relatie tussen het toezichtsorgaan en het ministerie en de invulling van de onafhankelijkheid bij de uitoefening van het toezicht. De onderzoekscommissie constateert in 1996 dat er tussen ctsv en ministerie grote verschillen van opvatting bestaan over de taken, bevoegdheden en onafhankelijkheid van het toezichtsorgaan. Het ministerie wenste grotere betrokkenheid bij de planning en opzet van ctsv-onderzoeken en het daarbij te hanteren publiciteitsbeleid. Bij het ministerie ontstond grote irritatie over het 'eigengereide optreden' van het ctsv. De onderzoekscommissie schrijft deze problemen deels toe aan de vaagheid die tijdens de parlementaire behandeling van de nieuwe osv bleef bestaan over de onafhankelijkheid van het toezicht. De Tweede Kamer aanvaardde destijds de opvatting van de staatssecretaris dat van een 'volledige onafhankelijkheid van de toezichthouder' geen sprake kon zijn, zonder dat duidelijk werd hoe deze zich verhiel tot de motie(s) Wöltgens (c.s.). Daarin sprak de Kamer immers uit dat het toezicht onafhankelijk zou moeten zijn van veld én overheid. De commissie plaatst dan ook vraagtekens bij de pogingen van het ministerie invloed uit te oefenen op de planning en opzet van de uitvoeringseffectrapportages van het ctsv. Ze ziet bovendien voldoende grond voor de door het ctsv geclaimde onafhankelijkheid bij de zogenaamde signaalfunctie.

De in 1997 inwerkingtredende Organisatiewet

Sociale Verzekeringen (osv 1997) betekent vooral een continuering van de ingezette institutionele veranderingen in de sociale verzekeringen, zoals de invoering van marktwerking. Het toezichtsmodel dat ook al in de nieuwe osv was geformuleerd, blijft in grote lijnen gehandhaafd. Onder invloed van de ctsv-crisis, het rapport-Van Zijl en de irritaties op het departement over de onafhankelijke koers van het ctsv, worden echter ook belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de positie van het toezicht. Het ctsv verliest een deel van zijn autonomie tegenover het ministerie, taken en bevoegdheden worden scherper geformuleerd en het moet sommige taken afstaan. Met de osv 1997 krijgt de ondergeschiktheid van het ctsv aan de ministeriële verantwoordelijkheid meer nadruk. De bevoegdheid van het ctsv zelf vast te stellen welke besluiten uitvoeringsorganen vooraf moeten voorleggen, gaat over naar de minister. Strikter wordt aangegeven dat de normen die het ctsv hanteert bij toetsing, ontleend moeten zijn aan wet- en regelgeving. De minister krijgt meer mogelijkheden invloed uit te oefenen op het ctsv en corrigerend op te treden. Het ctsv krijgt zelfs het verbod om in zijn uitvoeringseffectrapportages aanbevelingen te doen aan de minister (TK 1995-1996, 24877, nr. 3).

4 Recente beleidsontwikkelingen

Begin 2000 treedt een opmerkelijke koerswijziging op in het beleid rond de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen. Deze wijziging mondt begin 2001 uit in een 'Wetsvoorstel structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen' (TK 2000-2001, 27588, nrs. 2-3). De invoering van marktwerking in de uitvoering van de sociale verzekeringen wordt stopgezet. De bestaande uitvoeringsinstellingen (uvi's) moeten opgaan in één nieuwe uitvoeringsorganisatie. De lokale Centra voor Werk en Inkomen komen onder één centrale organisatie te vallen. Een Raad voor Werk en Inkomen moet een adviserende functie vervullen naar de minister.

Ook voor het toezicht betekenen de voorstellen van het kabinet een ingrijpende breuk. Het wetsvoorstel beoogt één integraal toezicht te creëren voor het gehele terrein van werk en inkomen, niet alleen op de uitvoering van de sociale verzekeringen, maar ook op de gemeentelijke bijstandsverlening en arbeidsvoorziening. Voorgesteld werd het

toezicht niet meer te laten uitvoeren door een zelfstandig (bestuurs)orgaan, maar door een eigen inspectiedienst van het Ministerie van szw. Plaatsing van het toezicht direct onder het gezag van de minister zou volgens het kabinet nodig zijn vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht. Zo zou ook een betere afstemming ontstaan tussen beleid en toezicht. Omdat de marktwerking in de sociale zekerheid van de baan was, zou het toezicht niet meer een zbo-structuur hoeven te hebben.

Bij de behandeling van het wetsontwerp in juni 2001 blijkt de Tweede Kamer bezwaren te hebben tegen het onderbrengen van het toezicht op het ministerie. Vrees voor verlies van onafhankelijkheid van het toezicht is aanleiding tot het indienen van een amendement om de nieuwe inspectie in te richten als agentschap van het ministerie van szw. Hierdoor zal het toezicht in vergelijking met het voorstel van het kabinet meer zelfstandigheid en onafhankelijkheid hebben tegenover het departement. De bewindslieden hebben zich hiermee akkoord verklaard. Dit betekent wel het einde van een zelfstandig toezicht, zoals nu door het ctsv als zbo.

5 Toezicht tussen hiërarchie en horizontale oriëntatie

De opmars van het toezicht als een te onderscheiden specifieke functie in vele (voorheen geheel publieke) dienstverlenende sectoren moet worden gezien tegen de achtergrond van de veranderingen die zich vanaf ongeveer 1990 hebben voorgedaan in allerlei segmenten van de verzorgingsstaat. Het gaat daarbij vooral om soms fundamentele veranderingen in de organisatie van de uitvoering. Zo is bij de sociale verzekeringen de invloed van de sociale partners aanzienlijk teruggedrongen, is geprobeerd met striktere regelgeving de autonomie van uitvoerende instanties te verminderen en zijn opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties en quasi-markten ingevoerd. Van uitvoerende instanties wordt verwacht dat zij meer aandacht besteden aan activering en de plichten van uitkeringsontvangers.

Parallel hieraan hebben zich veranderingen voorgedaan in de dominante opvattingen over de organisatie, sturing en controle van non-profitorganisaties en -sectoren. Hierbij verzet men zich vooral tegen de vermeende starheid en het gebrek aan effectiviteit en flexibiliteit bij bureaucratische en

professionele dienstverlenende organisaties en sectoren. Kenmerkend voor dit 'Nieuwe Publieke Management'-denken zijn de grotere nadruk op concurrentie en financiële 'incentives', de toepassing van aan het bedrijfsleven ontleende managementstijlen en het belang van efficiëntie en 'value for money'. Om de externe verantwoording van de publieke sector te vergroten, moet 'afrekening' plaatsvinden op geleverde prestaties (Hood 1991). Bovendien zouden verantwoordelijkheden duidelijk van elkaar moeten worden onderscheiden, zoals tussen beleid en uitvoering, waarbij de uitvoering bij voorkeur wordt overgelaten aan de markt of aan de private sector (Osborne en Gaebler 1992). Quasimarkten en interne markten, inkoop- of uitbestedingsmodellen, 'incentive-structuren' en decentralisatie met prestatiebekostiging zijn alle te beschouwen als uitwerkingen van dit in de jaren negentig populair geworden gedachtegoed.

Onder invloed van het Nieuwe Publieke Management vervagen de grenzen tussen de publieke en private sector bij het realiseren van publieke doeleinden. Tegelijk treedt een 'verspreiding van macht' op doordat de van oorsprong hiërarchisch geleide sectoren en organisaties vervangen worden door een veelheid van publieke, private en halfprivate organisaties die via (quasi-)marktverhoudingen, contracten of op andere, minder vastliggende wijzen aan elkaar zijn gerelateerd (Clarke en Newman 1997). Deze verspreiding van macht gaat gepaard met meer indirecte vormen van sturing op afstand door de overheid en daarmee van 'gereguleerde vrijheid' van betrokken partijen. Geprobeerd wordt te sturen via de belangen en motieven van partijen en via daartoe gecreëerde 'incentives' (Rose en Miller 1992). Om over afstand te kunnen sturen, wordt steeds meer gebruikgemaakt van allerlei vormen van 'auditing'. Organisaties moeten zich gaan verantwoorden voor hun prestaties (uitgedrukt in 'targets' en 'performance indicatoren'). Zij kunnen daarop worden 'afgerekend', een 'bonus' krijgen of hun contract uiteindelijk verspelen. Steeds meer maatschappelijke terreinen raken sinds het midden van de jaren tachtig besmet door deze 'audit explosie' (Power 1997). Naar het voorbeeld van financiële audits wordt op vaak gestandaardiseerde wijze informatie verzameld en beoordeeld ter verantwoording van de prestaties van organisaties, op ook andere dan financiële aspecten.

Deze verantwoordingen zijn cruciaal niet alleen voor sturing op afstand door de overheid, maar ook om de met de marktwerking, contractrelaties en uitbestedingen beloofde winst in transparantie, responsiviteit en efficiëntie te kunnen vaststellen en elkaar daarop af te rekenen.

Ook de opmars van de toezichtsorganen vindt plaats onder invloed van het Nieuwe Publieke Management. Zij maken sturing en verantwoording mogelijk in complexe netwerken van organisaties, niet alleen tussen overheid en partijen-op-afstand, maar ook tussen de partijen onderling. De nieuwe complexe netwerken van publieke én private partijen vormen een onzekere en instabiele situatie, mede omdat alle partijen geacht worden hun 'existentieel belang' na te streven. Bovendien verdwijnt met het uiteenvallen van het corporatistisch bestel steeds meer het vanzelfsprekend vertrouwen tussen partijen. Het vragen naar bewijs voor elkaars prestaties en tegenprestaties hoeft niet langer te gelden als teken van wantrouwen, maar vormt steeds meer een gelegitimeerde, positief gewaardeerde en voor de kwaliteit van de geleverde diensten als noodzakelijk beschouwde praktijk. Waar het onderlinge vertrouwen niet meer als vanzelfsprekend aanwezig is en geen enkele partij meer het overzicht heeft over het geheel, wordt een beroep gedaan op een geheel van verificatiepraktijken en toezichtsproducten. Deze vormen een poging nog enige zekerheid te bieden voor de risico's die zijn verbonden aan de nieuwe institutionele arrangementen zoals marktwerking, concurrentie en opzegbare uitbesteding op tijdelijk basis (Clarke en Newman 1997; Power 1997).

Het Nieuwe Publieke Management is een containerbegrip voor uiteenlopende opvattingen, die echter niet altijd een consistent geheel vormen. Zo levert het Nieuwe Publieke Management enerzijds argumenten en instrumenten om organisaties en uitvoerders strikter te controleren en af te rekenen op inzet en resultaten. Anderzijds kenmerkt het zich door een retoriek, waarin juist eigen verantwoordelijkheid, initiatief, ondernemerschap, en zelfstandigheid worden beklemtoond. Deze uitersten kunnen worden geïllustreerd met behulp van de 'principal agency'-theorie en het begrip 'governance'. Deze leiden tot verschillende invullingen van het toezicht.

Vanuit de 'principal agency'-theorie worden ver-

houdingen tussen partijen geanalyseerd en bij voorkeur vormgegeven als opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (Eisenhardt 1989). De (publieke) opdrachtgever wil daarbij garanties dat de door de opdrachtnemer geleverde producten en diensten aan de gestelde eisen voldoen. Het voor deze theorie centrale probleem daarbij is dat de opdrachtgever vaak niet in staat is te bepalen in hoeverre de opdrachtnemer voldoet aan deze eisen. Deels is dat een expertiseprobleem. De opdrachtgever heeft vaak niet de deskundigheid de kwaliteit van het geleverde werk te kunnen beoordelen en is daarvoor afhankelijk van de opdrachtnemer. Explicitering van de eisen waaraan het product moet voldoen en controle daarop zijn daarom van belang. Daarnaast dreigt het gevaar van wat wordt genoemd 'opportunistisch gedrag'. Omdat de opdrachtgever niet in staat is zelf te oordelen in hoeverre de opdrachtnemer aan zijn verplichtingen voldoet, is volgens dit model een derde partij nodig als toezichthouder (Bartlett en Legrand 1993; WRR 1994). De opkomst van specifiek toezicht is in belangrijke mate verbonden aan de institutionalisering van het denken over collectieve sectoren in termen van deze 'principal agency'-metafoor (Hood 2000). Toezicht is in deze visie een vorm van risicoreductie ten behoeve van een (centrale) opdrachtgever.

Terwijl in de 'principal agency'-theorie de nadruk vooral ligt op de hiërarchische relatie tussen publieke opdrachtgever (overheid) en opdrachtnemer, ligt bij het begrip 'governance' juist het accent op groeiende horizontale netwerken. Er is niet alleen sprake van een uitbreiding van het aantal relevante partijen in beleid en uitvoering, maar ook van een groeiend aantal private deelnemers. Daarbij zou niet zozeer sprake zijn van hiërarchische sturing, maar van sturing op afstand. De sturing door de overheid zou daarmee van karakter zijn veranderd. Braithwaite (2000) spreekt van responsieve sturing, waarbij gebruik wordt gemaakt van allerlei vormen van zelfsturing. Het zou daarbij niet gaan om, zoals bij hiërarchische sturing, het zoveel mogelijk uitschakelen van de capaciteiten van gereguleerden, maar om sturing waarbij deze juist worden benut (Power 1997). Deze ontwikkeling brengt hoge eisen met zich mee voor de verantwoordbaarheid en evalueerbaarheid van de activiteiten en prestaties van de afzonderlijke partijen, ook onderling (Rose 2000). Controle en toezicht gebeuren

hier niet vanuit één centrum, maar zijn voor alle partijen relevant om tot duidelijke onderlinge relaties te komen. Toezicht biedt niet alleen (of zozeer) een regulering van boven naar beneden, maar ook in vele horizontale relaties waar sprake is van meer reflexieve zelfordening. Het toezicht moet zo tegenwicht kunnen bieden aan mogelijke eenzijdige belangen en een bijdrage leveren aan de werking van 'checks and balances' in een complex veld (Toonen 2000).

Het gaat bij deze twee modellen om een fundamenteel dilemma bij de inrichting van toezicht. Het eerste, hiërarchische model concentreert de aandacht op pogingen een garantie te geven voor een publieke verantwoordelijkheid door sturing vanuit een centrale overheid. Het tweede, meer horizontale model gaat er daarentegen vanuit dat centrale sturing door de overheid in complexe velden op grenzen stuit en dat het realiseren van doeleinden slechts mogelijk is door de inzet en participatie van vele partijen.

6 Onafhankelijkheid in de praktijk

Wat betekent onafhankelijkheid van de toezichthouder in het feitelijk functioneren? De commissie-Van Zijl (1996) constateerde reeds dat de relatie tussen ministerie en CTSV gekenmerkt werd door spanningen en tegenstellingen. Het CTSV probeerde vanuit de eigen verantwoordelijkheid invulling te geven aan het toezicht. Al spoedig na de oprichting van het CTSV ontstond bij het ministerie irritatie over de weg die het CTSV hierbij koos.

Met de komst van de osv 1997 worden de bevoegdheden en taken van het CTSV ingeperkt en vindt een strakkere binding plaats aan het ministerie. De tegenstellingen blijven zich echter voordoen. Verschillende pogingen worden gedaan om de spanningen te verminderen. Zo worden in een protocol afspraken vastgelegd over de gang van zaken rond de publicatie en aanbidding van CTSV-rapporten. Desalniettemin blijft de ergernis bij het ministerie bestaan. Deze heeft vooral betrekking op de onderzoeksfunctie van het CTSV. De kritiek betreft onder meer de keuze van onderzoeksthema's, het tijdstip van onderzoek en publicatie, de inhoud en omvang van rapporten, hun 'academische niveau', de geformuleerde conclusies en de wijze waarop zij in de openbaarheid komen. Deze onderwerpen liggen bij het ministerie vooral moeilijk als het gaat

om politiek of ambtelijk gevoelige onderwerpen of als een inbreuk wordt gevreesd op lopend beleid. Zo ontstaat bij het departement grote irritatie omdat het ctrsv in 1998 en 1999 een onderzoek uitvoert naar de wijze waarop de uvi's zich voorbereiden op de (op de moment nog) komende marktwerking in de uitvoering van de sociale verzekeringen.

Vanaf 1996 en 1997 publiceert het ctrsv jaarlijkse overzichten van ontwikkelingen in de uitvoering van de sociale verzekeringen. Eén van deze zogenaamde augustusrapportages heeft betrekking op de uitvoering van regelingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Deze rapportage vindt door het ctrsv plaats op grond van de reeds genoemde motie-Wöltgens. Deze rapportage trekt jaarlijks veel aandacht. Door Kamerleden wordt er meestal ruim aandacht aan besteed, naar het lijkt mede omdat deze informatie onafhankelijk van het ministerie totstandkomt. Bij het ministerie leeft grote onvrede over deze rapportages. Deze is vooral ingegeven door de gevoeligheid van de in de rapportages behandelde thema's (zoals de vaak tegenvallende ontwikkelingen in het volume van de wao) en de beleidsevaluerende uitspraken die erin zouden voorkomen. In 1998 neemt de druk vanuit het ministerie op het ctrsv toe om deze rapportages niet meer te maken. Uiteindelijk zwicht het ctrsv in 1999 voor het argument dat de uitvoerende instanties sinds de invoering van de osv in 1995 zelf verantwoordelijk zijn voor de 'informatievoorziening.' Daarmee wordt een belangrijk toezichtsinstrument aan het ctrsv onttrokken en teruggegeven aan de uitvoerende instanties. De vraag rijst of hiermee geen geweld is gedaan aan de sinds de commissie-Buurmeijer geldende eis dat het toezicht onafhankelijk moet zijn van de uitvoering. Voor het ministerie echter is daarmee blijkbaar de gevoelige angel uit deze augustusrapportages getrokken.

Een vergelijkbare situatie ontstaat in de zomer van 1997 rond een ctrsv-onderzoek naar de Centra voor Werk en Inkomen. Dit onderzoek laat zien dat van de beoogde samenwerking en activerende benadering binnen deze centra weinig terecht komt. Deze conclusies zijn relevant voor het op dat moment lopende suwi-debat. Het ministerie beschouwt dit onderzoek echter als ernstige complicatie voor de afhandeling van dit dossier. Het verzoekt het verslag van dit onderzoek pas openbaar te maken nadat het kabinet de nieuwe suwi-nota aan

de Tweede Kamer heeft aangeboden. Als het rapport na enige maanden toch verschijnt, is inmiddels de politieke betekenis ervan geneutraliseerd.

Ook de relatie tussen ctrsv en de onder toezicht gestelde organisaties kenmerkt zich door tegenstellingen. Bij de uvi's bestaan soms ergernis en argwaan over de activiteiten en oordelen van de toezichthouder. Deze worden mogelijk deels opgeroepen omdat het ctrsv (zwaarwegende uitzonderingen daargelaten) slechts toezicht achteraf houdt. Weliswaar levert dat voor de uvi's een erkende eigen verantwoordelijkheid op, maar tegelijk is dit aanleiding voor het gevoel dat de toezichthouder achteraf altijd gemakkelijk praten heeft.

De relatie toezichthouder-veld is echter complexer. De toezichthouder kan weliswaar kritische oordelen uitspreken over het functioneren van de uvi, maar is tegelijk afhankelijk van deze organisaties voor het verkrijgen van informatie. Bovendien, partijen komen elkaar nog vaker tegen en een conflict kan toekomstige relaties verstoren. Anderzijds is de uvi afhankelijk van het ctrsv omdat deze in het kader van het 'sturend toezicht' en naar aanleiding van geconstateerd falen bijvoorbeeld 'verbeterplannen' kan eisen. Vooral in de beginperiode is de relatie met het ctrsv door uvi's op onderdelen ervaren als een 'ondercuratelestelling' (TK 1995-1996, 24653, nr. 16).

Telkens weer klagen de uvi's over de grote belasting die het toezicht voor hen oplevert. Deels vanwege de gehanteerde 'controle op controle'-benadering in het toezicht moeten de uvi's veel informatie aanleveren volgens vastgelegde regels. De klachten over deze werkbelasting worden mede ingegeven doordat de uvi's deze informatievoorziening slechts ervaren als last, die hun geen (direct) profijt oplevert. Tegelijk moeten zij niet alleen het ctrsv van informatie voorzien, maar ook andere partijen, zoals bijvoorbeeld hun opdrachtgever het lsv.

De irritatie wordt mogelijk versterkt doordat de uvi's soms met verschillende eisen worden geconfronteerd, waaraan soms moeilijk tegelijk is te voldoen. Zo worden uvi's op zowel rechtmatigheid, als doelmatigheid beoordeeld. Een hoge score op rechtmatigheid kan echter samengaan met een geringe kans op het voldoen aan de doelmatigheidseisen. Het gevoel kan dan ook ontstaan dat men altijd onvoldoende scoort, wat men ook doet.

In de periode na 1997 zorgt het perspectief van

een komende marktwerking eveneens voor spanningen tussen toezichthouder en uvi's. Het CTSV moest toezicht houden op uvi's die onderdeel waren van een holding, waarbinnen ook private (commerciële) bedrijven waren opgenomen. Binnen deze holdings gold als eis dat er een absolute scheiding moest zijn tussen het publieke en private deel, onder meer met betrekking tot geldstromen en gegevensbeheer en -gebruik. Het was nauwelijks realistisch om te veronderstellen dat het CTSV op deze risico's adequaat toezicht zou kunnen houden (Algemene Rekenkamer 1997; Eijlander 1998). De uvi's verkeerden bovendien in een tamelijk onmogelijke dwangpositie. Enerzijds werd door de overheid van hen verwacht dat zij zich zouden voorbereiden op de komende markt. Passiviteit zou hen uiteindelijk op die markt hun positie kunnen kosten. Anderzijds werden hen in de voorbereidingsfase allerlei formele beperkingen opgelegd. Het is dan ook eigenlijk verwonderlijk dat slechts één van de uvi's op dit punt over de grens van de toelaatbaarheid ging, in de veronderstelling dat de toezichthouder uiteindelijk wel zou afzien van een 'escalerende inzet van zware machtsmiddelen' (Power 1997, 133).

Tot slot, tussen ambtenaren van het ministerie en het veld kunnen allianties ontstaan die zich met succes keren tegen het toezicht. Ambtenaren van het departement en uitvoeringsorganisaties vinden elkaar dan in hun gemeenschappelijke afkeer van de brenger van de 'slechte' boodschap. Daarmee wordt het risico zichtbaar indien een toezichthouder slechts wordt gezien als instrument van de opdrachtgever (i.c. het ministerie). De bevindingen van het toezicht kunnen dan geneutraliseerd of voor de openbaarheid of politieke meningsvorming achtergehouden worden, omdat zij zich niet verdragen met de deelbelangen van het departement.

7 Slot

Met de opheffing van het corporatistisch bestel in de sociale zekerheid midden jaren negentig leek een ontwikkeling te worden ingezet waarbij de toekomstige uitvoering in belangrijke mate zou worden overgelaten aan marktpartijen, aangevuld met publieke organisaties en onder toezicht van een zelfstandig toezichtsorgaan. Daarmee zou de overheid op afstand van de uitvoering blijven en slechts op hoofdlijnen sturen. Deze ontwikkeling paste in

de overheersende trend van het afgelopen decennium tot decentralisatie, zelfregulering en marktwerking. Het begin 2001 ingediende wetsvoorstel voor een nieuwe structuur voor de uitvoeringsorganisatie werk en inkomen vormde hiermee een radicale breuk. Het vormt een poging in het postcorporatistisch tijdperk alsnog een hiërarchische organisatievorm in te voeren in de uitvoering van de sociale verzekeringen met een centrale rol voor de rijks-overheid. Hierin paste ook het voorstel van het kabinet het zelfstandig toezichtsorgaan op te heffen en als inspectie onder te brengen bij het ministerie.

De keuze voor een aan het ministerie gebonden toezicht zou grote risico's met zich mee hebben gebracht. De toegenomen interventierol van de overheid heeft ertoe geleid dat de overheid niet meer als belangeloze, neutrale behartiger van het algemeen belang kan worden gezien. Steeds meer worden de overheid en de daar werkzame ambtenaren in de samenleving gezien als één van de vele partijen met een eigen deelbelang. De overheid wordt niet meer als vanzelfsprekend beschouwd als een boven de partijen staande hoeder van het algemeen belang. Geloofwaardigheid van het toezicht is daarom slechts mogelijk als niet de minste schijn bestaat dat andere belangen een rol spelen bij de uitoefening van het toezicht. Niet alleen toezicht en uitvoering, maar ook toezicht en beleid moeten op afstand van elkaar worden geplaatst. De Tweede Kamer lijkt deze risico's te hebben onderkend. Een amendement op het wetsvoorstel zorgde er dan ook voor dat het toezicht zal worden uitgevoerd door een zogenaamd agentschap met enige zelfstandigheid en autonome bevoegdheden. Hoeveel autonomie dit compromis precies zal opleveren, is op dit moment nog niet duidelijk. Toch lijkt met deze, vooral organisatorische, oplossing nog onvoldoende antwoord te zijn gevonden voor het fundamentele achterliggende dilemma. De oorspronkelijke keuze van het kabinet voor een hiërarchisch toezichtsmodel doet onvoldoende recht aan de complexiteit van de uitvoering en aan de beperkingen van centrale sturing door de overheid. Het tweede, meer horizontaal gerichte toezichtsmodel lijkt op het eerste gezicht deze bezwaren te ondervangen. Daarbij wordt gekozen voor een ruimere maatschappelijke functie van het toezicht, waarbij het toezicht moet functioneren als spiegel voor verschillende partijen en als 'countervailing power'

tegen mogelijke deelbelangen en allianties. De toezichthouder moet mede zorgdragen voor de noodzakelijke 'checks and balances' in een deels pluricentrisch veld. Op deze manier kan het bijdragen aan de doorzichtigheid en geloofwaardigheid van een sector (Toonen 2000). De door de toezichthouder verzamelde informatie en inzichten zijn er in deze opvatting niet alleen voor de minister en zijn ambtenaren, maar ook voor parlement, betrokkenen in de uitvoering, belangenorganisaties, uitkeringsontvangers, massamedia en sociale partners.

Toch kent ook dit horizontale model belangrijke beperkingen en risico's. Voorkomen moet worden dat een zelfstandig toezichtsorgaan een eigen leven gaat leiden, mogelijk een staat in de staat wordt en wellicht willekeur vertoont in de toezichtsactiviteiten. Bovendien lijkt dit horizontaal toezichtsmodel gebaseerd op een nogal groot, vermoedelijk naïef vertrouwen in de mogelijkheden van zelfregulering en zelfcorrectie bij de realisering van publieke doeleinden. Het gevaar bestaat dat deze vormen van zelfregulering uiteindelijk zullen leiden tot situ-

aties waarin eigenbelang en ondoorzichtigheid opnieuw zwaarder zullen wegen dan het publieke belang. Het is dan de vraag in hoeverre een zelfstandig toezichtsorgaan nog voldoende basis heeft om hierbij een tegenwicht te bieden. Juist omdat het om publieke doeleinden gaat en belangen van partijen een geheel andere kant uit kunnen gaan, is een hiërarchisch element minstens als sluitstuk onvermijdelijk. De keuze voor een toezicht dat onafhankelijk is van directe beleidsmatige en politieke bemoeienis houdt daarom niet in, dat de centrale overheid geen belangrijke rol meer speelt. De discussie over de onafhankelijkheid van het toezicht lijkt vertroebeld, omdat publieke verantwoording over het toezicht te zeer is gelijk gesteld aan directe politieke en beleidsmatige controle (Majone 1999, 11). De overheid stelt de regels en kaders vast voor het toezicht, stelt de middelen beschikbaar, toetst op hoofdlijnen of de toezichthouder zijn werk naar behoren doet, zonder zich met de concrete inhoud van het toezicht bezig te houden.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, 1991-1992, *Toezicht door de Sociale Verzekeringsraad*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 22555, nr. 2.
- Algemene Rekenkamer, 1997, *Ontvechting en marktwerking in de sociale zekerheid*, 's-Gravenhage.
- Bartlett, W. en J. LeGrand, 1993, 'The theory of quasi-markets'. In: J. LeGrand en W. Bartlett (red.), *Quasi-markets and social policy*, Basingstoke/London: MacMillan Press, 13-34.
- Braithwaite, J., 2000, 'The new regulatory state and the transformation of criminology'. In: D. Garland en R. Sparks (red.), *Criminology and social theory*, Oxford: Oxford University Press, 47-69.
- Clarke, J. en J. Newman, 1997, *The Managerial State: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London; Thousand Oaks: Sage Publications.
- Eijlander, Ph., 1998, 'Marktwerking in de sociale verzekeringen: Toezicht gewenst?' *Tijdschrift Privatisering*, 5, 4, 8-10.
- Eisenhardt, K., 1989, 'Agency theory: an assessment and review'. *Academy of Management Review*, 14, 1, 57-74.
- Hood, C., 1991, 'A public management for all seasons?' *Public Administration*, 69, 1, 3-19.
- Hood, C., 2000, *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*. Oxford: Clarendon Press.
- Majone, G., 1999, 'The regulatory state and its legitimacy problems'. *West European Politics*, 22, 1, 1-24.
- Osborne, D., en T. Gaebler, 1992, *Reinventing government*. New York: Addison-Wesley.
- Power, M., 1997, *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, N., 2000, 'Government and control'. In: D. Garland en R. Sparks (red.), *Criminology and social theory*, Oxford: Oxford University Press, 183-208.
- Rose, N., en P. Miller, 1992, 'Political power beyond the state: Problematics of government'. *British Journal of Sociology*, 43, 2, 173-205.
- Toonen, Th.A.J., 2000, 'Toezicht als bestuurlijke strategie: Vormgeving, groei en ontwikkeling van het toezicht in een veranderend openbaar bestuur'. In: H.J. de Ru en J.A.F. Peters (red.), *Toezicht en regulering van nieuwe markten: Opstellen over de juridische aspecten van regulering*, Den Haag: Sdu, 67-79.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1994, *Belang en beleid: Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*. Den Haag: Sdu.