



Maak reïntegratie lonend

Auteur(s):

Meerendonk, A., van.de.

De auteur dankt zijn collega's Dick Hagoort, Anje Vrij en Tjerk Kroes voor commentaar op een eerdere versie ameerendonk@minszw.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4403, pagina 230, 16 mei 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

Hoe kan de markt voor reïntegratiediensten het beste functioneren? Welke rol spelen prestatiecontracten daarbij? De economische theorie biedt duidelijke richtlijnen, die in de praktijk toepasbaar zijn.

Reïntegratie - het (weer) toeleiden van mensen naar werk - is in Nederland sinds vorig jaar in beginsel volledig het werkterrein van private bedrijven. Deze reïntegratiebedrijven sluiten contracten met zowel private als publieke opdrachtgevers. Private opdrachtgevers zijn vooral werkgevers en arbodiensten. Publieke opdrachtgevers zijn gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (uwv).

Risicoverdeling en prikkels

Het kenmerk van een contract is dat twee partijen voor een bepaalde periode verplichtingen aangaan ten opzichte van elkaar. De ene partij verplicht zich tot afname en de andere tot levering tegen de gecontracteerde prijs. Een contract regelt twee zaken. De eerste is de verdeling van het risico dat met de transactie samenhangt. Een prestatiecontract legt het risico (geheel of gedeeltelijk) bij de opdrachtnemer; deze wordt afgerekend op het resultaat. Exogene factoren die het resultaat in ongunstige zin kunnen beïnvloeden zijn voor risico van de opdrachtnemer. Een bekend voorbeeld is het prestatiecontract met de ns. Het risico dat de treinen niet op tijd rijden, of dit nu komt door problemen met de dienstroosters, vallende bladeren of omdat ze gewoon niet goed genoeg hun best doen, is voor rekening van de ns. Wanneer het risico geheel bij de opdrachtnemer wordt gelegd is deze 'residual claimant', dat wil zeggen: de opdrachtnemer eigent zich de volledige meerwaarde uit de transactie toe. De opdrachtgever betaalt een vaste prijs en de volledige opbrengst die resulteert doordat hij de opdracht efficiënt weet uit te voeren valt toe aan de opdrachtnemer. Dit brengt ons bij het tweede aspect van contracten. Een contract bevat een prikkelmechanisme. Volledige prestatiecontracten genereren wat in de institutioneel-economische literatuur aangeduid wordt met de term 'high powered incentives'¹. De opdrachtnemer heeft een maximale prikkel om een goed resultaat neer te zetten en om dit tegen minimale kosten te doen.

De praktijk

In de contracten met reïntegratiebedrijven wordt nu veelal nog een vergoeding op basis van verrichtingen oftewel deelproducten opgenomen. Dit heeft twee nadelen. Ten eerste is de rapportagelast groot. Reïntegratiebedrijven moeten zich voor iedere stap in het traject verantwoorden. Ten tweede ligt de prikkel op de verrichtingen, niet op het eindresultaat. Een eerste verbeterstap is het vergoeden van integrale trajecten. Vergoeden van integrale trajecten bespaart zowel de reïntegratiebedrijven als de opdrachtgevers veel administratieve rompslomp doordat niet meer alle tussenstappen apart gefactureerd, gecontroleerd en betaald hoeven te worden. Een volgende stap is volledige resultaatfinanciering: niet het traject maar het eindresultaat wordt vergoed. Het kabinet heeft zich hiervoor onlangs uitgesproken². Daarmee worden de reïntegratiebedrijven 'residual claimants'. Het resultaat - een plaatsing in een reguliere baan voor minstens zes maanden - telt, welke inspanningen het kost om dit te bereiken is voor de afrekening verder niet van belang. Het reïntegratiebedrijf dat doelmatig werkt, verdient meer dan het bedrijf dat eenzelfde plaatsingsresultaat haalt tegen hogere kosten. Voor een goede prijsstelling is het zaak dat beide contractpartijen een goed inzicht hebben in de kenmerken van de klanten. Het reïntegratiebedrijf kan vervolgens de noodzakelijke reïntegratie-inspanningen vaststellen en een bod doen (een plaatsingskans en een prijs). Voor moeilijk plaatsbare klanten kunnen beide partijen een hogere prijs afspreken; het reïntegratiebedrijf houdt aldus een prikkel om, ondanks de relatief hoge plaatsingskosten, toch de nodige inspanningen te verrichten.

Kwaliteit

Het probleem met dergelijke 'high powered incentives' is vaak dat sommige aspecten van het resultaat niet goed vast te stellen zijn, zoals bijvoorbeeld kwaliteit. Wanneer dit het geval is, kunnen prestatiecontracten er toe leiden dat de opdrachtnemer zich toelegt op de meetbare, ten koste van de niet-meetbare aspecten³. Belangrijke kwaliteitscriteria zijn de duurzaamheid van het plaatsingsresultaat, de doorlooptijden en de klanttevredenheid. Niet al deze aspecten zijn waarneembaar voor de opdrachtgever. Daarom zal er niet vanzelf een markt voor kwaliteit ontstaan⁴. Er geldt echter een geschikt mechanisme dat aanbieders van reïntegratiediensten scherp kan houden, namelijk reputatie. Dit komt tot uitdrukking in het keurmerk dat recent door de brancheorganisatie van reïntegratiebedrijven is ontwikkeld. De prestaties van reïntegratiebedrijven worden elk jaar gemeten en vergeleken met de contractafspraken, om te bepalen of het bedrijf het volgende jaar nog steeds in aanmerking komt voor het keurmerk.

Het optimale contract bij een risicomijdende opdrachtnemer

Naast de prikkelwerking is de toedeling van het risico van belang. 'Risico' is gedefinieerd als de kans op een negatieve gebeurtenis, vermenigvuldigd met de financiële schade van die gebeurtenis. In dit geval gaat het om de kans dat een persoon niet geplaatst wordt, vermenigvuldigd met de kosten die het reïntegratiebedrijf in het traject geïnvesteerd heeft. Een risiconeutrale opdrachtnemer maakt hiervan een inschatting en berekent de uitkomst daarvan door in de prijs. In een concurrerende markt zal deze prijsopslag precies de waardering van het risico weerspiegelen. Er doet zich echter een probleem voor wanneer reïntegratiebedrijven een andere risicowaardering hebben, bijvoorbeeld risicomijder zijn, dan de opdrachtgevers. Naarmate reïntegratiebedrijven kleiner zijn en niet gelieerd zijn aan financieel draagkrachtige combinaties van arbodiensten en verzekeraars zal dit eerder het geval zijn. Deze reïntegratiebedrijven verlangen een hogere risico-opslag in de prijsberekening dan de opdrachtgever bereid is te bieden vanuit zijn perceptie van het risico. Volledige resultaatfinanciering kan daarmee vanuit maatschappelijk (welvaartstheoretisch) perspectief inefficiënt zijn. Bovendien legt het een toetredingsdrempel in de markt. Reïntegratiebedrijven moeten immers een bepaalde kritische schaalgrootte hebben om onder dergelijke condities te kunnen meedingen. De wet van de grote aantallen geldt hier immers net zo goed als bij een verzekeringcontract. Kortom, tegenover een hogere prikkelwerking staat een hogere risicopremie in de prijs. Dit hoeft geen probleem te zijn. Het risico volledig leggen bij het reïntegratiebedrijf hoeft echter evenmin de meest efficiënte oplossing te zijn. Het optimale contract - dat wil zeggen: de optimale mate van resultaatfinanciering - hangt mede af van het ontbreken van andere prikkels voor reïntegratiebedrijven om een goed resultaat te halen, zoals het reputatie-effect (keurmerk) en de risicobereidheid van de opdrachtnemer en de mogelijkheden die de opdrachtnemer heeft om het resultaat te beïnvloeden. Naarmate aan deze voorwaarden minder wordt voldaan, zal de risicopremie hoger liggen en zal volledige resultaatfinanciering minder efficiënt werken.

Informatie is knelpunt

Deze risicopremie komt, zoals we gezien hebben, voort uit het gebrek aan informatie met betrekking tot plaatsingskansen. Hieraan zijn twee aspecten verbonden. Het eerste aspect is de onzekerheid over de conjunctuur. In de krappe arbeidsmarkt van enkele jaren geleden was het gemakkelijker om mensen te plaatsen dan in de huidige arbeidsmarkt met minder openstaande vacatures en een olopende werkloosheid. Een reïntegratietraject kost een half jaar tot twee jaar tijd. Tegen de tijd dat de klant 'klaar is om de stap te zetten' kunnen de plaatsingsmogelijkheden sterk verminderd zijn. Dit risico is bij het aangaan van het contract niet goed vast te stellen. Het tweede aspect is het ontbreken van informatie over kenmerken van de klanten. Eerder is al opgemerkt dat voor een goede prijsstelling de opdrachtgever en het reïntegratiebedrijf een goed inzicht moeten hebben in de risicokenmerken van de klanten. Wanneer de groep waarvoor een contract wordt afgesloten te divers is samengesteld, wordt het moeilijk om resultaatafspraken te maken en leidt volledige resultaatfinanciering er snel toe dat reïntegratiebedrijven hun inspanningen gaan concentreren op een beperkt deel van de klanten.

Kansarme klanten parkeren

Calculerende reïntegratiebedrijven zullen een rekensom maken van de kosten die ze kunnen terugverdienen via de met de opdrachtgever afgesproken gemiddelde prijs. Klanten waarvoor de verwachte kosten boven dit afkap-punt uitkomen worden geparkeerd. Zonder dat de opdrachtgever daar zicht op heeft - en misschien ook zonder dat de klant het zelf goed in de gaten heeft - wordt er door het reïntegratiebedrijf nauwelijks iets voor deze groep gedaan. Aan het eind van de contractperiode worden deze klanten weer 'teruggegeven' aan de opdrachtgever. Uit Australisch onderzoek is gebleken dat dit parkeren van moeilijke gevallen (een vorm van afroming) dáár in elk geval regelmatig voorkomt⁵.

Schakel de poortwachter in

Informatie over de klantkenmerken is dus een belangrijke voorwaarde voor resultaatfinanciering. Hier kunnen de 'poortwachters' van ons socialezekerheidsstelsel, arbodiensten en de Centra voor Werk en Inkomen (cwi) een nuttige rol vervullen. De Wet Verbetering Poortwachter van april 2002 schrijft voor dat de werknemer, zijn of haar werkgever en de arbodienst een verslag bijhouden van het ziekteverzuimtraject en de reïntegratie-instrumenten die daarbij zijn ingezet. Op deze manier ontstaat er gedurende de verzuimperiode een vrij scherp beeld van de motivatie en capaciteiten van de betreffende werknemer en ook waarom de eerdere reïntegratie niet gelukt is. Dit verslag, dat door de drie betrokken partijen wordt ondertekend en overgedragen aan het uuv, moet door deze laatste instantie gebruikt kunnen worden om voor de persoon in kwestie het juiste reïntegratiebedrijf te contracteren. Voor niet arbeidsgehandicapte werkzoekenden, zoals ontslagwerklozen en bijstandsgerechtigden, vervullen de cwi de poortwachterrol. Naast een noodzakelijke intensivering van de bemiddeling door de cwi zelf, kunnen private bedrijven ingeschakeld worden. Op deze manier kunnen beide partijen van elkaars aanpak leren. In het contract met bemiddelingsbedrijven moet vervolgens geregeld worden dat deze voor niet geplaatste klanten een verslag opstellen dat duidelijk maakt waarom de bemiddeling niet gelukt is (mede ondertekend door de klant, naar analogie van het reïntegratieverslag van de Wet Verbetering Poortwachter). Dit 'profiel' kan vervolgens door de opdrachtgever, uuv en gemeenten, gebruikt worden bij het inkopen van een op maat gesneden reïntegratietraject.

Maak een 'menu' aan contracten

Wanneer er vooraf duidelijkheid bestaat over de kenmerken van de klanten, neemt het risico voor reïntegratiebedrijven af. Daarmee wordt aan een belangrijke voorwaarde voor resultaatfinanciering voldaan. Opdrachtgevers, en zeker grote opdrachtgevers zoals het uuv, kunnen vervolgens op een marktconforme manier 'leren' wat de risico-opslag in de prijs is bij verschillende vormen van resultaatfinanciering. Dit kan, vooral voor de relatief moeilijk te reïntegreren groepen, door een 'menu' aan te bieden van verschillende combinaties van risico en vergoedingen. In de literatuur is dit een gebruikelijke oplossing in situaties waarin de opdrachtgever niet weet in welke mate het resultaat afhangt van de inspanningen van de opdrachtnemer en in hoeverre er exogene factoren meespelen⁶. Reïntegratiebedrijven kunnen dan hun perceptie (en waardering) van het risico bij een verdergaande vorm van resultaatfinanciering mee laten wegen in de prijs die ze bieden. Het voordeel is dat de markt de contractvorm bepaalt: reïntegratiebedrijven geven te kennen welke mate van risico voor hen hanteerbaar is, mede op basis van de stand van de conjunctuur, en de opdrachtgever krijgt inzicht in de relatie tussen prijsopslag en prikkelwerking.

Conclusie

Voor een goede prijsstelling moeten opdrachtgever en reïntegratiebedrijf een goed inzicht hebben in de risicokenmerken van de klanten.

Zonder dit inzicht wordt het moeilijk om resultaatafspraken te maken en leidt volledige resultaatfinanciering er toe dat reïntegratiebedrijven hun inspanningen gaan concentreren op een beperkt deel van de klanten, namelijk diegenen die relatief gemakkelijk plaatsbaar zijn. Het reïntegratieverslag dat wordt opgesteld door de poortwachters van het socialezekerheidsstelsel, arbo-diensten en de Centra voor Werk en Inkomen, kan deze ontbrekende informatie leveren. Daarvoor is het wel nodig dat werkzoekenden eerst een tijd intensief bemiddeld worden; hiervoor kunnen desgewenst ook commerciële bemiddelingsbedrijven ingeschakeld worden. Het profiel van klanten die na bemiddeling niet geplaatst zijn kan gebruikt worden bij het inkopen van een op maat gesneden reïntegratietraject.

Leer de juiste risico-opslag

Er is sprake van een afruil: tegenover een hogere prikkelwerking bij volledige resultaatfinanciering staat een hogere risicopremie in de prijs. Het optimale contract, dat wil zeggen: de optimale mate van resultaatfinanciering, hangt af van factoren die gedeeltelijk exogeen zijn (zoals conjunctuur) en gedeeltelijk te maken hebben met marktimperfecties die oplosbaar zijn (bijvoorbeeld met de introductie van het kwaliteitskeurmerk). Dit artikel betoogt dat in de praktijk geleerd kan worden wat de risico-opslag is bij volledige resultaatfinanciering. Dit kan eenvoudig door voor moeilijker te plaatsen groepen reïntegratiebedrijven te laten bieden op een menu met meer en minder risicovolle contracten. De opdrachtgevers kunnen dan de geboden prijs afwegen tegen de prikkelwerking en andere aspecten van het bod, zoals de expertise van het reïntegratiebedrijf en de in het verleden behaalde resultaten. Het kabinet is voorstander van een groeibenadering naar een goed functionerende reïntegratiemarkt toe. De 'lerende' benadering, die in dit artikel bepleit is met betrekking tot resultaatfinanciering, past goed binnen dat kabinetsstreven.

1 B. Holmstrom en P. Milgrom, Multitask principle-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design, *Journal of Law, Economics, and Organisation*, special issue, 1991, blz. 24-52.

2 Notitie Naar een werkende reïntegratiemarkt, november 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28719, nr. 1, november 2002.

3 Voor een toepassing van dit meervoudige principaal-agent probleem op de arbo-markt, zie: A. van de Meerendonk, *Neem nu een abonnement op gezond personeel!*, ESB, 11 mei 2001, blz. 404-407.

4 Dit is het uit de economische literatuur bekende probleem van de 'lemons'.

5 Productivity Commission, *Independent review of the job network*, rapport nr. 21, AusInfo, Canberra, 2002; zie ook de bijdrage van Steurs en Struyven in dit nummer.

6 J.J. Laffont en J. Tirole, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT-Press, Cambridge, 1993.