

Amsterdam, oktober 2006
In opdracht van het ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Werkt de reïntegratiemarkt?

Onderzoek naar de marktwerking op de reïntegratiemarkt

Eindrapport

Inge Groot
David Hollanders
J. Peter Hop
Sander Onderstal (Universiteit van Amsterdam)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 946

ISBN 10 90-6733-365-4

ISBN 13 978-90-6733-365-8

Copyright © 2006 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Conclusies	i
Samenvatting	iii
Summary	ix
1 Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Theoretisch kader	2
1.3 Onderzoeksvragen.....	5
1.4 Onderzoeksaanpak	6
1.5 Leeswijzer.....	6
2 Prestaties van de markt voor reïntegratiediensten	7
2.1 Inleiding.....	7
2.2 WW'ers	7
2.2.1 Introductie: de WW'er	7
2.2.2 Hoeveelheid: inzet van trajecten	9
2.2.3 Prijs	10
2.2.4 Kwaliteit: plaatsingspercentages en netto-effectiviteit.....	12
2.3 Arbeidsgehandicapten.....	15
2.3.1 Algemeen: de arbeidsgehandicapte	15
2.3.2 Hoeveelheid: inzet trajecten.....	16
2.3.3 Prijs	17
2.3.4 Kwaliteit: plaatsingskansen en netto-effectiviteit	19
2.4 Bijstandsgerechtigden	20
2.4.1 Algemeen: de bijstandsgerechtigde	20
2.4.2 Hoeveelheid: inzet trajecten.....	21
2.4.3 Kwaliteit: plaatsingskansen en netto-effectiviteit	22

2.5	Rendementen reïntegratiebedrijven.....	23
2.6	Conclusie.....	25
3	Het reputatiemechanisme.....	27
3.1	Het reputatiemechanisme: de theorie.....	27
3.1.1	Wat is het reputatiemechanisme?.....	27
3.1.2	Hoe toetsen we de werking van het reputatiemechanisme?.....	28
3.2	Het reputatiemechanisme: de praktijk.....	29
3.2.1	De afbakening van de relevante markt.....	29
3.2.2	De relatie tussen kwaliteit op tijdstip t en tijdstip $t+1$	29
3.2.3	Intermezzo: wat verklaart de netto-effectiviteit?.....	32
3.2.4	De relatie tussen kwaliteit en de ontwikkeling van het marktaandeel.....	33
3.3	Conclusie.....	34
4	De keuze van het beste reïntegratiebedrijf.....	37
4.1	Inleiding.....	37
4.2	Aanbesteding in de praktijk.....	38
4.3	Aanbestedingsmodel I: een veiling.....	40
4.3.1	Selectie op prijs.....	40
4.3.2	Selectie op plaatsingspercentage.....	42
4.3.3	Complicatie: risico.....	44
4.4	Aanbestedingsmodel II: een benchmark.....	45
4.5	Aanbestedingsmodel III: een vergelijkende toets.....	47
4.6	Welk mechanisme werkt het best?.....	48
4.7	Conclusie.....	49
5	Het optimale contract.....	51
5.1	Financiële prikkels.....	51
5.2	Monitoring.....	55
5.3	Controle.....	56
5.4	Conclusie.....	58

Referenties	61
Bijlage A	Gebruikte bestanden	65
Bijlage B	Analysemethode.....	71
Bijlage C	Gesprekspartners	75
Bijlage D	Tabellen.....	77
Bijlage E	Schattingsresultaten.....	83

Conclusies

- De prestaties van reïntegratiebedrijven (hun netto-effectiviteit) worden beïnvloed door de kosten van het traject, de contractvorm en de conjunctuur. Duurdere trajecten leiden over het algemeen tot betere resultaten dan goedkopere trajecten. Bedrijven met veel no cure no pay (NCNP)-contracten presteren beter dan bedrijven met no cure less pay (NCLP)-contracten. In een hoogconjunctuur hebben reïntegratiebedrijven aanzienlijk meer moeite om de werkloosheidsduur te verkorten dan in een laagconjunctuur. Dit wordt wellicht veroorzaakt doordat het *lock-in effect* – het effect dat mensen die een traject volgen pas effectief gaan zoeken als het traject bijna is afgerond – een minder schadelijk effect in een laagconjunctuur dan in een hoogconjunctuur.
- De effecten van reïntegratie zijn over het algemeen klein. De kans dat uitkeringsgerechtigden een baan vinden is in absolute zin enkele procenten groter na het volgen van een reïntegratietraject. Trajecten lijken voor bijstandsgerechtigden iets effectiever te zijn dan voor WW'ers en volledig arbeidsongeschikten. Overigens kunnen met relatief kleine effecten toch baten worden gerealiseerd, met name als er gedurende lange tijd besparingen op de uitkering kunnen worden gerealiseerd.
- Het is niet zo dat bedrijven die de afgelopen jaren goed presteerden (in termen van netto-effectiviteit) groeien ten koste van bedrijven die niet goed presteerden. Het reputatiemechanisme werkt dus nog niet op de markt voor reïntegratiediensten. Prestaties in het verleden zijn overigens wel een goede voorspeller voor de toekomstige prestaties, iets wat twee jaar geleden nog niet het geval was. De voorwaarde voor een goede werking van het reputatiemechanisme is dus wel aanwezig.
- Tegenvallende plaatsingsresultaten van reïntegratiebedrijven kunnen mede worden veroorzaakt door de vormgeving van de aanbestedingsprocedure. Prijs is vaak een belangrijke factor. Bij een aanbesteding waarin prijs meeweegt, ontstaat er een *race to the bottom*: de prijs waartegen de contracten worden afgesloten wordt dan te laag. Reïntegratiebedrijven hebben daardoor onvoldoende middelen om uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk te plaatsen. Tegenover de lage kosten staan dan ook lage baten. In een beter mechanisme (veiling) bieden partijen op het plaatsingspercentage, gegeven een vaste prijs.
- Het optimale financieringsmechanisme hangt vooral samen met het doel dat reïntegratie nastreeft. Het is mogelijk dat reïntegratie tot doel heeft om mensen voor wie het kosteneffectief is, dus mensen voor wie de maatschappelijke baten van reïntegratie hoger zijn dan de kosten daarvan, naar de arbeidsmarkt te begeleiden. Dan is NCNP doorgaans de beste methodiek, vooral als bedrijven streven naar winstmaximalisatie. Het is ook mogelijk dat sociale inclusie het doel is. Reïntegratie wordt dan ook ingezet voor mensen voor wie het niet kosteneffectief is. Bijvoorbeeld omdat het als niet rechtvaardig wordt ervaren dat mensen zich langdurig in een uitkeringssituatie moeten bevinden. Dan is een NCNP geen goed idee.

Samenvatting

Om zicht te houden op de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt, maakt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tweejaarlijks een inventarisatie van de stand van zaken op deze markt. Het voorliggende rapport maakt onderdeel uit van de inventarisatie in 2006 en onderzoekt de mate van marktwerking op de reïntegratiemarkt. Aan de hand van vijf concrete vragen brengt dit rapport enerzijds de prestaties van de reïntegratiemarkt in de periode 1999 – 2004 in beeld. Anderzijds geeft het aanbevelingen om de markt (nog) beter te laten werken. Daarvoor zijn administratieve bestanden van UWV en gemeenten geanalyseerd, zijn interviews gehouden met reïntegratiebedrijven en is op basis van de economische theorie beredeneerd wat de gevolgen kunnen zijn van een andere aanbestedingsprocedure.

Hoe presteert de reïntegratiemarkt?

De eerste vraag die dit onderzoek beantwoordt, is de vraag hoe de prestaties op de markt voor reïntegratiediensten zich in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld en of de reïntegratiemarkt wel goed presteert. Volgens de economische theorie zorgt een goed presterende markt voor een goede verdeling van goederen, een efficiënte productie en voor innovatie. Dit betekent dat de productie van reïntegratiediensten zowel in prijs, kwaliteit als hoeveelheid beantwoordt aan de behoefte van de vragers.

Hoeveelheid

De afgelopen jaren zijn er steeds meer trajecten ingezet voor WW'ers. Volledig arbeidsongeschikten en bijstandsgerechtigden zagen de kans om een traject te ontvangen niet toenemen. De inzet van reïntegratietrajecten is nauwelijks veranderd: nog steeds hebben jongeren een grotere kans op een traject dan ouderen en mensen in fase 2 of 3 een grotere kans op een traject dan mensen in fase 1 of 4. Een juiste hoeveelheid kan betekenen – als een kosteneffectieve benadering wordt gekozen - dat diensten worden aangeboden aan die groepen op de arbeidsmarkt, voor wie de baten van reïntegratie hoger zijn dan de kosten. Een juiste hoeveelheid kan ook betekenen – als sociale inclusie wordt nagestreefd - dat alle groepen in gelijke mate kans hebben om een traject te ontvangen. Het is onduidelijk of het aantal reïntegratietrajecten dat wordt ingezet ook het juiste aantal is.

Prijs

De precieze prijs van reïntegratietrajecten is – met name voor de meest recente jaren – moeilijk te achterhalen. UWV onderscheidt in haar administratie begrote kosten en gefactureerde kosten. Voor een gemiddeld reïntegratietraject verwachtte UWV iets minder dan € 4000 te moeten betalen. De begrote kosten zijn in de periode 2002 – 2004 steeds iets toegenomen. Deze toename kan echter worden veroorzaakt door een toename van de inzet van no cure no pay (NCNP)-contracten en andere prestatieprikkels. Niet iedereen wordt geplaatst, waardoor niet voor iedereen de begrote kosten worden betaald. De begrote kosten geven daardoor een overschatting van de werkelijke kosten. De gefactureerde kosten zijn aanzienlijk lager dan de begrote kosten. Zij geven – met name voor de meest recente jaren – een onderschatting, omdat nog niet alle trajecten zijn afgerond en daardoor nog niet alle kosten zijn gefactureerd. De gefactureerde kosten zijn in de periode 2002 – 2004 gedaald. Opmerkelijk is de enorme variatie in de kosten

van reïntegratietrajecten. Deze variatie hangt beperkt samen met geregistreerde persoonskenmerken.

Kwaliteit: plaatsingspercentages en netto-effectiviteit

Het is onduidelijk of de toegenomen inzet heeft geleid tot betere prestaties. Als we de kwaliteit van een reïntegratietraject zouden beoordelen op grond van plaatsingspercentages concluderen we van niet. De kans dat een uitkeringsgerechtigde die een traject heeft gevolgd een baan heeft gevonden is ieder jaar kleiner geworden. Dit betekent echter niet dat reïntegratie steeds minder toevoegt. Dalende plaatsingspercentages kunnen ook worden veroorzaakt door een veranderende conjunctuur. Om te kunnen zeggen dat reïntegratie effectiever is geworden, moet de verandering in de toegevoegde waarde van een reïntegratiebedrijf worden gemeten.

Dan blijkt dat er geen duidelijk patroon is te herkennen in de geschatte effectiviteit door de tijd. De effecten van reïntegratie zijn over het algemeen klein. De kans dat uitkeringsgerechtigden een baan vinden is in absolute zin enkele procenten groter na het volgen van een reïntegratietraject. Trajecten lijken voor bijstandsgerechtigden effectiever te zijn dan voor WW'ers en volledig arbeidsongeschikten. Overigens kunnen met relatief kleine effecten toch baten worden gerealiseerd, met name als er gedurende lange tijd besparingen op de uitkering kunnen worden gerealiseerd.

Werkt het reputatiemechanisme op de markt voor reïntegratiediensten?

De tweede vraag die in dit onderzoek aan bod komt, is of het reputatiemechanisme werkt op deze markt en zo nee, waarom niet. De diensten op de reïntegratiemarkt hebben het kenmerk van een ervaringsgoed. Dit zijn goederen waarvan de kwaliteit pas na consumptie kan worden waargenomen. Het product kan dan niet meer worden ingeruild. In veel markten waarin sprake is van ervaringsgoederen komt een marktevenwicht tot stand als gevolg van het reputatiemechanisme. Dit mechanisme gaat ervan uit dat aanbieders niet eenmalig op de markt aanbieden, maar streven naar continuïteit. Vragers kunnen er dan van uitgaan dat een aanbieder die in het verleden goede kwaliteit leverde dat in de toekomst weer zal doen. De aanbieder heeft er immers belang bij zijn reputatie hoog te houden door goede kwaliteit te blijven leveren.

De Graaf-Zijl e.a. (2005) onderzochten of dit mechanisme werkte op de markt voor reïntegratie van WW'ers. Dat bleek niet het geval te zijn. Het is niet zo dat het marktaandeel groeit van partijen die het goed doen en krimpt van partijen die minder goed presteren. Het reputatiemechanisme werkte niet goed omdat de prijs/kwaliteitverhouding van het product in het verleden geen goede voorspeller was van de prijs/kwaliteitverhouding in de toekomst. Daardoor is het ook niet te verwachten dat bedrijven die in het verleden goede prestaties leverden groeien ten koste van bedrijven die in het verleden slecht presteerden.

Dit onderzoek herhaalt de analyse van De Graaf-Zijl e.a. Het blijkt dat het reputatiemechanisme nog steeds niet werkt op de markt voor reïntegratie van WW'ers. In vergelijking met twee jaar geleden is er wel verbetering opgetreden. Prestaties in het verleden bleken nu wel een goede voorspeller voor de toekomstige prestaties. Bovendien lijken reïntegratiebedrijven op de wat langere termijn te worden afgestraft. Er is een positief, zij het niet statistisch significant, verband tussen de prestatie in jaar t en de verandering van het marktaandeel tussen jaar t en jaar $t+2$.

Waarom zijn sommige reïntegratiebedrijven effectiever dan andere?

De derde vraag is waarom sommige reïntegratiebedrijven beter presteren dan andere. Sommige bedrijven kunnen namelijk een aanzienlijke duurverkortung realiseren, terwijl andere bedrijven de werkloosheidsduur zelfs verlengen. Om deze vraag te beantwoorden onderzochten we welke factoren de gemiddelde verkortung van de werkloosheidsduur die reïntegratiebedrijven realiseerden konden verklaren. We beperkten de analyse tot trajecten voor WW'ers. Kenmerken van het reïntegratiebedrijf, zoals de omvang en het hebben van een Borea-keurmerk, en kenmerken van de doelgroep (m.u.v. leeftijd) hebben geen effect op de waarde die een reïntegratiebedrijf toevoegt aan de kans dat een werkloze een baan vindt. Het bleek dat prestaties van bedrijven wel worden beïnvloed door de kosten van het traject, de contractvorm en de conjunctuur.

Prijs beïnvloedt de mate waarin een reïntegratiebedrijf de werkloosheidsduur verkort. Ook op de reïntegratiemarkt geldt het credo 'goedkoop is duurkoop'. Reïntegratiebedrijven die trajecten aanbieden van gemiddeld € 750 verkorten de werkloosheidsduur met 8%; reïntegratiebedrijven die trajecten aanbieden van gemiddeld € 2500 verkorten de werkloosheidsduur met maar liefst 22%. Heyma (2006) liet zien dat ook voor arbeidsgehandicapten geldt dat duurdere trajecten leiden tot betere prestaties. Ook de contractvorm is van invloed op de netto-effectiviteit. NCNP financiering leidt tot aanzienlijk betere resultaten dan NCLP financiering.

Tot slot is de conjunctuur van invloed op de prestaties van het reïntegratiebedrijf. Reïntegratiebedrijven die WW'ers reïntegreren presteren aanmerkelijk beter in een laagconjunctuur dan in een hoogconjunctuur. Klaarblijkelijk zijn werklozen in een hoogconjunctuur prima in staat om op eigen kracht een baan te vinden. Het *lock-in effect* – het effect dat mensen die een traject volgen pas effectief gaan zoeken als het traject bijna is afgerond – heeft een minder schadelijk effect in een laagconjunctuur dan in een hoogconjunctuur. De verwachte zoekduur is immers langer in een laagconjunctuur. Het is niet op voorhand duidelijk dat voor arbeidsgehandicapten en bijstandsgerechtigden de conjunctuur een soortgelijk teken heeft. Wellicht dat groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zoals langdurig bijstandsgerechtigden, juist baat hebben bij een hoogconjunctuur. Ook is het niet op voorhand duidelijk dat het ook op macro-niveau gunstig is om reïntegratie in te zetten in laagconjunctuur. Calmfors (2002) laat bijvoorbeeld zien dat reïntegratie in een laagconjunctuur tot meer verdringing leidt dan in een hoogconjunctuur.

Wat is de beste manier om reïntegratietrajecten aan te besteden?

De vierde vraag betreft de wijze waarop marktwerking zou kunnen worden verbeterd door aanpassing van de aanbestedingsprocedure. Het blijkt dat tegenvallende plaatsingsresultaten van reïntegratiebedrijven kunnen worden veroorzaakt door de vormgeving van de aanbestedingsprocedure. Prijs is daarin – vooral in het verleden - een belangrijke factor. Het gevolg is dat er een *race to the bottom* ontstaat: concurrentie op de prijs drijft deze omlaag. Bedrijven hebben immers een grotere kans om het contract te winnen als ze een lage prijs zetten. Door de lage prijs hebben reïntegratiebedrijven geen middelen meer om uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk te plaatsen. Tegenover de lage kosten staan dan ook lage baten.

Een beter mechanisme laat partijen in een veiling bieden op plaatsingspercentage, gegeven een vaste prijs. Een bonus/malus-regeling zorgt ervoor dat de reïntegratiebedrijven geen prikkel hebben om te optimistisch te bieden. De vaste prijs (bedrag per plaatsing plus bonus/malus) moet gelijk zijn aan de verwachte maatschappelijke baten van reïntegratie. Dan heeft het reïntegratiebedrijf de prikkel om alleen de mensen voor wie reïntegratie kosteneffectief is te reïntegreren. Omdat de verwachte baten verschillen tussen personen, moeten zo homogeen mogelijke (in termen van verwachte baten) doelgroepen worden samengesteld. Een aantal gemeenten past een soortgelijk mechanisme reeds toe. Reïntegratiebedrijven staan niet allemaal positief tegenover een dergelijk systeem. Ze zijn vooral bang dat de prijs te laag wordt vastgesteld, waardoor alsnog weinig kan worden geïnvesteerd.

De precieze vormgeving van de veiling is belangrijk. De prijszetting heeft bijvoorbeeld veel invloed op de biedstrategie van de reïntegratiebedrijven. Een hoog bedrag per plaatsing en een relatief kleine bonus/malus leidt tot optimistische biedingen. Reïntegratiebedrijven weten op voorhand dat ze de resultaten niet zullen behalen en nemen de malussen op de koop toe. Hoewel reïntegratiebedrijven het maatschappelijk optimale aantal mensen kunnen reïntegreren (als de vaste prijs gelijk is aan de marginale baten), is het gevolg wel dat de opdrachtgevers teleurgesteld zullen zijn: de beloofde resultaten zijn immers niet waargemaakt.

Een veiling werkt goed als duurzame plaatsing daadwerkelijk contracteerbaar is. Is dit niet het geval, (omdat losse producten worden ingekocht of omdat duurzame plaatsing niet het doel is van reïntegratie) dan kan het best gebruik worden gemaakt van een vergelijkende toets of het reputatiemechanisme. De gemeente of UWV maakt dan op basis van een uitgebreide beschrijving van de methodiek of op basis van ervaringen in het verleden een keuze voor het beste reïntegratiebedrijf. Er zijn wel nadelen verbonden aan dergelijke mechanismen. Als reputatie meetelt hebben reïntegratiebedrijven een prikkel om te veel mensen te reïntegreren. Ze hebben er immers belang bij om goede resultaten te laten zien, want slechts dan kunnen ze blijven voortbestaan. Reïntegratiebedrijven helpen dan ook mensen voor wie het niet kosteneffectief is aan een baan. Een vergelijkende toets leidt doorgaans tot minder efficiënte uitkomsten dan een veiling, omdat het lastig is de offertes onderling te vergelijken. De kans dat het beste bedrijf wint is kleiner.

Wanneer is een no cure no pay-contract de beste optie?

Tot slot beantwoordt dit onderzoek de vraag wat het optimale financieringsmechanisme is. Het optimale financieringsmechanisme hangt vooral samen met het doel dat reïntegratie nastreeft. Het is mogelijk dat reïntegratie tot doel heeft om mensen naar de arbeidsmarkt te begeleiden voor wie het kosteneffectief is, dus mensen voor wie de baten van reïntegratie hoger zijn dan de kosten daarvan. Dan is in een situatie met winstmaximaliserende bedrijven een NCNP-systeem de beste methodiek. Niet alle reïntegratiebedrijven streven overigens naar winstmaximalisatie. Soms is outputmaximalisatie het doel. Uit de gesprekken bleek dat reïntegratiebedrijven – in ieder geval de casemanagers daarvan – zich vaak outputmaximaliserend gedragen. Ze willen graag zoveel mogelijk mensen aan een baan helpen. Dan kan een NCLP-contract tot reïntegratie van meer werkzoekenden leiden, overigens wel tegen hogere kosten.

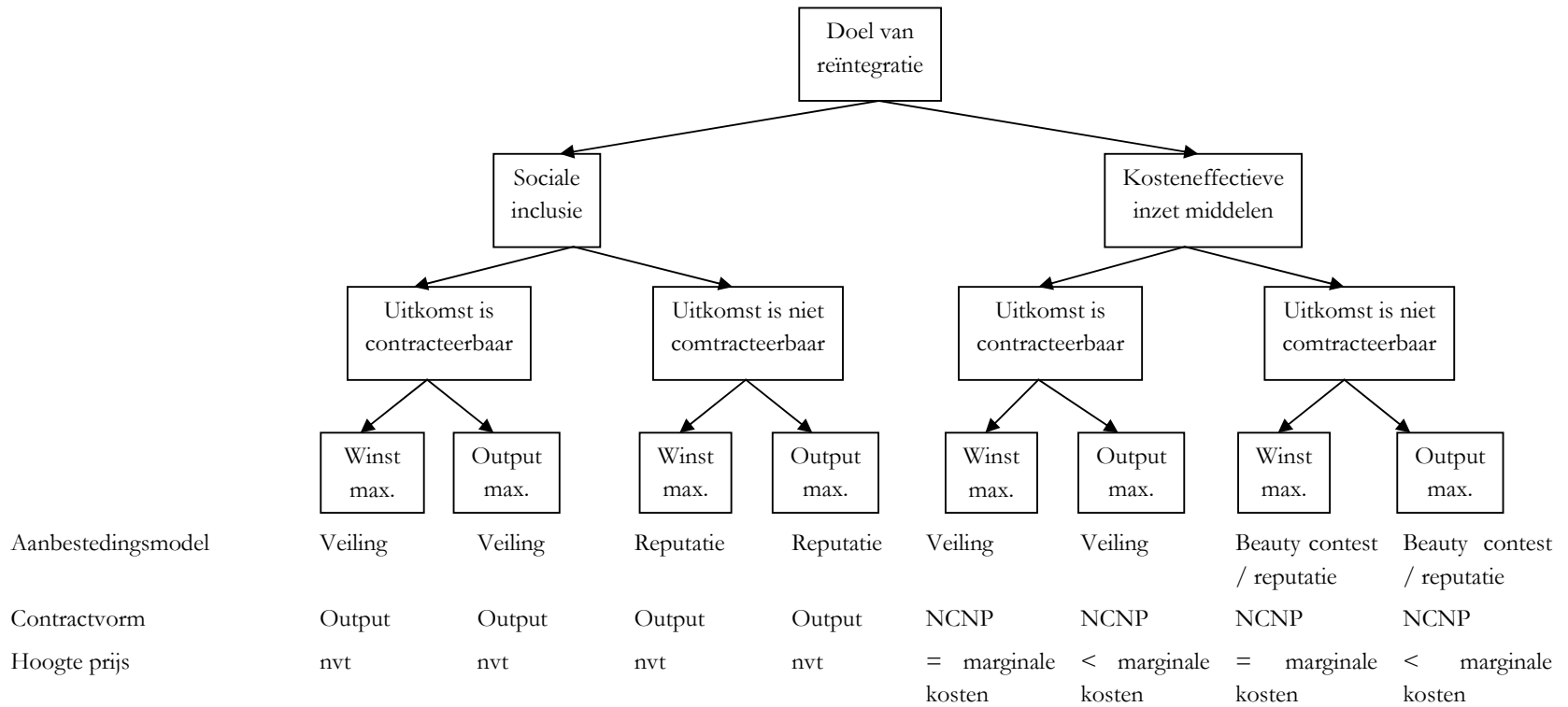
De economische theorie voorspelt dat bedrijven minder beloven als ze het risico niet goed kunnen inschatten. De aanbesteder betaalt een risico-premie. In een dergelijke situatie kan een

systeem waarin het risico wordt gedeeld – NCLP in plaats van NCNP - tot betere uitkomsten leiden. Op de reïntegratiemarkt is de risico-premie laag, omdat alleen de bedrijven die niet of slechts in zeer geringe mate risico-avers zijn overleven. Mechanismen waarin het risico wordt gedeeld leiden op de reïntegratiemarkt daarom niet op voorhand tot betere uitkomsten.

Een NCNP-systeem gaat wel gepaard met afroming. Niet alle cliënten zullen evenveel aandacht krijgen van het reïntegratiebedrijf. Als het reïntegratiebedrijf verwacht dat de kosten van de te reïntegreren persoon hoger zijn dan zijn opbrengst (dus zijn plaatsingsbonus), dan zal het RIB deze persoon niet gaan reïntegreren. Dit is – bij de doelstelling dat alleen de mensen voor wie het kosteneffectief is aan een baan moeten worden geholpen – ook precies wat wenselijk is.

Het is ook mogelijk dat sociale inclusie het doel is. Reïntegratie wordt dan ook ingezet voor mensen waarbij de in te zetten kosten naar verwachting hoger zullen zijn dan de te verwachten baten. Bijvoorbeeld omdat het als niet rechtvaardig wordt ervaren dat mensen zich langdurig in een uitkeringssituatie moeten bevinden en niet participeren in de maatschappij. Dan is een NCNP-systeem geen goed idee. Het is dan beter om bedrijven te belonen voor de inspanning die ze leveren, bijvoorbeeld door een NCLP-systeem of zelfs door volledige outputfinanciering. De outcome component moet klein zijn, anders is het gevaar van afroming te groot. De reïntegratiebedrijven aan wie de opdracht wordt gegund kunnen worden gekozen op basis van hun reputatie: welke bedrijven leverden diensten waarover opdrachtgever en cliënten tevreden zijn? Met behulp van monitoring- en controlmechanismen kan worden achterhaald of de gecontracteerde bedrijven de gewenste diensten daadwerkelijk leveren. Een nadeel van dit systeem is dat het gepaard gaat met relatief hoge kosten. Schema S.1 vat samen wanneer welk mechanisme het beste gebruikt kan worden.

Figuur S.1 Stappenplan keuze voor aanbestedingsmodel en financieringsvorm



Summary

To keep abreast of the developments in the reintegration market, the Ministry of Social Affairs and Employment biennially takes stock of the state of affairs in this market. The present report is part of the inventory drawn up in 2006 and investigates the extent to which free market processes apply to the reintegration market. On the basis of five concrete questions, on one hand this report maps out the performance of the reintegration market in the period 1999-2004. On the other hand, it provides recommendations on how to allow the market to function (even) better. To this aim, the administrative files of UWV and municipalities were analysed, interviews were conducted with reintegration companies and it was reasoned out on the basis of economic theory what could be the consequences of another tender procedure.

How well does the reintegration market perform?

The first question answered by this research regards the way in which the performance in the market of reintegration services has developed over the past few years and whether or not the integration market performs well. According to economic theory, a well-performing market ensures good distribution of goods, an efficient production, and innovation. This means that the reintegration services' production meets the demands of the customers with regard to price, quality as well as volume.

Volume

Over the past few years, an increasing number of projects for people receiving unemployment benefits have been implemented. Fully disabled people and those on social security did not witness an increase in their opportunities to join a project. The application of reintegration projects has hardly undergone any changes: young people still have a better chance of participating in a project than older people, whereas people in phase 2 or 3 have a greater chance of a project than those in phase 1 or 4. A proper volume can mean that – if a cost-effective approach is chosen – services are offered to those groups within the labour market for which the benefits of reintegration are greater than the costs. A proper volume can also mean – if social inclusion is strived for – that all groups have an equal chance of joining a project. It is unclear whether or not the number of reintegration projects employed is, in fact, the proper number.

Price

It is hard to deduce the exact price of reintegration projects – particularly when it concerns the most recent years. In its administration, UWV makes a distinction between the estimated and billed costs. It was UWV's expectation that, on average, it would have to pay somewhat less than € 4000 for a reintegration project. In the period of 2002-2004, the estimated costs slowly and gradually increased. However, this increase may have been caused by an increased use of no cure no pay (NCNP) contracts and other performance-oriented incentives. Not everyone is placed, which means that the estimated costs are not paid for everyone. Therefore, the estimated costs are an overestimation of the actual costs. The billed costs are considerably lower than the estimated costs. They are – particularly with regard to the most recent years – an underestimate, since not all projects have been completed yet and therefore not all costs have been invoiced. In the period of 2002-2004, the billed costs have decreased. What stands out is the enormous

variation in the costs of reintegration projects. This variation is connected to registered personal characteristics to a limited degree.

Quality: placement percentages and net effectiveness

It is unclear if the increased employment of projects has led to a better performance. If we judge the quality of a reintegration project on the basis of placement percentages, we would have to conclude that this is not the case. The chances of finding a job for a person on social security who has participated in a reintegration project have decreased every year. However, this doesn't mean that the added value of reintegration is diminishing. Decreasing placement percentages could also be caused by a changing economic climate. To be able to say that reintegration has become more effective, the change in the added value of a reintegration company has to be measured.

When this is done, no clear pattern can be identified with regard to the estimated effectiveness over time. Also, it turns out participation in a reintegration project increases their chances of finding a job with only a few percent on an annual basis. People on social security seem to benefit more from reintegration than people on unemployment benefits and recipients of disablement insurance benefits. It should be said, though, that even relatively small effects can give rise to profits, especially if long-term cuts in paid benefits can be achieved.

Does the reputation mechanism apply to the reintegration services market?

The second question addressed by this research is if the reputation mechanism applies to this market and if not, why. The services offered on the reintegration market have the traits of an experience good. These are goods of which the quality can only be ascertained upon consumption. Afterwards it's no longer possible to trade in the product. In many markets featuring experience goods, a market equilibrium is established as a consequence of the reputation mechanism. This mechanism presumes that suppliers don't offer their products on the market on a one-time basis but strive for continuity. In that case, customers can assume that a supplier who has delivered good quality in the past will do so again in the future. After all, it benefits the supplier to uphold his reputation by continuing to deliver good quality.

De Graaf-Zijl et al. (2005) investigated whether or not this mechanism is in place in the market for the reintegration of people on unemployment benefits. This turned out not to be the case. The market share of parties who perform well doesn't grow and that of parties who perform less well doesn't shrink. The reputation mechanism didn't work well because the product's past price/quality ratio wasn't a good predictor of the future price/quality ratio. Therefore, it is also not to be expected that companies that performed well in the past will grow at the expense of companies that performed poorly in the past.

The present research repeats the analysis of De Graaf-Zijl et al. It turns out that the reputation mechanism still doesn't apply to the market for reintegration of people on unemployment benefits. In comparison to two years ago improvement was made, though. This time, past performance did seem to be a good predictor of future performance. Furthermore, it seems that in the somewhat longer run reintegration companies have to pay the price for a poor

performance. A positive yet not quite statistically significant relationship can be found between the performance in year t and the difference in market shares between the years t and $t+2$.

Why are some reintegration companies more effective than others?

The third question is why some reintegration companies perform better than others. The fact of the matter is that some companies can considerably decrease the unemployment period, while other companies may even prolong it. To answer this question, we investigated the factors that might explain the average decrease in the unemployment period realised by reintegration companies. We limited our analysis to projects for recipients of unemployment benefits. Characteristics of the reintegration company, such as its size or having a Borea quality mark, and traits of the target group (with the exception of age) have no effect on the value added by a reintegration company to the chance that an unemployed person finds a job. As it turned out, however, the project costs, the form of the contract and the general economic climate do influence the companies' performance.

The price influences the extent to which a reintegration shortens the length of the unemployment period. The creed 'you get what you pay for' also applies to the reintegration market. Reintegration companies that offer projects at an average of € 750 shorten the time of unemployment by 8 %; reintegration companies that offer projects at an average of € 2500 decrease the unemployment period by no less than 22 %. Heyma (2006) showed that in the case of disabled workers also, more expensive projects give better results. The form of the contract influences the net effectiveness as well. NCNP financing gives substantially better results than NCLP financing.

Finally, the general economic climate influences the performance of the reintegration company. Reintegration companies that reintegrate people on unemployment benefits perform substantially better in periods of recession than when the economy is booming. Apparently, jobless people are perfectly capable of finding work on their own in times of boom. The *lock-in effect* – the effect that people who participate in a reintegration project only start searching for a job effectively when the project is nearing its completion – has a less detrimental effect in times of recession than when the economy is booming. After all, the search will take longer during a period of recession. It is not clear beforehand that the general economic climate will have a similar effect in the case of disabled workers and people on social security. It might be that groups that are far removed from the labour market, such as long-term recipients of social security benefits, will actually benefit from times of boom. It is also not clear in advance that it is favourable at the macro level to employ reintegration during times of economic recession. For instance, Calmfors (2002) shows that reintegration in periods of recession leads to more displacement than when the economy is booming.

What is the best way to contract out reintegration projects?

The fourth question concerns the way in which the free market system could be improved by adjusting the tender procedure. It turns out that disappointing placement results of reintegration companies can be caused by the way in which the tender procedure is shaped. When it comes to this - and this applies in particular to the past - price is an important factor. The result is a *race to the bottom*: competition at the cost level brings down the price. After all, companies have a much

better chance of winning the contract when they set a low price. As a result of the low price, reintegration companies don't have the means left to actually place benefits recipients. Thus, low costs mean low profits as well.

A better mechanism has parties bid in an auction for a placement percentage, given a fixed price. A bonus/penalty arrangement ensures that the reintegration companies have no incentive to bid too optimistically. The set price (fee per placement plus bonus/penalty) has to equal the expected social benefits of reintegration. In that case, the reintegration company is stimulated to reintegrate only those people for whom reintegration is cost effective. Since the expected benefits will differ from person to person, target groups must be composed that are as homogenous as possible (in terms of expected benefits). Some municipalities already use a similar type of mechanism. Not all reintegration companies have a positive outlook on a system such as this. They fear, in particular, that the price will be set too low, which means that still not much can be invested.

The exact set-up of the auction is important. The price setting, for instance, is of major influence on the bidding strategy of the reintegration companies. A high amount per placement and a relatively small bonus/penalty leads to optimistic bids. Reintegration companies know beforehand that they won't achieve the results and accept the fact that they'll have to pay a penalty. Although reintegration companies can reintegrate the socially optimum number of people (if the fixed price equals the marginal benefits), the result is that the customers will be disappointed: after all, the promised results were not achieved.

An auction works well if long-term placement actually can be contracted. If this is not the case (because separate products are purchased or because long-term placement is not the goal of the reintegration), it is best to use a comparative test or the reputation mechanism. In that case, the municipality or UWV chooses the best reintegration company on the basis of an extensive description of the methodology or on the basis of past experiences. There are drawbacks to mechanisms such as this, though. If reputation is a factor, reintegration companies have an incentive to reintegrate many people. After all, it is in their best interest to be able to show good results, because only then can they prevail. In that case, reintegration companies will also help people to find employment when this is not cost effective. A comparative test usually leads to less efficient outcomes than an auction because it is difficult to compare the offers. There is a smaller chance that the best company will win.

When is a no cure no pay contract the best option?

Finally, this research answers the question: what is the optimum financing mechanism? The optimum financing mechanism is primarily connected with the reintegration's aspired goal. It is possible that reintegration is targeted to helping those people to enter the job market for whom this is cost effective, i.e. people in whose case the benefits of reintegration exceed its costs. In that case, an NCNP system is the best methodology in a situation with profit-maximising companies. Not all reintegration companies strive for profit maximisation, by the way. Sometimes the goal is output maximisation. The interviews showed that reintegration companies – or at least their case managers – often exhibit output-maximising behaviour. They want to help as many people as possible to find a job. In that case an NCLP contract can lead to reintegration of more job seekers, albeit at higher costs.

Economic theory predicts that companies promise less when it's hard for them to accurately assess the risks. The contractor pays a risk premium. In a situation such as that, a system in which the risk is shared - NCLP instead of NCNP – can give better results. The risk premium on the reintegration market is low since only those companies survive that are not, or only to a very limited degree, averse to risk taking. On the reintegration market, mechanisms in which the risk is shared therefore do not automatically lead to better results.

An NCNP system, however, does go hand in hand with skimming. The reintegration company won't pay equal attention to all clients. If the reintegration company expects that the costs to reintegrate a certain person will be higher than the proceeds (i.e. his placement bonus), it will not reintegrate that person. This is also exactly what is desirable – if it is the goal to only help those people to find a job for whom this is cost effective.

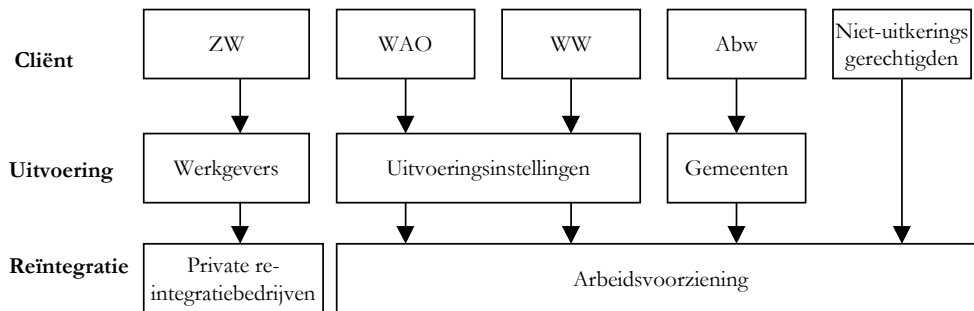
It is also possible that social inclusion is the goal. Then, reintegration is also employed for people for whom it is expected that the costs to be made will be higher than the anticipated benefits. This might be the case, for instance, because it is perceived as unfair that people have to depend on social security benefits for an extended period and don't participate in society. Then, an NCNP system is not a good idea. In that case, it's better to reward companies for the effort they're making, for instance through an NCLP system or even by full output financing. The outcome component has to be small, since otherwise the risk of skimming is too high. The employed reintegration companies can be chosen on the basis of their reputation: what companies have delivered services that satisfied the contractor and clients? With help from monitoring and control mechanisms it can be checked whether or not the contracted companies in actual fact deliver the required services. A drawback of this system is that it involves relatively high costs.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

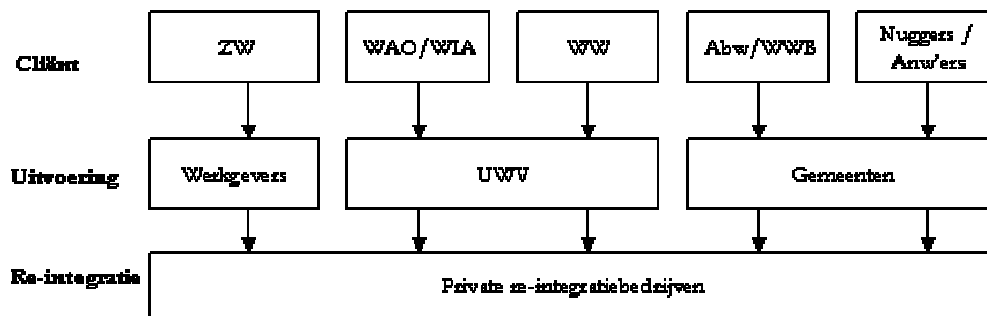
Voor de introductie van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) waren de uitvoeringsinstellingen zoals GAK en Cadans verantwoordelijk voor reïntegratie van WAO'ers en WW'ers. Gemeenten waren verantwoordelijk voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Zij kochten daarvoor - tot 2000 verplicht - diensten bij Arbeidsvoorziening, de publieke aanbieder van reïntegratiediensten. Werkgevers zijn de derde vragende partij op de reïntegratiemarkt. Zij werden door de uitbreiding van de loondoorbetalingsplicht bij ziekte (WULBZ) in toenemende mate verantwoordelijk voor reïntegratie van hun zieke werknemers. Werkgevers maken gebruik van private partijen die hen daarbij ondersteunen. Figuur 1.1a geeft de relaties op de reïntegratiemarkt aan het einde van de jaren negentig schematisch weer.

Figuur 1.1a Structuur van de sociale zekerheid eind jaren negentig



Met de introductie van SUWI veranderde de verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale zekerheid. De uitvoeringsinstellingen fuseerden tot UWV. UWV werd verantwoordelijk voor reïntegratie van WAO'ers en WW'ers. Gemeenten werden ook verantwoordelijk voor reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een uitkering volgens de Algemene Nabestaandenwet. Reïntegratiediensten worden ingekocht op de private markt, via verplichte aanbestedingsprocedures.¹ Werkgevers zijn nog steeds de derde vragende partij. Zij hebben door de introductie van de Wet Poortwachter en de verlenging van de loondoorbetalingsplicht tot 2 jaar steeds meer belang bij reïntegratie. Figuur 1.1b geeft de huidige structuur van de sociale zekerheid weer.

¹ Sinds 1 januari 2006 zijn gemeenten niet meer verplicht om reïntegratiediensten in te kopen via een aanbestedingsprocedure. Gemeenten mogen ook zelf de reïntegratie van bijstandsgerechtigden en mensen zonder uitkering ter hand nemen.

Figuur 1.1b Structuur van de sociale zekerheid sinds 2002

Om zicht te houden op de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt, maakt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tweejaarlijks een inventarisatie van de stand van zaken op deze markt. In 2000, 2002 en 2004 verschenen de eerste, tweede en derde inventarisatie (Dijk e.a. 2000, Mevissen e.a. 2002, Horssen e.a. 2004). Het voorliggende rapport maakt onderdeel uit van de inventarisatie in 2006 en onderzoekt de mate van marktwerking op de reïntegratiemarkt. Dit rapport brengt enerzijds de prestaties van de reïntegratiemarkt in de periode 1999 – 2004 in beeld. Anderzijds geeft het aanbevelingen om de markt (nog) beter te laten werken.

1.2 Theoretisch kader

Om de marktwerking op de markt voor reïntegratiediensten te beoordelen onderscheiden we criteria waarmee het resultaat van de markt wordt beoordeeld en naar criteria waarmee wordt beoordeeld of aan de voorwaarden voor marktwerking voldaan is.

Resultaten van marktwerking

Volgens de economische theorie zorgt een goed presterende markt voor een goede verdeling van goederen, een efficiënte productie en voor innovatie. Voor de reïntegratiemarkt betekent dat meer concreet:

1. Verdeling (allocatie).

Productie van diensten die zowel in prijs, kwaliteit als hoeveelheid beantwoorden aan de behoefte van vragers. Wat betreft kwaliteit denken we daarbij vooral aan de netto-effectiviteit van een reïntegratietraject. Wat de juiste hoeveelheid is hangt af van de doelstelling van reïntegratie. Een juiste hoeveelheid kan betekenen – als een kosteneffectieve benadering wordt gekozen - dat diensten worden aangeboden aan alle groepen op de arbeidsmarkt, voor wie de baten van reïntegratie hoger zijn dan de kosten. Een juiste hoeveelheid kan ook betekenen – als het streven is om de doelgroepen evenwichtig te benaderen - dat alle groepen in gelijke mate kans hebben om een traject te ontvangen.

2. Kostenefficiëntie.

De diensten worden geproduceerd tegen zo laag mogelijke kosten. Ook de administratieve lasten moeten zo laag mogelijk zijn.

3. Innovatie.

Een goed presterende markt zorgt bovendien dat de goederen zich voortdurend aanpassen aan de wensen van consumenten (productinnovatie) en ook dat steeds efficiëntere manieren van produceren worden gevonden (procesinnovatie).

Voorwaarden voor marktwerking

Op een goed functionerende markt zorgt het prijsmechanisme voor afstemming tussen vraag en aanbod, zodat de aangeboden producten qua hoeveelheid, prijs en kwaliteit overeenkomen met de behoefte van de consumenten. Er moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan wil er sprake zijn van een goed functionerende markt. Anders is er sprake van marktfalen. Als een markt van zulke vormen van falen is gevrijwaard, komt er een maatschappelijk optimale allocatie tot stand. Die hoeft overigens nog niet maatschappelijk gewenst te zijn: er kunnen nog vragen over rechtvaardigheid resten. De volgende vormen van falen kunnen de markt verstoren:

1. informatieasymmetrie;
2. onvoldoende concurrentie
3. 'free rider' gedrag bij een publiek goed;
4. externe effecten.

Vrijwel geen enkele markt heeft geen last van marktfalen. Het economische ideaaltype is een uitzondering. Ook de markt voor reïntegratiediensten kampt met marktfalen: er is sprake van informatieasymmetrie en onvoldoende concurrentie.

Marktfalen 1: Informatieasymmetrie

Asymmetrische informatie kan ertoe leiden dat de markt niet optimaal werkt. Door verschil in informatie tussen vragers en aanbieders worden bepaalde overeenkomsten soms niet gesloten, terwijl de vragende partij wel bereid is de prijs te betalen die de aanbieder wil ontvangen. Omgekeerd kan een aanbieder diensten leveren die een goed geïnformeerde vrager niet zou afnemen. Asymmetrische informatie is een probleem op de reïntegratiemarkt. De kwaliteit van de dienst is immers niet direct zichtbaar.

Een reïntegratiedienst is een zogenaamd ervaringsgoed. In de meeste markten waarin sprake is van een ervaringsgoed is de kwaliteit van de dienstverlening achteraf vast te stellen. Het reputatiemechanisme zorgt er dan voor dat de beste bedrijven het grootste marktaandeel halen (Von Ungern-Sternberg en Von Weiszacker, 1985). Op de reïntegratiemarkt is de kwaliteit van de dienstverlening (in casu de netto-effectiviteit) ook achteraf moeilijk vast te stellen. Het reputatiemechanisme werkt(e) daardoor niet: een hoge netto-effectiviteit in het verleden blijkt geen goede voorspeller van de groei van het marktaandeel (De Graaf-Zijl e.a., 2005).

De reden hiervan kan zijn dat een hoge netto-effectiviteit in het verleden niet werd waargenomen door de opdrachtgever en daarom ook niet beloond. In een markt waarin kwaliteit niet wordt beloond gaat de kwaliteit naar beneden (Akerlof, 1970). Bedrijven hebben dan immers geen prikkel om producten van hoge kwaliteit aan te bieden. Dit wordt toch niet opgemerkt en gaat doorgaans wel gepaard met hogere kosten. De oplossing hiervoor lijkt simpel: meet consequent de netto-effectiviteit en beloon bedrijven die in het verleden een hoge netto-effectiviteit realiseerden door hun contracten te verlengen.

Marktfalen 2: onvoldoende concurrentie

Het tweede probleem is dat er sprake is van onvoldoende concurrentie. Dit komt niet doordat er aan de aanbodkant te weinig aanbieders zijn. Integendeel, er zijn veel aanbieders van reïntegratiediensten. Bovendien zijn de toetredingsbelemmeringen laag (Verveen et al, 2006). Het probleem zit aan de vraagkant. De markt voor reïntegratiediensten is een quasi-markt (Le Grand en Bartlett, 1993 en Groot e.a., 2002). Dit betekent dat consumenten het product niet zelf kopen, maar dat agenten dat voor hen doen. Bovendien betalen zij vaak niet voor het product, er zijn allerlei subsidiestromen. De rol van de vrager is daarom niet vanzelfsprekend in een quasi-markt.

Op de markt voor reïntegratiediensten zijn er drie vragers: UWV, gemeenten en werkgevers. UWV heeft de minst sterke prikkel om het reïntegratiebedrijf te kiezen met de beste prijs/prestatieverhouding. UWV heeft immers niet een direct financieel belang bij effectieve en efficiënte reïntegratie, zoals gemeenten sinds 1 januari 2004 via de Wet werk en bijstand (Wwb) en werkgevers via de Wet Uitbreiding Loondoorbetaling Bij Ziekte (WULBZ) wel hebben. Mede daarom verplicht het ministerie van SZW UWV dan ook om met *aanbestedingsprocedures* te werken.

Keuze van het reïntegratiebedrijf

De aanbestedingsprocedure moet ervoor zorgen dat UWV het reïntegratiebedrijf kiest met de beste prijs/prestatieverhouding. Er zijn verschillende manieren waarop een aanbestedingsprocedure vorm kan worden gegeven. Koning en Onderstal (2004a) onderscheiden een vergelijkende toets, een veiling en een benchmark (zoals het Australische star-rating). Veilingen hebben voordelen boven benchmarken en vergelijkende toetsen. Veilingen zijn meestal eenvoudiger: bidders hoeven geen tijd en geld te steken in het schrijven van offertes of het verzamelen van benchmark informatie. De aanbestedende partij kan in één oogopslag zien wie de winnaar is, zonder de offertes te hoeven doorploegen. Bovendien is een veiling doorgaans efficiënter. Bij een vergelijkende toets is de kans dat het beste bedrijf wint kleiner, omdat het lastig is de offertes onderling te vergelijken en op grond daarvan te beoordelen welk bedrijf het meest efficiënt is. Het nadeel van een benchmark is de (te) sterke prikkel tot overproductie. Bedrijven zullen bij een benchmark extra hun best doen om zo veel mogelijk mensen te reïntegreren. Ze hebben daar immers niet alleen nu baat bij, maar ook in de toekomst, omdat de kans dat ze hun contract mogen verlengen toeneemt. Bedrijven zullen daardoor ook mensen reïntegreren voor wie dat niet kosteneffectief is. Een veiling is echter niet altijd haalbaar. Het moet bijvoorbeeld mogelijk zijn om de bedrijven daadwerkelijk af te rekenen op het resultaat (Koning en Onderstal, 2004a).

Het optimale contract

Als eenmaal het beste bedrijf is gekozen, moet dit bedrijf worden gestimuleerd om daadwerkelijk zijn best te doen. Door een goed contract af te sluiten kunnen UWV, gemeenten en werkgevers aanbieders prikkelen om goede kwaliteit te bieden. Zonder een goed contract is het risico van moral hazard groot: bedrijven spannen zich minder in dan gewenst, wat kan doordat de inspanningen van het bedrijf niet worden waargenomen. Een goed contract kan moral hazard tegengaan, bijvoorbeeld door het risico van wanprestatie meer bij de aanbieder te leggen. In de extreme vorm wordt het risico volledig bij het reïntegratiebedrijf gelegd: no cure no pay. Het reïntegratiebedrijf zal dan een grotere prikkel hebben om goed te presteren. De moeilijkheid bij no cure no pay is dat er meestal geen eenduidig verband is tussen de output van het reïntegratiebedrijf en het beoogde effect. Allerlei andere factoren (zoals de arbeidsmarktsituatie en de motivatie van de uitkeringsgerechtigde) kunnen daar ook invloed op hebben. Het reïntegratiebedrijf heeft het effect van het reïntegratietraject dus niet helemaal in de hand en het

loopt dus een risico niet alle kosten vergoed te krijgen. Het reïntegratiebedrijf zal daarom een risico-opslag opnemen in haar bod. Als het reïntegratiebedrijf risico vervelender vindt dan de vrager (ofwel meer risico-avers is) dan is de risico-premie die het reïntegratiebedrijf vraagt hoger dan het maatschappelijk optimum. No cure no pay leidt dan tot welvaartsverlies. Het optimale contract maakt daarom een afweging tussen moral hazard en risico-aversie.

1.3 Onderzoeksvragen

Het ministerie wil zowel inzicht in de ontwikkeling van de prestaties van de markt als inzicht in de mate waarin aan de voorwaarden voor marktwerking is voldaan. Daarbij concentreren de vragen van het ministerie zich op de problemen met informatieasymmetrie en het verbeteren van de incentives van reïntegratiebedrijven om de netto-effectiviteit te vergroten. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

Prestatie van de markt

1. Hoe was de ontwikkeling van de prijs en de prijs/prestatieverhouding? Hoe was de ontwikkeling van de prijs op de verschillende marktsegmenten?
2. Valt er een indicatie te geven van de rendementen op de reïntegratiemarkt en de wijze waarop deze bewegen in de tijd? Heeft conjunctuur invloed op de rendementen?

Voorwaarden voor marktwerking

3. Hoe komt de prijs op de reïntegratiemarkt tot stand?
4. Werkt het reputatiemechanisme? Worden contracten afgesloten met de beste reïntegratiebedrijven? Slagen de beste reïntegratiebedrijven erin om een groter marktaandeel naar zich toe te trekken?
5. Kan het reputatiemechanisme werken? Zijn prestaties in het verleden een goede indicator voor prestaties in latere perioden? Zo nee, hoe komt dat?

Verbetering van marktwerking

6. Zijn er betere manieren om de prijs tot stand te laten komen? Kan de opdrachtgever de prijs eenzijdig vaststellen (bv de employment zones in Groot-Brittannië)? Waarop wordt wél geconcurrereerd als de prijs geen onderwerp is van concurrentie?
7. Welke ruimte is er voor volledige resultaatfinanciering? Welke risico's lopen reïntegratiebedrijven bij volledige resultaatfinanciering en welke rendementen kunnen ze behalen? Als blijkt dat reïntegratiebedrijven grote risico's lopen zijn er dan marktconforme manieren om deze hanteerbaar te maken? In hoeverre bestaat het risico van afroming bij volledige resultaatfinanciering?

1.4 Onderzoeksaanpak

Voor het onderzoek is geput uit verschillende bronnen. Ten eerste zijn met behulp van administratieve bestanden van UWV en gemeenten de prestaties op de markt voor reïntegratiediensten achterhaald, zoals de ontwikkeling van prijzen, plaatsingspercentages en netto-effecten. Een deel van deze informatie hebben we reeds in het kader van het RWI-onderzoek ‘cliëntstromen in de SUWI-keten’ verzameld (De Graaf-Zijl e.a., 2006). Deze informatie hebben we aangevuld met nieuwe analyses. Voor WW'ers beschikten we over informatie over de periode 1 januari 1999 tot en met 31 december 2004. Voor WAO'ers en bijstandsgerechtigden is informatie beschikbaar over de periode 1 januari 2002 tot en met 31 december 2004. Welke bestanden we precies hebben gebruikt en welke aannames we daarbij hebben gemaakt staat beschreven in bijlage 1.

Ten tweede zijn simulaties uitgevoerd om de consequenties van verschillende aanbestedingsprocedures en verschillende contractvormen te laten zien. We hebben daarvoor inzichten uit de wetenschappelijke theorie over aanbestedingsmechanismen gekoppeld aan de praktijk van de reïntegratiemarkt.

Ten slotte zijn gesprekken gevoerd met reïntegratiebedrijven. Deze gesprekken hadden met name tot doel zicht te krijgen op de prijsvorming op de markt voor reïntegratiediensten. Welke factoren bepalen de uiteindelijke prijs? In hoeverre beïnvloedt de aanbestedingsprocedure de prijsvorming? Hoe staan reïntegratiebedrijven tegenover verschillende aanbestedingsprocedures en contractvormen? De interviews dienden ook om input te vergaren voor de simulaties, zodat deze zo waarheidsgetrouw mogelijk zouden kunnen worden uitgevoerd. In bijlage 3 is aangegeven met welke partijen we hebben gesproken.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de prestaties van de markt en beantwoordt vragen als ‘Hoeveel mensen krijgen een reïntegratietraject?’, ‘Hoe hebben de plaatsingspercentages zich de afgelopen jaren ontwikkeld?’, ‘Hoe hebben de prijzen van reïntegratie zich de afgelopen jaren ontwikkeld?’ en ‘Hoe effectief is reïntegratie?’ Hoofdstuk 3 beschrijft de werking van het reputatiemechanisme en onderzoekt in hoeverre het reputatiemechanisme werkt en kan werken op de markt voor reïntegratiediensten. Hoofdstuk 3 besteedt daarnaast aandacht aan de vraag waarom reïntegratiebedrijven verschillen in de mate waarin ze de kans dat een uitkeringsgerechtigde een baan vindt vergroten. Komt dit door een verschil in doelgroep? Welke rol speelt conjunctuur? Leidt no cure no pay tot betere prestaties dan no cure less pay? Hoofdstuk 4 gaat nader in op de aanbestedingsprocedures. Wat zijn de gevolgen van verschillende typen aanbestedingsprocedures? Hoe kan de aanbestedingsprocedure het beste vorm worden gegeven? Hoofdstuk 5 bespreekt de beste contractvorm. Welke ruimte is er voor no cure no pay financiering? Wanneer werkt no cure no pay financiering wel en wanneer niet?

2 Prestaties van de markt voor reïntegratiediensten

2.1 Inleiding

Op een goed werkende markt zorgt Adam Smith's onzichtbare hand voor een maatschappelijk optimale uitkomst. Bedrijven innoveren, waardoor producten goedkoper of tegen betere kwaliteit worden aangeboden (procesinnovatie) of waardoor nieuwe producten op de markt worden gezet die nog beter aansluiten bij de wensen van UWV, gemeenten en werkgevers (productinnovatie). Het vorige hoofdstuk liet zien dat de markt voor reïntegratiediensten niet voldoet aan het economische ideaalplaatje. Op een aantal punten faalt de markt. Hoe erg is dat? Leidt dit tot suboptimale uitkomsten en is overheidsingrijpen daardoor gewenst?

Dit hoofdstuk beschrijft de prestaties van de reïntegratiemarkt in termen van hoeveelheid, prijs en kwaliteit voor drie deelmarkten: reïntegratie van WW'ers, reïntegratie van volledig arbeidsongeschikten en reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Dit hoofdstuk laat zien hoe deze prestaties zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld en tracht daarmee de vraag te beantwoorden of de prestaties op de reïntegratiemarkt zijn verbeterd in de loop der tijd. Paragraaf 2.2 gaat in op reïntegratiediensten aan WW'ers en beschrijft achtereenvolgens wie een traject krijgt, wat dat kost en wat het oplevert (plaatsingspercentages en netto-effectiviteit). Paragraaf 2.3 bespreekt reïntegratie voor WAO'ers, paragraaf 2.4 beschrijft reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Tot slot komt in paragraaf 2.5 het rendement van de reïntegratiebedrijven aan de orde.

2.2 WW'ers

Deze paragraaf beschrijft reïntegratiedienstverlening aan mensen met een WW-uitkering. De cijfers hebben betrekking op WW'ers die in de periode 1 januari 1999 – 31 december 2004 in de WW zijn gestroomd. We observeren hen tot 31 december 2004. We kiezen er bewust voor om alleen de nieuwe instroom in het onderzoek te betrekken, omdat we dan tot zuiverdere effectschattingen komen. Van het zittende bestand is immers niet bekend wat er met hen voor 1 januari 1999 is gebeurd.

2.2.1 Introductie: de WW'er

In de periode 1999 tot en met 2004 waren er drie soorten WW-uitkeringen: de loongerelateerde uitkering, de kortlopende uitkering en de vervolguitkering. Voor al deze uitkeringen geldt in beginsel dat de werkloze aan de 26-uit-39-wekeneis moet voldoen, ofwel 39 weken voorafgaand aan de werkloosheid minimaal 26 weken moet hebben gewerkt (zie Tabel 2.1). Of iemand een kortdurende of een loongerelateerde uitkering ontvangt, hangt af van het aantal jaren dat iemand in het recente verleden heeft gewerkt. Heeft iemand de afgelopen vijf jaar in minimaal vier jaren 52 dagen gewerkt (4-uit-5-eis), dan komt diegene in aanmerking voor een loongerelateerde

uitkering. Voldoet de werkloze niet aan deze eis, dan rest de kortlopende uitkering. De vervolguitkering volgde na beëindiging van de loongerelateerde uitkering. Per 11 augustus 2003 is de vervolguitkering afgeschaft.

De uitkeringen verschillen in hoogte: WW'ers met een loongerelateerde uitkering ontvangen 70% van het dagloon (zie Tabel 2.1) en mensen met een kortlopende of een vervolguitkering ontvangen 70% van het minimumloon (of 70% van het dagloon als dat lager is). De uitkeringen verschillen ook qua duur: de kortlopende uitkering duurt maximaal zes maanden, terwijl de loongerelateerde uitkering maximaal 5 jaar duurt. Na afloop van de loongerelateerde uitkering konden mensen voor maximaal 2 jaar in aanmerking komen voor een vervolguitkering. Mensen die bij aanvang van de werkloosheid 57½ jaar of ouder waren konden gedurende maximaal 3½ jaar een vervolguitkering ontvangen.

Tabel 2.1 Voorwaarden, maximale duur en hoogte van de WW-uitkering (1999-2004)

Uitkeringssoort	Kortlopende uitkering	Loongerelateerde uitkering	Vervolguitkering
Voorwaarden	26-uit-39-wekeneis*	26-uit-39-wekeneis* én 4-uit-5-eis [¶]	26-uit-39-wekeneis* én 4-uit-5-eis [¶]
Uitkeringshoogte	70 % van het minimumloon of van het dagloon [#] als dat lager is	70 % van het dagloon [#]	70 % van het minimumloon of van het dagloon [#] als dat lager is
Maximale uitkeringsduur	6 maanden	6 maanden plus een verlenging, oplopend tot 4½ jaar, afhankelijk van het arbeidsverleden [§]	2 jaar indien bij aanvang werkloosheid jonger dan 57½ jaar, anders 3½ jaar

* De 26-uit-39-wekeneis houdt in dat de werknemer in de laatste 39 weken voorafgaand aan het begin van de werkloosheid ten minste 26 weken als werknemer moet hebben gewerkt. In sommige sectoren gelden andere eisen.

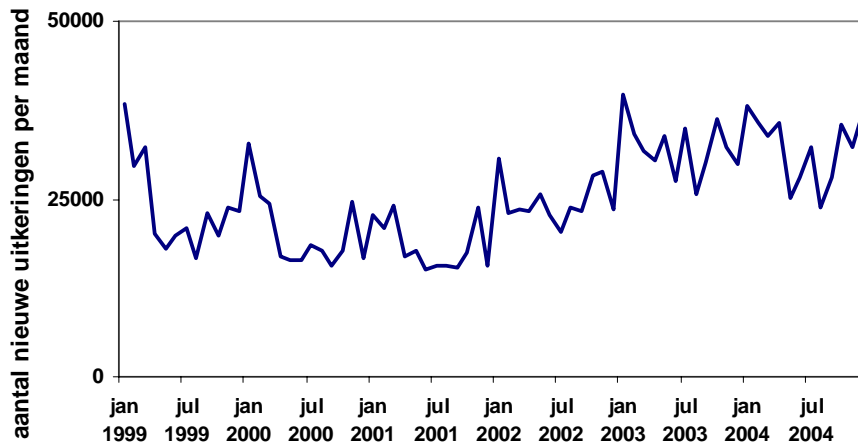
¶ De 4-uit-5-eis houdt in dat de werknemer in de 5 kalenderjaren voorafgaand aan de eerste werkloosheidsdag, in ten minste 4 kalenderjaren over 52 of meer dagen loon moet hebben ontvangen.

Het dagloon is het gemiddelde loon in het werk waaruit de werkloosheid ontstaat, met een maximum. Momenteel is dat maximum € 168 per dag (www.minszw.nl)

§ Het arbeidsverleden wordt bepaald als het aantal jaren waarin de werknemer in de 5 kalenderjaren voorafgaand aan het begin van de werkloosheid over ten minste 52 dagen loon heeft ontvangen plus het aantal kalenderjaren vanaf het jaar waarin hij of zij 18 jaar werd tot het begin van deze 5 kalenderjaren.

Bron: Heyma (2005).

De instroom in de WW hangt sterk samen met de conjunctuur. Figuur 2.1 geeft het aantal mensen dat in de periode 1999-2004 iedere maand in de WW is gestroomd. In 2000 en 2001 – de jaren van hoogconjunctuur – waren dit er aanzienlijk minder dan in 2003 en 2004.

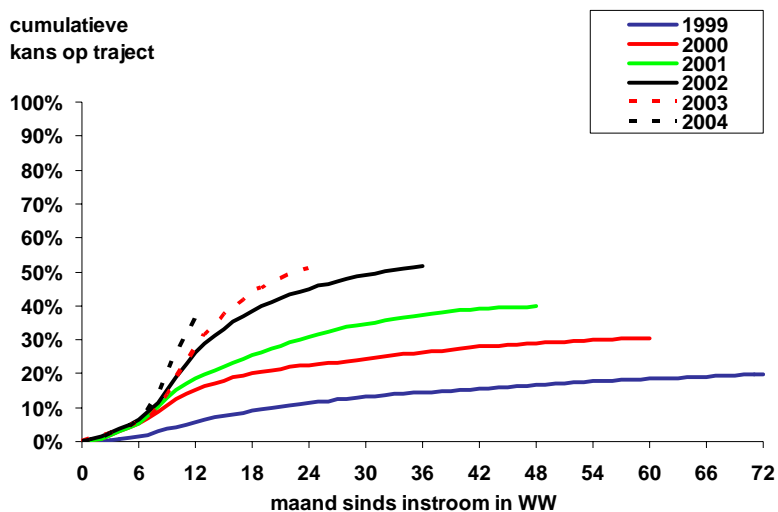
Figuur 2.1 Instroom in de WW, 1999 – 2004 (maandcijfers)

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline.

2.2.2 Hoeveelheid: inzet van trajecten

De inzet van reïntegratietrajecten voor nieuw ingestroomde WW'ers is de afgelopen jaren sterk toegenomen, zie Figuur 2.2. Deze figuur laat de kans zien dat iemand een reïntegratietraject krijgt en relateert deze kans aan de tijd die is verstreken sinds het moment van instroom. De onderste lijn beschrijft de mensen die in 1999 in de WW zijn gestroomd. Eén jaar na instroom had ongeveer 6% van de WW'ers die op dat moment nog een WW-uitkering had een traject gekregen. Na zes jaar is dit percentage toegenomen tot 20%. Ofwel, van de in 1999 ingestroomde WW'er die na zes jaar nog steeds in de WW zaten heeft een op de vijf WW'ers een traject gekregen. De lijnen boven de 1999-lijn beschrijven de kans dat een werkloze een traject krijgt voor de jaren 2000, 2001, 2002, 2003 en 2004. Doordat we de werklozen steeds korter observeren – we observeren ze tot 31 december 2004 – worden de lijnstukken steeds korter. De lijnen lopen echter ook steeds steiler. Dit betekent dat de kans dat een WW'er een traject krijgt de afgelopen jaren sterk is toegenomen.

Figuur 2.2 Cumulatieve kans van WW'ers op een reïntegratietraject per maand sinds instroom in de WW (1999-2004)²



Bron: De Graaf-Zijl, Groot en Hop (2006)

De toename van de inzet van trajecten kan worden veroorzaakt door een toegenomen aandacht voor de sluitende aanpak. In 1999 is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het streven uitgesproken om ultimo 2002 een volledig sluitende aanpak voor volwassenen te realiseren. In 2000 is in Nederland de sluitende aanpak ook voor het zittende bestand geïntroduceerd. Dit betekent dat alle werklozen die langer dan een jaar werkloos waren een passend aanbod (i.e. reïntegratietraject) moeten hebben gekregen. Figuur 2.2 laat zien dat dit doel niet is bereikt. Kok, Kortweg en van der Meer (2004) concludeerden dit reeds in de evaluatie van de sluitende aanpak.

Alle doelgroepen hebben baat gehad bij de toegenomen inzet van reïntegratietrajecten. Trajecten worden in de loop der tijd iets vaker ingezet voor mensen in de hoogste fasen. In 1999 werd 86% van de trajecten ingezet voor mensen in fase 1 en 2, terwijl 14% van de trajecten werd ingezet voor mensen die als fase 3 of 4 zijn geïndiceerd. In 2004 waren de percentages 83% voor fase 1 en 2 en 17% voor fase 3 en 4 (zie ook bijlage D).

2.2.3 Prijs

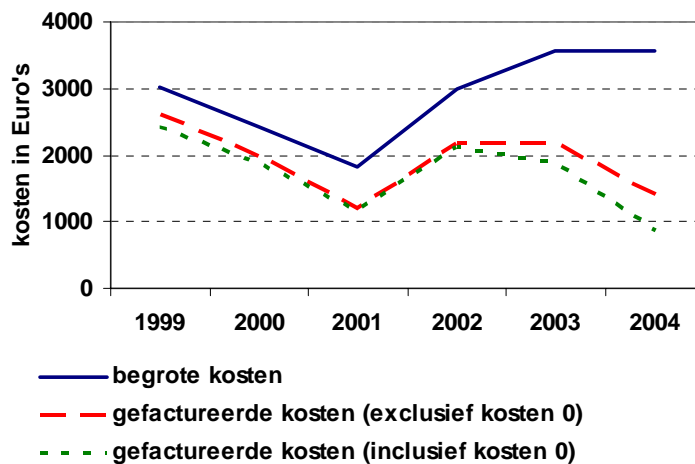
Figuur 2.3 geeft de ontwikkeling van de prijzen van reïntegratietrajecten. UWV onderscheidt in haar administratie twee soorten kosten: de begrote kosten van een traject en de gefactureerde kosten van een traject. Beide kostenposten geven niet per definitie de werkelijke kosten weer. De begrote kosten geven – met name sinds de introductie van de no cure no pay financiering – een overschatting van de werkelijke kosten. Voor niet iedereen leidt een traject immers tot een plaatsing, waardoor de gefactureerde kosten lager zullen uitvallen dan de begrote kosten. Ook de

² Niet iedereen observeren we de gehele periode en wel om twee redenen: 1) mensen kunnen zijn uitgestroomd en 2) onze observatieperiode is beperkt tot 31 december 2004. Om hiervoor te corrigeren gebruiken wij bij de presentatie van onze resultaten een niet-parametrische Kaplan-Meier schatting. Dit betekent dat we corrigeren voor het feit dat we niet iedereen de gehele waarnemingsperiode observeren.

gefactureerde kosten geven geen volledig beeld, met name niet voor de recente jaren. Deze trajecten zijn vaak nog niet afgerond, waardoor nog niet alle kosten gefactureerd kunnen worden. In de figuur presenteren we de gemiddelde gefactureerde kosten in- en exclusief de mensen voor wie geen kosten zijn gemaakt. Er zijn verschillende redenen waarom voor mensen nog geen kosten zijn gefactureerd. Sommige mensen maken uiteindelijk geen gebruik van het traject. Het is de vraag hoe dit precies wordt geadmistreerd. Andere mensen zijn wel een traject gestart, maar zijn niet geplaatst. Met een no cure no pay-contract worden er dan geen (of weinig) kosten in rekening gebracht. En voor weer andere mensen is het traject nog niet afgerond, waardoor de rekening nog niet kan worden verstuurd.

Uit figuur 2.3 volgt dat de kosten tot aan 2001 steeds zijn afgenomen, waarna de kosten vervolgens weer zijn toegenomen. In hoeverre de toename na 2002 zich doorzet, is op grond van de huidige beschikbare informatie niet te zeggen. De begrote kosten zijn toegenomen. Dit kan worden veroorzaakt door een toename van het percentage no cure no pay-contracten. De gefactureerde kosten zijn afgenomen. Dit kan betekenen dat de kosten zijn gedaald. Het is echter ook goed mogelijk dat nog niet alle kosten gefactureerd zijn, omdat nog niet alle trajecten zijn afgerond.³ In 2005 zijn trajecten voor werklozen aanbesteed voor prijzen tussen de € 2730 voor hoger opgeleide ontslagwerklozen en € 3690 voor ontslagwerklozen van allochtone afkomst.⁴ Dit betekent dat de begrote kosten in 2005 iets naar beneden zijn gegaan.

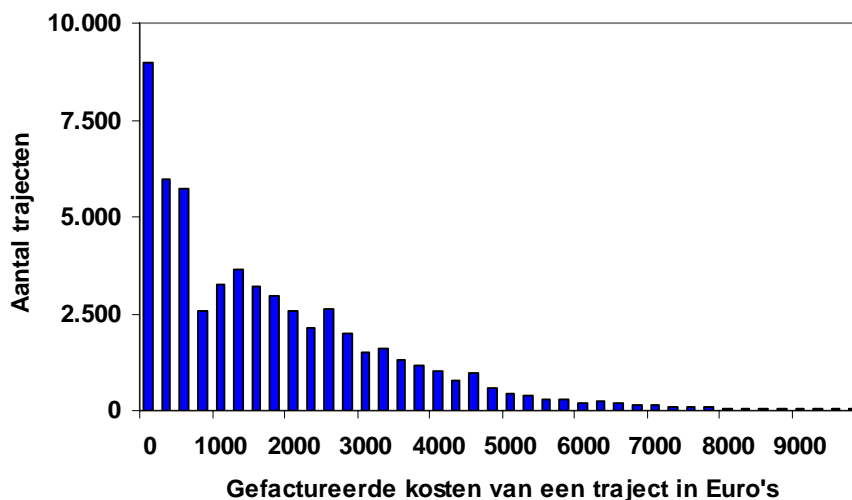
Figuur 2.3 Kosten van het reïntegratietraject WW, 1999-2004



Figuur 2.4 geeft de spreiding van de gefactureerde kosten voor het jaar 2003. Het blijkt dat de prijzen fors van elkaar verschillen. Dit bleek overigens ook voor de andere jaren het geval te zijn. De variatie hangt niet samen met persoonskenmerken. Het is dus niet zo dat ouderen duurdere trajecten krijgen dan jongeren, allochtonen duurdere trajecten krijgen dan autochtonen of mensen in fase 4 duurdere trajecten krijgen dan mensen in fase 1.

³ Zoals gezegd observeren we mensen tot en met 31 december 2004.

⁴ www.uvw.nl: gunning per 1 oktober 2005.

Figuur 2.3 Spreiding in gefactureerde kosten van reïntegratietrajecten WW, 2003

Tabel 2.2 laat zien binnen welke marges de kosten van 90% van de cliënten zich bevonden. Ook dan blijkt dat er een flinke variatie in de prijs van de trajecten is. In 1999 was voor 5% van de WW'ers een traject ingekocht waarvan de verwachte kosten minder waren dan € 360. Aan de andere kant waren er ook WW'ers (5%) voor wie werd verwacht dat een traject meer kostte dan € 8440. Opvallend in tabel 2.2 is dat heel dure trajecten steeds minder vaak in rekening worden gebracht.

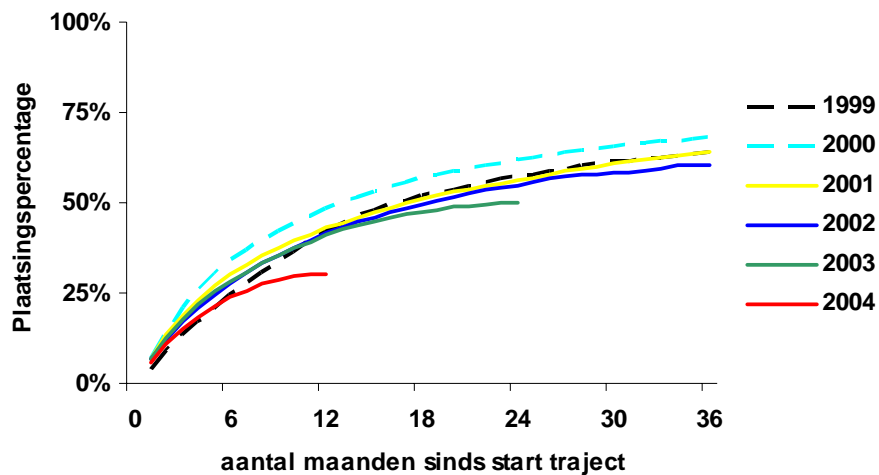
Tabel 2.2 Spreiding in de kosten van het reïntegratietraject WW, 1999-2004

	Begrote kosten	Gefactureerde kosten (excl. 0)	Gefactureerde kosten (incl. 0)
1999	€ 360 - € 8440	€ 140 - € 8120	€ 0 - € 7950
2000	€ 320 - € 6580	€ 160 - € 5450	€ 90 - € 5340
2001	€ 340 - € 4770	€ 160 - € 3280	€ 160 - € 3230
2002	€ 440 - € 7100	€ 270 - € 5750	€ 190 - € 5720
2003	€ 440 - € 8250	€ 365 - € 5510	€ 0 - € 5280
2004	€ 630 - € 7250	€ 450 - € 3930	€ 0 - € 3500

2.2.4 Kwaliteit: plaatsingspercentages en netto-effectiviteit

Een reïntegratietraject beoogt doorgaans om een werkloze aan een baan te helpen. Het aantal mensen dat na inzet van een reïntegratietraject aan het werk is gekomen is dan een logische en ook veel gebruikte maat voor de kwaliteit van de reïntegratiedienstverlening. Figuur 2.5 geeft de kans dat WW'ers die een traject hebben gekregen ook daadwerkelijk een baan vinden. De plaatsingspercentages worden hier dus gepresenteerd. De plaatsingspercentages zijn in de loop van de tijd afgenomen. In 2000 had een jaar na de start van het traject bijna 50% van de WW'ers een baan gevonden, in 2004 vond minder dan één op de drie WW'ers binnen een jaar een baan.

Figuur 2.5 Cumulatieve kans op het vinden van een baan voor WW'ers die een traject hebben gevolgd, 1999-2004



Op basis van figuur 2.5 zouden we kunnen concluderen dat de reïntegratiemarkt steeds slechter is gaan functioneren. Er worden immers steeds minder mensen aan een baan geholpen. Afnemende plaatsingspercentages betekenen echter niet persé dat de reïntegratiebedrijven het steeds slechter hebben gedaan. Plaatsingspercentages hangen sterk samen met de conjunctuur. Als mensen relatief eenvoudig op eigen kracht een baan kunnen vinden, dan liggen de plaatsingspercentages hoger. De prestatie van een reïntegratiebedrijf is juist hetgeen het bedrijf toevoegt aan de plaatsingskans, ofwel de netto-effectiviteit van het reïntegratietraject.

Er zijn in het verleden verschillende studies uitgevoerd naar het netto-effect van reïntegratietrajecten op de kans om een baan te vinden voor WW'ers. Heyma, Zwinkels en Van Seters (2003) berekenden het effect van reïntegratie voor de mensen die in 2000 of 2001 in de WW zijn gestroomd. Zij vinden dat reïntegratie een positief effect heeft op de kans om een baan te vinden binnen een jaar na inzet van het traject (variërend van 9% voor kwalificatie tot 25% voor diagnose). Reïntegratie blijkt het meest effectief voor mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Van der Heul, Berendsen, Van der Eijcken en Vlek (2003) vinden minder positieve effecten: oriëntatie, scholing en bemiddeling leiden tot een verandering in de kans om een baan te vinden met respectievelijk 5%, -12% en 3%. Heyma (2005) past een geavanceerdere methode toe waarin wordt gecorrigeerd voor niet-geobserveerde heterogeniteit. Hij vindt positievere effecten, variërend van -6% voor aanbodversterkende instrumenten tot 35% voor bemiddeling. Heyma (2005) laat ook zien dat de inzet van reïntegratie-instrumenten vooral effectief is bij cliënten met een redelijke, maar niet te grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 2 en 3).

Samenvattend resteert het beeld dat reïntegratietrajecten over het algemeen positieve effecten hebben op de kans op het vinden van een baan. Dit geldt vooral voor relatief korte trajecten als bemiddeling en oriëntatie. Aanbodversterkende instrumenten hebben niet of nauwelijks een effect. Dit kan overigens ook komen door de relatief korte observatieperiode. Meestal wordt de kans op het vinden van een baan 1 of 1½ jaar na de start van het traject gemeten.

Aanbodversterkende instrumenten – zoals scholing – duren doorgaans lang. De effecten van aanbodversterkende instrumenten kunnen dan ook pas goed worden gemeten als mensen gedurende een langere periode kunnen worden gevolgd.

Tabel 2.3 geeft de resultaten van onze meest recente econometrische analyse, waarin de invloed van reïntegratietrajecten op de duur tussen de start van de WW-uitkering en het vinden van een baan is geschat.⁵ De analyseperiode is nu 1999 tot en met 2004, zodat kan worden onderzocht of de inzet van reïntegratietrajecten effectiever is geworden. De eerste kolom geeft de kans dat mensen op eigen kracht een baan vinden. Daar is de verslechterde economische situatie duidelijk zichtbaar: de kansen nemen van jaar op jaar af. In de tweede kolom staat de kans dat mensen uitstromen naar werk als zij een reïntegratietraject hebben gevolgd. Het verschil tussen beide kansen is hetgeen het reïntegratietraject toevoegt. Dit is gegeven in de derde en vierde kolom van tabel 2.3. Daaruit blijkt dat reïntegratietrajecten positieve effecten hebben. Gemiddeld verhoogt de inzet van een traject de kans om na twee jaar weer werk (excl. gesubsidieerd werk) te hebben van 74 naar 79%. Het is niet zo dat de trajecten sinds 1999 steeds effectiever of – zoals op grond van de plaatsingspercentages zou kunnen worden geconcludeerd – minder effectief zijn geworden.⁶ Er is geen duidelijk patroon te herkennen in de geschatte effectiviteitsparameters. De effectiviteit is het laagst voor de werklozen die in 2001 zijn ingestroomd. Wellicht heeft de markt moeten wennen aan de nieuwe structuur of is het lastiger om de werkloosheidsduur te verkorten in perioden van hoogconjunctuur. In een periode van hoogconjunctuur vinden mensen immers relatief eenvoudig op eigen kracht een baan.

De effectiviteit van reïntegratie verschilt wel tussen verschillende personen (zie bijlage D). Trajecten zijn doorgaans effectiever voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt dan voor mensen die relatief dicht bij de arbeidsmarkt staan. Zij hebben een grote kans om op eigen kracht een baan te vinden.

⁵ We hebben niet gecorrigeerd voor niet-geobserveerde kenmerken. In hoeverre correctie voor niet-waargenomen kenmerken de geschatte effectiviteit beïnvloedt hangt af van de manier waarop trajecten worden toebedeeld. Worden trajecten met name gegeven aan mensen die op grond van hun niet-waargenomen kenmerken (zoals motivatie) sowieso al een grotere kans op werk hadden, dan zorgt correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit voor een lagere geschatte effectiviteit. Worden trajecten juist ingezet voor mensen die op grond van hun niet-waargenomen kenmerken een lagere kans hebben op werk, dan leidt correctie voor deze kenmerken tot een verhoging van het geschatte effect.

⁶ We vergelijken de baanzoekduur van bijvoorbeeld een WW'er die een traject heeft gekregen met de baanzoekduur van een WW'er die geen traject heeft gehad, maar we dezelfde karakteristieken en dezelfde kans om een reïntegratietraject te ontvangen heeft. Het blijkt dan dat de WW'er met traject eerder een baan vindt dan de WW'er zonder een traject, behalve voor 2004. Dit kan worden verklaard doordat de trajecten die heel vroeg ingezet worden minder effectief zijn dan degene die wat later in het WW-verblijf worden ingezet. De uitstroom uit de WW naar werk is het hoogst gedurende de eerste paar maanden. Een traject ingezet in die maanden leidt dan al snel tot een verlenging van de werkloosheidsduur, vooral als iemand die een traject volgt andere baanzoekactiviteiten stillet.

Tabel 2.3 Gesimuleerde kans op werk na twee jaar WW, met en zonder de inzet van een reïntegratietraject

Simulatie	Zonder reïntegratietraject	Met traject dat wordt ingezet na 6 maanden	Absoluut verschil in %-punten	Relatief verschil in %
Gemiddeld	73,9%	78,5%	4,6%	6,2%
Instroomjaar				
1999	81,5%	89,5%	7,9%	9,7%
2000	81,1%	88,1%	7,1%	8,7%
2001	80,7%	83,1%	2,3%	2,9%
2002	73,9%	79,1%	5,2%	7,1%
2003	66,4%	72,9%	6,5%	9,7%
2004	66,0%	64,4%	-1,6%	-2,4%

Bron: De Graaf-Zijl, Groot en Hop (2006)

2.3 Arbeidsgehandicapten

De arbeidsgehandicapten observeren we gedurende de periode 1 januari 2002 – 31 december 2004. We beperken onze analyse tot de groep volledig arbeidsgehandicapten die in deze periode in de WAO, WAZ of Wajong zijn gestroomd. We kiezen voor volledig arbeidsgehandicapten, omdat het voor gedeeltelijk arbeidsgehandicapten moeilijk is vast te stellen of ze een baan vinden. Vaak werken ze immers al en leidt reïntegratie tot een uitbreiding van het aantal gewerkte uren. Dit kunnen we nog niet goed waarnemen.

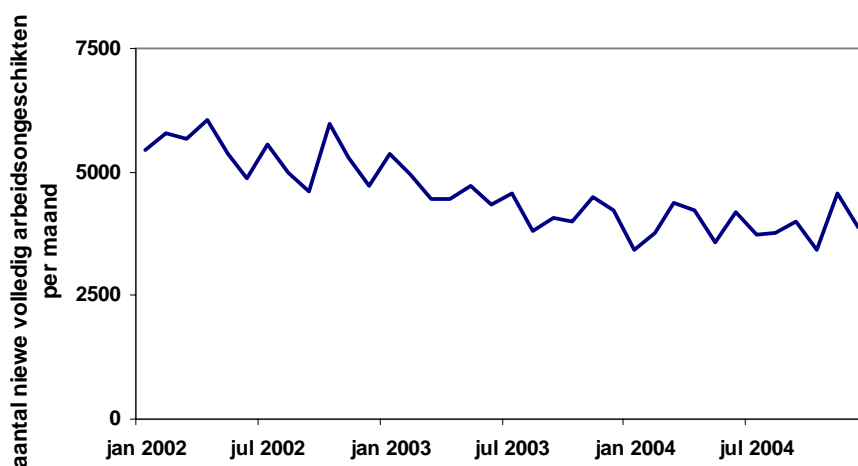
2.3.1 Algemeen: de arbeidsgehandicapte

In onze observatieperiode worden werknemers die 12 maanden lang ziek zijn geweest gekeurd om te onderzoeken of en in welke mate ze arbeidsongeschikt zijn. De verzekeringsarts van UWV bepaalt wat de fysieke en psychische beperkingen van de zieke werknemer zijn. Een arbeidsdeskundige onderzoekt vervolgens welke mogelijkheden er zijn op de arbeidsmarkt voor de zieke werknemer, gegeven zijn beperkingen. De mate van arbeidsongeschiktheid volgt uit een vergelijking van het loon dat iemand gegeven zijn beperking in theorie zou kunnen verdienen op de arbeidsmarkt en het laatst verdiende loon. WAO'ers kunnen een loondervingsuitkering of een vervolguitering ontvangen. De loondervingsuitkering geeft volledig arbeidsongeschikten 70% van hun laatst verdiende loon. De periode waarin iemand een loondervingsuitkering ontvangt hangt af van iemands leeftijd en varieert van 0 maanden voor mensen van 32 jaar of jonger tot 6 jaar voor mensen van 58 jaar of ouder. Na afloop van de loondervingsuitkering komen arbeidsgehandicapten in aanmerking voor een vervolguitering. Het vervolglloon is het minimumloon plus een aanvulling. De aanvulling bestaat uit 2% van het verschil tussen het laatst verdiende loon en het minimumloon vermenigvuldigt met het aantal jaren dat een arbeidsongeschikte ouder is dan 15 jaar op de datum van ingang van de WAO-uitkering. Veel werknemers hebben een WAO-hiaatverzekering afgesloten om ook na afloop van de loondervingsuitkering een arbeidsongeschiktheidsuitkering te ontvangen die gelijk is aan 70% van het laatst verdiende loon.

De WAZ is de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en geeft zelfstandigen een uitkering op minimumniveau bij arbeidsongeschiktheid. Op 1 augustus 2004 is de WAZ afgeschaft. De Wajong geeft jong gehandicapten een uitkering op minimumniveau. Deze arbeidsgehandicapten hebben door hun handicap doorgaans geen arbeidsverleden kunnen opbouwen en komen daardoor niet in aanmerking voor de WAO of de WAZ.

Figuur 2.6 geeft de nieuwe instroom van volledig arbeidsongeschikten in de WAO, de WAZ en de Wajong. Uit deze figuur blijkt dat de instroom in de periode 2002-2004 is afgenomen. De grootschalige stelselwijzigingen, zoals de veranderende herkeuringsprocedures en de omvorming van de WAO in de WIA, vallen (grotendeels) buiten onze observatieperiode.

Figuur 2.6 Instroom van volledig arbeidsongeschikten in de WAO, WAZ en Wajong, 2002 – 2004 (maandcijfers)

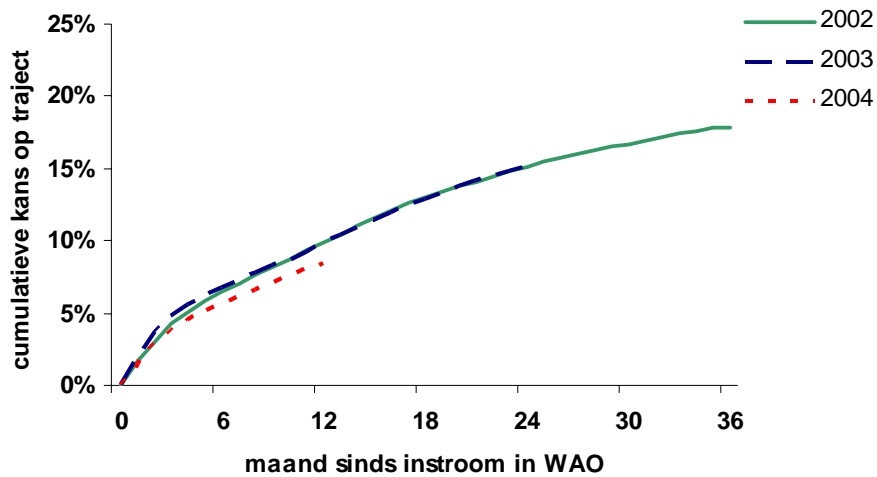


Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, statline.

2.3.2 Hoeveelheid: inzet trajecten

De tendens van een toenemende inzet van reïntegratietrajecten is bij volledig arbeidsongeschikten niet zichtbaar. Integendeel zelfs, het cohort 2004 heeft een iets kleinere kans om een traject te krijgen dan het cohort 2002, zie figuur 2.7. De kans op een traject is voor volledig arbeidsongeschikten aanmerkelijk lager dan voor WW'ers. Een jaar na instroom heeft ongeveer 10% van de WAO'ers een traject gekregen, terwijl (in 2004) 40% van de WW'ers op dat moment een traject had gehad. Dit komt natuurlijk doordat niet voor alle volledig arbeidsongeschikten terugkeer naar de arbeidsmarkt centraal staat. In tegenstelling tot de WW is de WAO niet per definitie een regeling waarin mensen tijdelijk verblijven, totdat ze weer werken.

Figuur 2.7 De cumulatieve kans van AO'ers op een reïntegratietraject in maanden sinds instroom in de AO (afzonderlijke jaren uit de periode 2002-2004)

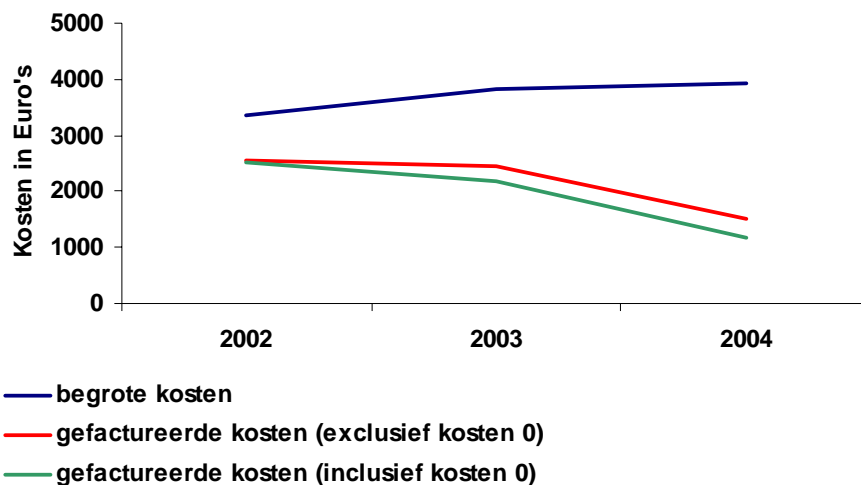


De inzet van de trajecten is nauwelijks veranderd in de loop van de tijd. Jongeren krijgen in 2004 iets vaker een traject dan ouderen. Ook de inzet van trajecten voor lager opgeleiden is toegenomen, zie bijlage D.

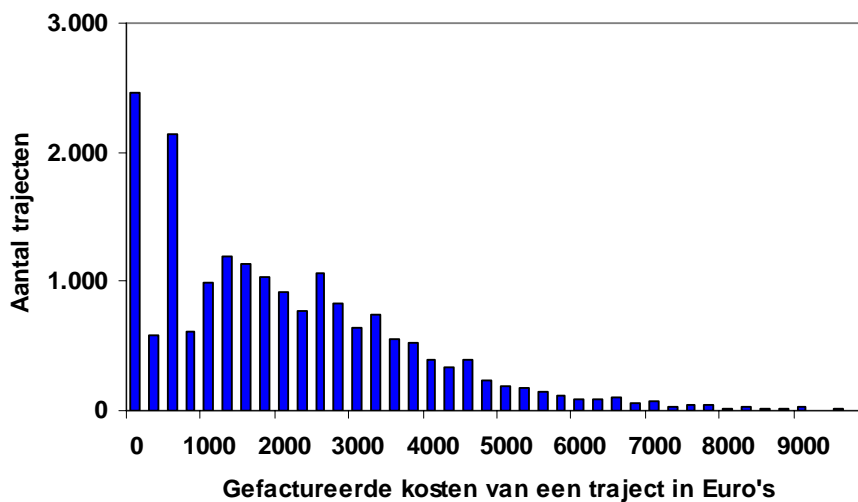
2.3.3 Prijs

Net als bij de WW'ers zijn in de periode 2002 – 2004 de begrote kosten van trajecten steeds iets hoger geworden. In 2002 kostte een reïntegratietraject naar verwachting € 3360, in 2004 is dat toegenomen tot € 3950, zie figuur 2.8. In de aanbestedingsprocedure van oktober 2005 varieerden de prijzen voor trajecten voor arbeidsgehandicapten van € 4200 voor reïntegratie van arbeidsgehandicapte mannen van allochtone afkomst met een grote afstand tot de arbeidsmarkt tot € 5783 voor deze mannen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt.⁷ De gefactureerde kosten kennen een dalende tendens. De werkelijkheid ligt waarschijnlijk ergens in het midden. Op basis van deze informatie is echter niet eenduidig vast te stellen of de prijzen zijn toegenomen of gedaald.

⁷ www.uwv.nl: gunning per 1 oktober 2005.

Figuur 2.8 Begrote kosten van het reïntegratietraject AO, 2002-2004

De prijsverschillen zijn groot, zie figuur 2.9. Prijzen verschillen niet of nauwelijks tussen arbeidsgehandicapten met een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt. Er is wel een verschil tussen mensen van een verschillende leeftijd en mensen met een verschillende aandoening. Trajecten voor jongeren zijn duurder (€ 4220) dan trajecten voor mensen van 55 jaar en ouder (€ 3680). Net zo zijn trajecten voor mensen met hoor- (€ 6390) en zicht- (€ 6360) problemen bovengemiddeld duur.

Figuur 2.9 Spreiding in gefactureerde kosten van reïntegratietrajecten AO, 2003

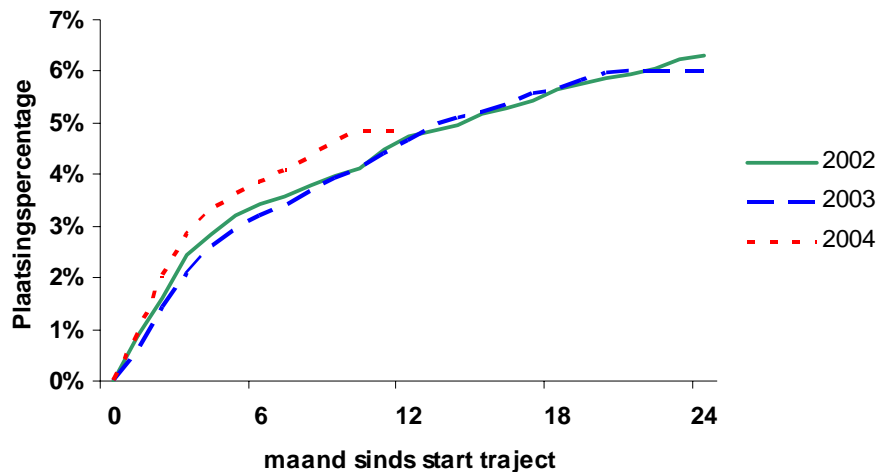
Tabel 2.4 geeft de prijsgrenzen waarvoor 90% van de arbeidsgehandicapten wordt gereïntegreerd. Het blijkt dat 5% van de arbeidsgehandicapten een traject krijgt dat minder kost dan € 590, terwijl ook 5% een traject krijgt waarvan de verwachte kosten hoger zijn dan € 8920.

Tabel 2.3 Spreiding in de kosten van het reïntegratietraject, naar jaar van traject

	Begrote kosten	Gefactureerde kosten (excl. 0)	Gefactureerde kosten (incl. 0)
2002	€550 - € 7330	€ 460 - € 6090	€ 440 - € 6070
2003	€ 570 - € 8430	€ 500 - € 5700	€ 0 - € 5540
2004	€ 590 - € 8920	€ 420 - € 4430	€ 0 - € 3900

2.3.4 Kwaliteit: plaatsingskansen en netto-effectiviteit

Figuur 2.10 laat de kans zien dat een volledig arbeidsongeschikte na inzet van het traject een baan heeft gevonden. De uitstroomkans neemt steeds toe. De kans om twee jaar na de start van het traject uit te stromen is bijna nog eens zo groot als de kans om binnen een jaar uit te stromen. Dit betekent dat de effecten van het traject pas op relatief lange termijn kunnen worden gemeten. Het vergelijken van prestaties van reïntegratiebedrijven vergt dus een lange adem. Figuur 2.10 laat zien dat plaatsingskansen in de loop der tijd niet lager zijn geworden. Gezien de moeilijke conjunctuur kan dit erop duiden dat reïntegratiebedrijven beter zijn gaan presteren. Om hier iets over te kunnen zeggen moet de ontwikkeling van de netto-effectiviteit worden bestudeerd.

Figuur 2.10 Cumulatieve kans op het vinden van een baan voor volledig AO'ers die een traject hebben gevolgd in 2002, 2003 en 2004

Uit het onderzoek dat in het verleden is uitgevoerd blijkt dat reïntegratie minder effectief is voor arbeidsgehandicapten dan voor WW'ers. Heyma, Zwinkels en Van Seters (2003) vonden dat inzet van de instrumenten diagnose en kwalificatie duurverlengend werken in plaats van duurverkortend. Bemiddeling had een klein positief effect op de baanvindkans. Heyma (2006) onderzocht de effectiviteit van reïntegratie voor herbeoordeelde WAO'ers. De effecten bleken klein: de kans om een baan te vinden nam toe van 11,5% tot 12,2%. Verschillen in effectiviteit tussen verschillende typen personen bleken ook klein.

Tabel 2.5 geeft het effect van de inzet van een reïntegratietraject op de kans dat volledig arbeidsongeschikten die in de periode 2002 – 2004 in de WAO, WAZ of Wajong zijn gestroomd een baan vinden. De kans dat de net ingestroomde volledig arbeidsongeschikten op eigen kracht

binnen twee jaar een baan vinden is slechts 2,0%. Dankzij de inzet van een reïntegratietraject is de kans dat ze een baan vinden nog steeds niet groot, maar relatief gezien wel sterk toegenomen. Reïntegratietrajecten zijn in de periode 2002 – 2004 effectiever geworden. In 2002 voegde een reïntegratietraject 0,5%-punt toe aan de kans dat een volledig arbeidsongeschikte een baan vindt, in 2004 is dit toegenomen tot 4,0%-punt.

Tabel 2.5 Gesimuleerde kans op werk na twee jaar arbeidsongeschiktheid, met en zonder de inzet van een reïntegratietraject voor volledig arbeidsongeschikten

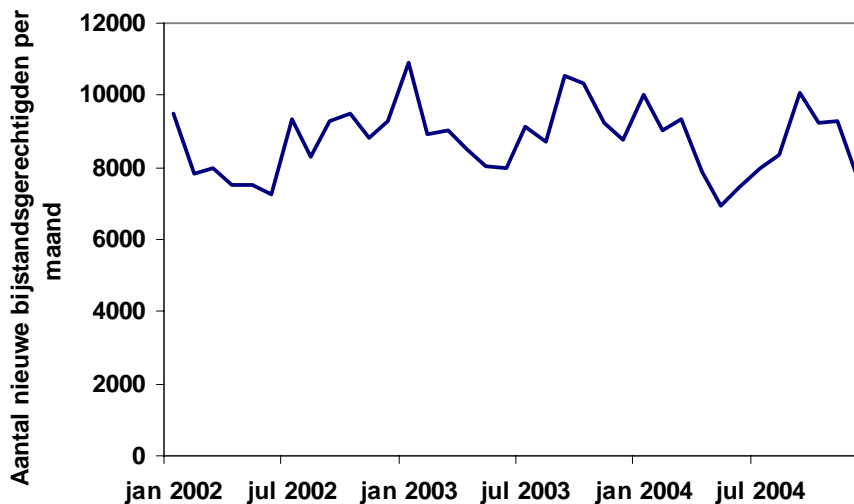
Simulatie	Zonder reïntegratietraject	Met traject dat wordt ingezet na 6 maanden	Absoluut verschil in %-punten	Relatief verschil in %
Gemiddeld	2,0%	4,4%	2,4%	120%
Jaar inzet traject				
2002	2,0%	2,5%	0,5%	25%
2003	1,9%	6,3%	4,4%	232%
2004	2,2%	6,2%	4,0%	182%

2.4 Bijstandsgerechtigden

De bijstandsgerechtigden observeren we net als de arbeidsgehandicapten gedurende de periode 1 januari 2002 – 31 december 2004. Wederom kijken we alleen naar nieuwe instroom, omdat van het zittende bestand niet bekend is of zij voor 1 januari 2002 instrumenten toegekend hebben gekregen. We hebben alleen informatie over bijstandsgerechtigden uit de 86 grootste gemeenten. Dit betreft echter wel de royale meerderheid van de bijstandspopulatie. Voor bijstandsgerechtigden is geen informatie bekend over de prijs van een reïntegratietraject.

2.4.1 Algemeen: de bijstandsgerechtigde

Werklozen die niet in aanmerking komen voor een WW-uitkering – bijvoorbeeld omdat ze niet aan de wekeneis hebben voldaan, of omdat ze de maximale WW-duur hebben bereikt - kunnen een bijstandsuitkering aanvragen. Voor een bijstandsuitkering geldt een vermogenstoets (momenteel heeft een alleenstaande heeft een vrijstelling van maximaal € 5180 en een paar van € 10.360, www.minszw.nl) en een partnertoets (als de bijstandaanvrager een partner heeft met een inkomen hoger dan de bijstandsuitkering voor een huishouden, komt deze persoon niet in aanmerking voor een uitkering). Om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering moet iemand minimaal 18 jaar zijn. 18- tot 20-jarigen krijgen een uitkering die is gebaseerd op de kinderbijslag, een uitkering die in beginsel lager is dan de bijstandsnorm. Figuur 2.11 laat zien dat in de periode 2002-2004 per maand ongeveer 10.000 mensen in de bijstand stromen.

Figuur 2.11 Instroom in de bijstand, 2002 – 2004 (maandcijfers)

In de bijstand heeft zich in onze observatieperiode een belangrijke stelselverandering voorgedaan, de introductie van de Wet werk en bijstand (Wwb) per 1 januari 2004. De belangrijkste wijzigingen van de Wwb zijn:

- Gemeenten zijn financieel volledig verantwoordelijk voor de bijstandsuitgaven. Ze hebben daarom aanzienlijk meer belang bij het beperken van het aantal bijstandsgerechtigden (door streng te zijn aan de poort, door actief te reïntegreren en actief op te treden bij fraudebestrijding).
- De budgetten voor gesubsidieerde arbeid en reïntegratie zijn samengevoegd. Gemeenten hebben daardoor meer beleidsvrijheid gekregen: ze kunnen zelf beslissen welk aandeel van het reïntegratiebudget zij willen besteden aan gesubsidieerde arbeid en welk deel aan overige reïntegratietrajecten.
- Geen categorale uitzonderingen meer voor groepen bijstandsgerechtigden. Voor 2004 waren alle vrouwen met kinderen onder de vijf jaar en mensen die ouder zijn dan 57½ jaar automatisch vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Nu kan een gemeente in een individuele situatie een vrijstelling van de sollicitatieplicht verlenen.
- Bijstandsgerechtigden moeten alle vormen van algemeen geaccepteerde arbeid aannemen. Dit betekent dat er geen rekening meer wordt gehouden met iemands werkervaring en opleidingsniveau.

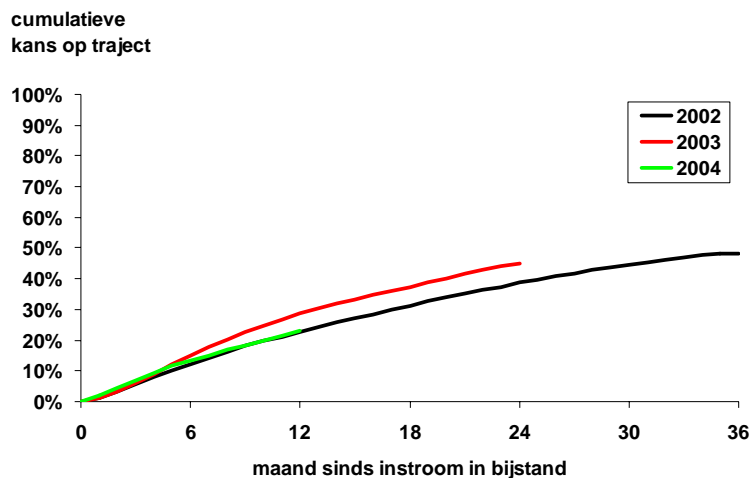
2.4.2 Hoeveelheid: inzet trajecten

Figuur 2.12 geeft de ontwikkeling van de kans op een traject voor bijstandsgerechtigden. Een jaar na instroom in de bijstand heeft een kwart van de bijstandsgerechtigden een traject ontvangen.⁸ Na twee jaar is dit percentage toegenomen tot ongeveer 40%. Er is nauwelijks verschil in de inzet van reïntegratietrajecten in de jaren 2002, 2003 en 2004: in 2003 ontvangen iets meer mensen een

⁸ Gesubsidieerde arbeid beschouwen we niet als een traject. Na twee jaar is circa 4% van de bijstandsgerechtigden uitgestroomd naar een gesubsidieerde baan, zie De Graaf-Zijl e.a. (2006).

traject dan in 2002 en 2004. Bijstandsgerechtigden lijken hier dus meer op arbeidsgehandicapten dan op WW'ers.

Figuur 2.12 Cumulatieve kans van bijstandsgerechtigden op een reïntegratietraject in maanden sinds instroom in de bijstand, 2002-2004



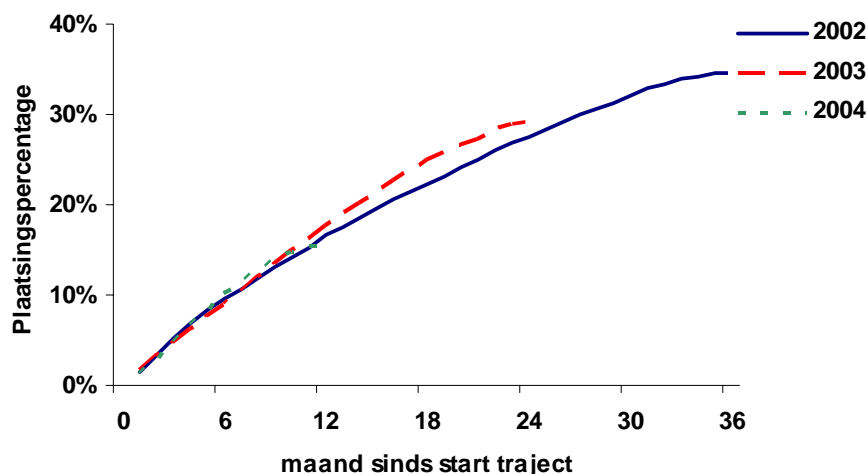
Bron: De Graaf-Zijl, Groot en Hop (2006)

In de loop van de tijd is de inzet van reïntegratietrajecten niet sterk gewijzigd, zie bijlage D. Iets minder mensen met een fase 4 indicatie hebben een traject gekregen. Trajecten worden door gemeenten dus iets vaker ingezet voor de zogenaamde 'quick-wins', mensen die relatief eenvoudig een baan vinden. Gemeenten verschillen hierin van UWV. Gemeenten hebben wellicht minder moeite met afroming dan UWV, want gemeenten hebben een direct financieel belang om te streven naar volumebeperking.

2.4.3 Kwaliteit: plaatsingskansen en netto-effectiviteit

Figuur 2.13 geeft de kans dat een bijstandsgerechtigde een baan vindt, gerelateerd aan het aantal maanden na de start van een traject. Opmerkelijk is dat er nauwelijks verschil is in uitstroomkansen door de tijd. Bijstandsgerechtigden lijken dus minder last te hebben van conjuncturele ontwikkelingen dan WW'ers en WAO'ers of gemeenten en reïntegratiebedrijven hebben een enorm goede prestatie geleverd door zelfs in een verslechterde conjunctuur de plaatsingspercentages op peil te houden. De kans op uitstroom neemt gestaag toe: ook voor bijstandsgerechtigden lijkt reïntegratie een zaak van lange adem.

Figuur 2.13 Cumulatieve kans op het vinden van een baan voor bijstandsgerechtigden die een traject hebben gevolgd in 2002, 2003 en 2004



Wederom geldt dat plaatsingspercentages niet het volledige plaatje geven. Om te onderzoeken wat een reïntegratiebedrijf daadwerkelijk heeft toegevoegd aan de kans om een baan te vinden is het vergelijken van de ontwikkeling in de toegevoegde waarde een beter instrument. Hekelaar e.a. (2006) hebben het effect van de inzet van een traject onderzocht voor de gemeente Rotterdam. Zij vonden dat een basis reïntegratietraject (relatief kortdurende trajecten) de kans dat een bijstandsgerechtigde een baan vindt verhoogt van 10 naar 16%. De inzet van een reïntegratieplus traject (een langer traject waarin ook ruimte is voor scholing en het opdoen van werkervaring) verhoogt de kans tot zelfs 24%. Reïntegratie lijkt dus effectiever voor bijstandsgerechtigden dan voor WW'ers en volledig arbeidsongeschikten. Hekelaar e.a. (2006) vonden geen sterke verschillen in uitstroombaan tussen verschillende groepen bijstandsgerechtigden, al bleek dat reïntegratie iets effectiever is voor mensen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie (fase 4 cliënten, ouderen).

2.5 Rendementen reïntegratiebedrijven

De prestaties van de markt kunnen ook worden afgelezen aan de rendementen die reïntegratiebedrijven behalen. Een markt waarin structureel heel hoge rendementen worden gehaald werkt niet optimaal. Hoge rendementen zouden nieuwe toetreding moeten uitlokken, waardoor de concurrentie toeneemt en de rendementen afnemen. Deze paragraaf beschrijft de ontwikkeling van de rendementen op de reïntegratiemarkt.

De Kamers van Koophandel zetten ieder jaar een enquête uit onder bedrijven die bij hen zijn ingeschreven, de Enquête Regionale Bedrijfsontwikkeling (ERBO).⁹ In deze enquête worden vragen gesteld over het resultaat van het afgelopen jaar en over de verwachtingen voor het

⁹ Reïntegratiebedrijven worden niet als zodanig onderscheiden in de registraties van de Kamer van Koophandel. De cijfers hebben betrekking op de bedrijfspgroep 'arbeidsbemiddeling'. Het aantal bedrijven in deze groep is toegenomen van 401 in 2001 tot 529 in 2005. De ERBO-enquête wordt naar een representatieve steekproef uit deze populatie gestuurd (iets minder dan 10%).

komende jaar. In tabel 2.6 staan de antwoorden die de reïntegratiebedrijven hebben gegeven. Het lijkt erop dat de reïntegratiemarkt zich na een dip in 2003 weer herstelt. Vrijwel alle bedrijven maken momenteel winst. Bij 70% van de bedrijven is het resultaat beter dan het vorige jaar. 91% beoordeelt het resultaat als voldoende. Dit zijn betere resultaten dan in 2003. Toen maakte een kwart van de reïntegratiebedrijven verlies, had slechts 34% van de reïntegratiebedrijven een toename van het resultaat en beoordeelde bijna de helft van de reïntegratiebedrijven het resultaat als 'onvoldoende'.¹⁰

Tabel 2.6 Rendement en verwacht rendement van reïntegratiebedrijven

	2001	2002	2003	2004	2005
Aantal respondenten	32	31	44	37	42
Groei aantal werknemers	17%	-1%	0%	2%	8%
Bedrijfsresultaat					
% bedrijven met afname resultaat	20%	25%	24%	13%	5%
% bedrijven met toename resultaat	45%	41%	34%	49%	70%
% bedrijven met winst	84%	95%	74%	90%	99%
% bedrijven met 'voldoende' rendement	76%	87%	54%	67%	91%
Verwachtingen voor volgend jaar					
% bedrijven met afname omzet	0%	2%	13%	5%	0%
% bedrijven met toename omzet	72%	69%	40%	38%	65%
% bedrijven met winst	99%	100%	93%	92%	96%

Bron: ERBO, Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland

Het gaat goed met de reïntegratiebedrijven als we ze vergelijken met de rest van het Nederlandse bedrijfsleven. Reïntegratiebedrijven geven vaker aan winst te maken (99% vs 83%), beoordelen hun resultaat vaker als voldoende (91% vs 60%) en zijn optimistischer over de toekomst (60% verwacht een toename van de omzet vs 34% gemiddeld in Nederland).

Het beeld dat het steeds beter gaat op de reïntegratiemarkt spoort met het beeld dat wij uit de interviews hebben gekregen. De concurrentie op prijs lijkt momenteel minder hevig te zijn, waardoor reïntegratiebedrijven weer iets van rendement kunnen maken. Veel reïntegratiebedrijven hebben zich het afgelopen jaar herbezonnen op hun positie en gereorganiseerd. Vrijwel alle reïntegratiebedrijven geven aan momenteel quitte te spelen of in de zwarte cijfers te zitten. Er wordt dus winst gemaakt, zij het doorgaans van bescheiden omvang. Winst maken is overigens niet voor alle reïntegratiebedrijven het streven. Een aantal bedrijven – vooral partijen die werden gesteund door een grote moeder – kozen er bewust voor om een verlies te dragen om zich zodoende een goede uitgangspositie op de markt te verschaffen. Andere

¹⁰ Het is belangrijk om te beseffen dat alle bedrijven even zwaar meetellen (ongeacht hun aantal werknemers). Een groot bedrijf telt dus net zo zwaar als een klein bedrijf. Slechte prestaties van een aantal grote partijen kunnen in onze cijfers dus relatief eenvoudig worden gecompenseerd door goede prestaties van een aantal kleine bedrijven.

bedrijven zijn gebaseerd op een charitatieve leest: zij streven vooral naar het helpen van zoveel mogelijk mensen. Het maken van winst is dan van ondergeschikt belang. Weinig winst of verlies maken is dus voor sommige bedrijven een weloverwogen keuze.

2.6 Conclusie

Volgens de economische theorie zorgt een goed presterende markt voor een goede verdeling van goederen, een efficiënte productie en voor innovatie. Dit betekent dat de productie van reïntegratiediensten zowel in prijs, kwaliteit als hoeveelheid beantwoordt aan de behoefte van de vragers.

Hoeveelheid

De afgelopen jaren zijn er steeds meer trajecten ingezet voor WW'ers, WAO'ers en bijstandsgerechtigden zagen de kans om een traject te ontvangen niet toenemen. De inzet van reïntegratietrajecten is nauwelijks veranderd: nog steeds hebben jongeren een grotere kans op een traject dan ouderen en mensen in fase 2 of 3 een grotere kans op een traject dan mensen in fase 1 of 4. Een juiste hoeveelheid kan betekenen – als een kosteneffectieve benadering wordt gekozen – dat diensten worden aangeboden aan alle groepen op de arbeidsmarkt, voor wie de baten van reïntegratie hoger zijn dan de kosten. Een juiste hoeveelheid kan ook betekenen – als het streven is om de doelgroepen evenwichtig te benaderen – dat alle groepen in gelijke mate kans hebben om een traject te ontvangen. Het is onduidelijk of het aantal reïntegratietrajecten dat wordt ingezet ook het juiste aantal is.

Prijs

De precieze prijs van reïntegratietrajecten is – met name voor de meest recente jaren – moeilijk te achterhalen. UWV onderscheidt in haar administratie begrote kosten en gefactureerde kosten. Voor een gemiddeld reïntegratietraject verwachtte UWV iets minder dan € 4000 te moeten betalen. De begrote kosten zijn in de periode 2002 – 2004 steeds iets toegenomen. Deze toename kan echter worden veroorzaakt door een toename van de inzet van NCNP-contracten en andere prestatieprikkels. Niet iedereen wordt geplaatst, waardoor niet voor iedereen de begrote kosten worden betaald. De begrote kosten geven daardoor een overschatting van de werkelijke kosten. De gefactureerde kosten zijn aanzienlijk lager dan de begrote kosten. Zij geven – met name voor de meest recente jaren – een onderschatting, omdat nog niet alle trajecten zijn afgerond en daardoor nog niet alle kosten zijn gefactureerd, zie ook Heyma (2006). De gefactureerde kosten zijn in de periode 2002 – 2004 gedaald. Opmerkelijk is de enorme variatie in de kosten van reïntegratietrajecten. Deze variatie hangt beperkt samen met de door ons geobserveerde persoonskenmerken.

Kwaliteit: plaatsingspercentages en netto-effectiviteit

Het is onduidelijk of de toegenomen inzet heeft geleid tot betere prestaties. Als we de kwaliteit van een reïntegratietraject zouden beoordelen op grond van plaatsingspercentages concluderen we van niet. De kans dat een uitkeringsgerechtigde die een traject heeft gevolgd een baan heeft gevonden is ieder jaar kleiner geworden. Dit betekent echter niet dat reïntegratie steeds minder toevoegt. Dalende plaatsingspercentages kunnen ook worden veroorzaakt door een veranderende conjunctuur. Om te kunnen zeggen dat reïntegratie effectiever is geworden, moet de verandering in de toegevoegde waarde van een reïntegratiebedrijf worden gemeten.

Dan blijkt dat er geen duidelijk patroon is te herkennen in de geschatte effectiviteit door de tijd. De effecten van reïntegratie zijn over het algemeen klein. De kans dat uitkeringsgerechtigden een baan vinden is in absolute zin enkele procenten groter na het volgen van een reïntegratietraject. Trajecten lijken voor bijstandsgerechtigden effectiever te zijn dan voor WW'ers en volledig arbeidsongeschikten. Overigens kunnen met relatief kleine effecten toch baten worden gerealiseerd, met name als er gedurende lange tijd besparingen op de uitkering kunnen worden gerealiseerd.

De oorzaak voor de verschillen in effectiviteit tussen WW'ers, WAO'ers en bijstandsgerechtigden ligt wellicht bij de reden waarom iemand geen baan vindt. Kok e.a. (2004) onderscheiden drie redenen. Ten eerste kan iemand moeite hebben om een baan te vinden doordat er sprake is van discriminatie op de arbeidsmarkt. Werkgevers zijn soms huiverig om bepaalde groepen aan te nemen. Reïntegratieactiviteiten moeten dan vooral gericht zijn op het wegnemen van de onzekerheid bij werkgevers, bijvoorbeeld door een proefplaatsing. Ten tweede kan iemand moeite hebben om een baan te vinden doordat hij een gebrek heeft aan motivatie. Motivatietraining en sancties zijn instrumenten die kunnen worden ingezet om deze groep werklozen naar werk te begeleiden. Ten slotte kan een lange uitkeringsduur worden veroorzaakt doordat de werkloze te weinig capaciteiten heeft die worden gevraagd op de arbeidsmarkt. Bemiddeling kan worden ingezet als de werkzoekende niet goed is in het zoeken naar een baan, terwijl scholing moet worden ingezet als de capaciteiten van de werkzoekende ontoereikend zijn. Naast deze redenen voor structurele werkloosheid zorgt de conjunctuur ook voor conjuncturele werkloosheid.

Het is denkbaar dat verschillende groepen (WW'ers, bijstandsgerechtigden en WAO'ers) vanwege verschillende redenen geen werk kunnen vinden. Werkgevers blijken huiverig te zijn om (voormalig) arbeidsgehandicapten in dienst te nemen (Heyma e.a., 2005). Omdat zij geen baan kunnen vinden vanwege (statistische) discriminatie, zullen veel reïntegratie-instrumenten weinig effect sorteren. Bij bijstandsgerechtigden speelt wellicht relatief vaak een gebrek aan motivatie en zoekvaardigheden. Dit blijkt ook uit de positieve effecten van sancties (Van den Berg, e.a., 1998). Reïntegratietrajecten – vooral als ze aangrijpen bij motivatie en zoekvaardigheden – zijn daarom wel succesvol. WW'ers zijn in het algemeen prima in staat om op eigen kracht een baan te vinden. Hoe snel dit gebeurt hangt grotendeels af van de conjunctuur. Slechts een kleine groep heeft baat bij een traject. De effecten van reïntegratie zijn daardoor relatief klein.

3 Het reputatiemechanisme

De diensten op de reïntegratiemarkt hebben het kenmerk van een ervaringsgoed (*experience good*). Dit zijn goederen waarvan de kwaliteit pas na consumptie kan worden waargenomen. Het product kan dan niet meer worden ingeruild. In veel markten waarin sprake is van ervaringsgoederen komt een marktevenwicht tot stand als gevolg van het reputatiemechanisme, Ungern-Sternberg en Von Weiszacker (1985). Dit mechanisme gaat ervan uit dat aanbieders niet eenmalig op de markt aanbieden, maar streven naar continuïteit. Vragers kunnen er dan van uitgaan dat een aanbieder die in het verleden goede kwaliteit leverde dat in de toekomst weer zal doen. De aanbieder heeft er immers belang bij zijn reputatie hoog te houden door goede kwaliteit te blijven leveren.

De Graaf-Zijl e.a. (2005) onderzochten of dit mechanisme werkte op de reïntegratiemarkt. Dat bleek niet het geval te zijn. Het is niet zo dat het marktaandeel groeit van partijen die het goed doen en krimpt van partijen die minder goed presteren. Het reputatiemechanisme werkte niet goed omdat de prijs/kwaliteitverhouding van het product in het verleden geen goede voorspeller was van de prijs/kwaliteitverhouding in de toekomst. Daardoor is het ook niet te verwachten dat bedrijven die in het verleden goede prestaties leverden groeien ten koste van bedrijven die in het verleden slecht presteerden.

De Graaf-Zijl e.a. (2005) noemden het beperkte aantal observaties als mogelijke oorzaak voor de afwezigheid van het reputatiemechanisme. Ook het nog korte bestaan van de reïntegratiemarkt kan een verklaring zijn. We zijn nu twee jaar verder en hebben daardoor de beschikking over meer waarnemingen. Dit hoofdstuk herhaalt de analyse van De Graaf-Zijl e.a. (2005) voor de periode 1999-2004. Paragraaf 3.1 beschrijft de theoretische gedachtengang achter de werking van het reputatiemechanisme. In paragraaf 3.2 wordt onderzocht of de theoretische verbanden empirisch worden ondersteund. Paragraaf 3.2.2 laat zien dat kwaliteit in het verleden nu wel een goede voorspeller is voor de toekomst. Paragraaf 3.2.4 toont aan dat het reputatiemechanisme desondanks nog niet werkt op deze markt. Paragraaf 3.2.3 tot slot laat zien waarom sommige reïntegratiebedrijven effectiever zijn dan andere.

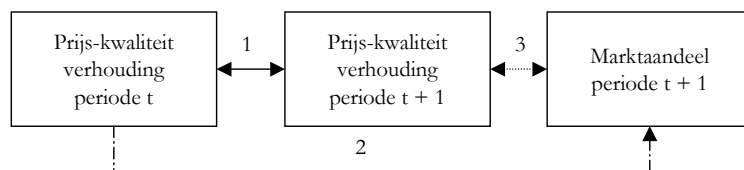
3.1 Het reputatiemechanisme: de theorie

3.1.1 Wat is het reputatiemechanisme?

Het reputatiemechanisme impliceert twee relaties. Ten eerste wordt er een relatie verondersteld tussen de prijs/kwaliteitverhouding op moment t en de prijs/kwaliteitverhouding op moment $t+1$ (pijl 1 in Figuur 3.1). Aanbidders hebben er immers belang bij om hun reputatie hoog te houden door producten met een goede prijs/kwaliteitverhouding aan te blijven bieden. In een 'normale markt' is er een relatie tussen de prijs/kwaliteitverhouding en het marktaandeel: bedrijven die goede producten aanbieden groeien ten koste van bedrijven die slechte kwaliteit leveren (pijl 3 in Figuur 3.1). Een markt waar het reputatiemechanisme werkt kent een soortgelijk

verband. Omdat de kwaliteit echter niet vooraf meetbaar is, gaan consumenten af op de reputatie. Er is dus een vertragingseffect. Daarmee komen we op de tweede relatie: de prijs/kwaliteitverhouding op moment t is van invloed op de verandering van het marktaandeel tussen t en $t+1$ (pijl 2 in Figuur 3.1).

Figuur 3.1 De veronderstellingen achter het reputatiemechanisme



- ▶ Hypothese 1: vasthouden reputatie
- - -▶ Hypothese 2: het reputatiemechanisme
-▶ 'Normale markt': relatie prijs-kwaliteit en marktaandeel

3.1.2 Hoe toetsen we de werking van het reputatiemechanisme?

Om de werking van het reputatiemechanisme te toetsen moet een aantal stappen worden gezet.

Stap 1 Afbakening van de relevante markt

Het reputatiemechanisme werkt op de relevante markt. Als groenteboer A fruit van een slechte kwaliteit aanbiedt, dan zullen de consumenten hun fruit voortaan bij groenteboer B gaan kopen. Het gevolg is dus dat het marktaandeel van groenteboer B toeneemt ten koste van groenteboer A. De slechte kwaliteit van slager C heeft geen effect op het marktaandeel van beide groenteboeren. De markt voor vlees is immers een andere markt dan de markt voor fruit. Voor een zuivere toets van de werking van het reputatiemechanisme is het dus een eerste vereiste om de relevante markt te bepalen.¹¹ We willen immers geen appels met peren – of groenteboeren met slaggers – vergelijken.

Stap 2 Toets relatie prijs/kwaliteitverhouding t en prijs/kwaliteitverhouding $t+1$

De eerste veronderstelling bij de werking van het reputatiemechanisme is dat de kwaliteit op het moment t een voorspellende waarde heeft voor de kwaliteit van het product op moment $t+1$. De lengte van de periode t hangt af van het moment waarop de kwaliteit van het product zichtbaar wordt. Dit verschilt per product. De bananenconsument zal bijvoorbeeld niet zo heel veel tijd nodig hebben om te beoordelen of de banaan die hij had gegeten lekker was. De kwaliteit van een reïntegratiebedrijf wordt pas na een aanmerkelijk langere periode zichtbaar: de werkzoekende moet eerst een training volgen en pas daarna kan worden bepaald of de training heeft geleid tot het verhogen van zijn baanvinkans. Uit hoofdstuk 2 bleek dat de kans om na het volgen van een traject een baan te vinden zeker tot 2½ jaar na het volgen van het traject blijft toenemen, zij het

¹¹ Zie Baarsma en Theeuwes (2002) voor een beschouwing over hoe de relevante markt moet worden afgebakend.

in steeds mindere mate.

In deze tweede stap moet worden getoetst of er daadwerkelijk een relatie bestaat tussen de –gepercipieerde – kwaliteit van het product op tijdstip t en de kwaliteit van het product op tijdstip $t+1$.

Stap 3 Toets de relatie tussen de kwaliteit in periode t en het marktaandeel in periode $t+1$

Op een goed werkende markt wordt de ontwikkeling van het marktaandeel van bedrijven beïnvloed door de prijs/kwaliteitverhouding die bedrijven leveren. Bedrijven die producten met een slechte prijs/kwaliteitverhouding aanbieden verspelen hun reputatie. Consumenten gaan dan op zoek naar een andere aanbieder, een aanbieder die wel een goede reputatie heeft. Op een goed werkende markt hangen veranderingen in het marktaandeel daarom samen met de prijs/kwaliteitverhouding van de producten die worden aangeboden.

In deze stap wordt getoetst of deze relatie ook daadwerkelijk bestaat. Net als bij stap 2 geldt dat de lengte van de periode t per product verschillend is. Van sommige producten is de kwaliteit immers veel sneller zichtbaar dan van andere producten.

3.2 Het reputatiemechanisme: de praktijk

3.2.1 De afbakening van de relevante markt

Net als in De Graaf-Zijl e.a. (2005) beschouwen we de markt voor reïntegratie van WW'ers als één markt. De reïntegratiebedrijven zijn vrijwel allemaal actief voor meerdere doelgroepen die binnen de WW-populatie worden onderscheiden en schrijven daar ook op in. De markt voor reïntegratie van arbeidsgehandicapten bestaat wel uit meerdere markten, zo bleek tijdens de interviews. Met name voor specifieke diagnoses (zoals mensen met hoor- en zichtproblemen, of nierpatiënten) zijn niche-markten ontstaan met maar een beperkt aantal spelers die vooral op hun eigen markt actief zijn. Daarom beperken we ons in dit hoofdstuk tot de markt voor reïntegratie van WW'ers.¹²

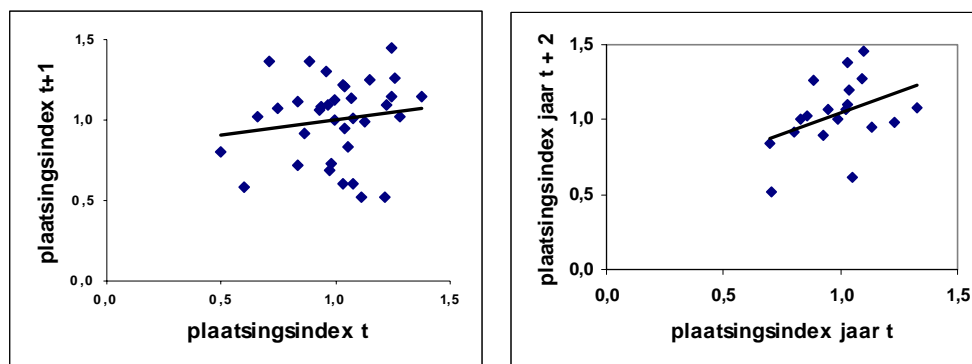
3.2.2 De relatie tussen kwaliteit op tijdstip t en tijdstip $t+1$

De premisse bij de werking van het reputatiemechanisme is dat de kwaliteit in het verleden een voorspellende waarde heeft voor de toekomstige kwaliteit. Pas dan is het zinnig om een keuze te baseren op de reputatie van het bedrijf. Figuur 3.2 geeft de verhouding tussen de gemiddelde plaatsingspercentages van reïntegratiebedrijven weer, zoals deze zijn vermeld in de UWV-benchmark (zie www.uwv.nl). Het linker figuur geeft de relatie tussen het plaatsingspercentage in jaar t en het plaatsingspercentage in jaar $t+1$; het rechterfiguur geeft de relatie tussen het plaatsingspercentage in jaar t en het plaatsingspercentage in jaar $t+2$. Om te corrigeren voor

¹² Alleen werklozen die een reïntegratietraject conform een WW-contract (exclusief de vrije ruimte) hebben gekregen worden in deze analyse meegenomen. Reïntegratiebedrijven die in een jaar minder dan 15 werklozen begeleiden zijn in de analyse buiten beschouwing gelaten.

eventuele conjunctuureffecten of effecten van veranderingen in de aanbestedingssystematiek hebben we een index gemaakt. Een reïntegratiebedrijf dat precies presteert als alle andere reïntegratiebedrijven in een jaar heeft een score van 1. Presteert het bedrijf bovengemiddeld is de indexscore groter dan 1. Een bedrijf dat benedengemiddeld scoort heeft een waarde die lager is dan 1. Er blijkt een duidelijke relatie. Als een reïntegratiebedrijf in jaar t een hoog plaatsingspercentage heeft gehaald, dan is er een gereede kans dat in jaar $t+1$ en jaar $t+2$ weer een hoog plaatsingspercentage wordt gerealiseerd. De relatie is sterker op de relatief lange termijn.

Figuur 3.2 Relatie tussen plaatsingspercentages van reïntegratiebedrijven in jaar t , $t+1$ en $t+2$, reïntegratie van werklozen



Correlatie: 0,15

Correlatie: 0,40

Bron: Benchmark UWV, bewerking SEO

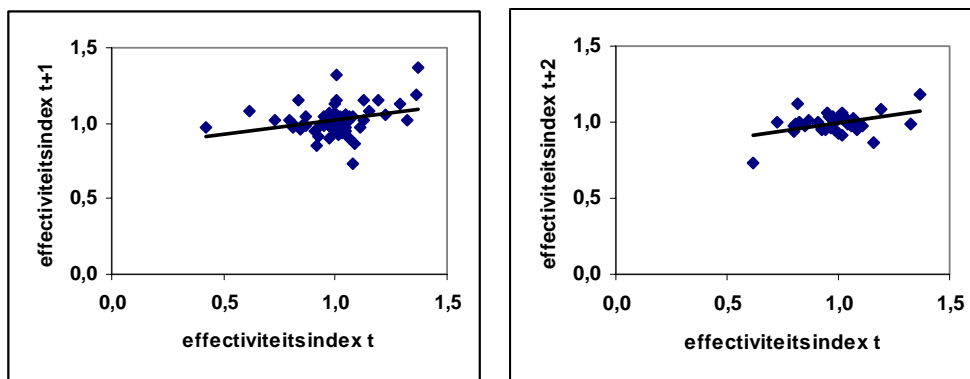
Het plaatsingspercentage heeft dus een voorspellende waarde. Het is echter niet zo dat het reïntegratiebedrijf met het hoogste plaatsingspercentage ook daadwerkelijk de beste kwaliteit levert. Daarvoor moet worden gekeken naar de waarde die het reïntegratiebedrijf toevoegt aan de kans dat een uitkeringsgerechtigde een baan vindt. Plaatsingspercentages worden beïnvloed door de samenstelling van de populatie die het bedrijf reïntegreert. Een bedrijf dat zich heeft gespecialiseerd in reïntegratie van fase 4 cliënten scoort zeer waarschijnlijk een lager percentage dan een reïntegratiebedrijf wat zich richt op relatief makkelijk plaatsbaren. Zwinkels (2005) heeft laten zien dat er wel enige relatie is tussen het plaatsingspercentage en de toegevoegde waarde van het reïntegratiebedrijf, maar dat bedrijven die hoge plaatsingspercentages realiseren niet per definitie de hoogste toegevoegde waarde realiseren. De Graaf-Zijl e.a. (2005) vonden een soortgelijk resultaat.

Deze toegevoegde waarde is moeilijk te meten. Daarvoor moeten we weten hoe snel iemand die een traject krijgt een baan zou hebben gevonden als hij dat traject niet had ontvangen. Dit is per definitie onbekend. We passen een econometrisch analysemodel toe, waarmee we in staat zijn mensen zonder traject te gebruiken als referentiegroep en zo een schatting te maken van deze kans.

Met behulp van dit analysemodel stellen we vast welke persoonskenmerken van invloed zijn op de kans om een baan te vinden.¹³ Per persoon kunnen we op grond van zijn kenmerken vervolgens berekenen hoe lang hij naar een baan zou hebben gezocht als hij geen traject zou hebben gekregen, de verwachte baanzoekduur. Uit het databestand weten we hoe lang deze persoon – die een reïntegratietraject heeft gevolgd om de kans op het vinden van een baan te vergroten – daadwerkelijk naar een baan heeft gezocht. Het verschil tussen de *feitelijke* en de *verwachte* baanzoekduur is de effectiviteit voor de betreffende persoon. Per reïntegratiebedrijf bepalen we de gemiddelde effectiviteit van de trajecten voor hun cliëntenbestand. Zo corrigeren we dus voor de samenstelling van het cliëntenbestand van een RIB. Het ene bedrijf krijgt mogelijk een lastiger groep cliënten toebedeeld dan het andere. Als we daarvoor niet zouden corrigeren, is de vergelijking scheef. Een bedrijf met een moeilijk reïntegreerbaar cliëntenbestand scoort dan automatisch slechter dan een bedrijf dat het beter heeft getroffen.

Figuur 3.3 geeft de relatie tussen de toegevoegde waarde van het reïntegratiebedrijf in jaar t en jaar t+1 (linkerfiguur) en jaar t+2 (rechterfiguur). Prestaties uit het verleden hebben een voorspellende waarde voor de toekomst: er is een significante relatie tussen de indexscore in jaar t en in jaar t+1 en jaar t+2. In De Graaf-Zijl e.a. (2005) vonden we alleen een relatie tussen de toegevoegde waarde in jaar t en t+1. Op de langere termijn (vergelijking van prestaties in jaar t en t+2) bleek er geen voorspellende waarde meer uit te gaan van de toegevoegde waarde van het reïntegratiebedrijf. In het huidige onderzoek is een extra jaar toegevoegd ten opzichte van het onderzoek van De Graaf-Zijl e.a. (2005). Nu blijkt deze relatie wel aanwezig te zijn. De reïntegratiemarkt is dus beter gaan werken. Kwaliteit in het verleden is momenteel een goede indicator voor de kwaliteit in de toekomst.

Figuur 3.3 Relatie tussen toegevoegde waarde van reïntegratiebedrijven in jaar t, t+1 en t+2, reïntegratie van werklozen



Correlatie: 0,30

Correlatie: 0,41

¹³ Dit is hetzelfde model als we hebben gebruikt in paragraaf 2.2.4 om de effectiviteit van reïntegratie voor WW'ers te bepalen.

3.2.3 Intermezzo: wat verklaart de netto-effectiviteit?

Uit figuur 3.3 blijkt dat de mate waarin reïntegratiebedrijven de duur van een reïntegratietraject verkorten verschilt, zelfs als wordt gecorrigeerd voor de samenstelling van het cliëntenbestand. Tot dusverre is het onduidelijk welke factoren bepalen of een reïntegratiebedrijf veel bij kan dragen aan verkorting van de werkloosheidsduur en de kans om een baan te vinden. Leiden duurdere reïntegratietrajecten tot betere prestaties? Heeft de samenstelling van de doelgroep invloed op de mate waarin reïntegratiebedrijven de verwachte werkloosheidsduur kunnen verkorten? Werkt *no cure no pay*?

Om deze vragen te beantwoorden hebben wij de gemiddelde duurverkorting per reïntegratiebedrijf gerelateerd aan kenmerken van het reïntegratiebedrijf, kenmerken van de reïntegratiepopulatie, kenmerken van het contract tussen UWV en het reïntegratiebedrijf en de conjunctuur.¹⁴ Uit onze analyse blijkt dat kenmerken van het reïntegratiebedrijf geen significant effect hebben op de toegevoegde waarde. Zowel de omvang van het reïntegratiebedrijf als het hebben van een Borea-keurmerk dragen niet bij aan een hogere toegevoegde waarde. De Graaf-Zijl en Groot (2005) vonden reeds dat bedrijven met een Borea-keurmerk niet effectiever waren dan bedrijven zonder keurmerk. Bedrijven met een Borea-keurmerk bleken overigens wel goedkoper te zijn dan bedrijven met een keurmerk.

De doelgroep die het reïntegratiebedrijf bedient is in enige mate van invloed op de verkorting van de uitkeringsduur. Het blijkt dat met name leeftijd van invloed is. Voor ouderen is reïntegratie aanmerkelijk succesvoller dan voor jongeren. Reïntegratiebedrijven die zich op jongeren richten kunnen hun werkloosheidsduur nauwelijks verkorten. Fase en etniciteit hebben geen invloed op de toegevoegde waarde.

De contractvorm heeft veel invloed op de mate waarin een reïntegratiebedrijf de werkloosheidsduur verkort. Ook op de reïntegratiemarkt geldt het credo ‘goedkoop is duurkoop’. Reïntegratiebedrijven die trajecten aanbieden van gemiddeld € 750 verkorten de werkloosheidsduur met 8%; reïntegratiebedrijven die trajecten aanbieden van gemiddeld € 2500 verkorten de werkloosheidsduur met maar liefst 22%. Heyma (2006) liet zien dat ook voor arbeidsgehandicapten geldt dat duurdere trajecten tot betere prestaties leiden. Ook de financieringsvorm is van invloed op de netto-effectiviteit. *No cure no pay* financiering leidt tot aanzienlijk betere resultaten dan *no cure less pay* financiering.

Tot slot is de conjunctuur van invloed op de prestaties van het reïntegratiebedrijf. We hebben conjunctuur geoperationaliseerd met de verhouding tussen het aantal vacatures en het aantal werklozen in een gegeven jaar. Als er per werkloze veel vacatures zijn is er sprake van een hoogconjunctuur. Zijn er weinig vacatures per werkloze, dan is er sprake van een laagconjunctuur. Reïntegratiebedrijven presteren aanmerkelijk beter in een laagconjunctuur dan in een hoogconjunctuur. Klaarblijkelijk zijn werklozen in een hoogconjunctuur prima in staat om op eigen kracht een baan te vinden. Het *lock-in effect* – het effect dat mensen die een traject volgen

¹⁴ We hebben ons beperkt tot reïntegratiebedrijven die in de periode 2002-2004 in één jaar minimaal 15 werklozen via een contract voor werklozen hebben gereïntegreerd. We hebben de reïntegratiebedrijven over deze drie jaar gepoold. Een reïntegratiebedrijf kan dus maximaal drie keer voorkomen in dit databestand. Er resteerden 75 waarnemingen.

pas gaan effectief gaan zoeken als het traject bijna is afgerond – heeft een minder schadelijk effect in een laagconjunctuur dan in een hoogconjunctuur. De verwachte zoekduur is immers langer in een laagconjunctuur. Het is niet op voorhand duidelijk dat voor arbeidsgehandicapten en bijstandsgerechtigden de conjunctuur een soortgelijke invloed heeft. Wellicht dat groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zoals langdurig bijstandsgerechtigden, juist baat hebben bij een hoogconjunctuur.

Tabel 3.1 Relatie gemiddelde netto-effect van het reïntegratiebedrijf en kenmerken reïntegratiebedrijf, doelgroep, contractvorm en conjunctuur

	% duurverkorting
Gemiddeld per reïntegratiebedrijf	13% duurverkorting
Effect van kenmerken reïntegratiebedrijf	
Omvang	Geen significant effect
Borea-keurmerk	Geen significant effect
Effect samenstelling doelgroep	
% vrouwen	Geen significant effect
% allochtonen	Geen significant effect
Leeftijd	25 jaar: 4% duurverkorting 55 jaar: 24% duurverkorting
Effect contractvorm	
Gefactureerde kosten per traject	€ 750: 8% duurverkorting; € 2500: 22% duurverkorting
Financieringsvorm	Volledig input: 2% duurverkorting NCLP (50/50): 9% duurverkorting NCNP: 17% duurverkorting
Conjunctuur	
Vacatures/werklozen	0,4 (laagconjunctuur zoals in 2003): 19% duurverkorting 1,3 (hoogconjunctuur zoals in 2001): 2% duurverkorting

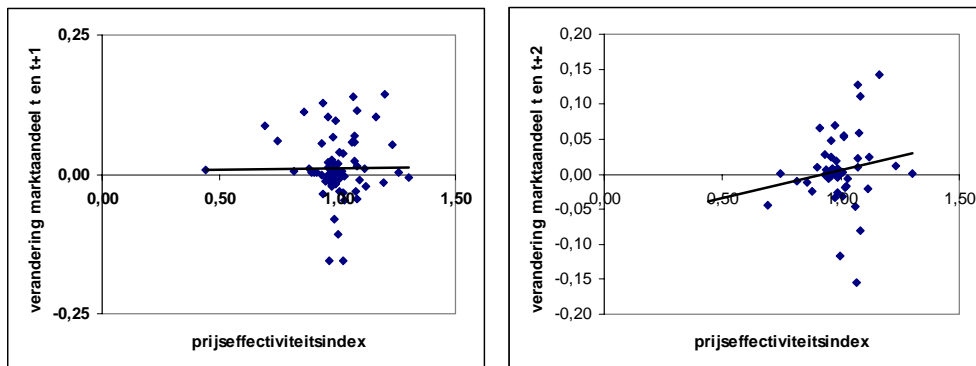
3.2.4 De relatie tussen kwaliteit en de ontwikkeling van het marktaandeel

Op een goed werkende markt groeien bedrijven die goed presteren ten koste van bedrijven die slecht presteren. In De Graaf-Zijl e.a. (2005) bleek dat dit patroon (nog) niet op de reïntegratiemarkt zichtbaar was. We herhalen de analyse van De Graaf-Zijl, nu met toevoeging van het jaar 2004. We relateren de prijs/effectiviteitsverhouding in jaar t aan de verandering in het marktaandeel tussen jaar t en t+1 en jaar t en t+2.¹⁵

Uit figuur 3.4 blijkt dat er geen relatie is tussen de prijs/effectiviteitindex en de verandering van het marktaandeel van jaar t op jaar t+1. Dit is ook niet verbazingwekkend. Het duurt immers enige tijd voordat de prestaties van reïntegratiebedrijven zichtbaar worden. Op de wat langere termijn lijken reïntegratiebedrijven wel te worden afgestraft. Er is een positief, zij het niet significant, verband tussen de hoogte van de prijs/effectiviteitindex in jaar t en de verandering van het marktaandeel tussen jaar t en jaar t+2.

¹⁵ We presenteren de absolute procentuele verandering van het marktaandeel. Het marktaandeel is bepaald op basis van het aantal trajecten dat een reïntegratiebedrijf in een gegeven jaar is gestart. Het marktaandeel is dus gebaseerd op realisaties, niet op de geprognosticeerde waarden van de aanbestedingsprocedure. We presenteren alleen bedrijven die beide jaren actief waren.

Figuur 3.4 Relatie tussen prijs-effectiviteitsverhouding van reïntegratiebedrijven in jaar t en de verandering van het marktaandeel tussen t en t+1 en tussen t en t+2

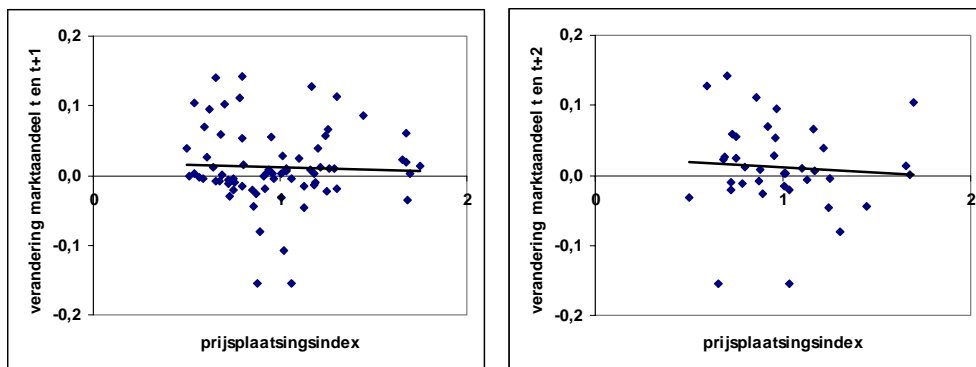


Correlatie: 0,01

Correlatie: 0,16

De toegevoegde waarde van het reïntegratiebedrijf wordt doorgaans niet geobserveerd. Wel is op termijn informatie over plaatsingspercentages beschikbaar. UWV presenteert plaatsingspercentages per reïntegratiebedrijf op haar website. In het verleden behaalde plaatsingspercentages tellen ook steeds vaker mee in aanbestedingsprocedures. In De Graaf-Zijl e.a. (2005) bleek dat er twee jaar geleden geen relatie was tussen een prijs/plaatsingsindex en de verandering van het marktaandeel. Uit figuur 3.5 blijkt dat deze relatie momenteel nog steeds niet aanwezig is.

Figuur 3.5 Relatie tussen prijs/plaatsingverhouding van reïntegratiebedrijven in jaar t en de verandering van het marktaandeel tussen t en t+1 en tussen t en t+2



Correlatie: -0,04

Correlatie: -0,07

3.3 Conclusie

Op een goed werkende markt zal de aanbieder met de beste prijs/kwaliteitverhouding het grootste marktaandeel naar zich toe trekken. Bedrijven die producten met een slechte

prijs/kwaliteitverhouding aanbieden verspelen hun reputatie. Consumenten gaan dan op zoek naar een andere aanbieder, een aanbieder die wel een goede reputatie heeft. Op een goed werkende markt hangen veranderingen in het marktaandeel daarom samen met de prijs/kwaliteitverhouding van de producten die worden aangeboden.

Op de markt voor reïntegratiediensten voor WW'ers is deze relatie (nog) niet zichtbaar. Het reputatiemechanisme werkt kennelijk niet op deze markt. Dit is jammer. Het reputatiemechanisme kan er voor zorgen dat bedrijven een prikkel hebben om toch producten van een goede kwaliteit aan te bieden. Bedrijven die goede kwaliteit leveren worden immers herkend en beloond: hun marktaandeel groeit. Bedrijven die slechte kwaliteit leveren worden dan 'gestraft': hun marktaandeel daalt. Als het reputatiemechanisme niet werkt, hebben bedrijven een minder sterke prikkel om producten van hoge kwaliteit te leveren. Deze kwaliteit wordt immers toch niet herkend en het bieden van goede kwaliteit gaat wel met hoge kosten gepaard. Andere instrumenten – zoals bijvoorbeeld no cure no pay financiering – moeten worden gezocht om RIB's toch te prikkelen om hoge kwaliteit te bieden.

In vergelijking met twee jaar geleden (De Graaf-Zijl e.a., 2005) is er wel verbetering opgetreden. Prestaties in het verleden zijn een goede voorspeller voor de toekomstige prestaties. Bovendien lijken reïntegratiebedrijven op de wat langere termijn wel te worden afgestraft. Er is een positief, zij het net niet significant, verband tussen de hoogte van de prijs/effectiviteitindex in jaar t en de verandering van het marktaandeel tussen jaar t en jaar $t+2$.

De prestaties van reïntegratiebedrijven verschillen behoorlijk van elkaar. Sommige bedrijven kunnen een aanzienlijke duurverkortung realiseren, terwijl andere bedrijven de werkloosheidsduur verlengen. De prestaties van bedrijven worden beïnvloed door de kosten van het traject, de contractvorm en de conjunctuur. Duurdere trajecten leiden tot aanzienlijk betere resultaten dan goedkopere trajecten. Bedrijven met een no cure no pay-contract presteren beter dan bedrijven met een no cure less pay-contract. En in een hoogconjunctuur hebben reïntegratiebedrijven aanzienlijk meer moeite om de werkloosheidsduur te verkorten dan in een laagconjunctuur. Kenmerken van het reïntegratiebedrijf, zoals de omvang van het bedrijf en het hebben van een Borea-keurmerk, en kenmerken van de doelgroep (m.u.v. leeftijd) hebben geen effect op de waarde die een reïntegratiebedrijf toevoegt aan de kans dat een werkloze een baan vindt.

4 De keuze van het beste reïntegratiebedrijf

4.1 Inleiding

UWV, gemeenten en werkgevers die hun uitkeringsgerechtigden of (zieke) werknemers willen reïntegreren moeten kiezen door welk reïntegratiebedrijf zij dat laten doen. Zij moeten dus op zoek naar het bedrijf dat tegen zo laag mogelijke kosten een zo goed mogelijk resultaat behaalt. UWV en gemeenten (en soms werkgevers) gebruiken daarvoor aanbestedingsprocedures.

Er zijn verschillende manieren waarop een aanbestedingsprocedure vorm kan worden gegeven. Koning en Onderstal (2004a) maken onderscheid tussen een vergelijkende toets, een veiling en een benchmark. Bij elk van deze mechanismen stelt de opdrachtgever een gedetailleerde beschrijving van de eisen waaraan de dienst moet voldoen, het bestek, beschikbaar aan gegadigden. In een vergelijkende toets brengen deze vervolgens een offerte uit. De opdrachtgever maakt dan een keuze uit de offertes op basis van prijs en kwaliteit. Subjectieve beoordelingscriteria, zoals een beschrijving van de methodiek, spelen daarbij mee. Een veiling is een transparante verkoopmethode waarbij de opdrachtgever zich vooraf volledig op het transactiemechanisme vastlegt (Van Damme, 1997). Subjectieve criteria spelen daarbij geen rol. Bij een benchmark bepalen prestaties in het verleden wie de opdracht mag uitvoeren. Ofwel, het reputatiemechanisme doet haar werk. Een voorbeeld van een benchmark is het *star-rating* systeem zoals dat wordt toegepast in Australië.

Veilingen hebben voordelen boven vergelijkende toetsen en benchmarks. Veilingen zijn meestal eenvoudiger dan een vergelijkende toets en een benchmark: bidders hoeven geen tijd en geld te steken in het schrijven van offertes en de aanbestedende partij kan in één oogopslag zien wie de winnaar is, zonder de offertes te hoeven doorploegen. Bovendien is een veiling doorgaans efficiënter dan een vergelijkende toets omdat het bij de laatste lastig is de offertes onderling te vergelijken. De kans dat het beste bedrijf wint is daardoor kleiner. Een veiling is echter niet altijd de beste optie. Als duurzame plaatsing moeilijk contracteerbaar is, bijvoorbeeld door een lange doorlooptijd van trajecten of doordat deeltrajecten worden uitgevoerd, dan kan een vergelijkende toets een beter mechanisme zijn.

Dit hoofdstuk volgt de indeling van Koning en Onderstal, waarbij we hun theoretische inzichten uitbreiden en toetsen aan de praktijk. Paragraaf 4.3 bespreekt de mogelijkheden om reïntegratiediensten te veilen. Welke mechanismen zijn mogelijk? Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende mechanismen? In hoeverre worden ze toegepast in de praktijk? Paragraaf 4.4 gaat nader in op de benchmark en laat zien welke mechanismen optreden bij een dergelijke systematiek. Paragraaf 4.5 bespreekt de vergelijkende toets. In paragraaf 4.6 worden de drie mechanismen met elkaar vergeleken en wordt aangegeven welk mechanisme wanneer de voorkeur verdient. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de praktijk van de aanbestedingsprocedure.

4.2 Aanbesteding in de praktijk

Werkgevers, UWV en gemeenten kopen reïntegratiediensten in bij private reïntegratiebedrijven. De wijze van inkoop verschilt per vragende partij. Daarom beschrijven we hieronder kort de belangrijkste kenmerken van de wijze waarop reïntegratiediensten worden ingekocht. Voor een uitgebreidere beschrijving van de inkoop van reïntegratiediensten zie bijvoorbeeld Zwinkels e.a. (2004).

Het UWV

Aan het einde van de jaren negentig was de publieke Arbeidsvoorziening verreweg de belangrijkste aanbieder van reïntegratiediensten aan de toenmalige uitvoeringsinstellingen. Dit kwam doordat uitvoeringsinstellingen toendertijd 80% van hun reïntegratiediensten verplicht moesten kopen bij Arbeidsvoorziening, Buurman e.a. (2000). Na het vervallen van de gedwongen winkelnering bij Arbeidsvoorziening in 2000 werd van uitvoeringsinstellingen verwacht dat zij alle reïntegratiediensten op de markt zouden inkopen. Met inkoop op een private markt hadden zij weinig ervaring en bovendien dreigde het gevaar dat de uitvoeringsinstellingen reïntegratiebedrijven die vroeger deel uit maakten van dezelfde holding zouden bevoordelen. Om dit te vermijden heeft het toenmalige Lisv voor de inkoop van reïntegratietrajecten voor 2001 een verplichtende aanbestedingsprocedure aan de uitvoeringsinstellingen opgelegd.

UWV gunde de opdrachten op grond van een weging van een aantal gunningcriteria. Belangrijkste gunningcriteria waren de prijs, de plaatsings- en uitvalpercentages, de doorlooptijden, het doelgroepgericht offrenen en het regiospecifiek offrenen. Voor geen enkele doelgroep gold de prijs als het belangrijkste gunningcriterium, hetgeen overigens ook het geval was bij de eerdere aanbestedingsprocedures van de uitvoeringsinstellingen.

Aan de hand van evaluaties is de aanbestedingsprocedure – die jaarlijks werd gehouden – keer op keer verbeterd.¹⁶ In 2003 is bijvoorbeeld de selectiefase afgeschaft. Aanbieders konden sindsdien zonder vooraanmelding offertes indienen. Daarnaast werd de gunning opgedeeld in meerdere rondes die verspreid over het jaar plaatsvinden. Bovendien is het belang van resultaatfinanciering toegenomen: steeds meer bedrijven worden (gedeeltelijk) via no cure no pay financiering betaald.

In de aanbesteding van trajecten voor 2005 zijn aan 43 bedrijven opdrachten gegund. Het betreft hierbij raamovereenkomsten: het totaal aantal mensen dat door het UWV wordt aangeleverd hangt af van de nieuwe instroom in de WAO of WW en het aantal cliënten dat voor bepaalde reïntegratiebedrijven kiest. Het aantal reïntegratiebedrijven dat opdrachten uitvoert voor het UWV is in de loop van de tijd toegenomen, het gemiddelde aantal cliënten dat zij begeleiden is afgenomen (zie Tabel 4.1).

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Cordia e.a. (2001) en Vinke en Van Genabeek (2002).

Tabel 4.1 Kentallen aanbestedingsprocedure UWV

	2001	2002	2003	2004	2005
Aantal bedrijven	33	41	49	44	43
Gemiddelde omvang per RIB	1867	1118 (min)- 1475 (max)	625 (min)- (max)	1269 613 ¹⁷	559

Bron: De Graaf-Zijl e.a (2005) en www.uwv.nl

Gemeenten

Sinds 1 januari 2002 – de invoering van de wet SUWI – moeten gemeenten gebruik maken van een aanbestedingsprocedure. De SUWI-criteria laten veel ruimte open voor een eigen invulling van de aanbestedingsprocedure. Het gevolg is dat er een grote diversiteit aan aanbestedingsprocedures is. Sommige gemeenten kiezen voor een openbare aanbesteding waarbij ieder reïntegratiebedrijf zich kan inschrijven. Gefaseerde aanbestedingsprocedures komen ook voor. De aanbestedingsprocedure bestaat dan uit twee fasen. In de eerste fase kunnen alle reïntegratiebedrijven die willen meedingen naar de opdracht zich aanmelden. De gemeente vraagt vervolgens een beperkt aantal bedrijven om een offerte in te dienen. Een andere mogelijkheid is een besloten aanbesteding, waarin gemeenten aan enkele bedrijven vragen om een offerte uit te brengen (Batelaan e.a. 2003, Arents e.a. 2003 en Arents e.a. 2004).

Gemeenten houden, meer dan het UWV, zelf de regie in handen. Dit uit zich in de wijze waarop gemeenten reïntegratiebedrijven inschakelen. Het merendeel van de gemeenten koopt in principe losse producten in, zoals een diagnosestelling of een specifieke training, terwijl het UWV doorgaans volledige trajecten inkoopt (Arents e.a., 2004).

Sinds 1 januari 2006 zijn gemeenten niet meer verplicht om reïntegratiediensten uit te besteden. Gemeenten mogen ook zelf de reïntegratie van bijstandsgerechtigden en mensen zonder uitkering ter hand nemen. Gemeenten neigen ernaar om ook daadwerkelijk gebruik te maken van de ruimte die ze wordt geboden. De resultaten van de reïntegratiebedrijven bleken toch vaak teleurstellend (Verveen e.a, 2006).

Werkgevers

Werkgevers werken bijna niet met aanbestedingsprocedures. Zij kijken per werknemer (of voor een klein groepje van werknemers) voor welke interventie de meeste kans op spoedige terugkeer wordt verwacht. Werkgevers werken doorgaans met zogeheten *preferred suppliers*: reïntegratiebedrijven met wie de werkgever vaak al enige jaren samenwerkt (Verveen e.a, 2006, Mevissen e.a., 2002).

De keuze voor een reïntegratiebedrijf waarmee wordt samengewerkt verloopt doorgaans redelijk informeel. Werkgevers nodigen vaak een aantal partijen uit om een toelichting te geven op hun methodiek. Vervolgens kiezen ze op grond daarvan het bedrijf waarmee zaken wordt gedaan (Verveen e.a, 2006). Enkele grote publieke werkgevers organiseren openbare aanbestedingsprocedures (Arents e.a, 2004).

¹⁷ Dit is de netto-instroom, deze kan afwijken van hetgeen in het contract is afgesproken.

Reïntegratiebedrijven

Reïntegratiebedrijven zijn de opdrachtnemers op de reïntegratiemarkt. Zij moeten een offerte opstellen, waarin ze aangeven hoeveel mensen zij op welke manier tegen welke kosten kunnen reïntegreren. Reïntegratiebedrijven gaven aan dat zij hun prijs vooral baseren op de kosten die zij denken te moeten maken om de doelgroep te begeleiden naar een baan. Vrijwel alle reïntegratiebedrijven maken eerst een puur op de kosten gebaseerde prijsopgave. Vervolgens wordt deze prijs naar beneden of naar boven bijgesteld. De mate van bijstelling hangt af van factoren verschillende factoren. Ten eerste speelt mee hoe graag een reïntegratiebedrijf de opdracht wil uitvoeren (leegloop, een nieuwe klant). Ten tweede speelt de verwachte prijs die concurrenten zullen gaan zetten een rol. Het aantal concurrenten heeft overigens geen invloed op de prijs die de bedrijven zetten, waarschijnlijk omdat het aantal concurrenten vrijwel altijd groot is. Ten derde speelt het risico dat reïntegratiebedrijven ervaren een (bescheiden) rol. Omdat reïntegratiebedrijven steeds vaker via no cure less pay-contracten of no cure no pay-contracten werken, lopen reïntegratiebedrijven een risico. Het is immers niet zeker dat de verwachte plaatsingspercentages worden behaald. De mate van onzekerheid bepaalt de omvang van het risico. Stel dat een reïntegratiebedrijf verwacht om 50% te plaatsen. Als dit percentage vrijwel zeker tussen de 45% en 55% ligt loopt het bedrijf minder risico dan wanneer het percentage 25%, maar ook 75% kan worden. Deze onzekerheid wordt bijvoorbeeld bepaald door de mate waarin de doelgroep duidelijk is omschreven of de mate waarin de conjunctuur goed kan worden voorspeld. Reïntegratiebedrijven gaven aan dat deze onzekerheid niet van invloed op is op de prijsstelling. De omvang van het risico bepaalt wel of bedrijven wel of niet inschrijven. Sommige bedrijven doen bijvoorbeeld niet meer mee aan no cure no pay-contracten.

4.3 Aanbestedingsmodel I: een veiling

In een veiling brengen reïntegratiebedrijven een bod uit. De biedingen worden vergeleken en de partij die het beste bod heeft uitgebracht mag de opdracht uitvoeren. De selectiecriteria zijn in een veiling eenduidig gedefinieerd en vooraf bekend bij de bidders. Er is dus geen ruimte voor een subjectief oordeel, zoals een beoordeling van de methodiek of expertise van het reïntegratiebedrijf. Er zijn twee voor de hand liggende dimensies waarop de aanbestedende partij de keuze maakt voor het beste bedrijf: prijs en plaatsingspercentage.

4.3.1 Selectie op prijs

Het reïntegratiebedrijf dat tegen de laagste prijs de dienst kan uitvoeren wint de veiling en mag de doelgroep reïntegreren. Het reïntegratiebedrijf krijgt vervolgens het bedrag dat hij heeft geboden voor elke succesvolle plaatsing. Dit mechanisme lijkt enigszins op het mechanisme dat UWV en een respectabel aantal gemeenten toepassen, zij het dat zij naast prijs ook andere factoren – zoals methodiek – meewegen. Omdat de reïntegratiebedrijven zich nauwelijks onderscheiden op de andere aspecten, is prijs (in ieder geval in het verleden) vaak een doorslaggevende factor geweest.

Een aanbestedingsmechanisme waarin expliciet op prijs wordt geboden, leidt tot een zogenaamde *race to the bottom*. De prijs komt onder druk te staan en wordt lager dan de prijs die sociaal optimaal is. We illustreren dit met het volgende voorbeeld dat we op Koning en Onderstal (2004b) baseren.

Stel dat er twee bidders zijn voor een doelgroep van 25 werklozen. Beide bidders maken kosten € 500 voor de reïntegratie van de eerste werkloze, € 1000 voor de tweede, enzovoorts, tot en met € 12.500 voor nummer 25. Een dergelijke stijgende kostenstructuur komt overeen met de praktijk. Zelfs al zijn de mensen in een tranche geselecteerd naar regio, beroepsgroep en arbeidshandicap is niet elke werkloze even gemakkelijk te plaatsen. Veronderstel verder dat elke succesvolle reïntegratie € 5.000 waard is voor de maatschappij, bijvoorbeeld omdat de uitkeringslast met € 5.000 daalt. Voor de elfde tot en met de 25^{ste} werkloze is een reïntegratietraject dus niet rendabel, wat voor sommige werklozen in de praktijk ook zal gelden. In de veiling wint de bidder die de laagste vergoeding vraagt per succesvol traject. Het zou sociaal wenselijk zijn dat de winnaar € 5.000 biedt. Hij heeft dan precies de sociaal optimale prikkel om de eerste tien mensen te reïntegreren, want hij reïntegreert dan mensen tot en met het punt waarop marginale kosten gelijke zijn aan marginale opbrengsten. Echter, wanneer de één € 5.000 biedt, zal de ander liever € 4.500 bieden. Als hij ook € 5.000 zou bieden, zou hij het contract met maar 50% kans winnen, terwijl hij met een bod van € 4.500 zeker wint. De iets mindere beloning weegt daar ruimschoots tegenop. Eenzelfde redenering gaat ook op voor een bod van € 4.500: de tegenstander reageert optimaal door € 4.000 te bieden. Deze *race to the bottom* gaat door totdat de prijs gelijk is aan € 2.000. Winnen met een bod van € 2.000 levert een winst van € 3.000 op, terwijl de winnaar € 1.500 winst haalt met een bod van € 1.500 (namelijk € 1.000 voor de eerste werkloze en € 500 voor de tweede werkloze die hij reïntegreert). Als beide bedrijven € 2.000 bieden, heeft geen van beiden een prikkel om af te wijken, omdat de verdubbeling van de winstkans precies wordt gecompenseerd door de halvering van de winst. Bij de prijs van € 2.000 zal de winnaar niet meer dan vier mensen reïntegreren, veel minder dan het optimale aantal van tien. Omdat de winnaar maar een klein bedrag per plaatsing ontvangt, heeft hij te weinig prikkels om voldoende trajecten tot plaatsing te laten leiden.

Ondanks dat er in het voorbeeld maar twee bidders zijn, resulteert het biedproces in een veel te lage prijs. Onderstal (2004) heeft laten zien dat de prijs zelfs tot nul daalt als er het aantal bidders toeneemt. De geïnterviewde reïntegratiebedrijven herkennen dit mechanisme. Ze geven vrijwel allemaal aan dat de prijs die ze offrenen (zowel voor gemeenten als UWV) lager is dan de prijs die nodig is om het beoogde plaatsingspercentage te behalen. Een respondent verwoordde het als volgt:

‘De prijzen staan erg onder druk. Het gevolg is dat iedereen ontevreden is. De opdrachtgever, want de beloofde plaatsingspercentages worden niet gehaald. De cliënt, want die moet participeren in een steeds grotere groep. Groepstrajecten zijn immers goedkoper dan individuele trajecten. Ten slotte worden wij er zelf ook niet gelukkig van. Onze vaak bevlogen medewerkers kunnen de mensen in veel mindere mate helpen dan ze graag zouden willen.’

Het gevolg van de lage prijs is dat de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komt te staan. De reïntegratiebedrijven kunnen niet meer de diensten leveren die nodig zijn. De plaatsingspercentages vallen daardoor – logischerwijze – tegen.

De prijs van een reïntegratietraject hangt – zo voorspelt de theorie – samen met het aantal bidders. Des te meer bidders, des te sterker de *race to the bottom*, des te lager de prijs. Dit fenomeen is ook in de praktijk zichtbaar. Er is een aantal markten waar slechts een beperkt aantal partijen actief zijn, bijvoorbeeld reïntegratie van mensen met zeer specifieke aandoeningen. Op deze markten is de prijs hoog. Een respondent:

‘Wij zijn feitelijk de enige aanbieder op deze nichemarkt. Daardoor kunnen wij het ons veroorloven om mensen nog individuele begeleiding te bieden. Wat ook nodig is, gezien de problematiek van onze cliënten. Hier hangt natuurlijk wel een prijskaartje aan.’

Op veel andere markten schrijven tientallen bedrijven zich in. Op deze markten liggen de prijzen een factor drie lager. Reïntegratiebedrijven die actief zijn op deze markten klagen dan ook dat

door de sterke druk op de prijs zij weinig mogelijkheden hebben om mensen daadwerkelijk te begeleiden naar een baan.

Het is dus geen goed idee om reïntegratietrajecten aan te besteden en vervolgens het beste reïntegratiebedrijf alleen te selecteren op prijs. Er ontstaat dan een *race to the bottom*, waardoor reïntegratiebedrijven geen financiële ruimte meer hebben om uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk te plaatsen. Tegenover de lage kosten staan dan ook lage baten.

4.3.2 Selectie op plaatsingspercentage

Het plaatsingspercentage kan ook het selectie criterium zijn op basis waarvan het beste reïntegratiebedrijf worden gekozen. Enkele gemeenten gebruiken een dergelijke systematiek. Zij bepalen zelf welke vergoeding de reïntegratiebedrijven ontvangen. Dit kan een bedrag per plaatsing zijn, maar het kan ook bestaan uit een bedrag per geleverd product (*no cure less pay*). Gegeven deze beloningsstructuur geven de reïntegratiebedrijven aan welk plaatsingspercentage zij denken te realiseren. Degene dit het hoogste percentage noemt, wint de opdracht. Als dit reïntegratiebedrijf vervolgens een hoger plaatsingspercentage realiseert, krijgt ze een bonus per extra plaatsing. Als ze het beloofde percentage niet haalt, dan betalen ze een malus voor elke plaatsing die ze niet gerealiseerd heeft.

Onderstal (2004) laat zien dat dit mechanisme bij een voldoende groot aantal bieders tot maatschappelijk optimale uitkomsten leidt. Er worden dus aanmerkelijk betere resultaten geboekt dan bij de veiling waarin op prijs wordt geboden.

We pikken het voorbeeld weer op om dit resultaat te illustreren.¹⁸ De aanbestedende partij betaalt nu € 2750 voor iedere succesvolle plaatsing. Daarnaast krijgt het reïntegratiebedrijf (RIB) een bonus van € 2250 voor iedere werkloze die hij meer reïntegreert dan beloofd. Als het reïntegratiebedrijf minder werklozen reïntegreert dan beloofd, dan moet het bedrijf een malus van € 2250 betalen. Beide bedrijven reïntegreren net zo lang totdat de opbrengst voor het RIB gelijk is aan de kosten. De marginale baten van het RIB zijn nog steeds € 5000. Voor de werklozen tot aan het beloofde plaatsingspercentage ontvangt een RIB € 2750. Daarnaast hoeft het RIB € 2250 minder aan malus te betalen. Voor de werklozen die een RIB meer reïntegreert dan beloofd ontvangt het RIB € 2750 plus een bonus van € 2250. Dit betekent dat het voor het RIB lucratief is om de eerste tien werklozen (met kosten € 500, € 1000, ..., € 5000) te plaatsen. De volgende vraag is welk bod het RIB het beste uit kan brengen. Omdat beide bedrijven symmetrisch zijn, zullen de bedrijven hun bod zo kiezen dat ze beide winst nul maken. Dit is het geval bij reïntegratie van tien werklozen. Het RIB belooft dus dat het tien werklozen reïntegreert en maakt deze belofte ook waar. De maatschappelijk optimale uitkomst resulteert dus.

Het grote verschil met de veiling op prijs is de afwezigheid van de *race to the bottom*. Een veiling waarin wordt geboden op plaatsingspercentage leidt weliswaar tot een hogere prijs, maar ook tot een aanzienlijk beter resultaat. Het stellen van een vaste prijs is dus een beter mechanisme dan een aanbestedingsprocedure waarin ook op prijs wordt geboden.

De prijszetting heeft veel invloed op de biedstrategie. Een hoog bedrag per plaatsing en een relatief kleine bonus/malus leidt tot optimistische biedingen. Reïntegratiebedrijven weten op voorhand dat ze de resultaten niet zullen behalen en nemen de malussen op de koop toe. Een respondent:

¹⁸ Het hier beschreven mechanisme is een variant op het mechanisme beschreven in Onderstal (2004). Ze zijn theoretisch echter equivalent. Het hier beschreven mechanisme sluit echter beter aan bij de mechanismen zoals ze in de praktijk worden toegepast.

‘Opdrachtgevers willen soms onrealistisch hoge plaatsingspercentages horen. Wij beloven deze percentages, anders maken we geen kans. Wel baseren we onze kostprijsberekening op de percentages die we denken te kunnen gaan halen.’

Het gevolg is wel dat de opdrachtgevers teleurgesteld zullen zijn: de beloofde resultaten zijn immers niet waargemaakt. Dit is echter inherent aan het biedproces, zo illustreert het volgende voorbeeld.

Stel nu dat de aanbestedende partij een vast bedrag per plaatsing uitkeert van € 3875 en een bonus/malus hanteert van € 1125. Nog steeds kan een RIB € 5000 ontvangen per plaatsing, alleen de verhouding bedrag per plaatsing en bonus/malus is veranderd. Het RIB heeft nog steeds een prikkel om tien werklozen te reïntegreren. Het enige wat verandert is het bod van het RIB. Nu is de winst van het RIB gelijk aan nul bij een belofte van reïntegratie van twintig werklozen. Het RIB biedt strategisch: het bedrijf belooft twintig personen te reïntegreren, terwijl het er uiteindelijk slechts tien zijn. Toch is de uitkomst optimaal. De veiling selecteert immers het meest efficiënte bedrijf, en prikkelt de winnaar precies te doen wat sociaal wenselijk is, namelijk alle werklozen integreren voor wie de sociale opbrengsten hoger zijn dan de kosten.

Ook de hoogte van de totale prijs (dus prijs per plaatsing en bonus/malus) is van invloed op de resultaten.

Stel nu dat de aanbestedende partij een bedrag van € 2750 per plaatsing en € 250 als bonus of malus geeft. De marginale baten voor het RIB zijn nu € 3.000. Dit betekent dat het RIB alleen de eerste zes werklozen (met kosten € 500, € 1000 tot en met € 3000) zal reïntegreren.

Er is wel een kanttekening, bij het stellen van een vaste prijs: de aanbestedende partij moet de juiste prijs zetten. Respondenten hebben er niet altijd vertrouwen in dat dit ook daadwerkelijk gebeurt:

‘Ik zie nu ook al aanbestedingsprocedures waarin een vaste prijs wordt gesteld. Vaak is deze prijs echter dusdanig laag, dat ik niet eens inschrijf.’

Het stellen van een te lage prijs betekent dat ook alleen lage plaatsingspercentages kunnen worden gerealiseerd. Ook in de Verenigde Staten werden dezelfde negatieve ervaringen opgedaan. Het zogenaamde *Ticket to work*-programma, een programma voor reïntegratie van arbeidsgehandicapten, werkte ook met een door de aanbestedende partij vastgestelde vergoeding. De vergoeding was echter dermate laag, dat er nauwelijks activiteiten konden worden ondernomen. De resultaten vielen dan ook tegen (Zwinkels, e.a., 2004).

De economische theorie geeft houvast bij het bepalen van een vaste prijs voor reïntegratie. Idealiter worden alle mensen voor wie de baten van reïntegratie hoger zijn dan de kosten aan een baan geholpen. De prijs van een reïntegratietraject moet dus gelijk aan de maatschappelijke baten van reïntegratie. Omdat de verwachte baten verschillen tussen personen, moeten zo homogeen mogelijke (in termen van verwachte baten) doelgroepen worden samengesteld.

4.3.3 Complicatie: risico

Reïntegratiebedrijven lopen een risico bij een veiling. Wellicht schatten ze de conjunctuur of hun kostenstructuur niet goed in, of krijgen ze minder werklozen toegewezen dan verwacht, waardoor ze het beloofde plaatsingspercentage niet kunnen halen. Een malus is het gevolg. Risico-averse reïntegratiebedrijven vinden het vervelend om dit risico te lopen en willen daarvoor worden gecompenseerd. Ze beloven een lager plaatsingspercentage, waardoor de kans op een bonus groter wordt en de kans op een malus afneemt.

We pakken het voorbeeld weer op. Het RIB biedt op het aantal plaatsingen en ontvangt € 2750 per plaatsing plus een bonus/malus van € 2250 voor iedere werkzoekende die extra/minder is geplaatst. We veronderstellen dat het RIB onzeker is over het aantal mensen dat ze krijgt toegewezen en daarmee over haar kostenstructuur. Dit is vervelend voor het RIB en het RIB wil daarvoor worden gecompenseerd door middel van een risicopremie van € 2250. Het RIB heeft nog steeds een prikkel om tien mensen te reïntegreren (de marginale kosten en baten zijn immers niet veranderd). Wat wel verandert is het bod van het RIB. Het RIB belooft nu nog maar acht mensen te reïntegreren (bij negen mensen maakt het RIB nu verlies. De risico-aversiteit van het RIB zorgt er dus voor dat hetzelfde aantal mensen wordt gereïntegreerd, maar tegen een hogere prijs. De aanbestedende partij betaalt nu € 30.000 voor reïntegratie van tien werklozen. Als het RIB risiconutraal was geweest, dan zou de aanbestedende partij € 27.500 hebben betaald.

De omvang van de risicopremie hangt af van twee factoren: de omvang van het risico en de mate van risico-aversiteit van het reïntegratiebedrijf. Uit de interviews bleek dat het grootste risico voor de reïntegratiebedrijven de instroom van cliënten is.

‘De meeste contracten die wij afsluiten zijn raamcontracten. Het aantal cliënten dat we krijgen is niet gegarandeerd. Dit is lastig. We hadden bijvoorbeeld een contract afgesloten voor 3000 cliënten. Daar pasten we onze organisatie op aan. Uiteindelijk hebben we maar 1000 cliënten mogen begeleiden. Dat contract werd dus verliesgevend.’

Dankzij de raamcontracten zijn reïntegratiebedrijven niet verzekerd van het aantal trajecten dat ze is gegund. Een gegarandeerd aantal trajecten is ook lastig realiseerbaar, gezien de keuzevrijheid die de cliënten is beloofd. Het gevolg is wel dat de kosten die reïntegratiebedrijven per cliënt maken niet op voorhand bekend zijn. De kosten zijn immers afhankelijk van het aantal cliënten dat een bedrijf kan reïntegreren en het moment waarop de cliënten bij het bedrijf binnenkomen. Reïntegratiebedrijven werken bijvoorbeeld vaak in groepen en hebben de kostprijs gebaseerd op een gemiddeld aantal deelnemers per groep. Als nu het daadwerkelijke aantal cliënten achterblijft bij het verwachte aantal cliënten, moeten de groepen kleiner worden, waardoor de trajecten duurder worden. De cliëntenpopulatie en de conjunctuur zijn ook aspecten die van invloed zijn op de hoogte van het risico. Reïntegratiebedrijven geven echter aan dat ze inmiddels voldoende ervaring hebben om deze risico's goed in te schatten.

Risico-aversie zegt iets over hoe vervelend reïntegratiebedrijven risico vinden. In de interviews hebben we aan de reïntegratiebedrijven gevraagd om een inschatting te maken van hun risicohouding.¹⁹ Daaruit bleek dat het merendeel van de bedrijven niet risico-avers was.

¹⁹ We legden bedrijven daarvoor de keuze voor tussen een no cure no pay-contract en een no cure less pay-contract, waarbij de plaatsingskansen (en daarmee het risico) varieerden. Aan de hand van de keuzes van de bedrijven kan worden afgeleid of en zo ja, in hoeverre bedrijven daadwerkelijk risico avers zijn. We volgen hier Holt and Laury (2002).

Bedrijven gaven ook aan dat het niet mogelijk is om een risicopremie te vragen:

‘Wij kunnen helemaal niet risico-avers zijn. Als wij compensatie willen voor het risico dat wij lopen, weten we op voorhand dat we het contract niet krijgen.’

Als bedrijven verschillen in de mate van risico-aversie, dan heeft het minder risico-averse bedrijf een voordeel tijdens de veiling. Bij gelijke efficiëntie zal dit bedrijf de veiling winnen. Risico-averse bedrijven overleven dus niet. Wel gaven bedrijven aan dat hun risicohouding afhangt van de omstandigheden. Sommige bedrijven streven bijvoorbeeld naar een evenwichtige portefeuille, een mix van risicovolle projecten en minder risicovolle projecten.

Samenvattend geldt dat de economische theorie voorspelt dat bedrijven minder beloven als ze het risico niet goed kunnen inschatten. De aanbesteder betaalt een risico-premie. Op de reïntegratiemarkt is deze premie laag, omdat alleen de bedrijven die niet of slechts in zeer geringe mate risico-avers zijn overleven.

4.4 Aanbestedingsmodel II: een benchmark

Bij een benchmark wordt feitelijk geen aanbestedingsprocedure gehouden. De keuze voor het reïntegratiebedrijf wordt volledig bepaald door de prestaties van dat bedrijf in het verleden. Bedrijven die goed presteren krijgen een contractverlenging, met bedrijven die slecht presteren wordt de samenwerking beëindigd. Het reputatiemechanisme doet dus haar werk.

De bekendste benchmark is het Australische *star-rating* systeem. Prestaties van bedrijven in het verleden bepalen of het contract met het reïntegratiebedrijf wordt verlengd. Daarvoor is een geavanceerd econometrisch model ontwikkeld. In dat model worden de plaatsingspercentages gecorrigeerd voor de samenstelling van de doelgroep en de regionale arbeidsmarkt. Daarmee kunnen de prestaties van de reïntegratiebedrijven onderling worden vergeleken. Ook UWV en gemeenten experimenteren met een benchmark. Een respondent:

‘Contractverlenging is tegenwoordig eerder regel dan uitzondering.’

In de notitie ‘criteria voor contractverlenging’ geeft UWV aan op welke gronden haar contracten kunnen worden verlengd. UWV hanteert daarbij de volgende uitgangspunten:

- Voor maximaal 1/3 van het totale aantal trajecten kan het contract worden verlengd. Dit maximum is ingesteld om nieuwe toetreders ook een kans te geven op deze markt.
- Het plaatsingspercentage, het percentage niet gestarte trajecten (als indicator voor de mate van afoming) en de doorlooptijd voor het opstellen van een reïntegratieplan zijn de criteria op grond waarvan de reïntegratiebedrijven worden beoordeeld.

Een mechanisme dat op basis van reputatie het beste reïntegratiebedrijf kiest levert minder welvaart op dan een veiling waarin op plaatsingspercentage wordt geboden (zie bijlage 4 voor een afleiding van dit resultaat). Dit komt door vier redenen. Ten eerste hebben de reïntegratiebedrijven een extra prikkel om veel werklozen te plaatsen, omdat ze dan in de

volgende periode een contractverlenging in de wacht kunnen slepen. Er is sprake van een *war of attrition*: reïntegratiebedrijven hebben er veel belang bij om goed te presteren en zullen hun uiterste best doen om zo veel mogelijk mensen te plaatsen. Dan kunnen ze blijven voortbestaan. Ze reïntegreren uiteindelijk te veel uitkeringsgerechtigden, ook mensen voor wie de maatschappelijke baten van reïntegratie niet opwegen tegen de kosten. Dit heeft een negatief effect op de welvaart. Een tweede consequentie van een selectiemechanisme op basis van reputatie is dat het een langere tijd duurt voordat daadwerkelijk het beste bedrijf wordt gekozen. Er zijn ook bedrijven die minder efficiënt zijn actief op de markt. Dit leidt ook tot een welvaartverlies. Een derde effect is dat een benchmark toetreding kan bemoeilijken. Tot slot roomt de aanbesteder de winst van het reïntegratiebedrijven niet af, zodat de aanbesteder teveel betaalt voor de geleverde diensten.

We gaan weer terug naar het voorbeeld. Er zijn twee perioden en twee markten. Stel dat er in periode 1 twee RIBs actief zijn, elk in één van de markten. De opdrachtgever belooft dat het RIB dat in periode 1 de meeste werklozen plaatst, in periode 2 beide markten zal bedienen. Bij even goede prestatie, behoudt elk RIB zijn eigen markt. Voor de eenvoud veronderstellen we dat er slechts elf werkzoekende in een groep zitten. Verder is in markt 1 efficiënt RIB E actief, en in markt 2 inefficiënt RIB I. RIB E [I] maakt kosten € 500 [€ 1000] voor de reïntegratie van de eerste werkloze, € 1000 [€ 1500] voor de tweede, enzovoorts, tot en met € 5.500 [€ 6000] voor nummer 11. De aanbesteder betaalt € 5000 per plaatsing. De winst van de RIBs per periode per markt is daarmee:

Aantal plaatsingen	Winst RIB E (in € 1000)	Winst RIB I (in € 1000)
7	21	17,5
8	22	18
9	22,5	18
10	22,5	17,5
11	22	16,5

Merk op dat RIB E [I] zijn winst maximaliseert bij 9 en 10 [8 en 9] plaatsingen. Omdat het aantal plaatsingen in periode 1 bepalend is voor wie in periode 2 in de markt is, raken de RIB's verwickeld in het volgende spel:²⁰

		RIB I		
		Plaatsingen	9	10
RIB E	9	45 \ 36	22,5 \ 53,5	22,5 \ 52,5
	10	67,5 \ 18	45 \ 35	22,5 \ 52,5
	11	67 \ 18	67 \ 18	44,5 \ 34

De getallen vóór [achter] de schuine streep representeren de winst van RIB E [I] over beide perioden. Zo maakt RIB E een winst € 67.500 als hij 10 mensen plaatst en RIB I 9. Dit getal komt als volgt tot stand. In periode 1 is zijn winst € 22.500. Hij zal beide markten bedienen in periode 2, hij in periode 1 meer mensen plaatst dan RIB I. In periode 2 zal hij zijn winst maximaliseren op €45.000, wat hem een totale winst oplevert van € 67.500. De uitkomst van het spel is dat beide bedrijven 11 mensen zullen plaatsen, meer dan het maatschappelijk optimale aantal van 10 [9].

Het spel waarin de reïntegratiebedrijven verwickeld raken, lijkt veel op een “dollarveiling”, een veiling die in de experimentele economie wordt toegepast om te onderzoeken in hoeverre het gedrag van mensen spoort met hetgeen de economische theorie voorspelt (Shubik, 1971). In een

²⁰ Voor beide bedrijven is het niet interessant om minder dan negen mensen te plaatsen, zodat we deze keuzes buiten beschouwing kunnen laten.

dollarveiling wordt een dollar per opbod geveild. Het verschil met een gewone veiling is dat in de dollarveiling ook de verliezer zijn bod moet betalen. Uit experimenten blijkt dat bieders vaak veel meer bieden dan een rationele partij zou doen: de gemiddelde opbrengst van de veilingmeester is dan ook een stuk hoger dan één dollar.

Ditzelfde mechanisme speelt in een benchmark. In de Australische *star rating* krijgt 60% van de best presterende bedrijven contractverlenging. Op het moment dat een reïntegratiebedrijf net buiten de boot dreigt te vallen, heeft het een prikkel om veel kosten te maken om extra mensen te kunnen plaatsen, en daarmee contractverlenging af te dwingen. Zijn concurrenten zullen daarop reageren door ook extra plaatsingen te realiseren. Er zijn echter onvermijdelijk reïntegratiebedrijven die niet bij de 60% blijken te horen. De kosten die ze hebben gemaakt om de drempel te halen, zijn daarmee weggegooid geld: ze hebben de “dollarveiling” verloren. Ook in de praktijk wordt dit mechanisme herkend. Een respondent:

‘Als wij een contractverlenging in de wacht kunnen slepen, dan doen we net iets meer ons best dan als dat niet het geval is.’

Een belangrijk nadeel van een benchmark is dat er teveel mensen naar een baan worden begeleid. Een oplossing voor teveel reïntegratie is een lagere beloning per plaatsing. Een bijkomend voordeel is dat daarmee de kosten voor de aanbestedende partij verminderen. Het is echter lastig in te schatten hoeveel lager de optimale beloning zou moeten zijn. Bovendien blijven er hoe dan ook inefficiënte bedrijven actief in de eerste perioden.

4.5 Aanbestedingsmodel III: een vergelijkende toets

Een vergelijkende toets lijkt op een veiling. Bedrijven kunnen offertes indienen en de aanbestedende partij kiest het beste bedrijf. Het grote verschil tussen een vergelijkende toets en een veiling is dat in een vergelijkende toets ook subjectieve criteria een rol spelen. UWV gebruikt een vergelijkende toets. De offertes die UWV krijgt worden beoordeeld op prijs, plaatsingspercentages, de methodiek en de ervaring die het bedrijf heeft gehad met de doelgroep in het verleden. Prijs, plaatsingspercentages en ervaring met de doelgroep zijn criteria die zijn geobjectiveerd. Beoordeling van de methodiek biedt echter ruimte voor een subjectief oordeel. Daarom is er sprake van een vergelijkende toets.

UWV is niet de enige partij die gebruik maakt van een vergelijkende toets. Vrijwel alle reïntegratietrajecten worden via een vergelijkende toets aanbesteed, zowel bij UWV en gemeenten, als in andere landen (Zwinkels, Van Genabeek en Groot, 2004). Reïntegratiebedrijven hechten ook aan het kunnen schrijven van een offerte. Dan kunnen ze hun methodiek toelichten en aangeven waarom zij het beste in staat zijn om de specifieke doelgroep te begeleiden naar werk en waarom zij de beloofde plaatsingspercentages wel kunnen realiseren.

Een voordeel van een vergelijkende toets is dat ook subjectieve criteria, zoals de subjectieve ervaring in het verleden, mee kunnen wegen. Dit is soms wenselijk. Een respondent:

‘Een gemeente was ontevreden over haar hofleverancier van reïntegratiediensten. Ze besloot daarop een openbare aanbestedingsprocedure op te starten. De hofleverancier schreef daar ook voor in en scoorde op grond van de (zo veel mogelijk) objectieve criteria het beste. De gemeente moest dus weer met deze organisatie in zee, terwijl de onderlinge relaties behoorlijk waren verstoord.’

Een vergelijkende toets heeft een aantal nadelen. Ten eerste zijn de administratieve lasten hoog. Waar bij een veiling doorgaans slechts één getal moet worden gecommuniceerd, betreffen offertes vuistdikke boekwerken. Er is dan ook veel geklaagd over de hoge administratieve lasten waarmee de aanbestedingsprocedure gepaard gaat (Cordia e.a, 2001; Vinke en Van Genabeek, 2002). Ten tweede is er een gereede kans dat niet het meest efficiënte bedrijf wordt gekozen. Het beoordelen van bijvoorbeeld een methodiek is moeilijk en geeft ruimte voor ruis. Ten derde bestaat er het risico dat (al dan niet in perceptie) bepaalde partijen voorgetrokken worden, met alle gevaar van corruptie en vriendjespolitiek (Binmore en Klemperer, 2002).

4.6 Welk mechanisme werkt het best?

Volgens Binmore en Klemperer (2002) is een veiling doorgaans een beter mechanisme dan een vergelijkende toets. Ook uit onze analyses volgt dat een veiling doorgaans een hogere maatschappelijke welvaart oplevert dan een vergelijkende toets of een benchmark. Toch wordt een veiling in de praktijk niet of hooguit nauwelijks toegepast. Waarom?

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom een veiling niet per definitie het beste mechanisme is (Koning en Onderstal, 2004a). Een veiling werkt bijvoorbeeld niet goed als duurzame plaatsing niet contracteerbaar is. Dit is bijvoorbeeld het geval als een reïntegratiebedrijf slechts een onderdeel van een traject uitvoert. De bijdrage van het reïntegratiebedrijf aan het totale resultaat is dan diffuus. Duurzame plaatsing is ook niet altijd het doel van reïntegratie. Gemeenten zetten bijvoorbeeld trajecten in om bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt sociaal te activeren. Dan zijn andere – lastiger te kwantificeren elementen, zoals of iemand weer een dagritme heeft en sociale vaardigheden heeft bijgeleerd – het doel. In dergelijke situaties kan een vergelijkende toets of een keuze op basis van reputatie een beter mechanisme zijn dan een veiling.

Een veiling kan ook niet goed werken als bedrijven de plaatsingskansen niet goed kunnen inschatten. Het winnen van de veiling is dan ineens geen goed nieuws: het kan slechts betekenen dat het bedrijf de plaatsingskansen als meest optimistisch heeft ingeschat. Wellicht heeft het winnende bedrijf slecht zicht op de problemen waar de doelgroep mee kampt. Of heeft het de conjuncturele ontwikkelingen niet goed kunnen inschatten. Of was het bedrijf van nature optimistisch. Het bedrijf kan ten prooi vallen aan de “vloek van de winnaar” en verlies maken. In het ergste geval gaat het reïntegratiebedrijf zelfs failliet. Uit de interview blijkt inderdaad dat reïntegratiebedrijven vaak aanzienlijk hogere plaatsingspercentages beloven dan ze kunnen waarmaken (hoewel ze er niet altijd op worden afgerekend). De wens om de opdracht binnen te halen is vaak groter dan de realiteitszin. Dit kan betekenen dat in een veiling dus niet het meest efficiënte bedrijf het contract binnensleept, maar het meest optimistische. Volgens de veilingliteratuur heeft de aanbesteder er belang bij de vloek van de winnaar zo beperkt mogelijk te

houden. Dat kan deze doen door zoveel mogelijk informatie over de doelgroep vrij te geven. Het beleid van UWV om slechts een raming te verschaffen van het aantal personen in een contract is hiermee in strijd.

Samenvattend geldt dat een veiling het beste aanbestedingsmechanisme is als duurzame plaatsing contracteerbaar is. Om het beste bedrijf te selecteren, en niet het meest optimistische, is het wenselijk dat de aanbesteder zoveel mogelijk informatie over de doelgroep aan de bidders bekend maakt.

De details van de veiling zijn overigens cruciaal voor het succes ervan. Zo kan concurrentie op de prijs resulteren in goedkope, maar kwalitatief slechte diensten. De kans op een wenselijke uitkomst is groter bij een veiling waar het plaatsingspercentage het enige biedcriterium is. Een bonus/malusregeling zorgt ervoor dat de reïntegratiebedrijven geen prikkel hebben om te optimistisch te bieden. De prijs (of beter: de marginale opbrengst voor het reïntegratiebedrijf) moet gelijk zijn aan de verwachte maatschappelijke baten van reïntegratie. Dan heeft het reïntegratiebedrijf de prikkel om alleen de mensen voor wie reïntegratie kosteneffectief is te reïntegreren. Dit is een procedure die bijvoorbeeld uitermate geschikt is voor reïntegratie van mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt, zoals werklozen.

Als duurzame plaatsing niet contracteerbaar is – doorgaans omdat losse producten worden ingekocht of omdat duurzame plaatsing niet het doel is van reïntegratie – kan een vergelijkende toets beter zijn dan een veiling. Gemeente of UWV maakt dan op basis van een uitgebreide beschrijving van de methodiek of op basis van ervaringen in het verleden een keuze voor het beste reïntegratiebedrijf.

4.7 Conclusie

Tegenvallende plaatsingsresultaten van reïntegratiebedrijven worden (mede) veroorzaakt door de vormgeving van de aanbestedingsprocedure. Prijs is daarin een belangrijke factor. Het gevolg is dat er een *race to the bottom* ontstaat, waardoor reïntegratiebedrijven geen financiële ruimte meer hebben om uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk te plaatsen. Tegenover de lage kosten staan dan ook lage baten. Dit fenomeen lijkt ook in de praktijk op te treden.

Een beter mechanisme laat partijen bieden op plaatsingspercentage, gegeven een vaste prijs. Een bonus/malusregeling zorgt geeft het winnende reïntegratiebedrijf prikkels om het maatschappelijk gewenste aantal mensen te reïntegreren. De prijs moet gelijk zijn aan de verwachte maatschappelijke baten van reïntegratie. Dan heeft het reïntegratiebedrijf de prikkel om alleen de mensen voor wie reïntegratie kosteneffectief is te reïntegreren. Een aantal gemeenten past een soortgelijk mechanisme reeds toe. Reïntegratiebedrijven staan niet allemaal positief tegenover een dergelijk systeem. Ze zijn vooral bang dat de prijs te laag wordt vastgesteld, waardoor alsnog weinig kan worden geïnvesteerd.

De theorie voorspelt overigens dat bedrijven minder beloven als ze het risico niet goed kunnen inschatten. De aanbesteder betaalt dan een risico-premie, zodat hij duurder uit is dan bij risico-

neutrale bidders. Op de reïntegratiemarkt is deze premie laag, omdat alleen de bedrijven die niet of slechts in zeer geringe mate risico-avers zijn overleven.

Een veiling werkt goed als duurzame plaatsing daadwerkelijk contracteerbaar is. Is dit niet het geval, omdat losse producten worden ingekocht of omdat duurzame plaatsing niet het doel is van reïntegratie, dan kan een vergelijkende toets te prefereren zijn boven een veiling. Gemeente of UWV maakt dan op basis van een uitgebreide beschrijving van de methodiek of op basis van ervaringen in het verleden een keuze voor het beste reïntegratiebedrijf. Er zijn wel nadelen verbonden aan dergelijke mechanismen. Als reputatie meetelt hebben reïntegratiebedrijven een prikkel om teveel mensen te reïntegreren. Ze hebben er immers belang bij om goede resultaten te laten zien, want slechts dan kunnen ze blijven voortbestaan. Reïntegratiebedrijven helpen dan ook mensen voor wie het niet kosteneffectief is aan een baan. Een vergelijkende toets leidt doorgaans tot minder efficiënte uitkomsten dan een veiling, omdat het lastig is de offertes onderling te vergelijken zodat de kans dat het beste bedrijf wint, kleiner is

Tot slot is het de vraag in hoeverre er toekomst is voor een aanbestedingsprocedure. De Individuele Reïntegratie Overeenkomst (IRO) wint sterk aan terrein. Van de in de eerste helft van 2005 gestarte trajecten was de helft (voor WW) of 29% (voor AO) een IRO (Van der Hauten e.a., 2005). Met een IRO kiest een uitkeringsgerechtigde zelf het reïntegratiebedrijf. Er komt dus geen aanbestedingsprocedure aan te pas. Omdat de prijzen van de IRO hoger zijn dan de prijzen zoals die in de aanbestedingsprocedure tot stand komen, stimuleren reïntegratiebedrijven om mensen op een IRO-contract binnen te halen. Dan kunnen ze immers wel de diensten leveren zoals ze idealiter doen. Ook op de gemeentemarkt is een tendens zichtbaar naar een verminderd belang van de aanbestedingsprocedure. Doordat gemeenten teleurgesteld zijn in de resultaten van de reïntegratiebedrijven, overweegt een deel om reïntegratie steeds meer in eigen hand te houden en hooguit losse producten in te kopen.

Mogelijk heeft de aanbestedingsprocedure niet de kans gehad die het verdient. Mede door de tegenvallende resultaten van reïntegratiebedrijven wordt nu door UWV en gemeenten gezocht naar andere manieren om werkzoekenden naar een baan te begeleiden. De tegenvallende resultaten worden echter deels veroorzaakt door de vormgeving van de aanbestedingsprocedure. Die resulteert immers in een (te) lage prijs, waardoor onvoldoende kwaliteit kan worden geboden. Het is dan ook zeker de moeite waard om te onderzoeken wat de resultaten zijn als de aanbestedingsprocedure de prikkels op de juiste plek legt en reïntegratiebedrijven echt kunnen laten zien wat ze kunnen.

5 Het optimale contract

Als eenmaal het beste bedrijf is gekozen, moet het beste bedrijf worden gestimuleerd om daadwerkelijk zijn best te doen mensen te reïntegreren. UWV en gemeenten sluiten daarvoor doorgaans een contract af met de aanbieders van reïntegratiediensten. De contracten worden afgesloten omdat er een verschil is in hetgeen beide instanties willen bereiken. Als beide immers precies hetzelfde willen is het niet nodig om een contract op te stellen. Kernelement is een verschil in informatie tussen de vragende en de aanbiedende partij: het UWV en de gemeenten zijn niet exact op de hoogte van de inspanningen die de reïntegratiebedrijven verrichten. De toegevoegde waarde van reïntegratiebedrijven en van het reïntegratieproduct is immers lastig te meten. Er bestaat een risico op *moral hazard*: het reïntegratiebedrijf zegt wel dat het haar best doet, maar kan in werkelijkheid veel beter.

De principaal-agenttheorie is van toepassing op dergelijke situaties. Deze theorie gaat uit van een principaal die een taak laat uitvoeren door zijn agent. Op de markt voor reïntegratiediensten is de principaal de uitvoeringsinstelling die zijn cliënten (bijstandsgerechtigden, WW'ers en WAO'ers) laat reïntegreren door een reïntegratiebedrijf. In de principaal-agenttheorie wordt verondersteld dat de agent kan worden geprikkeld om te doen wat de principaal wil dat de agent doet en zo het risico op *moral hazard* te verkleinen. Bruttel (2005) onderscheidt drie manieren waarop dit kan gebeuren: via het geven van prikkels, via het verzamelen van informatie en via het nauwgezet aangeven wat een reïntegratiebedrijf moet doen (control). Paragraaf 5.1 bespreekt de mogelijkheden van (financiële) prikkels. Er is vanzelfsprekend een relatie tussen de manier waarop het contract wordt aanbesteed en de wijze waarop het contract wordt vastgesteld. Voor de eenvoud abstraheren we in dit hoofdstuk van de aanbestedingsprocedure. We laten puur zien wat het effect is van een bepaalde contractvorm op het gedrag van reïntegratiebedrijven. Paragraaf 5.2 gaat in op de mogelijkheden die monitoring biedt. Paragraaf 5.3 beschrijft het controlemechanisme.

5.1 Financiële prikkels

Er zijn verschillende manieren waarop de financiering kan worden vormgegeven. De meest bekende systemen zijn inputfinanciering, outputfinanciering en outcomefinanciering. Bij *inputfinanciering* vindt vergoeding plaats van de kosten voor de productiemiddelen. In een open einde regeling kan het reïntegratiebedrijf de feitelijke kosten achteraf declareren. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de inzet van scholing. Bij *outputfinanciering* wordt de uitvoerder betaald per product. Deze systematiek wordt momenteel veel gebruikt voor de financiering van reïntegratietrajecten. Een gemeente koopt bijvoorbeeld een sollicitatietraining in of een traject voor sociale activering. Zowel losse producten als complete trajecten zijn een vorm van output. Bij *outcomefinanciering* wordt het reïntegratiebedrijf betaald per vooraf gedefinieerd effect van een inspanning. Een voorbeeld hiervan is de bonus die reïntegratiebedrijven krijgen bij elke duurzame plaatsing, zoals bij een no cure no pay-systeem (NCNP). De moeilijkheid bij *outcomefinanciering* is dat er meestal geen eenduidig verband is tussen de output van het reïntegratiebedrijf en het beoogde effect.

Allerlei andere factoren (zoals de arbeidsmarktsituatie en de motivatie van de uitkeringsgerechtigde) kunnen daar ook invloed op hebben. De bekostigingssystematiek kan ook bestaan uit een mengvorm, bijvoorbeeld een vergoeding per product (outputfinanciering) gecombineerd met een beloning bij succesvolle plaatsing (outcomefinanciering), zoals bij no cure less pay (NCLP).

Welke bekostigingssystematiek is nu het beste?²¹ De bekostigingssystematiek moet de reïntegratiebedrijven prikkelen om uitkeringsgerechtigden net zo lang te reïntegreren totdat de kosten van reïntegratie gelijk zijn aan de maatschappelijke baten.

We keren weer terug naar het voorbeeld van hoofdstuk 4. Stel nu dat de aanbestedende partij twijfelt tussen NCNP of NCLP. Onder NCNP krijgt het RIB € 5.000 voor iedere plaatsing. We hebben al laten zien dat het RIB de juiste prikkel heeft: de werklozen 1 tot en met 10 worden gereïntegreerd. Stel nu dat onder NCLP het RIB (voor de werklozen 1 tot en met 25) gegarandeerd € 2000 krijgt en € 2500 krijgt bij een succesvolle plaatsing. De marginale baten voor het bedrijf zijn dan € 2500. Het RIB reïntegreert mensen totdat de marginale kosten gelijk zijn aan de marginale baten. Het bedrijf reïntegreert dus alleen werkloze 1 tot en met 5 en ontvangt daarvoor $25 * € 2000 + 5 * € 2500 = € 62.500$. Voor de aanbesteder zijn de kosten per plaatsing nu € 12.500, wat een stuk hoger is dan €5000 in het geval van NCNP.

Een NCNP-systeem waarin reïntegratiebedrijven de maatschappelijke waarde van reïntegratie ontvangen bij plaatsing leidt dus tot de meeste welvaart. Een nadeel van een dergelijk systeem is dat er rechtvaardigheidsissues kunnen spelen. Niet alle uitkeringsgerechtigden zullen aan een baan worden geholpen. Reïntegratiebedrijven zullen bij NCNP vooral (en misschien wel alleen) investeren in de uitkeringsgerechtigden die het meest kansrijk zijn. Diverse reïntegratiebedrijven gaven ook aan dat de financieringssystematiek – en dan ook met name de lage tarieven – hen dwong om mensen reeds vroegtijdig te screenen op succeskans, iets dat ook werd gezien in een onderzoek door IWI (2005). Een respondent:

Het gevolg van no cure no pay financiering is dat door veel RIB's een strenge selectie aan de poort wordt gemaakt. Na de intake worden mensen in verschillende klassen ingedeeld. Aan de meest kansrijken wordt relatief veel tijd besteed, degenen van wie het RIB verwacht dat ze minder kansrijk zijn krijgen bij voorkeur zo min mogelijk begeleiding. Het is hierdoor voor RIB's mogelijk om de NCNP-prijs maar iets hoger te laten zijn dan de NCLP-prijs.'

Dit veroorzaakt wellicht mede de negatieve beeldvorming over de reïntegratiemarkt. Daardoor halen citaten de krant als:

Ik heb twee keer hulp gevraagd aan mijn begeleidster: een keer vroeg ik of ze mijn cv en mijn sollicitatiebrief wilde beoordelen en een keer had ik een advertentie voor een baan meegenomen. Ze heeft nooit mijn brief becommentarieerd en van de baan, waar ik al werkend kon leren voor secretaresse, heb ik nooit iets gehoord. Inmiddels ben ik getrouwd en krijg ik geen uitkering meer. Ik ben bewust na het hulptraject getrouwd. Als ik tijdens het traject zou trouwen, zou het bedrijf 3500 euro krijgen omdat ik uit de bijstand was gegaan. Dat geld gunde ik hen niet.'

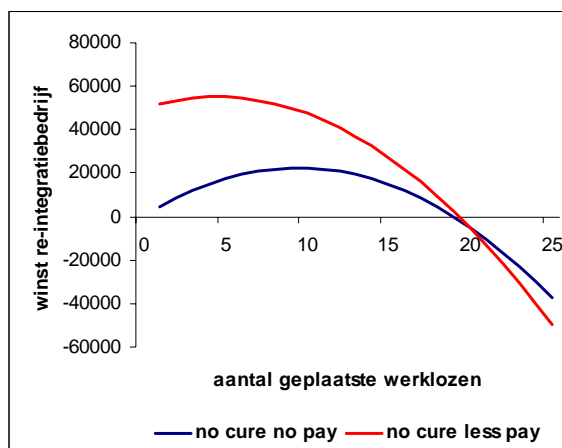
²¹ Zie ook Van de Meerendonk (nog te verschijnen) voor een soortgelijke beschouwing over het effect van verschillende bekostigingssystematieken op het gedrag van reïntegratiebedrijven.

Of:

Ik moest een sollicitatietraining volgen. Ik heb daar niets geleerd. Mijn cv werd als voorbeeld voor anderen gebruikt en met de brieven was ook niets mis. Bovendien moesten we gymmen. Het idee was dat als je je lichamelijk beter voelt, je je geestelijk ook beter gaat voelen. Maar met mij is lichamelijk en geestelijk niets aan de hand. Na een paar bijeenkomsten ben ik gestopt'.²²

Het bovenstaande voorbeeld veronderstelt dat reïntegratiebedrijven streven naar winstmaximalisatie. Dit is niet altijd het geval. Een aantal van de bedrijven die wij hebben gesproken, is gebaseerd op ideële basis. Zij willen graag zo veel mogelijk mensen aan het werk helpen, ongeacht de prikkels die zij daarvoor krijgen. De reïntegratiebedrijven die wel op winst zijn gericht investeren ook in mensen voor wie het niet lucratief is. Het management kan dan wel aangeven dat in sommige mensen weinig moet worden geïnvesteerd, de case-manager van het reïntegratiebedrijf heeft vaak moeite met een dergelijk beleid. Deze investeert toch het liefste in al zijn cliënten.

We vervolgen het voorbeeld. In onderstaande figuur staat aangegeven wat de winst is van het RIB onder het *no cure no pay*-contract en onder het *no cure less pay*-contract. Uit de figuur kan een aantal dingen worden afgeleid. De winst in het *no cure less pay*-contract kan voor de reïntegratiebedrijven aanzienlijk gunstiger uitpakken dan onder het *no cure no pay*-contract. Mogelijkerwijs dat mede daarom de geïnterviewde reïntegratiebedrijven zo enthousiast zijn over het *no cure less pay*-systeem. In de figuur is ook zichtbaar dat de maximale winst bij een verschillend aantal te plaatsen werklozen wordt gehaald. Onder dit NCLP-contract zal het winstmaximaliserende bedrijf 5 werklozen aan een baan helpen. Onder het NCNP-systeem helpt het RIB 10 mensen naar werk. De kosten zijn aanmerkelijk hoger onder het NCLP-systeem. Dit komt volledig ten goede aan het RIB: deze maakt aanzienlijk meer winst. Als bedrijven niet streven naar winstmaximalisatie, maar naar outputmaximalisatie worden er veel meer mensen aan een baan geholpen. Bedrijven reïntegreren net zo veel mensen totdat ze geen winst meer behalen: onder het NCNP-contract zijn dit er 19, onder het NCLP-contract 20.



Outputmaximaliserende reïntegratiebedrijven helpen dus (aanzienlijk) meer mensen aan een baan dan winstmaximaliserende reïntegratiebedrijven. Uit de gesprekken bleek dat reïntegratie-

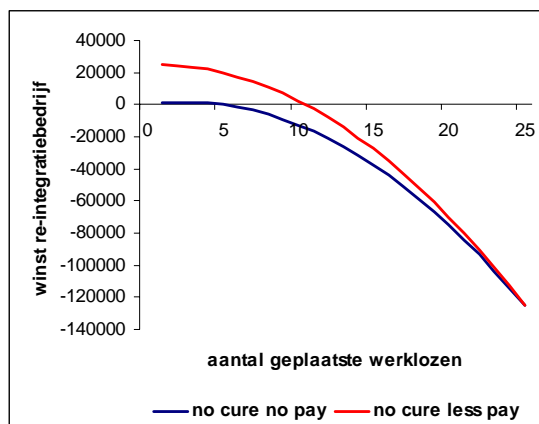
²² Volkskrant, 7 juli 2006.

bedrijven – in ieder geval de case-managers daarvan – zich vaak outputmaximaliserend gedragen. Ze willen graag zoveel mogelijk mensen aan een baan helpen. Het is overigens de vraag of dit ook maatschappelijk optimaal is. Voor sommige mensen zijn de kosten van reïntegratie hoger dan de baten, ook als aspecten als een toename van het levensgeluk in beschouwing worden genomen.

Bij een NCLP-systeem of een volledig output gefinancierd systeem is bij outputmaximaliserende bedrijven de tendens tot afroming veel minder aanwezig. Reïntegratiebedrijven investeren in iedereen, omdat ze ook voor iedereen een bepaald bedrag krijgen dat de kosten moet dekken.

Doordat in de aanbestedingsprocedure van UWV en veel gemeenten prijs een element is waarop wordt geboden, ligt de prijs van een reïntegratietraject naar verwachting lager dan de maatschappelijke baten. In een situatie waarin de prijs te laag is vastgesteld, kan een NCLP-systeem tot betere resultaten leiden dan een NCNP-systeem.

Het voorbeeld: veronderstel nu dat het NCNP-contract geen € 5.000 uitkeert bij succesvolle plaatsing, maar slechts € 1500. Het winstmaximaliserende RIB helpt dan nog maar drie werklozen aan een baan, dan zijn de marginale kosten immers gelijk aan de marginale baten. Een outputmaximaliserend RIB reïntegreert 5 uitkeringsgerechtigden. Onder het NCLP-contract krijgt het RIB € 1000 vooraf en € 500 bij succesvolle plaatsing. Een winstmaximaliserend RIB reïntegreert slechts één uitkeringsgerechtigde. Een outputmaximaliserend RIB helpt echter 10 mensen aan een baan, het sociale optimum wordt dus ook op deze manier bereikt.



Samenvattend: een NCNP-contract geeft een winstmaximaliserend reïntegratiebedrijf sterkere prikkels om uitkeringsgerechtigden te reïntegreren dan een NCLP-contract. Een winstmaximaliserend reïntegratiebedrijf reïntegreert immers net zo lang totdat zijn marginale kosten gelijk zijn aan zijn marginale baten. Niet alle reïntegratiebedrijven streven naar winstmaximalisatie. Soms is outputmaximalisatie het doel. Dan kan een NCLP-contract tot reïntegratie van meer werkzoekenden leiden, overigens wel tegen hogere kosten.

Uit de interviews bleek dat NCNP gepaard gaat met afroming. Reïntegratiebedrijven met dergelijke contracttypen doen doorgaans hun best om vroegtijdig een inschatting te maken van de kans dat iemand succesvol zal worden geplaatst. Mensen met de hoogste plaatsingskansen worden intensiever begeleid dan mensen met lagere plaatsingskansen. Of op zijn minst worden

mensen met lagere plaatsingskansen niet intensiever begeleid dan mensen met hogere plaatsingskansen. Daarbij geldt overigens wel de aanname dat reïntegratiebedrijven ook daadwerkelijk in staat moeten zijn om een inschatting te maken van de kans dat iemand een baan vindt. Zolang deze inschatting niet is gemaakt, zullen bedrijven in alle mensen blijven investeren (Koning, 2005).

5.2 Monitoring

Zoals gezegd, wordt het principaal-agentprobleem waar de aanbesteder van reïntegratietrajecten mee worstelt, veroorzaakt door een gebrek aan informatie. De principaal (de aanbesteder) weet niet goed of de agent (het RIB) zich wel voldoende inspant. Een tweede manier om het principaal-agentprobleem op te lossen is door het verzamelen van informatie.

Op de reïntegratiemarkt worden – met name door UWV en gemeenten – allerlei initiatieven ontplooid om informatie te verzamelen. Ten eerste wordt informatie verzameld over de prestaties van reïntegratiebedrijven in het verleden. De plaatsingspercentages van individuele reïntegratiebedrijven staan vermeld op de website van UWV. Ook initiatieven als *Blik op Werk* helpen om de transparantie op de reïntegratiemarkt te verbeteren. Tot slot worden tevredenheidsonderzoeken gehouden over de dienstverlening van reïntegratiebedrijven onder opdrachtgevers en cliënten.

Ten tweede wordt informatie verzameld over de werkwijze van de reïntegratiebedrijven waarmee UWV een contract heeft gesloten. Reïntegratiebedrijven die voor UWV werken moeten algemene kwartaal- en individuele cliëntrapportages opleveren. In de kwartaalrapportages wordt de voortgang van het contract in algemene termen beschreven, zoals uitval en plaatsingsresultaten. Kwartaalrapportages zijn gericht aan de afdeling inkoop. Cliëntrapportages gaan naar de reïntegratiecoaches van UWV. UWV brengt sinds kort ook bezoeken aan de reïntegratiebedrijven om te onderzoeken hoe de bedrijven ervoor zorgen dat de kwaliteit van hun dienstverlening wordt gewaarborgd. De bedrijven worden daarvoor geaudit (Verveen e.a, 2006).

Gemeenten maken gebruik van soortgelijke rapportages als UWV, al verschilt het belang dat gemeenten daaraan hechten en het gebruik dat ze daar van maken (Verveen e.a., 2006). Sommige gemeenten hechten dus vooral aan het *incentive* mechanisme en hanteren de houding dat ‘als de incentives goed zitten, dan hoeven wij zelf weinig informatie te verzamelen’. Andere zitten veel dichter op de RIB’s.

Het verzamelen van informatie kan helpen om het principaal-agentprobleem te verkleinen. Het gaat echter wel gepaard met administratieve lasten. Reïntegratiebedrijven geven aan dat de administratieve rompslomp die gepaard gaat met een contract met UWV of gemeente veel tijd kost. Tijd die niet besteed kan worden aan begeleiding van de cliënt. Een respondent:

‘Reïntegratie gaat steeds meer gepaard met hoge administratieve lasten. We moeten alles verantwoorden. Dit betekent dat we steeds minder tijd overhouden om daadwerkelijk met de cliënten aan de slag te gaan.’

5.3 Controle

Het derde mechanisme dat Bruttel (2005) onderscheidt, is het controlemechanisme. Opdrachtgevers stellen voor reïntegratiebedrijven heel specifieke eisen aan hun aanpak. Ze stellen bijvoorbeeld kwaliteitseisen of ze besteden korte, overzichtelijke deeltrajecten uit. Het controlemechanisme is echter in strijd met de gedachte achter het uitbesteden. Een dienst wordt op de private markt gekocht, omdat de opdrachtgever onvoldoende expertise en mankracht heeft om het zelf uit te voeren. Als dat niet zo was, kon de principaal beter zelf de dienst uitvoeren. Dan is er immers ook geen principaal-agentprobleem meer.

Desondanks wordt het controlemechanisme op de reïntegratiemarkt steeds meer toegepast. UWV heeft met de introductie van de reïntegratiecoaches de regie steviger in handen genomen. Reïntegratiecoaches nemen een deel van de taken die voorheen bij het reïntegratiebedrijf lagen over. UWV koopt dan ook vaker losse instrumenten in, in plaats van volledige trajecten. Ook bij gemeenten is er een tendens om steeds meer zelf te doen. Vooral nu de uitbestedingsverplichting is vervallen, willen gemeenten de regie in eigen hand houden (Verveen e.a., 2006).

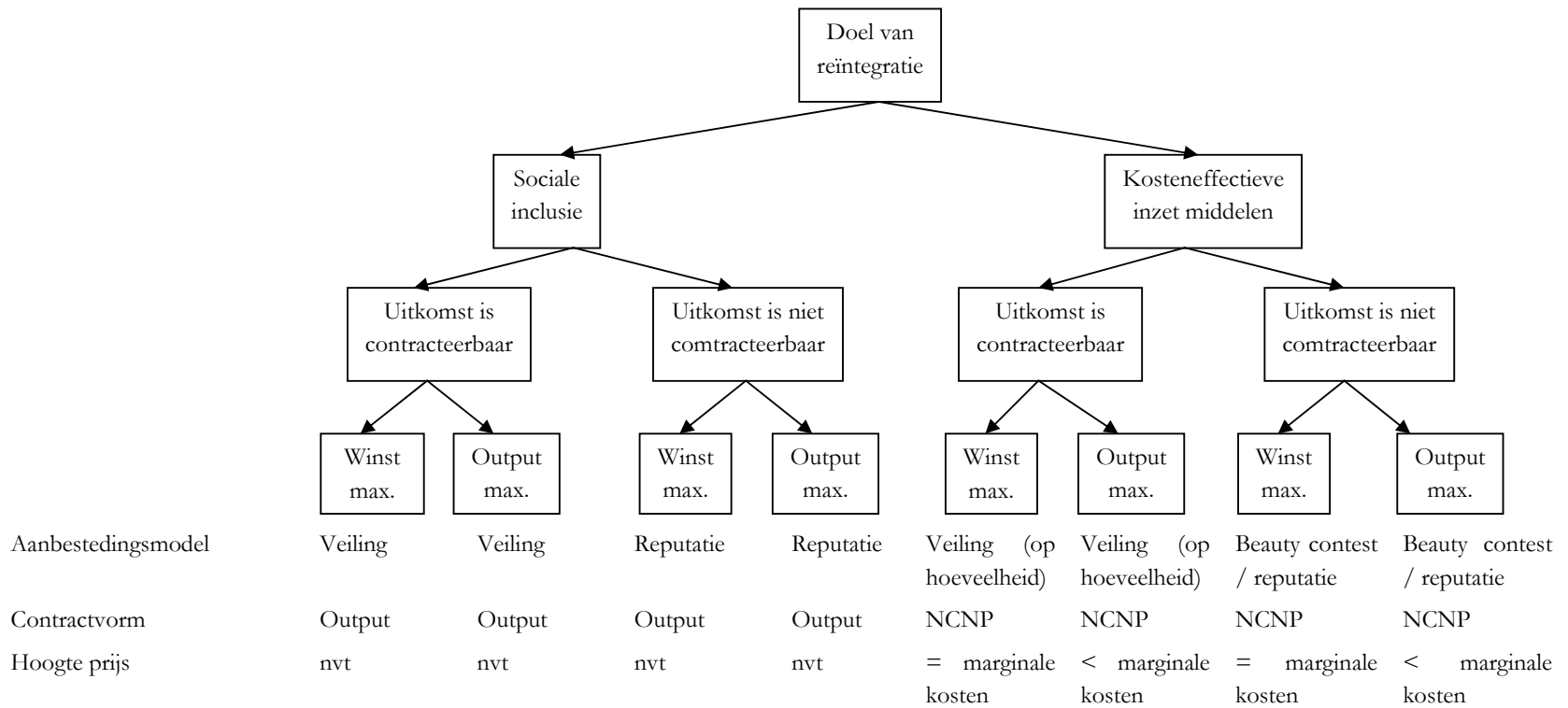
5.4 Synthese

De hoofdstukken 3, 4 en 5 beschrijven verschillende mechanismen om er voor te zorgen dat reïntegratie zo effectief mogelijk wordt ingezet. Wanneer welk mechanisme het beste werkt hangt af van de omstandigheden. Figuur 5.1 illustreert dit.

In de eerste stap wordt het doel van de reïntegratie bepaald. Het is mogelijk dat de aanbesteder tot doel heeft om mensen naar de arbeidsmarkt te begeleiden voor wie het kosteneffectief is, dus mensen voor wie de baten van reïntegratie hoger zijn dan de kosten daarvan. NCNP werkt dan goed. Het is ook mogelijk dat een sociale inclusie het doel is. Reïntegratie wordt dan ook ingezet voor mensen voor wie het niet kosteneffectief is. Bijvoorbeeld omdat het als niet rechtvaardig wordt ervaren dat mensen zich langdurig in een uitkerings situatie moeten bevinden. Dan is een NCNP-systeem geen goed idee. Het is dan beter om bedrijven te belonen voor de inspanning die ze leveren, bijvoorbeeld door (volledige) outputfinanciering. Doorgaans worden dan ook geen volledige trajecten ingekocht, maar producten als een sollicitatietraining of een weerbaarheidscursus.

In de tweede stap wordt gekeken of de uitkomst vooraf contracteerbaar is. Is dit het geval, dan is een veiling de beste optie. Voor trajecten waarvoor een kosteneffectieve inzet van de middelen het doel is, kan het beste een veiling waarin bedrijven een plaatsingspercentage beloven worden gehanteerd. Als sociale inclusie het doel is, leidt een veiling op plaatsingspercentage tot het risico van afroming. Dan kan beter een traditionele veiling worden georganiseerd waarin een specifiek product (bijvoorbeeld een sollicitatietraining) wordt aanbesteed. Prijs kan dan wel het gunningscriterium zijn. Een veiling werkt niet goed als duurzame plaatsing niet contracteerbaar is. Dit is bijvoorbeeld het geval als een reïntegratiebedrijf slechts een onderdeel van een traject uitvoert. De bijdrage van het reïntegratiebedrijf aan het totale resultaat is dan diffuus. Duurzame plaatsing is ook niet altijd het doel van reïntegratie. Gemeenten zetten bijvoorbeeld trajecten in om bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt sociaal te activeren. Dan zijn

Figuur 5.1 Stappenplan keuze voor aanbestedingsmodel en financieringsvorm



andere – lastiger te kwantificeren elementen, zoals of iemand weer een dagritme heeft en sociale vaardigheden heeft bijgeleerd – het doel. In dergelijke situaties is een vergelijkende toets of een keuze op basis van reputatie een beter mechanisme dan een veiling.

De derde stap bekijkt of reïntegratiebedrijven streven naar winstmaximalisatie of naar outputmaximalisatie. Dit heeft vooral gevolgen voor de hoogte van de prijs die door de aanbestedende partij wordt gesteld.²³ Als bedrijven streven naar winstmaximalisatie is het optimaal om de prijs zo te kiezen dat deze gelijk is aan de marginale kosten. Streven bedrijven naar outputmaximalisatie, dan worden er te veel mensen aan een baan geholpen. Ook mensen voor wie het niet kosteneffectief is krijgen dan immers een baan. Het is dan beter om de prijs lager dan de marginale kosten vast te stellen.

5.5 Conclusie

Het optimale financieringsmechanisme hangt vooral samen met het doel van de reïntegratie. Het is mogelijk dat de aanbesteder tot doel heeft om mensen naar de arbeidsmarkt te begeleiden voor wie het kosteneffectief is, dus mensen voor wie de baten van reïntegratie hoger zijn dan de kosten daarvan. Dan is in een situatie met winstmaximaliserende bedrijven een NCNP-systeem de beste methodiek, toegepast in een veiling waarin bedrijven een plaatsingspercentage beloven. Als de prijs in dit systeem gelijk wordt gesteld aan de maatschappelijke baten van reïntegratie, geeft dit systeem de reïntegratiebedrijven de juiste prikkels. De mensen voor wie de maatschappelijke baten hoger zijn dan de kosten worden gere-integreerd. Informatie- en controlemechanismen zijn niet nodig. Niet alle reïntegratiebedrijven streven overigens naar winstmaximalisatie. Soms is outputmaximalisatie het doel. Dan kan een NCLP-contract tot reïntegratie van meer werkzoekenden leiden, overigens wel tegen hogere kosten.

Een NCNP-systeem gaat wel gepaard met afoming. Niet alle cliënten zullen evenveel aandacht krijgen van het reïntegratiebedrijf. Als het reïntegratiebedrijf verwacht dat de kosten van de te reïntegreren persoon hoger zijn dan zijn opbrengst (dus zijn plaatsingsbonus), dan zal het reïntegratiebedrijf deze persoon niet gaan reïntegreren. Dit is – bij de doelstelling dat alleen de mensen voor wie het kosteneffectief is aan een baan moeten worden geholpen – ook precies wat wenselijk is.

Het is ook mogelijk dat een sociale inclusie het doel is. Reïntegratie wordt dan ook ingezet voor mensen voor wie het niet kosteneffectief is. Bijvoorbeeld omdat het als niet rechtvaardig wordt ervaren dat mensen zich langdurig in een uitkeringssituatie moeten bevinden. Dan is een NCNP-systeem geen goed idee. Het is dan beter om bedrijven te belonen voor de inspanning die ze leveren, bijvoorbeeld door (volledige) outputfinanciering. De outcomecomponent moet klein zijn, anders is het gevaar van afoming te groot. De reïntegratiebedrijven aan wie de opdracht wordt gegund kunnen worden gekozen op basis van hun reputatie: welke bedrijven leverden diensten waarover opdrachtgever en cliënten tevreden zijn? Met behulp van monitoring- en

²³ Dit is alleen relevant voor de situatie waarin een kosteneffectieve inzet van de middelen het doel is. Bij sociale inclusie hangt de hoogte van de prijs vooral af van hoeveel de maatschappij er voor over heeft om de zwakkeren maatschappelijk actiever te laten worden.

controlemechanismen kan worden achterhaald of de gecontracteerde bedrijven de gewenste diensten daadwerkelijk leveren.

Het nadeel van dit systeem is dat het gepaard gaat met relatief hoge administratieve kosten. Omdat opdrachtgevers niet precies kunnen observeren wat een reïntegratiebedrijf doet, is het gevaar van *moral hazard* aanwezig.

Referenties

Akerlof, George A. (1970). The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism *Quarterly Journal of Economics*. 84(3): 488-500

Arents, M., M. Peters en R. Dorenbos (2003). Vormgeving van het opdrachtgeverschap. Ervaringen en percepties van reïntegratiebedrijven. Raad voor Werk en Inkomen.

Arents, M., R. Dorenbos, V. van Loon en J. van Velden (2004). Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt. Ervaringen van reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers. Raad voor Werk en Inkomen.

Baarsma, B. en J. Theeuwes, m.m.v. F. Felsö, C. Zijdeveld en J. Hinloopen (2002). De afbakening van de relevante markt. Is de huidige benadering aan herziening toe? Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

Batelaan, H., Jürgens, L. Mallee en A. Odé (2003). Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten. Raad voor Werk en Inkomen.

Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours (1998). Punitive sanctions and the transition from welfare to work. TI-Discussion Paper 98-076/3. Amsterdam: Tinbergen Instituut.

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

Bruttel, O. (2005). Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service. Berlijn: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Cordia, L.A.J., A. Lucas, M.W.J.M. Buurman en E.W. Kruisbergen (2001). De kunst van het aanbesteden. Onderzoek naar werking van de aanbestedingsprocedure bij inkoop van reïntegratieactiviteiten. Zoetermeer: College van toezicht sociale verzekeringen.

Damme, E. van (1997). Aanbesteding en veilingmechanismen: economische theorie en toepassingen. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Dijk, S., e.a. (2000), Een markt in ontwikkeling? Eerste inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Graaf-Zijl, M. de, I. Groot en J.P. Hop (2006). De weg naar werk. Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk, voor en na de SUWI-operatie. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Graaf-Zijl, M. de, I. Groot, A. Heyma, J. P. Hop en L. Janssens (2005). Marktwerking in de reïntegratie. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Graaf-Zijl, M. de en I. Groot (2005). Transparantie op de reïntegratiemarkt. Werkt het Boreakeurmerk? Maandblad reïntegratie 5 (10): 23-25.

Groot, I, L. Kok, J. van Seters (2002), Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, Amsterdam: SEO.

Hauten, M. van der, K. Visscher en L. Aarts (2005). Tweede voortgangsrapportage IRO. Den Haag: APE.

Hekelaar, A., W. Zwinkels en A. Braat (2006). De juiste klant op het juiste traject. Een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdamse reïntegratiebeleid voor het ontwikkelen van klantprofielen. Rotterdam: Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Heul, van der, H., E.M. Berendsen, B.C.J.L. van der Eijken en R.J.J. Vlek (2003). Op weg naar werk. Een evaluatie van sluitende aanpak in de WW. Amsterdam: UWV.

Heyma, A. (2006). De weg terug; epiloog. Onderzoek naar het netto-effect van de reïntegratiedienstverlening bij (gedeeltelijk) goedgekeurde niet-werkende arbeidsongeschikten in de periode 2002-2004. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Heyma, A., W. Zwinkels en J. van Seters (2003). Doelgroepenindeling en aanbesteding reïntegratie. De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Heyma, A. (2005). Reïntegratie instrumenten voor WW-gerechtigden: Behoefte, inzet en effecten. In: de Vos en van Genabeek (red) Verraderlijk effectief. Prestatiemeting van reïntegratie en activering deel 2. Hoofddorp: TNO Arbeid.

Holt, Charles and Susan Laury (2002). Risk Aversion and Incentive Effects. American Economic Review 92: 1644-1655.

Horssen, C. van, L. Malle, J.W.M. Mevissen (2004). De reïntegratiemarkt langs de meetlat van SUWI. Amsterdam: Regioplan.

Inspectie Werk en Inkomen (2005). Kiezen en delen. De selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten. Casestudies bij acht gemeenten. Den Haag: IWI.

Koning, P. (2006). Second opinion SEO-studie 'de weg terug; epiloog'. Den Haag: Centraal Planbureau.

Koning, P. (2005). Het spook van afroming ontmaskerd? Amerikaanse lessen over afroming bij reïntegratie. In: de Vos en van Genabeek (red) Verraderlijk effectief. Prestatiemeting van reïntegratie en activering deel 2. Hoofddorp: TNO Arbeid.

Koning, P. en S. Onderstal (2004a). Goed aanbesteed is het halve werk. Een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie. Den Haag: Centraal Planbureau.

Koning, P. en S. Onderstal (2004b). Werkzoekenden onder de hamer. Economische Statistische Berichten 544-546.

Le Grand, J. en W. Bartlett (1993). Quasi-markets and social policy. The MacMillan Press Ltd.

Meerendonk, A. van de (nog te verschijnen). Improving the Allocation and Design of Welfare to Work Contracts.

Mevisen, J.W.M., J. Bos, R. Meijer, L. Mallee (2002). Op weg naar volwassenheid, tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten. Amsterdam: Regioplan.

Onderstal, S. (2004). Auctioning Incentive Contracts: Application to Welfare-to-Work programs. Den Haag: Centraal Planbureau.

Shubik M. (1971). The Dollar Auction Game: a Paradox in Noncooperative Behavior and Escalation. Journal of Conflict Resolution 15 545-547.

Ungern-Sternberg, T. von, C.C. von Weiszacker (1985). The supply of quality on a market for "experience goods". The Journal of Industrial Economics 33 (4)

Verveen, E., S. Bunt, C. Bos en M. van der Aalst (2006). Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt. Ervaringen van opdrachtgevers en opdrachtnemers. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Vinke, H. en J. van Genabeek (2002). Evaluatie aanbestedingsprocedure 2002. TNO-rapport 10068/25266. Hoofddorp: TNO Arbeid

Zwinkels, W., J. van Genabeek en I. Groot (2004). Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen

Zwinkels, W. (2005) Prestaties van reïntegratiebedrijven vergeleken: Benchmarking en effectiviteit. In: de Vos en van Genabeek (red) Verraderlijk effectief. Prestatiemeting van reïntegratie en activering deel 2. Hoofddorp: TNO Arbeid.

Bijlage A Gebruikte bestanden

Voor onze analyses hebben we gebruik gemaakt van het bestand dat we voor het RWI-onderzoek naar cliëntstromen in de SUWI-keten hebben gemaakt (De Graaf-Zijl, e.a., 2006). Daarnaast hebben we aparte analyses uitgevoerd voor de WAO'ers. Deze groep was immers geen onderdeel van het RWI-onderzoek. Deze bijlage beschrijft welke bestanden precies zijn gebruikt en welke aannames we daarvoor hebben gemaakt.

Bestand	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totaal
WW-administratie UWV	1	1	1	1	12	12	28
Bijstandadministratie gemeenten	1	1	1	1	1	12	17
Inschrijvingen bij CWI			x	x	x	x	1
WAO-administratie UWV	12	12	12	12	12	12	72
Banenbestanden CBS	1	1	1	1	1		5
Verzekerde Personen en Dienstverbanden UWV (VPD)						4	4
Reïntegratiedienstverlening UWV (ReWW)	x	x	x				1
Reïntegratiedienstverlening UWV (MIR)				x	x	x	1
Monitor Scholing en Activering (MOSA)				2	2	1	5
ID-banen			1	2	2	1	6
WIW-banen			1	2	1	1	5
WSW-banen		2	2	1	1	1	7

Het betreft hier voor een deel gegevensbestanden van het CBS, voor een deel bestanden die door externe partijen (UWV, CWI, gemeenten) aan het CBS zijn aangeleverd. De koppeling van de bestanden en de analyses zijn door SEO Economisch Onderzoek uitgevoerd bij het Centrum voor Beleidsstatistiek van het CBS. Waar mogelijk hanteren wij definities en werkwijzen, zoals door het CBS zelf ook worden toegepast.

Koppeling van deze gegevens vindt plaats op basis van een persoonlijk identificatienummer, dat door het CBS op basis van het soft-nummer aan elk van de bestanden is toegevoegd. Alleen gevallen waarvoor een geldig identificatienummer aanwezig is, zijn geselecteerd voor de analyse. Eerst zijn per bestand alle afzonderlijke jaar- en maandbestanden aan elkaar gekoppeld. Vervolgens zijn al deze bestanden aan elkaar gekoppeld. Op basis daarvan hebben we voor ieder individu op ieder moment tussen 1-1-1999 en 31-12-2004 bepaald in welke toestand hij zich bevond: WW, bijstand, arbeidsongeschiktheid, werk, reïntegratietraject, zelfstandig ondernemer, gesubsidieerd werk, nug en non-participatie.

WW-administratie

De WW-administratie van het UWV is bij het CBS beschikbaar als WW-jaarbestanden voor 1999 t/m 2002 en als maandbestanden voor 2003 en 2004. In deze bestanden staan alle WW-rechten

per persoon, die gelijktijdig kunnen gelden. Wij identificeren een WW-periode als de periode waarin een of meerdere WW-rechten tegelijkertijd lopen, met een onderbreking van maximaal 15 dagen. Begin- en einddatum van de WW-periode worden bepaald aan de hand van de datum waarop volgens de UWV-administratie het recht op een WW-uitkering is begonnen.

Gebruikte variabelen uit de WW-administratie zijn:

- Begindatum recht op WW-uitkering;
- Einddatum recht op WW-uitkering;
- Sector waaruit werkzaam voor WW-uitkering;
- Omvang WW-recht (in uren);
- Reden uitstroom (ivm uitstroom als zelfstandig ondernemer).

Bijstandadministratie

Bij het CBS zijn voor de jaren 1999 t/m 2003 integrale jaarbestanden aanwezig met daarin gegevens over ABW, IOAW en IOAZ-uitkeringen. Voor het jaar 2004 zijn 12 maandbestanden beschikbaar. Alle gemeenten in Nederland leveren rechtstreeks maandbestanden aan het CBS. Het CBS koppelt deze aan elkaar tot integrale maand- en jaarbestanden. Ieder bestand bevat informatie over alle huishoudens die op enig moment gedurende de verslagperiode een ABW-, IOAW- of IOAZ-uitkering hebben ontvangen. We maken gebruik van de bijstandsclassificatie van het CBS. Dit betekent dat vanuit de gemeentebestanden de groepen met alleen 'bijzondere bijstand', 'bijstand aan ouderen > 65 jaar', 'bijstand aan elders verzorgenden' en 'bijstand aan Bbz'ers' niet worden meegenomen. Verder splitsen we de gegevens op huishoudniveau naar gegevens op persoonsniveau. Dit betekent dat we informatie over hoofduitkeringsgerechtigde en partner destilleren uit de huishoudgegevens. Begin- en einddatum van bijstandperiodes zijn geïdentificeerd aan de hand van de door het CBS berekende begindatum van de uitkering. In de maandbestanden van 2004 is deze gecorrigeerde datum niet aanwezig. Voor 2004 werken we daarom met de door de gemeenten aanleverde begindatum van de uitkering. Waar die ontbreekt, gebruiken we de door de gemeente aangeleverde datum waarop een record is ingevoerd in de administratie. Ontbreekt ook deze, dan gebruiken we als begindatum de eerste maand waarin we een record waarnemen in de ABW-bestanden. Een bijstandperiode kan bestaan uit meerdere opeenvolgende bijstandperiodes, waar minder dan 15 dagen tussen zitten.

Gebruikte variabelen uit de Bijstandadministratie zijn:

- Begindatum bijstandsuitkering;
- Datum invoering administratie;
- Einddatum bijstandsuitkering;
- Soort uitkering;
- Reden uitstroom (ivm uitstroom als zelfstandig ondernemer).

Inschrijvingen bij CWI

Bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) kunnen werkzoekende zich inschrijven om in aanmerking te komen voor arbeidsbemiddeling. Voor een groot deel van de bijstandsgerechtigden en WW'ers is inschrijving bij het CWI verplicht. Daarnaast kunnen ook personen zonder een van deze uitkeringen zich inschrijven. Het CWI heeft een bestand

vervaardigd met daarin alle personen die op enig moment in de periode van 1 januari 2001 tot en met 31 december 2004 als niet-werkend werkzoekende ingeschreven stonden bij het CWI. Een persoon wordt als niet-werkende werkzoekende beschouwd indien deze aangeeft geen werk te hebben en voor minstens 12 uur bemiddeld wil worden.

Het CWI-bestand bevat twee persoonskenmerken die van grote waarde zijn voor de analyses, namelijk opleidingsniveau en fasering (afstand tot de arbeidsmarkt) bij inschrijving. Deze gegevens hebben we gebruikt om aanvullende informatie te vergaren over WW'ers en bijstandsgerechtigden. Omdat volledig arbeidsongeschikten zich niet hoeven in te schrijven bij het CWI, is deze informatie voor hen niet beschikbaar. Personen kunnen na verloop van tijd door het CWI in een andere fase worden geplaatst. In dit onderzoek maken we uitsluitend gebruik van de fasering bij inschrijving. Het probleem van herfasering is namelijk dat die niet goed geregistreerd wordt. Niet alle tussentijdse herfaseringen zijn bekend. De laatst vastgestelde fase is bekend, maar het is niet duidelijk sinds wanneer die geldt en of er daarvoor nog andere herfaseringen hebben plaatsgevonden.

Gebruikte variabelen uit het CWI-bestand zijn:

- Begindatum inschrijving CWI;
- Einddatum inschrijving CWI;
- Fase (afstand tot de arbeidsmarkt) bij inschrijving;
- Hoogst behaalde opleiding.

WAO-administratie

De WAO-administratie van het UWV is bij het CBS beschikbaar als de zogenaamde AO-maandbestanden, met daarin alle uitkeringen die per maand lopend zijn, gestart zijn of gestopt zijn. Wij hebben alle maandbestanden aan elkaar gekoppeld. Daardoor weten we per maand of iemand die maand een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering had. We veronderstellen dat iemand vanuit de WAO is uitgestroomd naar werk als de aanvangsdatum van zijn dienstverband maximaal 90 dagen na zijn uitstroomdatum ligt.

Gebruikte variabelen uit de AO-administratie zijn:

- AO-percentage;
- Diagnose;
- Uitkeringshoogte;
- Sector.

Banenbestanden en VPD

Periodes van werk zijn in dit onderzoek gebaseerd op administratieve bestanden van CBS en UWV. Van het CBS gebruikten we de zogenoemde banenbestanden. De banenbestanden zijn afkomstig uit het Sociaal Statistisch Bestand (SSB). In het SSB zijn gegevens over personen uit registraties en enquêtes op microniveau door het CBS gekoppeld, geïntegreerd en consistent gemaakt. De banenbestanden bevatten gegevens over alle werknemers. De gegevens zijn vooral afkomstig uit de Verzekerenadministratie werknemers (VZA), aangevuld met informatie uit de voorheffing loonbelasting (Fibase) en de enquête werkgelegenheid en lonen (EWL). De banenbestanden zijn jaarbestanden, beschikbaar van 1999 tot en met 2003. Voor het jaar 2004

waren we daarom aangewezen op de administratieve bestanden van UWV, de Verzekerde Personen en Dienstverbanden (VPD). Dit betreft vier kwartaalbestanden, die binnen drie maanden na afloop van het kwartaal door het UWV aan het CBS worden geleverd. Deze VPD-bestanden zijn volgens het CBS een snelle eerste indicator voor baangegevens van werknemers. Het bevat gegevens van personen die binnen de verslagperiode voor minimaal één van de wetten WW, ZW en WAO verplicht verzekerd zijn geweest door middel van het hebben van een dienstverband. Daar de VPD-bestanden, in tegenstelling tot de banenbestanden, niet zijn gecontroleerd door koppeling aan Fibase en EWL, wordt de kwaliteit van de gegevens (vooral de einddatum) door het CBS als minder betrouwbaar ingeschat. Om deze reden hebben we ervoor gekozen zoveel mogelijk te werken met de banenbestanden van het CBS, aangevuld met de VPD-bestanden voor 2004.

Op basis van de gekoppelde banen- en VPD-bestanden identificeren wij werkperiodes. Een werkperiode is daarbij geïdentificeerd als een aaneenschakeling van banen, die voor niet meer dan 15 dagen wordt onderbroken.

De gebruikte variabelen uit de banen- en VPD-bestanden zijn:

- Begindatum dienstverband;
- Einddatum dienstverband;
- Sector waarin werkzaam.

Reïntegratiedienstverlening UWV

Reïntegratiedienstverlening wordt aangeboden door UWV voor WW'ers en arbeidsgehandicapten en door gemeenten voor bijstandsgerechtigden. De reïntegratie-inspanningen van het UWV zijn geregistreerd in twee afzonderlijke databestanden. Voor de jaren 1999 t/m 2001 hebben we de zogenaamde ReWW-bestanden gebruikt en voor de jaren 2002 t/m 2004 de zogenaamde MIR-bestanden. De ReWW-bestanden bevatten informatie over reïntegratie van WW'ers; in de MIR-bestanden zijn reïntegratieactiviteiten van zowel WW'ers als WAO'ers geadministreerd. Volgens onze contactpersonen bij het UWV zijn de ReWW-bestanden vooral in de eerste jaren niet helemaal volledig, al is moeilijk te zeggen hoe onvolledig ze zijn. In beide bestanden is de begindatum van gevolgde reïntegratietrajecten geadministreerd, evenals de einddatum en de kosten. Voor het bepalen van de startdatum gaan we uit van de geplande startdatum. Als die ontbreekt, gebruiken we de datum waarop het reïntegratieplan is goedgekeurd. Indien ook die ontbreekt, gebruiken we de opdrachtdatum voor het reïntegratiebedrijf. Wat betreft de einddatum gaan we uit van de variabele die het feitelijke einde van het traject aangeeft. Als die ontbreekt, benaderen we de einddatum met de administratieve einddatum. Indien ook die ontbreekt, gaan we uit van de geplande einddatum. Qua type reïntegratietrajecten hebben we geen gebruik gemaakt van opting-out trajecten bij WW en van gesubsidieerde arbeid bij bijstand en WW.

De gebruikte variabelen uit de Reïntegratiebestanden zijn:

- Begindatum traject;
- Einddatum traject;
- Gefactureerde kosten;
- Begrote kosten;

- Reïntegratiebedrijf;
- Gunningsnummer contract (om informatie over de contractvorm te koppelen).

Reïntegratiedienstverlening gemeenten

Reïntegratiedienstverlening door gemeenten wordt bijgehouden in de Monitor Scholing & Activering. De MOSA bevat gegevens van de reïntegratie-inspanningen van (het overgrote deel) van de 86 grootste gemeenten in Nederland. Kosteninformatie is niet beschikbaar. In de MOSA-bestanden worden begin- en einddata van trajecten bijgehouden, alsmede het soort instrument dat is ingezet. De MOSA-registratie hanteert twee begindata, de startdatum van het instrument en de datum waarop het reïntegratieplan wordt goedgekeurd. In dit onderzoek is de startdatum van het instrument gebruikt. We hebben de MOSA gebruikt voor de jaren 2002, 2003 en 2004. Voor 2004 betrof het een ruw databestand. Daar zijn minder checks op uitgevoerd, waardoor de kwaliteit van dit bestand naar verwachting minder is dan de kwaliteit van de bestanden met informatie uit 2002 en 2003. Hoe goed de kwaliteit van de MOSA-bestanden is, is niet bekend. Op sommige items is een hoge non-respons. Bovendien zijn er aanwijzingen dat sommige waarden nog fouten bevatten, die niet altijd gecorrigeerd konden worden (zie bijvoorbeeld Verveen, Bolhuis en Mandos, 2004).

In de analyse van de effectiviteit van reïntegratietrajecten voor bijstandsgerechtigden (paragraaf 2.4) hebben we ons beperkt tot de bijstandsgerechtigden woonachtig in de gemeenten die gedurende 2002, 2003 en 2004 consequent meewerkten aan de MOSA. Dit betreft de volgende 45 gemeenten: Delfzijl, Groningen, Stadskanaal, Heerenveen, Leeuwarden, Smallingerland, Emmen, Almelo, Enschede, Hengelo, Noordoostpolder, Apeldoorn, Doetinchem, Tiel, Zutphen, Amersfoort, Utrecht, Veenendaal, Alkmaar, Amstelveen, Amsterdam, Haarlemmermeer, Heemskerk, Hilversum, Zaanstad, Alphen aan de Rijn, Capelle aan den IJssel, Delft, Dordrecht, Gorinchem, Gouda, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Zoetermeer, Zwijndrecht, Terneuzen, Vlissingen, Breda, Eindhoven, Oosterhout, Landgraaf, Heerlen, Kerkrade, Roermond.

De gebruikte variabelen uit de MOSA zijn:

- Begindatum instrument;
- Einddatum instrument;
- Type instrument.

ID-, WIW- en WSW-bestanden

Deze databestanden hebben alle betrekking op gesubsidieerde arbeid. Ze worden gebruikt om reguliere banen te onderscheiden van gesubsidieerde banen. In de banen- en VPD-bestanden wordt hiertussen geen onderscheid gemaakt. In alle gevallen is de werknemer namelijk verzekerd voor WW, ZW en WAO. Wij gebruiken de begin- en einddatum van gesubsidieerde banen om werkperiodes te splitsen. Wanneer wij in het rapport spreken over werk, dan hebben we het over reguliere arbeid, exclusief gesubsidieerde banen.

De gebruikte variabelen uit de ID-, WIW en WSW-bestanden zijn:

- Begindatum dienstverband;
- Einddatum dienstverband.

Gemeentelijke basisadministratie

De gemeentelijke basisadministratie gebruiken we om persoonsgegevens van mensen te registreren. De gebruikte variabelen zijn:

- Geslacht;
- Leeftijd;
- Samenstelling huishouden;
- Herkomst;
- Provincie.

Bijlage B Analysemethode

Duurmodel

Als methode voor het meten van het effect van reïntegratie-instrumenten wordt een zogenaamd *duurmodel* gebruikt. Het duurmodel beschouwt de tijdsduur tot aan werkhervatting. De tijd die mensen nodig hebben om weer aan het werk te gaan (de werkloosheidsduur) hangt af van individuele kansen op de arbeidsmarkt (wie reïntegreert er, welke kwalificaties heeft de werkloze, hoe gemotiveerd is men om naar werk te zoeken), van economische (conjuncturele) omstandigheden (wanneer reïntegreert men) en van de reïntegratie-instrumenten die worden ingezet. Het duurmodel vergelijkt werkloosheidsduren tussen personen en stelt daarbij vast welke persoonskenmerken en omstandigheden ertoe bijdragen dat iemand er langer of korter over doet om het werk te hervatten. Natuurlijk hangt dat mede van het toeval af. Door daar in de analyse expliciet rekening mee te houden, is er sprake van een *kansmodel*.

Wanneer reïntegratie-instrumenten worden ingezet, betekent dat niets anders dan een verandering in de omstandigheden waaronder men reïntegreert. Door de tijd die nodig is om het werk te hervatten te vergelijken tussen mensen met en zonder reïntegratietraject, kan worden vastgesteld in welke mate die verandering in omstandigheden (de inzet van reïntegratie-instrumenten) bijdraagt aan het verkorten van de werkloosheidsduur. Daarmee kan dus het effect van die instrumenten worden vastgesteld, uitgedrukt in een verkorting van de werkloosheidsduur of een verhoging van de kans op werkhervatting. In het model worden de veranderde omstandigheden als tijdsvariërende variabelen meegenomen, aangezien de timing van de inzet van een reïntegratietraject het moment bepaalt waarop reïntegratie-instrumenten effectief worden. Het model houdt onder meer rekening met de begindatum van het reïntegratietraject.

Nu zijn er twee belangrijke problemen bij deze modellering. Ten eerste worden reïntegratie-instrumenten selectief ingezet en ten tweede is niet zonder meer een controlegroep beschikbaar voor de vergelijking van werkloosheidsduren, omdat alle WW'ers binnen de Sluitende Aanpak in beginsel (na verloop van tijd) in aanmerking komen voor reïntegratie. Selectiviteit betekent dat instrumenten alleen bij bepaalde cliënten en op een bepaald moment worden ingezet. Dat heeft gevolgen voor de berekende uitkomsten. Stel dat de groep mensen waarbij een reïntegratietraject wordt ingezet ouder is dan de groep waarbij geen reïntegratietraject wordt ingezet. De kans op werkhervatting van de groep ouderen (mét reïntegratietraject) ligt, voorafgaand aan het reïntegratietraject, over het algemeen lager dan de kans op werkhervatting van de groep jongeren (zonder reïntegratietraject). De kans op werkhervatting van de groep ouderen kan door de inzet van het traject effectief omhoog gaan, maar nog steeds lager liggen dan die kans bij de groep jongeren. Een directe vergelijking van de twee groepen levert dan een negatief effect op van de ingezette reïntegratie-instrumenten. Echter, een vergelijking van twee personen van dezelfde leeftijd met en zonder reïntegratietraject levert een positief effect op. Door in het model rekening te houden met de selectieve inzet van reïntegratie-instrumenten kan toch een zuiver effect worden berekend.

In het model worden zoveel mogelijk waargenomen individuele persoonskenmerken in de kans op werkhervatting meegenomen, op basis waarvan mogelijk selectie plaatsvindt. Het vinden van

een goede controlegroep is een probleem wanneer iedereen hetzelfde reïntegratietraject zou ontvangen. In dat geval kan er geen onderscheid worden gemaakt tussen personen met en zonder traject, zodat er ook geen effect kan worden toegeschreven aan de inzet van reïntegratie-instrumenten. In de praktijk blijkt echter dat WW'ers op zeer verschillende tijdstippen een traject ontvangen. Daarmee wordt het mogelijk om op verschillende momenten de WW'ers met een reïntegratietraject te vergelijken met WW'ers zonder reïntegratietraject, zodat de laatste groep (tijdelijk) tot de controlegroep kan worden gerekend. Uiteraard tot het moment waarop het eerste instrument wordt ingezet. Omdat WW'ers die pas later reïntegratie-instrumenten ontvangen verschillen van WW'ers die al in een veel eerder stadium hulp krijgen aangeboden, is er sprake van een selectieve controlegroep. Maar voor die selectiviteit wordt – in ieder geval gedeeltelijk – gecorrigeerd door in het model persoonskenmerken op te nemen en door de werkhervattingkans te relateren aan de kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten. Wat overblijft is een netto verschil in de kans op werkhervatting tussen vergelijkbare mensen met en zonder reïntegratie-instrumenten. Dit is het netto-effect waar we naar op zoek zijn.

Technische uitleg

Voor de analyse van de kans op werkhervatting, de kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten en het effect van reïntegratie-instrumenten wordt gebruik gemaakt van twee duurmodellen die met elkaar samenhangen. De duur tussen het moment van instroom in de WW en het moment van werkhervatting, dan wel het moment van de eerste inzet van reïntegratie-instrumenten wordt daarbij gerelateerd aan achtergrondkenmerken. Omdat de kans op werkhervatting en de kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten ook afhankelijk is van de verstreken werkloosheidsduur, is er sprake van een conditionele kans, die ook wel wordt aangeduid als 'hazard rate'. Voor de kans op werkhervatting wordt deze hazard rate gespecificeerd als

$$\theta_w(t | x, t_r, \alpha) = \lambda(t) \exp(x' \beta + \gamma I(t_r < t))$$

waarbij $\lambda(t)$ een uitdrukking is voor de individuele duurafhankelijkheid (hoe de kans afhangt van de verstreken werkloosheidsduur), x een vector is van achtergrondkenmerken van de werkloze en $I(t_r < t)$ een indicatorfunctie voor de inzet van reïntegratie-instrumenten. Deze is gelijk aan 1 vanaf het moment t_r waarop reïntegratie-instrument r wordt ingezet. De coëfficiënten β en γ worden geschat. De individuele duurafhankelijkheid wordt flexibel gemodelleerd aan de hand van de stapfunctie

$$\lambda(t) = \exp\left(\sum_{j=1}^J \lambda_j I(t_{j-1} \leq t < t_j)\right)$$

waarin j ($= 1, \dots, J$) een index is voor duurintervallen en $I(t_{j-1} \leq t < t_j)$ een indicatorfunctie gelijk aan 1 als t binnen het duurinterval (t_{j-1}, t_j) ligt. Ook de coëfficiënten λ_j worden geschat. Analoog aan de kans op werkhervatting wordt voor de individuele kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten de hazard rate gespecificeerd als

$$\theta_r(t | z, \eta) = \mu(t) \exp(z' \delta)$$

met een flexibele duuraafhankelijkheid gelijk aan

$$\mu(t) = \exp\left(\sum_{j=1}^J \mu_j I(t_{j-1} \leq t < t_j)\right)$$

De conditionele dichtheid van door werkherovating afgeronde werkloosheidsduren wordt dan

$$f_w(t | x, t_r) = \theta_w(t | x, t_r) \exp\left(-\int_0^t \theta_w(s | x, t) ds\right)$$

en de conditionele dichtheid van de duur tot aan de start van een reïntegratietraject

$$f_r(t | z) = \theta_r(t | z) \exp\left(-\int_0^t \theta_r(s | z) ds\right)$$

Bijlage C Gesprekspartners

We hebben voor dit onderzoek met de volgende reïntegratiebedrijven gesproken:

- Agens;
- Consolid;
- Ecosol;
- Fama;
- Hudson;
- Mind at Work;
- Nieuwe Koers;
- Nierpatiëntenvereniging;
- Serin;
- Van Dreumel de Piro.

Bijlage D Tabellen

Tabel D.1 Kenmerken van de mensen die een reïntegratietraject krijgen per cohort (jaar van instroom in WW)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Vrouw	46%	47%	44%	40%	39%	43%
Man	54%	53%	56%	60%	61%	57%
16-24 jaar	5%	7%	6%	6%	5%	5%
25-34 jaar	29%	31%	29%	28%	27%	26%
35-44 jaar	29%	30%	32%	32%	32%	31%
45-54 jaar	31%	28%	27%	28%	27%	27%
55-65 jaar	5%	5%	6%	6%	9%	12%
Basisonderwijs	7%	7%	7%	6%	6%	7%
Vmbo	23%	25%	25%	23%	24%	26%
Mbo/havo/vwo	35%	39%	40%	44%	45%	45%
Hbo	13%	15%	17%	17%	16%	14%
Universiteit	7%	8%	8%	8%	7%	6%
Fase 1	53%	64%	68%	67%	65%	61%
Fase 2	8%	6%	4%	4%	4%	4%
Fase 3	6%	5%	5%	8%	7%	9%
Fase 4	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Fase nader te bepalen	15%	15%	15%	15%	19%	19%
Fase onbekend	14%	7%	3%	2%	1%	2%
Met partner	55%	51%	50%	49%	50%	51%
Zonder partner	45%	49%	50%	51%	50%	49%
Marokko	3%	4%	3%	3%	3%	3%
Turkije	6%	5%	5%	5%	4%	5%
Suriname	3%	4%	3%	3%	4%	4%
Nederlandse Antillen	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Overig niet-westers	4%	5%	6%	5%	5%	6%
Westers allochtoon	12%	12%	13%	12%	12%	12%
Autochtoon	71%	69%	69%	71%	71%	69%
Eerste generatie	22%	22%	22%	21%	21%	23%
Tweede generatie	7%	8%	9%	8%	8%	8%

Bron: De Graaf-Zijl, Groot en Hop (2006)

Tabel D.2 Cumulatieve kans op het vinden van een baan na het volgen van een traject in de periode 1999-2004, na 12 en 24 maanden, WW'ers

Plaatsingspercentage											
	1999		2000		2001		2002		2003		2004
	na 12 mnd	na 24 mnd	na 12 mnd	na 24 mnd	na 12 mnd	na 24 mnd	na 12 mnd	na 24 mnd	na 12 mnd	na 24 mnd	na 12 mnd
Geslacht											
Mannen	42%	58%	48%	61%	41%	54%	41%	54%	41%	50%	28%
Vrouwen	42%	57%	49%	63%	45%	59%	42%	56%	41%	49%	32%
Leeftijd											
15-25	53%	71%	59%	73%	58%	72%	51%	67%	55%	66%	59%
25-35	46%	65%	53%	69%	50%	66%	49%	64%	52%	62%	51%
35-45	46%	63%	51%	66%	44%	59%	44%	59%	42%	50%	30%
45-55	36%	48%	42%	53%	36%	48%	34%	46%	33%	41%	23%
55-65	20%	26%	27%	32%	19%	21%	22%	27%	18%	24%	12%
Fase											
Fase 1	35%	62%	50%	64%	45%	58%	42%	55%	42%	52%	30%
Fase 2	45%	62%	53%	66%	44%	56%	41%	54%	42%	51%	27%
Fase 3	45%	62%	53%	66%	44%	56%	41%	54%	42%	51%	27%
Fase 4	32%	45%	32%	45%	33%	46%	39%	53%	35%	44%	32%

Tabel D.3 Gesimuleerde kans op werk na twee jaar WW, met en zonder de inzet van een reïntegratietraject

Simulatie	Zonder reïntegratietraject	Met traject dat wordt ingezet na 6 maanden	Absoluut verschil in %-punten	Relatief verschil in %
Gemiddeld	73,9%	78,5%	4,6%	6,2%
Instroomjaar				
1999	81,5%	89,5%	7,9%	9,7%
2000	81,1%	88,1%	7,1%	8,7%
2001	80,7%	83,1%	2,3%	2,9%
2002	73,9%	79,1%	5,2%	7,1%
2003	66,4%	72,9%	6,5%	9,7%
2004	66,0%	64,4%	-1,6%	-2,4%
Afstand tot arbeidsmarkt				
Fase 1	78,5%	81,7%	3,2%	4,1%
Fase 2	64,9%	75,5%	10,6%	16,4%
Fase 3	62,4%	67,4%	5,1%	8,1%
Fase 4	57,3%	72,4%	15,1%	26,3%
Opleidingsniveau				
Basisonderwijs	71,4%	75,8%	4,4%	6,2%
Vmbo-niveau	68,5%	73,5%	5,0%	7,3%
Havo/vwo/mbo	73,6%	77,5%	3,9%	5,3%
Hbo	73,8%	79,7%	5,8%	7,9%
Universiteit	73,2%	80,3%	7,0%	9,6%
Land van herkomst				
Nederland	76,1%	80,7%	4,6%	6,0%
Marokko	56,3%	58,9%	2,6%	4,6%
Turkije	57,5%	62,9%	5,5%	9,5%
Suriname	70,8%	75,1%	4,3%	6,1%
Nederlandse Antillen	74,0%	85,9%	11,9%	16,1%
Overig niet-westers	69,0%	67,6%	-1,4%	-2,0%
Westers allochtoon	73,1%	78,7%	5,6%	7,7%
Geslacht en burgerlijke staat				
Man alleen	74,1%	77,8%	3,7%	5,0%
Man met partner	75,7%	78,9%	3,1%	4,1%
Vrouw alleen	71,9%	76,7%	4,8%	6,7%
Vrouw met partner	73,6%	81,7%	8,0%	10,9%

Bron: De Graaf-Zijl, Groot en Hop (2006)

Tabel D.4 Kenmerken van de mensen die en reïntegratietraject krijgen per cohort volledig arbeidsongeschikten (jaar van traject)

	2002	2003	2004
Man	45%	47%	47%
Vrouw	55%	53%	53%
16-24 jaar	16%	21%	27%
25-34 jaar	28%	29%	28%
35-44 jaar	29%	27%	25%
45-54 jaar	23%	20%	17%
55-65 jaar	4%	4%	3%
Fase 1	0%	0%	5%
Fase 2	34%	35%	38%
Fase 3	64%	63%	56%
Fase 4	2%	2%	2%
Psychisch	34%	45%	52%
Locomotor	32%	28%	22%
Overig	33%	27%	25%

Tabel D.5 Cumulatieve kans op het vinden van een baan na het volgen van een traject in 2002, 2003 en 2004, na 12 en 24 maanden, volledig arbeidsongeschikten

	Plaatsingspercentage				
	2002		2003		2004
	na 12 mnd	na 24 mnd	na 12 mnd	na 24 mnd	Na 12 mnd
Geslacht					
Mannen	4,6%	6,5%	5,1%	6,8%	4,6%
Vrouwen	4,9%	6,1%	3,9%	5,1%	4,6%
Leeftijd					
15-25	9,3%	12,2%	8,5%	11,8%	7,2%
25-35	5,4%	7,1%	4,1%	5,5%	4,6%
35-45	4,1%	5,5%	3,9%	4,8%	3,2%
45-55	2,3%	3,0%	2,3%	3,3%	4,2%
55-65	1,2%	3,0%	0%	0%	0,6%
Diagnose					
Psychisch	6,6%	9,1%	5,9%	7,8%	5,6%
Locomotor	4,0%	5,3%	3,5%	4,4%	3,2%
Overig	3,5%	4,3%	3,6%	4,7%	4,7%
Fase					
Fase 1	6,6%	6,6%	9,1%	9,1%	1,5%
Fase 2	5,6%	6,5%	5,1%	6,1%	5,7%
Fase 3	4,0%	5,7%	4,1%	5,5%	4,4%
Fase 4	6,1%	9,2%	4,3%	6,3%	4,3%

Tabel D.6 Gesimuleerde kans op werk na twee jaar AO, met en zonder de inzet van een reïntegratietraject

Simulatie	Zonder reïntegratietraject	Met traject dat wordt ingezet na 6 maanden	Absoluut verschil in %-punten	Relatief verschil in %
Gemiddeld	2,0%	4,4%	2,4%	120%
Jaar inzet traject				
2002	2,0%	2,5%	0,5%	25%
2003	1,9%	6,3%	4,4%	232%
2004	2,2%	6,2%	4,0%	182%
Land van herkomst				
Nederland	2,2%	6,0%	3,8%	173%
Niet-westers allochtoon	1,2%	3,6%	2,4%	200%
Westers allochtoon	2,3%	5,6%	3,3%	143%
Geslacht en burgerlijke staat				
Man alleen	1,9%	5,4%	3,5%	184%
Man met partner	1,4%	4,8%	3,4%	243%
Vrouw alleen	1,0%	6,7%	5,7%	570%
Vrouw met partner	1,4%	3,9%	2,5%	179%
Diagnose				
locomotor	1,6%	3,3%	1,7%	106%
psychisch	2,6%	10,9%	8,3%	319%
algemeen	1,7%	4,8%	3,1%	182%

Tabel D.7 Kenmerken van bijstandsgerechtigden die een reïntegratietraject krijgen per cohort (=jaar van instroom in bijstand)

	2002	2003	2004
Vrouw	42%	40%	49%
Man	58%	60%	51%
16-24 jaar	28%	28%	26%
25-34 jaar	33%	32%	30%
35-44 jaar	24%	24%	24%
45-54 jaar	13%	13%	15%
55-65 jaar	3%	3%	5%
Basisonderwijs	20%	16%	20%
Vmbo	36%	35%	35%
Mbo/havo/vwo	30%	34%	30%
Hbo	7%	8%	7%
Universiteit	4%	5%	4%
Fase 1	27%	33%	31%
Fase 2	2%	3%	3%
Fase 3	9%	9%	10%
Fase 4	24%	17%	17%
Fase nader te bepalen	37%	36%	35%
Fase onbekend	2%	1%	4%

Tabel D.7 Kenmerken van bijstandsgerechtigden die een reïntegratietraject krijgen per cohort (=jaar van instroom in bijstand) (vervolg)

Met partner	23%	22%	38%
Zonder partner	77%	78%	62%
Marokko	8%	9%	13%
Turkije	7%	8%	11%
Suriname	8%	10%	8%
Nederlandse Antillen	8%	8%	5%
Overig niet-westers	24%	20%	18%
Westers allochtoon	11%	10%	10%
Eerste generatie	53%	51%	54%
Tweede generatie	11%	13%	12%

Bron: De Graaf-Zijl, Groot en Hop (2006)

Tabel D.8 Cumulatieve kans op het vinden van een baan na het volgen van een traject in 2002, 2003 en 2004, na 12 en 24 maanden, bijstandsgerechtigden

	Plaatsingspercentage				
	2002		2003		2004
	na 12 mnd	na 24 mnd	na 12 mnd	na 24 mnd	Na 12 mnd
Geslacht					
Mannen	18%	30%	19%	32%	21%
Vrouwen	14%	23%	15%	24%	11%
Leeftijd					
15-25	22%	36%	24%	39%	25%
25-35	16%	28%	18%	30%	16%
35-45	15%	24%	15%	25%	13%
45-55	10%	18%	11%	18%	7%
55-65	4%	6%	7%	13%	4%
Fase					
Fase 1	21%	35%	24%	37%	25%
Fase 2	18%	34%	18%	32%	16%
Fase 3	14%	25%	14%	26%	12%
Fase 4	12%	20%	11%	20%	9%

Bijlage E Schattingsresultaten

Tabel E.1 Resultaten regressieanalyse voor het verklaren van verschillen in de toegevoegde waarde van reïntegratiebedrijven (waarnemingen per jaar, gepoold over 2002-2004)

	Coëfficiënt	Standaardfout	Significantie
Aantal cliënten	0,0000023	0,0000070	*
Borea-keurmerk	-0,014	0,017	
Gemiddelde leeftijd cliënten	0,007	0,002	*
% cliënten in fase 3 of 4	0,143	0,293	
% autochtone cliënten	-0,080	0,130	
% vrouwelijke cliënten	0,093	0,071	
Gefactureerde kosten	0,0008	0,00002	*
Gemiddeld percentage NCNP	0,149	0,066	*
VU-ratio	-0,197	0,054	*
N = 75			
R ² = 0,38			