

# No cure, no pay, een goed idee

In de re-integratiemarkt maakt UWV steeds vaker gebruik van *no cure, no pay*-contracten: een re-integratiebedrijf krijgt pas geld als de werkloze die het heeft begeleid een baan heeft gevonden. Theoretisch blijken *no cure, no pay*-contracten alleen optimaal te zijn als een groot aantal risiconeutrale en gelijksoortige re-integratiebedrijven met elkaar concurreren om een contract in de wacht te slepen, in de praktijk lijken deze omstandigheden echter bij benadering op te gaan.

**D**e overheid heeft de laatste jaren als doel gesteld dat werkzoekenden zo snel mogelijk weer werk vinden (De Graaf-Zijl et al., 2006). Lukt het ze niet op eigen kracht, dan helpen private re-integratiebedrijven hen daarbij. Een re-integratiebedrijf biedt een werkzoekende een re-integratietraject aan, waar bijvoorbeeld een sollicitatietraining of scholing onderdeel van uitmaakt. UWV prikkelt zo'n bedrijf aan de hand van een contract om daadwerkelijk zijn best te doen passend werk voor de werkzoekende te vinden. UWV maakt daarbij steeds vaker gebruik van *no cure, no pay* (NCNP): meer dan de helft van de re-integratietrajecten die het UWV aanbesteedt voor WW'ers hebben een NCNP-contract (TNO, 2006). In dit artikel wordt onderzocht of deze strategie succesvol is: zorgen NCNP-contracten ervoor dat werklozen sneller een baan vinden? Deze vraag wordt beantwoord op basis van de theoretische literatuur en eigen empirisch onderzoek.

## De theorie

De reden voor het opstellen van een contract is de informatieasymmetrie tussen UWV en het re-integratiebedrijf. UWV ziet niet wat het re-integratiebedrijf doet. Het re-integratiebedrijf heeft daardoor een prikkel om niet zijn best te doen. Er is dus een principaal-agent probleem, wat kan leiden tot *moral hazard* (Laffont en Martimort, 2002). Een goed contract kan dit probleem gedeeltelijk oplossen. Zo zijn er verschillende manieren waarop de financiering kan worden vormgegeven. UWV gebruikt *no cure less pay* (NCLP) en NCNP. Bij NCLP betaalt UWV het re-integratiebedrijf een vergoeding  $V$  per werkzoekende in het re-integratieprogramma. Voor elke werkzoekende die een baan vindt, krijgt het bedrijf een extra beloning  $B$ . NCNP is hetzelfde als NCLP, met het verschil dat het bedrijf alleen een beloning krijgt voor werkzoekenden die werk vinden (ofwel  $V = 0$ ). Welke bekostigingssystematiek is nu het beste? In de economische literatuur worden drie factoren onderscheiden die het optimale contract beïnvloeden

(Van Damme, 1997; McAfee en McMillan, 1987). Ten eerste moet het optimale contract rekening houden met *moral hazard*. Als een re-integratiebedrijf de werkelijk gemaakte kosten ongelimiteerd kan factureren, dan heeft het re-integratiebedrijf weinig prikkels om de diensten kostenefficiënt aan te bieden. Het gevolg kan zijn dat de prijs voor re-integratie hoger is dan noodzakelijk. Het optimale contract zorgt ervoor dat de marginale kosten gelijk zijn aan de marginale baten. Dat is precies het geval bij het NCNP-contract als het bedrijf risiconeutraal is en de overheid volledig geïnformeerd is over zijn kostenstructuur.

Ten tweede moet het optimale contract rekening houden met verschillen in risicoaversie tussen vrager en aanbieder. Als het bedrijf het risico loopt dat zij niet alle kosten vergoed krijgt dan zal het een risico-opslag opnemen in de door haar geoffreerde prijs. Omdat de publieke speler versturende belasting moet heffen om deze risicopremie te betalen, kan het voor de publieke speler optimaal zijn om het risico met het bedrijf te delen. Een NCLP-contract doet precies dat, en is in geval van sterk risicoaverse bedrijven daarom te prefereren boven NCNP.

In de derde plaats hangt het optimale contract af van de efficiëntie van het bedrijf. Re-integratiebedrijven kunnen enorm verschillen in termen van kosten die ze moeten maken om iemand te plaatsen (Groot et al., 2006). Zo zijn veel bedrijven alleen actief in een bepaalde regio. Voor een Gronings bedrijf zal het goedkoper zijn iemand te plaatsen in Groningen dan voor een bedrijf uit Limburg. Ook zijn bedrijven gespecialiseerd in bijvoorbeeld een beroepsgroep of type werkzoekenden (denk aan arbeidsongeschikten met een nierziekte). Het ene bedrijf kan dus geschikter zijn om een groep werkzoekenden aan het werk te helpen dan het andere.

Van Damme (1997) en McAfee en McMillan (1987) geven aan dat het optimale contract vereist dat alleen het efficiëntste bedrijf volledige prikkels moet krijgen ("*no distortion at the top*"). Dit bedrijf ontvangt een NCNP-contract waarbij de beloning  $B$  gelijk is aan de marginale sociale baten van een plaatsing in betaald werk. Een minder efficiënt bedrijf krijgt een NCLP-contract met dezelfde beloning  $B$ . Voor dit bedrijf is de marginale beloning voor een plaatsing gelijk aan  $B - V$ , zodat de prikkels suboptimaal zijn in vergelijking met een situatie dat UWV volledig geïnformeerd zou zijn over de efficiëntie van het bedrijf. De reden hiervoor is dat het voor efficiënte bedrijven niet aantrekkelijk moet zijn om het contract van een inefficiënt bedrijf te kiezen. Als het inefficiënte bedrijf optimale prikkels

zou krijgen, dan maakt het efficiënte bedrijf relatief veel winst onder het contract dat voor het inefficiënte bedrijf bestemd was. UWV zal dan te hoge informatiekosten moeten betalen om het efficiënte bedrijf te prikkelen zijn eigen contract te kiezen. NCLP-contracten zijn dus nodig om er voor te zorgen dat het meest efficiënte bedrijf de optimale prikkel ontvangt: er vindt een vorm van prijsdiscriminatie plaats. Onderstal (2004) laat overigens laten zien dat de noodzaak voor prijsdiscriminatie laag is bij intense concurrentie om het contract. Uit zijn simulatie blijkt dat bij twee bidders het NCNP-contract slechts vijf procent minder welvaart oplevert dan het optimale contract, terwijl bij vijf bidders het verschil minder dan één procent is. NCNP lijkt dus zelden optimaal te zijn. Het optimale contract is meestal een NCLP-contract. Het optimum hangt af van het aantal spelers, de mate van de risicoaversie van vrager en aanbieder en de hoogte van het risico.

## De praktijk

In de praktijk is het echter aannemelijk dat NCNP wel goed werkt. Op de re-integratiemarkt spelen efficiëntieverschillen en risicoaversie namelijk nauwelijks een rol. Er zijn honderden re-integratiebedrijven, waardoor de concurrentie groot is, ook op regionaal niveau (RWI, 2006; Mallee et al., 2006). Efficiëntieverschillen tussen de hoogst scorende bedrijven zijn daardoor klein. De intense concurrentie zorgt er ook voor dat risicoaversie-bedrijven nauwelijks bestaan. Zij overleven niet op een dergelijke competitieve markt (Groot et al., 2006). Een re-integratiebedrijf verwoordde het als volgt: *“Wij kunnen helemaal niet risicoavers zijn. Als wij compensatie willen voor het risico dat wij lopen, weten we op voorhand dat we het contract niet krijgen.”* Het optimale contract is daarom een NCNP-contract. Om empirisch te toetsen hoeveel beter een NCNP-contract is, is onderzocht in hoeverre re-integratiebedrijven die NCNP-contracten hebben afgesloten beter presteren dan bedrijven met NCLP-contracten (Groot et al., 2006). Om deze exercitie uit te voeren, moet eerst worden bepaald wat de prestatie is van een re-integratiebedrijf. Vaak wordt daarvoor het plaatsingspercentage gebruikt: hoeveel cliënten vinden een baan? De beste maat voor de kwaliteit is echter niet het plaatsingspercentage, maar het “netto-effect”.

Een voorbeeld ter verduidelijking van het netto-effect. Stel dat er twee re-integratiebedrijven zijn. Bedrijf X re-integreert vooral hoogopgeleiden en bedrijf Y vooral laagopgeleiden. Iemand met een hoge opleiding wordt waarschijnlijk veel makkelijker aan een baan geholpen dan iemand zonder opleiding. Bedrijf X begeleidt daardoor meer uitkeringsgerechtigden naar werk dan bedrijf Y. Dit betekent echter niet per se dat bedrijf X een hogere kwaliteit levert dan bedrijf Y. In het netto-effect wordt wel rekening gehouden met het verschil in doelgroepen die re-integratiebedrijven begeleiden naar werk.

Om te onderzoeken of bedrijven met NCNP-contracten beter presteren dan bedrijven met NCLP-contracten wordt een gegevensbestand van UWV gebruikt waarin van iedereen die in de periode 1 januari 2002 tot en met 31 december 2004 werkloos is geworden, bekend is:

- wanneer ze werkloos zijn geworden,
- of en zo ja wanneer ze een baan hebben gevonden,
- of en zo ja wanneer ze een re-integratietraject hebben gekregen,
- welk re-integratiebedrijf hen heeft begeleid,
- wat de contractvorm was waar het re-integratiebedrijf onder viel en
- persoonskenmerken die de kans om een baan te vinden beïnvloeden.

Op basis van dit bestand is met een econometrisch duurmodel voor ieder individu dat een traject heeft gekregen, bepaald met hoeveel procent dit traject de verwachte werkloosheidsduur heeft verkort (De Graaf-Zijl et al., 2006; Groot et al., 2006). Door rekening te houden met kenmerken die de kans op een baan beïnvloeden, wordt gecorrigeerd voor de verschillen in populaties die re-integratiebedrijven begeleiden. Hieruit volgt het gezochte netto-effect. Vervolgens wordt per re-integratiebedrijf bepaald welke procentuele werkloosheidsduurverkortung het bedrijf gemiddeld genomen realiseert. Tot slot wordt deze gemiddelde duurverkortung verklaard aan de hand van kenmerken van het re-integratiebedrijf, de cliënten die het bedrijf reïntegreert, de conjunctuur, de prijs en de kenmerken van het contract.

Het blijkt dat NCNP beter werkt dan NCLP. Een re-integratiebedrijf dat alleen mensen reïntegreert met een NCNP-contract verkort hun werkloosheidsduur met gemiddeld genomen zeventien procent. De ingezette re-integratietrajecten zijn dus effectief: een werkloze vindt sneller een baan als hij een re-integratietraject heeft gekregen dan dat hij daar geen gebruik van maakte. NCLP leidt tot een verkorting van de werkloosheidsduur met negen procent en is dus minder effectief dan NCNP. De extra prikkel die re-integratiebedrijven ondervinden bij NCNP blijkt dus te werken: als een re-integratiebedrijf een NCNP-contract krijgt helpt het mensen sneller aan een baan dan als het re-integratiebedrijf een NCLP-contract heeft.

## Conclusie

UWV maakt steeds meer gebruik van NCNP-contracten. NCNP-contracten zouden re-integratiebedrijven moeten prikkelen om beter hun best te doen. Dit is in lijn met de economische theorie die aangeeft dat NCNP een betere contractvorm is dan NCLP als veel risico-neutrale en gelijksoortige re-integratiebedrijven concurreren om een contract. In de praktijk lijken deze drie voorwaarden op te gaan. Uit ons empirisch onderzoek blijkt inderdaad dat onder verder identieke omstandigheden re-integratiebedrijven met een NCNP-contract mensen sneller aan het werk helpen dan bedrijven met een NCLP-contract.

## LITERATUUR

- Damme, E. van (1997) *Aanbesteding en veilingmechanismen: economische theorie en toepassingen*. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken.
- Graaf-Zijl, M. de, I. Groot en J.P. Hop (2006) *De weg naar werk*. Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen.
- Groot, I., D. Hollanders, J.P. Hop en S. Onderstal (2006) *Werkt de re-integratiemarkt? Onderzoek naar de marktwerking op de re-integratiemarkt*. Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek/UvA.
- Laffont, J.-J. en D. Martimort (2002) *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton, Princeton University Press.
- Mallee, L., J. Mevissen, J. Soethout en H. Weening (2006) *De re-integratiemarkt geijkt. Evaluatie introductie marktwerking bij re-integratie van niet-werkenden*. Amsterdam, Regioplan.
- McAfee, R.P. en J. McMillan (1987) Competition for agency contracts. *RAND Journal of Economics* 18 (2), 296-307.
- Onderstal, S. (2004) *Auctioning Incentive Contracts: Application to Welfare-to-Work programs*. Den Haag, Centraal Planbureau.
- Raad voor Werk en Inkomen (2006) *De route naar resultaat. Re-integratiemarktanalyse 2006*. Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen.
- TNO (2006) *Evaluatie aanbesteding UWV 2001-2005*. Hoofddorp, TNO Kwaliteit van leven.