



Zoektocht naar prikkels voor UWV

Auteur(s):

Koning, P.W.C.

*De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau. p.w.c.koning@cpb.nl***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4405, pagina D12, 12 juni 2003

Rubriek:

Dossier: Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

Trefwoord(en):

onderkant

Zijn de financiële prikkels aan de onderkant van arbeidsmarkt wel effectief? Om dit te beoordelen moet ook worden gekeken naar de prikkels voor de uitvoeringsinstanties die de laagproductieve mensen naar de arbeidsmarkt leiden.

Het afgelopen decennium is ruim baan gegeven aan prikkels voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit geldt voor de gehele driehoek van werkgevers, werknemers en uitvoerders. Door premiedifferentiatie en doorbetaling van loon tijdens ziekte krijgen werkgevers een deel van het prijskaartje van hun 'schadelast' gepresenteerd. Voor werknemers zijn veel middelen gereserveerd voor positieve prikkels: verhoging van de arbeidskorting en de introductie van reïntegratiebonussen. Tot slot is ook de derde schakel - de uitvoering van de sociale zekerheid - niet van prikkels verschoond gebleven: de markt voor reïntegratie is geprivatiseerd en gemeenten zijn (deels) gebudgetteerd bij de uitvoering van de bijstand. Prikkel alom dus voor de gehele driehoek. Toch zien we hiermee één belangrijke schakel over het hoofd: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (uwv). Door de wet suwi (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) is bij de uitvoering van de ww en wao een scheidlijn getrokken tussen publieke claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking door uwv en de private uitvoering van reïntegratie door reïntegratiebedrijven. Deze scheiding heeft een duidelijk Paars karakter: meer mogelijkheden voor prikkels, maar met één sterke publieke Poortwachter als tegenwicht.

Geen belang bij beperken grote geldstroom

Zijn prikkels voor uwv mogelijk? uwv heeft duidelijk invloed op de 'grote geldstroom' - de uitkeringsom - maar geen belang bij het beperken daarvan. Dit zien we terug bij twee taken van uwv: de claimbeoordeling en bij de aanbesteding van reïntegratietrajecten. De instroom in de ww en wao is relatief hoog bij laagproductieve werknemers. Vooral bij de uitvoering van de wao speelt uwv hierbij een sleutelrol. Keuringsartsen en arbeidsdeskundigen beschikken namelijk over de nodige beslissingsruimte. Bij de invulling van die ruimte hebben zij beperkte tijd en middelen. Dit resulteert mogelijk in twijfels, en in combinatie met de 'kosten' - zowel in termen van het risico van bezwaar en beroep als in de sociale beleving van artsen - kan dit leiden tot een ruimhartigere opstelling van artsen. Private verzekeraars voelen daarentegen wel de (compenserende) prikkel om streng op te treden. Dit betaalt zich immers uit in beperking van de grote geldstroom. Bij de reïntegratietrajecten geldt hetzelfde: uwv heeft geen direct (financieel) belang, maar beïnvloedt wel mede de plaatsingskans. Uwv bepaalt immers het traject van cliënten en controleert of deze zich wel voldoende inspannen voor reïntegratie (handhaving). De reïntegratiebedrijven worden wel afgerekend op plaatsing. De scheiding van de kleine geldstroom (de uitvoeringskosten) en de grote geldstroom (de uitkeringsom) is niet nieuw en zal ook onder suwi voortduren. Toch hoeft dit geen argument te zijn om elke koppeling naar de grote geldstroom - met 16,6 miljard euro een veelvoud van de kleine geldstroom van circa 1,4 miljard euro - uit te sluiten. Van de 'opdrachtgever' van uwv - het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) - mag verwacht worden dat zij zich inspant voor vervangende prikkels. Het ministerie lijkt nog zoekende in deze rol. Inmiddels worden wel de nodige prestatienormen geformuleerd voor uwv, maar hierop wordt niet zwaar afgerekend. Veel harder lijken de prikkels die uitgaan van de budgetteringssystematiek van de kleine geldstroom. uwv dient kostenoverschrijdingen (tot een zeker plafond) namelijk zelf op te vangen.

Vier complicaties bij prestatieprikkel

Waarom wordt uwv hierbij niet afgerekend op haar bijdrage aan de grote geldstroom? Prikkel gedijen vooral bij meetbare prestaties die eenduidig zijn toe te rekenen aan uwv. Hierbij treden de nodige complicaties op. Voor een belangrijk deel vloeien deze voort uit de keuzes die in suwi gemaakt zijn.

Eerste complicatie: scheiding van taken

uwv is niet de enige uitvoerder van de sociale zekerheid en vaak afhankelijk van andere partijen, of juist andersom. Voorbeeld daarvan zijn de Centra voor Werk en Inkomen (cwi's), die de intake van cliënten verzorgen en eventueel doorverwijzen naar uwv. Een snelle, kwalitatief goede intake door de cwi's draagt bij aan tijdige en rechtmatige uitkeringsverstrekking door uwv. Scheiding van taken kan hier leiden tot de nodige afstemmingsproblemen of dubbel werk. Evenzo liggen de taken van claimbeoordeling en reïntegratie in elkaars verlengde, maar is ook hier sprake van een scheiding: aanbesteding door uwv en uitvoering door reïntegratiebedrijven. Dossieroverdracht tussen uwv en reïntegratiebedrijven ondervangt dit wel enigszins, maar zal altijd gepaard gaan met verlies aan doelmatigheid. Wat betekent dit nu voor de mogelijkheden van prestatieprikkel? Door de samenhang van taken is het moeilijk om prestaties één-op-één te vertalen naar partijen. Bij de intake door cwi is dit te ondervangen middels serviceniveau-overeenkomsten betreffende de informatie die cwi aan uwv moet leveren. Bij de scheiding tussen publieke aanbesteding en private uitvoering van reïntegratie is dit veel lastiger. uwv dient toe te zien op handhaving, maar wanneer doet zij dit consistent en werkt dit in het voordeel van

reïntegratiebedrijven? Toetsing van uwv op handhaving kan leiden tot pro forma praktijken. Overwogen zou daarom kunnen worden of de primaire handhavingstaak bij reïntegratiebedrijven zelf gelegd kan worden. Deze kunnen immers beter beoordelen of de cliënt zich voldoende inspannt en hebben meer belang deze taak goed uit te voeren.

Tweede complicatie: één uwv

uwv is een omvangrijke monopolist. Voor suwi was nog sprake van vijf uitvoeringsinstellingen (uvi's). Een voordeel van de fusie is dat schaalvoordelen beter benut kunnen worden. Nadeel is dat szw de prestaties van uvi's niet langer kan vergelijken. In dit opzicht is de informatieachterstand van szw toegenomen. Immers, wat zijn - bij gebrek aan enige vergelijkingsbasis - goede of slechte prestaties? Vooral bij de claimbeoordeling en reïntegratie zal szw hierbij in het duister tasten. Wat is dan wel mogelijk? uwv zal komen te bestaan uit ongeveer twintig regiokantoren. Vergelijking van de uitvoering van die kantoren is mogelijk op een aantal terreinen, zoals de meting van kosten-effectiviteit en scores voor tijdigheid en klantvriendelijkheid. Ook bij de wao-claimbeoordeling is maatstafvergelijking (benchmarking) mogelijk. Artsen en arbeidsdeskundigen beschikken weliswaar over beslissingsruimte, maar dat betekent niet dat daarmee elke vergelijking tussen hen onmogelijk is. Bij voldoende waarnemingen per arts of arbeidsdeskundige kan - gecorrigeerd voor objectief waarneembare gezondheidsindicatoren - de mate van ruimhartigheid of strengheid achterhaald worden. Maatstafvergelijking is dus mogelijk, maar door wie? Hier stranden we op een dilemma: uwv zal dit gezien haar expertise zelf het beste kunnen, maar doet zij dit ook conform de wensen van szw? uwv heeft immers geen financieel belang bij reductie van de grote geldstroom. Een actieve opstelling van szw bij het verzamelen van informatie en het toepassen van benchmarking is daarom geboden.

Derde complicatie: de Sluitende Aanpak

Bij de reïntegratietaak treedt uwv op als hoeder van de Sluitende Aanpak: iedere cliënt dient binnen twaalf maanden een traject te worden aangeboden. Zonder tussenkomst van uwv zouden reïntegratiebedrijven alleen cliënten afromen die al op voorhand kansrijk zijn. Toch blijft het de vraag hoe erg afroming is. Ervaringen uit de vs - waar publieke kantoren wél worden afgerekend op plaatsing - leren dat een zekere mate van afroming belangrijke voordelen biedt¹. Trajecten blijken in de vs geen kansvergroterend effect te hebben voor de minst kansrijke groep werklozen. Herverdeling kan dus wel een doel op zich zijn, maar als reïntegratie geen effect heeft, is dit geen zinvol instrument hiervoor. De discussie over afroming voor de Nederlandse situatie is moeilijk te voeren, eenvoudigweg omdat hier nauwelijks empirisch onderzoek naar is gedaan. Talloze rapporten maken melding van dit euvel, maar pogingen tot het meten van de 'netto-effectiviteit' voor verschillende groepen cliënten zijn schaars². Stel nu echter eens dat de resultaten uit de vs voor Nederland bevestigd worden; dan impliceert dit dat afroming geen sterk argument is om uwv te vrijwaren van prikkels.

Vierde complicatie: flexibiliteit bij szw

Het ministerie van szw hanteert verschillende prestatienormen voor uwv. Deze normen richten zich vooral op de tijdigheid en rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen. In de huidige situatie zijn daarbij geen duidelijke spelregels. szw stelt vooraf geen prioriteiten bij de indicatoren en is onduidelijk over de consequenties die zijn verbonden aan het al dan niet halen van normen. Vanuit de optiek van szw is dit niet verwonderlijk. szw zal altijd de nodige druk ondervinden om nieuwe prioriteiten te formuleren en veel minder tot het maken van keuzes. Voor szw is het van belang in te spelen op steeds veranderende behoeften. Bovendien hebben harde normen met uwv ook voor szw zelf tot gevolg dat zij zich kwetsbaarder opstelt naar derden. Hoe onduidelijker de spelregels en hoe meer (wisselende) prioriteiten, hoe minder prikkels tot hun recht komen. Wil echt serieus werk gemaakt worden van het 'afrekenen op prestaties', dan zullen daarom heldere prioriteiten gesteld moeten worden met een voldoende lange houdbaarheidsdatum. Wellicht dat na de invoering van suwi voorlopig de benodigde rust zal ontstaan.

Conclusie

uwv is één van de weinige schakels in de sociale zekerheid waar prikkels maar moeilijk voet aan de grond krijgen. Dit kan vooral gezien worden als een bijproduct van suwi: uwv is een monopolist en verschillende uitvoeringstaken zijn van elkaar gescheiden. Om hier tegenwicht aan te bieden, is een sterke opdrachtgever nodig. Dit betekent dat het ministerie van szw - en ook derden, zoals experts uit de wetenschap - inzage moet hebben in de prestaties van uwv en daarbij soms ook de diepte in moet gaan. Ook zal het ministerie zichzelf (net als uwv) moeten committeren aan prestatienormen. De inzichten in dit artikel zijn ontleend aan Prikkels voor UWV, CPB-document nr. 32, Den Haag, juni 2003.

Dossier Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

W.T.M. Molle: [Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels](#)

J. van Zijl: [Fiscalisering: wel typisch, niet ideaal](#)

M.C. [Versantvoort Financiële prikkels via de fiscaliteit](#)

P. de Beer en S. Hoff: [Weg naar werk vol hindernissen](#)

K. Laan, W. Roorda en J. van der Waart: [Financiële prikkels aan de aanbodzijde](#)

E. Vogels: [Financiële prikkels aan de vraagzijde](#)

P.W.C. Koning: [Zoektocht naar prikkels voor UWV](#)

A. Heyma en M. Zijl: [Ouderen gevoelig voor financiële prikkels](#)

W.H.J. Hassink: [Meer oudere werknemers door prikkels aan de vraagzijde?](#)

A.L. Bovenberg: [Speciale grijschijf voor werkende ouderen](#)

P. Alders en C. van Trier: [Trends in het arbeidsmarktbeleid](#)

P. Donker van Heel: [Scenario's voor vormgeving van de fiscalisering](#)

L.G.M. Stevens: [Gefiscaliseerd arbeidsmarktbeleid](#)

H.J. ter Bogt: [Bureaucratietheorie en andere uitvoeringskwesties](#)

G.J. van den Berg: [Arbeidsmarktbeleid tussen efficiëntie en effectiviteit](#)

A.L. Bovenberg: [Pijlers onder hogere arbeidsparticipatie](#)

A.M. Reitsma: [Op afstand de beste?](#)

1 Zie P.W.C. Koning, Prestatieprikkels en de kansarmen, ESB, 30 mei 2003, blz. 250-251.

2 Zie bijvoorbeeld het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO), Aan de Slag, Ministerie van SZW, Den Haag, 2001.