



## Werk en inkomen met hulp van de onzichtbare hand

**Auteur(s):**

Dercksen, W.J.

Hende, H. van den

Beide auteurs zijn verbonden aan KPMG Bureau voor Economische Argumentatie. De eerste is tevens hoogleraar sociaal-economisch beleid aan de Universiteit Utrecht. Op de website van BEA (<http://www.kpmg.nl/bea>) is een uitgebreidere versie van dit artikel te vinden.

**Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4201, pagina D20, 29 april 1999

**Rubriek:**

Dossier Zoeken is vinden

**Trefwoord(en):**

*De kabinetsnota voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie voor werk en inkomen hinkt op twee gedachten: marktwerking en centrale planning. Marktwerking bij de reïntegratie van arbeidsongeschikten en centrale planning bij de bemiddeling van werklozen. De nota heeft een kans gemist om ook in het laatste geval gebruik te maken van de onzichtbare hand.*

**De beweging is onveranderlijk noteerde Jules Deelder ooit. Dit klopt in ieder geval reeds vele jaren voor de Nederlandse uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid. De meest recente poging om de beweging erin te houden is de kabinetsnota 'Naar een activerende uitvoeringsorganisatie voor werk en inkomen', ook wel de Suwi-nota (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen). De nota kondigt wederom nieuwe instellingen en wetten aan. Waar gaat deze klaarblijkelijk onveranderlijke institutionele hervorming om? Het ultieme doel is om het aantal arbeidsongeschikten terug te dringen en om ontvangers van een werkloosheidsuitkering, evenals de zogeheten niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden, zo effectief en efficiënt mogelijk toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Daarbij is het tevens de bedoeling om werkzoekenden zoveel mogelijk vanuit één loket te helpen. Kortom: een effectieve, efficiënte en klantgerichte uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Doelen die overigens ook aan eerdere hervormingen ten grondslag lagen.**

Het belangrijkste recept dat deze keer wordt voorgeschreven om effectiviteit en efficiëntie in de uitvoeringsorganisatie te bewerkstelligen heet marktwerking. Waar bureaucratie en centrale planning falen kan de onzichtbare hand uitkomst bieden. Wie de Suwi-nota leest met het concept marktwerking in het achterhoofd, krijgt twee verschillende verhalen. Eén verhaal over volumebeheersing bij de arbeidsongeschiktheid waarin marktwerking de hoofdrol speelt en een tweede verhaal over werkloosheidsbestrijding waarin marktwerking slechts een kleine bijrol heeft. Oorzaak: het kabinet zit gevangen in een institutionele redenering, waardoor niet consequent is gekozen voor marktwerking. Deelder dreigt daardoor ook in de volgende eeuw gelijk te krijgen.

### Volumebeheersing arbeidsongeschiktheid

De essentie van marktwerking is dat er opdrachtgevers en opdrachtnemers zijn die transacties aangaan, waarbij beide partijen een zelfstandig belang hebben bij een zo voordelig mogelijke transactie. Dit is ook de kern van het arbeidsongeschiktheidsverhaal in de Suwi-nota.

Bij de arbeidsongeschiktheid komt de rol van opdrachtgever toe aan (bipartiete) sectororganisaties en op termijn ook aan Cao-partijen en (groepen van) ondernemingen met meer dan honderd werknemers. Het fundament voor het belang van de opdrachtgevers bij voordelige transacties is gelegd via de in Pemba geregelde emissiekosten voor bedrijven. Bedrijven (of de hen vertegenwoordigende Cao-partijen of sectororganisaties) hebben een financiële prikkel om te kiezen voor een Uvi die niet alleen een lage prijs vraagt voor de uitvoering, maar hen bovendien helpt hun Wao-premie te beperken.

Opdrachtnemers zijn in dit verhaal de Uvi's. Deze instellingen kunnen arbeidsongeschikte werknemers helpen om opnieuw aan het werk te komen. Deze reïntegratie kunnen ze zelf ter hand nemen of uitbesteden aan een reïntegratiebedrijf. Als ze dat goed doen, zijn zij een aantrekkelijke partij voor opdrachtgevers.

In dit verhaal komt de arbeidsongeschikte werknemer niet voor. De reden hiervan is dat de geldstromen buiten de werknemer om gaan. Het is de werkgever die de gehele premielast draagt. Het is ook de werkgever aan wie, ingevolge de Wet Rea, een belangrijk deel van de subsidies voor reïntegratie toekomen (de voorzieningen eigen werk, herplaatsingsbudget, plaatsingsbudget of het pakket op maat). Toekenning hiervan aan de werkgever valt te rechtvaardigen met de (im-)pliciete veronderstelling dat het belang van de arbeidsgehandicapte samenvalt met dat van de werkgever: zo snel en volledig mogelijk weer aan het werk.

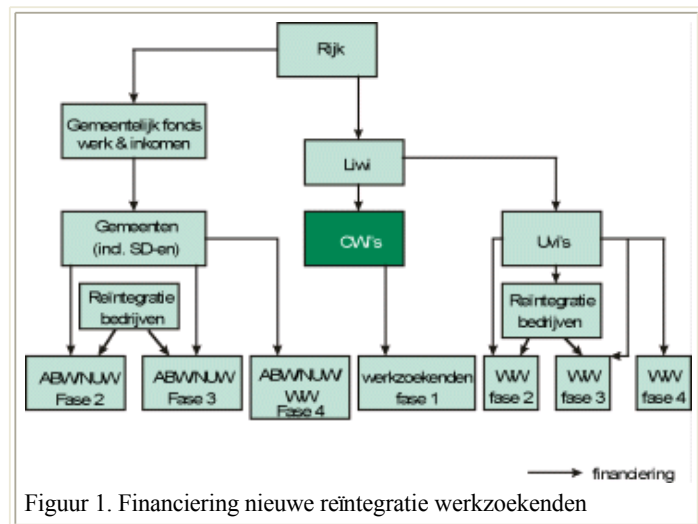
De nieuwe structuur kan zorg dragen voor voldoende marktwerking indien er zowel aan opdrachtgevers- als opdrachtnemerskant genoeg (markt)partijen zijn. Aan de opdrachtgeverskant lijkt er geen probleem, doordat over enige tijd ook Cao-partijen en 100+ ondernemingen deze rol kunnen vervullen. Aan de opdrachtnemerskant zijn er op dit moment vijf Uvi's. Daar hoeft het, wat het kabinet betreft, niet bij te blijven.

Een eerste conclusie mag luiden dat de Suwi-nota, op het punt van de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsregelingen, zijn pretenties van effectiviteit en efficiëntie waarmaakt omdat in de nieuwe structuur werkelijk marktwerking tot stand kan komen. De

combinatie van duidelijk herkenbare opdrachtgevers en opdrachtnemers, waarbij beide groepen een aanmerkelijk financieel belang hebben bij het voorkomen van arbeidsongeschiktheid en de reïntegratie van arbeidsongeschikten, ligt hieraan ten grondslag. Dat er een verschil kan zitten tussen pretenties en praktijk mag blijken uit de recente discussie over de Ziektewet en de rol van de Arbodiensten bij de reïntegratie van (langdurig) zieken.

## Werkloosheidsbestrijding

In het werkloosheidsverhaal speelt marktwerking niet meer dan een bijrol. De nieuwe uitvoeringsorganisatie heeft zich nog steeds niet echt los kunnen maken van de aloude gedachte van centrale planning. Zoals [figuur 1](#) laat zien is de structuur verre van eenvoudig. Een belangrijke oorzaak is van institutionele aard. Nederland kent drie categorieën (werkloze) werkzoekenden: bijstandsgerechtigden (ABW-ers), ontvangers van een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW-ers) en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (NUW-ers). Vanuit de optiek van de werkzoekende zijn de Centra voor Werk en Inkomen de spil in de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Het CWI is het loket waar ze - als eerste - terecht komen voor 'werk, en zo nodig een inkomen'.



Figuur 1. Financiering nieuwe reïntegratie werkzoekenden

De financiering van het bouwwerk is top-down. Werkloosheidsuitkeringen worden in ons land verstrekt via de Bijstandswet of via de Werkloosheidswet (WW).

Gemeenten voeren de Bijstandswet uit en Uvi's de WW. Het Rijk financiert de gemeentelijke kosten voor het uitvoeren van de Bijstandswet (voor 90%). De Suwi-nota voegt hier het Gemeentelijk fonds werk en inkomen aan toe. Via dit fonds gaat het Rijk de gemeenten bekostigen voor de reïntegratie van werkzoekende ABW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden (met uitzondering van de groep goed bemiddelbaren, de zogeheten fase 1-klienten).

Zeggenschap volgt doorgaans de geldstromen. Dat geldt ook in [figuur 1](#), zij het dat door de medebewindsconstructie in de ABW de nodige vrijheidsgraden zijn ingebouwd voor gemeenten en via de ZBO-constructie voor Liwi/CWI's en Uvi's.

Het Rijk financiert de reïntegratie (arbeidsbemiddeling) van fase 1 werkzoekenden via het Liwi/CWI en de reïntegratie van fase 2, 3 en 4 WW-ers via een reïntegratiebudget dat beheerd wordt door het Liwi. Dit budget komt ter beschikking aan Uvi's via trekkingsrechten. Uvi's die een (fase 2 of 3) WW-er plaatsen declareren de bijbehorende normprijs bij het Liwi. Voor de fase 4-klienten (werklozen met zodanig grote persoonlijke problemen dat het vinden van werk vooralsnog uitgesloten is) krijgen de Uvi's waarschijnlijk een vast bedrag. De Uvi's kunnen de reïntegratie zelf ter hand nemen, of uitbesteden aan derden <sup>1</sup>.

Opmerkelijk is dat het kabinet voorstelt om als normprijs voor de reïntegratie van een WW-er de gemiddelde kosten te nemen voor de reïntegratie van een werkzoekende, gedifferentieerd naar de fase-indeling. Het laat zich raden dat Uvi's zich zullen richten op die werkzoekenden die relatief goedkoop vallen te bemiddelen (het bekende 'afromen'). Ze mogen het batig saldo in kas houden. Een gevolg daarvan is dat op termijn de gemiddelde kosten voor reïntegratie zullen dalen, waarmee de normprijs naar nul zal tenderen. De reïntegratie van WW-ers zal dan (ceterus paribus) ophouden te bestaan. Een mogelijke reparatie van deze weeffout in de Suwi-nota is om de gemiddelde reïntegratiekosten voor langere tijd te fixeren en/of om de normprijs vast te stellen op basis van onafhankelijk onderzoek. Een ander alternatief is het idee van een normprijs helemaal los te laten en reïntegratiebedrijven ook op prijs te laten concurreren. Hierop wordt later in dit artikel teruggekomen.

Van marktwerking is in de nieuwe structuur van werkloosheidsbestrijding, zeker waar het gaat om de bijstand, nauwelijks sprake. Het Rijk stelt budgetten ter beschikking aan gemeenten en instellingen met een publieke status (direct aan het Liwi en indirect aan CWI's en Uvi's). Met de trekkingsrechten voor de Uvi's - uit te oefenen bij de geslaagde reïntegratie van een werkloze - wordt wel een element van marktwerking geïntroduceerd. Een spoorje marktwerking is verder zichtbaar waar gemeenten en Uvi's een deel van de budgetten kunnen gebruiken voor uitbesteding van reïntegratie aan derden. Het ligt in de rede dat hier alleen sprake van zal zijn wanneer de eigen reïntegratiebedrijven volop in het werk zitten. (Overigens kunnen gemeenten er reeds nu al voor kiezen om op grond van hen moverende doelmatigheidsoverwegingen al hun reïntegratieactiviteiten uit te besteden). Het voornemen van het kabinet om het financiële belang van gemeenten in de uitvoering van de bijstand te vergroten kan ook bijdragen aan marktwerking.

## Verschillenanalyse

Waarom biedt het arbeidsongeschiktheidsverhaal wel en het werkloosheidsverhaal nauwelijks marktwerking? De Suwi-nota stelt met zoveel woorden dat dit samenhangt met de aard van het werkloosheidsrisico. Verzekeringstechnisch is dit een bijzonder lastig risico

(vanwege het conjuncturele en daarmee systematische karakter van de werkloosheid). Dit risico kan daarom hooguit voor een klein deel door bedrijven, Cao-partijen of sectoren worden gedragen. De huidige wetgeving legt een relatief klein eigen risico op het niveau van sectoren (via de wachtgeldfondsen). Het kabinet is voornemens te onderzoeken of het eigen risico versterkt kan worden door verlenging van de wachtgeldperiode of door premiedifferentiatie op bedrijfsniveau. Alleen in het laatste geval (een werkloosheids-Pemba) zouden de opdrachtgevers uit het arbeidsongeschiktheidsverhaal ook belang krijgen bij een Uvi die op het aspect reïntegratie WW-ers een goede performance heeft. Een aanmerkelijke premiedifferentiatie WW op bedrijfsniveau heeft echter ook gevaarlijke kanten. In zwakkere economische tijden betekent zo'n gedifferentieerde premie een extra last voor - zeker de conjunctuurgevoelige - bedrijven. Bovendien zal het geen marktwerking genereren voor de reïntegratie van ABW-ers en NUW-ers.

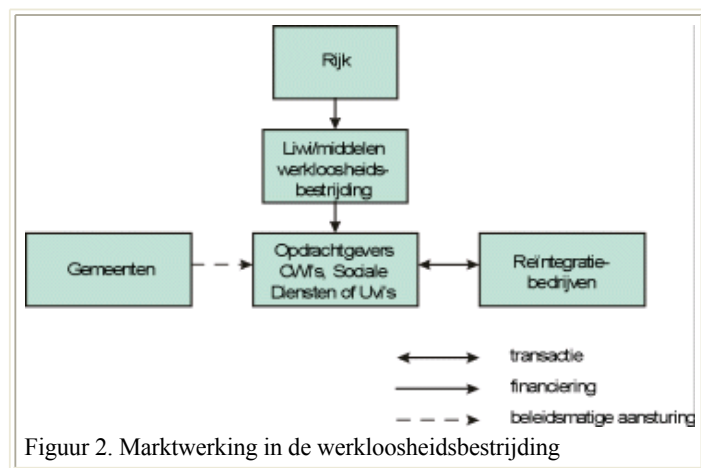
## Kan het anders?

Had de Suwi-nota op het punt van de werkloosheidsbestrijding wel marktwerking kunnen introduceren? Wij menen van wel. Dat vergt overigens een nog radicaler breuk met de gevestigde instituties dan de Suwi-nota reeds biedt. De leidende gedachte in ons alternatief is dat wanneer, anders dan bij de WAO, geen aanmerkelijk belang voor het reïntegreren van WW-ers bij bedrijven gelegd kan worden, marktwerking op het punt van de werkloosheidsbestrijding op een geheel andere leest geschoeid moet worden dan bij de arbeidsongeschiktheid gebeurt. De Suwi-nota geeft zelf ook aan dat zo'n alternatief wenselijk is. De financiële prikkel voor de reïntegratie van werklozen die uitgaat van de financiering van de WW is al gering en zal door de mogelijkheden die de Suwi-nota biedt (scheiding opdrachtgeverschap van wachtgeldfondsen) eerder minder dan meer voelbaar worden.

Marktwerking vereist, zoals gezegd, opdrachtgevers en opdrachtnemers die ieder een zelfstandig belang hebben bij het aangaan van transacties. Deze heldere taakverdeling is ook het uitgangspunt van de Suwi-nota. Op het punt van de reïntegratie van werklozen blijft deze helderheid echter achterwege. Gemeenten zijn opdrachtgever voor reïntegratie en hebben en houden de mogelijkheid deze taak ook zelf uit te voeren. Hetzelfde geldt voor de Uvi's <sup>2</sup>.

Helderheid in de taakverdeling ontstaat pas als de opdrachtgever geen reïntegratiebedrijf onder zijn hoede kan hebben. Voor de gemeenten betekent dit dat zij wel over een budget voor reïntegratie beschikken, maar de reïntegratie moeten uitbesteden. Dit kan door middel van een openbare aanbesteding gebeuren. Die aanbesteding - die met een zekere regelmaat herhaald moet worden - kan onder verschillende voorwaarden plaatsvinden. Zo kunnen bijvoorbeeld reïntegratiebedrijven de plicht krijgen alle categorieën werkzoekenden van dienst te zijn. Verder kunnen eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de dienstverlening en zullen de reïntegratiebedrijven afgerekend moeten worden op prestaties (plaatsing op werk). Bij de aanbesteding zullen de reïntegratiebedrijven ook op prijs moeten concurreren. Hiermee vallen de eerder beschreven nadelen die kleven aan het hanteren van een gemiddelde normprijs weg.

De publieke middelen voor werkloosheidsbestrijding kunnen, evenals in het geval van de Rea-middelen, worden gealloceerd via het Liwi. Doordat ook de sociale partners zetels hebben in het Liwi-bestuur, kan een afstemming van de toewijzing van de reïntegratiemiddelen op de personeelsbehoeften van sectoren/bedrijfstakken gerealiseerd worden. Tevens kunnen de sociale partners desgewenst afstemming bewerkstelligen op de werkzaamheden van de O&A-fondsen. Het alternatief is schematisch weergegeven in [figuur 2](#).



Voorwaarde voor marktwerking is dat beide partijen voordeel kunnen hebben met het aangaan van transacties. De opdrachtgever moet evident wijzer worden van een succesvolle reïntegratie en de (particuliere) opdrachtnemers dienen onderhevig te zijn aan de tucht van de markt. Alleen de succesvolle opdrachtnemers behouden zo bestaansmogelijkheden. Succes vereist het voortdurend in de markt zetten van aantrekkelijke prijs-kwaliteitsproposities. Uit [figuur 2](#) is op te maken dat de opdrachtgevers niet zijn blootgesteld aan marktwerking. Om dit te corrigeren ligt het voor de hand om de gemeenten een zware rol te geven in de beleidsmatige aansturing van de opdrachtgever. Het zijn immers de gemeenten die de nadelige gevolgen van werkloosheid op velerlei terrein ondervinden. Deze rol zou het nodige gewicht kunnen krijgen wanneer gemeenten, in tegenstelling tot de huidige situatie, via het Rijk een flink financieel voordeel verwerven in geval van succesvolle werkloosheidsbestrijding. De marktwerking kan vervolgens zorgen voor een effectieve en efficiënte werkloosheidsbestrijding.

## Variaties

De opdrachtgeversrol voor reïntegratie-activiteiten kan, maar hoeft niet bij de gemeente gelegd te worden. Het is ook mogelijk om deze rol toe te wijzen aan de CWI's. Daarmee wordt het idee van één loket verder versterkt. Zo'n aangekleed CWI heeft dan, behalve de taken die het volgens de Suwi-nota krijgt toebedeeld, ook de verantwoordelijkheid voor reïntegratie van alle werkzoekenden (ongeacht of zij wel of geen ABW en/of WW-uitkering ontvangen).

Een tweede variant is om zowel de opdrachtgeversrol als de andere CWI-taken te veilen, waardoor ook Uvi's hiervoor als kandidaten in beeld komen. Beide varianten hebben het voordeel van de institutionele eenvoud.

Uitgaande van de wenselijkheid van marktwerking op het punt van de werkloosheidsbestrijding is er tevens veel voor te zeggen om de ABW en WW in hun geheel door één organisatie (sociale dienst óf Uvi's) te laten uitvoeren. Daarbij valt ook de integratie van deze wetten goed te verdedigen. Beide wetten bieden immers inkomen in geval van werkloosheid, werklozen kunnen ook in aanraking komen met beide wetten en beide vergen dezelfde reïntegratievoorzieningen. De integratie van de wetten kan daarna weer leiden tot een vereenvoudiging van de financiering: de fiscalisatie van de WW-premie. De financiële prikkel die van de WW-premie uitgaat gaat hiermee niet verloren omdat, zoals hiervoor is beschreven, deze prikkel er niet is.

Tenslotte ontbreken in [figuur 2](#) de werkzoekenden. Om hen een 'stakeholdersrol' toe te bedelen, kan Australië als voorbeeld dienen. Nederlandse werklozen worden naar een reïntegratiebedrijf gestuurd. Australische werklozen hebben het recht om, gegeven de toestemming (verplichting) tot deelname aan een reïntegratietraject, zelf te kiezen van welk reïntegratiebedrijf zij gebruik willen maken. Deze keuzevrijheid is niet alleen sympathiek, maar ook een veel krachtiger 'countervailing power' dan de in de Suwi-nota aangekondigde klant-tevredenheidsonderzoeken. Deze keuzevrijheid van de (werkloze) klant is een belangrijke factor voor het bereiken van een effectieve, efficiënte en klantgerichte uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Met deze keuzevrijheid wordt ook op het laagste niveau van de structuur een bijdrage geleverd aan het opzetten van een stabiele uitvoeringsorganisatie die niet na vijf jaar al weer aan verbouwing toe is. En daar is het het kabinet met de Suwi-nota toch allemaal om te doen.

### **Tot slot**

De onzichtbare hand van Adam Smith - ooit zo fraai afgebeeld in 'Kijk economie' van Jan Pen - geldt als de beste waarborg voor effectieve en efficiënte dienstverlening. Het kabinet wil met de Suwi-nota de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsregelingen verder binnen het bereik van die onzichtbare hand brengen. Waarom dan niet tevens de werkloosheidsbestrijding? Weliswaar zijn ook de bewegingen van de onzichtbare hand onveranderlijk, de ervaring leert dat zij doorgaans leiden tot een batig saldo dat hoger is dan in een systeem van centrale planning.

Zie ook:

A.C. Glebbeek, [Reactie: De onzichtbare sloot](#)

---

## **ESB-Dossier: Zoeken is vinden**

---

### *Inleiding*

A. Troost, [Arbeidsvoorziening en het wiel van verandering](#)

### *Trends*

P. de Beer, [De arbeidsmarkt van de toekomst](#)

### *Theorie*

J.J.M. Theeuwes, [Gezocht: luizebaan](#)

J.W.M. Mevissen, [Van arbeidsvoorziening tot arbeidsmarktintermediairs](#)

### *Bemiddelingsmarkt*

J. de Koning, [Markt en overheid](#)

J.H.F. Junggebur, [De kracht van private partijen](#)

### *SUWI*

W.J. Dercksen en H. van den Hende, Werk en inkomen met hulp van de onzichtbare hand

A.C. Glebbeek, [De onzichtbare sloot](#)

R. van der Veen, [Het trilemma van sociaal beleid](#)

A. van Bochove, [Publieke deel nieuwe structuur wordt geen blijvertje](#)

### *Bemiddeling*

P. van Diepen, [De 'harde' kern': niet willers, niet kunnens en kopschuwen](#)

E. Sol, [Bemiddelen van de kern is een harde noot om te kraken](#)

*Epiloog*

H.A. Keuzenkamp, [Ruimte voor bemiddeling](#)

---

**1** De werkloosheidsuitkeringen worden gefinancierd via de WW-fondsen, die op hun beurt (reeds) bij wet zijn geregeld. Deze fondsen zijn, evenals het gemeentefonds, niet weergegeven in figuur 1.

**2** Deze keuzevrijheid bestaat bij de reïntegratie van arbeidsongeschikten ook. Deze vrijheid gaat in de WAO echter gepaard met een aanzienlijk sterkere financiële prikkel dan in de WW en bijstand.