



Werkzoekenden onder de hamer

Auteur(s):

P. Koning en S. Onderstal

Koning is werkzaam bij het Centraal Planbureau (cpb). Onderstal was ten tijde van het onderzoek eveneens cpb-medewerker, en is momenteel verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Met dank aan Casper van Ewijk en Adriaan Soetevent voor nuttig commentaar.

P.W.C.Koning@cpb.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4446, pagina 544, 12 november 2004

Rubriek:

marktwerving en mededinging

Trefwoord(en):

Volgens aanbesteders en bidders werken de vergelijkende toetsen in de reïntegratiemarkt niet optimaal. Een veiling of een aangepaste vergelijkende toets zijn mogelijke remedies.

Sinds 2001 verzorgen uwv en gemeenten de aanbesteding van reïntegratietrajecten voor ww-ers, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en cliënten in de bijstand. De markt voor reïntegratietrajecten koppelt werkzoekenden aan reïntegratiebedrijven, die hen terug proberen te brengen naar een betaalde baan. Deze koppeling vindt plaats in aanbestedingen, waarin uwv en gemeenten voor elke 'tranche' werklozen een reïntegratiebedrijf selecteren. De werklozen in een gegeven tranche hebben grofweg dezelfde achtergrond (regio, beroepsgroep, arbeidshandicap), al kunnen er nog steeds grote onderlinge verschillen bestaan. De aanbesteder selecteert een reïntegratiebedrijf in een vergelijkende toets op basis van zijn plannen, zijn reputatie en zijn prijs. Het winnende bedrijf biedt vervolgens elke werkloze in de tranche een op maat gesneden 'traject' aan.¹

Klachten van aanbesteders en reïntegratiebedrijven over de aanbestedingen suggereren dat de huidige vergelijkende toetsen beter kunnen. Gemeenten geven aan dat reïntegratiebedrijven minder cliënten aan het werk helpen dan ze beloven. De bedrijven, op hun beurt, klagen dat de aanbesteding veel administratieve lasten oplevert (ecorys-nej, 2004).

In dit artikel zullen we uiteenzetten dat deze klachten gedeeltelijk gegrond zijn. Bij korte, overzichtelijke trajecten is een veiling eenvoudiger, efficiënter en effectiever dan een vergelijkende toets. Bij lange trajecten heeft een vergelijkende toets wel de voorkeur. De aanbestedingen van uwv en gemeenten wijken echter nog wel af van het optimale model.

Waarom veilen?

Maatschappelijk gezien is het van belang uitkeringsbesparingen door reïntegratie af te wegen tegen de kosten van reïntegratie (Koning et al., 2002). De aanbesteder wil het bedrijf kiezen dat tegen de minste kosten de hoogste uitkeringsbesparing kan realiseren. Daarvoor zullen de bedrijven in de aanbesteding informatie moeten onthullen over hun geschiktheid. Dat kan in een veiling of in een vergelijkende toets. Bij een vergelijkende toets wordt niet alleen gekeken naar de prijs, maar ook naar subjectieve selectiecriteria, zoals de plannen die het bedrijf heeft om cliënten aan de slag te helpen. Bij een veiling tellen alleen objectieve selectiecriteria, zoals de prijs of een plaatsingspercentage.

De economische literatuur geeft aan dat veilingen beter zijn dan vergelijkende toetsen. Allereerst is een veiling meestal eenvoudiger dan een vergelijkende toets: bidders hoeven geen tijd en geld te steken in het schrijven van offertes, en de aanbesteder kan in één oogopslag zien wie de winnaar is, zonder deze offertes te hoeven doorploegen. Bovendien is een veiling doorgaans efficiënter dan een vergelijkende toets omdat het bij de laatste lastig is de offertes onderling te vergelijken zodat de kans dat het beste bedrijf wint, klein is (Binnmore en Klemperer, 2002).

De literatuur heeft echter vooral betrekking op het alloceren van goederen of rechten zoals umts-licenties. Deze voordelen gelden niet noodzakelijkerwijs voor de aanbesteding van reïntegratietrajecten. De aanbesteder wil nu namelijk niet alleen het beste bedrijf eruit pikken, maar het bedrijf ook prikkelen zoveel mogelijk werklozen weer aan de slag te helpen (effectiviteit)² Niet alle veilingen zijn dan ook even effectief, zoals het volgende voorbeeld laat zien.

Race to the bottom

Stel dat er twee bidders zijn (bedrijvena en b) voor een kavel van elf werklozen. Beide bidders maken kosten 1 voor de reïntegratie van de eerste werkloze, 2 voor de tweede, enzovoorts, tot en met 11 voor de elfde. Een dergelijke stijgende kostenstructuur komt overeen met de praktijk. Zelfs al zijn de mensen in een tranche geselecteerd naar regio, beroepsgroep en arbeidshandicap is niet elke werkloze even gemakkelijk te plaatsen. Veronderstel verder dat elke succesvolle reïntegratie 10 waard is voor de maatschappij, bijvoorbeeld omdat de uitkeringslast met 10 daalt. Voor de elfde werkloze is een reïntegratietraject dus niet rendabel, wat voor sommige werklozen in de praktijk ook zal gelden.

In de veiling wint de bieder die de laagste vergoeding vraagt per succesvol traject. Het zou sociaal wenselijk zijn dat de winnaar 10 biedt. Hij heeft dan precies de sociaal optimale prikkel om de eerste tien mensen te reïntegreren, want hij reïntegreert dan mensen tot en met het punt waarop marginale kosten gelijk zijn aan marginale opbrengsten. Echter, wanneer de één 10 biedt, zal de ander liever 9 bieden. Als hij ook 10 zou bieden, zou hij het kavel met maar vijftig procent kans winnen, terwijl hij met een bod van 9 zeker wint. De iets mindere beloning weegt daar ruimschoots tegenop. Eenzelfde redenering gaat ook op voor een bod van 9: de tegenstander reageert optimaal door 8 te bieden. Deze *race to the bottom* gaat door totdat de prijs gelijk is aan 4. Winnen met een bod van 4 levert een winst van 6 op, terwijl de winnaar 3 geldeenheden winst haalt met een bod van 3. Als beide bedrijven 4 bieden, heeft geen van beiden een prikkel om af te wijken, omdat de verdubbeling van de winstkans precies wordt gecompenseerd door de halvering van de winst. Bij deze prijs van 4 zal de winnaar niet meer dan vier mensen reïntegreren, veel minder dan het optimale aantal van tien. Omdat de winnaar maar een klein bedrag per plaatsing ontvangt, heeft hij te weinig prikkels om voldoende trajecten tot plaatsing te laten leiden.

De OECD-veiling

Een veiling die volgens de theorie wél effectief is, is de oecd-veiling (oecd, 2001). In deze veiling geeft elk reïntegratiebedrijf aan hoeveel cliënten het zal plaatsen. Het bedrijf dat het grootste aantal belooft, wint. Het winnende bedrijf krijgt boven zijn belofte in de veiling een beloning voor elke geplaatste cliënt. Omgekeerd krijgt het bedrijf een boete voor elke cliënt beneden zijn belofte. Deze veiling is te beschouwen als een 'menu van contracten', waarin elke bieder het contract kiest dat het beste bij hem past (Laffont en Tirole, 1993 en Van de Meerendonk, 2003). Bakker Tauritz, Hermkens en Van den Brink beargumenteren in het volgende artikel dat de reïntegratiemarkt niet optimaal werkt omdat de uitkeringsverstrekker te weinig kennis heeft van de kenmerken en capaciteiten van de reïntegratiebedrijven. Een voordeel van de oecd-veiling is dat deze kennis niet meer nodig is om het meest geschikte bedrijf te selecteren. De aanbesteder zal zich vooral moeten concentreren op het samenstellen van tranches werkzoekenden, die zo homogeen mogelijk dienen te zijn.

In een model met een willekeurig aantal bidders die onvolledig zijn geïnformeerd over elkaars kostenstructuur, blijkt de oecd-veiling effectief en efficiënt te zijn, in tegenstelling tot een veiling waarin op de prijs wordt geboden (Onderstal, 2004). We pikken het voorbeeld weer op om dit resultaat te illustreren. We nemen nu aan dat bedrijf b voor elke werkloze een extra kostenpost van 2 heeft.

Als de aanbesteder in de oecd-veiling belooft 10 te betalen voor elke succesvolle reïntegratie boven de belofte in de veiling, is de marginale beloning gelijk aan de marginale sociale bate van een plaatsing.³ Voor beide bedrijven is het optimaal die werklozen te plaatsen die meer opbrengen dan dat ze kosten: voor bedrijf a is dat 10, voor bedrijf b 8. Bedrijf a zal de veiling winnen, door zodanig te bieden dat bedrijf b net geen winst maakt. Dat is het geval bij een bod van 3: bij dit bod zal bedrijf b acht mensen reïntegreren tegen kosten $3+4+\dots+10 = 52$, en een beloning ontvangen van $(8-3)*10 = 50$, zodat het nipt verlies maakt. Merk op dat bedrijf a strategisch biedt: het bedrijf belooft drie personen te reïntegreren, terwijl het er uiteindelijk tien zijn. Toch is de uitkomst optimaal. De veiling selecteert immers het meest efficiënte bedrijf, en prikkelt de winnaar precies te doen wat sociaal wenselijk is, namelijk alle werklozen integreren voor wie de sociale opbrengsten hoger zijn dan de kosten.

Wanneer toch een vergelijkende toets?

Deze analyse leert dat aanbesteding middels een veiling zeker het overwegen waard is. Toch kan in bepaalde gevallen een vergelijkende toets te prefereren zijn boven een veiling. Tot dusver gaan we er namelijk vanuit dat het aantal plaatsingen contracteerbaar is. Dat is inderdaad het geval wanneer trajecten overzichtelijk en van korte duur zijn, bijvoorbeeld bij de bemiddeling van ww-ers die (nog) niet langdurig werkloos zijn. Hoe langer het echter duurt voordat bepaald kan worden of trajecten effect hebben gehad, hoe moeilijker het is reïntegratiebedrijven erop af te rekenen. De relevante tijdschijf kan bijvoorbeeld bij moeilijk plaatsbare cliënten in de bijstand zelfs groter zijn dan de levensduur van kleinere reïntegratiebedrijven. Bovendien kan het efficiënter zijn lange trajecten op te splitsen: het ene bedrijf is gespecialiseerd in scholing, het andere in sociale activering. Daarmee vertroebelt het zicht op de (afzonderlijke) bijdragen van reïntegratiebedrijven aan plaatsing, omdat niet duidelijk is wanneer een deeltraject succesvol geweest is.

Subjectieve criteria

Het kan daarom beter zijn dat de aanbesteder de bedrijven niet alleen afreken op plaatsing, maar ook op welke sollicitatietrainingen, welke opleidingen en welk type bemiddeling zijn afgerond. In een vergelijkende toets kan elk bedrijf onthullen welke methode het gaat gebruiken. De aanbesteder selecteert het bedrijf met de meest veelbelovende plannen, en de mate waarin de winnaar zijn plannen realiseert, bepaalt vervolgens de beloning die de aanbesteder achteraf betaalt. Het plaatsingsresultaat kan dan ook meetellen, maar het gewicht hiervan zal steeds geringer zijn naarmate de cliënt moeilijker plaatsbaar is en er sprake is van meer deeltrajecten.

De vergelijkende toets die uwv en gemeenten gebruiken, is echter niet het optimale model van een vergelijkende toets. Eén van de dimensies waarop bedrijven een bod in hun offerte moeten uitbrengen, is de beloning per geplaatste werkzoekende. Volgens de theorie zou de optimale beloning echter constant moeten zijn en niet afhangen van hoeveel er geboden wordt. Zo laat het bovenstaande voorbeeld zien dat biedingen op de prijs kunnen leiden tot een *race to the bottom*. De bevindingen in ecorys-nei (2004) suggereren dat dit mechanisme in de praktijk ook het geval is. Gemeenten constateren een verschraving van het aanbod. Reïntegratiebedrijven geven aan dat de gemiddelde trajectprijs in 2003 is gehalveerd en daarmee investeringen zoals scholing onrendabel worden.

Conclusie

Er zijn aanwijzingen dat de vergelijkende toetsen uit de praktijk niet optimaal zijn. Omdat bidders op de prijs kunnen bieden, kan er namelijk een ongewenste *race to the bottom* op de prijs plaatsvinden. Bij korte trajecten, zoals bemiddeling van ww-ers, is de oecd-veiling de moeite van het overwegen waard. Een goed ontworpen veiling is efficiënter en effectiever dan een vergelijkende toets, en levert minder administratieve rompslomp op. Vergelijkende toetsen kunnen wel goed werken bij langere trajecten: in tegenstelling tot in een veiling kunnen biedende bedrijven zich onderscheiden door te onthullen hoe ze met de werklozen aan de slag zullen gaan.

Pierre Koning en Sander Onderstal

Dit artikel is gebaseerd op het cpb-rapport 'Goed aanbesteed is het halve werk'.

Literatuur

Binmore, K. & P. Klemperer (2002), The Biggest Auction Ever: the Sale of the British 3G Telecom Licenses, *Economic Journal*, 112 (478), C74-C96.

ecorys-nej (2004), *Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt: Ervaringen van reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers*. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Rotterdam.

Koning, P. & S. Onderstal (2004), *Goed aanbesteed is het halve werk: een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie*. cpb Document 63, Den Haag.

Koning, P., C.N. Teulings & G.J. van den Berg (2002), Hoe arbeidsmarktbeleid te waarderen?, *esb*, 23 augustus 2002, 600-602.

Meerendonk, A. van de (2003), Maak reïntegratie lonend, *esb*, 16 mei 2003, 230-231.

oecd, 2001, *Innovations in Labour Market Policies - The Australian Way*, Parijs.

Onderstal, S., 2004, *Auctioning Incentive Contracts: Application to Welfare-to-Work Programs*. cpb Discussion Paper 38, Den Haag.

Zwinkels, W.S., J van Genabeek & I. Groot (2004), *Buitenlandse Ervaringen met de Aanbesteding van Reïntegratiediensten*, Onderzoek van seo en tno Arbeid in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

1 Zie Zwinkels et al. (2004) voor een overzicht van de aanbestedingsvormen op de reïntegratiemarkt in verschillende landen.

2 De ambities van de overheid kunnen verder reiken dan eenvoud, efficiëntie en effectiviteit. Een voorbeeld van een aanvullende politieke doelstelling is de Sluitende Aanpak: iedere werkloze dient een traject te worden aangeboden, of dit nu een (verwachte) uitkeringsbesparing oplevert of niet. Vergelijk cpb (2004) voor een nadere beschouwing van deze vraag.

3 In de praktijk kan de sociale bate per werkloze verschillen, bijvoorbeeld vanwege verschillen in de uitkering. De oecd-veiling kan dan geïmplementeerd worden door voor elke plaatsing de sociale bate aan het reïntegratiebedrijf te vergoeden, en het kavel te gunnen aan de bieder die het hoogste geldbedrag biedt.