

# De kosteneffectiviteit van re-integratie van WW'ers

Kortdurende interventies, gericht op de activering van WW'ers zijn grotendeels kosteneffectief. Meer uitgebreide, langerlopende re-integratietrajecten en scholing zijn daarentegen niet of nauwelijks effectief. Dit wijst erop dat de meerwaarde van re-integratietrajecten en scholing in het versterken van de arbeidsmarktpositie van WW'ers gering is vergeleken met kortere, meer gerichte dienstverlening.

**ARJAN HEYMA**  
Hoofd cluster Arbeid  
& Onderwijs bij  
SEO Economisch  
Onderzoek

**HAN  
VAN DER HEUL**  
Senior kennisadviseur  
Kenniscentrum  
UWV

**D**e afgelopen jaren is de re-integratiedienstverlening aan werkzoekenden met een WW-uitkering flink ingeperkt. Vijf jaar geleden was er nog sprake van ingekochte dienstverlening bij private re-integratiebedrijven en van eigen dienstverlening door Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) via veelvuldig contact van wat men thans 'adviseurs werk' noemt met werkzoekenden. Vanaf 2012 is het Re-integratiebudget WW voor het inkopen van dienstverlening afgeschaft en is UWV tegelijkertijd gestart met een verschuiving van de eigen *face-to-face*-dienstverlening naar online-dienstverlening. Als gevolg daarvan verloopt het meeste contact tussen WW'ers en UWV tegenwoordig digitaal. Een belangrijke motivatie voor die veranderingen is kostenbesparing. Het is echter de vraag of deze veranderingen daadwerkelijk hebben geleid tot een kostenbesparing, of dat ze juist hebben geleid tot een kostenverhoging doordat werkzoekenden minder snel aan het werk komen en een langduriger beroep doen op de WW. Om die vraag te beantwoor-

den is er inzicht nodig in de kosteneffectiviteit van de ingezette dienstverlening.

## SOORTEN RE-INTEGRATIEDIENSTVERLENING

De inzet van re-integratiedienstverlening heeft tot doel werkzoekenden (sneller) weer aan het werk te krijgen. Dat kan op drie manieren. Op de eerste plaats probeert UWV met zijn dienstverlening werkzoekenden te ondersteunen en te *activeren* bij het zoeken naar en vinden van werk. Dit gebeurt vooral via het contact met de zogenoemde 'adviseur werk' (gesprekken), maar ook andere vormen van dienstverlening hebben elementen van activering in zich. Ten tweede is re-integratiedienstverlening erop gericht om de positie van werkzoekenden op de arbeidsmarkt te versterken. Het meest aansprekende voorbeeld daarvan is scholing, maar ook kortdurende trainingen en workshops vallen daaronder. De derde manier waarop UWV werkzoekenden (sneller) weer aan het werk tracht te krijgen is via bemiddeling. Het aanbieden van vacatures, arrangeren van gesprekken met werkgevers en jobhunting vormen daarvan voorbeelden.

Verskillende vormen van re-integratiedienstverlening kunnen worden gecombineerd in een re-integratietraject dat wordt samengesteld door een re-integratiebedrijf of mede door de werkzoekende zelf. Dat laatste heeft vooral gestalte gekregen binnen Individuele Re-integratieovereenkomsten (IRO's). Daarin bepaalt de WW'er in samenspraak met een UWV-functionaris en het re-integratiebedrijf grotendeels zelf de invulling van de re-integratie. Bij reguliere trajecten is de trajectinhoud sterk ingekaderd in contractuele afspraken tussen het re-integratiebedrijf en UWV. In beide gevallen

gaat het om langerlopende trajecten die gericht zijn op een versterking van de arbeidsmarktpositie, waarbij verschillende aspecten en onderdelen van re-integratiedienstverlening aan de orde kunnen komen.

De werking van verschillende vormen van re-integratiedienstverlening varieert en zal bij verschillende werkzoekenden tot verschillende uitkomsten leiden. Omdat er in de periode 2008–2010 vele soorten re-integratiedienstverlening naast elkaar bestonden, is het voor die periode bij uitstek mogelijk om vast te stellen welke soorten re-integratiedienstverlening voor WW'ers al dan niet kosteneffectief zijn geweest. Tabel 1 geeft een overzicht van verschillende soorten re-integratiedienstverlening in deze periode, onderverdeeld naar primaire aard en duur van de dienstverlening. Daarbij neemt kortdurende dienstverlening slechts enkele uren tot enkele dagen in beslag en langdurende dienstverlening minstens enkele weken tot meerdere maanden.

#### EERDER ONDERZOEK

Het meest recente onderzoek dat is verricht naar de effectiviteit van re-integratiedienstverlening aan WW'ers betreft de jaren 2002–2005. Het ging daarbij uitsluitend om dienstverlening die bij commerciële re-integratiebedrijven werd ingekocht. Soms betrof dit scholing, maar doorgaans waren het integrale re-integratietrajecten waarbij vorm en inhoud sterk door het re-integratiebedrijf werden bepaald. Werkzoekenden en UWV hadden daarop betrekkelijk weinig invloed. Gerichte, in tijd en inhoud beperkte interventies zoals kortdurende trainingen en jobhunting werden destijds niet ingekocht. Wel vormden aanbodversterking en bemiddeling veelal een onderdeel van de ingekochte re-integratietrajecten, en werden ze in zulke gevallen ook als zodanig geregistreerd. Daardoor konden er ook voor deze vormen van dienstverlening effecten worden vastgesteld.

Uit het verrichte onderzoek komen bescheiden positieve effecten van de voor WW'ers ingekochte re-integratiedienstverlening naar voren (Heyma, 2005; De Graaf-Zijl *et al.*, 2006; Van der Heul, 2006; Groot *et al.*, 2006; SZW, 2008). Activiteiten gericht op bemiddeling lieten doorgaans de grootste effecten zien. Hetzelfde wordt gevonden in de internationale literatuur (Kluve, 2006; Card *et al.*, 2010). Afhankelijk van het onderzoek heeft men voor scholing negatieve, positieve of geen (significante) effecten gevonden. Ook zijn de effecten van aanbodversterking in bredere zin

onderzocht, maar de verrichte studies laten doorgaans geen significante effecten zien.

Naar de effectiviteit van gesprekken met de adviseurs werk van UWV is in Nederland nog niet eerder onderzoek gedaan. In het buitenland zijn er wel verschillende studies uitgevoerd naar het effect van gesprekken tussen adviseurs en werkzoekenden. Daaruit blijken duidelijk positieve effecten: 30 van de 37 onderzoeken hiernaar geven significant positieve effecten te zien, terwijl de overige 7 onderzoeken geen effect aantonen (Pedersen, 2012). Positieve effecten worden gevonden voor zowel gesprekken (primair) gericht op dienstverlening en ondersteuning, als gesprekken (primair) gericht op monitoring en activering. Verschillende onderzoeken geven aan dat het opvoeren van de frequentie van de gesprekken meer oplevert aan verlaging van uitkeringslasten dan het kost aan verhoging van uitvoeringsgelden.

Op grond van het eerder uitgevoerde internationale onderzoek verwachten we dat de gesprekken met de adviseur werk positieve effecten op de werkhervatting zullen hebben. Daarnaast verwachten we positieve effecten van gerichte, kortdurende interventies, zoals jobhunting, competentietests, workshops en kortdurende trainingen. Van reguliere trajecten en scholing verwachten we meer bescheiden effecten. We verwachten van IRO's – waarbij WW'ers zelf invloed hebben op de samenstelling van het traject – door de grotere betrokkenheid van werkzoekenden bij hun re-integratieproces meer positieve effecten op werkhervatting dan van reguliere trajecten.

#### HET METEN VAN KOSTENEFFECTIVITEIT

De kosteneffectiviteit van re-integratiedienstverlening is berekend door een vergelijking te maken tussen de

**Soorten re-integratiedienstverlening WW, 2008–2011**

**TABEL 1**

Aard van de dienstverlening	Duur van de dienstverlening	
	Kortdurend	Langerdurend
Activering	Gesprekken	-
Aanbodversterking	Competentietests Workshops Kortdurende trainingen	Individuele Re-integratieovereenkomsten (IRO's) Reguliere trajecten Scholing
Bemiddeling	Jobhunting	-

kosten en baten van het inzetten van die dienstverlening. De kosten van de eigen dienstverlening van UWV bestaan voornamelijk uit de loonkosten van de adviseur werk. De kosten van de door UWV ingekochte dienstverlening bestaan uit de betalingen aan het re-integratiebedrijf. Daarbij is rekening gehouden met bonussen bij het aan het werk helpen van werkzoekenden uit specifieke groepen (bijvoorbeeld ouderen) en met afspraken als *no cure, no pay* of *no cure, less pay*. De baten van het inzetten van re-integratiedienstverlening bestaan grotendeels uit de uitgespaarde uitkeringslasten als gevolg van een snellere werkhervatting. Die besparingen worden alleen bereikt als de ingezette re-integratiedienstverlening positieve effecten heeft op de werkhervattingskans van WW'ers. De berekening van die kans vormt de kern van ons onderzoek.

De effectiviteit van re-integratiedienstverlening aan WW'ers is bepaald voor de dienstverlening die in de jaren 2008–2011 is ingezet voor personen die in de periode 2008–2010 de WW zijn ingestroomd. Op basis van gegevens uit de UWV-administratie zijn deze personen minimaal anderhalf jaar gevolgd om na te gaan of zij naar werk zijn uitgestroomd en zo ja, wanneer dat is gebeurd. Werkhervatting is daarbij gedefinieerd als een situatie waarin een werkzoekende een dienstverband aangaat of start als zelfstandige, waardoor de WW-uitkering volledig wordt beëindigd. De werkhervatting moet plaatsvinden in dezelfde maand als dat de WW-uitkering is beëindigd of in de daaraan voorafgaande of daarop volgende maand. Het dienstverband moet bovendien minimaal een maand duren. Om de effecten voor de verschillende vormen van re-integratiedienstverlening zo goed mogelijk vast te stellen, zijn de analyses apart per dienstverleningsvorm uitgevoerd, waarbij steeds rekening is gehouden met de gelijktijdige inzet van andere vormen van dienstverlening.

Het effect van re-integratiedienstverlening op de werkhervattingskans is geschat door het in een duuranalyse vergelijken van werkzoekenden mét en werkzoekenden zónder (een bepaalde vorm van) re-integratiedienstverlening. In de duuranalyse wordt de WW-duur tot aan de werkhervatting verklaard aan de hand van persoons- en uitkeringskenmerken, inclusief het arbeidsverleden. Om te corrigeren voor kenmerken die niet konden worden waargenomen, zoals arbeidsmotivatie, is een correctie voor niet-waargenomen heterogeniteit uitgevoerd. Daarbij is de kans op werkhervatting gecorreleerd aan de kans op de inzet van (een bepaalde vorm van) re-integratiedienstverlening.

In het onderzoek is bovendien gebruikgemaakt van de omstandigheid dat het Re-integratiebudget WW voor 2010 plotseling en vroegtijdig was uitgeput. Het betekent dat WW'ers voor wie in 2009 dienstverlening is ingekocht goed vergelijkbaar zijn met WW'ers die iets later zijn ingestroomd en voor wie in 2010 geen dienstverlening meer kon worden ingekocht. Het verschil in werkhervatting tussen beide groepen kan daardoor vrijwel volledig worden toegeschreven aan de inzet van ingekochte re-integratiedienstverlening.

Naast allerlei verklarende kenmerken is er in de duuranalyse opgenomen of en na hoeveel tijd re-integratiedienstverlening is ingezet (tijdsvariërende interventie). De mate waarin die inzet de WW-duur beïnvloedt, is de effectiviteit waar we naar zoeken. Omdat voor dezelfde persoon op het ene moment het effect van re-integratiedienstverlening nog niet geldt en op het volgende moment wel, is selectiviteit geen probleem en worden effecten zuiver geschat (*timing of events*-methode). In het duurmodel wordt bovendien onderscheid gemaakt tussen de uitstroom uit de WW door werkhervatting en de uitstroom uit de WW om andere redenen (concurrerende risico's). De belangrijkste daarvan is het bereiken van de maximale uitkeringsduur, afhankelijk van leeftijd en werkervaring, maar ook het stoppen met zoeken naar werk, pensionering en overlijden kunnen die uitstroom veroorzaken.

De toename van de kans op werk is berekend anderhalf jaar na instroom in de WW. De besparing per persoon betreft het saldo van de besparing op uitkeringslasten en de uitgaven aan re-integratiedienstverlening binnen een periode van maximaal drie jaar WW. De besparing op uitkeringslasten is berekend door de stijging van de uitstroomkans naar werk te vertalen naar een verkorting van de uitkeringsduur (in dagen), en deze vervolgens te vermenigvuldigen met de gemiddelde uitkeringshoogte per dag. De effecten zijn steeds bepaald ten opzichte van vergelijkbare WW'ers die de betreffende vorm van dienstverlening niet of pas in een later stadium hebben ontvangen.

#### VOORAL KORTE INTERVENTIES EFFECTIEF

Tabel 2 toont de resultaten voor al de vormen van ingekochte en eigen dienstverlening van UWV die in het onderzoek zijn meegenomen. Bij de ingekochte dienstverlening gaat het relatief vaak om Individuele Re-integratieovereenkomsten. Veel minder vaak is er een regulier traject ingekocht. Zoals uit de tabel blijkt, zijn deze beide vormen van dienstverlening op

korte termijn niet of nauwelijks effectief: ze helpen WW'ers niet of nauwelijks om sneller werk te vinden. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het insluit-effect: gedurende het re-integratietraject zoekt men minder intensief naar werk omdat men zich meer richt op de (komende) activiteiten in het kader van het traject. Mede door de relatief hoge kostprijs zijn dergelijke vormen van dienstverlening daardoor niet kosteneffectief. Hetzelfde geldt voor scholing, maar meer dan bij de eerder genoemde vormen van dienstverlening valt bij scholing niet uit te sluiten dat er op termijn wel sprake is van een structurele versterking van de arbeidsmarktpositie en daarmee van een positief effect op de kans op werk (Card *et al.*, 2010; Lammers *et al.*, 2013).

Twee andere vormen van ingekochte re-integratiedienstverlening laten op korte termijn wel positieve effecten op de uitstroombkans naar werk zien: kortdurende trainingen en jobhunting. Bij jobhunting gaat het om een vorm van intensieve arbeidsbemiddeling. In beide gevallen is sprake van relatief kortdurende, gerichte interventies om mensen aan het werk te helpen. Hoewel beide vormen van dienstverlening duidelijk effectief zijn bij het verhogen van de kans op werk, zijn ze beide net niet kosteneffectief: de besparing op uitkeringslasten dankzij de verkorting van de uitkeringsduur door snellere uitstroom naar werk kan de kosten van dienstverlening grotendeels compenseren, maar niet helemaal.

Bij de eigen dienstverlening van het UWV gaat het in de eerste plaats om de gesprekken die de adviseurs werk met werkzoekenden voeren. In de tabel zijn de effecten opgenomen van zowel het eerste gesprek als de eerste vijf gesprekken volgend op het startgesprek tussen de adviseur werk en de werkzoekende. In overeenstemming met het werkelijke gemiddelde is hierbij verondersteld dat een vervolgggesprek steeds twee maanden na het eerdere gesprek plaatsvindt. Zoals uit de tabel blijkt, stijgt de kans op werk door het eerste vervolgggesprek met 2,5 procentpunt. De gesprekken die daarop volgen doen de werkherovatingskans steeds met één tot twee procentpunt toenemen. De kans op werk stijgt dus het meest door het eerste vervolgggesprek. Ook bij alle volgende gesprekken is de stijging statistisch significant. Na vijf vervolgggesprekken is de kans op uitstroom naar werk binnen anderhalf jaar WW met in totaal ruim acht procentpunt gestegen. Mede doordat de kosten van deze vervolgggesprekken relatief laag zijn (65 euro per gesprek) leveren ze geld op: het saldo van bespaarde uitkeringslasten minus uitvoeringskosten is positief en bedraagt 316 tot 1.889 euro per persoon, afhankelijk van het aantal gevoerde gesprekken.

Ook door het inzetten van competentietests en workshops neemt de kans dat een WW'er binnen anderhalf jaar naar werk uitstroomt significant toe met ruim vijf respectievelijk vier procentpunt. Doordat de

## Kosteneffectiviteit re-integratiedienstverlening WW

TABEL 2

Soort dienstverlening	Aantal keer ingezet 2008–2011	Toename kans op werk binnen 18 maanden WW, in procenten	Gemiddelde kostprijs per inzet per klant, in euro's	Besparing per WW-klant binnen 36 maanden WW, in euro's
Regulier traject	3.946	- 2,7**	3.650	- 5.484
Individuele Re-integratie-overeenkomst	26.654	+ 1,4**	3.300	- 3.348
Scholing	11.026	- 3,0**	2.650	- 3.680
Kortdurende training	19.757	+ 4,1**	1.100	- 116
Jobhunting (bemiddeling)	8.593	+ 5,8**	1.100	- 34
Eerste gesprek werkadviseur na twee maanden WW	109.818	+ 2,5**	65	+ 316
Tot en met vijfde gesprek na tien maanden WW	39.443	+ 8,5**	325	+ 1.889
Competentietests	27.673	+ 5,3**	200	+ 1.975
Workshops	37.992	+ 4,1**	210	+ 2.465

\*\* Significant op vijfprocentniveau

kosten relatief gering zijn – per persoon gemiddeld 200 euro voor een competentietest en 210 euro voor een workshop – is het saldo met een besparing van 1.975 euro respectievelijk 2.465 euro ook hier positief.

### CONCLUSIE EN BELEIDSIMPLICATIES

Uitgebreide, langdurige re-integratietrajecten voor WW'ers zijn in ieder geval op de kortere termijn weinig effectief en kosten meer dan dat ze aan uitkeringsbesparing opleveren. Kortdurende, gerichte interventies zijn daarentegen wel effectief en leveren aan uitkeringsbesparing veelal meer op dan zij aan dienstverlening kosten. Dat komt onder meer doordat kortdurende interventies werkzoekenden sterker activeren om naar werk te zoeken en het werk te accepteren, terwijl langdurige interventies juist last hebben van een insluiteffect. De versterking van de

arbeidsmarktpositie die uit deze trajecten resulteert, is te gering om dat effect op korte termijn te kunnen compenseren.

In lijn met eerder buitenlands onderzoek vinden we dat gesprekken met de adviseur werk een positief effect hebben op werkherleving. Dit geldt ook voor gerichte, kortdurende interventies, zoals jobhunting, competentietests, workshops en kortdurende trainingen. Als gevolg van de relatief lage kosten zijn deze vormen van dienstverlening kosteneffectief of bijna kosteneffectief. Ook blijkt, conform eerder uitgevoerd onderzoek, dat reguliere trajecten en scholing minder effectief zijn. Het insluiteffect zorgt in beide gevallen voor een minder snelle uitstroom naar werk binnen anderhalf jaar WW dan er zonder die dienstverlening mogelijk zou zijn. Vergeleken met eerder onderzoek zijn de hier gevonden effecten aan de negatieve kant. Individuele Re-integratieovereenkomsten blijken zoals verwacht beter te werken dan reguliere trajecten, maar de effecten op werkherleving zijn te gering om de relatief hoge kosten van deze vorm van dienstverlening te kunnen compenseren.

De resultaten impliceren dat afschaffing van het Re-integratiebudget WW per 2012 mogelijk heeft geleid tot langere verblijfsduren van werkzoekenden in de WW, maar dat de besparing op het Re-integratiebudget WW ruimschoots opweegt tegen de hogere uitkeringslasten die daarmee zijn gemoeid. Tegelijkertijd heeft de daling van het aantal face-to-face-gesprekken tussen adviseurs werk en werkzoekenden in de WW in potentie geleid tot zowel langere verblijfsduren in de WW als hogere kosten voor de belastingbetaler, omdat de uitgespaarde uitvoeringskosten niet opwegen tegen de hogere uitkeringslasten. Het is voornamelijk niet bekend of de ingevoerde online-dienstverlening van UWV – die gedeeltelijk voor de face-to-face-gesprekken met de adviseur werk in de plaats is gekomen – hiervoor voldoende compensatie biedt. Uit in Engeland verricht onderzoek komt naar voren dat vooral de frequentie van de gesprekken en de wijze van contact (face-to-face of telefonisch) bepalend zijn voor de effectiviteit, en veel minder de duur of vorm (individueel of groepsgewijs) van het gesprek (Middlemas, 2006). Dit zou suggereren dat het huidige contact van WW'ers met UWV via online-dienstverlening minder effectief is dan het eerdere contact via face-to-face-gesprekken met de adviseurs werk. Of dat zo is, moet blijken uit nader onderzoek.

### LITERATUUR

Card, D., J. Kluge en A. Weber (2010) Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452–F477.

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. *SEO-rapport*, 887.

Groot, I., A. Heyma en L. Kok (2006) Effectiviteit van re-integratie voor WW'ers. Een literatuurstudie. *SEO-rapport*, 949.

Heul, H. van der (2006) Vaststelling en evaluatie van de effecten van reïntegratiemaatregelen voor WW-cliënten. *Kennismemo*, 2006(11).

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

Heyma, A. en S. van der Werff (2014) Een goed gesprek werkt; (kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008–2010. *SEO-rapport*, 2013(72).

Kluge, J. (2006) The effectiveness of European active labor market policy. *IZA Discussion Paper*, 2018.

Lammers, M., L. Kok en C. Wunch (2013) Langetermijneffecten van re-integratie. *SEO-rapport*, 2013-49.

Middlemas, J. (2006) *Job seekers allowance intervention pilots quantitative evaluation*. Department for Work and Pensions Research report, 382.

Pedersen, J., M. Rosholm en M. Svarer (2012) Experimental evidence on the effects of early meetings and activation. *IZA Discussion Paper*, 6970.

SZW (2008) *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.