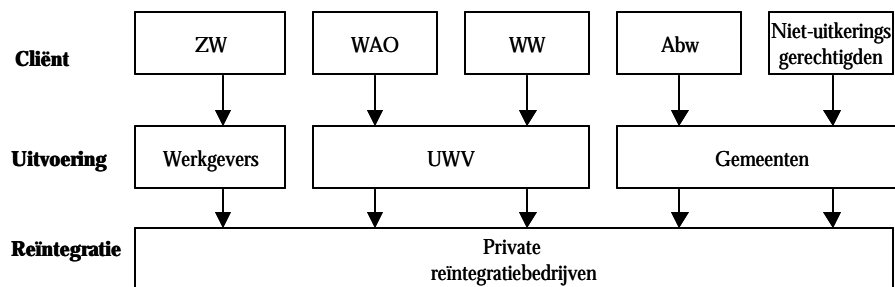


Privatisering van de markt voor reïntegratiediensten

Inge Groot, Lucy Kok en Coen Teulings

In 2000 is de reïntegratiemarkt vrijgegeven. Marktwerking werd toegelaten op een markt die tot dan toe sterk werd gereguleerd. Tot die tijd waren gemeenten en uitvoeringsinstellingen verplicht reïntegratiediensten in te kopen bij Arbeidsvoorziening, de publieke aanbieder van reïntegratiediensten. Er was dus feitelijk geen markt voor reïntegratiediensten. In 2000 werd deze verplichte inkoop van reïntegratiediensten bij Arbeidsvoorziening afgeschaft. De reïntegratiepoot van Arbeidsvoorziening werd tegelijkertijd geprivatiseerd tot het huidige Kliq.

Werkgevers, UWV en gemeenten kopen nu reïntegratiediensten in op een private markt. Werkgevers zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van werknemers gedurende de eerste twee ziektejaren. Het UWV koopt reïntegratiediensten in voor arbeidsgehandicapten en voor werklozen met een WW-uitkering. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inkoop van reïntegratietrajecten voor bijstandsgerechtigden, mensen met een Anw-uitkering en mensen zonder uitkering. Schematisch kan de organisatie van de sociale zekerheid als volgt worden weergegeven:



Wat heeft de privatisering van de reïntegratiemarkt ons nu gebracht? Vier jaar na het omgooien van de marktstructuur zou het toch mogelijk moeten zijn de prestaties tijdens het publieke regime te vergelijken met de huidige prestaties van de reïntegratiebedrijven. Dit blijkt echter een utopie. Harde cijfers over bijvoorbeeld de effectiviteit van een reïntegratietraject zijn nauwelijks beschikbaar. Het is wel mogelijk om te onderzoeken of de voorwaarden voor het leveren van betere prestaties aanwezig zijn. In dit artikel zullen we daarom eerst onderzoeken in hoeverre aan de voorwaarden voor het goed werken van de reïntegratiemarkt is voldaan. Vervolgens doen we aanbevelingen hoe de gesignaleerde knelpunten verbeterd zouden kunnen worden.

De verwachtingen moeten overigens niet al te hoog gespannen zijn. Uit (internationale) literatuur blijkt herhaaldelijk dat reïntegratie maar in zeer beperkte mate bijdraagt aan het vinden van een baan (zie bv Zijl e.a., 2002). Sommige instrumenten – met name scholing

– hebben zelfs een duurverlengend effect. De markt voor reïntegratiediensten zorgt er idealiter voor dat een persoon op het juiste moment het juiste instrument krijgt. Daar schort het nog wel eens aan. Mensen kregen vaak te vroeg een reïntegratie-instrument, wat resulteerde in hoge *death weight losses*¹. Of mensen kregen een reïntegratie-instrument dat niet gericht was op hun probleem (bijvoorbeeld een motivatietraining terwijl de reden waarom deze gemotiveerde persoon geen baan kon vinden tekortschietende kwalificaties waren).

Voorwaarden voor marktwerking

Voor de privatisering was de reïntegratiemarkt feitelijk geen markt. De aanbodkant van de markt is sinds de privatisering sterk verbeterd: private reïntegratiebedrijven concurreren met elkaar om diensten te mogen verlenen aan UWV, gemeenten en werkgevers. Ook aan de vraagkant is het een en ander veranderd. De vragende partijen hebben steeds meer belang gekregen bij succesvolle reïntegratie. Gemeenten hebben dit belang sinds de budgettering van de bijstand? Ook werkgevers hebben – in toenemende mate met de verlenging van de loondoorbetalingsplicht en de wet Poortwachter – belang bij reïntegratie. Het UWV heeft dit belang niet.

Hoewel de markt dus is verbeterd, voldoet de markt voor reïntegratiediensten op een aantal punten nog niet aan het economische ideaalplaatje. Ten eerste is de markt een quasi-markt. Ondanks het feit dat de vragende partijen vaak groot zijn en daardoor veel druk zouden kunnen uitoefenen op de aanbieders, hebben deze partijen niet altijd de *incentives* om deze druk ook daadwerkelijk uit te oefenen. Dit geldt vooral voor het UWV. Een tweede punt waarop de markt faalt is informatieasymmetrie. De kwaliteit van reïntegratiediensten is heel lastig meetbaar. Dit kan tot ongewenste effecten leiden. Aanbieders hebben bijvoorbeeld geen prikkel om goederen met een hoge kwaliteit aan te bieden. Deze kwaliteit wordt immers toch niet herkend en het bieden van goede kwaliteit gaat wel met hoge kosten gepaard.

¹ Het is overigens de vraag of je kunt spreken van *death weight losses*. Een *death weight loss* is het verlies aan consumentensurplus als gevolg van een prijs die hoger is dan de marginale kosten. Voor sommige consumenten is het product dan te duur geworden, terwijl hun baten wel hoger zijn dan de marginale kosten. Hier blijft dus consumentensurplus liggen. Bij reïntegratietrajecten wordt over *death weight loss* gesproken als reïntegratietrajecten worden ingezet voor mensen die ook op eigen kracht een baan zouden hebben gevonden. Het reïntegratietraject is dus weggegooid geld. Ook bij loonkostensubsidies wordt over *death weight loss* gesproken. Daar wordt mee bedoeld dat subsidies worden ingezet voor mensen die ook zonder subsidie aan het werk waren gekomen. Hier gaat – als wordt geabstraheerd van de versturende werking van belastingheffing – geen welvaart verloren. Er worden slechts middelen herverdeeld (belastinginkomsten gaan naar werkgevers die mensen tegen een laag loon in dienst hebben genomen).

² Gemeenten hebben geen direct belang bij reïntegratie van mensen zonder uitkering en reïntegratie van mensen met een Anw-uitkering. De reïntegratie-inspanningen van gemeenten zijn voor deze groepen dan ook relatief beperkt, zie Groot, Janssens en Zijderveld (2004).

Wij zien drie mogelijkheden om deze marktfalens te verminderen:

1. monitor de kwaliteit
2. sluit goede contracten af
3. prikkel het UWV

Verbeterpunt 1: monitor de kwaliteit

Een eerste manier waarop het marktfalen als gevolg van de informatieasymmetrie kan worden verminderd is het beter in beeld brengen van de kwaliteit van het product. Dat het mogelijk is om de kwaliteit van reïntegratieproducten beter in beeld te brengen bewijst het Australische systeem van Job Network Star Ratings. Dit systeem is vergelijkbaar met de Michelinsterren voor restaurants: hoe meer sterren hoe beter de prestaties. De prestaties van de reïntegratiebedrijven worden niet simpelweg afgemeten aan het aantal plaatsingen dat het bedrijf realiseert – zoals momenteel in Nederland gebeurt –, maar er wordt rekening gehouden met de kenmerken van de cliënten en de regionale arbeidsmarkt.³ Reïntegratiebedrijven worden daardoor eerlijk met elkaar vergeleken: een reïntegratiebedrijf dat zich richt op langdurig bijstandsgerechtigden hoeft minder personen aan een baan te helpen om dezelfde score te behalen dan een reïntegratiebedrijf dat zich richt op hoogopgeleide werklozen. Evenals de Michelinsterren geeft het systeem sterke prikkels aan bedrijven om de kwaliteit te verbeteren. Sinds de invoering van het Star Rating systeem is het aantal succesvolle plaatsingen in Australië dan ook sterk gestegen (Zwinkels, e.a., 2004).

Verbeterpunt 2: sluit een goed contract af

Een tweede manier waarop het marktfalen als gevolg van informatie-asymmetrie kan worden tegengegaan is het afsluiten van de juiste contracten. Door een goed contract af te sluiten kunnen vragers aanbieders prikkelen om goede kwaliteit te bieden. *Moral hazard* kan worden tegengegaan door het risico van wanprestatie meer bij de aanbieder te leggen. In de extreme vorm wordt het risico volledig bij het reïntegratiebedrijf gelegd: *no cure no pay*. Het reïntegratiebedrijf zal dan een grotere prikkel hebben om goed te presteren. De moeilijkheid bij *no cure no pay*-contracten is dat er meestal geen eenduidig verband is tussen de output van het reïntegratiebedrijf en het beoogde effect. Ofwel wat is *cure*?⁴ Allerlei andere factoren (zoals de arbeidsmarktsituatie en de motivatie van de

³ De netto-effectiviteit van de verschillende reïntegratiebedrijven wordt met elkaar vergeleken. De netto-effectiviteit is de toegevoegde waarde van het reïntegratietraject aan de kans om een baan te vinden. Simpel gesteld: als iemand zonder traject een kans heeft om een baan te vinden van 25% en na het volgen van het traject een kans van 40%, dan is de toegevoegde waarde van het reïntegratiebedrijf 15%. Zie Heyma (2002) voor een studie naar de netto-effectiviteit van reïntegratiediensten in Nederland.

⁴ Momenteel wordt het begrip duurzame plaatsing gehanteerd om te bepalen of een reïntegratiebedrijf de vergoeding voor de *no cure no pay* financiering ontvangt. Iemand is duurzaam geplaatst als hij minimaal zes maanden werkt. De grens van zes maanden is natuurlijk redelijk arbitrair. Een alternatief is dat de persoon gedurende de periode dat de uitkeringsduur wordt verkort door de inzet van het reïntegratietraject wordt gevolgd. Dit is

uitkeringsgerechtigde) hebben ook invloed op het uiteindelijke effect. Het reïntegratiebedrijf heeft het effect van het reïntegratietraject dus niet helemaal in eigen hand en loopt een risico. Het bedrijf zal daarom een risico-opslag opnemen in de door haar geoffreerde prijs. Als het reïntegratiebedrijf meer risico-avers is dan de vrager, is de risico-premie die het reïntegratiebedrijf vraagt hoger dan het maatschappelijk optimum. Aangezien het UWV en gemeenten geen enkel financieel risico lopen (zij kunnen immers niet failliet gaan) is dit het geval. *No cure no pay* leidt daarom tot welvaartsverlies.

Het ideale contract maakt een afweging tussen *moral hazard* en risico-aversie. Het bestaat uit de combinatie van een vast bedrag bij plaatsing en een vergoeding van de werkelijk gemaakte kosten. Het optimum hangt af van de mate van de risico-aversiteit van vrager en aanbieder, de hoogte van het risico, en de mate van informatie-asymmetrie. Het optimale contract verschilt naar type vrager; een werkgever zal meer risico-avers zijn dan een UWV. Ook zullen er verschillen bestaan tussen reïntegratiebedrijven. Grote reïntegratiebedrijven, met een groter financieel draagvlak, zullen minder risico-avers zijn dan kleine reïntegratiebedrijven. Omdat de hoogte van het risico verschilt per doelgroep zal het optimale contract ook verschillen per doelgroep.

De theorie stelt dat het optimale contract bestaat uit een vaste beloning en een beloning gebaseerd op het resultaat: *no cure less pay*-financiering dus. Hoe zit het in de praktijk? Het UWV maakt voor 40% van haar trajecten gebruik van *no cure no pay* financiering en voor 60% van de trajecten van *no cure less pay* financiering. De uiteindelijke financieringsvorm hangt af van het risico. Voor uitkeringsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (en derhalve een laag risico) wordt volledig op het effect gefinancierd. Volgens de theorie leidt dit tot welvaartsverlies: het UWV kan immers financieel gezien veel beter risico dragen dan de reïntegratiebedrijven. Voor uitkeringsgerechtigden met een hoog risico neemt het UWV wel een deel van het risico over. Gemeenten en werkgevers maken in veel mindere mate gebruik van effectbekostiging (Mevisen et al, 2002). Dit is opmerkelijk, omdat verwacht mag worden dat met name werkgevers risico-averser zijn dan het UWV. De economische theorie voorspelt dan dat de optimale contracten die werkgevers met reïntegratiebedrijven zouden sluiten een grotere effectcomponent hebben dan de contracten die het UWV sluit met de reïntegratiebedrijven. Een mogelijke verklaring is dat er sprake is van moeilijk verifieerbare informatie. Omdat het lastig is om het effect toe te schrijven aan het reïntegratiebedrijf, is het ook lastig om daar een contract over af te sluiten. In dergelijke situaties werkt het reputatiemechanisme beter dan het opstellen van scherpe contracten (Bovenberg en Teulings, 2001).

de immers de periode waarover je reïntegratiebedrijven wilt belonen. Een nadeel is dat dit tot hoge administratieve lasten leidt, tot een hoog risico van het reïntegratiebedrijf en dat deze periode moeilijk vooraf is te bepalen.

Verbeterpunt 3: prikkel het UWV

Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan en heeft zelf geen financieel belang bij reïntegratie. Het heeft immers geen eigen vermogen. Hoewel het UWV dus het grote voordeel heeft dat het een grote partij is die aanbieders onder druk kan zetten heeft het niet de *incentive* om dat te doen. Om die reden is de inkoopprocedure zeer formeel. Het idee daarachter is dat daardoor de inkopers gedwongen worden met de goedkoopste aanbieder in zee te gaan.

De kosten van de aanbestedingsprocedures zijn hoog, zowel voor de vrager als voor de aanbieders. Elk jaar moet er informatie verzameld worden over de prijs/kwaliteitverhouding van de aanbieders. De concurrentie tussen aanbieders is daardoor scherp, maar de administratieve lasten zijn hoog. Het is de vraag of de kosten van de aanbestedingsprocedures opwegen tegen de baten als gevolg van verscherpte concurrentie tussen de aanbieders. Deze vraag is des te pregnanter omdat de scherpe (prijs)concurrentie tussen aanbieders mogelijk ook leidt tot lagere kwaliteit en verminderde investering in productontwikkeling.

De private vragers op de markt voor reïntegratiediensten (werkgevers/verzekeraars/Arbo-diensten) zijn niet verplicht om elk jaar openbaar aan te besteden en doen dat ook niet. Zij zijn eerder geneigd in te blijven kopen bij aanbieders waarover zij tevreden zijn. Van deze aanbieder kennen zij de kwaliteit, terwijl zij van een andere aanbieder de kwaliteit niet kennen. Het reputatiemechanisme doet haar werk.

Te overwegen valt om de aanbestedingsprocedure geheel te laten vervallen. Als het UWV wel de juiste prikkels zou hebben dan is immers de formele aanbestedingsprocedure niet nodig. Het UWV zal dan geneigd zijn optimale contracten af te sluiten met reïntegratiebedrijven. Dan kan het UWV geheel vrijgelaten worden in de wijze waarop zij de aanbestedingsprocedure inricht en de inhoud van de contracten vormgeeft. Het reputatiemechanisme kan haar werk doen.

De vraag is hoe er voor te zorgen dat het UWV daadwerkelijk de juiste prikkels heeft. Principaal-agenttheorie leert dat dit nog niet zo eenvoudig is. Wij zien desalniettemin een aantal mogelijkheden. Het UWV kan geprikkeld worden door de netto-effectiviteit van reïntegratietrajecten te benchmarken tussen verschillende bedrijfsonderdelen of casemanagers. De netto-effectiviteit van reïntegratietrajecten wordt sterk beïnvloed door de casemanagers. Zij zijn degenen die beslissen welke cliënten in aanmerking komen voor een traject, op welk moment een traject wordt aangeboden, het type traject en de keuze van het reïntegratiebedrijf (Koning en Deelen, 2003). Alleen al het benchmarken zal een prikkel geven de toewijzing van cliënten te verbeteren. De prikkel kan nog

versterkt worden door de resultaten van de benchmark te gebruiken voor prestatiebeloning.

Conclusie

In 2000 is de reïntegratiemarkt vrijgegeven. Marktwerking werd toegelaten op een markt die tot dan toe sterk werd gereguleerd. Omdat er geen informatie is over de prestaties van de reïntegratiebedrijven, is het niet mogelijk om te beoordelen of de introductie van marktwerking een groot succes is geweest. Wel is de marktstructuur duidelijk verbeterd: van een publieke aanbieder die weinig belang had bij succesvolle reïntegratie is de markt getransformeerd tot een markt waar private reïntegratiebedrijven met elkaar concurreren om de gunsten van UWV, gemeenten en werkgevers.

Toch werkt de markt voor reïntegratiediensten nog niet optimaal. De aanbestedingsprocedure en de 'no cure no pay'-contracten die het UWV afsluit leiden tot welvaartsverlies. Het UWV kan dan beter geheel vrijgelaten worden in de wijze waarop ze de aanbestedingsprocedure inricht en de contracten met reïntegratiebedrijven opstelt. Het reputatiemechanisme kan dan, net als bij private vragers, haar werk doen. Voorwaarde is wel dat het UWV *incentives* krijgt om goede contracten af te sluiten en dat de kwaliteit van reïntegratiediensten beter wordt gemonitord.

Referenties

Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings (2001). *Insurance and information* TI 2001-020/3 Amsterdam: Tinbergen Institute

Groot, I., L. Janssens en C. Zijdeveld (2004). *Toetsing verdeelsystematiek werkdeel WWB*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek

Heyma, A.O.J. (2002). Casus 3: de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten. In : E.L. de Vos (red) et. al *Daadwerkelijk effectief. prestatiemeting van reïntegratie en activering*. Hoofddorp: TNO-arbeid

Koning, P. en A. Deelen (2003). Prikkel voor UWV. CPB-document 32. Den Haag: CPB

Mevissen et. al (2002). Op weg naar volwassenheid? – tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten. Amsterdam: Regioplan.

Zijl, M., M. van der Meer, J. van Seters, J. Visser en H. Keuzenkamp (2002). *Dutch experiences with the European employment strategy*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

Zwinkels, W.S., J. van Genabeek, I. Groot (2004), *Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten*, TNO-Arbeid/SEO, RWI, Den Haag