

The return of the (really really BIG) government in re-integratie?

Etienne Lemmens, oktober 2008.

De New York Times melde in een van de commentaren dat de federale regering van de VS, nota bene republikeins, sneller banken en verzekeraars nationaliseert dan je 'Hugo Chavez' kan zeggen. De crisis in de financiële sfeer geeft blijkbaar aanleiding tot vreemde bewegingen. De hypotheekbanken Freddie Mac en Fannie Mae, tijdens de crisis in de jaren '30 opgericht om rust te brengen op de hypotheekmarkt, zijn volledig in staatshanden overgegaan. De zakenbanken Bear Stearns, Stanley Morgan, Merrill Lynch en Lehman Brothers bestaan in die vorm niet meer. De roots van de meeste van deze zakenbanken liggen ook direct na de grote crisis. De veiligheidskleppen die na 1929 in het systeem zijn aangebracht geven 80 jaar later min of meer aanleiding tot eenzelfde soort crisis. De grootste verzekeraar van de VS, AIG, is in overheidshanden overgegaan. In Nederland is Fortis en ABN Amro na veel getouwtrek genationaliseerd. Sommige analisten schetsen een scenario dat dat over niet al te lange tijd met alle Nederlandse banken gebeurt.

De kans is dat 'government returns', en dan 'really really BIG'.

Na het 'va banque' casinokapitalisme, met honderden miljoenen dollars bonussen voor risicozoekende managers, is de overheid weer terug. Als toezichthouder, met strengere regels. Maar ook, en dat is minder prettig voor de belastingbetaler, als puinruimer met forse uitgaven. Eigenlijk waren de afgelopen jaren een 'no-loss situation' voor de casinokapitalisten: flink gokken, de winst is voor jou en als het misgaat betaalt de belastingbetaler. Ik zou hier willen voorstellen een extra aanslag kansspelbelasting te heffen, wellicht op het gehele loon van de bankiers en in ieder geval op de bonussen.

Tsja, wat zeggen de financiële crises van 1929 en 2008 over ons lerend vermogen? Ik ben bang dat het antwoord op deze vraag een pessimistische is. Maar goed, we zijn niet te oud om te leren en we hebben al wat jaartjes geschiedenis achter de rug om potentieel van te kunnen leren.

De huidige financiële crisis raakt het hart van het kapitalistische systeem, daar waar de markt en diens regulering heilig zijn verklaard. Nu zien we juist daar de overheid fors ingrijpen. In de geschiedenis hebben we in verschillende sectoren van de samenleving steeds wisselingen gezien tussen enerzijds marktwerking en anderzijds overheidsregulering. Dat geldt in Nederland voor de nutsbedrijven, zorg en zekerheid, de spoorwegen enz.

De onderstaande beschrijving betreft een viertal fasen in de Nederlandse sociale zekerheid vanaf het midden van de 19^e eeuw, en dan specifiek de onderkant van het gebouw van sociale zekerheid. Het geloof en ongeloof in de regelkracht van de markt enerzijds of de overheid anderzijds vormt zich in de opeenvolgende fasen van publiek-private ordening van de sector. Vergelijkbaar met meer overheid in de financiële sector, zijn we wat de uitvoering van de gemeentelijke re-integratie beland in een fase waarin de overheid weer meer zaken

naar zich toetrekt. Maar laten we niet op de zaken vooruitlopen en in het kort de geschiedenis schetsen.

Eerste fase: Nachtwakersstaat

De moderne sociale zekerheid ontstaat in de tweede helft van de 19^e eeuw in Nederland. Onder druk van de industrialisatie en de explosieve groei van de bevolking in de steden ontstaat de zogenoemde sociale kwestie. Deze heeft vooral betrekking op verdelingsvraagstukken en kwaliteit en toegankelijkheid van diensten en voorzieningen. In het klassiek-liberale klimaat dat de politiek overheerst, heeft de overheid weinig te regelen, op een handvol sociale wetten na om de ernstigste misstanden tegen te gaan. Er is sprake van de zogenoemde nachtwakersstaat. De 'onzichtbare hand' van de markt, die de verdeling en de kwaliteit van diensten en voorzieningen zou moeten regelen, faalt echter.

Tweede fase: Verzorgingsstaat

De markt weet geen antwoorden te vinden op de sociale vraagstukken van het begin van de 20^e eeuw. Onder druk van de sociale bewegingen tijdens en na de eerste wereldoorlog, en een als reëel gepercipieerde dreiging dat de Russische revolutie via Duitsland naar Nederland kan overslaan, grijpt de overheid in om sociale rust te bewaren. Zij trekt vanaf de jaren '20 van de 20^e eeuw een groot deel van de uitvoering van de sociale zekerheid naar zich toe.

De fundamenteën voor de verzuilde polder worden in het Interbellum gelegd en na de tweede wereldoorlog binnen de Nederlandse verzorgingsstaat uitgebouwd. De volksverzekeringen, waaronder de AOW, worden bij de Sociale Verzekeringsbank ondergebracht. De werknemersverzekeringen, WW en WAO, komen terecht bij de bedrijfsverenigingen, bestierd door werkgevers- en werknemersorganisaties en onder toezicht van de overheid. De bijstand en bijzondere bijstand komen terecht bij de gemeentelijke overheden. In deze tweede fase wordt overigens niet alleen de sociale zekerheid in het publieke domein ondergebracht, maar ook bijvoorbeeld de nutsbedrijven, de zorginstellingen, de spoorwegen enz.

Dit publieke model kent echter zijn eigen problemen, namelijk weinig prikkels voor kwaliteit, voor efficiëntie of voor innovatie. De kritiek is dat het publieke model te duur is en de voorzieningen te weinig toegesneden zijn op de wensen van de cliënten. Tevens raakt de economie vanaf de jaren zeventig op drift. Door globalisering en informatisering is er een toenemende behoefte aan flexibiliteit op de arbeidsmarkt en in de economie. Dat draagt bij aan het ongelooft dat het starre publieke model bij kan dragen aan oplossingen voor de toekomst.

Derde fase: Private markt

Na de teloorgang van het reëel bestaande alternatief, het socialistische oostblok, en het zogenaamde einde van de (ideologische) geschiedenis verkeert het kapitalisme in een overwinningroes. Privatisering en marktwerking is het credo dat vanaf begin jaren negentig van de 20^e eeuw overwaait uit de VS en Engeland en een derde fase van marktordening inluidt. Grote delen van het maatschappelijke en economische verkeer worden geprivatiseerd. Ook de sociale zekerheid in Nederland ontkomt hier niet aan.

De overwegingen om meer marktwerking te introduceren zijn:

- het falen van het publieke model;
- de markt belooft meer maatwerk te bieden, de keuzevrijheid voor de burger en de cliënt te vergroten en een grotere klanttevredenheid op te leveren;
- de concurrentie op de markt zal de dienstverlening doelmatiger organiseren zodat bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd en een welvaartsstijging gerealiseerd kan worden.

Vanuit deze overwegingen wordt de gemeentelijke re-integratie verplicht uitbesteed aan private partijen. Er ontstaat concurrentie tussen een groot aantal private re-integratie-bedrijven.

Maar is er wel sprake van een echte markt? De meeste analisten vinden van niet, en spreken eerder van een imperfecte of quasi-markt¹:

- het is niet de echte cliënt die inkoop;
- de kwaliteit van de dienstverlening is moeilijk meetbaar, ondanks alle inspanningen van keurmerken en benchmarks. Dat geeft weinig prikkels om hoge kwaliteit of innovatieve dienstverlening te bieden, daar deze duur en is door de opdrachtgever vaak niet wordt herkend ;
- tot aan de introductie van de Wwb hadden gemeenten in principe geen direct belang bij volumereductie.

Daarbij doen zich nog andere zaken voor die een efficiënte marktwerking op re-integratie tegenwerken. Er zijn hoge transactiekosten gemoeid met de ingewikkelde aanbestedings-procedures en de wens van de opdrachtgever een grote controle op de uitvoering te willen hebben. Vanwege de afstand die de opdrachtgever heeft tot de praktijk, is er immers sprake van een informatieachterstand tussen de opdrachtgever (principaal) en de uitvoerder (agent). Dat heeft geleid tot veel achterdocht en argwaan, hetgeen de communicatie tussen de marktpartijen verstoort. De rijksoverheid blijkt een onbetrouwbare partner omdat deze vanaf midden jaren negentig continu de wet- en regelgeving verandert. Tevens is de lokale overheid vaak niet in staat de contractueel beloofde aantallen cliënten te leveren. Daarnaast blijft de effectiviteit van re-integratie achter bij de verwachtingen en van de benodigde en beoogde innovatie in de re-integratiemarkt is weinig tot niets gerealiseerd. De door private re-integratiebedrijven geleverde kwaliteit was vooral in het begin ondoorzichtig, en een als slecht gepercipieerde performance is schadelijk voor de reputatie van de gehele re-integratieketen.

Vierde fase: wat nu?

In de beschouwingen achteraf overheerst over de periode 1995-2006 bij velen het beeld van naïef marktdenken bij de besluitvormers. Men heeft zich vooraf te weinig verdiept in de specifieke kenmerken van de sociale zekerheid en te luchtig gedacht over de risico's die marktwerking met zich mee kan brengen. Nu is er feitelijk sprake van dat we in de vierde fase van de slingerbeweging zitten, namelijk terug naar meer publieke regulering. Maar is het te verwachten dat we hierin ook 'really really BIG' government gaan krijgen? Is het steeds weer alleen maar een simpele keuze tussen het ene of het andere model?

¹ Zie o.a.: Groot, I., Kok, L. & C. Teulings, *Privatisering van de markt voor reïntegratiediensten*, 2004; en Amstel, Y. van, Kuijpers, I. & E. Lemmens, *It takes two to tango*, 2006.

Zoals we hebben gezien kent elk van de diametraal tegenovergestelde modellen zijn eigen valkuilen. Volledig uitbesteden aan de private markt, in de zin van het 'over de schutting gooien van bijstandsccliënten' en verwachten dat het dan goed gaat, is geen garantie dat re-integratie doeltreffend en doelmatig geschiedt. Uitvoering door de gemeente kent, zoals geschetst ook zo zijn problemen. Overigens laat dit onverlet dat er re-integratiebedrijven zijn die kwaliteit leveren en dat er gemeenten zijn die in staat zijn het werkdeel op een goede manier in te besteden.

We moeten dus eigenlijk op zoek naar een nieuwe balans tussen marktwerking en overheidsregulering. Vergroting van de participatie is gebaat bij partnership tussen publieke en private partijen. Op deze wijze kan een echte re-integratiemarkt ontstaan die een goede mix kent van marktwerking en overheidsregulering. Er is geen eenvoudig voorschrift voor de mix, zoals x% voor de markt en 100-x% voor de gemeentelijke overheid. Dat hangt van veel factoren af, waaronder aanwezigheid van competenties bij de verschillende actoren niet de geringste is. Sociaal-economische ordening in de regio is bijvoorbeeld een andere. Samenwerking, waarbij gebruik gemaakt kan worden van elkaars expertise, ligt dan ook voor de hand. Maar deze samenwerking komt over het algemeen niet automatisch van de grond. De betrokken partijen spreken vaak elkaars taal niet en staan vaak vanuit hun eigen denkkader (episteme) en belangen tegenover elkaar. Het samenwerkingsproces heeft vaak smeerolie nodig.

We hebben daarmee ervaringen opgedaan tijdens de twee Partnershipprojecten. Het eerste Partnershipproject was bedoeld om tools aan te reiken om het aanbestedingstraject tussen gemeenten en private re-integratiebedrijven te verbeteren. Voor de producten van Partnership I zie de publicaties '[It takes two to tango](#)', de [begrippenlijst](#) en de [waaier met tips & tricks](#). Partnership II was bedoeld om de leerpunten uit Partnership I in de praktijk te brengen. Voor het eindrapport van Partnership II zie '[Het geheel is meer dan de som der delen](#)' (nog te publiceren).