



## Vijf vragen en antwoorden over aanbesteding en contractering van re-integratie

*Auteur:* Prof.dr. P.W.C. Koning

*Datum:* Augustus 2019

Onderzoek naar re-integratie richt zich veelal op effectiviteit: wat werkt voor wie en wanneer?<sup>1</sup> Zulke kennis over effectiviteit is onontbeerlijk, maar bij de implementatie van re-integratie speelt ook de “wie” en “hoe”-vraag. De “wie”-vraag is of re-integratie binnenshuis bij UWV en gemeenten zou moeten of dat uitbesteding aan re-integratiebedrijven gewenst is. De “hoe”-vraag is vooral relevant bij aanbesteding: hoe selecteer je het beste re-integratiebedrijf, wat voor informatie over externe partijen is daarvoor nodig? En bovendien: waar reken je gecontracteerde re-integratiebedrijven op af, wat zijn de betalingsvoorwaarden? Het zijn deze vragen die centraal staan in het inmiddels afgeronde onderzoeksprogramma “[Leren Re-integreren](#)”. Hierbij nemen zowel de aanbesteding van re-integratie als de wijze van contracteren een centrale rol in.

Het door Instituut Gak gesponsorde onderzoeksprogramma “Leren re-integreren” levert verschillende lessen op voor de re-integratiepraktijk, en dan voornamelijk voor beleidsmakers en inkoopers van UWV en gemeenten. Deze lessen volgen uit verschillende studies die inmiddels gepubliceerd zijn als (Engelstalige) wetenschappelijke artikelen. Dit document zet de bevindingen nog eens op een rij door vijf vragen te stellen en deze als vanzelfsprekend ook van antwoorden te voorzien. Daar waar relevant zijn referenties naar de achterliggende wetenschappelijke studies opgenomen.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Card, Kluve en Weber (2018) [voor een recent overzicht](#) van effectiviteitsstudies ten aanzien van scholing, training, loonkostensubsidies en directe overheidsbanen.

1. *Welke economische overwegingen spelen bij de keuze tot uitbesteding van re-integratie? En welke overwegingen blijken een rol te spelen bij de feitelijke keuzes die gemeenten maken?*

Kijken we naar de overwegingen die terugkomen in de economische literatuur – ook wel aangeduid als ‘contracttheorie’ – dan spelen twee hoofdoorwegingen. Om te beginnen geldt dat bij moeilijk plaatsbare werkzoekenden de specialisatie van een externe partij gewenst kan zijn. Daar tegenover staat echter dat uitbesteden vooral opportuun is als het ‘product’ re-integratie goed meetbaar is. Bij relatief eenvoudig plaatsbare werkzoekenden is dat haalbaar: plaatsing in werk is binnen afzienbare termijn vast te stellen, zodat het contracteren voor een vaste periode mogelijk is. Maar voor moeilijk plaatsbare werkzoekenden kan re-integratie een proces van jaren zijn. Contracten voor meer dan vijf jaar zijn doorgaans geen optie, zeker als re-integratiebedrijven failliet kunnen gaan. Contracttheorie geeft dus geen eensluidend advies over het uitbesteden van trajecten voor moeilijk plaatsbare cliënten.

In [deze studie](#) uit het onderzoeksprogramma, uitgevoerd met gemeentedata, is nader onderzocht welke kenmerken de keuze tot het aanbesteden door gemeenten kunnen verklaren. Hieruit blijkt dat de samenstelling van de bijstandspopulatie, zoals het aandeel langdurig werklozen, geen invloed heeft op het aandeel van re-integratiegelden dat wordt uitbesteed. Wel zien we dat gemeenten die financieel ruimer in hun jasje steken minder geld uitbesteden aan private partijen. Een verklaring hiervoor is dat gemeenten een voorkeur hebben om dienstverlening binnenshuis te houden, om zo politieke sturing te houden (*Political patronage*). Als budgetten echter strakker worden, is aanbesteding aan private partijen een mogelijkheid om (snel) goedkopere dienstverlening in te kopen. Dit staat overigens los van de vraag of daarmee ook betere dienstverlening plaatsvindt. Aldus lijkt het er op dat gemeenten zich (te) eenzijdig door kostenoverwegingen laten leiden.

2. *Welke informatie is nodig om bij aanbesteding het beste re-integratiebedrijf te selecteren? En welke informatie helpt om tot betere plaatsingsresultaten te komen?*

Het is niet eenvoudig de effectiviteit van re-integratiebedrijven te meten, dit kan eigenlijk pas achteraf en na enige jaren worden vastgesteld. Dit betekent dat bij de selectie van re-integratiebedrijven voorspellende informatie leidend moet zijn. Het is dan ook zaak dat de aanbestedende partij deze informatie uitvraagt of zelf goed op orde heeft – zeker wanneer het gaat om prestaties uit het verleden.

Kijken we naar de Nederlandse re-integratiepraktijk, dan heeft UWV de meeste ervaring met het systematisch en zo objectief mogelijk organiseren van aanbestedingen. [Dit onderzoek](#) in het

onderzoeksprogramma biedt inzicht in het belang van verschillende typen informatie die UWV in haar aanbesteding gebruikte tussen 2003 en 2007 (zie ook dit [Nederlandstalige artikel](#) voor een kortere versie). In deze periode veranderden de gewichten die bij de aanbesteding werden toegekend aan (drie) scores voor kwaliteit en die van de prijsbieding. De drie proxies voor kwaliteit betroffen de plaatsingsprestaties uit het verleden voor vergelijkbare doelgroepen, het door re-integratiebedrijven ingeschatte aantal plaatsingen en schriftelijke toelichtingen op de werkwijze bij re-integratie met een onderbouwing waarom de gevolgde aanpak voor de betreffende doelgroep.

Verrassend of niet, uit het onderzoek over de aanbesteding van UWV blijkt dat een zwaarder gewicht voor 'zachte' informatie over de werkwijze van biedende re-integratiebedrijven het meeste bijdraagt aan de gerealiseerde plaatsingsresultaten van het winnende re-integratiebedrijf. Dit effect hoeft overigens niet geheel en al te duiden op betere selectie; het zou ook kunnen dat het voorbereiden van een toelichting op de werkwijze op zichzelf al positief bijdraagt aan betere resultaten in geval van gunning.

Overigens blijkt uit de studie naar de aanbesteding van UWV dat een lichter gewicht voor de geboden prijs – en dus een zwaardere gewicht voor de drie proxies voor kwaliteit weliswaar leidt tot hogere prijsbiedingen, maar niet tot hogere prijzen van de winnaars. Gegeven het feit dat plaatsingsresultaten verbeterden – en daarmee leidde tot uitkeringsbesparingen – was de verhoging van het gewicht van kwaliteit rendabel. Zoals economen het ook wel aanduiden: het leidt tot meer *bang for the buck*.

### 3. *Wat zijn de voor- en nadelen van prestatieprikkels bij het contracteren van re-integratie?*

Hoe meer het gegunde re-integratiebedrijf een belang heeft bij werkhervatting, hoe sterker deze zich hiertoe zal inspannen. Vanuit die optiek bezien ligt het dus voor de hand om de beloning van re-integratiebedrijven plaatsingsafhankelijk te maken. Maar daarmee is niet alles gezegd. Afhankelijk van de ruimte waarover re-integratiebedrijven beschikken, kunnen zij 'afromen' door hun dienstverlening zoveel mogelijk te beperken tot kansrijke werkzoekenden die de meeste kans bieden op plaatsingsbonussen. Zulke afoming is mogelijk door selectie op werkzoekenden bij de start van trajecten, of tijdens, door het 'parkeren' van kansarme werkzoekenden voor wie de dienstverlening vervolgens minimaal is. Tot slot kunnen re-integratiebedrijven zich beperken tot plaatsing op de korte termijn, bijvoorbeeld door zoveel mogelijk uitzendwerk te realiseren. Dit is lucratief als alleen op resultaten binnen afzienbare termijn in contracten wordt afgerekend.

#### 4. Hoe belangrijk zijn die voor- en nadelen van prestatieprikkels in de praktijk?

[Dit onderzoek](#) uit het programma dat op basis van gegunde contracten van UWV is uitgevoerd, laat zien dat de bovengenoemde nadelen inderdaad kunnen optreden, maar ook dat ze meer geschikt zijn voor de aanbesteding van groepen WW-ers dan arbeidsongeschikten (zie tevens [dit Nederlandstalige artikel](#) hierover).

Voor de aanbesteding van cohorten van WW-ers blijkt de balans overwegend positief uit te vallen: re-integratiebedrijven sturen niet meer cliënten terug als de gehele betaling plaatsingsafhankelijk is (*No Cure No Pay*) en besluiten ook niet meer werkzoekenden te parkeren. Overall blijkt dat volledige *No Cure No Pay*-financiering leidt tot meer plaatsing in werk dan een gedeeltelijke resultaatfinanciering (*No Cure Less Pay*), zij het dat die extra winst wel vooral zit in tijdelijke banen.

Voor de aanbesteding van trajecten voor arbeidsongeschikten is het beeld anders. Hierbij zijn er wel sterke aanwijzingen dat het aanzetten van prestatieprikkels leidt tot de nodige afroming – zowel aan de poort als tijdens de trajecten. Ook is geen sprake van meer plaatsing voor cohorten arbeidsongeschikten die zijn aanbesteed onder *No Cure no Pay* financiering, vergeleken met *No Cure Less Pay*. Een mogelijke verklaring ligt in de schaal van aanbesteding: cohorten arbeidsongeschikten zijn kleiner, re-integratiebedrijven zijn ook gespecialiseerder en kleiner, re-integratiekosten liggen hoger en de kans op het uitblijven van betalingen is relatief groot. Hierdoor is het financiële risico per individuele werkzoekende groter en zullen re-integratiebedrijven daarom terughoudender zijn om over de hele breedte te investeren in re-integratie als zij verwachten dat de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is. In dat geval zijn vaste vergoedingen dus ook nodig om tot afdoende dienstverlening te komen.

#### 5. De laatste tien jaar is sterk bezuinigd op re-integratiebudgetten van UWV en gemeenten, waardoor aanbesteding veel minder vaak voorkomt. Zijn al deze studies daarom nog wel relevant?

Toegegeven, het financiële belang van de aanbesteding van re-integratie is flink afgenomen. Dit betekent echter niet dat UWV en gemeenten zich gesteld zien voor wezenlijk andere vragen. Ook zonder aanbesteding blijft de vraag relevant welke informatie voorspellend is voor welslagen van trajecten.

Vanuit een breder perspectief bezien blijkt ook dat inzichten over de vormgeving van aanbesteding en contracten momenteel onontbeerlijk zijn. Te denken valt daarbij aan de inzet van *Social Impact Bonds* (SIBs) waarbij contracten ook doorgaans een *No Cure No Pay* karakter hebben; hierbij spelen dus ook

vragen over de juiste uitkomstmaten en het gevaar van afroming. Het is van belang dat bij SIBs voldoende aandacht uitgaat naar de vraag of de uitvoerende partij goed plaatsingsresultaten kan overhandigen uit het verleden en ook duidelijk kan maken waarom hun aanpak kansrijk is.

Tegelijkertijd vindt momenteel een transformatie plaats van (voormalige) Sociale Werkvoorzieningsbedrijven naar die van 'dienstverlener' voor gemeenten. Ook hierbij speelt de vraag welke dienstverlener gemeenten willen inkopen, welke informatie ze daarvoor nodig hebben en hoe de bekostiging daarbij plaats zal vinden.