

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/45572>

Please be advised that this information was generated on 2019-04-22 and may be subject to change.

# Institutionele dynamiek in de werknemersverzekeringen

## Over het ontstaan van SUWI en UWV

Nicolette van Gestel\*

*In dit artikel wordt de recente reorganisatie van de uitvoering van de werknemersverzekeringen geanalyseerd vanuit de theorie over institutionele verandering. Het artikel is gebaseerd op een onderzoek naar de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI), in het bijzonder naar het ontstaan van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De empirische analyse berust op een uitvoerige documentenstudie, aangevuld met 25 interviews. Uit de studie komt naar voren dat het afscheid van traditionele institutionele arrangementen, zoals het neocorporatisme in de werknemersverzekeringen, niet eenzijdig verklaard kan worden uit de ontevredenheid over de prestaties in de sector of de politiek-maatschappelijke omgevingsfactoren. Ook kan het ontstaan van nieuwe institutionele arrangementen zoals SUWI en UWV niet alleen begrepen worden uit de voorkeuren van betrokken partijen, zoals ministers, Tweede Kamer, sociale partners en uitvoeringsinstellingen. Juist de wisselwerking tussen aanleidingen voor verandering en strategische keuzen van actoren leidt tot een beter begrip van het verval van oude – en de opkomst van nieuwe instituties. Het afscheid van traditionele instituties – in dit geval het neocorporatisme – betekent daarbij niet een stabiele oplossing voor de toekomst.*

*Trefwoorden: instituties, werknemersverzekeringen, neocorporatisme, organisatieverandering*

### Inleiding

Het afgelopen decennium zijn in Nederland grootscheepse reorganisaties doorgevoerd in de werknemersverzekeringen voor ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. In tien jaar tijd veranderde het neocorporatistische uitvoeringssysteem met de sociale partners in de hoofdrol naar een nieuw model met meer directe verantwoordelijkheid voor marktpartijen én overheid. Deze veranderingen verliepen niet volgens een lineair patroon. De bedrijfsverenigingen van werknemers en werkgevers die vanaf de twintigste eeuw de organisaties voor werknemersverzekeringen bestuurden, werden in 1994 door het kabinet-Kok I verrast met de introductie van markt-

werking. Na vijf jaar op weg naar privatisering koos Kok II in 1999 voor een radicaal ander alternatief, namelijk een publieke fusie van de uitvoeringsinstellingen in het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Ook na de ingrijpende reorganisaties van de jaren negentig kwam er geen stabiliteit in de organisatie. In 2005 volgde de stap naar een toekomstig gemengd publiek-privaat uitvoeringstelsel met UWV en verzekeraars als concurrenten.

In dit artikel onderzoeken we de snel opeenvolgende wisselingen in de besturing en uitvoering van de werknemersverzekeringen. We concentreren ons daarbij op de reorganisaties in de jaren negentig tot aan het kabinetsvoorstel voor de nieuwe wet Structuur

\* De auteur is werkzaam aan de Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen, Thomas van Aquinostraat 1.1.16 6500 HK, Nijmegen. E-mail: n.vangestel@fm.ru.nl.

Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI, 2001). In 2006 zal deze nieuwe uitvoeringsstructuur uitgebreid worden geëvalueerd door het kabinet. In het licht van de aanstaande SUWI-evaluatie lijkt een goed begrip van het ontstaan van de nieuwe uitvoeringsstructuur, de motieven van de verschillende betrokkenen en de problemen die tijdens de besluitvorming optraden, uiterst relevant. De hoofdvraag in dit artikel is dan ook: hoe is de nieuwe uitvoeringsstructuur voor de sociale zekerheid (SUWI), in het bijzonder voor de werknemersverzekeringen (UWV), in de jaren negentig tot stand gekomen? Waarom werd in 1994 gekozen voor privatisering van de uitvoeringsorganisatie voor werknemersverzekeringen en in 1999 voor een overheidsmodel door de fusie van de uitvoeringsinstellingen in UWV?

Het doel van dit artikel is inzicht te bieden in een uiterst omvangrijk en complex veranderingsproces in de kern van de verzorgingsstaat en daarmee tevens bij te dragen aan het theoretische debat over institutionele dynamiek. Institutionele verandering onderscheidt zich van organisatieverandering doordat de wijzigingen niet alleen betrekking hebben op afzonderlijke organisaties, maar ook op de wet- en regelgeving, de waarden, normen, tradities en de onderlinge verhoudingen waarin deze organisaties zijn ingebed. Veranderingen in de institutionele context hebben daarmee doorgaans een grotere reikwijdte dan organisatieverandering, omdat zij niet één maar een scala aan organisaties en hun onderlinge relaties betreffen. In de institutionele theorie staat het thema institutionele verandering recentelijk sterk in de aandacht, wat heeft geleid tot een grotere aandacht voor de wisselwerking tussen instituties en de rol van actoren in het veranderingsproces (Oliver, 1992; Scott, Ruef, Mendel & Caronna, 2000; Dacin, Goodstein & Scott, 2002). Tot op heden heeft dit thema echter voornamelijk abstracte beschouwingen opgeleverd en is er nog weinig empirisch onderzoek gedaan naar de interorganisationale processen van besluitvorming en de rol van actoren in institutionele verandering.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst wordt een korte introductie gegeven in het theoretische debat over institutionele verandering. Daarbij gaan we in het bijzonder in op

de aanleidingen voor institutionele verandering en de rol van actoren in het veranderingsproces. Dan wordt de methode van onderzoek besproken, waarbij het onderzoeksveld wordt afgebakend en de databronnen en -analyse worden beschreven. De reorganisatie van de werknemersverzekeringen wordt vervolgens geanalyseerd in twee perioden: de discussie over marktwerking en privatisering (1993-1998) en het tot stand komen van de onverwachte beslissing om de uitvoeringsinstellingen te fuseren in één groot publiek orgaan (1998-1999). Tot slot wordt het onderzoeksmateriaal geïnterpreteerd vanuit de verklaringen voor institutionele dynamiek. De conclusies hebben betrekking op de aanleidingen voor verandering en het gedrag van actoren in het veranderingsproces naar SUWI en UWV. Uit het ontstaansproces van deze nieuwe instituties is op te maken dat de werknemersverzekeringen ook in de toekomst niet van stabiliteit verzekerd zijn.

## Institutionele theorie en dynamiek

Institutionele theorie en 'verandering' waren lange tijd geen vrienden. De institutionele theorie is vaak bekritiseerd, omdat zij vooral gebruikt zou zijn als verklaring voor het voortbestaan en de homogeniteit van verschijnselen (Dacin et al., 2002). Daar kan tegenin worden gebracht dat de institutionele theorie met het concept van isomorfisme juist van verandering uitgaat. Isomorfisme veronderstelt immers verandering van de ene naar de andere praktijk in organisaties, waarbij innovaties in de omgeving ervoor zorgen dat gevarieerde organisatiepraktijken zich aanpassen en toegroeien naar eenzelfde model. Bij isomorfisme ligt het accent echter niet op het verklaren van de innovatie maar op de diffusie daarvan (Greenwood, Suddaby & Hinings, 2002). Een steeds terugkerende kritiek op de institutionele theorie is dan ook het onvermogen om adequaat met het concept verandering om te gaan (DiMaggio, 1988; Oliver, 1992; Greenwood & Hinings, 1996; Hirsh & Lounsbury 1997). Op grond van deze literatuur mag de conclusie worden getrokken dat de institutionele theorie traditioneel niet is gericht op variatie en dynamiek maar op aanpassing en convergentie.

De laatste jaren krijgt het onderwerp van institutionele dynamiek echter een steeds centralere plaats in de institutionele theorie. Dit is niet alleen het geval voor haar toepassingen in de organisatiewetenschappen (Hoffman, 1999; Dacin et al. 2002, Paauwe, 2004), maar ook in de economische wetenschap, de politicologie en de bestuurskunde (Torfing, 2001; Van Kersbergen, 2000, Scharpf, 2000; Smith, 2002; Boin & 't Hart, 2000). Instituties, zoals wet- en regelgeving, waarden, normen en tradities, blijken niet alleen verschillende invloeden te hebben op verschillende plaatsen: 'They also themselves change in character and potency over time' (Dacin et al., 2002: 45).

Bij institutionele verandering gaat het om min of meer radicale wijzigingen in de formele en informele regels, normen en ideeën die het gedrag van actoren beïnvloeden. De wet SUWI kan worden gezien als een voorbeeld hiervan, een 'restructuring of the field of professional services' (Dacin et al., 2002) waarin bepaald gedrag, bijvoorbeeld het 'activeren van werkzoekenden' wordt bevorderd en ander gedrag, zoals het 'passief uitkering verstrekken' juist ontmoedigd. Het proces van institutionele verandering is niet beperkt tot het macroniveau van nieuwe wet- en regelgeving, normen, waarden en sociaal betekenisvolle kennis, maar werkt ook door op het microniveau van organisaties en interpersoonlijke verhoudingen (Scott, 2001).

De aandacht voor institutionele verandering, opgevat als het verval van traditionele regels, normen en ideeën en de opkomst van nieuwe instituties, vormt momenteel een kernthema in het debat in de institutionele theorie (Dacin et al., 2002). Scott (2001) merkt op dat 'the processes by which institutions weaken and disappear' normaliter gepaard gaan met een groeiende steun voor nieuwe overtuigingen en praktijken. Het probleem is echter dat de institutionele theorie traditioneel wel een verklaring bood voor incrementele aanpassingen in gedrag, maar niet voor meer radicale verandering en zeker niet die op institutioneel niveau, van wet- en regelgeving, normen en cultuur. Dit wordt de theoretische paradox genoemd in de literatuur (Clemens & Cook, 1999; Ceo & Creed, 2002). Hoe kan institutionele verandering verklaard worden als insti-

tuties tegelijk zo sterk verankerd zijn in de samenleving dat zij het gedrag van actoren in hoge mate beïnvloeden? En als actoren in staat zijn om de vanzelfsprekendheid van bestaande regels, normen en tradities te doorbreken, waarom willen zij dat dan? Daarop werd in de literatuur in eerste instantie aandacht besteed aan de functionele, politieke en sociale aanleidingen voor verandering (Oliver, 1992).

### Aanleidingen voor verandering

Een functionele aanleiding voor institutionele verandering zijn slechte prestaties in een beleidsveld (Boin & 't Hart, 2000). Het gaat daarbij niet zozeer om de resultaten van de sector op zichzelf, maar om de verhouding tussen de beleidsprestaties en de vaak hoge verwachtingen die daarvan bestaan. Teleurstellende resultaten worden immers pas een reden voor institutionele verandering als we geloven dat ze te wijten zijn aan de verkeerde beleidsoriëntatie, aan verouderde normen en waarden en overleefde structuren. Slechte resultaten (of de perceptie daarvan) gaan vaak samen met een gezagscrisis, een situatie waarin leidinggevend en managers in feite hun greep hebben verloren op het beleid dat zij verondersteld werden te sturen en te controleren. Dergelijke crises in prestaties en legitimiteit zijn een opmaat naar institutionele vernieuwing.

"They constitute opportunities for breakthroughs that are unthinkable or simply politically infeasible in normal times. Institutional crises may foster the rotation of elites, the revision of policies, and the retrofitting of institutions – in short they may represent a 'window for reform'." (Boin & 't Hart, 2000: 110; zie ook Kingdon, 1995; Van Gestel, 1999)

Oliver (1992) wijst erop dat problemen met de prestaties in een sector niet los staan van veranderingen in de (politieke) omgeving. In periodes van krappe middelen wordt een scherpe discussie gevoerd over de resultaten die met die middelen bereikt moeten worden. Ook in andere opzichten kunnen politieke factoren bestaande instituties onder druk zetten, bijvoorbeeld door wijzigingen in de onderliggende verhoudingen tussen de partijen die het bestaande institutionele arrange-

ment ondersteunden en legitimeerden. Naast functionele en politieke redenen voor het verval van traditionele instituties, wijst Oliver (1992) op sociale aanleidingen. Hiermee wordt bedoeld dat de gangbare regels, normen en praktijken ter discussie worden gesteld als de sociale samenstelling in een bepaalde sector verandert. Wanneer nieuwe actoren een beleidsveld betreden, bijvoorbeeld als private organisaties taken gaan vervullen in voorheen publieke sectoren, kan dit leiden tot de introductie van nieuwe methoden, die de bestaande aanpak en gewoonten verdringen.

### Gedrag van actoren

Recentelijk wordt in het debat over institutionele verandering benadrukt dat dergelijke functionele, politieke en sociale aanleidingen voor verandering niet automatisch zorgen voor een verval van bestaande instituties, maar pas betekenis krijgen door de interpretaties en acties van actoren (personen of organisaties). Verandering is daarbij:

“not necessarily about uniformity or oppression or progress; nation-states and organizations and managers are not sponges or pawns, but actors responding to challenges under the guidance of existing institutions.” (Guillén, 2001 in Dacin et al., 2002: 50)

De implicatie van dit inzicht is dat verandering van instituties alleen onderzocht kan worden door aandacht te schenken aan de wisselwerking tussen aanleidingen voor verandering en de wijze waarop betrokken partijen in het verloop van het veranderingsproces al dan niet tot nieuwe compromissen komen. Voor onderzoek naar institutionele dynamiek is een analyse van de ‘interplay between actors, actions, and meanings’ cruciaal ‘in understanding the ‘micropolitics’ of institutional change’ (Zilber, 2002; Dacon et al., 2002). Wat vooral ontbreekt, is empirisch onderzoek dat niet alleen is gericht op organisatieniveau maar ook op het niveau van veranderende relaties in een beleidssector.

In de literatuur worden verschillende rollen onderscheiden die actoren kunnen vervullen in het veranderingsproces, zoals het pushen of juist het tegenhouden van besluiten. Greenwood & Hinings (1996) onderscheiden vier algemene patronen van *value commit-*

*ment* binnen een (veld van) organisaties, die van belang zijn bij de verklaring van institutionele verandering. Ten eerste, de *status quo commitment*, waarbij alle partijen zich hebben verbonden met het bestaande institutionele arrangement. In de tweede plaats, het patroon van *indifferent commitment*, waarbij actoren zich niet vereenzelvigen met het bestaande model maar er ook niet tegenin gaan. Ten derde, de situatie van *competitive commitment*, waarin sommige groepen het huidige arrangement steunen en andere een bepaald alternatief prefereren. Tot slot, het patroon van *reformative commitment*, waarbij alle actoren zich tegen het bestaande institutionele arrangement keren en meer zien in een bepaald omschreven alternatief. Deze patronen kunnen ook gezien worden als opeenvolgende stadia in het proces van institutionele verandering. Het blijft echter de vraag in hoeverre zij herkend kunnen worden in concrete veranderingsprocessen waarbij institutionele regimes worden vervangen.

Tegen deze theoretische achtergrond zal in dit artikel worden nagegaan welke aanleidingen in combinatie met welke acties van verschillende spelers in de sociale zekerheid, zorgden voor het verval van oude en het ontstaan van nieuwe instituties, zoals neergelegd in de wet SUWI, in het bijzonder in het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Naar aanleiding van het theoretische debat over institutionele dynamiek kunnen we nu de hoofdvraag uiteenleggen in enkele deelvragen, die zullen fungeren als leidraad voor de analyse:

- Welke functionele, politieke en sociale factoren vormden de aanleidingen voor de afbraak van bestaande instituties, in dit geval het neocorporatistische model van de werknemersverzekeringen?
- Hoe interpreteerden de verschillende betrokken partijen deze aanleidingen voor verandering en op welke manier leidde dit tot institutionele vernieuwing in 1994, respectievelijk in 1999? Welk patroon van *value commitment* was hierin dominant?
- In hoeverre slaagden de politieke partijen, sociale partners en uitvoerders in het veld erin om een duurzame consensus te bereiken, met andere woorden: hoe bestendig is het nieuwe institutionele arrangement

zoals neergelegd in SUWI, in het bijzonder UWV?

In de volgende paragraaf wordt uiteengezet op basis van welke methode deze vragen beantwoord gaan worden.

## Methode

### De sector van de werknemersverzekeringen

De afbakening van een onderzoeksveld is altijd enigszins subjectief. In dit onderzoek is gebruikgemaakt van de definitie van Scott & Meyer (1991: 117) van een *societal sector*. Een maatschappelijke sector bestaat uit een verzameling organisaties die opereren in hetzelfde domein en daar vergelijkbare diensten en producten aanbieden en functies vervullen, met daaromheen organisaties die de resultaten van deze kernorganisaties kritisch beïnvloeden (bijvoorbeeld opdrachtgevers en cliënten, eigenaren en regulatoren, fondsen en concurrenten). De aandacht in dit onderzoek gaat uit naar de verandering in het institutionele arrangement van de werknemersverzekeringen, dat wil zeggen de opeenvolgende en soms dramatische wijzigingen in de wet- en regelgeving omtrent de uitvoering, in de taken, verantwoordelijkheden, procedures en de onderlinge relaties tussen de organisaties die samen de uitvoering van WW, WAO en ziektewet voor hun rekening nemen. Centraal staat daarin de totstandkoming van UWV, de grootste *agency* in de sector van de werknemersverzekeringen. UWV is een fusie van voormalige uitvoeringsinstellingen in verschillende branches, zoals SFB voor de bouwsector, Cadans voor gezondheidszorg en detailhandel, USZO voor overheid en onderwijs, GUO voor de primaire sector en de veeruit grootste uitvoerder, GAK voor industrie en zakelijke diensten<sup>1</sup>. UWV heeft een dubbele taak, namelijk uitkeringen verzorgen en mensen met een uitkering weer op de arbeidsmarkt brengen. Het laatste deel van deze taak is relatief nieuw. Vanaf het midden van de jaren negentig legde de politiek een toenemend accent op activering van werklozen, zieken en gedeeltelijk arbeidsongeschikten, om de kosten van de verzorgingsstaat te beperken. De slogan in de jaren negentig werd 'Werk boven Inkomen', waarmee de 'active-

ring' van mensen met een uitkering centraal kwam te staan.

De uitvoering van de werknemersverzekeringen door UWV en haar voorgangers, de uitvoeringsinstellingen (uvi), gebeurt in samenwerking met andere organisaties die de resultaten kritisch beïnvloeden. In dit netwerk van omringende organisaties is in de loop van de jaren negentig verandering gekomen. In de huidige situatie valt bij partners in de keten allereerst te denken aan de Centra voor Werk en Inkomen, die immers de intake voor de WW verrichten en cliënten met de meeste arbeidskansen in het eerste half jaar van werkloosheid begeleiden. Daarnaast zijn er de private reïntegratiebedrijven, waarmee UWV een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie heeft. Rondom deze dienstverlenende instellingen zijn er de regelgevers en adviseurs: het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). De toezichthouder is de Inspectie voor Werk en Inkomen, een relatief onafhankelijk onderdeel van het Ministerie voor SZW. De fondsen voor de werknemersverzekeringen zijn sinds de tweede helft van de jaren negentig ondergebracht bij het Ministerie van Financiën, dat intussen ook de premies int. De private reïntegratiebedrijven werken in opdracht van UWV als het gaat om werklozen met een WW- of WAO-uitkering. Zij krijgen ook opdrachten van gemeenten (voor bijstandsccliënten) en van werkgevers (voor werknemers in de eerste twee ziektejaren).

### Databronnen en analyse

Het materiaal dat werd gebruikt voor het onderzoek bestond voornamelijk uit schriftelijke bronnen, aangevuld met interviews. De documentatie omvatte advies- en evaluatierapporten, beleidsvoorstellen, wetten, brieven van bewindslieden en uitgebreide verslagen van bijeenkomsten, bijvoorbeeld van de Tweede Kamer en de vaste Kamercommissie voor SZW.<sup>2</sup> Kwartaal- en jaarrapportages van bijvoorbeeld uvi en de tijdelijk coördinerende organen Tica en Lisv<sup>3</sup> gaven samenvattingen van maatregelen, activiteiten en financiële feiten, waarvan overigens een deel vooral gezien kon worden als vertolking van politieke wensen, meer dan als verslag van wat er feitelijk werd gedaan. Evaluatierapporten van

parlementaire commissies, bijvoorbeeld de commissie Evaluatie Uitvoeringsorganen Sociale Verzekeringen in 1993, rapporten van consultancybureaus en advieslichamen waren alle enigszins beïnvloed door hun relatie tot de opdrachtgever van het rapport. Juist de combinatie van bronnen zorgde voor een rijkgeschakeerd inzicht in de veranderingsperiode. Daarbij zijn bijvoorbeeld ook rapporten van sociale partners, van de Algemene Rekenkamer, de WRR en het SCP bestudeerd en krantenarchieven onderzocht voor de periode 1995-1999.<sup>4</sup> Deze documenten vormden de basis voor de analyse.

De onderzoeksstrategie begon met het verzamelen en bestuderen van kerndocumenten in het veranderingsproces: het rapport van de parlementaire enquête Buurmeijer, het regeerakkoord van Kok I, de Organisatiewet voor Sociale Verzekeringen (OSV) 1995 en later 1997, het eerste wetsvoorstel SUWI in maart 1999 en het daarop haaks staande kabinetsbesluit in het najaar van 1999 over de organisatie van de werknemersverzekeringen in UWV. De documenten besloegen de periode vanaf 1993 tot aan 2000 en maakten een eerste reconstructie mogelijk van de chronologie van gebeurtenissen. Tijdens dit onderzoek kwam ook ander materiaal naar voren, veel breder dan nodig voor dit onderzoek, maar nuttig voor de context. Zo is kennisgenomen van de ontwikkeling van de zogenaamde materiewetten, die de inhoud van de sociale verzekeringen regelen (zoals Wulbz, Pemba, Rea<sup>5</sup>), en de reorganisaties en veranderingen bij verwante organisaties in de maatschappelijke sector, zoals de arbeidsbureaus, de gemeentelijke sociale diensten en het project Samenwerking Werk en Inkomen dat zou uitmonden in de centra voor werk en inkomen (CWI).

De reorganisaties in de werknemersverzekeringen zijn daarna meer in detail onderzocht, bijvoorbeeld door het bestuderen van conceptvoorstellen en commentaren in het besluitvormingsproces. Deze documenten omvatten zowel openbaar als intern materiaal. Dat wil zeggen: sommige documenten, zoals adviezen van consultancybureaus, waren openbaar, hoewel primair geschreven voor de *inner circle* van de bestuurders van uitvoeringsorganen, het Ministerie van SZW

en de toezichthouder. Ander materiaal bestond uit interne stukken, bijvoorbeeld van GAK, met een beperkte verspreiding of uit aantekeningen van Kamerleden over gesprekken met ministers en collega-parlementariërs. In aanvulling op de documentenstudie is het veranderingsproces en de inbreng van de verschillende partijen daarin onderzocht met behulp van interviews.

De interviews werden gebruikt voor drie doelen. Ten eerste werd de respondenten gevraagd naar hun visie op het veranderingsproces en de essentiële gebeurtenissen, ontwikkelingen en actoren die dit proces beïnvloedden, inclusief hun eigen rol in de verandering. In de tweede plaats waren de interviews van belang om de chronologie van gebeurtenissen die was opgesteld naar aanleiding van de documenten, te controleren en aan te vullen. Ten derde werden de interviews benut voor het verkrijgen van aanvullend materiaal, voornamelijk voor interne memo's, verslagen en rapporten. De interviews waren semi-gestructureerd en niet op band opgenomen, met het oog op maximale openheid van topmanagers, bestuurders en politici. Er zijn voor het achterhalen van het veranderingsproces naar SUWI en UWV 25 mensen geïnterviewd, waaronder bestuurders en managers van UWV en CWI op centraal en decentraal niveau, voormalige managers van uvi, Tica en Lisv, ministers en staatssecretarissen van SZW gedurende de periode 1993-2000, fractiespecialisten in de Tweede Kamer, vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en private partners van de uvi tijdens de periode 1994-1999. Tien van de 25 gesprekken werden met twee onderzoekers<sup>6</sup> gevoerd; alle interviewverslagen zijn in dit team uitgewisseld en besproken, evenals de interpretaties van de schriftelijke bronnen.

### **Case study: reorganisatie van de werknemersverzekeringen**

Het debat over de reorganisatie van de werknemersverzekeringen duurt al verscheidene decennia en gaat nog steeds door. Twee perioden markeren de recente reorganisatiegeschiedenis waarin het naoorlogse neocorporatistische besturingsmodel via een periode van voorgenomen privatisering is veranderd in een publiek model met UWV. De start van de

eerste periode wordt gemarkeerd door het rapport van de parlementaire enquêtecommissie-Buurmeijer in 1993 en leidt tot de introductie van marktwerking in de uitvoering van de werknemersverzekeringen in de daarop volgende vijf jaar. De tweede periode begint bij het kabinet-Kok II in 1998, dat na een jaar van heftige beleidsdebatten onverwacht koos voor het afschaffen van de privatiseringsoptie en de fusie tot UWV. Uiteraard gaat de geschiedenis door en is de oplossing van eind 1999, neergelegd in de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (2001), alweer op sommige punten aangepast. Dat laat onverlet dat SUWI en UWV nog steeds de basis vormen voor de huidige organisatie van de werknemersverzekeringen.

### Periode 1993-1997: de introductie van marktwerking

Het onderwerp marktwerking verscheen voor het eerst in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Uitvoeringsorganen Sociale Verzekeringen. De commissie was ingesteld in 1992 en werd geleid door de PvdA-parlementariër Buurmeijer. De commissie-Buurmeijer rapporteerde in 1993 en was niet mis te verstaan in haar centrale conclusie: er zijn 'allerlei ongewenste belangenverstrengelingen en afwentelingsprocessen' (TK 1995-1996, 24653, 15:19). De sociale partners hadden onder toezien van de overheid de WAO gebruikt voor de afvloeiing van personeel bij de saneringsoperaties in het bedrijfsleven. De parlementaire commissie stelde voor om de ziektewet te privatiseren en de overige uitkeringsregels aan te scherpen. Het toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen moest voortaan onafhankelijk zijn en de uitvoering zou op contractbasis moeten worden uitbesteed aan private organisaties. De voorgestelde marktwerking had echter geen directe relatie met het onderzoeksrapport. Hoewel de enquêtecommissie aantoonde dat de bestaande organisatie van de werknemersverzekeringen slecht functioneerde op het punt van volumebeheersing en kostenbeperking, bleef onduidelijk in hoeverre dat nu aan de bedrijfstakgewijze structuur lag of aan andere oorzaken, zoals de wetgeving, het management of het gebrek aan competitie tussen uit-

voerders (Bekke & Van Gestel, 2004: 41). Niet alleen bleef onderbouwing van de keuze voor marktwerking achterwege, maar ook een afweging tussen alternatieve beleidsopties ontbrak in het rapport.

Het rapport van de commissie is niettemin een interessant voorbeeld van hoe een bestaand institutioneel arrangement kan worden verzwakt en vernieuwing geïntroduceerd. Twee elementen springen in het oog. Ten eerste, de schuld voor de uitvoeringsproblemen in de werknemersverzekeringen en voor de WAO-aantallen werd eenzijdig gelegd bij de sociale partners, terwijl de overheid het 'contra legem'-gebruik van de wet jarenlang had toegestaan. Hiermee werd de 'natuurlijke' rol van sociale partners in de organisatie van de sociale zekerheid gediskwalificeerd, zodat hun positie niet langer vanzelfsprekend was. Tegelijkertijd bracht de commissie Buurmeijer het voorstel voor marktwerking als logisch en onproblematisch: door privatisering van de uitvoering zou het ziekteverzuim dalen en zouden de WAO-aantallen verminderen. Hoewel dergelijke veronderstellingen niet steunden op onderzoek of een vergelijking van alternatieve uitvoeringsmodellen, bracht het rapport met succes een centrale boodschap: het bestaande uitvoeringssysteem heeft gefaald en vernieuwing is onvermijdelijk.

De politieke reactie op deze kritiek op de prestaties in de sector was in eerste instantie voorzichtig. Het kabinet-Lubbers III bracht enkele wijzigingen aan in de Organisatiewet SV<sup>7</sup> die op dat moment in behandeling was, maar zowel PvdA-staatssecretaris SZW Ter Veld als PvdA-fractie leider Wallage was geen voorstander van radicale ingrepen. De VVD-oppositie bekritiseerde echter in steeds fellere standpunten de bestaande instituties in de sociale zekerheid en kwam met het idee van een ministelsel (een stelsel waarin de overheid alleen een uitkering op sociaal minimumniveau regelt). De PvdA wilde echter niet dat de VVD de hoogte en duur van de sociale uitkeringen zou aanpassen. Deze partij kon zich immers electoraal niet nog een WAO-trauma veroorloven. In 1994 leidden de verkiezingen tot een dramatisch verlies voor het CDA en in mindere mate ook voor de PvdA, maar tot winst voor D66 en VVD. Voortzetting van de oude coalitie van CDA en



PvdA, traditioneel de politieke steunpilaren van het neocorporatisme, was daarom niet mogelijk. Toch kwam het eerst tot een blokkade in de vorming van een 'paarse coalitie'. De informateurs De Vries (PvdA), Van Aardenne (VVD) en Vis (D66) constateerden dat op het gebied van de sociale zekerheid de PvdA en de VVD te veel verschilden en gaven de informatieopdracht terug. PvdA-leider Kok, oud-minister van financiën en vice-premier in Lubbers III, doorbrak deze blokkade in zijn rol als informateur. In ruil voor de wens van de PvdA tot 'rust in het stelsel' kregen de liberalen hun zin met marktwerking en concurrentie in de uitvoering van de werknemersverzekeringen.

In 1995 werd een nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV'95) ingevoerd, maar de beoogde marktwerking bracht al gauw nieuwe problemen op de agenda. De uitvoeringsinstellingen, althans de topbestuurders van GAK en SFB, wilden een houding vormen met een A-poot voor publieke activiteiten en een B-poot voor private. Toen de minister van SZW hierin na veel aarzeling toestemde, legden de nieuwe holdings al spoedig de eerste contacten met mogelijke alliantiepartners in de private bank- en verzekeringswereld. Op deze ontwikkeling kwam ernstige kritiek. De Algemene Rekenkamer wees in het rapport 'Ontvlechting en marktwerking in de sociale verzekeringen' in 1997 op de gevaren van ongewenste verstrengeling van publieke middelen met private belangen. De maatregelen van de overheid kunnen bovendien 'niet waarborgen dat de beoogde marktwerking ook daadwerkelijk tot stand komt' (TK, 1996-1997, 25402, 1-2: 6). Ook de nieuwe toezichthouder, het College voor Toezicht Sociale Verzekeringen, maakte zich zorgen over mogelijk misbruik van publieke gelden (TK 1995-1996, 24653, 15-16:73). Deze reacties maakten duidelijk dat er veel twijfel bestond over het alternatieve institutionele regime van marktwerking.

Intussen was het traditionele institutionele bestel al aanmerkelijk in verval. De bedrijfsverenigingen waren na de OSV'95 ontvlecht van de uitvoeringsadministraties, er was onafhankelijk toezicht ingesteld en de Ziektewet was in enkele stappen geprivatiseerd. In het midden van de jaren negentig

leek het proces van institutionele verandering al te ver gevorderd om terug te kunnen keren naar het oude model van neocorporatisme, maar tegelijkertijd was er ook geen algemene steun voor de grotere rol van de markt in de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De prestaties in de sector lagen echter onverminderd onder vuur. De nieuwe wet- en regelgeving legde wel de nadruk op activering en marktwerking, maar deze beginselen waren nauwelijks te herkennen in het overgrote deel van de uitvoeringspraktijk. Het zogenaamde 'inkoopmodel' waarmee de uvi's diensten konden inkopen bij de arbeidsbureaus kwam nauwelijks tot leven. De uitvoeringsinstellingen misten zelf de expertise voor arbeidsbemiddeling en voorzover die aanwezig was (bij de GMD<sup>8</sup>, later GAK-arbeidsintegratie) moesten zij deze organisatieonderdelen overdragen van minister Melkert (SZW) aan de Arbeidsvoorziening. De traditionele routines van de uitvoeringswereld bleven daarmee in de praktijk grotendeels bestaan; zo ook de kritiek op de prestaties in de sector. Het waren vooral de persberichten en voorstellen van het kabinet die de verandering naar een 'activerend stelsel' tot uitdrukking brachten, niet de dagelijkse werkzaamheden van de administratiekantoren, de verzekeringsartsen en de arbeidsdeskundigen.

Om de verandering naar een nieuw institutioneel model in de praktijk te bespoedigen, voerde de regering al na twee jaar weer een nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen in, waarin zowel het concurrentiestreven als de activerende functie van de uvi's werd aangescherpt (OSV'97). Naarmate de institutionele verandering zich echter verder ontwikkelde van abstracte blauwdruk naar praktijk, kwamen ook de problemen in toenemende mate naar voren. De eerste kwestie was of er wel voldoende concurrentie van de grond zou komen. Het GAK omvatte 60 procent van de 'markt', terwijl de andere uvi's onderling verder wilden fuseren, zodat er misschien maar twee of drie over bleven. Nieuwkomers op de markt stonden niet bepaald te trappelen; het bank- en verzekeringswezen sloot liever allianties met bestaande uvi's<sup>9</sup> dan met hen te concurreren. Het tweede probleem was de onzekerheid of werknemers voldoende beschermd konden worden bij een private uitvoering van WAO en WW. Het belang van pri-

vate partners zou immers liggen in het beperken van de 'schadelast' door strenge keuringen. Bovendien zouden werknemersgegevens mogelijk worden gebruikt voor andere doelen dan de uitkeringsadministratie, bijvoorbeeld bij de selectie van nieuw personeel. Het derde probleem gold de handhaving van de 'Chinese muur' tussen publieke en private onderdelen van de uvi'-holdings. Hoe kon voorkomen worden dat premiegelden gebruikt werden voor de financiering van private activiteiten in de zogenaamde B-poot?

Samenvattend was vijf jaar na de parlementaire enquêtecommissie-Buurmeijer het neo-corporatieve model in de werknemersverzekeringen al vergaand ontmanteld: de uitvoeringsorganisaties waren in 1995 'ontvlecht' van de bedrijfsverenigingen en marktwerking en concurrentie waren via het regeerakkoord in 1994 en de wetgeving (OSV'95, OSV'97) geïntroduceerd als leidende beginselen. De bedrijfsverenigingen waren uit hun taak ontheven met de OSV'97 en de sociale partners werden niet langer gewenst als bestuurder noch als toezichthouder in de sociale zekerheid. Naast de kerntaak van een doelmatige en rechtmatige uitkeringsverstrekking was een nieuwe, dominante missie ontwikkeld voor de werknemersverzekeringen: het activeren van zieken, werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten tot participatie op de arbeidsmarkt. Daarbij was ook de materie-wetgeving aangepast, zoals naar voren kwam in de privatisering van de ziektewet, de premiedifferentiatie in de WAO en de bonus-malusregeling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers. Maar met de veranderingen kwamen ook de problemen van het nieuwe model van marktwerking naar voren: de geringe animo van marktpartijen voor de uitvoering van WAO en WW, de bezwaren tegen claimbeoordeling voor sociale uitkeringen in private handen, de ingewikkelde overdrachten tussen publieke en private organisaties in hybride systemen, de gevaren voor de privacybescherming en voor het ontstaan van enkele grote spelers, de 'conglomeraten' van publieke en private allianties, waarop regering en parlement in 1994 niet hadden gerekend. Het eerste kabinet-Kok eindigde voor de werknemersverzekeringen in een patstelling: men was te ver op weg in het verande-

ringsproces om terug te kunnen keren naar het oude uitvoeringssysteem, maar een alternatief dat op een brede steun kon rekenen was ook nog niet gevonden.

## Radicale omslag naar een publiek model tijdens Kok II

Het tweede kabinet-Kok probeert in 1998 uit de patstelling te komen met een interessant compromis. In het regeerakkoord van de PvdA-D66-VVD-coalitie wordt gekozen voor een opsplitsing van de werknemersverzekeringen in publieke en private uitvoering. Terwijl de premie-inning en uitkeringsverzorging, net als de reïntegratie van zieken en werklozen aan de markt worden overgelaten in het regeerakkoord, worden de intake en registratie, directe bemiddeling, medische keuring, advisering over werk en inkomen en de claimbeoordeling van WW en WAO nu als publieke taken gedefinieerd. Al deze publieke taken zouden in de Centra voor Werk en Inkomen moeten komen. Hier is een opvallende paradox te zien in de houding van de regering ten opzichte van de institutionele verandering: aan de ene kant wordt de noodzaak tot verandering sterk beklemtoond, terwijl aan de andere kant het bereik van die verandering wordt beperkt. Deze tegenstelling wordt nog groter met het eerste voorstel voor samenhang in al die verschillende veranderingsoperaties bij de arbeidsbureaus, de gemeenten en de werknemersverzekeringen: de discussienota SUWI van november 1998. Hierin wordt voorgesteld de uvi's te verkopen in plaats van er zelfstandige bestuursorganen (ZBO) van te maken, maar naast de al eerder genoemde taken wordt in dit plan ook de activering en controle van WW en WAO onder gezamenlijk beheer van CWI en uvi gebracht. Terwijl de uitvoerders van de werknemersverzekeringen dus de markt op worden gestuurd, wordt hun takenpakket uitgehold en steeds meer naar het publieke domein gebracht. Dit was geheel tegen de bedoeling van de SER, die in juni 1998 tijdens de formatie van het tweede kabinet-Kok een uniform advies had uitgebracht over de privatisering van de uitvoeringsorganen voor sociale verzekeringen. Dit onverwacht uniforme advies kwam tot stand nadat de FNV in het kabinetsplan

van eind april 1998 geen rol meer had gekregen. Het opdrachtgeverschap voor de reïntegratie van werknemers was namelijk conform de liberale wensen op ondernemingsniveau gelegd. Werkgeversorganisaties en vakbeweging sloten daarop in juni 1998 in de Stichting van de Arbeid en de SER een deal over de privatisering van de uvi's, waarin de FNV het verzet tegen de claimbeoordeling door private partijen opgaf en de werkgevers akkoord gingen met het opdrachtgeverschap van sociale partners op brancheniveau. De onderhandelaars in de formatie van het tweede kabinet-Kok negeerden echter het SER-advies volkomen en begonnen aan – wat een jaar later bleek – de terugtocht uit het privatiserings-scenario.

Terwijl de ontevredenheid over de prestaties in de sociale zekerheid, in het bijzonder over de 'activering' van uitkeringsgerechtigden voortduurde en het oude institutionele model van de bedrijfstaksgewijze ordening alleen nog bij de christen-democraten op steun kon rekenen, rezen namelijk steeds meer vragen bij het alternatief van de privatisering. Bepaalde uitdrukkingen symboliseerden het gebrek aan vertrouwen in de sociale bescherming door private partijen, zoals 'Het kan toch niet zo zijn dat Achmea of ABN Amro bepaalt wie in de WAO komt'. Het geringe aantal beroepszaken bij de claimbeoordeling voor WW en WAO in de uvi-holdings maakte in deze discussie weinig indruk. Voor de uitvoerders waren vooral de ingewikkelde gevolgen van publiek-private constructies het probleem: het zogenaamde 'loodsmodel' waarbij dossiers van cliënten vele malen heen en weer moesten tussen CWI en uvi's zou in de praktijk leiden tot enorme complicaties en verlies van efficiency. Een derde punt van grote zorg bij het privatiseringsscenario voor de uvi's was dat – zeker op de korte termijn – de operatie aanzienlijk meer zou gaan kosten in plaats van tot de zo gewenste bezuinigingen te leiden. Private partijen, zoals Aegon en ABN Amro, zeiden de uvi-markt niet te willen betreden vanwege de voorsprong van bestaande uvi's door de publieke investeringen in de automatisering. Minister van SZW De Vries voelde er echter niets voor om 'de grootkapitalisten van deze wereld' te gaan subsidiëren.

De groeiende bezwaren tegen privatisering leidden er in het eerste jaar van het kabinet-Kok II toe dat de in 1994 ingeslagen weg voor institutionele verandering steeds moeilijker begaanbaar werd. De sociaal-democraten De Vries, Melkert en Noorman-Den Uyl namen het initiatief om het roer om te gooien, maar wilden het voorzichtig aanpakken om politieke schade te vermijden. Zij kozen ervoor om het eerste SUWI-wetsvoorstel voor privatisering van de uvi's gewoon met de Tweede Kamer te bespreken. In hun visie zou het verzet tegen de privatisering het best vanuit de Tweede Kamer kunnen komen, dan konden de argumenten vóór privatisering van de GAK- en SFB-top en van de sociale partners (vooral van werkgevers) hiermee terzijde worden gesteld. Om dit te bereiken werd achter de schermen intensief beraad gevoerd tussen de fractiespecialisten van de regeringspartijen. In het debat over SUWI met de Kamer noemden de VVD, PvdA en D66 inderdaad vele problemen bij de privatisering, zoals de zorgen over de bescherming van personeel en cliënten, het niet op orde zijn van de ICT, het gebrek aan interesse bij private partijen en de vrees voor chaos in de uitvoering. De minister en staatssecretaris verdedigden in het eerste SUWI-debat nog steeds de privatisering van de uitvoeringsinstellingen, terwijl zij er intussen zelf vanaf wilden (Bekke & Van Gestel, 2004: 74 e.v.). Maar de PvdA-strategie had gewerkt en de privatisering kreeg in het Notaoverleg met de Tweede Kamer in juni 1999 van de meerderheid der fracties onvoldoende steun.

Dat maakte de weg vrij voor een nieuwe variant van de Structuur voor de Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) met een radicaal andere oplossing voor de werknemersverzekeringen. In plaats van privatisering kwam er een fusie van de uvi's in één publiek orgaan, UWV. Dit voorstel werd in de zomermaanden van 1999 in zeer besloten kring voorbereid en kwam voor velen als een verrassing. Binnen de coalitie was er de nodige strijd aan voorafgegaan. De liberalen, die met het loslaten van het grootste privatiseringsproject van 'paars' een politieke veer lieten, wilden daarvoor twee dingen terug. De sociale partners moesten definitief uit bestuur en uitvoering verdwijnen en de arbeidsbureaus, die al jaren op de

nominatie stonden voor privatisering, moesten definitief worden opgeheven.

Het nieuwe, publieke scenario voor de organisatie van de werknemersverzekeringen werd vervolgens door Kok II gebracht als uitermate logisch en vanzelfsprekend. De claimbeoordeling voor de WW en WAO zou worden 'gevrijwaard van commerciële beïnvloeding'. De privacybescherming werd beter gewaarborgd, de ministeriële verantwoordelijkheid kon beter worden waargemaakt, het toezicht aanzienlijk vereenvoudigd. In vergelijking met het eerdere kabinetsplan zijn er 'geen extra overdrachtsmomenten' in het uitkeringsproces; er worden schaalvoordelen verwacht met alle uvi's samen in één organisatie en er hoeven geen transactiekosten te worden gemaakt tussen opdrachtgevers en uvi's. Het was pas vijf jaar geleden dat een kabinet van dezelfde samenstelling de privatisering rechtvaardigde met precies de omgekeerde argumenten: private uitvoering zou zorgen voor een meer doelmatige uitvoering met minder bureaucratie. Concurrentie tussen uitvoerders zou zorgen voor optimale dienstverlening en lagere kosten, terwijl de risico's in de uitvoering op de private sector konden worden afgewenteld en niet op de belastingbetaler. De argumentatiewisseling van Kok II ten opzichte van Kok I laat goed zien dat – gegeven de functionele, politieke en sociale aanleidingen voor verandering die in 1994 en 1999 in grote lijn dezelfde waren – de interpretatie en het gedrag van de betrokken actoren doorslaggevend zijn voor de richting van de institutionele vernieuwing.

## Conclusies

In dit artikel is uiteengezet hoe de organisatie van de sociale zekerheid, in het bijzonder van de werknemersverzekeringen, in het laatste decennium ingrijpend is veranderd. Dit veranderingsproces is onderzocht vanuit het theoretische debat over institutionele dynamiek. In de institutionele theorie is pas recentelijk meer aandacht ontstaan voor het thema van institutionele verandering. DiMaggio & Powell (1991), Greenwood & Hinings (1996), Scott et al. (2001) en Dacin et al. (2002) vestigden de aandacht op de bijdrage van de institutionele theorie aan het begripen van (radica-

le) verandering in organisaties en hun institutionele omgeving. In dit artikel is het samenspel van contextuele krachten en het gedrag van partijen in de sociale zekerheid onderzocht. Institutionele verandering manifesteerde zich in het verval van het neocorporatisme in de werknemersverzekeringen, in 1994 gevolgd door de alternatieve optie van marktwerking en privatisering en in 1999 door de plotselinge switch naar een publiek uitvoeringsorgaan (UWV). We sluiten af met enkele conclusies over de institutionele dynamiek in de werknemersverzekeringen en nemen daarbij de deelvragen vanuit de theorie als uitgangspunt.

### Aanleidingen tot verandering

*Welke functionele, politieke en sociale factoren vormen de aanleidingen voor de afbraak van bestaande instituties, in dit geval het neocorporatistische model van de werknemersverzekeringen?*

De belangrijkste aanzet tot de reorganisatie van de werknemersverzekeringen kwam van de commissie-Buurmeijer in 1993. Het rapport van de parlementaire enquêtecommissie gaf uiting aan de groeiende kritiek op de prestaties in de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Twee aspecten lagen vooral onder vuur, namelijk de 'volumebeheersing' en de 'kostenefficiëntie'. Maar het rapport was ook een keerpunt in de perceptie van de gewenste performance. Werd het aantal uitkeringsgerechtigden voor ziektewet, WW en WAO traditioneel gezien als een verzekeringsprobleem, waarbij de eerste verantwoordelijkheid bij de sociale partners lag; vanaf het begin van de jaren negentig werd uitkeringsafhankelijkheid steeds sterker gedefinieerd als een *inactivity issue* waarbij de overheid voor zichzelf een toenemende verantwoordelijkheid zag (Bekke & Van Gestel, 2004; Kuipers, 2004). De gewijzigde perceptie van de gewenste performance zorgde ook voor een andere kijk op de uitvoering. De oude logica van een rechtmatige uitvoering moest worden aangevuld met een nieuwe logica, namelijk de idee van 'activering'. De kritiek van de commissie-Buurmeijer en de omslag in het denken over karakter en performance in de werknemersverzekeringen pasten in de context van krappere middelen

en dientengevolge bezuinigingen op collectieve uitgaven.

Het rapport leidde aanvankelijk niet tot radicale ingrepen. Pas toen het eerste kabinet-Kok in 1994 tot stand kwam werd het rapport-Buurmeijer gebruikt als opmaat voor institutionele vernieuwing. De politieke aanleiding voor verandering kwam voort uit de gewijzigde politieke verhoudingen die tot uitdrukking kwamen in de verkiezingen van 1994. Met de uitslag van deze verkiezingen werd de machtsbasis onder het bestaande institutionele arrangement aangetast. Het CDA leed een gevoelig zetelverlies in 1994 en voor het eerst in circa tachtig jaar werd een regering zonder christen-democraten gevormd. Het CDA als politieke steunpilaar van het maatschappelijke middenveld kon daarmee het neocorporatistische model niet meer adequaat beschermen. De verkiezingen zorgden voor een paarse coalitie van PvdA, D66 en VVD, waarin sociaal-democraten en liberalen wezenlijk tegenstrijdige visies hadden op de sociale zekerheid. De gemeenschappelijke wens om zonder het CDA te regeren dreef hen echter tot het compromis van 1994, waarin het stelsel als zodanig (voorlopig) intact bleef, maar de uitvoering efficiënter en effectiever moest worden door de introductie van marktwerking, onafhankelijk toezicht en het op afstand zetten van de sociale partners.

Sinds de privatisering op de beleidsagenda stond, kwamen er steeds meer barsten in de gesloten wereld van de werknemersverzekeringen. De toetreding van nieuwe partijen via de oprichting van uvi-holdings en de allianties met de bank- en verzekeringswereld zorgden voor een sociale aanleiding voor institutionele verandering, maar in een andere richting dan waar in 1994 voor gekozen was. De op gang gebrachte dynamiek in de werknemersverzekeringen zorgde voor nadruk op andere normen en waarden dan voorheen, zoals keuzevrijheid, efficiëntie en activering. De aanstaande privatisering leidde echter vanaf het midden van de jaren negentig bij de meeste politieke partijen, met uitzondering van de liberalen, tot angst voor te vergaande afbraak van traditionele waarden. Dit gold vooral als de claimbeoordeling voor werknemersverzekeringen in handen zou komen van private partijen, waarbij verwacht werd dat

dit de privacy en rechten van werknemers zou schaden. Deze sociale aanleiding voor verandering, samen met de aanhoudende ontevredenheid over de beleidsprestaties, vormde de aanleiding voor nieuwe onderhandelingen over institutionele verandering aan het eind van de jaren negentig.

### Gedrag van actoren

*Hoe interpreteerden de verschillende betrokken partijen deze aanleidingen voor verandering en op welke manier leidde dit tot institutionele vernieuwing in 1994, respectievelijk in 1999? Welk patroon van value commitment was hierin dominant?*

Hoewel kritiek op beleidsprestaties en politieke en sociale pressie belangrijke aanleidingen zijn voor verandering van instituties, blijkt uit deze studie dat institutionele dynamiek ontstaat uit het gedrag van actoren. Zowel in 1994 als in 1999 was er verdeeldheid tussen de grote politieke partijen, de sociale partners en de uitvoerders van werknemersverzekeringen over de gewenste veranderingen. Voorzover er bij het CDA behoefte bestond aan ingrijpen in de sociale zekerheid, was deze partij meer gericht op aanpassing van de materiewetten dan van de uitvoeringsstructuur (Kuipers, 2004). De PvdA wilde juist de WAO en WW beschermen tegen ingrijpende maatregelen en bracht daarvoor desnoods offers in de uitvoering, zoals het akkoord gaan met de privatisering van de uvi's in 1994 en van de Arbeidsvoorziening in 1999. De VVD zag echter het liefst het gehele socialezekerheidssysteem aangepakt en zette de PvdA al ten tijde van Lubbers III onder druk met de dreiging van een ministelsel (Bekke & Van Gestel, 2004). Dit ministelsel had niet zozeer de functie van een reëel alternatief, maar er werd wel de legitimatie van bestaande praktijken mee ter discussie gesteld. De sociale partners probeerden zo lang mogelijk het bestaande uitvoeringsmodel en de positie van werkgevers en vakbonden in bestuur en toezicht te handhaven.

De kritiek op de resultaten in de sector en de politieke en sociale aanleidingen voor veranderingen fungeerden niet als onafhankelijke, externe factoren die van buitenaf een bestaand institutioneel arrangement kunnen

ondermijnen. Uit dit onderzoek bleek dat externe aanleidingen pas tot verandering leiden op voorwaarde dat actoren deze aanleidingen interpreteren als kritiek op de legitimiteit van het bestaande arrangement. Radicale verandering bleek zowel in 1994 als vijf jaar later bij SUWI en UWV niet het product van een patroon van *reformative commitment*, waarbij alle actoren zich tegen het bestaande institutionele arrangement keren en kiezen voor een bepaald omschreven alternatief. De casestudy wijst wel op een groeiende afkeer van het oude model, maar op blijvende onenigheid over wat daarvoor in de plaats moet komen. Ook het patroon van *competitive commitment* waarin sommige groepen het huidige arrangement steunen en andere een bepaald alternatief prefereren, geeft onvoldoende weer hoe ambivalent de veranderingsdrift van de meeste partijen was. De meerderheid van de actoren steunde uiteindelijk de afbraak van het neocorporatistisch uitvoeringssysteem, maar de betrokken partijen bleven wezenlijk verdeeld over het meest wenselijke alternatief.

**Institutionele verandering als permanent proces**  
*In hoeverre slaagden de politieke partijen, sociale partners en uitvoerders in het veld erin om duurzaam consensus te bereiken, met andere woorden: hoe bestendig is het nieuwe institutionele arrangement zoals neergelegd in SUWI, in het bijzonder UWV?*

De consensus in 1994 over institutionele verandering in de vorm van marktwerking en privatisering, bleek op langere termijn niet voor een stabiele oplossing te zorgen. De veranderingen van het afgelopen decennium waren voor de betrokken partijen vooral een afscheid van het traditionele model, meer dan een weloverwogen keuze voor de toekomst. Uit deze studie is gebleken dat ook in 1999 achter het principeakkoord over SUWI en UWV tegenstrijdige visies op de meest wenselijke uitvoeringsstructuur schuilgingen. Deze visies, zowel in de politiek als in het beleidsveld, zijn in grote lijn dezelfde als in 1994 en lopen langs de traditionele lijnen van de grote politieke stromingen. De sociaaldemocraten hebben het meeste vertrouwen in de overheid, de liberalen in de markt en de christen-democraten in het maatschappelijke

middenveld. SUWI en UWV zijn constructies waar geen van de betrokken partijen de eerste voorkeur voor had, maar die de gelegenheid boden om uiteenlopende wensen voor institutionele verandering op dat moment te verzoenen.

Gegeven de onderliggende verschillen in waarden, normen en tradities is het echter te verwachten dat ook SUWI en UWV slechts tijdelijk stabiliteit brengen in de uitvoeringsstructuur. De afgelopen jaren heeft de nieuwe structuur voor de uitvoering van werknemersverzekeringen en in het bijzonder UWV, zeer regelmatig onder vuur gelegen, waarbij de resultaten in de sector nog steeds voor ontevredenheid zorgen. Tegenover de politieke behoefte aan verandering staat echter het besef dat nieuwe ingrijpende reorganisaties ook opnieuw tot hoge kosten leiden en tot negatieve consequenties voor de motivatie van het personeel. Uit het veld van SUWI en UWV klinkt het dringende verzoek om nieuwe regels, organisaties en methoden de kans te geven zich in praktijk te bewijzen. De geschiedenis van de institutionele dynamiek in de werknemersverzekeringen uit het afgelopen decennium leert echter hoe snel en onverwacht de bakens radicaal verzet kunnen worden.

## Noten

- 1 Sociaal Fonds Bouwnijverheid (SFB); Cadans, samenvoeging van de uvi's van de Bedrijfsvereniging voor Gezondheidszorg, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen (BVG) en voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen (Detam); USZO: uitvoeringsinstelling sociale zekerheid voor overheid en onderwijs; GUO: gezamenlijk uitvoeringsorgaan; GAK: gemeenschappelijk administratiekantoor.
- 2 Zie voor een overzicht: Hans Bekke & Nicolette van Gestel (2004). *Publiek verzekerd. Voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993-2003*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant, p. 241-246.
- 3 Tica: Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming, opgevolgd in 1997 door Lisv: Landelijk instituut sociale verzekeringen.
- 4 *NRC Handelsblad*, *de Volkskrant* en het *Financiële Dagblad*; aangevuld met berichten uit *Trouw* en *De Gelderlander*.
- 5 Wulbz: Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (regelt dat de werkgever bij

- ziekte gedurende een (later twee) jaar 70 procent van het loon moet doorbetalen); Pempa: Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (voerde financiële prikkels in om werkgevers te stimuleren om ziekte en arbeidsongeschiktheid van medewerkers te beperken); Rea: Wet op de reïntegratie van arbeidsgehandicapten.
- 6 Het onderzoek naar de voorgeschiedenis van UWV was onderdeel van een groter onderzoeksproject, waarin ook de voorbereiding en start van deze nieuwe organisatie is onderzocht, samen met prof.dr. Hans Bekke.
  - 7 OSV 1994 werd OSV 1995: ontvlechting bedrijfsverenigingen en uitvoeringsadministraties, introductie van het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (Tica) als opvolger van de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV), accent op activering werklozen en arbeidsongeschikten.
  - 8 Gemeenschappelijke Medische Dienst, die de keuringen voor de WAO uitvoerde.
  - 9 GAK met Achmea (Zilveren Kruis, Centraal Beheer), SFB met ING, Cadans en GUO met Interpolis, Uszo met ABP.

## Literatuur

- Aarts, L. (1995). *Het bedrijf van de verzorgingsstaat. Naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Bekke, H. & N. van Gestel (2004). *Publiek verzekerd. Voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), 1993-2003*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Bekkers, V. (1995). Fragmentatie en sturing in de sociale zekerheid. In J.W. van der Dussen & F.G. van den Heuvel (red.). *Sociale zekerheid anders gestuurd* (pp. 81-104). Den Haag: VUGA.
- Boin, A. & P. 't Hart (2000). Institutional crises and reforms in policy sectors. In H. Wagenaar (ed.). *Government Institutions: Development, Design and Change* (pp. 9-31). Dordrecht: Kluwer.
- Clemens, E.S. & J. Cook (1999). Politics and Institutionalism: Explaining durability and change. *Annual Review of Sociology*, 25: 441-466.
- Dacin, M.T., J. Goodstein & W.R. Scott (2002). Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum. *Academy of Management Journal*, 45 (1): 45-57.
- DiMaggio, P.J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L.G. Zucker (Ed.). *Institutional patterns and organizations* (pp. 3-32). Cambridge, MA: Ballinger.
- DiMaggio, P.J. & W.W. Powell (1991). Introduction. In W.W. Powell & P.J. DiMaggio (Eds.). *The new institutionalism in organizational analysis* (pp.1-38). Chicago: University of Chicago Press.
- Gestel, N.M. van (1994). *De onzichtbare overheid. Naar nieuwe vormen van sturing, het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet*. Delft: Eburon.
- Gestel, N.M. van (1999). The Right Moment for Governmental Renewal. In N. Nelissen, M.-L. Bemelmans-Videc, A. Godfroi & P. de Goede (eds.). *Renewing Government. Innovative and Inspiring Visions* (pp. 151-170). Utrecht: International Books.
- Gestel, N.M. van (2000). Naar een nieuw sturingsmodel in de sociale zekerheid. In N. Nelissen, H. Goverde, N. van Gestel (red.). *Bestuurlijk Vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen* (pp.175-207). Bussum: Coutinho.
- Greenwood, R. & C.R. Hinings (1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Review*, 21: 1022-1054.
- Greenwood, R., R. Suddaby & C.R. Hinings (2002). Theorizing change: the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *Academy of Management Journal*, 45 (1): 58-80.
- Hirsch, P. M. & M. Lounsbury (1997). Ending the family quarrel: Toward a reconciliation of "old" and "new" institutionalisms. *American Behavioral Scientist*, 40: 406-418.
- Hoffman, A.J. (1999). Institutional evolution and change: environmentalism and the U.S. chemical industry. *Academy of Management Journal*, 42 (4): 351-371.
- Hoffmans, J.G.F.M. (1989). *Veranderingen in de sociale zekerheid: op weg naar een geprivatiseerd stelsel?* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Kersbergen, K. van (2000). The declining resistance of welfare states to change? In S. Kuhnle (ed.). *Survival of the European Welfare State* (pp.19-36). London/New York: Routledge.
- Kingdon, J.W. (1995, 2nd edition). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston/Toronto: Harper Collins College Publishers.
- Kuipers, S. (2004). *Cast in concrete. The institutional dynamics of Belgian and Dutch social policy reform*. Delft: Eburon.
- Mannoury, J. & I.P. Asscher-Vonk (1987). *Hoofdtrekken van de sociale verzekering*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- McNulty, T. & E. Ferlie (2004). Process Transformation: Limitations to Radical Organizational Change within Public Service Organizations. *Organization Studies*, 25 (8): 1389-1412.
- Oliver, C. (1992). The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies*, 13 (4): 563-588.
- Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, rapport van de commissie, Tweede Kamer 1992-1993, 22730, nrs. 7-8. Met bijlagen.

- Paauwe, J. (2004). HRM in its Context: An Institutional Perspective. In J. Paauwe. *HRM and Performance. Achieving Long-Term Viability* (pp.35-50). Oxford: Oxford University Press.
- Pettigrew, A.M. (1997). What is a processual analysis? *Scandinavian Journal of Management*, 13 (4): 337-348.
- Ritter, G.A. (1991). *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich* (2e edition). München: Oldenbourg.
- Scharpf, F.W. (2000). Institutions in comparative policy research. *Comparative political studies*, 33 (6/7): 762-790.
- Scott, W.R. & J.W. Meyer (1991). The organization of societal sectors: propositions and early evidence. In W.W. Powell & P.J. DiMaggio. *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 108-140). Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, W. R., M. Ruef, P.J. Mendel & C.A. Caronna (2000). *Institutional Change and Health Care Organizations: From Professional Dominance to Managed Care*. London: The University of Chicago Press.
- Scott, W.R. (2001). *Institutions and organizations* (2<sup>nd</sup> edition). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Seo, Myeong-Gu & W.E. Douglas Creed (2002). Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: a Dialectical Perspective. *Academy of Management Review* 27 (2): 222-247.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Smith, S.R. (2002). Privatization, Devolution, and the Welfare State: Rethinking the Prevailing Wisdom. In B. Rohstein & S. Steinmo (eds.). *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change* (pp.78-101). New York: Palgrave.
- Teulings, C.N., R.J. van der Veen & W. Trommel (1997). *Dilemma's van sociale zekerheid; een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. 's Gravenhage: VUGA.
- Torring, J. (2001). Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change. *Scandinavian Political Studies*, 24 (4): 277-309.
- Townley, B. (2002). The Role of Competing Rationalities in Institutional Change. *Academy of Management Journal*, 45 (1): 163-179.
- Veen, R. van der (1996). *De toekomst van de sociale zekerheid*. Amsterdam: Welboom.
- Wise, L.R. (2002). Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, 62 (5): 555-567.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1997). *Van verdelen naar verdienen*. Den Haag: SDU Uitgevers, nr. 51.
- Zilber, T. B. (2002). Institutionalization as an interplay between actions, meanings, and actors: The case of a rape crisis center in Israel. *Academy of Management Journal*, 45 (1): 234-254.