

CPB Document

No 63

augustus 2004

Goed aanbesteed is het halve werk

Een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie

Pierre Koning en Sander Onderstal

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN 90-5833-186-5

Korte samenvatting

Drie jaar geleden is het startschot gegeven aan de markt voor reïntegratiediensten. Sindsdien zijn UWV en gemeenten verantwoordelijk voor de aanbesteding van reïntegratietrajecten voor cliënten in de WW en WAO, respectievelijk de bijstand. Deze relatief nieuwe rol – als aanbesteder van reïntegratie – brengt tal van vragen met zich mee: Wat is het publieke belang van aanbesteding van reïntegratie? Wat is de optimale wijze van aanbesteding van reïntegratie die volgt uit de economische theorie? In hoeverre wijkt de huidige wijze van aanbesteding van UWV en gemeenten hiervan af en geeft dit aanleiding tot het doorvoeren van verbeteringen? Dit rapport gaat nader in op deze vragen.

Abstract

As of 2001, the Dutch social benefit administration invites tenders for welfare-to-work programs for social assistance beneficiaries. Private organisations have to compete for groups of unemployed workers, and, if contracted, are mostly paid by the number of workers that re-enter into employment. For an important part, the outsourcing of programs is organised in tenders. In this CPB Document, we shed more light on the design of these tenders: What are the targets the government could have on the basis of economic theory? What type of tender is optimal according to auction theory? Do we expect the tenders that we observe in practice to sufficiently serve the government's targets, or are improvements feasible?

A comprehensive summary is available from www.cpb.nl.

Inhoud

Korte samenvatting en abstract	3
Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 De markt voor reïntegratie	13
1.2 Problemen bij de aanbesteding	14
1.3 Probleemstelling van het onderzoek	15
1.4 Opbouw studie	17
2 Het MDW-stappenplan	19
2.1 De stappen	19
2.2 Hoe passen we het MDW-stappenplan toe op de reïntegratiemarkt?	23
3 Stap 1: De doelstelling	25
3.1 Reïntegratie vanuit welk perspectief?	25
3.2 De schadelastbenadering als richtsnoer	28
3.3 Drie E's	31
3.4 De doelstellingen in de praktijk	32
3.5 Conclusie	35
4 Stap 2: Het te verhandelen object: diensten per tranche	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Tranches en/of keuzevrijheid?	37
4.3 Doorlooptijden	43
4.4 Meerdere trajectonderdelen	44
4.5 Conclusie: terug naar de drie E's	45

5	Stap 3: De aanbesteding en contractvormgeving	47
5.1	Inleiding	47
5.2	Archetypen contractvormen	48
5.3	Archetypen aanbestedingsmechanismen	49
5.4	Het optimale mechanisme	55
5.5	Conclusie: een stroomdiagram voor de aanbesteding	61
6	Illustraties van het stroomdiagram	65
6.1	Bemiddelingstrajecten in de WW: de OECD-veiling	65
6.2	Langdurig werklozen in de bijstand: de vergelijkende toets	67
6.3	Een startende markt: de vergelijkende toets óf OECD-veiling	68
7	Conclusies en discussie	71
7.1	Publieke of private aanbesteding?	71
7.2	Veiling of vergelijkende toets?	72
7.3	Vergelijking met de huidige aanbestedingspraktijk	73
7.4	Discussie	74
	Literatuur	81
	Bijlage: geraadpleegde aanbestedingsexperts	85

Ten geleide

Drie jaar geleden is het startschot gegeven aan de markt voor reïntegratiediensten. Inmiddels zijn ruim 600 reïntegratiebedrijven actief, die in 2002 zo'n 160 duizend individuele trajecten verzorgden. Ondanks de privatisering van de markt is de financiering van reïntegratiediensten nog steeds vooral een publieke aangelegenheid. Zo werden in 2002 zo'n 75 duizend trajecten door UWV aanbesteed bij de uitvoering van de WW en WAO en 75 duizend door gemeenten bij de uitvoering van de bijstand.

De relatief nieuwe rol van de overheid – als aanbesteder van reïntegratie – brengt tal van vragen met zich mee. Grosso modo zijn deze hetzelfde als bij iedere publieke aanbesteding: wat is het publieke belang en hoe kan dit belang zo goed mogelijk gewaarborgd worden? Kijken we echter specifiek naar de aanbesteding van reïntegratie, dan is nog weinig bekend hoe deze vorm moet krijgen. De economische theorie over aanbesteden is tamelijk jong, en wordt in dit rapport voor het eerst toegepast op de aanbesteding van reïntegratie. Bovendien probeert het rapport de huidige wijze van aanbesteden in perspectief te zetten, in het bijzonder die van UWV en gemeenten: komt deze overeen met de 'optimale' vorm die volgt uit de theorie?

Bij het opstellen van dit rapport hebben we dankbaar gebruik kunnen maken van gesprekken met betrokkenen en deskundigen (zie Bijlage 1 voor een overzicht). Bijzondere dank gaat ook uit naar hen die uitgebreid commentaar hebben geleverd op eerdere versies van dit rapport: Louis Dekkers, Arthur van de Meerendonk en Victor Ledeboer van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Jasper van den Brink en Bert Cordia van de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI), Margaretha Buurman van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), Arjen Gielen van het Ministerie van Financiën, Inge Groot van de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO), Martin den Hartog van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Frank Hoogendijk van het Ministerie van Economische Zaken (EZ), Emiel Maasland van de Stichting Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR) en Gerrit van Romunde van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Rest nog te vermelden dat Pierre Koning en Sander Onderstal – beiden werkzaam op de Sector Marktordening van het Centraal Planbureau ten tijde van het project – het onderzoek hebben uitgevoerd en dit rapport hebben geschreven.

F.J.H. Don
Directeur CPB

Samenvatting

Aanleiding

Drie jaar geleden is het startschot gegeven aan de markt voor reïntegratiediensten. Inmiddels zijn ruim 600 reïntegratiebedrijven actief, die in 2002 zo'n 160 duizend individuele trajecten verzorgden. Deze bedrijven bieden een breed palet van diensten aan, variërend van sociale activering tot korte bemiddelingstrajecten. Ondanks de privatisering van de markt is de financiering van reïntegratiediensten nog steeds vooral een publieke aangelegenheid. Zo werden in 2002 zo'n 75 duizend trajecten aanbesteed door UWV bij de uitvoering van de WW en WAO en 75 duizend door gemeenten bij de uitvoering van de bijstand. Private opdrachtgevers – werkgevers en verzekeraars – kochten slechts 10 duizend trajecten in voor werklozen en arbeidsongeschikte werknemers.

De economische theorie over aanbesteden is tamelijk jong – voor de aanbesteding van reïntegratie bestaat deze nog niet. De praktijk van het aanbesteden lijkt daarom voor te lopen op de economische theorie. Veel beslissingen – variërend van de omvang en differentiatie van tranches tot de wijze van belonen van de reïntegratiebedrijven (per plaatsing of per traject) – zijn in rap tempo genomen. Vanuit de economische theorie bezien blijft echter een aantal vragen nog in het ongewisse. Dit is dan ook de primaire insteek van dit CPB-onderzoek. Daarin staan de volgende drie vragen centraal:

1. Wat is het publieke belang van aanbesteding van reïntegratie?
2. Wat is de optimale wijze van aanbesteding van reïntegratie die volgt uit de economische theorie?
3. In hoeverre wijkt de huidige wijze van aanbesteding van UWV en gemeenten hiervan af en geeft dit aanleiding tot het doorvoeren van verbeteringen?

Drie E's

Uitgangspunt bij de aanbesteding is dat de aanbesteder ook uitkeringsverstrekker is. Voor de uitkeringsverstrekker is het optimaal uitkeringsbesparingen door reïntegratie goed af te wegen tegen de kosten van reïntegratie – de 'schadelastbenadering'. Deze benadering geeft een goed gerichte prikkel om werklozen aan de slag te helpen – juist ook voor werklozen met een kleine kans op reïntegratie, omdat de potentiële uitkeringsbesparing hier relatief hoog is. Op basis van de schadelastbenadering kunnen de drie doelstellingen voor de aanbesteding van reïntegratie worden afgeleid: Eenvoud (de aanbesteding mag niet te kostbaar zijn), Efficiëntie (kies het reïntegratiebedrijf dat het best in staat is de uitkeringslast te verminderen) en Effectiviteit (prikkel het gekozen reïntegratiebedrijf optimaal tot reïntegratie).

Publiek of private aanbesteding?

De drie E's zijn richtinggevend voor zowel publieke als private opdrachtgevers. Dit betekent echter nog niet dat privatisering van de aanbesteding – met name bij de toekomstige gedeeltelijke WAO-regeling – triviaal is. Momenteel heeft de overheid zich gecommitteerd aan twee doelstellingen die mogelijk strijdig zijn met de drie E's: keuzevrijheid van cliënten en de Sluitende Aanpak. Vooral dit laatste is moeilijk af te dwingen bij private aanbesteding – de kracht van privatisering is namelijk juist gelegen in het goed afwegen van de kosten en baten van trajecten voor afzonderlijke cliëntgroepen, en niet door in te zetten op een Sluitende Aanpak. Wat dit betreft lijkt de overheid dus op een tweesprong te staan: (1) het behoud van publieke aanbesteding van WAO-trajecten mét een Sluitende Aanpak, wat wellicht ten koste gaat van de efficiëntie en effectiviteit van de aanbesteding. (2) Privatisering van de aanbesteding – zoals bij de toekomstige uitvoering van de WGA (voor gedeeltelijke dan wel tijdelijke arbeidsongeschikten) wellicht het geval zal zijn. Het voordeel hiervan bestaat vooral uit het feit dat verzekeraars een duidelijkere prikkel tot schadelastvermindering hebben dan UWV.

Vormgeving van tranches en de rol van keuzevrijheid

Het te verhandelen object bij de aanbesteding van reïntegratie bestaat uit 'tranches' van werklozen die voor een bepaalde termijn onder de hoede van reïntegratiebedrijven vallen. Bij het vastleggen van de omvang van tranches is sprake van een afweging tussen maatwerk en schaalvoordelen. Maatwerk komt vooral uit de verf wanneer trajecten korter zijn, in onderdelen worden opgeknipt en tranches kleiner zijn. Dit komt ook ten goede aan de efficiëntie: het juiste reïntegratiebedrijf voor de juiste activiteiten. Anderzijds gaat dit ten koste van schaalvoordelen en de effectiviteit van trajecten, omdat plaatsingsresultaten moeilijk toe te rekenen zijn aan (afzonderlijke) reïntegratiebedrijven. Op voorhand zijn er geen harde uitspraken te doen over de optimale omvang en termijn van tranches.

Een ander aandachtspunt bij de vormgeving van tranches is de rol van keuzevrijheid van cliënten. Blijkens de introductie van de mogelijkheid tot Individuele Reïntegratie Overeenkomsten (IRO's) hecht de overheid aan inspraak van de cliënt. Keuzevrijheid past schijnbaar goed binnen het principe van marktwerking en vraagsturing. Maar toch zijn er – zo is ook in experimenten gebleken – fundamentele problemen die een dergelijk systeem oproept: cliënten hebben veelal andere belangen dan de aanbesteder, en zijn slecht op de hoogte van de kwaliteit van reïntegratiebedrijven en die van henzelf. De zegeningen van keuzevrijheid zijn daarom in de praktijk beperkt tot een selecte groep van – meestal hoogopgeleide – cliënten.

De aanbesteding: selecteren en contracteren

Hoe kunnen reïntegratietrajecten optimaal worden aanbesteed? Wanneer is een veiling optimaal en wanneer een vergelijkende toets? Het antwoord hierop is gelegen in de contracteerbaarheid van de kwaliteit van reïntegratiebedrijven: kan op een zeker moment worden vastgesteld of het traject heeft geleid tot een uitkeringsbesparing? Bij korte, relatief overzichtelijke trajecten, zoals bemiddeling, is het mogelijk om de kwaliteit van reïntegratiebedrijven uit te drukken in één score, bijvoorbeeld het aantal plaatsingen in banen na zes maanden. In dat geval is de ‘OECD-veiling’ optimaal. Bij deze veiling bestaat het bod van een reïntegratiebedrijf uit een belofte over het aantal cliënten in de tranche dat het zal plaatsen. Het bedrijf krijgt een beloning voor elk succesvol traject *boven* zijn belofte in de veiling, en omgekeerd een boete als het zijn belofte niet haalt. De OECD-veiling scoort (bij korte trajecten) goed op alle drie de E’s.

Hoe langer het echter duurt voordat bepaald kan worden of trajecten effect hebben gehad, des te moeilijker is het om hier reïntegratiebedrijven op af te rekenen. De relevante tijdshorizon – bijvoorbeeld bij moeilijk plaatsbare cliënten in de bijstand – zal in veel gevallen zelfs groter zijn dan de gemiddelde levensduur van (kleinere) reïntegratiebedrijven. Bij het afrekenen van de reïntegratiebedrijven zal daarom (ook) naar de kwaliteit van de geleverde reïntegratiediensten moeten worden gekeken: hoeveel trajecten zijn, naar tevredenheid van de cliënt en aanbesteder, afgerond? Dit betekent dus dat er een vergelijkende toets tot stand komt: de wijze van afrekenen is vooraf niet in regels vast te leggen. Deels kan hierbij nog op basis van outcome (plaatsingsresultaten) worden afgerekend (dit is contracteerbaar), maar het gewicht hiervan zal steeds geringer zijn naarmate de bijstandsccliënt moeilijker plaatsbaar is.

Vergelijking met de huidige aanbestedingspraktijk

UWV gebruikt een vergelijkende toets voor de aanbesteding van reïntegratietrajecten. Dit geldt ook voor gemeenten die openbaar aanbesteden. Voor langere trajecten, zeker in de bijstand, lijkt deze keuze terecht door de geringe contracteerbaarheid van de kwaliteit van trajecten. Voor kortere trajecten in de WW is het veilen van tranches echter te overwegen. De voordelen van het veilen manifesteren zich immers op alle drie de E’s. Omdat uitvoering van een dergelijke veiling echter nog de nodige, nu nog ontbrekende kennis en ervaring vergt, zou eerst een aantal verkennende experimenten overwogen kunnen worden.

Los van de discussie of voor een vergelijkende toets of een veiling gekozen dient te worden, is het de vraag of de vergelijkende toets van UWV momenteel in alle opzichten optimaal is. Één van de dimensies waarop bedrijven een bod in hun offerte moeten uitbrengen is namelijk de beloning per geplaatste cliënt. Volgens de theorie ligt de marginale beloning die elk reïntegratiebedrijf ontvangt in de buurt van de bespaarde uitkeringslast. Met andere woorden, deze beloning is constant, en hangt dus niet af van hoeveel er geboden wordt in de veiling. Een aanbestedingsmechanisme waarin bieders een bod uitbrengen op de prijs, is daarmee niet

effectief. In een dergelijk mechanisme kan er namelijk een ‘race to the bottom’ plaatsvinden op de prijs. De winnaar heeft vervolgens te weinig prikkels om zijn uiterste best te doen de trajecten tot duurzame plaatsing te laten leiden (effectiviteit). Bij een hogere marginale beloning zou het daarentegen wel zinvol zijn om te investeren in reïntegratie.

1 Inleiding

1.1 De markt voor reïntegratie

Drie jaar geleden is het startschot gegeven aan de markt voor reïntegratiediensten. Inmiddels zijn ruim 600 reïntegratiebedrijven actief, die zo'n 160 duizend individuele trajecten verzorgden in 2002.¹ De belangenbehartiger van de nog jonge branche, BOREA (Branche Organisatie Reïntegratiebedrijven), schat daarbij de omvang van de markt op ongeveer 800 miljoen euro in 2002 – met een gemiddelde trajectprijs derhalve van circa 5.000 euro. De markt voor reïntegratiediensten is inmiddels flink gegroeid: een verdubbeling van het aantal reïntegratiebedrijven in drie jaar tijd (Regioplan, 2003). Deze bedrijven bieden een breed pallet van diensten aan, variërend van sociale activering tot korte bemiddelingstrajecten.

De Nederlandse overheid hecht veel waarde aan een 'sluitend' reïntegratiebeleid, waarbij iedere werkloze tijdig een traject krijgt aangeboden (de 'Sluitende Aanpak'). De overheidsinstanties die betrokken zijn bij reïntegratie – vooral de RWI (de Raad voor Werk en Inkomen) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – hebben het nodige onderzoek laten verrichten naar de recente ontwikkelingen op de markt voor reïntegratie. Inmiddels is dan ook een indrukwekkende hoeveelheid studies naar de markt voor reïntegratiediensten verschenen.² Deze interesse is niet verrassend: ondanks de privatisering van de markt is de financiering van reïntegratiediensten nog steeds vooral een publieke aangelegenheid. Zo werden in 2002 zo'n 75 duizend trajecten aanbesteed door UWV bij de uitvoering van de WW en WAO en 75 duizend door gemeenten bij de uitvoering van de bijstand. Private opdrachtgevers – werkgevers en verzekeraars – daarentegen kochten slechts 10 duizend trajecten in voor werklozen en arbeidsongeschikte werknemers. De overheid drukt daardoor een grote stempel op de markt voor reïntegratie (zie tabel 1.1. voor een kort historisch overzicht van beleidsthema's die daarbij gespeeld hebben). Private partijen begeven zich daarentegen nog maar moeizaam als aanbesteder op de markt voor reïntegratie begeven (zie RWI, 2004).

¹ Zie de Reïntegratiemonitor van RWI, op de site: www.rwi.nl

² Zie onder andere het tekstkader 'Meer maatwerk, meer administratieve lasten' in paragraaf 4.2.2 voor een overzicht.

Tabel 1.1 Vier jaar aanbesteding van reïntegratie: de belangrijkste beleidsthema's

Jaar	Beleidsthema's	Toelichting
2001	Uniformering	Met het oog op de fusie van uvi's tot één UWV is in 2001 reeds een proces van uniformering van de aanbestedingsprocedure in gang gezet.
2002	Differentiatie	Veelgehoorde klacht bij de eerste aanbestedingsrondes was een gebrek aan maatwerk en te omvangrijke tranches. Vandaar dat UWV in 2002 meer differentiatie heeft doorgevoerd in doelgroepen. Ook is het aantal aanbestedingen opgevoerd tot vier per jaar.
	Objectivering selectie	UWV gaat over op een puntensysteem bij de selectie van reïntegratiebedrijven.
2003	Prikkels	Reïntegratiebedrijven worden (in beginsel) voor 100% beloond op basis van het 'no cure no pay' beginsel.
	Transparantie	De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) houdt de 'Reïntegratiemonitor' bij van de geregistreerde reïntegratiebedrijven. BOREA – de belangenbehartiger van reïntegratiebedrijven – zet een eigen branchekeurmerk op.
2004	Keuzevrijheid	Cliënten hebben meer inspraak de keuze van trajecten door de mogelijkheid tot Individuele Reïntegratie Overeenkomsten (IRO's)
	Administratieve lasten	Eén van de speerpunten van het Ministerie van SZW: minder administratieve lasten, zowel voor de aanbesteder als de aanbidders

1.2 Problemen bij de aanbesteding

De relatief nieuwe rol van de overheid – als aanbesteder van reïntegratietrajecten – brengt tal van relatief nieuwe vragen met zich mee. Grosso modo zijn deze vragen hetzelfde als bij iedere publieke aanbesteding: wat is het publieke belang en hoe kan dit belang zo goed mogelijk gewaarborgd worden – gebruik makend van de voordelen van concurrentieprikkels bij aanbesteding aan private partijen? Kijken we echter specifiek naar de aanbesteding van reïntegratie, dan is deze vraag voor de overheid zeker niet triviaal te beantwoorden. Momenteel lijken deze vragen zich het sterkst te manifesteren bij de meting van de kwaliteit van reïntegratiebedrijven, de kosten die gemoeid zijn met de aanbesteding, en meting van de effectiviteit van trajecten.

Om met het de kwaliteit te beginnen: het is voor de overheid niet eenvoudig om het kwalitatief beste reïntegratiebedrijf te selecteren. Kan de overheid hierbij afgaan op de plannen en voornemens van de offererende reïntegratiebedrijven, of zijn prestaties uit het verleden doorslaggevend? En kunnen reïntegratiebedrijven direct bieden en zichzelf (in een veiling) uitselecteren, of is het de taak van de overheid om (in een vergelijkende toets) de plannen van

reïntegratiebedrijven te beoordelen? Momenteel is een veel gehoorde klacht dat reïntegratiebedrijven niet weten welke criteria doorslaggevend zijn geweest bij de selectie.

Een tweede, veelgehoorde klacht betreft de (administratieve) kosten die gemoeid zijn met de aanbesteding – voor zowel de aanbesteder zelf als de offerende reïntegratiebedrijven. Beide partijen klagen over de tijd en inspanningen benodigd voor het opstellen en beoordelen van offertes. De vraag is dan ook of deze kosten niet omlaag kunnen – dit komt immers ten goede aan de reïntegratietrajecten zelf.

Ten derde: hoe kan de effectiviteit van trajecten – liefst per afzonderlijk reïntegratiebedrijf – worden vastgesteld? Deze vraag leefde al voor de privatisering van de reïntegratiemarkt, maar is nu des te nijpender geworden, omdat reïntegratiebedrijven inmiddels worden afgerekend op het aantal plaatsingen. Momenteel is het (nog) niet goed mogelijk om de (netto) bijdrage van reïntegratiebedrijven aan vergroting van de baankans te bepalen. Dit is dan ook een veelgehoorde klacht in evaluatiestudies: beloning op basis van het aantal plaatsingen is niet eerlijk, want dit geeft geen goede indruk van de prestatie van het reïntegratiebedrijf.

1.3 Probleemstelling van het onderzoek

De economische theorie over aanbesteden is tamelijk jong – voor de aanbesteding van reïntegratietrajecten bestaat deze nog niet. De praktijk van het aanbesteden lijkt daarom voor te lopen op de economische theorie. Veel beslissingen – variërend van de omvang en differentiatie van tranches tot de wijze van belonen van de reïntegratiebedrijven (per plaatsing of per traject) – zijn in rap tempo genomen. Op zich valt dit goed te begrijpen: een goede uitvoering van de aanbesteding vraagt om duidelijke keuzen, zodat alle betrokken partijen tijdig zijn ingelicht hoe zij moeten handelen. Vanuit de economische theorie bezien blijft echter een aantal vragen nog in het ongewisse: wat is het publieke belang van aanbesteding? Wat is het ‘product’ en wat is de opdracht bij de aanbesteding? Hoe dienen contracten met de aanbieders opgesteld te worden? Dit zijn vragen die in onderlinge samenhang geanalyseerd dienen te worden. Hieruit volgt de primaire insteek van dit CPB-onderzoek en de volgende probleemstelling, die is opgedeeld in drie vragen:

1. Wat is het publieke belang van aanbesteding van reïntegratie?
2. Wat is de optimale wijze van aanbesteding van reïntegratie die volgt uit de economische theorie?
3. Wijkt de huidige wijze van aanbesteding van UWV en gemeenten hiervan af en geeft dit aanleiding tot het doorvoeren van verbeteringen?

Deze probleemstelling dient vooral als aanvulling op de vele beschrijvende studies die de afgelopen jaren verschenen zijn. We spiegelen de theorie over aanbesteding aan de huidige reïntegratiepraktijk, te weten die van UWV en gemeenten. Op een aantal onderdelen zal het vizier verschoven worden naar Australië, dat in 1998 als eerste is overgegaan op openbare aanbesteding van reïntegratie.³ De keuze voor Australië als 'referentieland' is ook vooral ingegeven door het feit dat het systeem aldaar – publieke opdrachtgevers, private uitvoerders – en omdat veel van de beleidsvragen sterk overeenkomen met die in de Nederlandse situatie.

Een tweede opmerking betreft het onderscheid tussen publieke en private uitvoering van de aanbesteding van reïntegratie. In het rapport gaan we uit van de vraag hoe optimaal aanbesteed dient te worden, ongeacht of de verantwoordelijkheid daarvoor in publieke of private handen ligt.⁴ Dit biedt als voordeel dat het model ongevoelig is voor de vraag, of bijvoorbeeld in de nabije toekomst de uitvoering van de WAO al dan niet (deels) geprivatiseerd zal worden (zie tabel 1.2 voor de huidige stand van zaken hierbij).⁵ Dit neemt niet weg dat we de doelstellingen identificeren die niet gewaarborgd kunnen worden in een private markt. Het belang van die doelstellingen, en het (on-)vermogen om deze te bereiken bij publieke dan wel private aanbesteding komen terug in de conclusies in hoofdstuk 6.

Regeling	WW	ABW	Ziektewet	WAO
Huidige aanbesteder	UWV	gemeenten	privaat: werkgevers verzekeraars	grotendeels UWV, klein deel privaot
Toekomstige aanbesteder	UWV	gemeenten	privaat	grotendeels privaot, klein deel UWV (?)
Aantal cliënten (x1000 fte's)	171	320	435	760
Aantal trajecten (x1000)	25	75	10	50

* Privaat = Werkgevers en verzekeraars
 **Bronnen: CPB (2004) en Regioplan (2003)

³ Zie SEO en TNO (2004) voor een brede internationale vergelijking van de aanbesteding van reïntegratie. Hierbij worden achtereenvolgens Nederland, Australië, Denemarken, Groot-Brittannië, de VS en Zweden onderling vergeleken.

⁴ Merk ook op dat we uitgaan van een model waarin aanbesteding een vast gegeven is. We gaan dus niet in op de vraag, in welke gevallen aanbesteding van trajecten wel of niet wenselijk is. Gegeven de huidige EU-richtlijnen en de wet SUWI geldt dat de overheid (UWV en gemeenten) verplicht zijn openbaar aan te besteden. Bij private verzekeraars ligt dit anders – zij kunnen ook zelf de reïntegratie ter hand nemen.

⁵ Volgens de huidige kabinetsplannen zal werkgevers nadrukkelijker de mogelijkheid tot uittreding uit het publieke WAO-systeem geboden worden. Die mogelijkheid zal alleen bestaan voor de regeling voor gedeeltelijk en/of tijdelijk arbeidsongeschikten (de WGA) – de groep derhalve waar men verwacht dat reïntegratie mogelijk is. Onduidelijk is echter nog wat de voorwaarden zullen worden voor uittreding, en of daarmee het private opdrachtgeverschap een hoge vlucht zal nemen.

Een derde opmerking heeft betrekking op de opbouw van de studie. Aanbesteding van reïntegratie is een betrekkelijk nieuw fenomeen, maar dit betekent niet dat het in alle opzichten uniek is. De gedachteontwikkeling hieromtrent heeft dan ook zeker niet stilgestaan. Zo hebben verschillende ministeries en het CPB in het kader van de recente MDW-operatie⁶ rapporten samengesteld over aanbestedingen en veilingen, met daarin richtlijnen ten aanzien van de keuze óf aanbesteed moet worden, respectievelijk de keuze hóe aanbesteed kan worden. In ons onderzoek zullen we deze richtlijnen – of liever gezegd: het stappenplan – van de MDW-veiling als leidraad nemen. Dit komt niet alleen ten goede aan de structuur van het onderzoek, maar maakt het ook mogelijk vergelijkingen te maken met andere vormen van aanbesteding.

1.4 Opbouw studie

De stappen die volgen uit het MDW-veilen, zijn in hoge mate bepalend voor de indeling in hoofdstukken van dit rapport: hoofdstuk 3 behandelt de vraag wat het doel is de aanbesteding (stap 1), hoofdstuk 4 wat het ‘te verhandelen object’ is bij reïntegratie (stap 2), hoofdstuk 5 hoe aanbesteed dient te worden (stap 3), hoofdstuk 6 behandelt enkele praktijkvoorbeelden en hoofdstuk 7 concludeert. Maar alvorens dit te doen, is het instructief het stappenplan nader toe te lichten. Met andere woorden: waarom volgt de ene stap op de andere, en hoe is het stappenplan van toepassing op een aantal voorbeelden uit de praktijk? Dit zal daarom in het nu volgende hoofdstuk aan de orde komen.

⁶ MDW = Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. MDW-projecten beogen wet- en regelgeving te moderniseren.

2 Het MDW-stappenplan

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op het MDW-stappenplan dat we als leidraad gebruiken bij de analyse van de aanbesteding van reïntegratietrajecten. De auteurs van MDW (2002) hebben dit stappenplan ontwikkeld voor het ontwerp van allocatiemechanismen voor schaarse goederen of rechten. Het stappenplan is echter ook toepasbaar op andere allocatievraagstukken waarbij een publiek belang in het geding is, zoals de aanbesteding van reïntegratietrajecten. We bespreken in de volgende paragraaf het MDW-stappenplan aan de hand van twee praktische voorbeelden. In paragraaf 2.2 geven we vervolgens aan hoe we het stappenplan gaan toepassen op de aanbesteding van reïntegratietrajecten.

2.1 De stappen

Het MDW-stappenplan bestaat uit zes stappen. We nemen deze stappen onder de loep aan de hand van twee voorbeelden: de toewijzing van UMTS-frequenties aan geïnteresseerde telecombedrijven en het selecteren van een architect voor een nieuw stadhuis. We zullen zien dat beide situaties tot verschillende aanbevelingen kunnen leiden. Een kanttekening bij het stappenplan is dat het niet altijd tot een op maat gesneden aanbeveling leidt: de precieze vormgeving van allocatiemechanismen is moeilijk in een eenvoudig schema te vatten.

Stap 1: Doelstellingen

Het startpunt bij het ontwerp van een allocatiemechanisme is het formuleren van de doelstellingen. De overheid kan bijvoorbeeld belang hechten aan een efficiënte allocatie, een optimale marktordening na afloop van de allocatie, of financiële opbrengsten. Ook moeten allocatiemechanismen meestal aan een aantal randvoorwaarden voldoen, zoals juridische houdbaarheid, transparantie en beheersing van de kosten van het allocatieproces.

Wat zouden doelstellingen kunnen zijn in het UMTS- en het stadhuisvoorbeeld? Bij de UMTS-veiling hadden Europese overheden verschillende doelstellingen in gedachten, al dan niet expliciet geformuleerd. Vaak streefden ze een efficiëntiedoel na, dat in dit geval vooral te maken heeft met het selecteren van het telefoonbedrijf dat voor weinig kosten een goede UMTS-dienst kan leveren. Ook marktordening speelde een rol: overheden wilden voorkomen dat slechts een paar telecombedrijven de markt zouden gaan domineren. Tot slot streefden sommige overheden naar een hoge financiële opbrengst, hoewel ze dit zelden als hoofddoel hadden gedefinieerd.

Bij het aanbesteden van bouwprojecten, zoals een nieuw stadhuis, kan een gemeente verschillende doelen nastreven. Denk bijvoorbeeld aan esthetische doelen ('passend in het straatbeeld', 'modern') en functionele doelen (geschikt voor publieke functies zoals

burgerzaken en gemeentearchief, voldoende werkplekken voor de gemeenteambtenaren). Bovendien zijn de kosten van de bouw en de timing ervan van belang.

Stap 2: Te verdelen objecten

In de tweede stap bepaalt de overheid *wat* ze allocceert. Dit lijkt misschien triviaal, maar dat is het zeker niet. Sterker nog: deze stap kan cruciaal zijn voor het behalen van de in stap 1 genoemde doelstelling. De aanbestedingsprocedure van het stadhuis illustreert dat. Wanneer de gemeente de opdracht tot het ontwerpen van het stadhuis aanbesteedt, kan ze het te alloceren object op verschillende manieren definiëren. Wanneer moet het stadhuis gereed zijn? Aan welk ‘programma van eisen’ moet het stadhuis voldoen? Hoe ziet het contract eruit dat de gemeente sluit met de winnaar? Op welk moment rekent de gemeente af met de winnaar? Hoe rekent de gemeente de winnaar af op het uiteindelijk afgeleverde stadhuis?

Ook in het UMTS-voorbeeld kan de keuze van de te verdelen objecten gevolgen hebben voor het succes van de veiling. Zo hebben de meeste landen het spectrum opgeknipt in vier of vijf licenties om te garanderen dat er voldoende concurrentie in de UMTS-markt zou gaan ontstaan. Bovendien stelden overheden eisen aan de winnaar van een licentie, zoals een voldoende dekkingsgraad binnen een paar jaar na het vergeven van de licentie. Op deze wijze kan de overheid publieke doelen bereikbaar maken, zoals UMTS-diensten met een goede prijs/kwaliteit-verhouding die beschikbaar zijn voor een groot gedeelte van de bevolking.

Stap 3: Allocatiemechanisme en vormgeving

De overheid bepaalt in stap 3 welk allocatiemechanisme ze gebruikt en hoe ze dit mechanisme vormgeeft. Daarbij kan ze kiezen uit verschillende mogelijkheden. Veel gebruikte allocatiemechanismen zijn veilingen en vergelijkende toetsen. Het verschil tussen beiden is dat bij een veiling de regels eenduidig gedefinieerd zijn, terwijl een vergelijkende toets subjectieve elementen bevat. De Nederlandse overheid heeft de UMTS-frequenties in een veiling verdeeld: het bedrijf dat het hoogste bod op een licentie uitbracht, was de winnaar van die licentie en moest zijn bod aan de overheid overdragen.

Bij het aanbesteden van bouwprojecten, zoals het bouwen van een stadhuis, gebruiken gemeenten vaak vergelijkende toetsen. De architect die het beste ontwerp levert mag het stadhuis bouwen. Vooraf is het niet eenvoudig voor de gemeente aan te geven hoe ze verschillende biedingen gaat vergelijken: hoewel sommige aspecten van het ontwerp objectief zijn (de kosten, het aantal vergaderzalen), bevat het ontwerp ook subjectieve dimensies (hoe het gebouw in de omgeving past, hoe prettig mensen het pand ervaren). De gemeente definieert dus vooraf geen eenduidige regels die aangeven welke architect de aanbesteding gaat winnen, zodat de aanbesteding geen veiling is.

Welk type allocatiemechanisme is nu het beste: een veiling of een vergelijkende toets? Volgens het MDW-rapport hangt het antwoord op die vraag af van (1) of de markt in staat is de relevante publieke belangen te borgen, en (2) de contracteerbaarheid van deze belangen. Een veiling verdient de voorkeur wanneer (1) de markt in staat is de relevante publieke belangen te borgen of (2) deze belangen vooraf contracteerbaar zijn. Dat laatste wil zeggen dat de overheid voorafgaand aan de veiling kan specificeren welk afdwingbaar contract ze met de winnende bieder(s) zal afsluiten. In andere gevallen kan een vergelijkende toets beter zijn.

Een veiling ligt bijvoorbeeld voor de hand bij de allocatie van UMTS frequenties. Omdat de veiling vijf aanbieders van UMTS-diensten opleverde kon de Nederlandse overheid er vanuit gaan dat de aanbieders dusdanig zouden concurreren dat ze belangrijke publieke doelen haalt op de UMTS markt, zoals een goede prijs/kwaliteitsverhouding voor de consument en voldoende innovatie. Andere belangrijke doelen, zoals voldoende dekking, kan ze voorafgaand aan de veiling specificeren in een afdwingbaar contract.

Bij het alloceren van bouwopdrachten zoals voor een nieuw stadhuis ligt een vergelijkende toets meer in de rede. Vóór de allocatie van de opdracht aan een architect kan de overheid namelijk niet vastleggen wat de winnaar precies moet bouwen: ze weet niet goed wat er technisch mogelijk is en kan moeilijk vooraf specificeren wat ze een aantrekkelijk bouwstijl vindt. De overheid kan pas een afdwingbaar contract met de winnaar afsluiten nadat verschillende architectenbureaus een bouwontwerp hebben voorgesteld. Sommige zaken kan de overheid echter wel vooraf vastleggen, wat in de praktijk gebeurt in een 'programma van eisen'.

Wanneer de overheid gekozen heeft voor een veiling of een vergelijkende toets staat ze voor de moeilijke taak de exacte invulling te bepalen. Het MDW-rapport wijst er expliciet op dat het hierbij belangrijk is om daarbij "de hulp in te roepen van (internationale) experts". Het organiseren van een veiling of een vergelijkende toets is immers maatwerk: wat in de ene situatie goed werkt, kan in de andere situatie tot ongewenste uitkomsten leiden. Zo beweren sommigen dat de UMTS-veiling in het VK een succes was, terwijl precies hetzelfde ontwerp in Nederland leidde tot een flop. Het cruciale verschil was dat er in Engeland vijf licenties beschikbaar waren voor vier zittende partijen, terwijl in Nederland datzelfde aantal licenties werd geveild in een situatie met vijf zittende partijen.⁷

⁷ Zie bijvoorbeeld Van Damme (2002a) en Klemperec (2002b).

Stap 4: Confrontatie met doelstellingen

De overheid confronteert het tot nu toe gekozen allocatiemechanisme met de doelstellingen die ze in stap 1 heeft gedefinieerd. Wanneer deze doelstellingen in onvoldoende mate worden gehaald, kan de overheid teruggaan naar stap 3 (ze beschouwt een ander allocatiemechanisme), naar stap 2 (ze herdefinieert de te alloceren rechten), of naar stap 1 (ze herformuleert haar doelstellingen of kent er andere gewichten aan toe). Het kan zelfs zo zijn dat de overheid besluit de allocatie uit te stellen of helemaal niet uit te voeren.

Stap 5: Uitvoering en afronding

De overheid voert de allocatie van de objecten uit en dwingt de contracten af die ze heeft gesloten met de winnaars. Ten eerste is het daarbij belangrijk dat de overheid heldere regels opstelt en communiceert naar de bidders. Ook in een vergelijkende toets is het gewenst de allocatieregulering zoveel mogelijk te objectiveren, bijvoorbeeld door vooraf de selectiecriteria helder te definiëren en bekend te maken aan de biedende partijen. In het voorbeeld van het stadhuis zou dat kunnen betekenen dat de overheid aangeeft te selecteren op schoonheid, functionaliteit, kosten en timing. Bovendien kan ze aangeven welk belang ze hecht aan elk selectiecriteria door per criterium een aantal punten te verdelen. Tot slot kan ze voor objectieve dimensies (kosten, timing) vooraf verhelderen hoe ze deze punten toekent, of ze vastleggen in een ‘programma van eisen’.

Ten tweede is *commitment* van groot belang: de overheid wijkt niet af van de regels van het allocatiemechanisme die ze aan de bidders heeft gecommuniceerd en bovendien dwingt ze de contracten met de winnaars af. “[A]fwijken van de regels kan niet alleen problemen opleveren voor de huidige allocatie, maar kan ook de geloofwaardigheid in toekomstige situaties aantasten” benadrukken de schrijvers van de MDW-studie.

Stap 6: Evaluatie

In de laatste stap evalueert de overheid het allocatieproces van de voorbereiding tot en met de afronding. In een evaluatie kan de overheid het resultaat van de allocatie beoordelen om daarmee lessen te kunnen trekken voor een volgende allocatie. De overheid documenteert daartoe de informatie over het hele proces en maakt deze toegankelijk, bijvoorbeeld voor onafhankelijke experts.

2.2 Hoe passen we het MDW-stappenplan toe op de reïntegratiemarkt?

In deze paragraaf schetsen we kort hoe we het MDW-stappenplan toepassen op de aanbesteding in de reïntegratiemarkt. In hoofdstuk 3 zetten we stap 1: we construeren aan de hand van de economische theorie de doelstelling(-en) voor deze aanbesteding. Bovendien confronteren we deze met de doelstellingen zoals geformuleerd door IWI (Inspectie Werk en Inkomen), de toezichthouder van UWV (momenteel de meest omvangrijke publieke aanbesteder). Hoofdstuk 4 bevat een analyse van de tweede stap: de te verdelen objecten. Wat is volgens de economische theorie een zinvolle definitie van de 'objecten' die UWV of een andere inkomensverzekeraar alloceert? We vergelijken dit vervolgens met de wijze waarop UWV en gemeenten tranches definiëren. Tenslotte bestuderen we in hoofdstuk 5 stap 3 van het MDW-stappenplan: het allocatiemechanisme en de vormgeving van contracten met reïntegratiebedrijven. Ook hier beginnen we met een theoretische beschouwing die we vervolgens naast het allocatiemechanisme van UWV en het Australische *Centrelink* leggen.

In het vervolg van het rapport besteden we geen verdere aandacht aan stappen 4 t/m 6. Stap 4, de evaluatie, voeren we gaandeweg stappen 1 t/m 3 uit. We kijken daarbij naar de aanbestedingspraktijk van UWV, gemeenten, en het Australische *Centrelink*. Aan stappen 5 en 6 gaan we ook voorbij, omdat de uitvoering van deze stappen niet ingewikkeld is – al moeten ze wel degelijk gezet worden. Bovendien lijkt met name UWV voldoende aandacht te besteden aan deze stappen.⁸ Ze communiceert de regels over het algemeen op transparante wijze naar de bidders, bijvoorbeeld via het Internet. Ook *committeert* ze zich aan deze regels, en dwingt ze de contracten af die met de bidders zijn gesloten. Verder maakt ze informatie over de aanbestedingen beschikbaar voor externe partijen, zoals IWI. Tot slot lijkt het er op dat UWV de lessen die deze externe partijen aanreiken ter harte nemen. Zo gaf tabel 1.1 al aan dat UWV het ontwerp van de aanbesteding verschillende malen heeft aangepast.

⁸ Evaluatie van de aanbesteding staat bij gemeenten daarentegen nog in de kinderschoenen. Hier speelt veeleer de vraag, of de overstap naar een openbare aanbesteding gemaakt gaat worden.

3 Stap 1: De doelstelling

3.1 Reïntegratie vanuit welk perspectief?

De doelstelling bij reïntegratie lijkt op het eerste gezicht eenvoudig te formuleren als ‘terugkeer naar duurzame arbeid’. Dit geeft ook een duidelijk handvat bij de aanbestedingsprocedure: selecteer die reïntegratiebedrijven die het beste in staat zijn om cliënten weer naar de arbeidsmarkt te begeleiden, en prikkel ze ook om dit zo goed mogelijk te doen. Een dergelijke benadering doet echter niet volledig recht aan de onderliggende redenen om reïntegratiebeleid door de overheid te voeren. Met andere woorden: Wat is het publieke belang van reïntegratie? Terugkeer naar de arbeidsmarkt is op zich een nobel streven – daar kan niemand het mee oneens zijn – maar rechtvaardigt dit ook overheidsingrijpen? Waar houdt de rol van de private markt op, en wanneer is een rol voor de overheid weggelegd?

Voor een goed begrip van deze vragen is het belangrijk te beseffen dat het initiatief tot reïntegratie bij verschillende partijen kan liggen: de werkzoekende zelf, private verzekeraars en werkgevers, of de overheid. Het motief hiertoe zal per partij verschillend zijn, en dit heeft belangrijke implicaties voor de doelstelling van reïntegratie. De vraag is derhalve: wie is verantwoordelijk voor reïntegratie en daarmee bepalend voor de doelstelling?

3.1.1 De werkzoekende

Om met het eerste te beginnen: werkzoekenden kunnen zelf een afweging maken of zij baat denken te hebben bij het volgen van een reïntegratie- of bemiddelingstraject. Dit hoeft niet alleen te betekenen dat zij daarmee denken sneller een baan te vinden, maar dit kan ook resulteren in een hoger loon. Die (verwachte) baten kunnen worden afgewogen met de kosten – vergelijkbaar met de keuze tot het volgen van een opleiding. In het algemeen geeft dit een zuivere afweging – er zijn weinig concrete aanwijzingen dat verschillende marktfalens – bijvoorbeeld schaalvoordelen bij reïntegratiebedrijven of informatieongelijkheid – ertoe leiden dat te weinig reïntegratietrajecten tot stand zouden komen.⁹ Dit geeft dan ook niet of nauwelijks concrete aanleiding tot overheidsingrijpen.

Hiermee is echter niet alles gezegd. Het gros van de werkzoekenden bestaat – zeker in Nederland – uit uitkeringsontvangers. Dit heeft belangrijke implicaties voor de beslissing om al dan niet een reïntegratietraject te gaan volgen. De baten van een traject kunnen daarom op individueel niveau laag uitvallen, of zelfs negatief voor werklozen die onderhevig zijn aan de ‘armoedeval’. Zeker langdurig werklozen hebben vaak een laag inkomenspotentieel, en als

⁹ Zie CPB (2000) voor een bespreking van alle mogelijke marktfalens die kunnen optreden op de markt voor arbeidsbemiddeling- en reïntegratie.

gevolg daarvan een hoge ‘replacement rate’. Het is daarom niet verwonderlijk dat werklozen zelf zich vaak nauwelijks geroepen zullen voelen tot aankoop van een traject over te gaan.¹⁰ Voor de uitkeringsverstrekker – de verzekeraar, de overheid of de werkgever – is die besparing echter veel groter. Dit brengt ons op het tweede perspectief: die van private verzekeraars.

3.1.2 Private verzekeraars en werkgevers

Ook private verzekeraars en werkgevers kunnen het voortouw nemen bij reïntegratie. Dit is niet verassend: verzekeraars hebben de verantwoordelijkheid over de verstrekking van uitkeringen, en hebben er tegelijkertijd baat bij de totale uitkeringssom – de ‘schadelast’ – zoveel als mogelijk te beperken. De verzekeraar zal zich derhalve inspannen voor preventie en reïntegratie. Hierbij geldt een eenvoudige beslisregel: investeer net zo lang in reïntegratie totdat de marginale baten – de uitkeringsbesparingen die dit oplevert – niet langer opwegen tegen de marginale kosten. Naar verwachting zal de rol van werkgevers en private verzekeraars in de toekomst toenemen. Dit geldt vooral voor de reïntegratie van arbeidsongeschikte werknemers; ondanks dat de WAO hervormingen nog geen vaste vorm hebben aangenomen, staat vast dat de aanbestedersrol in beginsel op het private terrein zal liggen.

Vergeleken met de uitkeringsontvanger hebben private verzekeraars en werkgevers¹¹ een sterkere financiële prikkel tot reïntegratie. Bij reïntegratie valt immers een gehele uitkering vrij, terwijl werklozen – zeker met een laag inkomenspotentieel – er vaak maar marginaal op vooruit gaan. In de praktijk zien we dan ook dat private verzekeraars het initiatief nemen tot reïntegratie en dit ook financieren. Deze rol past de verzekeraar ook beter dan de verzekerde: de verzekeraar draagt de schadelast, niet de werkzoekende. Als vanzelfsprekend kan de verzekeraar bij de inzet van geschikte trajecten zo veel mogelijk informatie verzamelen van de werkzoekende. Dit kan leiden tot passende trajecten.

Private verzekeraars hebben dus een duidelijke prikkel tot inzet van reïntegratie. Deze prikkel richt zich op de gehele ‘schadelast’ van de verzekeraar – de ‘schadelastbenadering’. Door concurrentie worden verzekeraars er toe aangezet hun schadelast – de uitkeringssom of ook wel de ‘grote geldstroom’¹² – zo laag mogelijk te houden en dus (duurzame) plaatsing in reguliere banen te realiseren. Het is een misverstand te denken dat het voor de verzekeraar aantrekkelijk is alleen reïntegratiegelden vrij te maken voor werklozen die relatief snel een baan vinden (‘afroming’). Een reïntegratietraject zal weliswaar minder kosten met zich meebrengen voor deze groep – de afstand tot de arbeidsmarkt is immers gering – maar de

¹⁰ Zie ook Koning et al (2002): Voor de uitkeringsverstrekker valt de winst van reïntegratie – de bespaarde uitkering – te typeren als ‘eerste-orde-effect’. Voor de uitkeringsontvanger zelf is sprake van een ‘tweede-orde-effect’. Of nog sterker: de ‘marginale werkloze’ die door inzet van een traject net een duwtje naar werk krijgt, gaat er niet op vooruit.

¹¹ Vanaf nu zullen we voor het gemak de werkgever ook als verzekeraar aanmerken. Werkgevers zullen zich immers vaak herververzekeren en hebben in principe hetzelfde belang als de verzekeraar.

¹² Kleine geldstroom = de uitvoeringskosten van de verzekeraar.

uitkeringsbesparing zal ook relatief laag liggen. Voor de 'kansarme' werklozen ligt de potentiële besparing veel hoger. De verzekeraar heeft dus een redelijk goed gerichte prikkel om een zuivere afweging te maken tussen kosten en baten – afroming heeft derhalve geen zin.

3.1.3 De overheid

Door de wet SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) is de uitvoering van de werknemersverzekeringen (WW en WAO) in handen gebleven van een publieke organisatie. Het voordeel hiervan is dat schaalvoordelen bij de uitvoering van de uitkeringsverstrekking goed tot hun recht komen.¹³ Nadeel is echter dat UWV geen directe prikkel heeft tot vermindering van de schadelast – eventuele uitkeringsbesparingen vallen niet toe aan UWV. Investerings in het verminderen van de schadelast betalen zich dus niet terug, in tegenstelling tot bij de private verzekeraars. Dit wrekt zich vooral bij de reïntegratietaak. De overheid kan wel gelden reserveren voor reïntegratie, maar effectieve besteding ervan – gericht op schadelastvermindering – is moeilijk af te dwingen. Dit is ook de belangrijkste reden dat, met ingang van de wet SUWI, de reïntegratietaak geprivatiseerd is.

Scheiding van de uitkeringsverstrekking en de reïntegratietaak is een voor de hand liggende constructie om tot de juiste balans tussen publieke waarborgen en private prikkels te komen. Dit is ook de basisgedachte van de wet SUWI: publieke waarborgen waar noodzakelijk, en private prikkels waar mogelijk. De exacte vormgeving van een dergelijke scheiding is echter niet zonder problemen. De uitkerings- en reïntegratietaak zijn in de praktijk moeilijk van elkaar te scheiden. Informatie bij de claimbeoordeling – een publieke taak – is bijvoorbeeld van nut om de afstand tot de arbeidsmarkt van cliënten te schatten, en daarmee reïntegratie zo gericht mogelijk in te zetten. Door gedeelde verantwoordelijkheden kan afstemming tussen die taken in gevaar komen.¹⁴ Een soortgelijke redenering geldt voor de inzet van sancties door UWV en gemeenten: een streng sanctiebeleid maakt weliswaar onderdeel uit van de uitkeringstaak, maar heeft belangrijke gevolgen voor het succes van reïntegratietrajecten. De aanbesteding van reïntegratie vergt dus het nodige van de overheid als aanbesteder. Zoals Bovenberg c.s. (2004) het formuleren: privatiseren is een belofte.

¹³ Zie o.m. CPB (2003) voor een korte bespreking van de voor- en nadelen van publieke uitvoering van werknemersverzekeringen.

¹⁴ In dit verband wordt ook wel gesproken van het 'dilemma tussen ontvlechting en coördinatie': door het scheiden van taken ontstaan er duidelijkere verantwoordelijkheden, maar neemt tegelijkertijd het gevaar toe dat de afstemming tussen die taken in gevaar komt (zie bijvoorbeeld Bovenberg *et al.* 2003).

3.2 De schadelastbenadering als richtsnoer

3.2.1 Twee regels

Gelet op het voorgaande lijkt de verzekeraar – in de Nederlandse praktijk zijn dit meestal UWV en gemeenten – in de eerste plaats verantwoordelijk is voor reïntegratie. Deze partijen zijn immers ook verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking. Omdat de overheid – en dit geldt in het bijzonder voor UWV – echter geen directe prikkel heeft tot schadelastbeheersing is besloten de uitvoering over te hevelen naar private reïntegratiebedrijven.¹⁵ Bovendien kan dit specialisatievoordelen opleveren: reïntegratiebedrijven kunnen meer kennis en kunde hebben om cliënten weer aan de slag te helpen. De overheid vervult dan de rol van aanbesteder. Die rol noodzaakt de overheid tot het formuleren van een duidelijke doelstelling.

Al eerder is vastgesteld dat de prikkel tot reïntegratie bij private verzekeraars en werkgevers goed gericht is en een juiste balans geeft tussen de opbrengsten (uitkeringsbesparing) en de kosten van trajecten: de ‘schadelastbenadering’.¹⁶ De schadelastbenadering geeft derhalve een duidelijk handvat bij het invullen van de doelstelling bij de aanbesteding – ook als de overheid de aanbesteder is.¹⁷ Er zijn ook geen evidente aanwijzingen dat deze benadering te beperkt van opzet is (zie onderstaand tekstkader). Voor de aanbesteding van reïntegratie aan reïntegratiebedrijven kunnen twee regels uit de schadelastbenadering worden afgeleid. De eerste regel richt zich op de keuze van het reïntegratiebedrijf, de tweede hoe dit reïntegratiebedrijf zo goed mogelijk geprikkeld kan worden.

¹⁵ Inmiddels beschikken door invoering van de WWB gemeenten wel over een prikkel: door budgettering van de bijstand hebben gemeenten er belang bij de uitkeringslast zo laag mogelijk te houden. De prikkel zal dus groter zijn dan voor UWV. Daarnaast kan bij de uitvoering van de WAO de rol van private verzekeraars in de toekomst toenemen, afhankelijk van de vraag in hoeverre er ruimte zal ontstaan voor opting out voor werkgevers (zie http://home.szw.nl/actueel/dsp_persbericht.cfm?jaar=2004&link_id=39268).

¹⁶ Vanuit welvaartstheoretisch oogpunt kan in dit verband daarom gesproken worden van optimale uitkomsten: de marginale opbrengsten van reïntegratie – vermindering van het versturende effect van uitkeringen – wegen op tegen de marginale kosten.

¹⁷ Voor alle duidelijkheid: het gaat hier dus om een economisch zo efficiënt mogelijke aanbesteding.

De schadelastbenadering te beperkt? Over positieve en negatieve externaliteiten

De schadelastbenadering geeft een duidelijke richtlijn voor de aanbesteding van reïntegratie: minimaliseer het totaal van de uitkeringslasten en de kosten van reïntegratie. Het perspectief is dan dus die van de verzekeraar. De vraag is echter of dan wel recht wordt gedaan aan de maatschappelijke effecten van reïntegratie. Als vanzelfsprekend hebben zowel de verzekeraar als de maatschappij als geheel baat bij vermindering van uitkeringslasten. Belangen kunnen echter ook verschillend zijn. Dit is het geval als aan reïntegratie van werklozen externaliteiten verbonden zijn. Positieve externaliteiten treden bijvoorbeeld op wanneer de criminaliteit in een buurt daalt door reïntegratie, of wanneer andere werklozen zich door sociale druk vanuit hun omgeving geroepen voelen actiever naar werk te zoeken ('buurteffecten'). Negatieve externe effecten treden op als reïntegratie van een werkloze ten koste gaat van banen voor andere werklozen (verdringing) of bestaande werkgelegenheid (substitutie). Ook deze effecten zal de verzekeraar niet verdisconteren bij het investeren in reïntegratie – andere verzekeraars betalen hiervan het gelag.

Hoe verhouden de positieve en negatieve effecten van externaliteiten zich in de praktijk tot elkaar? Verschillende studies duiden er op dat substitutie en verdringing belangrijk zijn, zeker op de korte termijn (zie Jongen, 2000). Bovendien kan het financieren van reïntegratie leiden tot belastingverstoringen – ook een negatieve externaliteit. Op de wat langere termijn kunnen lonen zich echter neerwaarts aanpassen, net zolang dat deze effecten zijn weggenomen (Koning et al, 2003). Empirisch bewijs van het bestaan van negatieve externaliteiten is dunner gezaaid. Er zijn wel aanwijzingen dat bevolkingssamenstelling in de leefomgeving van werklozen van invloed is op de kansen op werk (Van der Klaauw, 2000). Echter is daarbij onduidelijk of dit om selectie-effecten gaat (werklozen concentreren zich in bepaalde buurten), of om geringe sociale druk in de leefomgeving van de werkloze ('werkloosheidscultuur').

Kortom: tot dusver is weinig sterk empirisch bewijs voor het bestaan van externaliteiten van reïntegratie – zowel positief als negatief. Vanuit deze optiek zijn er dus geen evidente bezwaren om de schadelastbenadering toe te passen.

Regel I

Kies het reïntegratiebedrijf dat het beste in staat is om het toekomstige bedrag aan uitkeringen te minimaliseren.

Anders geformuleerd: selecteer het reïntegratiebedrijf waarbij de 'schadelast' in de beste handen is. Dit is dus het criterium bij de aanbesteding. De overheid zal hiertoe informatie moeten verzamelen over de efficiëntie van aanbieders van reïntegratie.

Regel II

Beloon reïntegratiebedrijven alleen voor plaatsingen die dankzij hen tot stand hebben gebracht – de vermindering in de schadelast die aan hen te danken is.

Deze vuistregel geldt als leidraad bij het opstellen van het beloningscontract met het geselecteerde reïntegratiebedrijf. In de praktijk impliceert de regel het volgende:

IIa: Beloning per plaatsing in een baan ('outputfinanciering' of marginale beloningen): hoe meer plaatsing, hoe lager de schadelast.

- Iib: Hoe sneller de plaatsing in een baan, hoe hoger de marginale beloning. Dit verkort immers de gemiddelde uitkeringsduur.
- Iic: Hoe duurzamer de plaatsing, hoe hoger de marginale beloning. Duurzame plaatsing leidt er immers toe dat het toekomstige beslag op uitkeringen daalt, en daarmee de (toekomstige) verdisconteerde schadelast.
- Iid: Hoe meer plaatsing, hoe hoger de marginale beloning. Deze regel laat zich vooral verklaren uit het feit dat de afstand tot de arbeidsmarkt kan variëren tussen werkzoekenden. Gevolg is dat het voor het reïntegratiebedrijf steeds iets moeilijker wordt één extra plaatsing te genereren. De beloningsfunctie zou hier daarom ook een afspiegeling van moeten zijn. Ook vanuit de optiek van de cliënt is dit een logische gedachte: hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt, hoe groter de verwachte uitkeringsduur, en hoe groter daarom de uitkeringsbesparing.¹⁸ In dit verband wordt ook wel van bruto versus netto-effectiviteit gesproken. Bruto plaatsingscijfers kunnen hoog uitvallen, maar dat hoeft nog niet te betekenen dat de netto-effectiviteit – de echte besparing op uitkeringen – ook hoog is.

Regels IIa t/m c kunnen – onder de veronderstelling dat uitkeringen constant zijn over de tijd – eenvoudig als volgt worden samengevat: beloon het reïntegratiebedrijf op basis van de besparing op (gemiddelde) uitkeringsduur die zij realiseert. Hoe lager de gemiddelde uitkeringsduur, hoe hoger de beloning. Wat de situatie complexer maakt – en hiermee komen we op de vierde regel – is dat het niet zo eenvoudig is vast te stellen welk deel van de vermindering in de uitkeringsduur is toe te schrijven aan het reïntegratiebedrijf. Het is dus van belang informatie te verzamelen, opdat een beeld ontstaat van de plaatsingsresultaten die zonder reïntegratie zouden zijn gerealiseerd. Een andere complicatie betreft de tijdshorizon van de beloningsfunctie. Vanuit de optiek van regel Iic zou deze zo lang mogelijk moeten zijn, maar praktische overwegingen kunnen nopen tot beperking. Hier komen we nader op terug in het volgende hoofdstuk.

3.2.2 Een getallenvoorbeeld

Stel dat de overheid de reïntegratietaak van 100 werklozen wil uitbesteden, en dat de verwachte uitkeringsduur – zonder inzet van reïntegratie – één jaar bedraagt. Om preciezer te zijn: naar verwachting vinden 50 werklozen na een half jaar een baan, 25 na één jaar, en 25 na twee jaar. De uitkering per werkloze per jaar bedraagt 24.000 euro. De verwachte uitkeringssom is dus 2,4 mln. euro. Het is zaak dat het reïntegratiebedrijf gekozen wordt dat de grootste (verwachte)

¹⁸ Idealiter is de marginale beloning voor één extra plaatsing gelijk aan de marginale uitkeringsbesparing die dit oplevert. Voor lagere aantallen gereïntegreerde cliënten mag de beloning per cliënt lager liggen – en daarmee ook de gemiddelde beloning. Dit is een standaard uitkomst in eenvoudige incentive-modellen (zie McMillan, 1992).

vermindering in de schadelast kan realiseren, rekening houdend met de kosten van de aanbesteding (Regel I). De optimale prikkel zou er dus – uitgaand van Regel 1 – uit bestaan dat reïntegratiebedrijven bieden op de tranche van werklozen. Het bedrijf dat de tranche voor het laatste bedrag wil overnemen is dan winnaar. In de praktijk gebeurt dit weliswaar niet – de aanbesteder (verzekeraar) houdt doorgaans de verantwoordelijkheid behoudt voor uitkeringsverstrekking – maar wel biedt het een aanknopingspunt voor de vormgeving van de aanbesteding.

Regel II geldt als richtsnoer om te waarborgen dat het eenmaal gekozen reïntegratiebedrijf ook daadwerkelijk de schadelast zo gering mogelijk zal maken. Dit betekent dat de prikkelstructuur optimaal dient te zijn. Als voorbeeld kan na drie jaar de (definitieve) beloning worden vastgesteld. Is de gemiddelde uitkeringsduur dan gelijk aan drie kwart jaar, dan zijn de reïntegratieopbrengsten gelijk aan een 0,6 miljoen euro. In principe zou dit gehele bedrag kunnen worden uitgekeerd aan het reïntegratiebedrijf, maar verstandiger is het om een deel hiervan ‘af te romen’ – zolang als de prikkel aan de marge, dus om de gemiddelde uitkeringsduur nog verder te verkorten, maar blijft bestaan. De overheid kan dus bijvoorbeeld de beloning per maand verkorting van de uitkeringsduur voor de eerste twee maanden gelijk stellen aan 1.000 euro per persoon, en daarboven aan 2.000 euro per persoon.¹⁹ Aldus kan – bij gelijkblijvende prestaties (net zoveel plaatsing in banen) – 0,2 miljoen euro worden afgeroomd en is de aanbesteding goedkoper.

3.3 Drie E's

De schadelastbenadering geeft een aantal richtlijnen voor de aanbesteding van reïntegratie en de beloning van reïntegratiebedrijven, zo leert het voorgaande. Deze richtlijnen kunnen vervolgens vertaald worden in twee doelstellingen, efficiëntie en effectiviteit. Daarenboven is er nog een andere doelstelling: eenvoud.

3.3.1 Efficiëntie

Efficiëntie houdt in dat bij de aanbesteding het reïntegratiebedrijf wordt gekozen dat het beste in staat is cliënten te reïntegreren. Of zoals al eerder geformuleerd in Regel I: het reïntegratiebedrijf bij wie de schadelast in beste handen is. Reïntegratiebedrijven kunnen gespecialiseerd zijn in bepaalde doelgroepen, of bijvoorbeeld relatief goed op de hoogte zijn van beroepen waar veel voor vacatures voor zijn. Daarmee kunnen ze voor de ene cliënt veel toegevoegde waarde leveren, en anderen juist weer niet. Door maatwerk kan daarom efficiëntie worden afgedwongen. Op het eerste gezicht lijkt dit wellicht een triviale doelstelling, maar de volgende hoofdstukken zullen leren dat de implementatie hiervan niet altijd even eenvoudig is.

¹⁹ In de praktijk zal het erg lastig zijn een goede beloningsfunctie vast te stellen; die zal moeten ontstaan door te experimenteren. Zie stap 3 in hoofdstuk 5 voor een nadere beschouwing hierover.

3.3.2 Effectiviteit

Effectiviteit impliceert dat het reïntegratiebedrijf optimaal geprikkeld wordt tot het verminderen van de schadelast. Het is immers niet alleen zaak het meest efficiënte bedrijf te kiezen, maar vervolgens dient dit bedrijf ertoe te worden aangezet ook daadwerkelijk te doen waar het goed in is: reïntegreren. Volgen we daarbij Regel II uit paragraaf 3.2, dan komt het er op neer dat de beloning voor de reïntegratiebedrijven oploopt met het aantal plaatsingen, de snelheid van de plaatsingen en de duurzaamheid van plaatsingen.

3.3.3 Eenvoud

De doelstellingen van efficiëntie en effectiviteit zeggen iets over de wijze waarop reïntegratiegelden aangewend dienen te worden, niet zozeer over de kosten die gemoeid zijn met het proces van aanbesteding. Dit zijn de uitvoeringskosten van zowel de aanbestedende partij als de biedende reïntegratiebedrijven. Deze kosten mogen niet te sterk oplopen. Een selectieproces kan weliswaar zodanig zijn opgetuigd dat vrijwel zeker de meest efficiënte aanbieder wordt geselecteerd, maar die winst kan teniet gedaan worden door extreem hoge uitvoeringskosten. Het is dus zaak hier een balans tussen te vinden.

Eenvoud houdt dus in dat de overheid een selectie- en controleproces zal moeten kiezen dat niet te kostbaar is. Duidelijk is dat informatie nodig is om een voldoende efficiënte aanbieder te kiezen, en ook om te beoordelen of deze zich wel voldoende inspant tot reïntegratie (effectiviteit). Dit kan echter niet tegen iedere prijs.

De drie doelstellingen bij de aanbesteding kunnen derhalve worden samengevat in ‘de drie E’s’: efficiëntie, effectiviteit en eenvoud. Het is dus zaak een ‘optimale’ combinatie van de drie E’s te bewerkstelligen – het is namelijk moeilijk om alle drie tegelijkertijd ten volle te realiseren.

3.4 De doelstellingen in de praktijk

3.4.1 Overheidsdoelstelling deels equivalent aan de drie E’s

Hoe zijn de doelstellingen bij de aanbesteding in de praktijk door de overheid vormgegeven? En welke criteria zijn leidinggevend bij de toetsing op deze doelstellingen? Verschillende instanties zijn in Nederland betrokken bij de aanbesteding van reïntegratie: het kabinet heeft haar richtlijnen geformuleerd in de Wet SUWI, UWV en gemeenten beschikken over de nodige discretie bij de vormgeving van aanbesteding, de RWI (Raad voor Werk en Inkomen) adviseert de overheid over de aanbesteding, en tot slot treedt IWI (de Inspectie Werk en Inkomen) op als toezichthouder. In haar inspectierapport van 2002 formuleert het IWI wellicht de meest precies geformuleerde en uitputtende lijst van doelstellingen voor de aanbestedingspraktijk (zie tekstkader).

Overzien we de door IWI geformuleerde doelstellingen, dan zijn deze goed te vatten in de drie E's: efficiëntie, effectiviteit en eenvoud. In die zin sluiten de doelstellingen dus aan bij de schadelastbenadering. Op twee punten gaan de ambities van de overheid echter verder dan dat. Bedacht moet worden dat de schadelastbenadering gebaseerd is op het principe van economische efficiëntie, en niet op politieke gronden. Die politieke gronden kunnen samengevat worden in twee doelstellingen: iedereen dient tijdig een traject te worden aangeboden (de Sluitende Aanpak), en iedereen heeft de vrijheid van keuze van trajecten. Deze doelstellingen kunnen haaks staan op de drie E's.

Toetsing van de aanbesteding door IWI: vijf criteria

In het inspectierapport voor de aanbestedingsprocedure van UWV van 2002 formuleert IWI vijf criteria. In hoeverre komen deze overeen met de drie E's? Of anders gesteld: formuleert IWI doelstellingen bij de aanbesteding die verder gaan dan de doelstelling van efficiëntie, effectiviteit en eenvoud?

1. Contractering van de economisch meest voordelige aanbieder. Dit komt overeen met de doelstelling van efficiëntie: kies het reïntegratiebedrijf die het beste in staat is om de uitkeringslast te verkleinen.
 2. Uniformiteit en transparantie: de aanbesteding dient verificerbaar te zijn en te leiden tot gelijke behandeling van gelijke gevallen. Dit komt ten goede aan het proces van marktwerking ('Level playing field') en daarmee de efficiënte keuze van reïntegratiebedrijven.
 3. Efficiënte uitvoering van de aanbestedingsprocedure: had de uitvoering redelijkerwijs met minder middelen gekund? Dit valt onder de noemer van de doelstelling van eenvoud.
 4. Het ontstaan en de instandhouding van de voorwaarden voor concurrentie op de reïntegratiemarkt. Voldoende aanbieders moeten mee kunnen dingen bij de aanbesteding, en dat onder voldoende transparante voorwaarden. Dit valt dus wederom onder de doelstelling van efficiëntie. Maar ook effectiviteit speelt een rol: mede door het vrijkomen van informatie over reïntegratieprestaties dienen bedrijven voldoende concurrentiedruk te ondervinden. Tot slot ziet IWI een belangrijke rol weggelegd voor de keuzevrijheid van de cliënten. Ook dit zou onder de noemer van effectiviteit geschaard kunnen worden. Keuzevrijheid kan echter ook als doel op zichzelf gezien worden (zie hoofdstuk).
 5. Waarborgen voor de belangen van de cliënt. Hier wijst IWI vooral op het gevaar van afroming – het geen hulp bieden aan de minst kansrijke cliënten. Tot op zekere hoogte volgt deze doelstelling uit effectiviteit: beloon reïntegratiebedrijven voor de vermindering in schadelast die zij realiseren. Voor minder kansrijke cliënten is plaatsing weliswaar moeilijker te realiseren, maar de bijdrage van plaatsing aan de (gemiddelde) uitkeringsduur weer relatief groot. Dit voorkomt afroming.
-

3.4.2 Complicatie I: Keuzevrijheid

Bij de schadelastbenadering is inspraak van cliënten bij de keuze van trajecten een middel om tot goede allocatie van trajecten te komen, en blijft de aanbesteder uiteindelijk verantwoordelijk voor de allocatie. Met ingang van dit jaar is echter sprake van Individuele Reïntegratie Overeenkomsten (IRO's), waarmee cliënten in beginsel zelf kunnen aanbieder kunnen kiezen. Ze kunnen die keuze ook overlaten aan de aanbesteder. Vanuit die optiek lijkt keuzevrijheid – het recht op eigen keuze van een traject – een doelstelling op zichzelf te zijn geworden. De doelstellingen van effectiviteit, efficiëntie en eenvoud hoeven echter niet altijd overeen te komen met het individuele belang van de cliënt. Dit kan leiden tot spanningen. We komen hier op terug in het volgende hoofdstuk.

3.4.3 Complicatie II: de Sluitende Aanpak

De tweede complicatie heeft betrekking op de kwestie van afroming (zie ook punt 5 in het tekstkader). Voorkoming van afroming van alleen kansrijke werklozen als doelstelling vloeit voort uit de Sluitende Aanpak, die voorschrijft dat *iedere* werkloze binnen twaalf maanden van een reïntegratietraject voorzien moet zijn.²⁰ Kennelijk ziet de overheid de inzet van trajecten – net zoals het 'recht op keuzevrijheid' – dus als absoluut gegeven: iedereen dient een traject aangeboden te krijgen, hoezeer de effectiviteit van reïntegratie ook kan verschillen tussen cliënten. "Werk boven inkomen" is derhalve het credo.

Ook hier geldt dat een doelstelling van de overheid niet hoeft te stroken met de doelstelling van effectiviteit. Bij toepassing van de schadelastbenadering heeft het reïntegratiebedrijf weliswaar een goed gerichte prikkel om *iedere* werkloze aan de slag te helpen, maar de kosten hiertoe kunnen per individu verschillen. Voor sommige werklozen kan daarom – ongeacht of ze een grote of kleine kans op reïntegratie hebben – de afweging tussen kosten en baten zo slecht uitvallen, dat afroming kan optreden: aan sommige werklozen zal niet of nauwelijks aandacht besteed worden. Dit betreft dan weliswaar geen afroming op basis van de *ex ante* kansen op reïntegratie, maar in de mate waarin reïntegratie zinvol is. Het is geen vaststaand gegeven dat reïntegratie voor iedereen kan leiden tot vergroting van de baankans.²¹ De Sluitende Aanpak kan daarom botsen met de doelstelling van effectiviteit.

Wat betekent dit nu in de praktijk? De Nederlandse overheid heeft zich gecommitteerd aan de Sluitende Aanpak en zal er dus op toe moeten zien dat *iedere* werkloze enigerlei vorm van hulp geboden wordt. Dit gaat ten koste van de eenvoud van de aanbesteding: de overheid heeft immers een controlerende taak te vervullen: krijgen cliënten wel voldoende hulp? Daarnaast heeft de Sluitende Aanpak negatieve gevolgen voor de effectiviteit: een deel van de trajecten zal

²⁰ De Sluitende Aanpak geldt niet al wettelijke verplichting voor de Nederlandse overheid. Wel zijn er Europese richtsnoeren ter voorkoming van langdurige werkloosheid waar Nederland zich aan committeert.

²¹ Zie bijvoorbeeld IBO (2001) voor een overzicht van studies naar de effectiviteit van trajecten.

niet leiden tot schadelastvermindering, maar wel de nodige kosten met zich mee brengen.²² Kortom, door de Sluitende Aanpak kunnen twee E's in het geding komen: eenvoud en effectiviteit.

3.5 Conclusie

Bij het uitwerken van stap 1 van de aanbesteding – het formuleren van de doelstelling van reïntegratie – biedt de schadelastbenadering een duidelijk richtsnoer. Dit resulteert in de drie E's: efficiëntie, effectiviteit en eenvoud. Het volgen van een dergelijke benadering ligt ook voor de hand: een commerciële verzekeraar heeft de verantwoordelijkheid over de verstrekking van uitkeringen, en heeft er baat bij de totale uitkeringsom som zoveel als mogelijk te beperken. Verzekeraars hebben ook een goed gerichte prikkel tot reïntegratie – afroming van alleen de kansrijke werklozen te helpen is weinig zinvol, omdat de potentiële uitkeringsbesparingen hier relatief laag zijn.

De doelstellingen van de overheid zijn grotendeels terug te voeren tot de drie E's. Dit betekent dus dat ook bij private aanbesteding publieke doelstellingen gewaarborgd zullen worden. Er zijn echter ook mogelijke verschillen – twee publieke doelstellingen gaan verder dan de schadelastbenadering. Ten eerste streeft de overheid een sluitende aanpak van alle werklozen aan, in die zin dat alle werklozen tijdig geholpen worden. Voor sommige werklozen kan – ongeacht of ze een grote of kleine kans op reïntegratie hebben – de afweging tussen kosten en baten zo slecht uitvallen dat het niet loont om een traject in te zetten. De schadelastbenadering dus strijdig zijn met de Sluitende Aanpak. Ten tweede kan keuzevrijheid van werkzoekenden als publiek doel gezien worden. De doelstellingen van effectiviteit, efficiëntie en eenvoud hoeven echter niet altijd overeen te komen met het individuele belang van de werkloze, wat kan leiden tot spanningen.

De afweging tussen publieke of private aanbesteding hangt dus vooral op de wenselijkheid en de contracteerbaarheid van (extra) publieke doelstellingen. Anders geformuleerd: hoeveel belang de overheid aan de Sluitende Aanpak en van keuzevrijheid, en in hoeverre mag dit ten koste gaan van de drie E's? We komen hier op terug in het concluderend hoofdstuk.

²² Voor alle duidelijkheid: In het vervolg maken de (impliciete) veronderstelling dat de Sluitende Aanpak geen grote belemmering vormt voor de effectiviteit van de aanbesteding. Misschien gaat deze veronderstelling niet altijd op, maar dit heeft geen gevolgen voor de uitkomsten van de studie.

4 Stap 2: Het te verhandelen object: diensten per tranche

4.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk laat geen twijfel over wie de opdrachtgever zou moeten zijn bij reïntegratie: de verzekeraar. In de praktijk zal dit voornamelijk de overheid zijn, en in de toekomst zullen werkgevers en private verzekeraars waarschijnlijk vaker deze positie innemen. Reïntegratie heeft tot doel de schadelast van de aanbesteder te verminderen, net zolang als dit opweegt tegen de marginale kosten. De verzekeraar kan deze taak aanbesteden aan andere partijen, uit het oogpunt van specialisatie, of indien voldoende prikkels ontbreken (aan de kant van de overheid). De vervolgvraag luidt dan: wat wordt precies aanbesteed? Hoe is het ‘te verhandelen object’ te omschrijven? In het navolgende zullen we hier nader op ingaan.

4.2 Tranches en/of keuzevrijheid?

4.2.1 Twee vragen

Aanbesteding komt er op neer dat de taak van reïntegratie – het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt – in handen komt te liggen van reïntegratiebedrijven. Zij kunnen verschillende instrumenten hierbij inzetten: bemiddeling, scholing, sollicitatiecursussen, etc... Als individuele cliënten hiertoe zelf het initiatief nemen en zelf het traject betalen schept dit een eenduidige band tussen klant en aanbieder. Maar wanneer de verzekeraar de betalende partij is, dan levert dit een minder heldere situatie op, het ‘te verhandelen object’ is minder concreet geworden: wie is dan de klant, en hoe zijn dan de verantwoordelijkheden geregeld? Feitelijk spelen hierbij twee vragen:

1. In welke hoeveelheden – de ‘tranches’ – wordt aanbesteed? Of concreter: hoeveel trajecten per aanbesteding kan de aanbesteder garanderen en wie komen er op deze trajecten? Vanuit het oogpunt van schaalvoordelen valt er wel iets voor te zeggen om trajecten voor grote groepen cliënten te verhandelen. Daar staan echter nadelen tegenover – vooral een verlies aan maatwerk. Hier gaan in paragraaf 4.2.2 op in.
2. Hoeveel ruimte is er voor inspraak van de cliënten bij de keuze van het reïntegratiebedrijf? Hiermee komen we terug op de discussie die al in het vorige hoofdstuk is aangeroerd. Keuzevrijheid kan grote gevolgen hebben voor de wijze van aanbesteding. Of sterker nog: bij volledige keuzevrijheid is niet langer sprake van aanbesteding. Hoe ver kan de aanbesteder gaan in het formuleren van keuzevrijheid?

4.2.2 De omvang van tranches: tussen schaalvoordelen en maatwerk²³

Het centrale dilemma bij de vormgeving van tranches is die tussen schaalvoordelen en maatwerk. Hoe groter de tranches, hoe moeilijker het is om de activiteiten van (individuele) reïntegratiebedrijven goed aan te laten sluiten bij de behoeften van de cliënten. Waar voor de ene cliënt een korte sollicitatietraining volstaat, kan voor de ander behoefte zijn aan een langdurig herscholingstraject. Bedrijven kunnen zich daarom specialiseren in bepaalde klantgroepen. Dit komt ten goede aan de doelstelling van efficiëntie. Bij grote tranches is zo iets moeilijker te realiseren.

In het extreme geval van aanbesteding per individuele cliënt is het voordeel van specialisatie maximaal: de cliënt kan onder de hoede vallen van het reïntegratiebedrijf dat voor hem of haar het beste product te bieden heeft. Hier hangt echter een prijskaartje aan: in de praktijk zal individueel maatwerk leiden tot een hogere uitvoeringskosten – zowel voor de aanbesteder als de reïntegratiebedrijven. Het aantal aanbestedingen zal groot zijn, om nog maar te zwijgen over de administratieve lasten daarbij voor beide partijen. Een dergelijke keuze doet geen recht aan de schaalvoordelen die bestaan, zowel bij de inzet van trajecten als bij de aanbesteding zelf. Dit gaat dus ten koste van de doelstelling van eenvoud.

Het voordeel van maatwerk is vooral gelegen in een betere werking van de markt: ruimte voor specialisatievoordelen, en het inperken van de mogelijkheden tot afroming van werklozen die al een a-priori hogere kans op werk hebben. Toch houdt – los van de uitvoeringskosten – dit voordeel ergens op, of kan zelfs omslaan in een nadeel. Een te ver doorgevoerde indeling in kleine, homogene groepen kan ertoe leiden dat slechts enkele aanbieders per tranche overblijven. Deze kunnen hier dan monopoliekracht aan ontleen, wat weer hogere prijsmarges van trajecten tot gevolg heeft.²⁴ De zegeningen van een verbeterde efficiëntie bij de keuze van het meest geschikte reïntegratiebedrijf gaan dan ten koste van de doelstelling van effectiviteit.

De conclusie is dus dat gelaveerd zal moeten worden tussen maatwerk en schaalvoordelen (zie ook het tekstkader). Op voorhand zijn er geen harde uitspraken te doen over de optimale omvang van tranches. Die omvang kan ook variëren per type cliëntgroep – soms zal meer maatwerk voor specifiekere groepen vereist zijn dan in andere gevallen. Dit is in beginsel ook de wijze waarop UWV bij de aanbesteding te werk gaat: grote tranches waar mogelijk, en

²³ Voor alle duidelijkheid: binnen het bestek van dit onderzoek abstraheren we van een aantal aspecten van de aanbesteding die mede van invloed zijn op de vormgeving van tranches. Dit omvat met name de vraag of reïntegratiebedrijven ook kunnen bieden op het *aantal* tranches (is nu als gegeven beschouwd). Daarnaast speelt de vraag of sequentieel of simultaan aanbesteed dient te worden, en of dit bij opbod of door afslag zou moeten gebeuren.

²⁴ Dit gevaar zal waarschijnlijk in de toekomst afnemen, wanneer gemeenten – zo'n 400 in totaal – zich steeds actiever zullen manifesteren als opdrachtgever op de reïntegratiemarkt. Zie Heyma et al. (2003) voor een verder systematisch overzicht van de voor- en nadelen van verfijningen van doelgroepenindelingen bij de aanbesteding van reïntegratie. Heyma et al. concluderen daarbij weliswaar dat een homogener indeling naar tranches in beginsel mogelijk is, maar dat dit niet gepaard gaat met substantieel betere plaatsingsresultaten.

kleinere waar meer maatwerk nodig is. Voor gemeenten zal deze afweging doorgaans anders liggen, gezien de kleinere doelgroepen. Tranches zullen als gevolg daarvan ook kleiner zijn. Maar naast de inzet van kleine tranches is meer mogelijk om maatwerk te realiseren. Dit brengt ons op het volgende item: de keuzevrijheid van cliënten.

Meer maatwerk, meer administratieve lasten

Sinds 2001 is de markt van reïntegratiediensten een volledig private markt. Vanaf dat moment is de aanbesteding van reïntegratie volop in de schijnwerpers komen te staan, getuige een greep uit de indrukwekkende hoeveelheid evaluatiestudies die inmiddels is verschenen: TNO (2001,2002), Regioplan (2000, 2002, 2003), IWI (2002), SEO (2002), OESO (2003) en SZW (2003). De aanbestedingprocedure van UWV – waarvan de ontwikkeling duidelijk voorloopt op die van de gemeenten – heeft daarbij de meeste aandacht gekregen.

Zetten we de evaluatiestudies in historisch perspectief, dan valt op hoezeer bij de aanbesteding van UWV geworsteld is met de omvang van de tranches. In 2001 werd door de voormalige uvi's nauwelijks gedifferentieerd naar aandoeningen of moeilijkheidsgraad. Dit zou leiden tot te weinig kansen voor gespecialiseerde bedrijven en te veel ruimte voor afroming. UWV besloot daarom tot het opzetten van veel kleinere, preciezer omschreven, tranches in 2002: 53 doelgroepen (24 voor WW en 29 voor de WAO), 194 opdrachten, 572 tranches en maximaal zo'n 60 duizend trajecten (zie IWI, 2002), resulterend in een gemiddelde tranchegrootte van ongeveer 100 personen (zie IWI, 2002). Bij de indeling in tranches zijn momenteel de volgende criteria richtinggevend: fasering (fase 2 of 3 en 4), leeftijd (ouder of jonger dan 50 jaar), specifieke handicaps van WAO-ers, etniciteit, en enkele kleine, specifieke groepen.

Inmiddels lijkt redelijk voorzien in de behoefte tot meer maatwerk bij de aanbesteding. Maar tegelijkertijd is een nieuwe klacht met stip gestegen: te hoge administratieve lasten. Zo eensgezind als alle betrokkenen waren over het gebrek aan maatwerk bij de start, zo eensgezind zijn zij nu over de nadelen die gepaard gaan met alle inspanningen die zowel UWV als de reïntegratiebedrijven zich moeten getroosten. Dit is niet verwonderlijk: door kleinere tranches is het aantal inschrijvingen en beoordelingen sterk toegenomen. Zo telde IWI voor 2002 3491 inschrijvingen van gemiddeld 39 pagina's (in totaal 270 duizend pagina's tekst).

Alle betrokken partijen – van het Ministerie van SZW tot BOREA, de belangbehartiger van de reïntegratiebedrijven – hebben vermindering van de administratieve lastendruk hoog op de agenda staan. De grote vraag daarbij is echter, of dit dan niet weer ten koste zal gaan van maatwerk. Anders geformuleerd: hoe kan de aanbesteding zo gestroomlijnd worden, dat vermindering van administratieve lasten niet leidt tot verlies aan maatwerk? Dit onderstreept de noodzaak van een zo eenvoudig mogelijke aanbesteding, bijvoorbeeld door het aanleggen van databases waarin gegevens van reïntegratiebedrijven centraal staan opgeslagen.

4.2.3 De beperkingen van keuzevrijheid

Het invullen van kleine, op specialisatie gerichte, tranches vereist de nodige kennis van de aanbesteder. Deze zal groepen van redelijk op elkaar lijkende cliënten moeten samenstellen. Dit vergt informatie, niet alleen over oppervlakkige kenmerken als geslacht, leeftijd een opleiding, maar ook over de specifieke vaardigheden en wensen van cliënten. Zulke informatie kan ontleend worden aan gesprekken tussen de case-managers en cliënten. Het gaat er daarbij dus om zoveel als mogelijk rekening te houden met de persoonlijke situatie van de cliënt. Zolang als

de kosten van de aanbesteding redelijkerwijs binnen de perken blijven, kan op een dergelijke manier maatwerk worden afgedwongen. Efficiëntie gaat dan niet te veel ten koste van eenvoud.

Het leveren van maatwerk kan echter verder gaan dan dat. De ultieme manier om rekening te houden met de persoonlijke situatie van de cliënt is door deze zelf zijn of haar traject te laten kiezen. Dit is ook de grondgedachte bij het instellen van de Individuele Reïntegratie Overeenkomsten (IRO's): laat de cliënt zelf zijn of haar traject bepalen – waarom zou de case-manager namelijk beter weten wat goed is voor de cliënt dan de cliënt zelf?²⁵ Tegelijkertijd wordt de aanbesteding overbodig: de markt komt als vanzelf tot stand. Dit bespaart ook de kosten van de aanbesteding. Een tweede voordeel van keuzevrijheid is dat – met name bij de aanbesteding door UWV – sprake is van een aanbesteder die niet (financieel) geprikkeld wordt tot reïntegratie (zie Koning en Deelen, 2003). Prikkels aan de kant van cliënten kunnen dan compenserend werken.²⁶

Keuzevrijheid past schijnbaar goed bij het principe van marktwerking en vraagsturing. Toch zijn er – juist vanuit economisch oogpunt – fundamentele problemen die een systeem van volledige keuzevrijheid oproept.²⁷ Al eerder hebben we geconstateerd dat keuzevrijheid van het individu niet altijd ten goede hoeft te komen aan de belangen van de verzekeraar (ofwel 'het collectief'). Dit heeft er alles mee te maken dat de cliënten er vaak in inkomen niet veel op vooruit gaan als zij aan het werk komen. Voor met name WAO-ers kan die afweging zelfs negatief uitpakken, vooral als reïntegratie tijdelijk is en men door herkeuring over een lagere uitkering zal beschikken. Voor de maatschappij als geheel – of de private verzekeraar – pakt reïntegratie wel goed uit: uitkeringslasten worden bespaard en aan de 'maatschappelijke productie' worden toegevoegd. Kortom: het hoeft dus niet zo te zijn dat de cliënt de meest efficiënte aanbieder zal kiezen.

Wat betekent dit nu in de praktijk? De kans bestaat dat cliënten met IRO's andere doelen zullen nastreven dan die van de uitkeringsverstrekker. Dit maakt dat IRO's ten koste kunnen gaan van de doelstelling van effectiviteit. Niet alle cliënten willen persé reïntegreren, zodat de kans groot is dat gelden gebruikt worden om opleidingen te volgen die niet noodzakelijkerwijs de kansen op reïntegratie vergroten. De eerste ervaringen met voucher-experimenten kunnen dan ook misleidend zijn: cliënten kunnen aangeven dat zij een IRO als prettig ervaren, maar daarmee is

²⁵ Keuzevrijheid bij reïntegratie speelt in de meeste West-Europese landen een beperkte rol (zie SEO/TNO, 2004). In de VS zijn de mogelijkheden tot keuzevrijheid het meest ver doorgevoerd. Arbeidsgehandicapten beschikken over vouchers (*Ticket to Work*). De resultaten hierbij zijn vooralsnog teleurstellend: slechts een half procent maakt tot dusverre gebruik van de mogelijkheden die hen geboden worden (SEO/TNO, 2004).

²⁶ In dit verband kan ook wel gesproken worden van een quasi-markt: een derde partij (UWV bijvoorbeeld) handelt als representant van de vrager naar reïntegratie, maar wordt niet optimaal geprikkeld en is niet optimaal geïnformeerd over de cliënten (zie o.m. Bartlett en Legrand, 1993). Door keuzevrijheid ontstaan die prikkels als vanzelf, en komt informatie als vanzelf vrij.

²⁷ Zie Kok (2002) voor een evaluatie van keuzevrijheid bij reïntegratie.

nog niet gezegd of de uitkeringsverstrekker daarbij ook gebaat is (zie ook tekstkader). Om dit probleem tegen te gaan kan de uitkeringsverstrekker extra inspanningen verrichten om te controleren of budgetten wel verantwoord worden uitgegeven, maar daarmee gaat een belangrijk voordeel van keuzevrijheid verloren, namelijk dat de administratieve kosten – door het uitblijven van een aanbesteding – laag zijn. Wellicht zijn de kosten ook aanmerkelijk hoger dan in het huidige systeem: per individu zal moeten worden nagegaan of plannen voldoende gericht zijn op reïntegratie. Kortom: keuzevrijheid gaat mogelijk ten koste van eenvoud.

Naast het verschil in doelen van de uitkeringsverstrekker en cliënt is er nog een ander obstakel voor keuzevrijheid bij reïntegratie: de cliënt weet vaak niet precies wat hij of zij nodig heeft om te reïntegreren, laat staan wat de kwaliteit van het aanbod is. Voor wat betreft het eerste zullen cliënten kennis moeten hebben over de arbeidsmarkt én hun eigen kwaliteiten. Dat is geen geringe opgave – begeleiding en coaching zal meestal noodzakelijk zijn om hier zicht op te krijgen. Dit relativeert het belang van keuzevrijheid. Voor wat betreft het tweede – de kwaliteit van reïntegratiebedrijven – zal de kennis zeker niet veel groter zijn. De relatie tussen aanbieder en cliënt is in principe eenmalig. Dit biedt weinig aanknopingspunten om te kunnen vergelijken tussen aanbieders, en het gevaar loert dat de meest efficiënte aanbieder niet gekozen zal worden. De uitkeringsverstrekker kan dat beter.

Al met al zijn de zegeningen van keuzevrijheid dus beperkt: zowel de effectiviteit, de efficiëntie als de eenvoud kan hieronder te lijden hebben. Het mag dan ook geen verbazing wekken dat de ervaringen met vouchers (PRB's) – uitgevoerd over de periode van 1998 tot 2002 in een tweetal experimenten – niet onverdeeld gunstig zijn gebleken (zie tekstkader). Enige vrijheid bij het kiezen van trajecten kan bijdragen aan maatwerk en daarmee efficiëntie, maar hiervan kunnen geen wonderen worden verwacht: administratieve kosten kunnen – de 'marktwerking' ten spijt – sterk oplopen en cliënten zullen op zijn minst de nodige ondersteuning bij het kiezen moeten hebben. De merites van keuzevrijheid zullen zich beperken tot selectieve groep van – meestal hoogopgeleide – cliënten.²⁸

²⁸ Een voorbeeld van beperkte keuzevrijheid vormt de aanbestedingssystematiek van UWV van 2003, waarbij cliënten – als zij dat wilden – konden kiezen uit een geselecteerd aantal (doorgaans drie) reïntegratiebedrijven. In beginsel is zo'n aanpak binnen het aanbestedingskader redelijk goed mogelijk: de globale kenmerken van de gecontracteerde tranches en de globale omvang staan op voorhand wel vast, maar bij de invulling is op het niveau van de cliënt wel ruimte voor speling.

Experimenten met keuzevrijheid bij reïntegratie

Sinds het najaar van 1998 is, in opdracht van het ministerie van SZW, in een aantal proefregio's geëxperimenteerd met Persoonsgebonden Reïntegratie Budgetten (PRB's – de voorloper van de huidige IRO's) voor arbeidsgehandicapten. In mei 2003 verscheen de meest recente en definitieve evaluatie van het experiment (zie Bosselaar et al, 2003).

Waren de PRB's een succes? Kijken we naar het feitelijke gebruik van de PRB's, dan lijkt het antwoord op deze vraag negatief: in de periode van 1998 tot 2003 werden slechts 344 PRB's verstrekt, een fractie van het WAO-cliëntenbestand van de drie regio's. De PRB's werden vooral gebruikt door hoog opgeleiden – iets meer dan 40% van de gebruikers had een HBO- of universitaire opleiding gevolgd. De onderzoekers concluderen ook dat de gebruikersgroep bestond uit cliënten met "een duidelijk beeld van de eigen wensen en vaardigheden en een grote motivatie". Tevens lijkt de oorzaak van het geringe gebruik ook gelegen bij de uitvoering: voor case-managers riep de beoordeling van PRB's veel administratieve en procedurele belasting op. Gaandeweg is bij het experiment wel verbetering opgetreden, maar kennelijk is dit toch een fundamenteel probleem, gezien het blijvend lage gebruik van de regeling.

Waren de PRB's effectief? Deze vraag is lastiger te beantwoorden. De onderzoekers concluderen van wel: 37% van de cliënten konden het werk hervatten, tegenover 30% als landelijk gemiddelde. Maar gezien de sterke selectiviteit bij het gebruik van PRB's – vooral gemotiveerden met een hoog opleidingsniveau kozen voor een PRB – is deze conclusie op zijn minst twijfelachtig.

De tegenvallende resultaten van de experimenten waren voor het Ministerie van SZW in eerste instantie reden om niet over te gaan op een landelijke regeling. Vervolgens drong de Tweede Kamer er echter op aan hier wél toe over te gaan. Eind 2003 gaf de minister gehoor aan deze wens, en deden de IRO's hun intrede – een variant op de PRB-regeling.

4.2.4 Zijn aanbesteding en keuzevrijheid te combineren?

Met ingang van dit jaar zijn de Individuele Reïntegratie Overeenkomsten (IRO's) voor arbeidsgehandicapten en WW-ers van kracht. Net als bij de PRB's is de gedachte hierbij dat de individuele cliënt zelf zijn of haar traject moet kunnen invullen. Op een aantal punten is de regeling echter verschillend ten opzichte van de PRB's (zie SZW, 2003): de uiteindelijke beslissing voor het trajectplan ligt bij de uitvoeringsorganisaties, de kosten mogen niet hoger liggen dan bij reguliere trajecten, en een 'oriëntatietraject' moet cliënten op weg helpen bij hun keuzevorming. De IRO is dus een enigszins aan banden gelegde variant van de PRB (zie tabel 4.1 voor een overzicht van varianten waarbij keuzevrijheid van de cliënt mogelijk is).

Met de introductie van de IRO's is een ogenschijnlijk merkwaardige situatie ontstaan. Door IRO's kunnen cliënten zelf trajecten kiezen. De systematiek van aanbesteding – die ook blijft bestaan – gaat echter uit van een passieve rol van de cliënt, die geplaatst wordt in een traject. UWV doet bij de aanbesteding de belofte aan de geselecteerde reïntegratiebedrijven dat zij tranches met een minimale omvang levert. Dan rijst de vraag of deze inspanningsverplichting onder alle omstandigheden wel waargemaakt kan worden: als grote groepen cliënten zelf een traject kiezen, kunnen tranches immers 'leeglopen'. Zijn IRO's en aanbestedingen dus wel te combineren?

De IRO's zijn nog maar net ingevoerd, zodat nog onduidelijk is of de aanbesteding wel in de huidige vorm kan blijven bestaan. Toch is het onwaarschijnlijk dat er (op korte termijn) grote problemen zullen optreden. De ervaringen met de PRB's hebben geleerd dat het gebruik van IRO's waarschijnlijk bescheiden zal zijn. De PRB's waren al voorbehouden aan een selecte groep arbeidsgehandicapten, en bij de IRO-regeling zal die groep welhaast nog selectiever zijn – de regeling is soberder dan de PRB's waren: de budgetten zijn lager, en de drempel hoger. Dit maakt het onwaarschijnlijk dat 'leegloop' van de tranches zal optreden.

Tabel 4.1 Gradaties van keuzevrijheid in de praktijk

Vorm (oplopend)	Toelichting	Toepassing
Geen keuzevrijheid	Aanbesteder bepaalt trajectkeuze, rekening houdend met individuele kenmerken van de cliënt.	UWV, 2001
Beperkte inspraak	Cliënt geeft voorkeuren door, aanbesteder houdt hier rekening mee, indien mogelijk.	Nederlandse gemeenten
Keuzevrijheid, gegeven selectie	Cliënt mag kiezen uit een aantal reïntegratiebedrijven, zolang als er nog plaatsen zijn.	UWV, 2003
Beperkte keuzevrijheid	Cliënt mag reïntegratiebedrijf kiezen. Aanbesteder controleert of aanbieder aan voorwaarden voldoet.	UWV, 2004 (IRO's)
Volledige keuzevrijheid	Cliënt kiest zelf traject.	PRB-experiment

4.3 Doorlooptijden

In het vorige hoofdstuk werd al opgemerkt dat private verzekeraars een gerichte prikkel hebben tot reïntegratie: ook voor cliënten met lage a-priori kansen op werk kan het lonen om reïntegratie-instrumenten in te zetten, juist omdat de uitkeringsbesparing daarvoor relatief hoog is. De verantwoordelijkheid van de verzekeraar strekt zich in principe²⁹ uit over een lange tijdshorizon. Hierdoor is er een duidelijke verantwoordelijkheid voor de verzekeraar, en is het rendement van reïntegratie 'geïnternaliseerd': alle toekomstige opbrengsten vallen toe aan de partij die investeert in reïntegratie. Dit komt ten goede aan de effectiviteit van trajecten.

Door de aanbesteding kan het principe van een brede tijdshorizon onder druk komen te staan. De aanbesteding komt er op neer dat de taak van reïntegratie – per tranche – wordt overgedragen aan reïntegratiebedrijven. De vervolgvraag is dan: voor hoe lang? In het geval van kortdurende contracten kan afoming in de hand worden gewerkt. Het loont dan immers niet te investeren in moeilijk plaatsbaren – de vruchten kunnen pas geplukt worden ná afronding van het contract, of sterker nog: de trajecten zijn dan misschien nog niet eens afgerond.

²⁹ De WW vormt een uitzondering op dit principe: na (maximaal) vijf uitkeringsjaren gaat de schadelast over naar gemeenten, die de bijstand uitvoeren.

Vanuit het principe van de schadelastbenadering is de ideale doorlooptijd van de tranches eenvoudigweg gelijk aan de uitkeringsduur van de aanbesteder. Reïntegratie kan een proces van lange adem zijn. Het werkt verstorend om dit te onderbreken en de taak aan andere partijen over te dragen. Bovendien is het kostbaar om cliënten over te dragen, en opnieuw een intake uit te voeren. Aanbesteding vraagt dus om een zekere commitment van het reïntegratiebedrijf. Daar tegenover staat het gevaar van een gebrek aan flexibiliteit. Stel bijvoorbeeld dat (een deel van) een tranche niet in goede handen blijkt te zijn bij een reïntegratiebedrijf, dan is het wellicht verstandiger om tijdig op zoek te gaan naar een beter alternatief. Deze situaties zijn zeker niet ondenkbeeldig: de keuze van het beste reïntegratiebedrijf – zeker over langere perioden – is niet altijd verzekerd, en de kwaliteiten van die bedrijven kunnen veranderen over de tijd. Hierbij speelt het zogenaamde dilemma tussen commitment en flexibiliteit. Of in termen van de E's: het dilemma tussen effectiviteit (een goede prikkel voor het reïntegratiebedrijf) en efficiëntie (het beste bedrijf voor het deeltraject).

Ook bij het vaststellen van de optimale contracttermijn geldt de weinig verrassende conclusie dat de Gulden Middenweg gevolgd dient te worden: hoe moeilijker plaatsbaar cliënten zijn, hoe groter de tijdshorizon van de contracten. In dat geval zijn de kosten van het onderbeken van de relatie tussen reïntegratiebedrijf en cliënt groter. Verschuiven we het vizier naar de kosten van het nodeloos verlengen van deze relatie, dan zijn vooral de marktomstandigheden leidend: zijn er voldoende concurrerende reïntegratiebedrijven die het beter zouden kunnen doen? Bij kleine, op maatwerk gerichte tranches zou de markt nogal dun kunnen zijn, zodat het alternatief – overdracht van de reïntegratie aan een ander bedrijf – niet voldoende aantrekkelijk is.

Voldoende flexibiliteit kan – naast het vaststellen van contracttermijnen van niet al te lange duur – ook vorm krijgen door 'terugstuuropties' in te bouwen. Reïntegratiebedrijven kunnen dan – tot een zeker plafond en onder een aantal voorwaarden – een deel van de tranche voortijdig terugsturen naar de uitkeringsverstrekker. Terugstuuropties fungeren dus als een soort ventiel om flexibiliteit te waarborgen. Aldus is ook de aanbesteding door UWV vormgegeven.³⁰

4.4 Meerdere trajectonderdelen

Maatwerk impliceert dat één reïntegratiebedrijf zich ontfermt over een voldoende selecte groep cliënten. Differentiatie vindt dan dus plaats naar verschillende reïntegratiebedrijven. Tranches kunnen echter ook gedifferentieerd worden naar (losse) onderdelen van trajecten. Dit vergt een door de aanbesteder vooropgezette schakering van onderdelen, bijvoorbeeld eerst bemiddeling en dan een vorm van scholing. Het voordeel van zo'n benadering is dat nóg specifiek het beste bedrijf voor een onderdeel van de taak worden aangezocht – meer efficiëntie dus. De

³⁰ Zie ook het RWI-advies van 2002 aan het Ministerie van SZW.

nadelen laten zich echter raden: door het traject in onderdelen te knippen vertroebelt het zicht op prestaties en moet veelal dubbel werk (de intake) worden verricht. Verschillende bedrijven investeren in reïntegratie, zodat onduidelijk is aan wie de eventuele plaatsing in banen valt toe te rekenen. Differentiatie naar trajectonderdelen past daarom beter bij (vormen van) inputfinanciering dan bij outputfinanciering.

Aanbesteding van trajectonderdelen vergt de nodige kennis bij de aanbesteder – deze moet vast kunnen stellen welke combinatie van trajectonderdelen past bij een tranche. Dit gaat in tegen de gedachte, dat reïntegratiebedrijven zelf op zoek gaan naar de meest geschikte combinatie van instrumenten. Tot op zekere hoogte kunnen reïntegratiebedrijven zelf beslissen of ze – gedreven door de voordelen van specialisatie – als onderaannemer fungeren.

4.5 Conclusie: terug naar de drie E's

De vormgeving van tranches bij aanbesteding is geen eenvoudige aangelegenheid. Verbeteringen van de efficiëntie van de aanbesteding – bijvoorbeeld ingegeven door kleinere tranches – kunnen juist weer problemen oproepen als het gaat om de doelstellingen van effectiviteit en de eenvoud. Tabel 4.2 vat in dit verband de belangrijkste overwegingen nog eens samen – dat wil zeggen: de afwegingen bij de vormgeving van de tranches bij aanbesteding worden afgezet tegen “de drie E's”.

	Efficiëntie	Effectiviteit	Eenvoud
Tranches verkleinen ('maatwerk')	+	+ / -	-
Keuzevrijheid vergroten	+ / -	+ / -	-
Kortere trajecten	+	-	-
Meer trajectonderdelen	+	-	-

Tabel 4.2 maakt duidelijk dat specialisatie en maatwerk – variërend van kleinere tranches tot het opknippen in kortere trajectonderdelen – resulteert in een efficiëntere aanbesteding: er is meer kans dat de specifieke reïntegratietaak in handen komt van het bedrijf dat de klus het beste kan klaren. Ook kan de effectiviteit toenemen, omdat er minder ruimte ontstaat tot afroming van alleen de meest kansrijke werklozen. Alleen bij vergaande vormen van keuzevrijheid geldt hierbij een uitzondering: de kans wordt dan steeds groter dat de cliënt niet kan overzien wat de beste aanbieder is. Vandaar dat de efficiëntievoordelen vanaf een zeker punt om kunnen slaan in een nadeel.

De nadelen van specialisatie en maatwerk reiken echter verder. Ten eerste betreft dit hogere uitvoeringskosten. Dat is niet verwonderlijk: hoe kleiner tranches, hoe meer trajectonderdelen

en hoe meer ruimte voor keuzevrijheid, hoe meer gevraagd wordt van het organisatorische vermogen van zowel de aanbesteder als de reïntegratiebedrijven. Dit is dan ook een van de meest gehoorde klachten bij de huidige aanbesteding van WW- en WAO-trajecten in Nederland. Een tweede, waarschijnlijk minder belangrijk, nadeel van specialisatie en maatwerk is gelegen in de effectiviteit van trajecten: hoe gespecialiseerder de reïntegratiebedrijven zijn, hoe minder concurrentie tussen de bedrijven. Bovendien is het lastig de effectiviteit van reïntegratiebedrijven te bepalen wanneer tranches klein zijn – er kan niet vertrouwd worden op de Wet van de Grote Getallen.

Tranches in de praktijk: Nederland en Australië vergeleken³¹

De aanbesteding van reïntegratie loopt in Nederland via UWV en de gemeenten. In het Australische systeem van aanbesteding – *Job Network* – is echter niet een dergelijke scheiding in systemen – alle werkzoekenden en werklozen worden daar doorverwezen naar *Centrelink*, de organisatie die de aanbesteding verzorgt en tegelijkertijd toezichthouder is. Hoe zijn tranches vormgegeven in beide landen? Zijn er duidelijke verschillen waarneembaar, en in hoeverre zijn deze verschillen te verklaren? Een beknopte vergelijking:

De grootte en samenstelling van tranches: Vergelijken we *Centrelink* met de Nederlandse UWV, zijn de tranches van een zelfde orde van grootte. Zo varieert de grootte bij UWV van 250 tot 500 cliënten, waarbij vooral het type cliënten bepalend is voor de precieze omvang. Het belangrijkste verschil tussen beide systemen is dat bij *Centrelink* de indeling van tranches meer instrumentgericht is – cliënten worden ingedeeld naar trajectsoorten, te weten: *Job Matching*, *Job Placement*, *Intensive Assistance* en *Job Search Training*. In Nederland daarentegen is een indeling in doelgroepen en regio's.

Keuzevrijheid: Bij de aanbesteding in Australië is nauwelijks sprake van keuzevrijheid van cliënten. Met ingang van de derde contractperiode van *Job Network* in 2003 zijn de ambities hierbij wel opwaarts bijgesteld, maar vooralsnog komt dit moeilijk van de grond: werkzoekenden willen of kunnen maar moeilijk zelf een reïntegratiebedrijf kiezen, of besluiten over te stappen. De introductie van de IRO's in Nederland duidt op een trend in andere richting, maar onduidelijk is nog wat het effectieve gebruik zal worden van deze regeling.

Duur van trajecten en trajectonderdelen: Een belangrijk onderscheid tussen Australië en Nederland betreft de lengte van trajecten. Voor beide systemen geldt weliswaar dat de (totale) trajectduur per cliënt oploopt met de plaatsbaarheid van cliënten, maar in Australië zien we dat veel vaker de trajecten opgeknipt zijn in meerdere onderdelen. Na vijf of zes maanden wordt de voortgang bekeken van trajecten en kan men doorverwezen worden naar een ander type traject – bijvoorbeeld van bemiddeling naar scholing. Het voordeel van een dergelijke benadering is dat voor ieder trajectonderdeel een geschikt reïntegratiebedrijf gekozen kan worden. Nadeel is echter dat het extra werk oplevert bij de dossieropbouw, en dat de plaatsingsresultaten moeilijker toe te rekenen zijn aan individuele reïntegratiebedrijven.

³¹ Veel van de informatie in het tekstkader is ontleend aan Van de Meerendonk (2004).

5 Stap 3: De aanbesteding en contractvormgeving

5.1 Inleiding

In hoofdstukken 3 en 4 hebben we de eerste en de tweede stap van het MDW-stappenplan gezet. In hoofdstuk 3 hebben we de doelstellingen behandeld die een aanbesteder nastreeft (stap 1). Op basis van de economische argumenten hebben we daar drie doelen gedefinieerd – ‘de drie E’s’: eenvoud, efficiëntie en effectiviteit. In het vierde hoofdstuk vertaalden we deze doelstellingen naar het ‘te verhandelen object’ dat de aanbesteder in een aanbesteding het beste kan aanbieden, de tweede stap van het MDW-stappenplan. In het huidige hoofdstuk zetten we stap 3: wat is de beste aanbestedingsvorm?³²

Bij het beantwoorden van die vraag stuit de aanbesteder op twee problemen, die in de economische literatuur bekend staan als het ‘selectieprobleem’ en ‘moreel gevaar’. Het selectieprobleem kan zich voordoen omdat de aanbesteder de reïntegratiebedrijven niet goed kan onderscheiden: welk bedrijf is het beste in staat om cliënten terug te brengen naar de arbeidsmarkt? De aanbesteder gaat het liefst een contract aan met het meest geschikte reïntegratiebedrijf (1) om zo haar cliënten een zo groot mogelijke kans te garanderen op reïntegratie, en (2) om zo veel mogelijk kosten te besparen die ze het reïntegratiebedrijf zal moeten betalen. Het oplossen van het selectieprobleem komt dus overeen met het doel ‘efficiëntie’.

Het tweede economische probleem waarmee de aanbesteder geconfronteerd kan worden is moreel gevaar. Dit houdt in dat het reïntegratiebedrijf te weinig inspanning levert omdat de aanbesteder het geselecteerde reïntegratiebedrijf niet perfect kan monitoren als het aan de slag gaat met de tranche dat het in de wacht heeft gesleept: de aanbesteder kan niet goed waarnemen of het reïntegratiebedrijf er alles aan doet om cliënten te reïntegreren. Dit kan de doelstelling ‘effectiviteit’ in gevaar brengen. De aanbesteder kan dit probleem (gedeeltelijk) oplossen door met het reïntegratiebedrijf een prestatiecontract aan te gaan waarin het reïntegratiebedrijf prikkels meekrijgt om een serieuze inspanning te leveren een traject met succes te volbrengen.

³² We gaan voorbij aan de vraag óf er überhaupt aanbesteed moet worden. Uitgaande van Europese richtlijnen is de aanbesteder daar overigens in veel gevallen toe verplicht.

De vraag “wat is de beste aanbestedingsvorm” kan dus worden opgesplitst in twee deelvragen.

1. Welk aanbestedingsmechanisme kan de aanbesteder het beste gebruiken voor het selecteren van een reïntegratiebedrijf?
2. Hoe kan de aanbesteder het winnende reïntegratiebedrijf het beste prikkelen met een prestatiecontract?

Merk op dat deze twee vragen niet losstaan van elkaar. Stel bijvoorbeeld dat de aanbesteder een reïntegratiebedrijf selecteert in een veiling waarin wordt geboden op de prijs per succesvol traject. De kans is dan groot dat de aanbesteder er het beste bedrijf uitpikt omdat deze bereid is het laagst te bieden. Vervolgens blijven er echter te weinig prikkels over voor dit bedrijf om zijn best te doen: de prijs per succesvol traject is immers te ver omlaag gedreven in de veiling. Andersom kan de aanbesteder het reïntegratiebedrijf optimaal prikkelen door het verantwoordelijk te maken voor de hele uitkeringslast (zie hoofdstuk 4). Daarmee verliest de aanbesteder echter de mogelijkheid om na een aantal jaar een meer efficiënt bedrijf in te zetten, mocht dat zich aandienen. Het gelijktijdig beantwoorden van beide vragen is dus niet triviaal.

In dit hoofdstuk gaan we verder in op deze vragen. Eerst zetten we in paragraaf 5.2 drie archetypen contractvormen op een rij: input financiering, output financiering en outcome financiering. Vervolgens bespreken we in paragraaf 5.3 drie archetypen aanbestedingsmechanismen: de vergelijkende toets, de veiling en benchmarking. In paragraaf 5.4 geven we aan welke contractvormen en aanbestedingsmechanismen in welke omstandigheden optimaal zijn. Dit doen we aan de hand van de drie E's. Tot slot bevat paragraaf 5.5 een conclusie.

5.2 Archetypen contractvormen

Laten we beginnen met het op een rij zetten van de contractvormen die de aanbesteder met het winnende reïntegratiebedrijf kan aangaan. Swinkels et al. (2004) bespreken drie extremen: input financiering, output financiering en outcome financiering. Hiervan zijn ook mengvormen denkbaar zijn. We gaan nu dieper in op deze drie mogelijkheden van financiering.

Input financiering

Bij input financiering vergoedt de aanbesteder de kosten die het reïntegratiebedrijf voor zijn rekening neemt. Meestal declareert het bedrijf achteraf gemaakt kosten bij de aanbesteder – in dat geval is sprake van een ‘open einde regeling’ – maar kan ook op basis van verwachte (begrote) kosten. De tweede vorm was in het verleden van toepassing op de reïntegratietrajecten van de arbeidsvoorziening.

Output financiering

Output financiering houdt in dat de aanbesteder het reïntegratiebedrijf betaalt per afgeleverd product. In de huidige situatie passen veel gemeenten deze vorm van financiering toe, waarbij het ‘afgeleverde product’ bijvoorbeeld een bepaald type scholing of bemiddelingsinspanning is.

Outcome financiering

Bij outcome financiering kent de aanbesteder het reïntegratiebedrijf een beloning toe voor de resultaten van zijn inspanning. ‘No cure no pay’ is daar de zuiverste vorm van. In de reïntegratiemarkt is ‘duurzame plaatsing’ het meest voor de hand liggende resultaat waarvoor het reïntegratiebedrijf een beloning krijgt. Om de kosten te beheersen kan de aanbesteder ervoor kiezen pas te belonen boven een bepaalde drempelwaarde (en boetes uit te delen als het bedrijf de drempelwaarde niet haalt). Een voorbeeld maakt dit duidelijk. Stel dat een tranche bestaat uit 100 cliënten en dat de drempel ligt bij 50 duurzame plaatsingen. Een bedrijf dat 70 duurzame plaatsingen aflevert, krijgt dan een beloning voor $70 - 50 = 20$ plaatsingen. Als de beloning per plaatsing € 5.000 bedraagt, ontvangt het bedrijf dus $20 \times € 5.000 = € 100.000$.

Zoals we in de volgende paragraaf zullen zien, hoeft de aanbesteder de drempelwaarde niet vooraf vast te zetten. Ten eerste kan hij het in zijn aanbestedingsmechanisme gebruiken als dimensie waarop de reïntegratiebedrijven een bod uitbrengen. In de tweede plaats kan hij ervoor kiezen deze drempelwaarde te corrigeren voor factoren die van invloed zijn op het succes van het reïntegratiebedrijf. Denk daarbij aan macro-economische omstandigheden of het type cliënten in de tranche.

5.3 Archetypen aanbestedingsmechanismen

In de vorige paragraaf beschreven we de mogelijke contractvormen die de aanbesteder met een reïntegratiebedrijf kan aangaan. De tweede dimensie die van belang is, is het selectiemechanisme. In deze paragraaf bespreken we daar drie ‘archetypen’ van: vergelijkende toetsen, veilingen en benchmarking. Zoals we in de inleiding van dit hoofdstuk aangaven, is het in een aanbesteding van belang om het meest geschikte reïntegratiebedrijf te selecteren. De aanbesteder kan dit doen door informatie te achterhalen over de reïntegratiebedrijven. Dat kan op twee manieren. Ten eerste kan de aanbesteder gebruik maken van biedingen in een aanbesteding om verschillen in geschiktheid af te leiden. Dat kan hij doen in een veiling (met alleen objectieve selectiecriteria, zoals de prijs of een plaatsingspercentage) of een vergelijkende toets (met ook subjectieve selectiecriteria, zoals de plannen die het bedrijf heeft om cliënten aan de slag te helpen – de ‘methodiek’). Ten tweede kan de aanbesteder de geschiktheid van de bedrijven afmeten aan de hand van prestaties in het verleden in een benchmark. Tabel 5.1 vat de onderscheidende verschillen tussen vergelijkende toetsen,

veilingen en benchmarks samen. In het vervolg van deze paragraaf gaan we dieper in op de kenmerken van vergelijkende toetsen, veilingen en benchmarks.

Tabel 5.1 Archetypen van aanbesteding: welke informatie is nodig voor de selectie?

Subjectieve biedingen (offertes)	Vergelijkende toets
Objectieve biedingen	Veiling
Alleen prestaties in het verleden	Benchmark

5.3.1 Vergelijkende toets

Het eerste archetype aanbestedingsmechanisme is de vergelijkende toets. Deze vorm van aanbesteding komt het meest voor in de praktijk. Zo maken UWV en de gemeenten gebruik van een vergelijkende toets, evenals de meeste buitenlandse overheden.³³ In een vergelijkende toets bestaat de aanbesteding van een tranche vaak uit twee fasen: een selectiefase en een gunningsfase. Het doel van de *selectiefase* is om onbetrouwbare en kwalitatief slechte reïntegratiebedrijven uit te sluiten van het winnen van een tranche. Deze fase kan zeer beperkt zijn. Onderstaande box beschrijft de criteria die UWV in 2003 toepaste.

Criteria selectiefase UWV

In haar Programma van Eisen Reïntegratiecontracten 2003 specificeert UWV de volgende uitsluitingsgronden:

“Van deelneming aan een opdracht wordt uitgesloten iedere aanbieder:

1. die in staat van faillissement of in vereffening verkeert of aan wie surséance van betaling is verleend, dan wel die zijn werkzaamheden heeft gestaakt of in enige andere soortgelijke toestand verkeert;
2. die een eigen verzoek strekkende tot verklaring in staat van faillissement, vereffening of tot verlening van surséance van betaling heeft ingediend bij de rechtbank;
3. die bij een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing is veroordeeld voor een strafbaar feit dat raakt aan de (beroeps)moraliteit van de aanbieder;
4. die in de uitoefening van zijn bedrijf of beroep een bij UWV bekend geworden en door haar aannemelijk te maken ernstige fout van andere dan strafrechtelijke aard heeft gemaakt;
5. die niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan ten aanzien van de betaling van zijn belastingen overeenkomstig de wettelijke bepalingen;
6. die niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan ten aanzien van de betaling van de sociale verzekeringsbijdragen overeenkomstig de wettelijke bepalingen.”

Reïntegratiebedrijven moeten aantonen dat ze in geen van bovenstaande omstandigheden verkeert. UWV eist daarvoor bewijsstukken, zoals verklaringen van de griffier van de rechtbank, de inspecteur der rijksbelastingen en een notaris.

³³ Zie Swinkels et al. (2004).

In de *gunningsfase* beoordeelt de aanbesteder offertes van reïntegratiebedrijven die door de selectiefase zijn gekomen. Een offerte kan een bod specificeren op verschillende dimensies. Zo beoordeelde UWV op (1) ervaring, (2) de prijs, (3) het plaatsingspercentage, en (4) de ‘methodiek’. ‘Ervaring’ heeft betrekking op het succes van het reïntegratiebedrijf in het verleden. De prijs is een geldbedrag dat het reïntegratiebedrijf wenst te ontvangen per duurzame plaatsing. Het plaatsingspercentage verwijst naar het aantal succesvolle trajecten, en de methodiek naar het in te zetten instrumentarium om werknemers weer aan de slag te helpen.

De aanbesteder waardeert vervolgens elke offerte met een score voor elke dimensie, zowel de objectieve (zoals prijs) als de subjectieve (zoals ‘methodiek’). Het reïntegratiebedrijf dat de hoogste gewogen score behaalt over alle relevante dimensies is de winnaar van de tranche. Hoewel de aanbesteder een score berekent, is het mechanisme uiteindelijk subjectief omdat er geen vooraf gespecificeerde relatie bestaat tussen de subjectieve criteria en de score. Daarmee onderscheidt een vergelijkende toets zich van een veiling.

UWV stelde de score vast aan de hand van een zogenaamde ‘puntenkaart’, waarvan tabel 5.2 een fictief voorbeeld geeft.³⁴ De UWV gaf vooraf aan hoe zwaar ze de verschillende criteria woog, dat wil zeggen hoeveel punten een reïntegratiebedrijf maximaal op elk criterium kon scoren. Om strategisch gedrag van reïntegratiebedrijven te voorkomen specificeerde de UWV echter niet hoe deze score afhangt van de biedingen in de offerte.³⁵

Ervaring: Doelgroepspecifiek	Ervaring: Regiospecifiek	Prijs	Uitvalpercentage	Plaatsings- percentage na 6 maanden	Plaatsings- percentage na 12 maanden
niet: 5	niet: 0	> € 3900: 20	20% – 25%: 5	30% – 35%: 20	60% – 65%: 20
matig: 15	matig: 20	€ 3400 - € 3899: 40	16% – 19%: 15	36% – 40%: 40	66% – 70%: 50
voldoende: 30	voldoende: 45	€ 2700 - € 3399: 60	10% - 16%: 30	41% – 45%: 60	71% – 76%: 80
goed: 45	goed: 70	€ 2000 - € 2699: 80	0% - 9%: 45	>46%: 80	> 77%: 110
		< € 2000: 100			

Kort samengevat selecteert de aanbesteder in een vergelijkende toets het winnende reïntegratiebedrijf op basis van biedingen op deels subjectieve dimensies. Merk op dat bij UWV de selectie gedeeltelijk op reputatie gebaseerd is (onder de noemer ‘ervaring’), wat het reïntegratiebedrijf een extra prikkel meegeeft om goed te presteren, zodat het in de volgende periode een grote kans heeft op het winnen van nieuwe tranches.

³⁴ Dit voorbeeld is gebaseerd op IWI (2002, tabel 4.2).

³⁵ Zo hebben bidders onder de fictieve puntenkaart uit tabel 5.2, wanneer deze bekend zou zijn, alle redenen om op de prijsdimensie bedragen als 3899, 3399, 2699 en 1999 euro te bieden. Dit probleem is echter eenvoudig te ondervangen, namelijk door bij het berekenen van de puntenscore geen intervallente hanteren voor prijsniveaus. In plaats daarvan zou de puntenscore een continue (dalende) functie kunnen zijn van de prijs. Strategisch gedrag is dan niet langer zinvol, ook als de puntenscore vooraf al berekend kan worden door het reïntegratiebedrijf.

5.3.2 Veiling

De tweede aanbestedingsvorm, een veiling, heeft belangrijke overeenkomsten met een vergelijkende toets: na een selectiefase brengen reïntegratiebedrijven een bod uit in de gunningsfase. Het verschil tussen beide mechanismen zit hem in de gunningsfase. Bij een veiling zijn de selectiecriteria eenduidig gedefinieerd, terwijl een vergelijkende toets per definitie subjectieve elementen bevat.³⁶ Dit lijkt een subtiel verschil, maar we zullen zien dat het verstrekkende gevolgen kan hebben.

Twee voor de hand liggende objectieve dimensies waarop de aanbesteder kan selecteren zijn (1) de prijs per succesvol traject en (2) het aantal succesvolle trajecten. Om met de eerste te beginnen: in een veiling waarin alleen de prijs het selectie criterium is, biedt elk reïntegratiebedrijf een geldbedrag. Het bedrijf dat het laagste bedrag biedt, sleept de tranche in de wacht, en krijgt vervolgens voor elke duurzame plaatsing een vergoeding gelijk aan zijn geboden geldbedrag. Merk op dat hier sprake is van outcome financiering: de aanbesteder rekent het winnende bedrijf af op duurzame plaatsing. Uiteraard zijn ook mengvormen denkbaar waarin de winnaar ook gedeeltelijk input of output financiering ontvangt. We refereren naar deze veiling als de 'laagste-prijs-veiling'.

Een ander mogelijk selectie criterium in een veiling is het aantal succesvolle plaatsingen. OECD (2001) stelt een veiling voor waarin het bod van een reïntegratiebedrijf een belofte is over het aantal cliënten in de tranche dat het duurzaam zal plaatsen.³⁷ Deze belofte is natuurlijk alleen zinvol als de aanbesteder de winnaar afrekent op het werkelijke aantal duurzame plaatsingen. Dat kan hij doen in de vorm van outcome financiering die we eerder bespraken.³⁸ Het bedrijf krijgt een beloning voor elk succesvol traject *boven* zijn belofte in de veiling, en een boete als het zijn belofte niet haalt.³⁹ Merk op dat deze veiling zo dicht in de buurt komt van de schadelastbenadering: het reïntegratiebedrijf pikt (deels) de vruchten van het verminderen van de schadelast. In het vervolg noemen we deze veiling 'de OECD-veiling'.

Merk op dat de OECD-veiling equivalent is aan de volgende veiling. De winnaar van een tranche is degene die het hoogste geldelijke bod uitbrengt. Hij betaalt zijn bod aan de aanbesteder, en ontvangt vervolgens een vast bedrag voor elke succesvolle plaatsing. Deze veiling is equivalent aan de OECD-veiling omdat een bod in de eerste veiling de prijs is van het minimum aantal succesvolle plaatsingen dat een bidder zou beloven in de OECD-veiling. Stel bijvoorbeeld dat de beloning in de OECD-veiling gelijk is aan € 5.000 per succesvol traject, en

³⁶ Zie MDW (2002).

³⁷ In economisch jargon is deze veiling een 'menu van contracten', waarin elke bidder het contract kiest dat het beste bij hem past. Zie ook Laffont en Tirole (1993).

³⁸ Ook hier zijn mengvormen toepasbaar waarin de winnaar ook input of output financiering krijgt.

³⁹ De overheid hanteert soms een soortgelijk systeem in de bouwwereld. Bouwbedrijven krijgen een boete voor elke dag dat ze een bouwproject te laat afleveren.

dat een bidder belooft 50 van de 100 trajecten in het tranche tot een succes te brengen. Hij ontvangt dan € 5.000 voor elk succesvol traject *boven de 50*. Dit is hetzelfde als dat hij voor elke duurzame plaatsing € 5.000 ontvangt, en een gddbedrag van $50 \times € 5.000$ zou betalen. Het volgende tekstkader illustreert de laagste-prijs-veiling en de OECD-veiling aan de hand van een eenvoudig voorbeeld.

De laagste-prijs-veiling en de OECD-veiling vergeleken

Zowel de laagste-prijs-veiling als de OECD-veiling bestaan uit twee fasen: een gunningsfase en een uitvoeringsfase. In de gunningsfase selecteert de aanbesteder één reïntegratiebedrijf uit een groep van bidders. In de uitvoeringsfase belooft de aanbesteder dit bedrijf aan de hand van een prestatiecontract.

De gunningsfase van de *laagste-prijs-veiling* werkt als volgt. Elk reïntegratiebedrijf doet een ééndimensionaal bod op de prijs van een succesvol traject. Het reïntegratiebedrijf dat het laagste biedt, sleept de tranche in de wacht. Stel bijvoorbeeld dat er drie bidders zijn voor een tranche van 100 cliënten. De bidders beloven respectievelijk € 5.000, € 3.000, en € 2.000. Dan wint het bedrijf dat € 2.000 geboden heeft: zijn bod is immers het laagst.

In de uitvoeringsfase gaat dit bedrijf vervolgens aan de slag met de cliënten uit de tranche. De aanbesteder belooft het bedrijf door het voor elk succesvol traject € 2.000 uit te keren. Wanneer in het voorbeeld van de tranche met 100 cliënten het bedrijf nu 50 duurzame plaatsingen aflevert, krijgt het een beloning gelijk aan $50 \times € 2.000 = € 100.000$.

De details van de *OECD-veiling* zijn als volgt. In de gunningsfase doet elk reïntegratiebedrijf een bod op het aantal cliënten in de tranche dat het duurzaam zal plaatsen. Het reïntegratiebedrijf dat het hoogste biedt, sleept de tranche in de wacht. Stel bijvoorbeeld dat er drie bidders zijn voor een tranche van 100 cliënten. De bidders beloven respectievelijk 30, 40 en 50 cliënten duurzaam te plaatsen. Dan wint het bedrijf dat 50 geboden heeft: zijn bod is immers het hoogst.

In de uitvoeringsfase gaat dit bedrijf vervolgens aan de slag met de cliënten uit deze tranche. De aanbesteder belooft het bedrijf als hij meer presteert dan zijn belofte in de veiling, en geeft het een boete als het deze drempelwaarde niet haalt. In het voorbeeld van de tranche met 100 cliënten ligt deze drempel dus bij 50 plaatsingen. Wanneer het bedrijf nu 70 duurzame plaatsingen aflevert, krijgt het een beloning voor $70 - 50 = 20$ plaatsingen. Als de beloning per plaatsing € 5000 bedraagt, ontvangt het bedrijf dus $20 \times € 5.000 = € 100.000$.

Merk op dat de OECD-veiling succesvoller is dan de laagste-prijs-veiling. In de OECD-veiling levert het winnende bedrijf meer plaatsingen (70 i.p.v. 50) voor het zelfde geld (€ 100.000). Daarmee is de OECD-veiling effectiever dan de laagste-prijs-veiling. Het winnende bedrijf heeft in de OECD-veiling immers meer prikkels om mensen te plaatsen, omdat het per succesvol traject een marginale opbrengst van € 5.000 ontvangt, terwijl dat in de laagste-prijs-veiling maar € 2.000 is. Het bedrag dat de bedrijven ontvangen is echter gelijk, omdat in de OECD-veiling de aanbesteder alleen de laatste 20 trajecten hoeft te betalen, terwijl hij in de laagste-prijs-veiling voor alle 50 trajecten een beloning uitkeert.

Kortom: in dit voorbeeld is de OECD-veiling effectiever dan de laagste-prijs-veiling. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we zien dat dit resultaat niet beperkt is tot dit gestileerde voorbeeld. Mits de aanbesteder de 'juiste' prijs prikt in de OECD-veiling doet deze het beter dan de laagste-prijs-veiling.

Samenvattend concluderen we dat een veiling zich onderscheidt van een vergelijkende toets doordat de aanbesteder louter selecteert op basis van objectieve biedingen. In een selectiefase scheidt de aanbesteder het kaf van het koren aan de hand van een keurmerk of zelfselectie. In de gunningsfase wint het reïntegratiebedrijf dat ‘het beste bod’ uitbrengt. Wat het beste bod is, hangt af van het veilingtype. In de laagste-prijs-veiling is het beste bod de laagste prijs per succesvol traject, terwijl het in de OECD-veiling het hoogste aantal succesvolle trajecten is.

5.3.3 Benchmarking – het Australische model

Het verschil tussen vergelijkende toetsen en veilingen zit hem dus voornamelijk in de gunningsfase. Voor de rest is de idee hetzelfde: de aanbesteder selecteert een reïntegratiebedrijf op basis van zijn bod. Benchmarking, daarentegen, is een volstrekt andere wijze van gunnen. In de meest zuivere vorm selecteert de aanbesteder het reïntegratiebedrijf namelijk alléén aan de hand van zijn prestaties uit het verleden. Reïntegratiebedrijven krijgen tranches toegewezen zonder daarvoor een bod te hoeven uitbrengen in een veiling of een vergelijkende toets als ze in het verleden relatief goed hebben gepresteerd, dat wil zeggen ten opzichte van hun concurrenten veel succesvolle trajecten hebben afgeleverd. Deze prestaties kunnen in vergelijkende toetsen en veilingen wel van belang zijn, maar zijn in tegenstelling tot een benchmark nooit volledig bepalend voor de selectie en het prestatiecontract.

In Australië gebruikt het *Department of Employment* een mengvorm van een vergelijkende toets en benchmarking. Ze selecteert niet alleen op basis van biedingen in een aanbesteding, maar ook aan de hand van prestaties van reïntegratiebedrijven in het verleden. Het departement heeft daartoe een benchmarking systeem ontwikkeld, de zogenaamde *star rating*. Daarbij is niet over één nacht ijs gegaan – de *star rates* volgen uit een verfijnd econometrisch model dat regelmatig wordt aangepast aan veranderende omstandigheden. Afhankelijk van onder andere de snelheid waarmee een reïntegratiebedrijf werklozen weer aan de slag helpt, krijgt het één tot vijf sterren.⁴⁰ Bedrijven die drie sterren of meer behalen (de 60% best presterende bedrijven), krijgen een verlenging van hun contract aangeboden, en hoeven daardoor niet mee te doen met de volgende aanbesteding om hun marktaandeel te behouden.

Door de *star rating* beoogt het *Department* met de *star rating* twee doelen te dienen. Ten eerste kan de overheid voor de volgende ronde relatief goede bedrijven selecteren, wat in lijn is met wat wij ‘efficiëntie’ hebben genoemd. Ten tweede prikkelt de overheid daarmee bedrijven om

⁴⁰ Naast de snelheid van de plaatsingen wordt ook de duurzaamheid en klanttevredenheid als zogenaamde *key performance indicator* meegenomen. De plaatsings- en duurzaamheidsresultaten – gecorrigeerd voor persoonsvariabelen als leeftijd, geslacht, arbeidshandicaps, opleiding, alleenstaande ouder, werkloosheidsduur en urbanisatiegraad – worden samengevoegd tot één gewogen index – de *star rating*. Voorwaarde is dat het betreffende reïntegratiebedrijf een minimale score behaald op de derde *key performance indicator*, de klanttevredenheid. Is dit niet het geval, dan krijgt het reïntegratiebedrijf een blanco resultaat in de prestatiebenchmark. Zie Van de Meerendonk (2004) voor een verdere, uitgebreidere toelichting op het *star ratings* model.

goed hun best te doen omdat ze zichzelf anders de kans ontnemen op verlenging van hun contract, wat de 'effectiviteit' ten goede zou moeten komen.

5.4 Het optimale mechanisme

Welk aanbestedingsmechanisme en welke contractvorm scoren het best op de drie E's? We lopen de drie E's één voor één langs.

5.4.1 Eenvoud

We beginnen met het criterium 'eenvoud'. Een veiling is het eenvoudigste selectiemechanisme, terwijl outcome financiering de eenvoudigste contractvorm is. In de selectiefase van een veiling kan de aanbesteder een selectie maken tussen de reïntegratiebedrijven aan de hand van een keurmerk. In de tweede ronde, de gunningsfase, biedt elk reïntegratiebedrijf slechts een getal, namelijk de prijs of het minimale aantal succesvolle trajecten. Dit bod zou zelfs per Internet kunnen worden uitgebracht. Een eenvoudig computerprogramma kan in *no time* de winnaar van de veiling aanwijzen. Ten slotte krijgt het winnende bedrijf een beloning of een boete afhankelijk van het aantal duurzame plaatsingen. Deze beloning of boete hangt af van het bod in de veiling en het aantal succesvolle trajecten, de bruto effectiviteit. Dat laatste is de enige extra informatie die de aanbesteder nodig heeft.

Benchmarks en vergelijkende toetsen zijn over het algemeen minder eenvoudig dan veilingen. Een goede benchmark is namelijk gebaseerd op een econometrisch model dat ontwikkelings- en onderhoudskosten met zich meebrengt, en waarvoor veel informatie nodig is om het *up to date* te houden.

Vergelijkende toetsen scoren nog minder op het criterium van eenvoud. Ten eerste is hierbij sprake van grotere administratieve lastendruk, voor zowel de aanbesteder als de reïntegratiebedrijven. De aanbesteder moet personeel inzetten om de offertes te beoordelen en de winnaar te monitoren op het nakomen van de beloftes in zijn offerte. Bovendien is het voor reïntegratiebedrijven tijdrovend en duur om een offerte op te stellen. Natuurlijk doen ook in een veiling doen de bidders er verstandig aan goed na te denken over hoeveel ze gaan bieden.⁴¹ Echter, bij een vergelijkende toets komt bij het uitschrijven van offertes extra werk kijken. In de tweede plaats is bij een vergelijkende toets niet vooraf duidelijk wie waarom geselecteerd gaat

⁴¹ Een reïntegratiebedrijf dat een agressief bod doet kan geconfronteerd worden met de *winner's curse*: Het winnen van een veiling kan slecht nieuws zijn omdat de concurrenten blijkbaar de markt minder rooskleurig inschatten. Een minder competitief bod kan echter inhouden dat het reïntegratiebedrijf een winstgevende tranche niet in de wacht sleept. Deze lastige afweging bracht bidders in de UMTS-veilingen ertoe zich uitgebreid te laten adviseren door veilingexperts. Een degelijke voorbereiding van een bod in een veiling kan dus tijdrovend en duur zijn

worden als winnaar. Dit maakt een vergelijkende toets ingewikkelder dan een veiling, waardoor er een grotere kans is op fouten van de bidders.⁴²

Tot slot zijn input financiering en output financiering ingewikkelder contractvormen dan outcome financiering. Beide systematieken vereisen veel communicatie tussen het reïntegratiebedrijf en de aanbesteder. Bij input financiering moet het bedrijf ‘bonnetjes’ overleggen aan de aanbesteder voor de kosten die het gemaakt heeft. Bij output financiering moet de aanbesteder controleren of het bedrijf alle producten (scholing, bemiddeling, enz.) heeft geleverd tegen de beloofde kwaliteit. Dit is niet altijd even eenvoudig.

5.4.2 Efficiëntie

Een veiling is het meest efficiënt...

Bij het tweede criterium, efficiëntie, staat centraal welk allocatiemechanisme het beste in staat is het beste reïntegratiebedrijf te selecteren. Doordat de aanbesteder incompleet geïnformeerd is, weet hij niet a priori welk bedrijf het meest geschikt is om cliënten duurzaam terug te helpen naar de arbeidsmarkt. Een veiling, mits goed ontworpen, is het best in staat deze informatie boven water te krijgen. We hebben twee veilingtypen besproken: (1) de laagste-prijsveiling en (2) de OECD-veiling waarin het bod het aantal succesvolle plaatsingen is.⁴³ Beide veilingvormen blijken volgens de theorie efficiënt te zijn: hoe beter een reïntegratiebedrijf in staat is om cliënten snel en duurzaam een betaalde baan te helpen vinden, hoe competitiever ze bereid zijn te bieden.⁴⁴ Daarmee onderscheiden efficiënte bedrijven zich van hun inefficiënte collega's.

Volgens Binmore en Klemperer (2002) is een veiling (*auction*) over het algemeen beter in staat informatie van de bidders te achterhalen dan een vergelijkende toets (*beauty contest*):

“Rather than relying on government bureaucrats to assess the merits of competing firms’ business plans, an auction forces businessmen to put their “money where their mouths are” when they make their bids. An auction can therefore extract and use information otherwise unavailable to the government. [...] [T]he difficulty of specifying and evaluating criteria for a beauty contest makes this a time-consuming and opaque process that leads to political and legal controversy, and the perception, if not the reality, of favouritism and corruption.”

⁴² In laboratoriumexperimenten blijken subjecten minder goed in staat te zijn hun optimale strategie te spelen naarmate het experiment ingewikkelder wordt. Zie bijvoorbeeld Englmaier et al. (2003).

⁴³ We hebben aangegeven dat de OECD-veiling equivalent is aan een veiling waarin de winnaar het hoogste geldbedrag biedt, en een constante beloning ontvangt per succesvol traject.

⁴⁴ Zie Onderstal (2004).

Een veiling is dus efficiënter dan een vergelijkende toets, omdat het intransparante karakter van het laatste mechanisme zijn efficiëntie in gevaar brengt. Zo spelen in de vergelijkende toets van UWV subjectieve criteria als ‘ervaring met de doelgroep’ en ‘methodiek’ een rol. Deze zijn dusdanig vaag dat interpretatieverschillen tussen beoordelaars kunnen leiden tot verschillende, en daarmee inefficiënte, selecties.⁴⁵

Ook een benchmark is over het algemeen een minder efficiënt selectiemechanisme dan een veiling. Een benchmark zal nooit perfecte informatie opleveren. Goede reïntegratiebedrijven kunnen een lage score halen door domme pech, of omdat de ontwerper van de benchmark een belangrijke factor niet heeft meegenomen in zijn econometrisch model. Op deze manier kan de aanbesteder alsnog de verkeerde bedrijven selecteren. Natuurlijk kunnen reïntegratiebedrijven – net als de econometrist – informatie ontberen om een goed bod te doen, maar verwacht mag worden dat zij beter van hun eigen mogelijkheden en kosten op de hoogte zijn. In een veiling kunnen reïntegratiebedrijven dus ook relevante informatie kunnen verdisconteren in hun bod die niet in de benchmark is opgenomen. Daarom is een veiling in beginsel efficiënter.

... tenzij duurzame plaatsing niet contracteerbaar is

We hebben beargumenteerd dat een veiling efficiënter is dan een vergelijkende toets. Een belangrijke aanname daarbij is dat het grootste informatieprobleem bij de bidders ligt: de aanbesteder kan vooraf goed aangeven wat het van de biedende partijen verlangt, namelijk duurzame plaatsing. Duurzame plaatsing is echter niet altijd goed contracteerbaar. Dit is het geval wanneer (1) als de (totale) trajecten van relatief lange duur zijn of (2) als de aanbesteder elk traject heeft opgeknipt in een aantal deeltrajecten. Trajecten zijn van relatief lange duur als de contracttermijn te kort is om de sociale baten van een traject (de uitkeringsbesparing) voldoende aan het reïntegratiebedrijf over te dragen. Zo beargumenteerden we in paragraaf 4.3 dat het wenselijk kan zijn de contracttermijn van de tranches korter te laten zijn dan de uitkeringsduur van de aanbesteder. Ook kan het in de praktijk voorkomen dat een aanbesteder ervoor kiest trajecten op te knippen in een aantal deeltrajecten. Het is dan mogelijk dat verscheidene reïntegratiebedrijven aan de slag gaan met deze deeltrajecten. In dat geval kan de aanbesteder bij een succesvolle plaatsing de bijdrage van de verschillende reïntegratiebedrijven niet onderscheiden, zodat outcome financiering niet zinvol gedefinieerd is.

In deze omstandigheden kan een vergelijkende toets het beter doen op het criterium efficiëntie. Bij een gebrek aan informatie over duurzame plaatsing, zal de aanbesteder gebruik moeten

⁴⁵ Er is nog een andere aanwijzing dat de aanbesteding van UWV niet de meest efficiënte vorm heeft. Zo zijn de allocatieregels in de gunningsfase ‘getrap’, dat wil zeggen dat twee verschillende biedingen toch dezelfde score kunnen krijgen. In het voorbeeld in tabel 5.2 krijgen alle biedingen op een uitvalpercentage tussen 10% en 16% hetzelfde aantal punten, namelijk 30. Wanneer reïntegratiebedrijf A 10% biedt en reïntegratiebedrijf B 16%, en verder hetzelfde bieden, kan reïntegratiebedrijf B toch winnen, terwijl het maar liefst 60% meer uitval kan hebben dan reïntegratiebedrijf A. Getrapte allocatieregels dragen niet bij aan efficiëntie omdat efficiënte reïntegratiebedrijven zich niet goed kunnen onderscheiden van inefficiënte concurrenten.

maken van *second best* informatie, zoals de ‘methodiek’ dat het reïntegratiebedrijf toepast of de output van het bedrijf (welke trainingen zijn afgerond, wat voor begeleiding heeft er plaatsgevonden). Een vergelijkende toets kan dan beter zijn, omdat de aanbesteder het reïntegratiebedrijf kan vragen zich vast te leggen op zijn methodiek, die de aanbesteder vóóraf niet goed kan definiëren. Merk op dat wanneer duurzame plaatsing wél contracteerbaar is, het voor de aanbesteder niet zinvol is om de methodiek te achterhalen. De aanbesteder kan het reïntegratiebedrijf immers volledig afrekenen op zijn resultaat, en het daarmee optimaal prikkelen om een zo goed mogelijke methodiek in te zetten. Een veiling is dan beter.

5.4.3 Effectiviteit

Het laatste criterium, ‘effectiviteit’, duidt aan of het geselecteerde reïntegratiebedrijf voldoende prikkels meekrijgt om de cliënten in de tranche zo goed mogelijk te helpen.

De OECD-veiling met outcome financiering is het effectiefst...

Ook op dit criterium scoort een veiling in beginsel het hoogst. Het is nu wel cruciaal *welke* veiling de aanbesteder inzet. Onderstal (2004) laat zien dat de OECD-veiling het meest effectieve mechanisme is. Hij verfijnt daartoe economische modellen over het veilen van prestatiecontracten⁴⁶ voor de specifieke situatie van de reïntegratiemarkt. Zoals gezegd krijgt het winnende reïntegratiebedrijf in de OECD-veiling een beloning of boete, afhankelijk van het aantal succesvolle trajecten. Het krijgt een beloning als zijn daadwerkelijk aantal succesvolle trajecten zijn bod overstijgt en een boete als het dat aantal niet weet te halen. De OECD-veiling is optimaal als de beloning en de boete beide gelijk zijn aan de marginale sociale baten van een duurzame plaatsing.⁴⁷ In hoofdstuk 3 gaven we aan de bespaarde schadelast een goede benadering is voor de marginale sociale baten mits eventuele positieve en negatieve externaliteiten van een plaatsing voldoende in evenwicht zijn.

De optimale veiling past dus volledig outcome financiering toe. Merk op dat zowel input als output financiering niet optimaal zijn. Input financiering geeft het reïntegratiebedrijf nauwelijks een prikkel om zijn best te doen: het krijgt alleen een vergoeding op basis van de kosten die het maakt, en wordt op geen enkele wijze beloond voor zijn resultaten. Onder output financiering heeft het reïntegratiebedrijf weliswaar meer prikkels om zijn best te doen dan onder input financiering, maar dit werkt alleen optimaal als er een één-op-één-relatie bestaat tussen de output en de outcome – dat wil zeggen: succesvolle afronding van een reïntegratietraject biedt garanties dat er ook (snel) een baan wordt gevonden. In de praktijk is dat zelden het geval.

⁴⁶ McAfee en McMillan (1986, 1987) en Laffont en Tirole (1987, 1993 hoofdstuk 9).

⁴⁷ In theorie zou er sprake moeten zijn van een boete en een beloning die onder de marginale sociale baten ligt: de verzekeraar betaalt op deze wijze een deel van de *informational rents* die het aan het winnende reïntegratiebedrijf zal moeten betalen. Onderstal (2004) toont echter aan dat bij voldoende concurrentie de optimale boete en de beloning zo goed als gelijk zijn aan de marginale sociale baten.

Een andere eigenschap van de optimale veiling is dat er geboden dient te worden op het *aantal te plaatsen werkzoekenden*, niet de marginale beloning die het reïntegratiebedrijf wenst te ontvangen voor iedere gereïntegreerde. Met andere woorden: deze beloning is constant en hangt niet af van het aantal bidders in de veiling. Zou dat wel het geval zijn, dan kan er namelijk een *race to the bottom* plaatsvinden, die de marginale beloning omlaag drukt.⁴⁸ De winnaar heeft vervolgens te weinig prikkels over om zijn uiterste best te doen de trajecten tot duurzame plaatsing te laten leiden. Dit gaat dus ten koste van de effectiviteit van de aanbesteding. Merk op dat daarmee de vergelijkende toets die UWV gebruikt het risico bestaat dat deze niet effectief is: de prijs (beloning per plaatsing) is namelijk één van de dimensies waarop bedrijven een bod moeten uitbrengen.

... tenzij duurzame plaatsing niet contracteerbaar is...

Zojuist gaven we aan een vergelijkende toets efficiënter kan zijn dan een veiling, namelijk wanneer duurzame plaatsing niet contracteerbaar is. Dit argument geldt ook voor de effectiviteit van de aanbesteding: als duurzame plaatsing niet snel genoeg (of per afzonderlijk deeltraject) vastgesteld kan worden, dan is hier moeilijk (volledig) op af te rekenen. Juist in dit geval is daarom ook de 'output' van belang voor de effectiviteit van de aanbesteding: welke trainingen heeft de cliënt ontvangen van het reïntegratiebedrijf, heeft er bemiddeling plaatsgevonden, is de cliënt op andere wijzen begeleid in zijn zoektocht naar een baan? Naast outcome financiering kan in deze situatie dus ook output financiering een rol spelen.

... en tenzij sprake is van de *winner's curse* ..

Een tweede situatie waarin de OECD-veiling niet het meest effectief kan zijn, speelt als er (te grote) onzekerheid bestaat over het aantal plaatsingen dat een reïntegratiebedrijf denkt te kunnen realiseren. Het bestaan van onzekerheid is inherent aan de markt voor reïntegratie: reïntegratiebedrijven zullen een inschatting moeten maken van de markt, en risico's hieromtrent verdisconteren in hun biedingen. Het is vooraf niet duidelijk om hoeveel en wat voor soort cliënten het gaat waarop geboden dient te worden. Ook kan sprake zijn van macro-economische onzekerheid ten aanzien van plaatsingskansen.

In beginsel zijn er geen evidente redenen waarom de overheid (een deel) van de risico's die gepaard gaan met deze onzekerheden zou moeten dragen. Op de markt voor uitzendwerk worden uitzendbureaus ook zelf in staat geacht risico's te dragen. Bij een veiling is echter één situatie denkbaar waarbij dat wel het geval is, namelijk wanneer de 'vloek van de winnaar' optreedt. Biedende partijen kunnen hieraan ten prooi kunnen vallen – en in extreme gevallen zelfs failliet gaat – omdat ze te optimistisch geboden hebben, ondanks dat ze efficiënt zijn.

⁴⁸ Onderstal (2004) toont in een speltheoretisch model aan dat er daadwerkelijk een 'race to the bottom' plaatsvindt. Als het aantal biedende bedrijven groot wordt, gaat het winnende bod zelfs naar 0, waarna de winnaar geen enkele prikkel meer heeft zich in te spannen.

Vooral in de beginfase van de markt voor reïntegratie – wanneer veilingen relatief nieuw zijn en biedende partijen zich snel kunnen vergissen – kan dit probleem groot zijn. De aanbesteder wil immers voorkomen dat efficiënte bedrijven snel de markt verlaten.

Wanneer de *winner's curse* veel (onterechte) slachtoffers maakt, kan de aanbesteder benchmarking toepassen: hij rekent een reïntegratiebedrijf niet (alleen) af op zijn absolute succes, maar op zijn resultaten ten opzichte van zijn concurrenten. De benchmark vergelijkt dan prestaties van reïntegratiebedrijven achteraf, en corrigeert deze voor externe factoren die prestaties beïnvloeden (zoals het type cliënten in een tranche en de conjunctuur). Een dergelijk systeem staat ook wel bekend als 'maatstafconcurrentie'. Als de correctie hierbij goed is, 'verzekert' de aanbesteder de reïntegratiebedrijven tegen risico's waar deze geen invloed op heeft. Dit verkleint het risico van de *winner's curse*.

Ook de OECD-veiling kan worden uitgebreid met maatstafconcurrentie: de 'OECD⁺-veiling' (zie tekstkader). De aanbesteder corrigeert hierbij het minimale aantal te behalen succesvolle trajecten voor kenmerken van de cliënten in de tranche en macro-economische omstandigheden. Het tekstkader illustreert de OECD⁺-veiling aan de hand van het eenvoudige voorbeeld dat we eerder in dit hoofdstuk ook gebruikten.

Maatstafconcurrentie is vooral zinvol als de aanbesteder de prestaties van reïntegratiebedrijven (achteraf) goed kan vergelijken. Vooral bij kleinere reïntegratiebedrijven en kleinere tranches is dit twijfelachtig: onzekerheid kan dan niet worden weggenomen door een benchmarking systeem, omdat 'toeval' niet kan worden weggefilterd. Zo kunnen ook in het Australische benchmark systeem efficiënte reïntegratiebedrijven na verloop van tijd de markt verlaten. De best presterende 60% van de reïntegratiebedrijven mogen in dit systeem hun marktaandeel mogen behouden. De 40% slechtst presterende bedrijven vallen buiten de boot, en moet in een nieuwe aanbesteding nieuw marktaandeel zien te winnen. Wanneer de *star rating* dus veel 'ruis' bevat, dan is het risico aanzienlijk dat efficiënte bedrijven snel de markt verlaten – vergelijkbaar met de *winner's curse*.

Een ander nadeel van maatstafconcurrentie is dat het systeem van aanbesteding er niet eenvoudiger op wordt. Voor reïntegratiebedrijven is het moeilijker te begrijpen waarop ze nu precies bieden – een plaatsingspercentage dat gecorrigeerd wordt voor allerlei factoren. Reïntegratiebedrijven kunnen er ook (ten onrechte) van uit gaan dat zij door benchmarking nauwelijks nog risico lopen, om vervolgens weer te optimistisch te gaan bieden. In dat geval is het risico op de *winner's curse* nog steeds aanzienlijk en zijn we weer terug bij af.

De OECD⁺-veiling: veilen en benchmarken gecombineerd

Net als de 'standaard' OECD-veiling bestaat de OECD⁺-veiling uit twee fasen: een gunningsfase en een uitvoeringsfase. In de gunningsfase selecteert de aanbesteder één reïntegratiebedrijf uit een groep van bidders, en in de uitvoeringsfase beloont de aanbesteder dit bedrijf aan de hand van een prestatiecontract.

De OECD⁺-veiling werkt als volgt. De gunningsfase is hetzelfde als in de gewone OECD-veiling. Elk reïntegratiebedrijf brengt een eendimensionaal bod uit op het aantal cliënten in de tranche dat het duurzaam zal plaatsen. Het reïntegratiebedrijf dat het hoogste biedt, sleept de tranche in de wacht. Stel bijvoorbeeld dat er drie bidders zijn voor een tranche van 100 cliënten. De bidders beloven respectievelijk 30, 40 en 50 cliënten duurzaam te plaatsen. Dan wint het bedrijf dat 50 geboden heeft: zijn bod is immers het hoogst.

De uitvoeringsfase van de OECD⁺-veiling is grotendeels gelijk aan die van de standaard OECD-veiling, maar wijkt op één cruciaal onderdeel af. Net als in de OECD-veiling beloont de aanbesteder het reïntegratiebedrijf als het meer presteert dan zijn belofte in de veiling, en geeft het een boete als het deze drempelwaarde niet haalt. In het voorbeeld van de tranche met 100 cliënten ligt deze drempel dus bij 50 duurzame plaatsingen, het bod dat het bedrijf in de veiling heeft uitgebracht. Wanneer het bedrijf nu 70 duurzame plaatsingen aflevert, krijgt het een beloning voor $70 - 50 = 20$ plaatsingen. Als de beloning per plaatsing € 5.000 bedraagt, ontvangt het bedrijf dus $20 \times € 5.000 = € 100.000$.

De OECD⁺-veiling wijkt echter af van de gewone OECD-veiling, omdat het reïntegratiebedrijf een extra beloning of boete ontvangt, die afhangt van de economische omstandigheden en de cliënten in de tranche. De omvang van deze beloning of boete wordt bepaald in een benchmark. Stel dat deze beloning X is, dan is X kleiner naarmate het macro-economisch beter gaat (omdat alle reïntegratiebedrijven dan beter presteren). Gemiddeld is X gelijk aan 0, zodat bedrijven een boete betalen als het economisch goed gaat, en een beloning ontvangen bij laagconjunctuur. Verder kan X afhangen van kenmerken van de tranche die voorafgaand aan de veiling bij het reïntegratiebedrijf niet bekend waren. Voorbeelden daarvan zijn het werkelijke aantal cliënten in de tranche, de leeftijdsopbouw van de cliënten en de moeilijkheidsgraad van de cliënten.

5.5 Conclusie: een stroomdiagram voor de aanbesteding

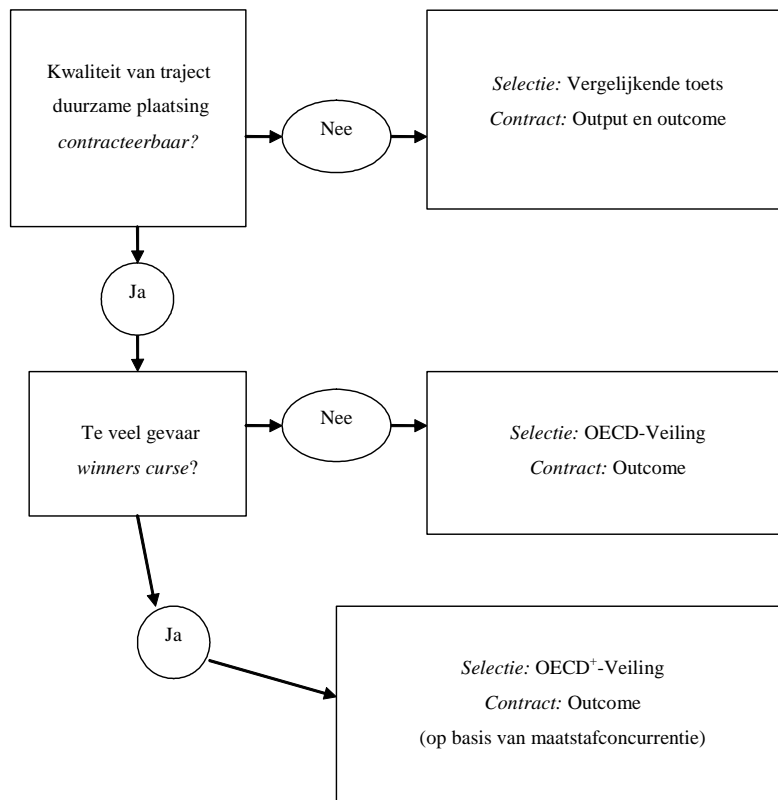
In dit hoofdstuk hebben we op basis van de drie E's contractvormen en aanbestedingsmechanismen vergeleken. We concentreerden ons daarbij op de contractvormen input, output, en outcome financiering en de aanbestedingsmechanismen veilingen, vergelijkende toetsen, en benchmarking.

De OECD-veiling scoort in beginsel hoog op alledrie de E's. Ten eerste is de OECD-veiling eenvoudiger dan een vergelijkende toets en een benchmarking systeem. De aanbesteder selecteert immers het winnende reïntegratiebedrijf op basis van een keurmerk en een ééndimensionaal en objectief bod. De aanbesteder rekent het bedrijf vervolgens enkel en alleen af op zijn plaatsingsresultaten. Bovendien is de OECD-veiling vaak efficiënter en effectiever dan een vergelijkende toets en een benchmarking systeem. In de gunningsfase van deze veiling selecteert de aanbesteder het meest efficiënte bedrijf. Vervolgens prikkelt de aanbesteder het bedrijf optimaal door de beloning voor elk succesvol traject gelijk te stellen aan de sociale

marginale baten van het traject. Deze sociale marginale baten liggen in de buurt van de bespaarde uitkeringslast per traject, mits de positieve en negatieve externaliteiten van een plaatsing met elkaar in evenwicht zijn.

Betekent dit nu dat de OECD-veiling in alle omstandigheden optimaal is? Nee, zo geeft het stroomdiagram in figuur 5.1 aan. Ten eerste kan duurzame plaatsing niet contracteerbaar zijn: de contracttermijn van tranches is te kort om vast te kunnen stellen of duurzame plaatsing is gerealiseerd. Als trajecten zijn opgeknipt in deeltrajecten — met voor elk deel een afzonderlijk reïntegratiebedrijf — is (het effect op) duurzame plaatsing ook niet contracteerbaar. In dat geval is de ‘methodiek’ en de output van het bedrijven van belang: voldoen trajecten aan bepaalde standaarden? Een vergelijkende toets met output financiering naast outcome financiering kan dan beter zijn. De aanbesteder kan het reïntegratiebedrijf in de vergelijkende toets vragen zijn methodiek te specificeren, en het vervolgens ook afrekenen op zijn output.

Figuur 5.1 Stroomdiagram voor de aanbesteding van reïntegratietrajecten



De voordelen van een vergelijkende toets met output- en outcome financiering moeten wel worden afgewogen tegen de kosten ervan. Het is namelijk kostbaar en tijdrovend voor reïntegratiebedrijven om offertes schrijven. Bovendien is het kostbaar en tijdrovend voor de aanbesteder om deze offertes te beoordelen en om vervolgens het winnende bedrijf te monitoren op zijn output. Ook is het de vraag of de aanbesteder de offertes voldoende goed met elkaar kan vergelijken, zodat hij daadwerkelijk het beste bedrijf selecteert.

De tweede situatie waarin de OECD-veiling niet noodzakelijkerwijs de beste systematiek is, speelt als er veel onzekerheid bestaat. Die onzekerheid kan bijvoorbeeld ontstaan doordat de aanbesteder de tranches niet goed kan definiëren: om hoeveel cliënten gaat het en welke eigenschappen hebben ze? Er kan ook de conjunctuur van invloed zijn op plaatsingskansen. Een veiling met outcome financiering levert dan een te groot gevaar voor de *winner's curse*: de aanbesteder selecteert niet het beste reïntegratiebedrijf, maar het meest optimistische of risicozoekende. Vooral bij een nog jonge markt zouden reïntegratiebedrijven failliet kunnen gaan, ondanks dat ze efficiënt zijn.

Als de overheid de risico's van bedrijven wil inperken, kan ze kiezen voor een benchmark ('maatstafconcurrentie'). Doel van zo'n systeem bestaat uit vermindering van het risico op de *winner's curse*. Een reïntegratiebedrijf wordt dan niet (alleen) afgerekend op zijn absolute succes, maar op zijn resultaten ten opzichte van zijn concurrenten. De OECD⁺-veiling integreert maatstafconcurrentie met de OECD-veiling. Het Australische model past ook benchmarking toe — het verschil is dat reïntegratiebedrijven niet kunnen bieden op tranches.⁴⁹

Een nadeel van maatstafconcurrentie dat moet worden meegewogen is dat deze systematiek minder eenvoudig is dan een veiling. De aanbesteder heeft namelijk een nauwkeurig econometrisch model nodig dat veel ontwikkelingskosten met zich meebrengt, en waarvoor veel informatie nodig is om het *up to date* te houden. Ook is het de vraag of het econometrische model wel nauwkeurig genoeg kan zijn om het kaf voldoende van het koren te scheiden — anders kan de *winner's curse* niet worden weggenomen.

⁴⁹ Ook de vergelijkende toets kunnen worden uitgebreid met informatie over de relatieve prestaties van reïntegratiebedrijven. Bij de selectie van reïntegratiebedrijven kan de aanbesteder prestaties uit het verleden mee laten wegen als één van de criteria. Bij de afrekening van reïntegratiebedrijven kan – vergelijkbaar met de OECD+-veiling – de beloning afhankelijk gemaakt worden van relatieve prestaties. Echter geldt ook hier, dat de aanbesteding er niet eenvoudiger op wordt. Bovendien zijn – vooral bij kleinere reïntegratiebedrijven – plaatsingsresultaten moeilijk te corrigeren voor allerlei factoren, en zijn benchmarks daarom niet altijd even betrouwbaar.

6 Illustraties van het stroomdiagram

Wanneer is de OECD-veiling – of zijn variaties hierop – optimaal? En wanneer ligt een vergelijkende toets meer voor de hand? Enkele illustraties van toepassingen op het stroomdiagram – aan de hand van drie voorbeelden uit de praktijk – helpen om hier meer zicht op te krijgen.

6.1 Bemiddelingstrajecten in de WW: de OECD-veiling

Bemiddelingstrajecten in de WW zijn doorgaans kort. Vaak gaat het hier om een beperkt aantal gesprekken, gevolgd door het zoeken naar mogelijke werkgevers. Heeft bemiddeling effect, dan is dit relatief snel meetbaar, bijvoorbeeld door na zes maanden het aantal geplaatste cliënten te tellen. In tegenstelling tot scholing vergt bemiddeling geen investeringen die pas op lange termijn leiden tot een hogere baankans. De kwaliteit van reïntegratiebedrijven – dat wil zeggen: de vergroting van de kans op een baan – is derhalve contracteerbaar.

Hoe groot is het risico dat reïntegratiebedrijven lopen bij WW-bemiddelingstrajecten? Reïntegratiebedrijven kunnen, wanneer sprake is van outcome financiering, vooraf een inschatting maken van het aantal cliënten dat zij denken te plaatsen in banen. Hoe groter de tijdshorizon waarover zij die inschatting moeten maken, hoe groter het risico dat hiermee gepaard gaat – met name de conjunctuur is steeds moeilijker te voorspellen. Gezien de beperkte relevante tijdshorizon bij WW-bemiddelingstrajecten lijkt dit geen evident bezwaar. Het voorbeeld van WW-bemiddeling lijkt ook sterk op de werkzaamheden van uitzendbureaus, die ook afgerekend kunnen worden op plaatsing en in staat zijn de risico's te dragen die hiermee gepaard gaan.

Volgen we het stroomdiagram, dan blijkt de OECD-veiling dus de meest geschikte vorm van aanbesteding te zijn voor de WW-bemiddelingstrajecten: laat reïntegratiebedrijven bieden op het minimum aantal cliënten dat zij – bijvoorbeeld na zes maanden – weten te plaatsen. De hoogste bieder wint dan, en ontvangt een vooraf vastgestelde beloning per cliënt die geplaatst wordt, bovenop het bod.

Vormen van aanbesteding vergeleken..

De keuze voor de OECD-veiling kan ook op een andere wijze beargumenteerd worden: wat gaat er mis als voor de vergelijkende toets gekozen wordt, of het Australische model? Welke E's delven dan het onderspit? Dit zijn vooral de eenvoud en efficiëntie.

... op eenvoud

Vooral bij de vergelijkende toets boet de aanbesteding veel in aan eenvoud. Een vergelijkende toets is tijdrovender en ingewikkelder dan een veiling: de reïntegratiebedrijven en de aanbesteder zullen tijd moeten besteden aan het opstellen respectievelijk beoordelen van offertes. Subjectieve elementen, waarvan het belang vooraf moeilijk is in te schatten, spelen een rol bij de aanbesteding. Gevolg is dat het voor reïntegratiebedrijven onduidelijk is welk criterium doorslaggevend is bij de selectie. Dat, terwijl de kwaliteit van de bemiddelingstrajecten juist goed contracteerbaar is. *Second best* informatie over de wijze waarop het reïntegratiebedrijf opereert voegt hier niet veel aan toe.

Het Australische model – waarbij de kwaliteit is samengebracht in één objectieve indicator – scoort beter op eenvoud. De aanbesteding is transparanter en minder gevoelig voor ongewenst, strategisch gedrag aan de kant van reïntegratiebedrijven. Toch is het opzetten van een benchmark zeker niet zonder kosten. Hierdoor scoort het Australische model toch nog iets minder dan een veiling.

... en efficiëntie

Ook de efficiëntie van de aanbesteding kan in het gedrang komen bij een vergelijkende toets. Bij een veiling worden reïntegratiebedrijven als vanzelf uitgenodigd een bod te doen, waarin alle informatie die voor hen van belang is (over de kosten en mogelijkheden van bemiddeling) zit verdisconteerd. Dit bod is bindend bij het winnen van de veiling. Het heeft derhalve geen zin de zaken mooier voor te spiegelen dan ze zijn, anders valt na het winnen nauwelijks nog iets te verdienen. Bij de vergelijkende toets hebben offertes daarentegen nauwelijks een bindend karakter. Reïntegratiebedrijven kunnen daarom informatie mooier voorspiegelen, of achterwege houden. Dit gaat ten koste van de efficiëntie van de aanbesteding.

Wederom geldt dat – in het specifieke geval van WW-bemiddelingstrajecten – het Australische model op efficiëntie beter scoort dan de vergelijkende toets, maar slechter dan de OECD-veiling. Het scoort beter op de vergelijkende toets, omdat objectieve informatie de basis vormt van de aanbesteding. Subjectieve informatie, bijvoorbeeld over de plannen van de reïntegratiebedrijven, voegt weinig toe aan de plaatsingscijfers, die snel genoeg bekend zijn. Toch is het de vraag of de benchmark voldoende informatie over de reïntegratiebedrijven bevat. Reïntegratiebedrijven kunnen niet bieden, dus is er geen mogelijkheid om – bijvoorbeeld omdat het bedrijf een werkgever heeft gevonden waar cliënten goed naar bemiddeld kunnen worden – niet anders dan op basis van prestaties uit het verleden een plekje op de markt kan krijgen. Belangrijke informatie over de toekomstige mogelijkheden van reïntegratiebedrijven blijft dus verborgen. Daarnaast geldt dat vooral voor de kleinere reïntegratiebedrijven plaatsingsresultaten in hoge mate op toeval gebaseerd zullen zijn. Ook dit werpt twijfels op de efficiëntie van het systeem.

6.2 Langdurig werklozen in de bijstand: de vergelijkende toets

Hoe moeilijker het is om plaatsing van cliënten op korte termijn af te dwingen – zoals vaak het geval is bij bijstandcliënten – hoe meer de contracteerbaarheid van de kwaliteit van reïntegratiebedrijven in het geding komt. Pas na jaren is zichtbaar of trajecten succes hebben gehad. Ook speelt hierbij het gevaar van herhalingswerkloosheid. Daardoor is het ook moeilijker vast te stellen hoe effectief trajecten zijn geweest.

Door de lange tijdshorizon zijn trajecten voor moeilijk plaatsbare cliënten in de bijstand nauwelijks contracteerbaar. De relevante tijdshorizon zal in veel gevallen zelf groter zijn dan de gemiddelde levensduur van vooral de kleinere reïntegratiebedrijven. Maar ook als reïntegratiebedrijven wel goed in staat zijn het risico van trajecten over een langere periode te dragen, dan nog is het de vraag of dit vanuit het oogpunt van efficiëntie verstandig is. Na verloop van tijd kan het ene reïntegratiebedrijf efficiënter zijn dan de ander. Na een periode van scholing door het ene reïntegratiebedrijf, kan vervolgens sociale activering verzorgd worden door het andere reïntegratiebedrijf. De oplossing bestaat er dan dus uit om deeltrajecten op te zetten en aan te besteden.

Deeltrajecten zijn een manier om de verantwoordelijkheden van reïntegratiebedrijven duidelijk af te bakenen. Tegelijkertijd vertroebelt echter het zicht op de (afzonderlijke) bijdragen van reïntegratiebedrijven aan plaatsing: wanneer is een deeltraject succesvol geweest? Is dan dankzij of ondanks de inzet van reïntegratiebedrijf X? Gemeenten zijn daarom aangewezen op *second best* informatie. Bij het aanbesteden komt dit er op neer dat een vergelijkende toets, voornamelijk op basis van de plannen van de reïntegratiebedrijven, uitgevoerd dient te worden. En bij het afrekenen van de reïntegratiebedrijven zal (ook) naar de output van reïntegratiebedrijven moeten worden: hoeveel trajecten zijn, naar tevredenheid van de cliënt en aanbesteder, afgerond? Deels kan hierbij nog op basis van outcome (plaatsingsresultaten) worden afgerekend, maar het gewicht hiervan zal steeds geringer zijn naarmate de bijstandcliënt moeilijker plaatsbaar is.

Vormen van aanbesteding vergeleken ..

Al eerder stelden we vast dat de vergelijkende toets de minst eenvoudige vorm van aanbesteden is. De OECD-veiling en het Australische model zijn transparanter: een objectief bod, dan wel een objectieve score, is richtinggevend. Bij deeltrajecten – waar gemeenten doorgaans voor kiezen – gelden die voordelen ook. Kortom: het comparatieve voordeel van de vergelijkende toets moet elders liggen.

... op efficiëntie

Noch van de OECD-veiling noch van de Australische benchmark mag verwacht worden dat ze efficiënt zijn. In de OECD-veiling zullen vooral bedrijven komen bovendrijven die op korte termijn de beste resultaten kunnen behalen, terwijl juist de lange termijn van belang is. Reïntegratiebedrijven die werken met methoden die pas op lange termijn veel effect sorteren, zullen dus weinig kans maken in deze veiling, terwijl ze misschien wel de beste kandidaten zijn.

Bij het Australische model ligt alle nadruk op reputatie: heeft een reïntegratiebedrijf goed gepresteerd in het verleden? Dit is erg moeilijk en alleen met veel onzekerheid ('ruis') vast te stellen. Bestaat een traject uit verschillende deeltrajecten, dan is het niet eenvoudig om de afzonderlijke bijdragen van de reïntegratiebedrijven te bepalen – alleen al het vaststellen of deeltrajecten als geheel toegevoegde waarde hebben gehad is niet eenvoudig en kost veel tijd. Met andere woorden: de efficiëntie van het systeem valt te betwijfelen.

... en effectiviteit

Zowel bij de OECD-veiling als het Australische model zijn plaatsingsprikkelers gerelateerd aan outcome: hoeveel mensen zijn geplaatst? De tijdshorizon van contracten, zeker bij deeltrajecten, is hierbij eigenlijk te kort om deze informatie goed te kunnen gebruiken. Bij de OECD-veiling zal geboden worden op het minimale aantal cliënten dat het reïntegratiebedrijf denkt te realiseren, tot een zeker tijdsmoment. Met andere woorden: van reïntegratiebedrijven mag niet verwacht worden dat ze verder kijken dan het contract lang is. Het alternatief bestaat er daarom uit om ook op output af te rekenen die informatief is over de lange termijn effecten van trajecten, bijvoorbeeld door te kijken of de trajecten voldoen aan *best practices*. Dit laat zich alleen combineren met de vergelijkende toets als aanbestedingsvorm.

6.3 Een startende markt: de vergelijkende toets óf OECD-veiling

In een onzekere, startende markt voor reïntegratie – zoals die tot stand is gekomen in 2001 – ontbreekt informatie over de prestaties van reïntegratiebedrijven. De benchmark uit Australië is dus per definitie niet bruikbaar als selectiemechanisme. Blijven over de OECD-veiling en de vergelijkende toets. Welk aanbestedingsmechanisme de aanbesteder ook kiest, steeds zal gebrek aan informatie over prestaties en kwaliteit hem parten spelen. Hetzelfde geldt voor de beslissingen van reïntegratiebedrijven – zowel bij biedingen in een veiling als bij het indienen van offertes in een vergelijkende toets. Hoeveel cliënten denkt een reïntegratiebedrijf te kunnen plaatsen? Wat is de juiste wijze om cliënten aan de slag te helpen? Dit zijn vragen die in een jonge, startende markt met veel onzekerheid omgeven zijn. Anders gesteld: onzekerheid is geen onderscheidend criterium om voor een veiling of vergelijkende toets te kiezen als aanbestedingsvorm.

Risico's zijn inherent aan de reïntegratiemarkt. Als vanzelf zal in een startende markt een selectieproces op gang komen, waarbij de meest efficiënte reïntegratiebedrijven zullen overleven. Risico's kunnen echter ook een ongewenst karakter hebben, namelijk wanneer de *winner's curse* optreedt: in een veiling kunnen reïntegratiebedrijven te optimistisch bieden en daardoor niet overleven, ondanks dat ze efficiënt zijn. Vooral bij een startende markt is de kans op uitschieters – en daarmee het optreden van de *winner's curse* – groot. De aanbesteder – zeker wanneer deze een groot deel van de markt beheerst, zoals UWV – kan er daarom waarde aan hechten risico's in te dammen.

De kans op de *winner's curse* is het grootst bij de OECD-veiling. Reïntegratiebedrijven moeten daarbij immers zelf een bod doen dat bindend is. Als dat bod te optimistisch blijkt, valt daar achteraf niet veel meer aan te doen. Toch is het risico op de *winner's curse* ook bij een veiling in te dammen, namelijk door reïntegratiebedrijven (deels) te belonen op hun relatieve prestaties achteraf: de OECD⁺-veiling. De beloning is dan een mix van het eigen bod enerzijds, en de relatieve prestatie ten opzichte van de andere reïntegratiebedrijven anderzijds.

Bij een vergelijkende toets speelt de *winner's curse* geen belangrijke rol. Het aantal verwachte plaatsingen kan deel uitmaken van de offerte van een reïntegratiebedrijf, maar dat zal nooit allesbepalend zijn bij de selectie en heeft geen consequenties voor de eindafrekening. Hieruit mag echter niet worden geconcludeerd dat bij veel onzekerheid – zoals in een net gestarte reïntegratiemarkt – de vergelijkende toets boven de OECD-veiling is te verkiezen. De OECD-veiling is immers uit te breiden tot de OECD⁺-veiling, zodat ook hierbij informatie achteraf kan worden benut bij de eindafrekening. Met andere woorden: bij beide vormen van aanbesteding kan een benchmark tussen reïntegratiebedrijven een rol spelen.

Kortom: de contracteerbaarheid van de kwaliteit van reïntegratiebedrijven is het onderscheidende criterium om te kiezen voor een veiling of een vergelijkende toets – niet de mate van onzekerheid in de markt.

7 Conclusies en discussie

In dit rapport hebben we aan de hand van het MDW-stappenplan de aanbesteding van reïntegratietrajecten bestudeerd. We vatten in paragraaf 7.1 tot en met 7.3 de belangrijkste lessen samen, en volgen daarbij de drie vragen die centraal stonden in de probleemstelling:

1. Wat is het publieke belang van aanbesteding van reïntegratie?
2. Wat is de optimale wijze van aanbesteding van reïntegratie die volgt uit de economische theorie?
3. Wijkt de huidige wijze van aanbesteding van UWV en gemeenten hiervan af en geeft dit aanleiding tot het doorvoeren van verbeteringen?

Paragraaf 7.4 bevat vervolgens een discussie over de belangrijkste bevindingen van het rapport, aan de hand van 10 vragen. Deze vragen zijn vooral bedoeld om toe te lichten waarom en wanneer de OECD-veiling goed kan werken. Deze veilingvorm is nog relatief onbekend, zodat het beantwoorden van deze vragen bij voorbaat eventuele misverstanden weg kan nemen.

7.1 Publieke of private aanbesteding?

Het stappenplan van de MDW (Markwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit), opgesteld door verschillende ministeries en het CPB, geeft aanbestedingsrichtlijnen die ook toepasbaar zijn op de aanbesteding van reïntegratie. Bovendien is de richtlijn is toepasbaar op iedere aanbestedende partij voor reïntegratietrajecten – publiek én privaat. Dit betekent dan ook dat een belangrijk deel van onze conclusies voor beide partijen van toepassing zijn. Toch zijn er ook verschillen tussen publieke en private uitvoering van de rol van aanbesteder. Deze verschillen komen terug in Stap 1, bij de formulering van doelstellingen van reïntegratie. We raken hiermee aan de eerste onderzoeksvraag van dit rapport: wat is het publieke belang van reïntegratie?

Uitgangspunt bij de aanbesteding is dat de aanbesteder ook uitkeringsverstrekker is. Voor de uitkeringsverstrekker is het optimaal uitkeringsbesparingen door reïntegratie goed af te wegen tegen de kosten van reïntegratie: de ‘schadelastbenadering’. Deze benadering geeft een goed gerichte prikkel om werklozen aan de slag te helpen – juist ook voor werklozen met een kleine kans op reïntegratie, omdat de potentiële uitkeringsbesparing hier relatief hoog is. Op basis van de schadelastbenadering kunnen de drie doelstellingen voor de aanbesteding van reïntegratie worden afgeleid: Eenvoud (de aanbesteding mag niet te kostbaar zijn), Efficiëntie (kies het reïntegratiebedrijf dat het best in staat is de uitkeringslast te verminderen) en Effectiviteit (prikkel het gekozen reïntegratiebedrijf optimaal tot reïntegratie).

De drie E's zijn van toepassing op zowel publieke als private opdrachtgevers. Dit betekent nog niet dat privatisering van de aanbesteding – met name bij de toekomstige gedeeltelijke WAO-regeling – triviaal is. Momenteel heeft de overheid zich gecommitteerd aan twee doelstellingen die mogelijk strijdig zijn met de drie E's: keuzevrijheid van cliënten en de Sluitende Aanpak. Vooral dit laatste is moeilijk af te dwingen bij private aanbesteding – de kracht van privatisering is namelijk juist gelegen in het goed afwegen van de kosten en baten van trajecten voor afzonderlijke cliëntgroepen, en niet door in te zetten op een Sluitende Aanpak. Wat dit betreft staat de overheid dus op een tweekop:

1. het behoud van publieke aanbesteding van WAO-trajecten mét Sluitende Aanpak, wat wellicht ten koste gaat van de efficiëntie en effectiviteit van de aanbesteding.⁵⁰
2. Privatisering van de aanbesteding – zoals bij de toekomstige uitvoering van de WGA (WAO voor gedeeltelijke en/of tijdelijke arbeidsongeschikten) wellicht het geval zal zijn.

Het voordeel van de tweede optie is gelegen in wellicht betere plaatsingsresultaten – verzekeraars hebben immers een sterkere prikkel tot schadelastvermindering dan UWV. Nadeel is echter dat private aanbesteding zich moeizaam verhoudt met de Sluitende Aanpak. Het verifiëren van de naleving van de Sluitende Aanpak is erg kostbaar. Ook is het mogelijk dat privatisering leidt tot een veel geringer aantal trajecten – eenvoudigweg omdat trajecten niet voor alle cliënten toegevoegde waarde hoeven te hebben.

7.2 Veiling of vergelijkende toets?

Hoe kunnen reïntegratietrajecten optimaal worden aanbesteed? Wanneer is een veiling optimaal, en wanneer een vergelijkende toets? Het antwoord op deze vraag is gelegen in de contracteerbaarheid van de kwaliteit van reïntegratiebedrijven. Anders geformuleerd: kan op een zeker moment goed worden vastgesteld of het traject heeft geleid tot een uitkeringsbesparing?

Bij korte, relatief overzichtelijke trajecten, zoals bemiddeling, is het mogelijk om de kwaliteit van reïntegratiebedrijven uit te drukken in één score, bijvoorbeeld het aantal plaatsingen in banen na zes maanden. In dat geval is de 'OECD-veiling' optimaal. Bij deze veiling bestaat het bod van een reïntegratiebedrijf uit een belofte over het aantal cliënten in de tranche dat het zal plaatsen. Het bedrijf krijgt een beloning voor elk succesvol traject *boven* zijn belofte in de veiling, en omgekeerd een boete als het zijn belofte niet haalt. De OECD-veiling scoort (bij korte trajecten) goed op alle drie de E's.

⁵⁰ Vooral bij de uitvoering van de bijstand kan dit tot wrijving leiden: door budgettering hebben gemeenten weliswaar een goed gerichte prikkel tot schadelastvermindering, maar het onverkort uitvoeren van de Sluitende Aanpak kan juist kostenverhogend werken.

Hoe langer het duurt voordat bepaald kan worden of trajecten effect hebben gehad, hoe moeilijker het is hier reïntegratiebedrijven op af te rekenen. De relevante tijdshorizon – bijvoorbeeld bij moeilijk plaatsbare cliënten in de bijstand – zal in veel gevallen zelfs groter zijn dan de gemiddelde levensduur van (kleinere) reïntegratiebedrijven. Bij het afrekenen van de reïntegratiebedrijven zal daarom (ook) naar de output van reïntegratiebedrijven moeten worden: hoeveel trajecten zijn, naar tevredenheid van de cliënt en aanbestedder, afgerond? Dit betekent dus dat er een vergelijkende toets tot stand komt: de wijze van afrekenen is vooraf niet in regels vast te leggen. Deels kan hierbij nog op basis van outcome (plaatsingsresultaten) worden afgerekend (dit is contracteerbaar), maar het gewicht hiervan zal steeds geringer zijn naarmate de bijstandsccliënt moeilijker plaatsbaar is.

Zowel de OECD-veiling als de een vergelijkende toets kunnen worden uitgebreid met informatie over de relatieve prestaties van reïntegratiebedrijven: benchmarking. Bij de OECD-veiling kan dit van nut zijn om reïntegratiebedrijven te behoeden voor de *winner's curse* die optreedt als zij te optimistisch hebben geboden. In dat geval zouden (ook) efficiënte reïntegratiebedrijven failliet kunnen gaan. Om hen hiervoor te behoeden is het mogelijk de eindafrekening (deels) afhankelijk te maken van de relatieve prestatie van het reïntegratiebedrijf: de OECD⁺-veiling. Dit maakt de veiling wel minder eenvoudig.

Ook bij een vergelijkende toets kan benchmarking helpen om de prestaties van reïntegratiebedrijven in perspectief te zetten. Bij de selectie van reïntegratiebedrijven kan de aanbestedder prestaties uit het verleden mee laten wegen als één van de criteria. Bij de afrekening van reïntegratiebedrijven kan – vergelijkbaar met de OECD⁺-veiling – de beloning afhankelijk gemaakt worden van relatieve prestaties. Echter geldt ook hier, dat de aanbesteding er niet eenvoudiger op wordt. Bovendien zijn – vooral bij kleinere reïntegratiebedrijven – plaatsingsresultaten moeilijk te corrigeren voor allerlei factoren, en zijn benchmarks daarom niet altijd even betrouwbaar.

7.3 Vergelijking met de huidige aanbestedingspraktijk

UWV gebruikt een vergelijkende toets voor de aanbesteding van reïntegratietrajecten. Dit geldt ook voor gemeenten die openbaar aanbesteden. Voor langere trajecten, zeker in de bijstand, lijkt deze keuze terecht ingegeven door de geringe contracteerbaarheid van de kwaliteit van trajecten. Voor kortere trajecten in de WW is het veilen van tranches daarentegen wel te overwegen. De voordelen van het veilen manifesteren zich immers op alle drie de criteria die voor de aanbesteding relevant zijn. Omdat uitvoering van een dergelijke veiling echter nog de

nodige, nu nog ontbrekende kennis en ervaring vergt⁵¹ ('the devil is in the details') zou eerst een aantal verkennende experimenten overwogen kunnen worden.

Los van de discussie of voor een vergelijkende toets of een veiling gekozen dient te worden, is het de vraag of de vergelijkende toets van UWV momenteel in alle opzichten optimaal is. Eén van de dimensies waarop bedrijven een bod moeten uitbrengen is namelijk de beloning per geplaatste cliënt. Volgens de theorie ligt de marginale beloning die elk reïntegratiebedrijf ontvangt in de buurt van de bespaarde uitkeringslast. Met andere woorden, deze beloning is constant, en hangt dus niet af van het aantal bidders in de veiling. Een aanbestedingsmechanisme waarin bidders een bod uitbrengen op de prijs, is daarmee niet effectief. In een dergelijk mechanisme kan er namelijk een 'race to the bottom' plaatsvinden op de prijs. De winnaar heeft vervolgens te weinig prikkels over om zijn uiterste best te doen de trajecten tot duurzame plaatsing te laten leiden (effectiviteit).

7.4 Discussie

In dit rapport hebben we een relatief nieuwe manier voorgesteld voor het aanbesteden van reïntegratietrajecten: de OECD-veiling. We hebben beargumenteerd dat de OECD-veiling, eventueel aangevuld met maatstafconcurrentie (de OECD⁺-veiling), in veel gevallen de optimale wijze van aanbesteden is. Tenzij resultaten moeilijk contracteerbaar zijn, lijken er alleen maar winnaars te zijn ten opzichte van andere manieren van aanbesteden. Een situatie waarin de OECD-veiling werkt is bijvoorbeeld bij kortdurende WW-trajecten. Cliënten worden sneller gereïntegreerd, de aanbesteder bespaart kosten op zowel uitkeringen als de uitvoering van de aanbesteding, de reïntegratiebedrijven gaat erop vooruit want het aanbestedingsproces is eenvoudiger en efficiënter, en de overheid komt dichterbij haar maatschappelijke doelstelling.

De OECD-veiling kan een aantal vragen oproepen die haar optimaliteit in twijfel zouden kunnen trekken. Er zijn verschillende redenen te bedenken waarom deze theoretisch optimale veiling het op het eerste gezicht in de praktijk niet goed lijkt te doen. In deze paragraaf zetten we een aantal van die vragen op een rij. Geen van de bezwaren lijkt echter onoverkomelijk te zijn: sommige zijn ongegrond of gelden in dezelfde mate voor een vergelijkende toets of een benchmark, en tegen andere bestaan eenvoudige remedies.

⁵¹ Vragen die hierbij spelen zijn: kan de aanbesteder beter kiezen voor een veiling bij opbod of een veiling bij afslag, kan hij de tranches het beste simultaan veilen of sequentieel, moet hij een minimum toegestaan bod instellen? Verder onderzoek moet uitwijzen hoe deze vormgevingsdetails het beste kunnen worden ingevuld.

7.4.1 **Is de cliënt de grote verliezer in de OECD-veiling?**

Moeten cliënten wel zo gelukkig zijn met de OECD-veiling? Er lijken allerlei bezwaren aan deze aanbestedingsvorm te kleven. De OECD-veiling lijkt voor sommigen ethisch onverantwoord (cliënten zijn geen ‘objecten’ die je zomaar kunt veilen, geef ze op zijn minst keuzevrijheid). Anderen zullen erop wijzen dat reïntegratiebedrijven een prikkel hebben tot afroming, of dat de OECD-veiling marktmacht voor de reïntegratiebedrijven in de hand werkt, waarvan de cliënt uiteindelijk de dupe wordt.

Vraag 1. Is het veilen van mensen ethisch verantwoord?

Het grote verschil tussen de OECD-veiling en bijvoorbeeld de UMTS-veiling is dat het ‘verhandelde object’ geen abstracte licenties zijn, maar mensen. De winnaar van een tranche krijgt immers een aantal cliënten toegewezen en geen abstracte objecten, zoals het recht om gebruik te maken van een verzameling UMTS-frequenties. Bovendien hebben cliënten niet of nauwelijks keuzevrijheid in de veiling. De vraag is echter of dit steekhoudende bezwaren zijn om niet te veilen. Waar het namelijk om gaat is dat de cliënt zo goed mogelijk geholpen wordt terug te keren naar de arbeidsmarkt, wat niet per definitie onethisch is. De OECD-veiling lijkt daarvoor een goed mechanisme. Bovendien kan keuzevrijheid eenvoudig worden geïntegreerd in het systeem, bijvoorbeeld door niet te veilen per tranche, maar per doelgroep. De aanbesteder vergeeft dan aan enkele reïntegratiebedrijven, bijvoorbeeld 4 of 5, het recht om de doelgroep te bedienen. Een cliënt binnen een doelgroep kan vervolgens een keuze maken uit één van de winnende reïntegratiebedrijven. De aanbesteder rekent vervolgens elk reïntegratiebedrijf af op het percentage van succesvolle trajecten. Tot slot gelden deze ethische bedenkingen net zo goed voor een vergelijkende toets: ook hier is het ‘verhandelde object’ een groep mensen.

Vraag 2. Hebben reïntegratiebedrijven een grote prikkel tot afroming?

In de OECD-veiling rekent de aanbesteder het reïntegratiebedrijf af op het aantal succesvolle trajecten (outcome financiering). Het reïntegratiebedrijf heeft een prikkel cliënten niet te helpen als de beloning voor een succesvol traject lager is dan de kosten die het reïntegratiebedrijf moet maken om de cliënt te reïntegreren. Met andere woorden, het reïntegratiebedrijf kan ervoor kiezen zijn tranche af te romen, dat wil zeggen, alleen de makkelijkste cliënten te behandelen. Toch zijn twee nuancerende opmerkingen hier op zijn plaats. In de eerste plaats kan het maatschappelijk gezien te duur zijn om moeilijk te reïntegreren cliënten aan het werk te helpen: de kosten om deze mensen aan het werk te helpen zijn hoger dan de baten. Het hoeft dus niet maatschappelijk wenselijk te zijn om afroming helemaal tegen te gaan. Ten tweede is de prikkel tot afroming in de huidige systematiek van UWV waarschijnlijk veel hoger. Omdat de prijs per succesvol traject een van de selectiecriteria is, hebben reïntegratiebedrijven de prikkel en de mogelijkheid om deze prijs omlaag te drijven: zo verhogen ze immers de kans op het winnen van een tranche. Hoe lager echter deze prijs, hoe groter de prikkel voor reïntegratiebedrijven om

af te romen. De prijs per succesvol traject is immers lager, zodat voor meer cliënten de kosten van reïntegratie hoger zijn dan de baten.

Vraag 3. Versterkt de OECD-veiling de marktmacht van reïntegratiebedrijven?

Het is niet ondenkbaar dat de OECD-veiling op de lange termijn resulteert in een klein aantal grote reïntegratiebedrijven. De veiling is immers niet zonder risico, zodat kleine reïntegratiebedrijven failliet kunnen gaan. Dit kan ongewenst zijn, omdat minder concurrentie leidt tot minder scherpe biedingen in de veiling, zodat de aanbesteder duurder uit is. Toch zijn er ook voordelen aan het hebben van een beperkt aantal reïntegratiebedrijven in de markt. Immers grote reïntegratiebedrijven werken vaak efficiënter dan kleine, en kunnen de risico's van hun investeringen beter spreiden. Bovendien kunnen kleine reïntegratiebedrijven – indien de marges van de grote reïntegratiebedrijven te groot worden – via de veiling toetreden tot de markt, wat grote reïntegratiebedrijven dwingt scherp te blijven. Tot slot heeft de aanbesteder drie remedies tegen al te grote marktmacht: (1) elk reïntegratiebedrijf mag binnen een opdracht maar op één tranche een offerte uitbrengen; (2) de aanbesteder kan de outcome financiering deels bepalen via maatstafconcurrentie (de OECD⁺-veiling), wat de risico's voor de reïntegratiebedrijven vermindert; en (3) de aanbesteder kan een beroep doen op de Mededingingswet.

7.4.2 Zijn de reïntegratiebedrijven de grote verliezers in de OECD-veiling?

Ook bij reïntegratiebedrijven kunnen twijfels ontstaan over de OECD-veiling. Deze lijkt riskant te zijn en gepaard te gaan met veel voorbereidingstijd.

Vraag 4. Levert de OECD-veiling veel risico's op voor de reïntegratiebedrijven?

De OECD-veiling brengt verschillende risico's mee voor reïntegratiebedrijven. In de eerste plaats is er tijdens de veiling nog veel onzekerheid over arbeidsmarkt. De aanbesteder kan dan nog slechts een indicatie geven van het aantal trajecten in een tranche. Bovendien is het vooraf niet perfect te voorspellen hoe de arbeidsmarkt zich zal gaan ontwikkelen, zodat het reïntegratiebedrijf ook niet goed kan inschatten hoe gemakkelijk cliënten te plaatsen zullen zijn. Deze risico's zijn inherent aan de reïntegratiemarkt, en spelen dus ook bij de andere aanbestedingsmechanismen. De aanbesteder zou het risico kunnen delen met de reïntegratiebedrijven, bijvoorbeeld door maatstafconcurrentie toe te passen (de OECD⁺-veiling), voorschotten te verlenen, of een minder hoge marginale beloning in te stellen. Ook heeft het reïntegratiebedrijf zelf een vinger in de pap bij deze risico's: het kan een deel ervan vermijden door lager te bieden in de veiling.

Een tweede risico van een reïntegratiebedrijf is geworteld in de onzekerheid over het winnen van contracten in de toekomst. Het ene jaar kan het bedrijf veel tranches binnenslepen in de OECD-veiling, terwijl het in het volgende jaar veel minder succesvol is, en geconfronteerd

wordt met overbodig personeel en kantoorruimte. Deze onzekerheid kan het ervan weerhouden te investeren of te innoveren, bijvoorbeeld in nieuwe methodieken ('dynamische efficiëntie'). De vraag is of dit een groot risico is. Een deel van dit risico kan in ieder geval worden opgevangen door *subcontracting*: in 'magere' tijden verhuurt het reïntegratiebedrijf een deel van zijn personeel en kantoorruimte aan collega's die succesvoller zijn. Daarnaast is het bij de aanbesteding van belang dat tranches niet te groot zijn, zodat de markt niet een 'alles-of-niets-karakter' heeft. Dit argument geldt overigens net zo goed voor de vergelijkende toets als de OECD-veiling, en meer in het algemeen voor elke markt waarin wordt aanbesteed.

Vraag 5. Kost de OECD-veiling veel voorbereiding voor de reïntegratiebedrijven?

De OECD-veiling heeft het voordeel dat het uitbrengen van het bod zelf weinig tijdrovend is, terwijl in een vergelijkende toets het opstellen van een offerte meer tijd in beslag nemen. Bieden in deze veiling is echter niet altijd even eenvoudig is. Een reïntegratiebedrijf dat een hoog bod doet, kan geconfronteerd worden met de *winner's curse*. Het uitbrengen van het hoogste bod kan slecht nieuws zijn omdat de concurrenten blijkbaar terecht de markt minder rooskleurig hebben ingeschat. Een lager bod kan echter inhouden dat het reïntegratiebedrijf een winstgevende tranche niet in de wacht sleept. Deze lastige afweging bracht bidders in de UMTS-veilingen ertoe zich uitgebreid te laten adviseren door veilingexperts. Een degelijke voorbereiding van een bod in een veiling kan dus tijdrovend en duur zijn. Dit is echter onvermijdelijk: ook in de huidige vergelijkende toets van UWV kunnen reïntegratiebedrijven niet over één nacht ijs gaan als ze een bod uitbrengen.

7.4.3 Is de overheid de grote verliezer van de OECD-veiling?

Tot slot kunnen er mogelijk bij beleidsmakers en politici bezwaren naar boven komen over de OECD-veiling. De veiling geeft de reïntegratiebedrijven de mogelijkheid en de prikkel om strategisch te bieden of trekt zelfs bedrijven die de overheid liever niet als winnaar ziet omdat ze op het punt staan failliet te gaan. Bovendien vragen sommigen zich af (1) of de overheid niet beter kan afrekenen op de netto effectiviteit dan op bruto effectiviteit, (2) of ze de bonus/malus wel goed kan inschatten, en (3) of ze criteria als 'methodiek' en 'ervaring' wel zomaar kan weglaten.

Vraag 6. Lukt de OECD-veiling strategisch gedrag uit?

Het antwoord op deze vraag is 'ja': in de OECD-veiling hebben reïntegratiebedrijven er belang een bod uit te brengen dat lager is dan het aantal cliënten dat ze verwachten duurzaam te plaatsen. Als ze namelijk precies het percentage cliënten bieden dat ze verwachten te reïntegreren, maken ze met grote kans verlies. Reïntegreren ze namelijk precies dat aantal cliënten, dan ontvangen ze geen beloning van de UWV, terwijl ze toch kosten maken om deze mensen aan het werk te helpen. De mogelijkheid tot strategisch bieden hoeft echter geen bezwaar te zijn. Ook in de bloemenveiling in Aalsmeer zal een bidder strategisch bieden. Stel

dat hij € 1.000 wil betalen voor een kavel tulpen. Dan doet hij er verstandig aan minder dan €1.000 te bieden, bijvoorbeeld € 950. Wanneer hij namelijk precies € 1.000 biedt, maakt hij geen enkele winst, terwijl hij met zijn bod van € 950 een winst van € 50 realiseert als hij de tulpen in de wacht weet te slepen. Bovendien hoeft strategisch gedrag van reïntegratiebedrijven niet te leiden tot ongewenste uitkomsten. Als elk reïntegratiebedrijf zich in dezelfde mate strategisch gedraagt, dan zal nog steeds het 'beste' bedrijf uit de bus komen om de cliënten in een tranche van dienst te zijn (efficiëntie). Ook heeft dit bedrijf nog steeds een prikkel zo goed mogelijk zijn best te doen trajecten succesvol af te sluiten (effectiviteit).

Vraag 7. Trekt de OECD-veiling bedrijven met een lage solvabiliteit?

De OECD-veiling is een bonus/malus systeem. Het winnende reïntegratiebedrijf krijgt daarmee een prikkel om zo goed mogelijk zijn best te doen mensen weer aan het werk te helpen. Hoe succesvoller hij daarin is, hoe lager zijn boete of hoe hoger zijn bonus. Dit bonus/malus systeem kan echter aantrekkelijk zijn voor reïntegratiebedrijven met een lage solvabiliteit. Zij hoeven zich weinig aan te trekken van de malus (ze staan immers toch op de rand van faillissement) en kunnen, als het goed gaat, een mooie bonus mee naar huis nemen. Een weg uit dit *limited liability* probleem is dat elk reïntegratiebedrijf vóóordat het biedt in de veiling bewijst voldoende solvabel te zijn. Mogelijk kan dat met behulp van een bankgarantie.

Vraag 8. Kan de overheid beter afrekenen op bruto effectiviteit dan netto effectiviteit?

In de OECD-veiling rekent de overheid het winnende reïntegratiebedrijf af op zijn bruto effectiviteit: zijn beloning hangt af van het aantal succesvolle trajecten. Sommige claimen dat de overheid beter *netto* effectiviteit als maatstaf kan gebruiken. De overheid zou dan moeten uitrekenen hoeveel mensen duurzaam aan het werk zouden zijn gekomen zonder inspanningen van het reïntegratiebedrijf (de 'counterfactual') en dit aantal moeten vergelijken met het werkelijk aantal duurzame plaatsingen. Daarmee zou de overheid (1) het reïntegratiebedrijf betere prikkels kunnen geven omdat de netto effectiviteit een zuiverder beeld geeft van zijn prestaties en (2) goedkoper uit zijn omdat ze niet hoeft te betalen voor mensen die vanzelf aan het werk zouden zijn gekomen en. Beide argumenten zijn echter niet geldig, omdat in de OECD-veiling de biedingen ervoor zorgen dat de overheid het verschil tussen bruto effectiviteit en netto effectiviteit eruit filtert: hoe makkelijker plaatsbaar cliënten zijn, hoe groter de groep waarvoor de overheid niet voor hoeft te belonen. Het bod op het minimaal aantal te plaatsen cliënten is dus een maatstaf voor de 'counterfactual'.

Vraag 9. Kan de overheid de juiste bonus/malus en succes traject goed inschatten?

Voorafgaand aan de OECD-veiling bepaalt de overheid de parameters van de veiling: wanneer rekent ze een traject als succesvol, en wat is de hoogte van de bonus (malus) wanneer een reïntegratiebedrijf méér (minder) succesvolle trajecten aflevert dan zijn bod. De overheid zou een traject als succesvol kunnen rekenen als de cliënt voor minstens 12 maanden duurzame

arbeid verwerft. Maar hoe zit het dan met tijdelijk werk, bijvoorbeeld voor 6 maanden? Een eenvoudige regel zou kunnen zijn is dat tijdelijk werk als gedeeltelijk succesvol wordt gezien. Werk voor 6 maanden kan bijvoorbeeld worden gerekend als een half succesvol traject, werk voor 9 maanden als $\frac{3}{4}$ succesvol traject, enzovoorts.

De hoogte van de bonus en malus is van invloed op het succes van de OECD-veiling. Als deze te laag zijn, dan heeft het reïntegratiebedrijf maatschappelijk gezien te weinig prikkels om zijn best te doen trajecten succesvol af te ronden. Het zal dan de tranche afromen, en vooral de makkelijkst te plaatsen cliënten aan een baan helpen. Zijn de bonus en de malus echter te hoog, dan kan het de overheid te veel geld kosten. Empirisch onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van een succesvol traject helpt om de maatschappelijke baten van plaatsing te kunnen bepalen.⁵² Overigens is het beter de prijs per succesvol traject vast te zetten dan het te gebruiken als dimensie in de veiling waarop bedrijven kunnen bieden. We hebben immers gezien dat in de laagste-prijs-veiling de prijs ver onder het sociale optimum komt als het aantal bidders groot wordt.

Vraag 10. Werkt de OECD-veiling als criteria als 'ervaring' en 'methodiek' ontbreken?

De OECD-veiling kent maar één selectie criterium: het aantal succesvolle trajecten. De overheid zou echter graag reïntegratiebedrijven willen selecteren die veel ervaring hebben met de doelgroep en de regio, en die een goede methodiek in handen hebben. In de vergelijkende toets van UWV zitten beide dimensies wel. Is de OECD-veiling daarmee per definitie niet minder succesvol? Het antwoord is op deze vraag is 'neen'. In de OECD-veiling zorgt zelfselectie ervoor dat het meest ervaren bedrijf met de beste methodiek uit de bus komt. Dit bedrijf zal immers in staat zijn het grootste aantal succesvolle trajecten af te leveren, zodat het ook het hoogste bod kan leveren om daarmee te veiling te winnen.

Een vergelijkende toets is alleen te prefereren als voorafgaand aan de aanbesteding de 'kwaliteit' van de outcome (duurzame plaatsing) voorafgaand aan de aanbesteding niet te contracteren is, bijvoorbeeld bij zeer moeilijk plaatsbare cliënten. Het gebruik maken van subjectieve informatie over de methodiek is dan een *second best* oplossing: bij gebrek aan beter zal de aanbesteder proberen te achterhalen welke reïntegratieplannen naar verwachting het beste uitzicht op duurzame plaatsing opleveren.

⁵² Zie ook de box over positieve en negatieve externaliteiten in hoofdstuk 3.

Literatuur

Arents, M., M. Peters en R. Dorenbos, 2003, Vormgeving van het opdrachtgeverschap – Ervaringen en percepties van reïntegratiebedrijven, Onderzoek uitgevoerd door ECORYS-NEI in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

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

Batelaan, H., K. Jürgens, L. Mallée en A. Odé, 2002, Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten, Onderzoek uitgevoerd door Regioplan in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Borea, 2003a, Handleiding Borea Keurmerk Reïntegratie.

Borea, 2003b, Benchmarkrapportage Borea Keurmerk Reïntegratie.

Borea, 2003c, Drie jaar reïntegratiemarkt – Borea maakt de balans op en trekt lijnen voor de toekomst.

Bosselaar, H., R. Prins en P. Molenaar-Cox, 2003, PRB: Positieve Resultaten Bereikt – Een onderzoek naar ervaringen en effecten, Bureau AStri en MECCANO in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Canoy, M. en B. Vollaard, 1999, Middelen om te Bemiddelen, *Economisch-Statistische Berichten*, 84 (4213), 536-538.

CPB, 2000, Arbeidsbemiddeling- en reïntegratie van werklozen: Welke rol heeft de overheid te spelen?, CPB Werkdocument 118, Den Haag.

Cramton, P., 1995, Money Out of Thin Air: The Nationwide Narrowband PCS Auction, *Journal of Economics and Management Strategy*, 4 (2), 267-343.

Cramton, P., 1998, Ascending Auctions, *European Economic Review*, 42 (3), 745-756.

CTSV, 2001, De kunst van het aanbesteden – onderzoek naar de werking van de aanbestedingsprocedure bij inkoop van reïntegratieactiviteiten, Zoetermeer.

- Damme, E. van, 2001, Veilingontwerp is Maatwerk, *Bedrijfskunde, Tijdschrift voor Modern Management* 73 (4), 9-21
- Damme, E. van, 2002, The European UMTS-auction, *European Economic Review* 48 (3), 846-858.
- Englmaier, F., P. Guillen, L. Llorente, S. Onderstal, en R. Sausgruber, 2003, The Chopstick Auction: A Study of the Exposure Problem in Multi-Unit Auctions. FEEM Working Paper.
- Groot, I., L. Kok en J. van Seters, 2002, Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, Onderzoek van SEO in opdracht van het Ministerie van EZ, SEO-rapport 654, Amsterdam.
- Hartog, M. den, 2002, Reïntegratiebeleid gediend met kennis, *Economisch-Statistische Berichten*, 87 (4386), 872-874.
- Heyma, A., W. Zwinkels en J. van Seters, 2003, Doelgroepenindeling aanbesteding reïntegratie – De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten, Onderzoek uitgevoerd door SEO en TNO Arbeid in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.
- IBO, 2000, Aan de slag: Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid, Ministerie van SZW, Den Haag.
- IWI, 2003, De Praktijk van het Aanbesteden – Een onderzoek naar de uitvoering van de aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten 2002 van UWV.
- Job Network, 2003, A guide To Star Ratings And Performance Information, september 2003.
- Jongen, E., E. van Gameren en J.J. Graafland (2000), The impact of active labour market policies – an AGE analysis for the Netherlands, CPB Research Memorandum, No.166.
- Klaauw, B. van der, 2000, *Unemployment Duration Determinants and Policy Evaluation*, Tinbergen Institute Research Series, 223, Thela Thesis en Tinbergen Institute.
- Klemperer, P., 2002a, How (Not) to Run Auctions: the European 3G Telecom Auctions, *European Economic Review* 46 (4-5), 829-845.
- Klemperer, P., 2002b, What Really Matters in Auction Design, *Journal of Economic Perspectives*, 16 (1), 169-190.

- Klootwijk, F., 2004, Drie jaar reïntegratiemarkt, *Maandblad Reïntegratie*, 1(4), 25-27.
- Kok, L., 2002, Persoonsgebonden reïntegratiebudget is ineffectief, *Economisch-Statistische Berichten*, 87 (4376), 680-682.
- Koning, P.W.C., C.N. Teulings en G.J. van den Berg, 2002, Hoe arbeidsmarktbeleid te waarderen?, *Economisch-Statistische Berichten*, 87 (4372), 600-602.
- Koning, P. en A. Deelen, 2003, Prikkels voor UWV, CPB Document 32, Den Haag.
- Laffont, J.-J. en J. Tirole, 1987, Auctioning Incentive Contracts, *Journal of Political Economy* 95 (5), 921-937.
- Laffont, J.-J. en J. Tirole, 1993, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulations*, MIT Press.
- Legrand, J. en W. Bartlett, 1993, *Quasi Markets and Social Policy*, Londen, MacMillan.
- McAfee, R.P. en J. McMillan, 1986, Bidding for Contracts, *RAND Journal of Economics* 17, 326-338.
- McAfee, R.P. en J. McMillan, 1987, Competition for Agency Contracts, *RAND Journal of Economics* 18, 296-307.
- McMillan, J., 1992, *Games, Strategies, and Managers*, Oxford University Press.
- McMillan, J., 1994, Selling Spectrum Rights, *Journal of Economic Perspectives* 8, 145-162.
- MDW, 2002, *MDW-veilen en andere allocatiemechanismen*, Ministerie van Economische Zaken.
- Meerendonk, A. van de, 2003, Maak reïntegratie lonend, *Economisch-Statistische Berichten*, 88 (4403), 230-231.
- Meerendonk, A. van de, 2004, Job Network: De markt voor bemiddeling en reïntegratie in Australië, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Werkdocumenten, No. 317.
- Mevisen, J.W.M., J. Bos, R. Meijer, L. Mallee, H.G. Bakker, J. van den Hoogen en L. Hupkens, 2003, Op weg naar volwassenheid? Tweede inventarisatie van de stand van zaken op

- de markt voor reïntegratiediensten, Regioplan in opdracht van het Ministerie van SZW, Den Haag.
- Ministerie van SZW, 2003a, Naar een werkende reïntegratiemarkt, vergaderjaar 2002-2003, 28719, nr.1.
- Ministerie van SZW, 2003b, Mogelijkheden voor een actieve rol van de cliënt bij reïntegratie.
- OECD, 2001, *Innovations in Labour Market Policies – The Australian Way*, Parijs.
- Onderstal, S., 2004, Auctioning Incentive Contracts: Application to Welfare-to-Work Programs. Mimeo, Centraal Planbureau.
- Productivity Commission, 2002, Independent Review of Job Network, Draft Report, Canberra, Maart.
- RWI, 2002, Afschrift van het advies van de RWI over het vergroten van de bijdrage van de aanbestedingsprocedure UWV aan een effectieve en efficiënte reïntegratie, oktober 2002.
- RWI, 2004, Naar een werkende reïntegratiemarkt – Beleidskader Werk en Inkomen 2004, Den Haag.
- Sociale Dienst Amsterdam, 2002, Niemand aan de Kant! Bestek Activering en Reïntegratie Gemeenten Amsterdam 2003. Beleidsdocument.
- Struyven, L. en G. Steurs, 2003, The competitive market for employment services in the Netherlands, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 13, Parijs.
- Swinkels, W.S., J van Genabeek en 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.
- UWV, 2002, Resultaten reïntegratiebedrijven per 1 juli 2002.
- UWV, 2003, *Aanbesteding reïntegratietrajecten 2003*, www.aanbestedingreintegratie.nl, 18 november 2003.
- Vinke, H. en J. van Genabeek, 2002, Evaluatie aanbestedingsprocedure 2002, TNO-rapport, 10068/25266, Hoofddorp.

Bijlage: geraadpleegde aanbestedingsexperts

Geraadpleegde aanbestedingsexperts

Louis Beckers	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Yvonne Bernardt	Ministerie van Economische Zaken
Jasper van den Brink	Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI)
Margaretha Buurman	Raad voor Werk en Inkomen (RWI)
Bert Cordia	Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI)
Arjen Gielen	Ministerie van Financiën
Inge Groot	Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO)
Martin den Hartog	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
Frank Hoogendijk	Ministerie van Economische Zaken
Maarten Janssen	Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)
Carmen de Jonge	Brancheorganisatie Reïntegratiebedrijven (BOREA)
Lucy Kok	Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO)
Jaap de Koning	Stichting Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR)
Victor Ledeboer	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Emiel Maasland	Stichting Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR)
Arthur van de Meerendonk	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dirk van Raalte	Galan Groep
Gerrit van Romunde	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Anthony Stigter	Raad voor Werk en Inkomen (RWI)
