

Sociale partners en uitvoering sociale zekerheid: terug naar af of nieuwe mogelijkheden?

100

In het sociaal akkoord is opgenomen dat sociale partners betrokken worden bij de 'regie' van de WW. Dit leidde direct tot felle kritiek, aangezien zij er in het verleden 'een puinhoop' van zouden hebben gemaakt. Deze bijdrage gaat in op de vraag of deze kwalificatie spoort met de historische feiten en hoe in andere landen sociale partners in het socialezekerheidsstelsel opereren. Ook behandelt de auteur de wijze waarop betrokkenheid van sociale partners uitgewerkt kan worden.

1. Inleiding

'WW-premies misbruikt'² was een van de reacties op het sociaal akkoord van april 2013, gesloten binnen de Stichting van de Arbeid, waarin onder andere voorgesteld werd om de sociale partners weer een taak te geven in de uitvoering van de WW.³ Kort daarop verklaarde Minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat onderzocht wordt of de sociale partners niet ook een rol kunnen gaan vervullen in de uitvoering van andere werknemersverzekeringen.⁴ Inmiddels is de SER over dit onderwerp advies gevraagd, dat uiterlijk mei 2014 wordt verwacht.⁵

In de adviesaanvraag is een van de vragen welke lessen we uit het verleden moeten trekken, het verleden dat aanleiding was voor de hierboven aangehaalde felle kritiek. Ik zal daarom eerst de periode beschrijven waarin de sociale partners betrokken waren bij de uitvoering, totdat zij gedwongen werden daarvan afstand te doen (par. 2). In par. 3 komt de huidige situatie kort aan de orde. In par. 4 zal ik, op basis van een onlangs uitgevoerd onderzoek, ingaan op de betrokkenheid van sociale partners bij de uitvoering in andere landen. In par. 5 bespreek ik het sociaal akkoord, waarna in par. 6 conclusies volgen.

2. Geschiedenis van de uitvoering en Commissie-Buurmeijer

2.1 Hoe de sociale partners in het bestuur betrokken raakten

De industriële revolutie in de 19e eeuw had grote sociale gevolgen voor de arbeidsmarkt, aangezien daardoor

op grote schaal afhankelijke arbeid ontstond, die bovendien geconcentreerd was in gebieden waar fabrieken werden neergezet. Daardoor konden de sociale gevolgen van ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden van de kostwinner niet meer in de eigen omgeving worden opgevangen, zoals eerder in kleine, vaak agrarische, gemeenschappen mogelijk was. Ook ontstond er, door de verandering van de arbeidsmarkt en economie, soms grote werkloosheid, waardoor de betrokken arbeiders geen middelen van bestaan meer hadden. In reactie hierop organiseerden niet alleen sommige gemeenten, maar ook bepaalde werknemersverenigingen sociale kassen, waaruit uitkeringen betaald werden. Hier ligt de oorsprong van de sociale zekerheid in industriële maatschappijen en juist ook door deze kassen werd lidmaatschap van vakbonden aantrekkelijker. Hierdoor bestond vaak een nauwe band tussen vakbonden en sociale zekerheid.

Aangezien vakbondskassen bij lange na niet in staat waren voldoende bescherming te bieden, kwamen er in verschillende Europese landen geleidelijk wettelijke socialezekerheidsregelingen tot stand, ook in Nederland. Hierbij was de uitvoeringsorganisatie een hot issue. In Nederland hadden de vakbonden en de sociaaldemocraten aanvankelijk een voorkeur voor publieke uitvoering, omdat daarin de belangen van werknemers beter beschermd zouden zijn. De christendemocraten wilden uitvoering door private organisaties, waardoor ze meer in staat zouden zijn hun eigen gemeenschappen vorm te geven.⁶ Deze discussie werd met name gevoerd bij de behandeling van de Ziektewet, die in 1913 in het parlement aangenomen werd, maar juist vanwege de uitvoeringsdiscussie pas in 1930 in werking trad.⁷ Uiteindelijk werd de organisatie van de ZW in handen gegeven van bedrijfsverenigingen, privaatrechtelijke verenigingen bestuurd door werkgevers- en werknemersorganisaties. De Werkloosheidswet kwam pas tot stand in 1949. Vóór de Tweede Wereldoorlog bestonden er wel door gemeenten en vakbonden in het leven geroepen werkloosheidsfondsen, die door de rijksoverheid gesubsidieerd werden.

De totstandkoming van volksverzekeringen na de Tweede Wereldoorlog was geen aanleiding voor een fundamentele verandering in de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Bedrijfsverenigingen kregen nu de wettelijke taak te beslissen op uitkeringsaanvragen, de premies te innen en de fondsen te besturen. Iedere bedrijfsvereniging had een bestuur, dat voor de helft bestond uit werkgeversvertegenwoordigers en voor de andere helft uit vakbondsver-

1 F.J.L. Pennings is hoogleraar sociaal recht te Utrecht; hij is ook 'Visiting professor' aan de Universiteit van Gothenburg en hoofdredacteur van dit blad.

2 NRC 20 april 2013, p. 2.

3 *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*, Den Haag: Stichting van de Arbeid 2013.

4 *Volkskrant* 17 april 2013.

5 *Adviesaanvraag: Rol sociale partners bij toekomstige Arbeidsmarktinfrastructuur* van 10 juli 2013.

6 Vanzelfsprekend is dit een zeer globale schets. Voor een uitgebreider overzicht zie R.J. van der Veen, 'L'histoire se répète? Honderd jaar uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen', in: A.Ph.C.M. Jaspers e.a. (red.), *De gemeenschap is aansprakelijk. Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, Den Haag: Koninklijke Vermande, 2001.

7 J.M. Roebroek & M. Hertogh, *De beschavende invloed des tijds*, Den Haag: Vuga, 1998.

tegenwoordigers. Besturen waren, via de zogeheten kleine commissies, ook intensief betrokken bij behandeling van individuele zaken.

2.2 De parlementaire enquête naar de uitvoering van de sociale verzekeringen

De Rekenkamer concludeerde begin jaren negentig van de vorige eeuw dat het toezicht door de Sociale Verzekeringsraad op de uitvoering van de sociale zekerheid niet volgens de wettelijke regels verliep.⁸ Daarom werd in 1992 besloten tot een parlementaire enquête naar de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De Enquêtecommissie, naar de voorzitter ook wel Commissie-Buurmeijer genoemd, concludeerde dat het rechtmatigheidsgehalte van de uitkeringsverzorging van een hoog niveau was.⁹ De uitvoering was echter vrijwel volledig hierop geconcentreerd en er was weinig of geen aandacht voor een adequaat volumebeleid. Er werden, met andere woorden, geen maatregelen genomen om het gestaag stijgende aantal uitkeringsgerechtigden te verminderen, bijvoorbeeld door de arbeidsongeschiktheidskeuringen onder de loep te nemen of door re-integratiemaatregelen uit te voeren. De commissie erkende overigens dat ook de wetgeving hierop totaal niet gericht was¹⁰ en dat in voorafgaande decennia een dergelijk instroombeperkend en uitstroombevorderend beleid niet nodig was geweest. De uitvoering was onvoldoende meegegroeid met de nieuwe ontwikkelingen. Feitelijk belang van de uitvoeringsorganisatie bij optimale doelmatigheid ontbrak en daarom werd ook geen volumebeleid gevoerd.

De commissie stelde voorts vast dat de afstand tussen de uitvoeringsorganen van de werknemersverzekeringen en de arbeidsvoorzieningsorganisatie in de voorafgaande jaren tachtig groot (geworden) was. Overigens dient men zich wel te realiseren dat tot 1987 werkloze werknemers slechts recht hadden op maximaal een halfjaar WW-uitkering en daarna op de Wet werkloosheidsvoorziening aangewezen waren, die door gemeenten werd uitgevoerd. Contacten met de arbeidsvoorziening hadden, zeker in die tijd, vaak pas plaats bij langdurig werklozen, zodat in het stadium dat een werkloze met de bedrijfsvereniging van doen had, re-integratie niet of amper aan de orde was.¹¹ Het verwijt dat bedrijfsverenigingen onvoldoende aan re-integratie deden was dus niet helemaal terecht.

Beleidsvorming door bedrijfsverenigingen werd in feite uitgesteld zolang de discussie in de centrale overlegorganen (zoals SER) voortduurde. Daarnaast werkte, volgens de commissie, de aanwezigheid van sociale partners in de besturen van de bedrijfsverenigingen remmend op het zelf ontwikkelen van beleid, aangezien zij als bestuurders van bedrijfsverenigingen weg wilden blijven uit sociaal-politiek

ke discussies. Tegenstellingen zouden het besturen alleen maar lastig maken.

De commissie memoreerde dat ook binnen het Ministerie van SZW en de Tweede Kamer weinig aandacht was voor beheers- en uitvoeringsproblemen.¹² De Tweede Kamer was machteloos en had gedurende lange tijd geen visie op de uitvoering.¹³

Wel constateerde de commissie dat de rijksoverheid de sociale zekerheid gebruikte om de arbeidsmarkt te ontlasten. Werklozen boven 57,5 jaar werden ontheven van de sollicitatieplicht en vervolgens niet langer als werklozen geregistreerd.

Bedrijfsverenigingen, en daarmee de sociale partners, is vaak verweten dat ze een beleid voerden om de WAO in te zetten om de gevolgen van bedrijfsstructureringen op te vangen die nodig waren tijdens de economische crisis in de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw. De WAO-uitkering was aantrekkelijker dan de WW-uitkering, omdat de eerste werd betaald tot pensionering, en de tweede beperkt in tijd was; bovendien kende de WW veel meer voorwaarden, zoals een sollicitatieplicht.

De Enquêtecommissie trof echter van op centraal niveau gemaakte afspraken over oneigenlijk gebruik van de WAO zelfs geen begin van bewijs aan.¹⁴ Wel is duidelijk dat bedrijfsverenigingen in perioden van bedrijfssluitingen en reorganisaties, met soms massale uitstoot van arbeidskrachten, wel rekening gehouden hebben met het bestaan van de WAO. Dit vond de commissie niet onbegrijpelijk, maar wel dat dit helemaal buiten de centrale organisaties van werkgevers en werknemers om ging.

De inzet van de WAO bij bedrijfssluitingen was mogelijk door de zogenoemde verdisconteringsregel in de WAO, die het mogelijk maakte om bij de arbeidsongeschiktheidschatting rekening te houden met de verminderde kans van een arbeidsongeschikte weer werk te vinden vanwege zijn gebrek of de handicap die hem/haar (ten dele) arbeidsongeschikt maakte. Zo kreeg een gedeeltelijk arbeidsongeschikte toch een volledige uitkering in de gevallen dat hij/zij geacht werd geen of te weinig kans op loonvormende arbeid te hebben. Bedrijfsverenigingen voerden geen beleid om grootschalige inzet van de verdisconteringsbepaling tegen te gaan. Overigens hadden eerder toenmalige Ministers van Sociale Zaken als Veldkamp¹⁵ en Roolvink¹⁶ ook een royaal gebruik van de bepaling voorgestaan en het 'verdisconteren, tenzij'-beleid ondersteund.¹⁷

Ook in andere landen, zoals Duitsland, was en is de arbeidsmarktpositie van arbeidsongeschikten van belang bij schatting van de mate van ongeschiktheid, al lijkt het er sterk op dat vooral in Nederland erg royaal gebruik van de verdisconteringsregel is gemaakt. Daarbij is ook van belang dat de toegangsdrempel tot de WAO-uitkering (15% arbeidsonge-

8 Kort gezegd, de SVR had te weinig bevoegdheden en wilskracht om de bedrijfsverenigingen te controleren.

9 Kamerstukken II 1992/93, 22 730, nr. 7/8, p. 377.

10 Kamerstukken II 1992/93, 22 730, nr. 7/8, p. 378.

11 Kamerstukken II 1992/93, 22 730, nr. 7/8, p. 391. Wel schrijft de commissie dat ze heeft waargenomen dat sinds enkele jaren sprake was van interessante initiatieven bij de toenmalige uitvoeringsorganen, een voorzichtige omslag van uitkeringsverzorging naar begeleiding. De experimenten waren echter nog zo recent dat er nog geen oordeel over te vormen was.

12 Kamerstukken II 1992/93, 22 730, nr. 7/8, p. 401.

13 Kamerstukken II 1992/93, 22 730, nr. 7/8, p. 410.

14 Kamerstukken II 1992/93, 22 730, nr. 7/8, p. 397.

15 Kamerstukken II 1964/65, 7171, nr. 15, p. 26.

16 Handelingen I en II 13 januari 1971, p. 2185.

17 S. Klossie, *Menselijke schade: vergoeden of herstellen? De werking van (re) integratiebepalingen voor gehandicapten in de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, 1989, p. 394.

schiktheid) hier veel lager was dan in andere landen, zodat toegang eenvoudiger was.

Uit het Enquête-rapport mag men dus niet de conclusie trekken dat de uitvoering van socialezekerheidsregelingen door de bedrijfsverenigingen een 'puinhoop'¹⁸ is geweest. Het verwijt aan de sociale partners dat ze geen volumebeleid voerden, gold immers voor alle verantwoordelijke partijen.

3. Ontwikkelingen na het rapport-Buurmeijer

Sinds het rapport van de Enquêtecommissie is er erg veel veranderd in de inhoud en uitvoering van het socialezekerheidsstelsel. Na enige tussenstadia¹⁹ werd in 2002 een nieuwe publiekrechtelijke centrale uitvoeringsorganisatie opgericht, het *Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV)*, waarin de sociale partners in het geheel geen rol meer hebben.

'Cliënten' hebben wel enige invloed op het uitvoeringsbeleid, omdat ze deel mogen nemen in cliëntenraden van het UWV. Daarnaast konden sociale partners advies geven over socialezekerheidsvraagstukken in de *Raad voor Werk en Inkomen*, maar dat orgaan is in 2012 opgeheven. Voor adviesorganen en overlegplatforms zijn ze nu aangewezen op de SER en de Stichting van de Arbeid.

Ook de wetgeving is inmiddels zeer sterk veranderd. Activering wordt tegenwoordig door alle partijen sterk benadrukt, en regelgeving en uitvoering zijn hier volledig op ingericht. Ik noem de loondoorbetalingsverplichting in geval van ziekte, de Wet verbetering poortwachter, en de vervanging van de WAO door de Wia. De arbeidsongeschiktheidsschatting is fors aangescherpt en is er geen enkele ruimte meer om rekening te houden met de arbeidsmarktpositie bij de arbeidsongeschiktheidsschatting. Ten slotte is de eis van minimaal 35% arbeidsongeschiktheid ingevoerd, een belangrijke drempel voor het recht op Wia-uitkering. De overheid is een duidelijk beleid van 'werk gaat boven inkomen' gaan voeren, en draagt dit – bijna op het krampachtige af – uit.

Er waren derhalve heel veel maatregelen nodig om activering vorm te geven; verwijdering van sociale partners uit de uitvoeringsorganisatie had zeker niet volstaan.²⁰

Ook als sociale partners zouden terugkeren in het bestuur van de uitvoeringsorganisatie, is de context zo sterk veranderd, dat er geen sprake kan zijn van dezelfde werkwijze en dezelfde wijze van besturen.

Of terugkeer wenselijk is en hoe die vormgegeven moet worden, is overigens weer een andere kwestie, waar ik hierna op zal ingaan.

4. Sociale partners in de uitvoering in andere landen

4.1 Algemeen

Afgelopen jaren heb ik met een aantal collega's uit verschillende landen een studie gemaakt van de organisatie van sociale zekerheid, met name van de betrokkenheid van sociale partners.²¹ Spanje, Frankrijk, Nederland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Tsjechië, Finland, Denemarken en Zweden zijn de onderzochte landen. Ik baseer me in deze paragraaf op de informatie uit dit onderzoek.

Tussen de genoemde landen bestaan belangrijke verschillen, die vooral door historische redenen zijn bepaald. Zo hebben sociale partners in Spanje, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk en Tsjechië geen rol in de uitvoering van wettelijke regelingen. De verklaring hiervoor ligt vooral in de afwezigheid van (één van) de sociale partners ten tijde van het ontwerpen van het stelsel, of in een dubieuze voorgeschiedenis (bijv. betrokkenheid bij maffia of bij het dictatoriale regime). In sommige landen wordt ook wel de gedachte gekoesterd dat bij de staat sociale bescherming het veiligst ondergebracht is, een gedachte die we ook tegenkwamen begin twintigste eeuw in Nederland (zie par. 2.1). Dit argument speelt vooral bij (relatief) kleine stelsels in liberaal georganiseerde economieën.

Voor ons doel zijn de landen waar sociale partners (nog) een rol spelen het meest interessant, omdat we hier indrukken van hun functioneren op kunnen doen. Onderzoekstechnisch kan overigens niet worden vastgesteld of een stelsel met sociale partners beter functioneert dan een waarbij zij niet betrokken zijn. Daarvoor zijn er te veel verschillen tussen landen en bovendien zijn beoordeling en vergelijking van het respectieve functioneren zeer moeilijk.

4.2 Argumenten die worden aangevoerd voor bestuur door sociale partners

Algemeen

Zoals we in par. 2.2 zagen, bestonden vóór de totstandkoming van de wettelijke sociale zekerheid in verschillende landen werknemersfondsen. Dat gold ook voor Duitsland, het land waar onder Bismarck de eerste wet op het vlak van sociale zekerheid tot stand kwam. Deze fondsen beïnvloedden in sterke mate de opzet van de wettelijke stelsels in o.a. Duitsland, Nederland en Frankrijk. In de uitvoeringsorganisaties werden nu ook werkgevers opgenomen.

In de Scandinavische landen die wij onderzochten,²² werd het wettelijke stelsel pas ontwikkeld in of zelfs na de jaren zestig van de vorige eeuw. Ook hier werden en worden regelingen uitgevoerd door sociale partners. In Finland is dit nog onverminderd het geval. In Zweden en Denemarken is bij de uitvoering van ziekte-, ouderdoms- en arbeidson-

18 Zie NRC-commentaar (NRC 20 april 2013, p. 2). Ook Kalshoven (*Volkscrant* 20 april 2013, p. 21) schrijft dat de sociale partners er zo'n puinhoop van hebben gemaakt, dat we 'tot op de dag van vandaag met de kosten zitten opgezadeld'.

19 Zie Van der Veen, 'L'histoire se répète? Honderd jaar uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen', in: A.Ph.C.M. Jaspers e.a. (red.), *De gemeenschap is aansprakelijk. Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, Den Haag: Koninklijke Vermande, 2001.

20 Of dit beleid helemaal geslaagd is, laat ik hier buiten beschouwing, aangezien de discussie gaat over de vraag of sociale partners dat wat tot dusver bereikt is, weer zouden (kunnen) verspelen.

21 F. Pennings, T. Erhag & S. Stendahl (red.), *Non-public Actors in Social Security Administration – a Comparative Study*, Alphen a/d Rijn: Kluwer Law International 2013.

22 De term 'Scandinavische' is niet helemaal correct hier, maar ik bedoel Finland, Zweden en Denemarken.

geschiktheidsregelingen de directe invloed van de sociale partners verminderd of verdwenen; ze zijn meer op afstand gezet, in toezichthoudende functies. Deze wijziging vloeide voort uit de gedachte dat in een publiek gefinancierd stelsel publieke uitvoering gewenst is, aangezien die meer garanties zou bieden voor gelijke behandeling, bescherming van individuen en rechtszekerheid.

Werkloosheid

Werkloosheid is een apart hoofdstuk. In Denemarken en Zweden bestaat van oudsher een belangrijk onderscheid tussen het werkloosheidsstelsel en de overige wettelijke sociale zekerheid. Werkloosheidsuitkeringen worden om die reden niet gerekend tot de sociale zekerheid. Dit geldt ook voor Frankrijk, al is het stelsel daar anders georganiseerd (zie hierna).

De werkloosheidsverzekering is in de bestudeerde Scandinavische landen ontstaan via werkloosheidsfondsen, die werden gesubsidieerd door de overheid. Dit is nog steeds de structuur van het stelsel. Belangrijk voordeel daarvan is dat dergelijke fondsen het lidmaatschap van bonden aanmoedigen. Lidmaatschap van een bond was lange tijd vereist om deel te kunnen nemen aan de (vrijwillige) verzekering, maar inmiddels zijn er ook onafhankelijke fondsen. De fondsen zijn bij wet geregeld en staan onder staatstoezicht.

Door deze stelsels was en is de organisatiegraad hoog, hetgeen essentieel is voor het Scandinavische arbeidsmarktmodel. Door de sterke positie van bonden is overheidsregulering van de arbeidsmarkt minimaal (geen regeling om cao's te laten doorwerken of algemeen verbindend te verklaren, geen minimumloon, geen problematiek van representativiteit van bonden etc.). Inmiddels is de organisatiegraad aan het verminderen, o.a. omdat de werkloosheidsregelingen minder gunstig zijn geworden en omdat er alternatieve fondsen zijn voor niet-vakbondsleden. De organisatiegraad in Scandinavische landen is echter nog steeds relatief hoog. Om werkloosheidsregelingen de organisatiegraad te kunnen laten beïnvloeden is het van belang dat ze vrijwillig zijn en georganiseerd door vakbonden, zoals het geval is in de genoemde landen. In Denemarken en Zweden is de uitkeringsvoorziening opgedragen aan fondsen; sancties en re-integratietaken zijn overgelaten aan overheidsinstanties, vaak op gemeentelijk niveau.

In Finland wordt de basisregeling (flat-rate-uitkering) uitgevoerd door een publiek orgaan (Kela), maar om recht te hebben op een loongerelateerde werkloosheidsuitkering moet men lid zijn van een werkloosheidsfonds, dat samenwerkt met een vakbond. Deze loongerelateerde uitkering is overigens ook wettelijk geregeld en wordt grotendeels gefinancierd uit publieke middelen.

In Frankrijk worden de werkloosheidsregelingen geregeld in een nationale cao die algemeen verbindend verklaard wordt en ook de uitvoering is in handen van door sociale partners opgerichte organisaties.²³ Wel zijn deze uitvoeringsorgani-

saties inmiddels gefuseerd met de arbeidsbureaus, om uitkering en arbeidsbemiddeling meer te integreren.

Ook in Duitsland werd zowel de werkloosheidsregeling als de re-integratie uitgevoerd door sociale partners, namelijk door de *Bundesanstalt für Arbeit*. In 2002 kwam deze echter in de problemen, in verband met lage bemiddelingscijfers en onbetrouwbare cijfers over de prestaties. De *Bundesanstalt* werd omgevormd tot de *Bundesagentur für Arbeit*, waarin overheidsvertegenwoordigers meer invloed kregen en de sociale partners meer op afstand werden geplaatst van de uitvoering zelf, zij het met behoud van toezichthoudende taken.

4.3 Argumenten voor deelname van sociale partners in de uitvoering

In documenten van de Internationale Arbeidsorganisatie wordt deelname van sociale partners aan het bestuur van organen van sociale zekerheid sterk aanbevolen of zelfs als eis gesteld. Dit wordt beargumenteerd door te verwijzen naar het feit dat personen die bijdragen aan het stelsel en er uitkeringen uit ontvangen, (direct of indirect) betrokken moeten zijn bij de uitvoering.²⁴ Ook recentelijk merkte de IAO nog op dat deelname van de sociale partners in het ontwerpen van en het toezicht op het stelsel van sociale zekerheid kan bijdragen aan het goed functioneren ervan.²⁵ Deelname van sociale partners wordt gezien als bijdrage aan de *checks and balances* en *countervailing powers* in een lidstaat, waardoor werkgevers, werknemers en de overheid elkaars macht in evenwicht houden.

In deze argumentatie wordt ook vaak betrokken dat sociale partners door deelname aan de uitvoering kunnen voorkomen dat het stelsel wordt aangetast. Dit argument leeft ook in Nederland, waar de maximumduur van de WW steeds korter wordt. Toch is de invloed in besturen maar betrekkelijk, want uiteindelijk beslist de wetgever. Wel zal er meer overleg zijn tussen de wetgever en de genoemde organisaties.

Het eerste argument dat personen die bijdragen aan en te maken hebben met de betreffende regeling, er ook wat over te zeggen moeten hebben, wordt inmiddels in verschillende landen waar dit het geval is, waaronder Duitsland, enigszins problematisch gevonden. Ook andere groeperingen dan de gebruikers en de premiebetalers willen immers vertegenwoordigd zijn om hun visie en belangen in te brengen (zoals artsen in de Duitse ziektekostenorganisaties), hetgeen soms betekent dat ze een eigen belang willen bepleiten. Bovendien is de overheid geleidelijk aan steeds meer gaan bijdragen in de kosten.

Een andere dimensie van deze relatie tussen betalen en besturen is dat in sommige landen verzekerde personen het recht hebben om hun vertegenwoordigers in de bestuursorganen te kiezen. Ook al kent Duitsland dergelijke verkiezingen, in de praktijk is de keuze van kandidaten beperkt tot de lijsten van werkgevers- en werknemersorganisaties.

23 Inmiddels is in de *Code du travail* een rudimentaire regeling opgenomen met minimumbepalingen voor het geval er op enig moment geen cao tot stand komt.

24 Dergelijke bepalingen zijn te vinden in art. 72 lid 1 Verdrag 102, art. 24 lid 1 Verdrag 121, art. 36 Verdrag 128, art. 31 Verdrag 130 en art. 29 Verdrag 168.

25 International Labour Office, *Social security: A new consensus*, Genève: ILO 2001, p. 17.

Overigens neemt dat niet weg dat hiermee de band tussen kiezers en bestuurders versterkt kan worden, maar of dat in de praktijk het geval is, is niet bekend. Frankrijk heeft ook een stelsel met verkiezingen, maar daar is vooralsnog volstaan met een eenmalig experiment; bestuurders worden nu rechtstreeks aangewezen door hun organisaties. Het democratische argument ontmoet derhalve in de praktijk van alledag maar weinig steun.

Een tweede reden om sociale partners of vakbonden te betrekken in de uitvoering kan liggen in het vergroten van de aantrekkelijkheid van het lidmaatschap van de vakbond, hetgeen in de Scandinavische landen sterk heeft bijgedragen aan de opbouw van het arbeidsmarktmodel.

Een derde reden om sociale partners te betrekken bij het stelsel, maar dan in overlegorganen over kwesties van sociale zekerheid, is erin gelegen dat daarmee steun kan worden verkregen voor belangrijke wijzigingen in het stelsel, zoals in Nederland bij de Wia.²⁶

4.4 Dilemma's

Directe betrokkenheid bij de uitvoering kan ook bepaalde problemen opleveren, zoals in het Duitse hoofdstuk van de studie aangeroerd is. Uitvoeringsfunctionarissen kunnen in een grote bureaucratie wel heel veel invloed hebben, omdat bestuurders hun werk slechts als bijbaan naast hun werk in de vakbond/werkgeversorganisatie doen. Sociale partners kunnen dan worden gebruikt als buffer tegen overheidsinvloed.

Uitvoeringsorganen kunnen betrokken zijn bij de uitvoering van activerende maatregelen, zoals werkgelegenheidsmaatregelen of scholing, zodat sociale partners belang kunnen krijgen door inschakeling van 'eigen' re-integratiebedrijven. Dit speelde op enig moment in Duitsland. Daar kunnen voor de hand liggende bezwaren tegen bestaan, op het vlak van transparantie, maar ook van mededinging. Vandaar dat in Duitsland nieuwe procedures, met aanbestedingselementen, moesten worden ontwikkeld.

Directe betrokkenheid bij de uitvoering kan tot gevolg hebben dat sociale partners door de publieke autoriteiten als zondebok aangewezen worden als dingen fout gaan. Ook hiervan was in de Duitse situatie sprake en wel bij de kritiek op de *Bundesanstalt für Arbeit*. Ook de kritiek op de sociale partners bij de parlementaire enquête in Nederland kan zo geïnterpreteerd worden (par. 3.3.). Over het antwoord op de vraag of dit nu een reëel risico is, kunnen de meningen uiteenlopen. Men mag wel concluderen dat dit type bestuur gebrek aan transparantie doet ontstaan en dit soort discussies oproept.

4.5 Conclusies

Er zijn verschillende argumenten voor deelname van sociale partners aan het bestuur van socialezekerheidsinstellingen. Uit de ervaringen behandeld in par. 4.3 en 4.4 kunnen we afleiden dat lang niet alle argumenten nog up-to-date zijn.

Het democratie-argument is niet erg overtuigend om deelname van sociale partners aan de daadwerkelijke uitvoering (gevalsbehandeling) of aan het bestuur van de organisatie te legitimeren. Transparantie neemt immers af (wie controleert wie?) en verschillende soorten belangen gaan een rol spelen. Van wezenlijke inspraak door de leden is in de praktijk niet veel terechtgekomen.

De wens tot invloed op de besteding van de betaalde premies is legitiem, want het is inderdaad weinig bevredigend als werkloosheidspremies voor andere zaken gebruikt worden en er vervolgens tekorten ontstaan die leiden tot lagere of kortere uitkeringen of hogere premies. Daarom is betrokkenheid van vertegenwoordigers van premiebetalers in een formeel overlegplatform met de overheid nuttig om toezicht te houden op de uitkeringsverzorging, voor overleg over betere aansluiting op de arbeidsmarkt en om voorstellen te doen over hervormingen. Dit kan ook bijdragen aan brede(re) steun voor hervormingen.

Directe betrokkenheid bij de uitvoering van uitkeringen kan vooral zinvol zijn als hierdoor de aantrekkelijkheid van vakbondslidmaatschap toeneemt. Of dit wenselijk is, is een politieke keuze, maar het zou wel een aantal problemen van de Nederlandse arbeidsmarkt oplossen (representativiteit vakbonden en polderinstanties, handhaving en toepasselijheid cao's bijvoorbeeld). Dit doel is vooral te realiseren bij werkloosheidsregelingen. Het wordt echter niet zomaar bereikt door deelname van sociale partners aan de uitvoeringsorganisatie, maar hiervoor zijn vrijwillige regelingen, uitgevoerd door vakbonden of fondsen, bestuurd door vakbonden, nodig.

5. Het sociaal akkoord

Het Regeerakkoord van 29 oktober 2012, dat als titel heeft 'Bruggen slaan', ondervond zware kritiek, onder andere in verband met de paragraaf over de WW. De duur van de WW-uitkering zou namelijk maximaal 24 maanden worden: 12 maanden gerelateerd aan het laatstverdiende loon en 12 maanden gerelateerd aan het wettelijke minimumloon. In de eerste tien jaar bouwen werknemers per gewerkt jaar één maand WW-uitkering op, daarna een halve maand per gewerkt jaar.

Dit is een belangrijke verandering ten opzichte van de huidige regeling, waar ieder jaar werken leidt tot één maand uitkering, en het maximale aantal maanden 38 is. Tot 2006 was de maximale duur nog vijf jaar. Overigens zijn de precieze regeling en de voorwaarden voor een langere dan de minimale uitkering in de WW aanmerkelijk complexer geformuleerd, maar ik sluit me, nu het hier om de grote lijnen gaat, aan bij de formulering van het Regeerakkoord.

Omdat het recht op WW-uitkering steeds meer bekort wordt, en dat nog wel in tijden van stijgende werkloosheid, veroorzaakte dit voorstel onvrede onder werknemers- en werkgeversorganisaties. Werkgevers betalen immers wel premie voor de WW, die ten koste gaat van de loonruimte, maar de invloed van sociale partners op de besteding ervan is erg klein geworden. Dan kunnen we de WW beter in eigen hand nemen, werd geopperd.

26 Zie ook A.Ph.C.M. Jaspers & F.J.L. Pennings, 'Sociale zekerheid en zorg – de SER als moderator', in: A.Ph.C.M. Jaspers e.a. (red.), *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak*, Amsterdam: BJu 2010.

Deze gedachte ligt ten grondslag aan de passages over de WW in het sociaal akkoord. Deze zijn nog niet erg uitgewerkt, maar die uitwerking is voorlopig aan de SER (zie par. 1).

Volgens het sociaal akkoord beogen sociale partners de WW als werknemersverzekering met de huidige uitkeringsvoorwaarden te handhaven, waarbij, in geval van een duurbepanking in het wettelijke deel, de huidige hoogte en duur met private aanvullende verzekering door cao's worden gehandhaafd. De minister zal worden gevraagd de cao's algemeen verbindend te verklaren (p. 19 van sociaal akkoord). In de technische bijlage is o.a. afgesproken dat de maximale duur van de (publiek gefinancierde) WW geleidelijk wordt verminderd en vanaf 2019 maximaal twee jaar wordt. De opbouw van de WW wordt aangepast naar één maand per dienstjaar in de eerste tien arbeidsjaren en een halve maand per dienstjaar in de jaren daarna.

Sociale partners kunnen op cao-niveau een aanvulling van veertien maanden WW introduceren. Het publiek gefinancierde deel van de WW wordt 50/50 betaald door werkgevers en werknemers, welke overgang lastenneutraal zal worden vormgegeven.

Daarnaast worden sociale partners per 1 januari 2020 verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van preventie, ondersteuning, bemiddeling en re-integratie ('Regie WW'). Zij voorzien hierbij een uitvoerende rol van de vakbonden in de WW op werkpleinen bij bemiddeling, ondersteuning, competentietestcentra, mobiliteitscentra, loopbaanondersteuning e.d.

In de discussie over het sociaal akkoord heeft minister Asscher verklaard dat hij bestudeert of sociale partners weer een rol kunnen spelen in de uitvoering van de sociale zekerheid.

5.1 Kanttekening bij het akkoord

5.1.1. Aanvulling op wettelijke verzekering

Onder het kopje *Wat staat er in het sociaal akkoord?* staat op de CNV-website:²⁷

“Werknemers die hun baan kwijt raken behouden drie jaar recht op WW. De eerste twee jaar komt voor rekening van de overheid. Financiering van het derde jaar WW moet door werkgevers en werknemers in de cao geregeld worden.”

Het zal duidelijk zijn dat werkloze werknemers geen drie jaar recht houden op WW-uitkering. Na het tiende werkjaar bouwen ze een halve maand uitkering op, zodat alleen iemand die 38 jaar heeft gewerkt, uitkomt op 24 maanden wettelijke WW-uitkering. Sociale partners kunnen deze bij cao aanvullen met 14 maanden, en zo komen we aan 38 maanden (overigens iets meer dan drie jaar).

De tekst van het akkoord is er niet expliciet over, maar het ligt voor de hand dat ook voor personen met tussen tien en

38 werkjaren de verschillen tussen de nieuwe en de huidige regeling worden gecompenseerd door de private WW. Iemand die veertien jaar gewerkt heeft, krijgt nu veertien maanden uitkering, wat onder de nieuwe regeling twaalf maanden wordt, zodat er twee maanden op basis van de private WW te overbruggen zijn.

Werknemers die korter dan tien jaar gewerkt hebben, hebben niet te maken met een verkorte wettelijke duur, en er is derhalve geen reden om de duur te verlengen door de private WW.

Dit betekent dat een private WW vooral gunstig is voor mensen met een lang(er) arbeidsverleden. Bedenk overigens dat men voor verlenging onder de wettelijke WW ook moet voldoen aan de eis dat men in elk van de vier jaren van de laatste vijf jaren minimaal 208 uren gewerkt heeft. Dat betekent dat onderbrekingen in het arbeidsverleden ertoe kunnen leiden dat men toch geen recht heeft op een verlenging van de wettelijke duur en ook niet op die volgens de private WW, die immers de systematiek van de WW volgt.

Als de private WW geregeld wordt via een cao die algemeen verbindend wordt verklaard, heeft men waarschijnlijk een verzekering voor ogen die verplicht is voor alle werkgevers en werknemers die binnen het bereik van die cao vallen. Daarvoor zullen zowel werkgevers als werknemers premies moeten gaan opbrengen. Daarnaast gaan zowel werkgevers als werknemers bijdragen aan de wettelijke premie.

Het is weinig aannemelijk dat deze regeling gaat bijdragen aan vergroting van de organisatiegraad van vakbonden. Daar dragen het verplichte karakter, het uiteenlopende belang van ouderen en jongeren en de uitvoering die los van de vakbonden plaatsvindt niet toe bij.

Voor bevordering van de organisatiegraad zou de regeling het karakter moeten krijgen van een fonds, bestuurd door de vakbeweging, waarover in de cao afspraken worden gemaakt. Denkbaar is dat werknemers zich daarbij aan kunnen sluiten en dat de werkgever in dat geval een bijdrage betaalt.

Als de regeling ook zou voorzien in een aanvulling van de uitkeringsduur van de kortdurende uitkering tot ten minste zes maanden (ter aanvulling van de huidige drie), en misschien ook nog in een verbetering voor degenen met een arbeidsverleden tot tien jaar, zou de populariteit wel eens groter kunnen worden en bij kunnen dragen aan een hogere organisatiegraad. Dit is echter een heel ander model dan voorgesteld in het sociaal akkoord.

Overigens is er ook bij andere wetten nog ruimte voor private verzekeringen, bijvoorbeeld de WIA, namelijk als men arbeidsongeschikt wordt voor minder dan 35%. Er is een aanzienlijke groep verzekerden die geen WIA-uitkering krijgen, maar wel hun baan verliezen door arbeidsongeschiktheid. Een combinatie van een private verzekering van de sociale partners met daaraan gekoppeld een strikt preventie- en re/integratiebeleid, ook door die partners uit te voeren, zou in zulke gevallen een aantrekkelijke optie zijn om zich privaaf voor te verzekeren en zou dit bij kunnen dragen aan verhoging van de organisatiegraad.

²⁷ www.cnv.nl/landing/socialeagenda/afspraken-in-sociaal-akkoord/, bekeken op 12 september 2013.

5.1.2 Betrokkenheid bij de wettelijke WW

Het akkoord vermeldt ook dat werkgevers en werknemers vanaf 2020 verantwoordelijk zijn voor de financiering van de wettelijke WW. Daarnaast worden zij verantwoordelijk voor het voorkomen van werkloosheid en voor de bevordering van uitstroom naar werk. Verantwoordelijkheid voor de uitkeringsadministratie wordt niet genoemd. In aflevering 10 van dit blad schrijft Jacobs dat 'het sociaal akkoord nu weer op de oude toer wil gaan: werkgevers en werknemers moeten over een aantal jaren weer de publiek gefinancierde WW voor ieder 50% gaan financieren en ook uitvoeren'.²⁸ Uit de beschikbare teksten blijkt echter niet dat de plannen inhouden dat we weer 'op de oude toer' gaan. Hetgeen nu voor de sociale partners in de plannen opgenomen wordt, is nieuw ten opzichte van de taken die zij vroeger uitvoerden. Bovendien maakt juist activering van werklozen daar nu deel van uit, zodat de vrees voor 'de oude toer' nog minder gerechtvaardigd is. In de huidige situatie ontbeert het UWV middelen om bij werkloosheid anders dan langs de digitale weg te bemiddelen. Bezorgdheid over de rol van de sociale partners in de 'Regie-WW' is derhalve misplaatst. De koppeling van de expertise van sociale partners aan de mogelijkheid om in het belang van re-integratie cao-afspraken te maken, kan de voorgestelde WW-regie juist heel aantrekkelijk maken.

Het is overigens wel twijfelachtig of betrokkenheid van de sociale partners zal leiden tot een hogere organisatiegraad. De vergrote invloed van de sociale partners op maatregelen tot activering zal immers alle werklozen ten goede moeten komen, ongeacht de vraag of zij vakbondslid zijn.

5.1.3 Uitvoering van andere werknemersverzekeringen

Minister Asscher suggereerde dat de sociale partners ook meer betrokken kunnen worden bij de uitvoering van andere socialezekerheidsregelingen (*Volkskrant* 16 april 2013), maar dit eventuele voornemen is nog in het geheel niet uitgewerkt.

Als men de bevindingen van de Enquêtecommissie opnieuw leest, is dit niet zo problematisch als de eerste commentaren suggereren. Integendeel valt er veel voor te zeggen dat degenen die bijdragen aan de financiering van het stelsel en die met de gevolgen ervan geconfronteerd worden, ook bij de uitvoering een rol spelen. Het ligt echter veel minder voor de hand dat zij zich ook bezighouden met de toekenning, weigering en bepaling van uitkeringen. Voor de dan nog resterende taken valt bijvoorbeeld in het geval van de WIA en de vangnet-ZW te denken aan (beleid ten aanzien van) preventie en re-integratie.

Zoals we al eerder zagen, is het verder uitermate zinvol dat er een orgaan komt dat toezicht houdt op de wijze van uitvoering van wetten en regels en op de relatie met re-integratie.

6. Conclusies

Critici van de voornemens om sociale partners meer te betrekken bij de uitvoering van de sociale zekerheid hebben zich tot nu toe weinig verdiept in de precieze bevindingen van de Enquêtecommissie en houden ook weinig rekening met de toenmalige en de huidige context van zulke betrokkenheid.

Waar in de jaren negentig van de vorige eeuw de organisaties van werkgevers en werknemers veelal verweten werd dat ze te weinig oog hadden voor volumebeperking en activering, zouden zij nu juist door de combinatie van cao-afspraken en betrokkenheid bij de uitvoering van socialezekerheidsregelingen bij kunnen dragen aan een vermindering van het beroep op uitkeringen. Zij hebben door zo'n koppeling immers belang bij het maken van afspraken over (re-)integratieprojecten en bij de daadwerkelijke uitvoering daarvan, omdat daarmee (veel) geld bespaard kan worden aan premies en fondsen.

Of de betrokkenheid van sociale partners ook leidt tot een hogere organisatiegraad is onzeker, want dat effect zal mede afhangen van de vormgeving van de reparatieregelingen.

28 A.T.J.M. Jacobs, 'Hervorming van de arbeidsmarkt volgens het sociaal akkoord 2013', TRA 2013/80.