



Middelen om te bemiddelen

Auteur(s):

Canoy, M.F.M.

Vollaard, B.A.

De auteurs zijn resp. hoofd en wetenschappelijk medewerker bij de afdeling Regulering en Marktwerking van het Centraal Planbureau. Met dank aan CPB-collega's voor commentaar.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4213, pagina 536, 16 juli 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

In de SUWI-nota besteedt het kabinet te weinig aandacht aan informatieproblemen die ontstaan bij privatisering van uitvoerders van arbeidsreïntegratie. Het Australische financieringssysteem biedt meer perspectief.

De overheid heeft grote invloed op de markt voor arbeidsreïntegratie. Het aanbod van reïntegratie- en bemiddelingsdiensten kenmerkt zich door publieke voorziening en regulering van private partijen. Daarnaast zijn uitvoerders in de sociale zekerheid tevens belangrijke vragers van reïntegratie- en bemiddelingsdiensten. In de recente suwi-nota wordt een expliciete relatie gelegd tussen de vormgeving van de sociale zekerheid en de werking van de markt voor arbeidsreïntegratie¹. Belangrijk doel van deze voorstellen is de prikkels tot reïntegratie juist te leggen. Het plan is om zowel alle uitvoeringsinstellingen (uvi's) in de sociale zekerheid als het grootste deel van de arbeidsvoorziening te privatiseren. Met regulering en subsidiëring kan de overheid de markt vervolgens bijsturen. Zo wordt in de SUWI-nota het idee geopperd reïntegratie-inspanningen te subsidiëren, wanneer de betrokken partij zelf onvoldoende financieel belang heeft bij reïntegratie. Dit idee is echter niet verder uitgewerkt.

In dit artikel gaan wij dieper in op de achtergrond, inzet en de vormgeving van een financieringsstructuur voor arbeidsreïntegratie. We richten ons hierbij vooral op de reïntegratie van WW-gerechtigden. Eerst gaan we kort in op de redenen voor publieke financiering van reïntegratietrajecten. Vervolgens gaan we in op problemen bij het toekennen van financiering. Tenslotte bekijken we wat dit inhoudt voor de financieringsstructuur.

Waarom publieke reïntegratiebudgetten?

De SUWI-nota koppelt reïntegratie aan prikkels in het stelsel van de sociale zekerheid. Het kabinet streeft ernaar de partijen die een financieel belang hebben bij reïntegratie, ook een (grotere) rol te laten spelen bij de reïntegratie van cliënten. Het gaat dan om de opdrachtgevers in de werknemersverzekeringen, de uvi's en de gemeenten. De prikkels zijn vooral gericht op de werkgevers en gemeenten. Zo is de laatste jaren het financiële belang voor werkgevers bij reïntegratie van zieke en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers sterk vergroot. In deze gevallen betekent reïntegreren geld verdienen: hoe kleiner het beroep op de verzekering, hoe lager de premie. Vanwege de aard van het werkloosheidsrisico is voor de werkgevers het directe financiële belang bij reïntegratie van WW-gerechtigden echter beperkt. Op dit moment wordt voor een half jaar de uitkeringslast op sector-niveau gedragen (het wachtgeld), daarna is de financiering collectief². Hierdoor dreigt het deel van de ruim 250.000 WW-gerechtigden waarvoor eerst kosten moeten worden gemaakt voor ze bemiddelbaar zijn, buiten de boot te vallen³. Nieuwe werklozen, van wie is vastgesteld dat zij zonder ondersteunende maatregelen weinig kans hebben om zelfstandig werk te vinden, zouden echter volgens de 'sluitende aanpak' binnen een jaar een nieuwe start aangeboden krijgen. Om reïntegratie van WW-gerechtigden toch interessant te maken, wil het kabinet reïntegratie-inspanningen gaan belonen.

Een uvi krijgt in dit plan de mogelijkheid om bij een geslaagde plaatsing van een WW-uitkeringsgerechtigde uit haar bestand een bedrag uit het WW-reïntegratiebudget te claimen. De vergoeding is de gemiddelde bijdrage per plaatsing voor een bepaalde groep cliënten. De hoogte van de vergoeding hangt samen met de afstand tot de arbeidsmarkt van de cliënt. Overigens kan een uvi reïntegratietaken ook uitbesteden. Ook de beslissing om al dan niet gebruik te maken van deze vergoedingsregeling, blijft de vrijheid van de uvi.

Problemen bij beloning

Het financieren van de reïntegratie-inspanningen van de uvi's is niet geheel probleemloos. De overheid, i.c. de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tezamen met het Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen, heeft allereerst weinig inzicht in factoren die de hoogte van de kosten voor reïntegratie bepalen: de technologie en de inspanning van een uvi. De technologie van een uvi bestaat uit haar technische en organisatorische mogelijkheden om een cliënt te reïntegreren. Het gaat bijvoorbeeld om de kennis van zaken van het personeel en het gebruikte informatiesysteem. Het management van een uvi is vanzelfsprekend beter op de hoogte van de technologie dan de overheid. De inspanning bepaalt in hoeverre een uvi haar mogelijkheden ook efficiënt gebruikt, bijvoorbeeld de tijd die per cliënt wordt besteed. De overheid kan niet anders dan tegen hoge kosten de inspanning monitoren. Tussen de overheid als subsidieverlener en de uvi bestaat dus een informatie-asymmetrie. Alleen het resultaat van de inspanningen in de vorm van het aantal gereïntegreerde uitkeringsgerechtigden en de totale gemaakte kosten is goed zichtbaar voor de overheid.

Daarbij komt dat de belangen van de uvi niet overeenkomen met de belangen van de overheid: een uvi is meer geïnteresseerd in de reïntegratievergoeding dan in efficiënte en effectieve reïntegratie van WW-gerechtigden per sé. Gevolg hiervan is dat de uvi haar informatievoorsprong kan gebruiken om haar eigen belang meer te dienen dan het algemeen belang. Zo kan een hogere vergoeding voor reïntegratie tot stand komen vergeleken met de situatie waarin de overheid evenveel informatie heeft over de technologie als de uvi zelf ('adverse selection'). Daarnaast kan een uvi ongemerkt de kosten van reïntegratie laten oplopen door inefficiënt te opereren (moral hazard) ⁴.

Een derde informatie-asymmetrie ontstaat wanneer een uvi een informatievoorsprong op de overheid weet te creëren omtrent de samenstelling van het cliëntenbestand. De overheid lijkt hierover redelijk geïnformeerd: de op te richten Centra voor Werk en Inkomen classificeren werkzoekenden in vier min of meer homogene groepen ('fasen'). De fase geeft de afstand tot de arbeidsmarkt van de cliënt aan. Deze fase-indeling is echter grof, zodat een uvi voor een afomingsstrategie kan kiezen door binnen deze groepen de werkzoekenden te ordenen van makkelijk tot moeilijk plaatsbaar, en zich vervolgens exclusief te richten op de makkelijk plaatsbaren, totdat de marginale kosten van reïntegratie gelijk zijn aan de marginale opbrengsten. De afomingsstrategie is 'succesvol' als de moeilijkst plaatsbaren overblijven. Vergeleken met een strategie van niet-afromen waarbij alle werkzoekenden worden gereïntegreerd, behaalt een uvi dan gemiddeld een hogere winst per plaatsing, omdat in de hoogte van de vergoeding ook de - hogere - kosten van moeilijke plaatsingen zijn verrekend. Afroming is ongewenst, omdat tijdige dienstverlening aan moeilijk plaatsbaren hun kansen vergroot ⁵.

Hoe om te gaan met deze problemen?

De overheid zal de financieringsstructuur zo willen inrichten dat uvi's geprikkeld worden tot efficiënte en effectieve reïntegratie. Om te laten zien hoe de problemen zich tot de oplossingsrichtingen verhouden, bouwen we de analyse van de financieringsstructuur stapsgewijs op (zie [tabel 1](#)).

Tabel 1. Analyse van problemen bij de financiering van reïntegratie-inspanningen

Veronderstelling	Probleem	Oplossing
één uvi,	» informatie-asymmetrie (technologie)	» mengvorm input-/outputfinanciering
één type werkzoekende	» informatie-asymmetrie (inspanning)	» menu aanbieden
meerdere uvi's, één type werkzoekende	» idem	» idem » maatstaf-concurrentie
meerdere uvi's, meerdere typen werkzoekenden	» idem » afroming » informatie-asymmetrie (cliëntenbestand)	» idem » aan fasering gekoppelde vergoeding » niet-financiële instrumenten

Input- en outputfinanciering

Laten we er in eerste instantie van uitgaan dat er één uvi is, en één type werkzoekende. Afroningseffecten spelen dan geen rol. Bij de keuze van de financieringsstructuur zijn twee uitersten denkbaar: input- en outputfinanciering.

In geval van inputfinanciering krijgt de uvi vooraf een vergoeding per te reïntegreren persoon. In geval van outputfinanciering ontvangt de uvi per geleverde prestatie een vergoeding. Outputfinanciering heeft als voordeel dat het leidt tot relatief sterke efficiëntieprikkels. Het verschil tussen de vergoeding en de feitelijke kosten is pure winst voor de uvi. Nadeel is dat wanneer de kosten lager zijn dan de vergoeding, de overheid vooral bezig is de winst van de uvi te verhogen. Daar is zeker kans op, omdat de overheid de vergoeding wel op zo'n niveau wil leggen dat het voor de uvi's interessant is werkzoekenden te reïntegreren, maar tegelijk weinig inzicht heeft in de technologie van de uvi. Inputfinanciering heeft als voordeel dat deze winst niet kan oplopen. Belangrijk nadeel van inputfinanciering is dat de uvi minder prikkels heeft tot efficiënt werken.

Bij informatie-asymmetrie omtrent technologie en inspanning is een optimale financieringsstructuur daarom een mengvorm van input- en outputfinanciering zoals in Australië bestaat (zie de bijdrage over Australië na dit artikel). De totale vergoeding bestaat dan uit twee delen: een bedrag per prestatie en een bedrag per persoon. De keuze van de verhouding tussen input- en outputfinanciering berust dus op een afweging tussen het maximaliseren van efficiëntieprikkels en het beperken van de winst uit de informatievoorsprong van de uvi. De wenselijkheid van deze beide doelen hangt weer af van de relatieve grootte van de verschillende informatie-asymmetrieën. Kunnen de inspanningen nauwelijks geverifieerd worden, maar is de technologie redelijk bekend, dan kan vooral op outputfinanciering gemikt worden. Omgekeerd, indien de technologie niet bekend is maar de inspanningen wel, dan volstaat inputfinanciering. Deze methodiek kan nog aangescherpt worden door de uvi een menu van financieringsstructuren aan te bieden. De uvi kan dan zelf kiezen tussen een aantal combinaties van input- en outputfinanciering. Heeft de uvi veel vertrouwen in haar kosten-efficiëntie, dan zal zij meer outputfinanciering prefereren, en omgekeerd. Zo kan de financieringsstructuur worden toegesneden op de technologie van de uvi. De overheid financiert een uvi met een efficiënte technologie dus anders dan een inefficiënte uvi. Overigens worden in de praktijk meestal niet formeel alternatieve financieringsstructuren aangeboden, maar gebeurt de afweging veelal informeel tijdens de onderhandelingen tussen onderneming en overheid.

Maatstafconcurrentie

Stel nu dat er meerdere uvi's zijn. Hoewel de bovenstaande problemen hetzelfde blijven, geeft het de overheid de mogelijkheid om vormen van maatstafconcurrentie te gebruiken: de prestatie van iedere uvi wordt vergeleken met die van andere uvi's. De uniforme vergoeding op basis van de gemiddelde kosten, zoals voorgesteld in de SUWI-nota, is een vorm van maatstafconcurrentie. De 'gemiddelde uvi' vormt de maatstaf. Externe schokken die voor alle uvi's de kosten in gelijke mate doen veranderen middelen bij deze vorm van financiering uit (bijvoorbeeld een millennium-bug in de informatiesystemen). Maatstafconcurrentie maakt de prikkel om te presteren sterker, omdat uvi's met een relatief efficiënte technologie worden beloond, en die met een inefficiënte technologie worden bestraft.

Probleem is echter dat de kosten in de praktijk vaak uiteenlopen door externe schokken. Dit lijkt ook het geval voor de uvi's. Wanneer er mee dan één type werkzoekende is, kunnen verschillen in de samenstelling van het cliëntenbestand leiden tot verschillende kosten van uvi's. Een uvi kan te maken hebben met een relatief grote groep moeilijk plaatsbare werkzoekenden, bijvoorbeeld door van andere uvi's afwijkende ontwikkelingen in arbeidsmarktomstandigheden. Hiervoor wordt deels gecorrigeerd door de hoogte van de vergoeding afhankelijk te maken van de 'fase'-indeling van werkzoekenden. Het is mogelijk dat het groeperen van werkzoekenden in de huidige vier fasen onvoldoende soelaas biedt. In dat geval kan slecht partieel gebruik gemaakt worden van maatstafconcurrentie.

Afroming

Door de veronderstelling dat er één type werkzoekende bestaat los te laten, komen de afromingseffecten in beeld. Afromen is voor een uvi niet altijd lonend, omdat het ordenen van werkzoekenden van makkelijk tot moeilijk plaatsbaar met kosten gepaard gaat. Deze kosten weegt de uvi af tegen de baten van afroming (de som van de verschillen tussen de plaatsingsvergoeding en de werkelijke kosten per cliënt). Fasering van werkzoekenden door het cwi tezamen met de daaraan gekoppelde vergoeding, verlaagt de baten van afromen. De fasering dient dus de verschillen tussen de plaatsingsvergoeding en de werkelijke kosten per cliënt zó te verkleinen dat afroming geen lonende strategie meer is voor een uvi. De faseringssystematiek voorkomt echter niet dat afroming binnen groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt relatief lonender is. De baten van reïntegratie zijn voor deze groep relatief onzeker, omdat de kans op een succesvolle plaatsing kleiner is. Een risico-averse uvi zal alleen tegen een hoge premie zulke risicovolle trajecten willen starten. Het rendement van afromen in termen van risicoreductie neemt toe met de afstand tot de arbeidsmarkt van de werkzoekenden. De overheid kan dit probleem ondervangen door een deel van het risico van plaatsing van moeilijk bemiddelbaren over te nemen, oftewel deels inputfinanciering te gebruiken, maar ook door niet-financiële instrumenten in te zetten, zoals een systeem van beroepsprocedures, boetes of goede informatievoorziening.

Conclusie

De overheid kan de financiering van reïntegratie het best vormgeven door een mix van input- en outputfinanciering. Dit kan gecombineerd worden met maatstafconcurrentie, een aan fasering gekoppelde vergoeding en niet-financiële instrumenten. Het bepalen van de precieze verhouding tussen input- en outputfinanciering berust op een afweging tussen het maximaliseren van efficiëntieprikkels tegenover het beperken van de information rent van de uvi en van afromingseffecten. Het kabinetsvoorstel van volledige outputfinanciering met een uniforme vergoeding lijkt voorbij te gaan aan de informatie-asymmetrie omtrent de technologie van de uvi's en beperkingen van het faseringinstrument van het CWI

1 Nota *Toekomstige structuur van de uitvoering werk en inkomen*, TK 26448, nr.1, maart 1999.

2 In de SUWI-nota staat dat nog gestudeerd wordt op methoden om de WW verder te decollectiveren. De SER wijst op de mogelijkheid voor het laten aansluiten van premiedifferentiatie en opdrachtgeverschap op het niveau van sectoren, branches of cao's. De concurrentiepositie van een uvi hangt dan af van het succes van haar WW-reïntegratiebeleid. SER, [Advies Structuur uitvoering werk en inkomen](#), juni 1999, par. 4.2.

3 Een indicatie hiervoor is, dat circa 60 procent van de werklozen meer dan één jaar in de WW zit, zie Lisv, *Het beroep op de WW. Omvang en ontwikkeling 1998 3e kwartaal*, februari 1999. Op dit moment werkt het CBS aan het in kaart brengen van de kans op werk van de huidige WW-gerechtigden.

4 Zie J.J. Laffont en J. Tirole, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press, Cambridge (Mass.) en Londen, 1998.

5 De afstand tot de arbeidsmarkt neemt meer dan evenredig toe met de duur van de werkloosheid, zie hoofdstuk 5 in R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press, Oxford, 1991.