

Leren Re-integreren

Pierre Koning

1 Inleiding

Ruim twaalf jaar geleden schreef ik samen met Ben Vollaard de CPB-studie ‘Bemiddeling en scholing van werklozen’ (CPB 2000). De toenmalige Arbeidsvoorziening was zo vriendelijk ons van gegevens van werkzoekenden te voorzien. De uitkomst van het onderzoek was teleurstellend: het ging letterlijk om marginale effecten van scholing en bemiddeling op de baanvindkans. Andere factoren, met name de motivatie van werklozen, bleken vele malen belangrijker. We concludeerden dan ook dat de inzet van instrumenten zo veel mogelijk moet aangrijpen op de motivatie van werkzoekenden.

Na het verschijnen van de studie kopte *de Volkskrant* met de titel “CPB: strenger straffen werklozen”. Het directiesecretariaat van het Centraal Planbureau kreeg het zwaar te verduren, met tientallen boze mailtjes en telefoontjes. Gelukkig bleven onze tere, jonge onderzoekerszieltjes verschoond van alle aantijgingen. In plaats daarvan werden we geïnterviewd door vriendelijke journalisten, waaronder de destijds nog beginnende Mathijs Bouman – toen net als ik nog getooid met een weelderige haardos.

Zoals vossen wel hun haren maar niet hun streken verliezen, ben ik op het onderzoeksterrein van re-integratie actief gebleven. Tientallen presentaties, beleidsrapporten, discussion papers en wetenschappelijke- en vakartikelen zijn gepasseerd. Al die tijd ben ik gefascineerd gebleven door re-integratie. Het is als onderzoek in de fysica: je zoomt dieper in en vindt steeds kleinere deeltjes. Zo was de eerste vraag die van de effectiviteit van re-integratie. Dit vormde vervolgens het startschot voor tal van nieuwe vragen – niet in de laatste plaats wat inzichten over effectiviteit betekenen voor beleidsmakers, klantmanagers, re-integratiebedrijven en uitvoerders.

Wat maakt re-integratie dan zo fascinerend? Voor mij is dit wat Els Sol treffend omschrijft als de *Heilige Graal* van re-integratie (Sol 2008). Het lijkt zo eenvoudig: een klantmanager of re-integratiebedrijf helpt een cliënt om aan de slag te gaan. Maar wat gebeurt er dan? Is het zo dat de productiviteit van de cliënt toeneemt en daarmee een baan in het vizier komt? Op zich een mooie gedachte, maar hoe redelijk is die veronderstelling als cliënten op afstand van de arbeidsmarkt staan en een re-integratietraject tweeduizend euro kost? Veel consultants kun je met dat bedrag maar één dag inhuren.

We zouden ook een bredere definitie kunnen hanteren: re-integratie helpt om mensen een beter zelfbeeld te geven en gemotiveerder te raken. Maar na een paar seconden begint toch een nieuwe vraag te knagen: wat doet de ‘re-integratiecoach’ dan? Waar train je op, gaat dat om de persoonlijkheid en sociale vaardigheden van mensen? Te denken valt aan externe gerichtheid, zelfbewustzijn, emotionele stabiliteit, extraversie en openheid – de zogenoemde ‘Big Five’ van karaktereigenschappen. Volgens nobelprijswinnaar Jim Heckman (2011) zijn deze bepalend voor het succes in je leven. Scholing is belangrijk, maar toch veeleer de resultante van die vaardigheden.

Re-integratie beter begrijpen is één ding, maar minstens zo belangrijk is het vertalen van die kennis naar de dagelijkse re-integratiepraktijk: wie ga je helpen, hoe doe je dat, en ga je dat zelf doen of uitbesteden? Deze vragen krijgen nu te weinig aandacht, discussies en onderzoek kennen een nogal eenzijdige insteek. Tot dusver gaan discussies over re-integratie namelijk vooral over de *effectiviteit* van re-integratie. Vaak valt de effectiviteit dan tegen en geraakt de Tweede Kamer in een staat van oprechte verbazing. Punt is echter dat de effectiviteitsvraag het begin van een analyse moet zijn en niet meteen het eind. Want ligt een gebrekkige effectiviteit aan het re-integratieinstrument, is het verkeerd ingezet, had iemand anders het moeten doen, of hadden we beter helemaal niets hoeven doen? Het is dus zaak om na te denken over de knoppen waar je aan moet draaien om re-integratie te verbeteren. Het intrigerende daarbij is dat “Den Haag” nauwelijks aan die knoppen kan draaien, dat doen UWV en de gemeenten. Of sterker: dat doen de *klantmanagers* van UWV en de gemeenten (Heyma en Koning 2009).

Een tweede onnodige inperking in de discussie is dat re-integratie alleen neer zou komen op trajecten die verzorgd zijn door re-integratiebedrijven. Zo waren bij de Beleidsdoorlichting Re-integratie uit 2008 alle schijnwerpers gericht op de trajecten van re-integratiebedrijven, terwijl dit maar 250 miljoen van de 1,7 miljard euro aan arbeidsmarktbeleid van gemeenten betrof (SZW 2008). Daarmee mis je niet alleen andere vormen van arbeidsmarktbeleid – zoals gesubsidieerde banen – maar ook de rol van klantmanagers die beslissen over de aanbesteding en toewijzing van cliënten (Koning 2009a).

De beperkte discussie over re-integratie maakt duidelijk dat onderzoekers, beleidsmakers en uitvoerders nu ver van elkaar verwijderd zijn. Ik zie het daarom als een belangrijke taak om bruggen te slaan. Bij de uitvoering van re-integratie gaat het hierbij om de volgende vijf vragen:

1. De probleemeigenaar: welke uitvoerder is het beste in staat de taak van re-integratie te vervullen? Bestuurskundigen en economen zullen die partij als ‘probleemeigenaar’ of ‘principaal’ typeren. Om de probleemeigenaren in de Nederlandse context te noemen: re-integratie van WW’ers en arbeidsongeschikten is de taak van UWV, van mensen in de bijstand zijn dat de gemeenten, en in geval van ziekte is dat de werkgever – althans, zolang als de werknemer een vast dienstverband heeft.

2. De “wie, wat en wanneer”-vraag: wie ga je met welk type re-integratie-instrument op welk moment helpen? De vraag is dus hoe je zo gericht mogelijk re-integratiegelden inzet en daardoor maximaal op uitkeringen bespaart.
3. Zelf doen of uitbesteden? Met andere woorden: is re-integratie een zaak van de klantmanagers van UWV en gemeenten, of zijn re-integratiebedrijven beter?
4. Indien re-integratie wordt uitbesteed: hoe selecteer je het beste re-integratiebedrijf, wat voor informatie is daarvoor nodig?
5. Tot slot: het contracteren. Als een re-integratiebedrijf eenmaal is geselecteerd, waar reken je deze dan op af, hoe zijn de betalingsvoorwaarden?

Ik besef dat ik nu deze vijf punten te snel afloop om het goed te laten landen. U zou nu zelfs af kunnen haken. Wees echter gerust: ik zal het leeuwendeel van de resterende tijd benutten om ze toe te lichten. Alvorens dat te doen wil echter ook niet te veel beloven. Ondanks dat belangrijke verbeterlagen te maken zijn verwacht ik namelijk niet dat van re-integratie een wondermiddel te maken is. In termen van kosten en baten: uit schattingen volgt dat circa vijftig cent van iedere euro aan re-integratie wordt terugverdiend door uitkeringsbesparingen (Kok et al. 2006; Bosch en Koning 2008). Dat effect kan omhoog, maar zal alleen in uitzonderlijke gevallen boven één euro komen. Maar dat betekent niet dat re-integratie zinloos is. Wat dit betreft is de dubbele interpretatie van het woord ‘re-integratie’ treffend: gaat het om de *inzet* van trajecten, of om het *vinden* van werk? Soms is terugkeer naar regulier werk niet mogelijk zonder extra geld; is dan het afschrijven van cliënten het alternatief? Met andere woorden: re-integratie gaat ook om morele keuzes. Het is de taak van economen de kosten daarvan in beeld te brengen.

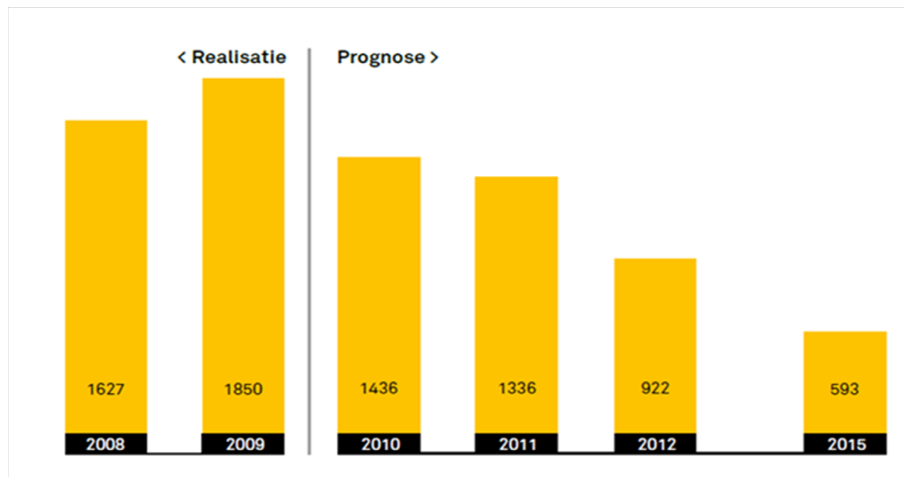
2 Gemeenten en werkgevers als probleemeigenaar

Laten we dan nu beginnen met de eerste uitvoeringsvraag: wie moet verantwoordelijk zijn voor re-integratie, wie is ‘probleemeigenaar’? Kijken we naar de Nederlandse beleidspraktijk van de laatste vijftien jaar, dan is het principe van één probleemeigenaar, die alle opbrengsten, kosten en verantwoordelijkheden draagt, steeds leidend geweest. Het idee is tamelijk rechttoe rechtaan: als één partij alle kosten van sociale zekerheid draagt en prikkels tot vermindering van uitkeringslasten heeft, dan komt het als vanzelf wel goed met re-integratie. ‘Goed’ wil zeggen: niet te veel en niet te weinig, en gericht op de juiste doelgroepen en met de juiste instrumenten – waarover straks meer.

Het principe van één probleemeigenaar zien we in de eerste plaats terug bij hervormingen in de bijstand – inmiddels de Wet werk en bijstand (WWB). Door de vaste budgettering van gemeenten valt iedere euro aan uitkeringsbesparingen of extra uitkeringslasten toe aan of ten laste van individuele gemeenten. Bij de naderende uitbreiding van de bijstand met een deel van de Wajong en de Sociale Werkvoorziening – de Wet werken naar vermogen – ligt een verdere budgettering voor de hand (SZW 2012). Zoals Figuur 1 aangeeft, zullen gemeenten het daarbij de

komende jaren met veel minder geld moeten doen. Reden te over dus om veel bewuster na te denken over een effectieve besteding.

Figuur 1 Ontwikkeling uitgaven re-integratie door gemeenten (mln euro)

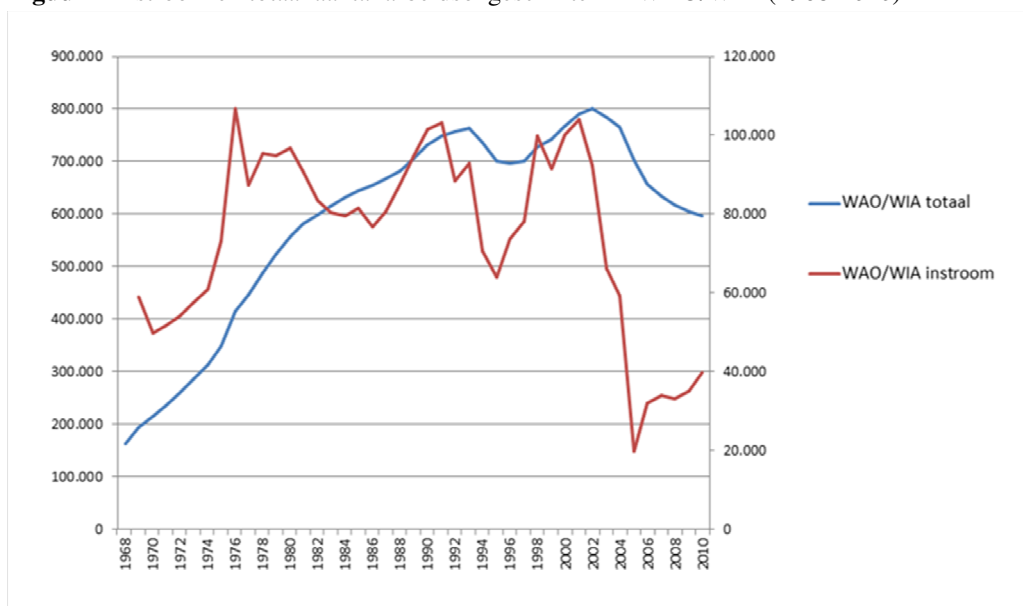


Bron: RWI (2011).

Dan de re-integratie bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Ook hierbij geldt dat er financiële prikkels zijn om de zogenoemde ‘schadelast’ van uitkeringen te verminderen, maar deze gelden voor werkgevers. Verzuimkosten en de eerste tien jaren van arbeidsongeschiktheid zijn namelijk voor rekening van de werkgever. Gaan we ervan uit dat werkgevers rationeel omgaan met re-integratie, dan zullen zij als vanzelf aan schadelastbeheersing doen. Toch?

Statistieken lijken deze gedachtegang te bevestigen. Zowel na de invoering van de WWB als de privatisering van de ZW en (een deel van) de arbeidsongeschiktheidsregelingen is namelijk resultaat geboekt. Zo geeft onderzoek aan dat de WWB succes heeft gehad (Van Es 2009; Kok et al. 2007). Zo zou volgens het CPB door de prikkels het beroep op de bijstand met acht procent zijn afgenomen.

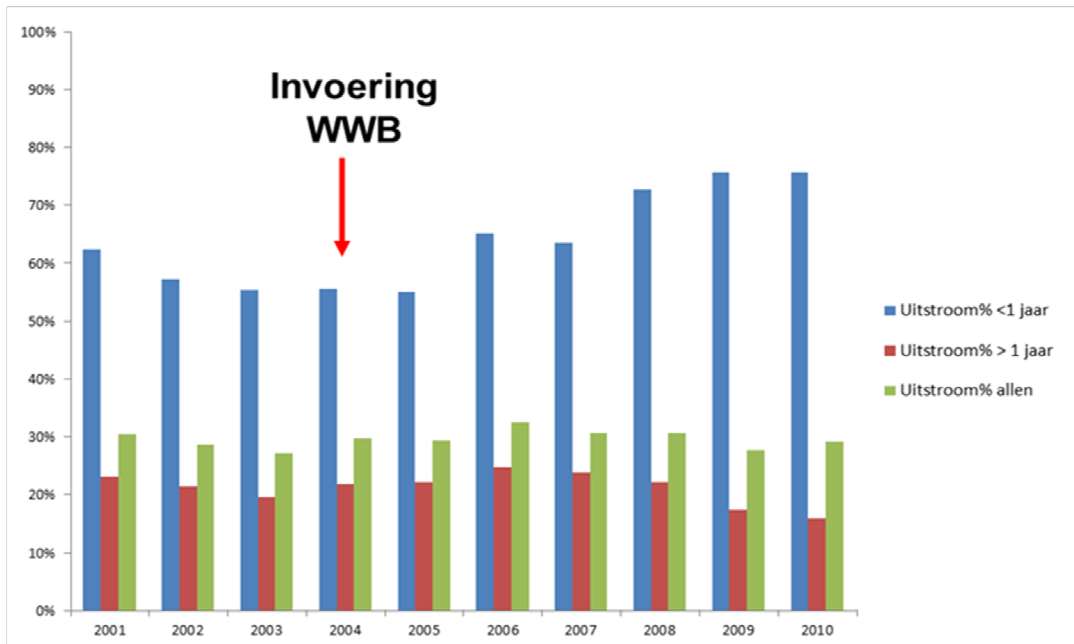
Ook is de instroom in arbeidsongeschiktheid spectaculair afgenomen (De Jong en Velema 2010). Je zou “van WAO-debakel naar WIA-mirakel” kunnen spreken – getuige een daling van de instroom met bijna driekwart (De Jong en Velema 2010). Zo ziet u in Figuur 2 dat als gevolg hiervan ook het arbeidsongeschiktenbestand is gedaald. Wie had ooit gedacht dat dit zou lukken, na alle frustraties met het WAO-dossier in de jaren 80 en 90? Werkgevers blijken creatief en succesvol in het terugdringen van ziekteverzuim (Hassink en Koning 2009). Tegelijkertijd is de afwenteling van werklozen naar arbeidsongeschiktheid sterk afgenomen (Koning en Van Vuuren 2006, 2007, 2010).

Figuur 2 Instroom en totaal aantal arbeidsongeschikten in WAO/WIA (1968-2010)

Bron: UWV (2011).

Toch is hiermee niet alles gezegd. Duidelijk is dat het *aantal* uitkeringen in zowel de bijstand als in arbeidsongeschiktheid is verminderd. Maar de vervolgvraag is nu waar deze winst aan is toe te rekenen: minder instroom in regelingen en/of meer uitstroom door re-integratie? Met andere woorden: is de geboekte winst ook een succesverhaal van re-integratie?

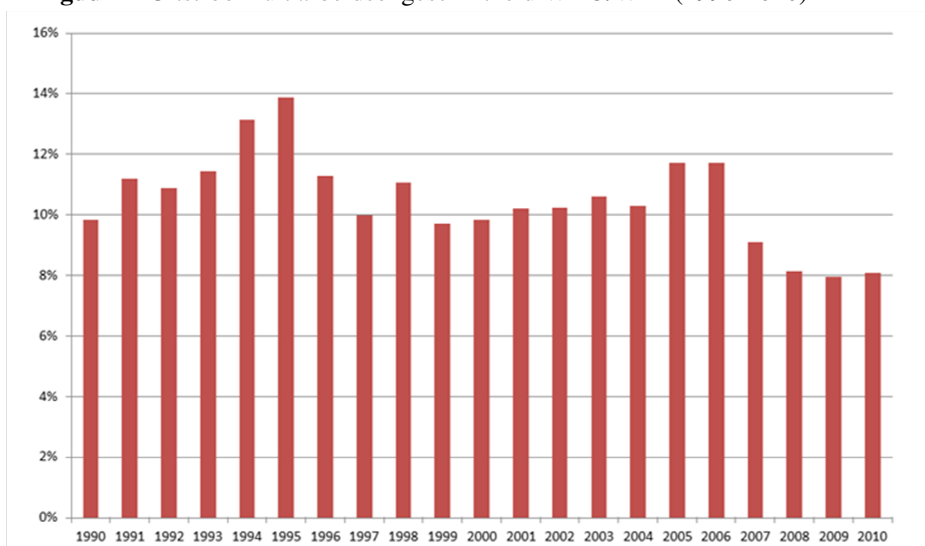
Om nu met de gemeenten te beginnen: in Figuur 3 ziet u de uitstroom vanuit de bijstand weergegeven, voor en na de invoering van de WWB in 2004. Twee zaken vallen op. Eerst het goede nieuws: de uitstroomkans vanuit de bijstand in het eerste uitkeringsjaar is sterk toegenomen, van circa 55% in 2004 naar 75% in 2010. Daartegenover staat dat de uitstroom voor uitkeringen langer dan een jaar sterk gedaald is. Was de resterende verwachte uitkeringsduur na het eerste uitkeringsjaar in 2005 nog circa 4,5 jaar, nu ligt deze op zo'n 7 jaar. Dit effect is zo sterk dat de totale *gemiddelde* uitstroomkans van alle cliënten rond de 30% is blijven schommelen. Gemeenten hebben zich dus eenzijdig ingespannen om cliënten *snel* uit de WWB te krijgen. Ook zijn jongere cliënten geweest op de Wajong-route – dat scheelt immers WWB-lasten (Roelofs en Van Vuuren 2011).

Figuur 3 Uitstroom uit de bijstand; uitkeringen korter en langer dan 1 jaar

Bron: CBS, bewerkt door SZW.

Het lijkt er dus op dat gemeenten voor het zogenoemde ‘laaghangend fruit’ gaan – dus door vooral de kortdurende uitkeringen aan te pakken. De reden daarvoor is dat uitvoerders en klantmanagers waarschijnlijk sterk gericht zijn op de korte termijn opbrengsten van beleid. Er zijn echter forse winsten te behalen als gemeenten er in slagen moeilijk plaatsbare cliënten aan het werk te krijgen. Vergelijk maar een verkorting van de resterende uitkeringsduur van dertig naar tien jaar van langdurige werklozen met een paar maanden verkorting van de uitkeringsduur van kansrijke werklozen in het eerste uitkeringsjaar. Re-integratie vergt een lange adem van klantmanagers en inzet van instrumenten die non-conformistisch zijn (Koning en Teulings 2009). Een voorbeeld daarvan is schuldhulpverlening van bijstandsccliënten – bij uitstek een proces van lange adem. Onderzoek kan behulpzaam zijn om deze probleemgroepen langdurig te volgen – iets wat tot nu toe weinig gebeurt.

Ook bij de uitvoering van arbeidsongeschiktheid zien we dat re-integratie naar werk moeilijk van de grond komt. Figuur 4 maakt dit duidelijk. De uitstroom uit de WAO en de WIA was met 8% in 2010 historisch laag. Hiervan is overigens 5%-punt toe te rekenen aan pensionering, overlijden of detentie; dus alleen 3% is hersteld en mogelijk aan de slag.

Figuur 4 Uitstroom uit arbeidsongeschiktheid WAO/WIA (1990-2010)

Bron: UWV (2011).

Toegegeven, door het gevoerde beleid zullen de zwaardere gevallen als vanzelf overblijven – dit drukt de uitstroomkans – maar de totale populatie arbeidsongeschikten is met 600 duizend nog altijd groter dan het werklozenbestand in Nederland. Als de twee ziektejaren zijn verstreken en de werknemer eenmaal gedeeltelijk en/of tijdelijk arbeidsongeschikt is verklaard, dan valt de inzet van re-integratie vaak stil (Cuelenaere en Veerman 2011). De inzet van het zogenoemde ‘tweede spoor’ – een andere werkgever – is een zeldzaamheid (De Jong et al. 2011). Dit is merkwaardig, aangezien de eerste tien uitkeringsjaren bij arbeidsongeschiktheid voor rekening van de werkgever zijn.

Net zoals bij gemeenten is de vraag nu of werkgevers rationeel handelen: zijn werknemers na de ziekteperiode helemaal uit gere-integreerd en moet je als werkgever je verlies dan maar nemen? Of is het een kwestie van gebrekkige perceptie van de werkgever en onvermogen om verder dan de bestaande werkplek of baan te denken? Ook hier is onderzoek naar de rationaliteit en irrationaliteit rond de inzet van re-integratie dus onontbeerlijk. Dit zou een mooie uitbreiding op de literatuur zijn, die zich vrijwel altijd richt op het gedrag van consumenten, en niet organisaties of werkgevers.

De vraag naar de optimale werkgeversrol – en optimale prikkels daarbij – bij ziekte en arbeidsongeschiktheid zal overigens nog belangrijker worden tegen het licht van de groeiende groep werkenden zonder vaste werkgever – de zogenoemde vangnetters. Wie is dan aansprakelijk en ‘prikkelbaar’? Zijn dat UWV, uitzendbureaus, verzekeraars, of de werkenden zelf? Juist bij de groep vangnetters blijkt het ziekteverzuim hoog. Het is de vraag of het model met één probleemeigenaar hier werkt en zo ja, wie dat dan is.

Kortom: het model met één duidelijke probleemeigenaar lijkt een logische eerste stap naar optimale re-integratie. Maar er zijn rafelrandjes aan dit verhaal: uitvoerders blijken moeite te hebben met re-integratie waarbij een lange adem nodig is – dus bij de moeilijker gevallen. Hierdoor bestaat het risico op verkeerde keuzes bij de uitvoering van re-integratie.

3 Wie en hoe helpen. *Profiling en targeting*

Dat brengt ons als vanzelf op de tweede vraag in mijn betoog: welke cliënten moet je helpen met re-integratie, en hoe? Deze vraag ligt op het niveau van de klantmanagers van re-integratie.

Voor een zo gericht mogelijke inzet van re-integratie is dé hamvraag kort samen te vatten als “Wat werkt voor wie wanneer?”. Dus bijvoorbeeld: zet beroepscholing in voor allochtone vrouwen die langer dan één jaar in de bijstand zitten, want dit geeft de hoogste effectiviteit voor deze groep. Een interventie kan ook “niets doen” zijn – als dat de snelste weg naar werk is tenminste. De eerste stap is *profiling*: cliënten opdelen in relevante, homogene doelgroepen. De tweede stap is *targeting*: het juiste instrument inzetten voor deze groep (Heyma en Koning 2009).

Maar toch, zo helder en pregnant als de wat-wie-wanneer-vraag is, zo moeizaam is de vertaling naar de uitvoeringspraktijk. Het gebeurt nauwelijks dat *evidence-based* onderzoek richtinggevend is bij de inzet van trajecten. Dat is opmerkelijk, gezien het enthousiasme rond initiatieven als het *Gilde netwerk* van gemeenten, *Blik op werk* van de RWI en de database *Interventies naar werk* (Sol et al. 2011). Re-integratieprofessionals zijn meestal vol van hun werk en zien hun vakmanschap als meesterschap. Hoe komt het dan zij niet met protocollen werken, zoals bij de geneeskunde?

Hoe langer ik mensen tref op het terrein van re-integratie, hoe meer ik er van overtuigd ben dat verschillen in perspectief van klantmanagers en onderzoekers de toepassing van *evidence-based* beleid in de weg zitten. Dat begint al met de term ‘netto-effectiviteit’. Voor zover klantmanagers denken in cijfers, doen zij dit op basis van ‘bruto’ plaatsingspercentages die zij achteraf vaststellen. De *toegevoegde waarde* van het traject – de netto effectiviteit dus – is echter moeilijk te bepalen, dat duurt maanden of jaren. Bovendien: het is een *schatting*. Dat is dus meteen een excuus voor de klantmanager om een studie naar netto-effectiviteit als voor hen niet ter zake doend terzijde te schuiven; dan maar terug naar het oude, welbekende rammelende gereedschap. Sturen op netto-effectiviteit van re-integratie is net zoiets als een computerspel spelen waarbij alle knoppen op het *gamepad* ineens van functie zijn veranderd. Uit eigen ervaring weet ik hoe frustrerend dat laatste kan zijn.

Ook ervaringen over de grens leren dat toepassing van inzichten over netto-effectiviteit niet eenvoudig is. Een voorbeeld hiervan is het zogenoemde *Statistically Assisted Programme Selection* systeem dat als veldexperiment in Zwitserland is uitgevoerd (Behnke et al. 2006, 2007). Onderzoek dat vooraf ging aan dit veldexperiment leerde dat econometrische modellen 57% in plaats van 42% plaatsing

in werk zouden hebben opgeleverd (Lechner en Smith 2007). Wat nu eens als deze winst daadwerkelijk verzilverd zou worden? Sommige klantmanagers kregen daarom in een veldexperiment wel en sommige geen toegang tot software om per groep het meest effectieve instrument te bepalen. De uitkomst was echter als die mop over de twee Amsterdammers die naar Parijs zouden gaan... ze gingen niet. De klantmanagers in de treatment-groep lieten zich weinig gelegen liggen aan het systeem. Einde effectmeting dus, hoe gebruikersvriendelijk het systeem ook was. Kennelijk vonden ze het systeem niet goed of ervoeren ze het als een bedreiging van hun werk.

Toch ben ik niet somber de toepassing van *evidence-based* re-integreren; dit is vooral een kwestie van lange adem. Klantmanagers moeten opgeleid gaan worden in het identificeren en gebruiken van valide onderzoek en dit ook toepassen. Zonder dat bestaat het risico dat juist de enthousiaste klantmanagers ten prooi vallen aan beunhazerij. Vakmanschap houdt ook in dat kennis-updates nodig zijn, net zoals laboranten oncologie iedere zoveel jaar nieuwe protocollen krijgen aangereikt voor diagnose- en behandeltechnieken.

In een vakmanschapsopleiding moeten klantmanagers leren tot op welk niveau onderzoek bruikbaar is. Inzichten over effectiviteit zijn mogelijk als de Wet van de Grote Getallen opgaat: voldoende data om statistisch betrouwbaar het gemiddelde effect vast te stellen van re-integratie. Probleem is dat klantmanagers op een kleinere schaal opereren. Het gaat vaak om zeer specifieke cliënten, instrumenten of re-integratiebedrijven met te weinig cliënten om iets te kunnen toetsen. Onderzoek naar netto-effectiviteit zegt iets over resultaten op geaggregeerd niveau en zou op dat niveau ook implicaties moeten hebben. Dat wil zeggen: beoordeel klantmanagers of re-integratiebedrijven niet op enkele cliënten, maar zie erop toe dat over langere perioden, per afdeling of per kantoor er voldoende oog is voor *evidence-based* instrumenten. Ergens eindigen de inzichten die kwantitatief onderzoek biedt; op dat punt begint de beleidsdiscretie van klantmanagers om de “wie-wat-wanneer”-vraag bij re-integratie zo goed mogelijk te beantwoorden.

4 Zelf doen of aanbesteden

Dan nu de derde keuze: zelf doen of aanbesteden van re-integratie? Uitbesteden benut mogelijke specialisatievoordelen en concurrentie tussen biedende partijen (Koning 2009b). Dus als er voldoende *know how* is in de directe omgeving, is dat een belangrijke overweging voor met name gemeenten om re-integratiebureaus, uitzendbureaus of de sociale werkvoorziening in te schakelen. Die overweging speelt vooral bij moeilijk plaatsbare cliënten, want dan kan hulpverlening heel specialistisch zijn.

Daar tegenover staat dat uitbesteden van re-integratie meestal toch duurder is dan je had gewild – dus tegen de laagst mogelijke prijs. Wat is namelijk het probleem? Bij uitbesteden contracteer je partijen voor een vaste periode om werkloze cliënten onder hun hoede te nemen. Voor makkelijk plaatsbare cliënten gaat dat

goed, want het ‘product’ dat re-integratiebedrijven af moeten leveren – extra plaatsing in werk – is binnen afzienbare termijn vast te stellen. Voor moeilijk plaatsbare cliënten kan re-integratie echter een proces van jaren zijn. En contracten voor vijf, zes jaar zijn nauwelijks een optie, zeker in een dynamische markt waarin bedrijven nogal eens failliet gaan.

De conclusie is dat contracttheorie geen eensluidend advies geeft over het uitbesteden van trajecten voor moeilijk plaatsbare cliënten. Specialisatie is een reden het wel te doen, maar hoge contracteringskosten dus juist weer niet.

Welk effect weegt nu het zwaarst in de praktijk? Om dit vast te stellen heb ik onderzoek verricht naar de overwegingen van gemeenten om te kiezen voor aanbesteding aan de markt voor re-integratie (Koning 2012). De gegevens waren afkomstig van het CBS, onderzoeksbureau APE en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Zo werd in 2007 en 2008 circa een kwart van de re-integratiemiddelen door gemeenten zelf besteed, een kwart aanbesteed aan private, for-profit re-integratiebedrijven en de helft aan non-profit instellingen, meestal sociale werkbedrijven.

De eerste uitkomst van het onderzoek was dat het uitbesteden van gemeenten zich eigenlijk nauwelijks laat verklaren, zelfs met een uitgebreide set aan gemeentekenners over o.a. de samenstelling van de bijstandspopulatie. Een optimist zou nu stellen dat gemeenten te uniek zijn om in modellen te vangen. Een cynicus zou echter beweren dat iedere vorm van systematisch gedrag of rationaliteit de gemeenten vreemd is.

De tweede bevinding richt zich op zogenoemde *political patronage*. Dit houdt in dat beleidsmakers er baat bij hebben ambtenaren te vriend te houden door hen banen te vergeven – dit om hun politieke doelen te bereiken. Het gevolg is dat dienstverlening door de overheid te duur is, omdat marktpartijen – in dit geval re-integratiebedrijven – onvoldoende kansen krijgen. Zo blijkt uit Amerikaans onderzoek dat als tegenkracht alleen strakke rijksbudgetten of politieke druk van belastingbetalers lokale overheden kunnen dwingen tot goedkopere dienstverlening door private partijen (López-de-Silanes et al. 1997). Richten we ons vizier weer op de Nederlandse aanbesteding van re-integratie, dan blijkt dat gemeenten die financieel ruim in hun jasje staken ook duidelijk minder privaat aanbesteden. Er is dus kennelijk een voorkeur om activiteiten binnenshuis te houden. Evenzo blijkt de bereidheid om – als alternatief voor private aanbesteding – samen te werken met andere gemeenten afneemt met de budgetruimte.

De vraag is nu hoe erg dit nog is, zeker tegen het licht van de huidige sterke krimp in re-integratiebudgetten. Wat wellicht meer knaagt is het resultaat dat gemeenten zich bij de besteding van budgetten zo sterk laten leiden door alleen kostenoverwegingen. Anekdotisch bewijs bevestigt dit: gemeenten koppelen nauwelijks de kosten aan de baten van re-integratiebeleid. Per gemeente is het zaak om *evidence-based*, met individuele gegevens van werkzoekenden, vast te stellen of publiek of privaat meer uitkeringsbesparingen oplevert. Dat gebeurt nauwelijks.

Een vergelijking tussen publieke en private uitvoering is eigenlijk niets anders dan *targeting* die ik eerder besprak: wat werkt het beste voor wie, en in dit geval

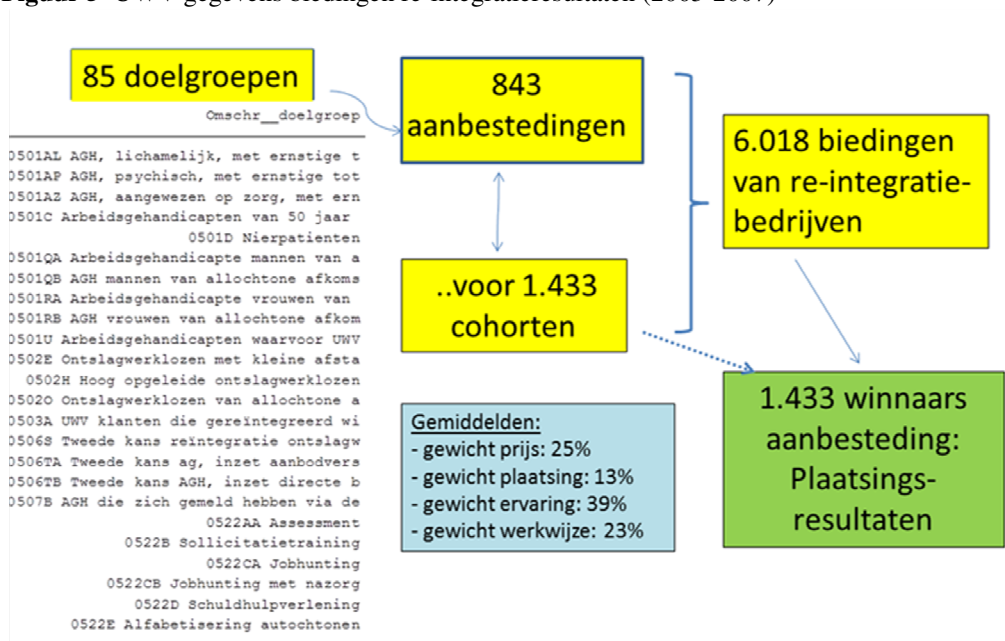
ook ‘door wie’? Wel is een waarschuwing op zijn plaats: als ambtenaren nog doen aan *political patronage*, dan kunnen zij op subtiële wijze extra gelden voor zichzelf benutten om zelf beter te presteren – geen eerlijke vergelijking dus. Evenzo is het de vraag of de aanbesteding wel optimaal is en de ‘markt’ een eerlijke kans krijgt. Dit is dus de algemene les die we kunnen trekken uit de analyse van aanbesteding door gemeenten: pas ervoor op dat re-integratiebudgetten niet als politiek speeltje fungeren.

5 Re-integratiebedrijven selecteren

Dan nu de logische volgende stap: het selecteren van re-integratiebedrijven. Logisch, omdat het volgt op de beslissing over aanbesteding. Net als bij iedere aanbesteding geldt bij het selecteren van re-integratiebedrijven dat de beste prijs/kwaliteitsverhouding boven water moet komen. Maar wat is kwaliteit dan? Of preciezer: welke informatie over re-integratiebedrijven is voorspellend over de toegevoegde waarde die zij gaan leveren als zij de aanbesteding winnen?

Samen met René Kamp en Arthur van de Meerendonk voer ik momenteel onderzoek uit naar de re-integratieaanbesteding door UWV (Koning et al. 2012; zie Figuur 5). We beschikken over een gegevensbestand met 6018 biedingen van re-integratiebedrijven op in totaal 1433 cohorten van werklozen en arbeidsgehandicapten, gemeten van 2003 tot en met 2007 (zie midden van het overzicht in de figuur). Ook weten we de plaatsingsresultaten die door de winnende re-integratiebedrijven zijn gerealiseerd (zie rechts). Deze plaatsingsresultaten zijn cruciaal om te kunnen bepalen welke informatie over kwaliteit achteraf het sterkst voorspellend is geweest voor het aantal plaatsingen in werk.

Figuur 5 UWV gegevens biedingen re-integratieresultaten (2003-2007)



Welke informatie gebruikte UWV om de kwaliteit van bedrijven te bepalen? Welnu, naast de geboden prijs kregen de biedende re-integratiebedrijven punten voor (i) het ingeschatte aantal plaatsingen in werk; (ii) de ervaring met de doelgroep; en (iii) een schriftelijke toelichting op de te volgen werkwijze. Aldus was sprake van een zogenoemde *scoring auction* met gewichten voor vier items, waarvan drie als benaderingen voor de kwaliteit van re-integratiebedrijven. De aanbesteding was dus niet helemaal objectief, aangezien de puntentoekenning voor de werkwijze volgde uit een subjectief oordeel van UWV.

De vraag is nu welke keuze van de gewichten de beste uitkomsten oplevert. Aangezien UWV de gewichten van de items liet verschillen – zowel tussen doelgroepen als over de jaren – is een effectanalyse mogelijk. Te verwachten is dat een lager prijsgewicht tot meer duurdere bidders zal leiden, dat duurdere bidders meer kans op gunning hebben en dat bidders ook hogere prijzen zullen vragen. Daar tegenover staat dan wellicht meer kwaliteit – dus betere plaatsingsresultaten – omdat kwalitatief betere bedrijven zullen bieden en ook eerder de aanbesteding zullen winnen.

Wat blijkt nu: alleen de punten voor de werkwijze van biedende re-integratiebedrijven zijn duidelijk voorspellend voor het aantal plaatsingen in werk. Zo levert een 10%-punt zwaarder gewicht voor dit item 4% hogere prijzen en 2,5%-punt meer plaatsing in werk op. Opmerkelijk is verder dat een hoger gewicht voor de werkwijze weliswaar tot hogere prijzen onder de winnaars leidt, maar dat de totale groep biedende re-integratiebedrijven juist gemiddeld genomen goedkoper is. Meer gewicht voor kwaliteit betekent dus niet duurdere bidders.

Een hoger gewicht voor de andere twee indicatoren voor kwaliteit leverde echter niet meer werkhervatting op. Voor de plaatsingsbieding is dat eigenlijk niet zo verwonderlijk: het was vrijblijvend en kan daarom als *cheap talk* worden gezien. En bij ‘ervaring met de doelgroep’ hoeft het niet zo te zijn dat resultaten uit het verleden een garantie bieden voor de toekomst.

Al met al is de conclusie dus dat – binnen de context van de UWV aanbesteding – de ‘zachte’ informatie over de te volgen werkwijze het meest informatief was over de kwaliteit van re-integratiebedrijven – misschien iets wat economen niet zouden verwachten. Verder geldt dat van een ‘afruil’ tussen prijs en kwaliteit lang niet altijd sprake hoeft te zijn.

6 Contracteren van re-integratiebedrijven

Tot slot de vraag hoe re-integratiebedrijven het beste te contracteren – de logische stap die weer volgt op de aanbesteding. Bij re-integratie is deze stap zeker niet triviaal. Hoe goed de aanbesteding ook is uitgevoerd, alle winst kan om zeep worden geholpen als de winnaar zich vervolgens niet geroepen voelt om hard aan de slag te gaan.

Net zoals bij het selecteren geldt bij het contracteren dat dit moet aansluiten op het doel van re-integratie: werkhervatting. De oplossing ligt dus voor de hand: beloon bedrijven al naar gelang het aantal plaatsingen in werk. UWV heeft dit beginsel ook aangehangen bij het contracteren, namelijk door re-integratiebedrijven voor de helft of zelfs volledig plaatsingsafhankelijk te maken. Het eerste type contract is *No Cure Less Pay*, het tweede *No Cure No Pay*.

Hiermee is echter niet alles gezegd, er zijn ook mogelijke nadelen van plaatsingsprikkelers. Dat kunnen er drie zijn: (i) selectie aan de poort, (ii) ‘parkeren’ en (iii) geen duurzame plaatsing. Samen met Carolyn Heinrich van de *University of Texas* heb ik getracht deze nadelen in beeld te krijgen: hoe groot zijn ze, wanneer treden ze op? (Koning en Heinrich 2010). Ook hierbij gelden de eerder genoemde UWV-gegevens als dankbare input, deze keer in de vorm van de contractresultaten van aanbestede cohorten werklozen en arbeidsgehandicapten.

Ten eerste geldt afroming als meest bekende argument tegen plaatsingsprikkelers. Prikkelers zouden re-integratiebedrijven ertoe aanzetten om bij de poort alleen kansrijke cliënten te selecteren – dit levert per saldo immers het meeste geld op. Is dat ook zo? Re-integratiebedrijven konden cliënten weigeren, met als argument dat passende dienstverlening onmogelijk was. Het blijkt inderdaad dat *No Cure No Pay* contracten iets meer weigeringen opleveren dan *No Cure Less Pay* contracten; dit effect is geconcentreerd bij cohorten arbeidsgehandicapten. Het verschil is echter minimaal: 1,5%-punt meer weigeringen.

Het tweede gevaar is dat van parkeren. Dit houdt in dat voor iemand wel formeel een traject start, maar de dienstverlening minimaal is. Voor re-integratiebedrijven kan dit kosten besparen bij cliënten met een geringe kans op uitstroom, die dus ook weinig kans op een plaatsingsbonus hebben. Parkeren leidt tot meer ongelijkheid in baankansen: voor moeilijk plaatsbare cliënten neemt de baanvindkans verder af – er gebeurt weinig met ze – terwijl beter plaatsbaren nog steeds baat hebben bij re-integratie. Parkeren geeft zo ‘snellere’ plaatsingsresultaten: bij dezelfde plaatsingsresultaten aan het eind van het contract zullen baanzoekduren van baanvinders bij re-integratiebedrijven die parkeren korter zijn.

Vergelijken we *No Cure Less Pay* en *No Cure No Pay* contracten, dan zien we wederom dat de aanwijzingen voor selectiegedrag – nu dus *tijdens* de trajecten – gering zijn en alleen gelden voor arbeidsgehandicapten. De baanzoekduur bij *No Cure No Pay* contracten blijkt bij die groep namelijk zo’n twintig procent korter. Kennelijk geldt het risico op het niet goedmaken van gemaakte kosten als verklaring; vooral bij kleinere cohorten met relatief dure cliënten was er behoefte dit risico te verkleinen.

Tot slot is er het gevaar dat re-integratiebedrijven alleen maar gaan voor kortetermijnsucces, en dus geen duurzame banen. Zo kregen re-integratiebedrijven een beloning per arbeidscontract van minimaal zes maanden. Wat bleek nu: bij de cohorten van werklozen resulteerden de *No Cure No Pay* contracten weliswaar in 3%-punt plaatsingen, maar deze winst was geheel gelegen bij arbeidscontracten van maximaal 12 maanden. Op zich zou zo'n korte baan de springplank naar iets duurzaam kunnen zijn, maar gegarandeerd is dat niet.

Combineren we deze drie bevindingen, dan lijkt het er op dat de mogelijkheden tot afroming – zowel aan de poort als door te parkeren tijdens trajecten – redelijk onder controle waren. Zorgwekkender was de focus op kortetermijnresultaten, maar extra onderzoek naar de duurzaamheid van plaatsingen is nodig om vast te stellen hoe kwalijk dit is.

7 Besluit

Daarmee kom ik tot einde van deze oratie, met daarbij nog een korte vooruitblik op mijn onderzoeksagenda voor de komende jaren. Hopelijk heb ik iets van mijn enthousiasme en interesse voor mijn vakgebied op u over kunnen brengen, en deelt u mijn waarneming dat bij de uitvoering van re-integratie forse stappen te maken zijn.

Terugkijkend op mijn betoog zijn er eigenlijk twee leidende, gerelateerde vragen geweest: nemen uitvoerders de juiste beslissingen bij re-integratie, en wat moet je daadwerkelijk *doen* voor optimale re-integratie?

Voor wat betreft de eerste vraag is meer inzicht geboden in de drijfveren van uitvoerders en klantmanagers. Successen zijn behaald bij de WWB en ziekte en arbeidsongeschiktheid, maar tot dusver eenzijdige successen. Bij de WWB blijven de langdurige cliënten nog vaak buiten schot. Bij de werkgevers geldt een soortgelijke vraag: werken sterke financiële prikkels ook als werknemers buiten het eerste spoor geraken? Bij dit laatste dossier zie ik goede mogelijkheden tot nieuw kwantitatief onderzoek, vooral waar het gaat om de vertaling van financiële prikkels naar preventie en re-integratie bij arbeidsongeschiktheid.

De tweede vraag ging over de toewijzing van trajecten aan doelgroepen, de beslissing over aanbesteding en de wijze waarop je re-integratiebedrijven selecteert en contracteert. Geleidelijk aan komen voor onderzoekers – en dus ook voor mij – meer gegevensbestanden vrij, met name van UWV en gemeenten. Een voorbeeld daarvan is het onderzoek naar de aanbesteding door UWV; met deze gegevens is het mogelijk om nog tal van andere vragen te behandelen. Ik kijk er naar uit om verder te gaan op dit pad, zo behendig mogelijk laverend tussen wetenschap en beleid.

Literatuur

- Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner, 2006, Statistical Assistance for Programme Selection – For a Better Targeting of Active Labour Market Policies in Switzerland, Discussion Paper 2006-09, University of St. Gallen.
- Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner, 2007, Targeting Labour Market Programmes: Results from a Randomized Experiment, IZA Discussion Paper 3085.
- Bosch, N., en P. Koning, 2008, De maatschappelijke baten van re-integratie doorgelicht, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 24(1): 85-87.
- CPB, 2000, Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen: Welke rol heeft de overheid te spelen?, CPB Werkdocument 118.
- Cuelenaere, B., en T.J. Veerman, 2011, Onderzoek evaluatie WIA, ECORYS en AStri.
- Divosa, 2008, De caleidoscoop van reïntegratie. Effectiviteit en maatschappelijk rendement, Divosa verkenningen.
- Hassink, W.H.J., en P. Koning, 2009, Do Financial Bonuses Reduce Employee Absenteeism? Evidence from a Lottery, *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 62(3): 327-42.
- Heckman, J., 2011, Hard evidence on soft skills, keynote lecture EALE conference, September 24, 2011, Paphos/Cyprus.
- Heyma, A., en P. Koning, 2009, Aansturing van klantmanagers voor een effectief re-integratiebeleid, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 25(4): 440-55.
- De Jong, Ph., en W. Velema, 2010, Nederland is niet ziek meer. Van WAO-debakel naar WIA-mirakel, zie: http://www.astri.nl/media/uploads/files/Publieksversie_v13.pdf
- De Jong, Ph., T. Everhardt en C. Schrijvershof, 2011, Toepassing van de wet Verbetering Poortwachter, APE rapport 856.
- Es, F. van, 2009, Invloed WWB op gebruik bijstand, CPB Document 209.
- Klaauw, B. van der, 2010, Aan het werk, oratie, *TPEdigitaal*, vol. 4(2): 130-147.
- Kok, L., D. Hollanders en P. Hop, 2006, Kosten en baten van re-integratie, SEO rapport 928
- Kok, L., I. Groot en D. Güler, 2007, Kwantitatief effect WWB, SEO rapport 2007-82.
- Koning, P., en S. Onderstal, 2004, Goed aanbesteed is het halve werk: een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie, CPB Document 63.
- Koning, P., 2005a, Heeft de evaluatie van reïntegratiebeleid nog toekomst?, *Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken*, vol. 21(1): 27-37.
- Koning, P., 2005b, Het spook van afroming ontmaskerd? Amerikaanse lessen over afroming bij reïntegratie. In: E.L. de Vos (red.), *Verraderlijk effectief. Prestatiemeting van reïntegratie en activering deel 2*, TNO Arbeid, Hoofddorp.
- Koning, P., en D. van Vuuren, 2006, WW-component in WAO-instroom verleden tijd, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 4492(91): 408-10.
- Koning, P., en D. van Vuuren, 2007, Hidden Unemployment in Disability Insurance, *Labour*, vol. 21(4): 611-36.
- Koning, P., 2009a The Effectiveness of Public Employment Service Workers in the Netherlands, *Empirical Economics*, vol. 37(2): 393-409.
- Koning, P., 2009b, De “wie-vraag” bij re-integratie: theorie en empirie, *Maandblad Reïntegratie*, vol. 9(12): 19-21.
- Koning, P., en C.N. Teulings, 2009, De WWB 2.0, *Impuls*, vol. 3(12): 44.
- Koning, P., en C.J. Heinrich, 2010, Cream-skimming, Parking and other Intended and Unintended Effects of Performance-Based Contracting in Social Welfare Services, La Follette School Working Paper No. 2010-021, August 2010.

- Koning, P.W.C., en D.J. van Vuuren, 2010, Disability Insurance and Unemployment Insurance as Substitute Pathways, *Applied Economics*, vol. 42(5): 575-88.
- Koning, P. (2011), Experimenten in de sociale zekerheid, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 96(465): 150-53.
- Koning, P., 2012, Contracting Welfare-to-Work Services, *Economics Letters*, nog te verschijnen.
- Lechner, M., en J.A. Smith, 2007, What is the Value Added by Caseworkers?, *Labour Economics*, vol. 14(2): 135-51.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008, Beleidsdoorlichting Re-integratie, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2012, Wet werken naar vermogen, zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-werken-naar-vermogen-wwnv> .
- Raad voor Werk en Inkomen, 2011, Factsheet Re-integratie 2011-2012. Zie: <http://www.rwi.nl/CmsData/2011/Factsheet%20Re-integratie%202011-2012%20def.pdf>
- Raad voor Werk en Inkomen, 2012, Een vak apart! Werkagenda professionalisering van re-integratie, RWI, januari 2012.
- Roelofs, G., en D. van Vuuren, 2011, The decentralization of Social Assistance and the rise of Disability Insurance enrolment, CPB Discussion Paper 185.
- Lopéz-de-Silanes, F., A. Shleifer en R.W. Vishny, 1997, Privatization in the United States, *RAND Journal of economics*, vol. 28(3): 447-71.
- Sol, E., 2008, Realistische evaluatie. Op zoek naar werkzame bestanddelen: een zoektocht naar de heilige graal?, HSI Discussion Paper nr. 7.
- Sol, C.C.A.M., A.C. Glebbeek, A.J.E. Edzes, H. de Bok, I. Busschers, J.S. Engelsman en C.E.R. Nysten, 2011, 'Fit or unfit' Naar expliciete re-integratietheorieën.