

De onzichtbare hand aan het stuur?

Inleiding tijdens congres Activerende overheden: 10 jaar marktwerking in de re-integratie in Nederland, Australië en Groot Brittannië, Amsterdam 23 juni 2010.

Arthur van de Meerendonk, Magazijn13 en 'Thinking Unlimited'

Abstract

Een terugblik op 10 jaar sturing door middel van marktwerking – wat wilden we destijds en waar staan we nu? Om met het laatste te beginnen: er is marktwerking en het spel wordt gespeeld binnen de regels die we destijds hebben neergezet. Maar terecht wordt gevraagd of het niet veel beter kan – kunnen we niet van een zesje een negen maken?

Mijn stelling zal zijn dat we daarvoor meer sturing nodig hebben. Niet minder markt, maar wel minder 'onzichtbare hand'. Marktwerking was destijds vooral een middel om het beste in de uitvoering naar boven te halen. En dat is nu actueler dan ooit. Minder 'laissez faire' dus en meer coördinatie en sterker organiseren van lerend vermogen in de uitvoering.

(Het begin...)

Staan we aan het begin van weer een volgende periode van 10 jaar hervormingen in de Sociale Zekerheid? Het is misschien moeilijk voor te stellen. Maar ook een kleine 10 jaar geleden hadden we de verwachting dat het stelsel er stond. Helder uitgelijnd en klaar voor een nieuwe eeuw.

De re-integratie dat zou vanaf nu een taak van de markt zijn. Zo werd het in de Wet SUWI opgeschreven, maar voor gemeenten werd al meteen een kleine slag om de arm gehouden: "zoveel mogelijk" de re-integratie uitbesteden. Dit werd al snel niet goed hanteerbaar gevonden en er werd een percentage aan verbonden: gemeenten zouden minimaal 70 procent van hun re-integratiebudget uitgeven op de markt – 70 procent van het deel wat niet al vast lag in gesubsidieerde vormen van werk, wel te verstaan. De geboorte van de nieuwe Wet viel echter samen met de val van het Paarse kabinet en dat maakte van de Wet een weeskindje. Vreemd genoeg hebben de opeenvolgende kabinetten Balkenende op dit terrein nooit de wil en het doorzettingsvermogen getoond voor het laten slagen van marktwerking, die er wel was op het terrein van de zorg. En nog vreemder, ... dat valt vooral de VVD te verwijten: de kampioen van de vrije markt maar meer nog de kampioen van 'laissez faire'.

(De kaders en het speelveld)

Het begin van marktwerking in de re-integratie was vooral een tijd van vaststellen van de spelregels en het bepalen van de rol van de rijksoverheid. Die moest zeer terughoudend worden ingevuld. Althans, dat was de theorie. Maar de praktijk liet de eerste periode ook een ministerie van SZW zien dat sterk voorschrijvend was richting UWV daar waar het ging om de manier van aansturen van de private markt. 'Volledige resultaatfinanciering', NCNP: de Haarlemmer wonderolie van de marktwerking.

Een andere discussie in die eerste tijd was die over de kwaliteitsborging. De Tweede Kamer wilde een verplichte certificering. Het ministerie stelde dat het zelf geen verstand van kwaliteit had en verwelkomde het initiatief van (destijds nog) Borea om een keurmerk te ontwikkelen. Inmiddels bestaat dit keurmerk; een instrument waar andere landen jaloers op zijn. Maar het wordt te weinig gebruikt.

(De WWB, een tweede sturingslijn)

Iets meer dan 6 jaar geleden werd een tweede mijlpaal gerealiseerd: de Wet Werk en Bijstand. Een pracht van een wet die veel lof heeft geoogst. Alleen, ... wel een behoorlijke verschuiving in het sturingsconcept. Niet meer de knip publiek/privaat maar centraal/decentraal werd het nieuwe paradigma. De gemeenten kregen een budget en verder een volledige uitvoeringsvrijheid op het terrein van re-integratie. Al gauw stelden zij dat daarbij geen verplichting tot uitbesteding paste en zij vonden daarvoor gehoor bij de toenmalig staatssecretaris.

Feitelijk werd met de WWB een tweede markt geïntroduceerd, min of meer over de eerste heen. De OECD heeft Nederland daarom het label 'tweetraps net-niet-markt' meegegeven.

Met één nadeel! Het grote pluspunt van marktwerking is dat je afscheid kunt nemen van een slecht presterende dienstverlener – schreven we ooit in antwoord op TK vragen bij de WWB. Maar wie stuurt een slecht presterende gemeentelijke uitvoeringsorganisatie weg? Sterker, wie weet er überhaupt iets van de prestaties van deze publieke diensten? Want openbare informatie hierover is er niet.

(De macht aan het individu)

Tegelijk met de WWB werd er nog een derde sturingslijn geïntroduceerd: individuele keuzevrijheid, geïnstitutionaliseerd in de Individuele Re-integratieovereenkomst – de IRO. Een groot succes – wanneer we afgaan op het aantal mensen dat voor deze route opteerde.

Maar ergens ook een vreemde politieke zet. Zoiets als de wetgevende taak bij het Parlement leggen en tegelijkertijd het wetgevend referendum invoeren.

Om de tien jaar kort te sluiten, vier jaar geleden was er een evaluatie van het stelsel en we vonden dat het goed was. Om vervolgens twee jaar geleden te constateren dat we nog te weinig weten van waar het echt om gaat: hoe effectief is ons stelsel nu precies? Zetten we de publieke middelen wel in voor de juiste groepen? En het pijnlijke was dat niemand een goed antwoord had op die vraag.

(Tussenstand)

Veel van de beleidskeuzes in de afgelopen 10 jaar zijn stuk voor stuk mooie keuzes geweest. Maar als geheel weinig consistent.

Waar laat ons dat nu? Een halfwegmarkt. We kunnen niet terug en we willen niet vooruit. Dat vraagt om enige toelichting. We kunnen niet terug... Ondanks de retoriek van minder markt en meer overheid, blijkt uit onderzoek van de RWI elk jaar opnieuw dat 80 procent van de gemeenten het grootste deel van de re-integratie inkoop op de markt.

We willen niet vooruit... Kunnen we ook niet vooruit? Jawel, dat kan best. We kunnen de meerwaarde van de markt veel beter benutten. En dat moet ook want de politiek wil nu waar voor zijn geld zien.

Er hangt een budgettair Zwaard van Damokles boven de re-integratie. 'Never waste a good crisis' – dat geldt zeker ook voor de re-integratie. Dat biedt kansen! Onderzoek van Pierre Koning van het Centraal Planbureau heeft laten zien dat gemeenten die krap in hun financiën zitten meer geneigd zijn om re-integratie uit te besteden. Kennelijk worden gemeenten pas kritisch wanneer ze scherpere keuzes moeten maken. Goed nieuws dus!

(De agenda)

We moeten het lerend vermogen veel beter organiseren. Spelers moeten bereid zijn over hun eigen schaduw te stappen. En tot slot moet het sturingskader helder zijn.

Australië, Nieuw Zeeland en Groot Brittannië kunnen ons hier tot voorbeeld dienen. Australië op vlak van transparantie. Nieuw Zeeland op het terrein van partnership en het betrekken van de lokale gemeenschap. En Groot Brittannië vanwege de manier waarop doorgepakt wordt bij het organiseren van marktwerking. Eerst experimenteren en uitvinden wat het beste model is en het daarna ook consequent invoeren.

(De markt)

En wat betekent dit voor de inrichting van de markt? Het marktmechanisme moet veel meer richting kwaliteit en effectiviteit worden gestuurd. Dat betekent in de eerste plaats weg van prijsconcurrentie.

Sander Onderstal van de Universiteit van Amsterdam en ik hebben 2 jaar geleden een experiment gedaan. We hebben een aantal beslissers van re-integratiebedrijven in het lab gezet en zij mochten in concurrentie met elkaar bieden op fictieve re-integratiecontracten. Het eerste gedeelte werd er op prijs gegund. Het tweede deel werd de prijs door de overheid bepaald.

Wat bleek? Niemand wilde het, maar er ontstond vanzelf een 'race to the bottom'. Dat wil zeggen, alleen in het eerste deel van het experiment. En de resultaten gingen ook naar beneden omdat degene die het contract won het voor een dusdanig lage prijs moest uitvoeren dat hij/zij niet veel ruimte had om nog kwaliteit te leveren. Het tweede deel van het experiment met de vaste prijs liet veel hogere plaatsingsresultaten zien.

Twee weken geleden heb ik een soortgelijk experiment gedaan aan het Universiteit Maastricht. Nu met een grote groep studenten die na afloop ook echt uitbetaald werden. De ene helft kreeg zijn winst uitbetaald. De andere helft kreeg betaald voor de geleverde kwaliteit. Eerst in de vorm van Star Rating en later in een Kwaliteitskeurmerk.

Ook hier weer duidelijke resultaten. Ten opzichte van een normscenario van NCNP lagen de prijzen in een scenario met NCLP 20 procent lager. Er lijkt dus sprake van een forse risicopremie in de prijs bij volledige resultaatfinanciering. De resultaten lagen eveneens lager. Maar alleen bij de spelers die op winst gestuurd werden, niet bij de spelers die op kwaliteit gestuurd werden. Tot slot bleek het keurmerk even effectief als Star Rating.

De les uit dit experiment is wat mij betreft niet dat er geen plaats is voor winst op de re-integratiemarkt. De les is wel dat de overheidsopdrachtgever de concurrentie op de kwaliteit moet richten. En hiervoor is meer nodig dan met een 'natte vinger' het gewicht van kwaliteit op 60 procent stellen. Experimenten als juist beschreven laten zien dat het een samenstel van factoren is die bepalend zijn voor succes, en de kunst is om die factoren goed op elkaar afgestemd te krijgen. Nog te veel wordt er van aanbesteden een loterij gemaakt. Meer zorgvuldigheid dus en meer gebruik maken van kennis die er is.

Een tweede item is de procedure. Hier zien we nog te veel risicomijdendheid. De angst om het juridisch niet goed te doen. Aanbesteden van re-integratie en participatie is vormvrij – maak daar gebruik van!

En een derde aandachtspunt, waar ik ook kort over ben omdat er al veel over gezegd is, heeft betrekking op partnership. Partnership vraagt om een wederzijds commitment. Dat betekent van de kant van de uitvoerder strategisch meedenken, en van de kant van de opdrachtgever is het belangrijk dat niet de optelsom van de risico's allemaal bij de contractpartner worden neergelegd.

(Conclusies)

Ik heb in het begin gezegd dat we minder 'laissez faire' willen. Laissez faire is sturen met losse handen. Dat gaat vaak fout. De markt is nog steeds een ideaal instrument om te leren, om het beste in de uitvoering naar boven te halen. Maar dat vraagt wel dat het weeskindje geadopteerd wordt.

(De spelers)

Dat betekent dat alle actoren meer hun rol moeten pakken. Om te beginnen het Ministerie van SZW. Daar moet een stuk probleemeigenaarschap gevoeld worden. Transparantie moet niet louter overgelaten worden aan een organisatie op afstand. Transparantie betekent tegelijk meer zicht op effectiviteit én een sterkere kracht om die effectiviteit ook te realiseren. Het is dus geen passief maar een actief instrument. SZW mag ook meer terugvragen voor de ruimte en de publieke middelen die zij weggeeft. Zo heb ik nooit begrepen waarom SZW niet een betere verantwoording vraagt over de besteding van de 1,6 miljard gratis geld door gemeenten.

Op de werkpleinen zijn gemeenten en UWV goed op weg om over institutionele schaduwen heen de samenwerking op te zoeken. Maar 30 werkpleinen maken nog geen integrale dienstverlening. De verbinding met marktpartijen en lokale gemeenschapsorganisaties is de grote uitdaging voor de komende tijd. Meer sturing op outcome, in plaats van output en proces. En de vrijheid om het zelf te doen mag niet vrijblijvend zijn. Maar ook daar de resultaten zichtbaar.

Richting bedrijven zou ik willen zeggen: durf open te zijn, kennis te delen. Laat je meerwaarde nog beter zien! We hebben in Nederland enkele bedrijven die toonaangevend in de wereld zijn – een mooi voorbeeld van de stelling van Porter dat sterke concurrentie op de thuismarkt bedrijven beter maakt.

En tot slot de politiek. De afgelopen 10 jaar was niet een periode van consistentie. Dat is wel nodig om vertrouwen te creëren in de uitvoering. Misschien een les voor de volgende 10 jaar...