

# Maatschappelijk verantwoord re-integreren

Sinds de privatisering in 2001 bestaat de markt voor re-integratie nog voor een klein deel uit instellingen zonder winstoogmerk. Deze werken kleinschaliger, richten zich vooral op arbeidsgehandicapten en zijn net iets beter in het duurzaam plaatsen van cliënten dan instellingen met winstoogmerk.

**E**en regelmatig terugkerende kritiek op de markt voor re-integratie is dat deze te veel gestuurd zou worden door winstbejag en dat cliënten hierdoor niet de aandacht krijgen die zij verdienen. Ook de aanbesteding van WW- en WAO-clieënten door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is onderhevig aan deze kritiek: gegunde re-integratiebedrijven zouden zich onvoldoende inspannen voor hun cliënten (IW, 2005). Of marktwerking nu effectief is uitgedrukt of niet, vast staat dat de huidige markt voor re-integratie in Nederland niet volledig winstgericht is. De afgelopen jaren zijn sommige tranches van werklozen en arbeidsgehandicapten door UWV namelijk gegund aan stichtingen en verenigingen zonder winstoogmerk. Het is interessant te bezien of deze instellingen meer aandacht hebben voor de cliënt dan die met winstoogmerk, zijn zij beter in staat om re-integratie maatschappelijk verantwoord te realiseren? Volgen we de economische literatuur op dit terrein, dan zouden niet-winstgerichte re-integratiebedrijven een verschil kunnen maken door eventuele marges op eenvoudig plaatsbare cliënten te benutten voor moeilijk plaatsbare cliënten die verliesgevend zijn. Bovendien kunnen ze beter intrinsiek gemotiveerde werknemers aantrekken die erop vertrouwen dat hun inspanningen ten goede komen aan de cliënt zelf, en niet de kas van de werkgever dan wel die van de aandeelhouders spekken (Francois, 2000). Dit mechanisme versterkt dus het potentiële voordeel van stichtingen en verenigingen.

Tot dusver is er in de literatuur weinig bekend over verschillen tussen al dan niet winstgerichte re-integratiebedrijven. Zo vindt Heinrich (2000) met Amerikaanse gegevens dat bedrijven met winstoogmerk zich even serieus richten op moeilijk plaatsbare cliënten en dezelfde plaatsingsresultaten hebben. Stoll et al. (2003) vinden echter dat niet-winstgerichte *Community Based Organizations* in de Verenigde Staten moeilijkere doelgroepen begeleiden, bij overigens wederom soortgelijke plaatsingsresultaten. Enig voorbehoud is bij de Amerikaanse studies wel op zijn plaats. Vaak wordt namelijk onvoldedig gecorrigeerd voor selectie-effecten, vooral als afroming door re-integratiebedrijven plaatsvindt

op kenmerken die niet geregistreerd worden. De prestaties van re-integratiebedrijven die veel afromen zouden dan te gunstig afsteken ten opzichte van hen die dat niet doen.

Hoe zit dat nu in Nederland? Aangezien UWV sinds 2002 de plaatsingsresultaten van gegunde contracten vastlegt is het mogelijk om tot een vergelijking te komen tussen bedrijven met en zonder winstoogmerk. Interessant hierbij is dat UWV niet alleen de duurzaamheid van gevonden banen registreert maar ook de uitval van cliënten vlak voor de start van trajecten. Afroming kan verder binnen de context van de aanbesteding verschillende vormen aannemen, in die zin dat oorspronkelijk aan re-integratiebedrijven toegewezen cliënten alsnog afvallen, al dan niet op initiatief van het bedrijf. Voor een goed begrip van deze effecten is inzicht in de wijze van aanbesteding van trajecten door UWV noodzakelijk.

## De aanbesteding

Van 2002 tot 2005 besteedde UWV vrijwel alle re-integratietrajecten voor zijn WW- en WAO-clieënten aan re-integratiebedrijven aan. Re-integratie omvat doorgaans scholing of bemiddeling van cliënten (meestal voor WW'ers) maar het kan ook gaan om werkplekaanpassingen en andere specifieke trajecten voor arbeidsgehandicapten. Bij de aanbesteding gold voor ieder jaar een nieuwe indeling naar verschillende doelgroepen. Deze doelgroepen zijn te karakteriseren naar klantkenmerken (ethniciteit, leeftijd, geslacht, schoolverlaters, fasering); type instrument (zoals scholing, zelfstandige baan en *job hunting*); arbeidsbeperkingen (mentaal, visueel, gehoor, etcetera); en de beoogde sector na afronding van het traject (meestal zorg). Veelal betrof het ook combinaties hiervan (De Cuyper et al., 2005).

Ieder jaar besteedde UWV voor per doelgroep meerdere tranches met gemiddeld circa tweehonderd cliënten aan. Biedende re-integratiebedrijven beschikten daarbij alleen over globale informatie van de karakteristieken van de doelgroep (de toewijzing van individuele cliënten aan de tranches vond plaats na gunning). Tijdens de bieding hadden de re-integratiebedrijven dus geen informatievoordeel ten opzichte van UWV over de individuele cliënten. Relevante criteria voor de gunning waren de beoogde en in het verleden gerealiseerde plaatsing, ervaring met de doelgroep en een omschrijving van de te volgen methodiek. Aldus was de gunning van tranches verre van objectief en speelde de rechtsvorm geen rol. De contractvoorwaarden voor de gegunde tranches besloegen doorgaans een periode van een jaar tot de

tabel 1

**Vergelijking al dan niet winstgerichte re-integratiebedrijven in UWV-contractgegevens (2002–2005)<sup>1</sup>**

	Met winstooi	Zonder winstooi
<b>Totalen</b>		
Aantal tranches	1.359	58
Aantal re-integratiebedrijven	92	15
Aantal cliënten	278.037	5.532
<b>Kenmerken tranche</b>		
Aandeel WAO	0,58 (0,013)	0,72** (0,059)
Bruto-instroom tranche	205 (5,7)	95** (12,4)
Netto-instroom tranche	169 (4,8)	78** (10)
<b>Resultaten</b>		
Fractie uitval ten laste van re-integratiebedrijf	0,021 (0,00072)	0,010** (0,002)
Fractie uitval, resterend	0,17 (0,0027)	0,18 (0,015)
Fractie plaatsing >6 maanden	0,24 (0,0038)	0,28 (0,025)
Fractie plaatsing >12 maanden	0,058 (0,0012)	0,084* (0,012)

<sup>1</sup> Standaardfouten tussen haakjes. Significantie van de coëfficiënten is bij \* (\*\*\*) gelijk aan 5% (1%).

afroning van het traject. Plaatsingsresultaten werden echter nog langer gemeten, namelijk zo lang als cliënten uitkeringsgerechtigd bleven. In de contracten stonden verder de betalingscondities bij de start van trajecten en bij eventuele plaatsing opgenomen. Doorgaans bestonden deze uit een vaste betaling van maximaal twintig procent bij de start, een vaste betaling na zes maanden (veertig procent) en een plaatsingsbonus (veertig procent). Afhankelijk van de doelgroep varieerde de gemiddelde totale betaling per traject tussen 2.500 en vierduizend euro (De Cuyper et al., 2005).

## Contractgegevens

Voor de gegunde contracten registreerde UWV een aantal kenmerken van de tranches en re-integratiebedrijven, evenals de uitkomsten van de trajecten. Tabel 1 vat deze informatie samen voor 2002–2005 voor bedrijven met en zonder winstooi. In totaal zijn in deze periode 107 doelgroepen aanbesteed met 1.417 tranches. 283.569 WW- en WAO-clieënten werden toegewezen aan re-integratiebedrijven. Voor iedere tranche was het regiokantoor bekend (zes regio's), het gegunde bedrijf (wel/niet winstgericht), het aantal cliënten, de doelgroep, de regeling van die doelgroep (WW of WAO) en het aantal plaatsingen. Zo blijkt ultimo 2005 dat van alle gestarte trajecten in de periode 2002–2005 meer dan 24 procent een baan heeft gevonden. Verder besteedde UWV speciale aandacht

tabel 2

**Schattingresultaten voor uitval binnen tranches voor de start van trajecten (2002-2005)<sup>1</sup>**

	Uitval ten laste van rib	Overige uitval
<b>Niet winstgericht (dummy)</b>	-0,0063* (0,0025)	0,038* (0,017)
<b>WAO-tranche (dummy)</b>	0,0066** (0,0018)	0,0052 (0,012)
<b>Bruto-omvang tranche, log waarde</b>	-0,0019 (0,0063)	-0,037 (0,038)
<b>Bruto-omvang tranche, log kwadraat</b>	-0,00023 (0,00065)	0,0023 (0,0038)
<b>R<sup>2</sup></b>	<b>25,90%</b>	<b>23,20%</b>

<sup>1</sup> Standaardfouten tussen haakjes. Significantie van de coëfficiënten is bij \* (\*\*\*) gelijk aan 5% (1%).

aan de uitval van toegewezen cliënten. De bruto-instroom is hierbij gedefinieerd als het aantal aan de re-integratiebedrijven toegewezen cliënten. Deze is hoger dan het aantal cliënten dat daadwerkelijk een traject start: de netto-instroom. Uitval van cliënten kon namelijk plaatsvinden op twee manieren: door terugzendingen van het re-integratiebedrijf, die de cliënt niet geschikt acht voor het traject (uitval ten laste van het bedrijf); (overige) uitval van cliënten voor wie niet (tijdig) een re-integratieplan met te verrichten activiteiten is opgesteld dat is goedgekeurd door UWV.

Tabel 1 maakt duidelijk dat niet-winstgerichte re-integratiebedrijven relatief kleinschalig werken en met arbeidsgehandicapten. Stichtingen en verenigingen maken slechts een klein deel van de markt uit, namelijk circa vier procent van de aanbestede tranches. Kijken we naar de resultaten van deze bedrijven, dan valt op dat zij minder cliënten terugsturen naar UWV (1,0 procent tegenover 2,1 procent) en hoger scoren op duurzame contracten. Het is echter de vraag of deze verschillen toegerekend kunnen worden aan de rechtsvorm, of dat het hier gaat om de allocatie van doelgroepen over bedrijven.

## Afoming nader onderzocht

Zoals al eerder aangegeven valt of staat een juiste interpretatie van de prestaties van re-integratiebedrijven met afdoende correctie voor selectie, ook wel aangeduid als afoming, als daarbij bewust plaatsingscores positief beïnvloed worden. Binnen de context van de UWV-aanbesteding kan selectie en mogelijk ook afoming optreden bij drie schakels: de allocatie van doelgroepen; de allocatie van tranches binnen de doelgroep; uitval van cliënten, al dan niet ten laste van het re-integratiebedrijf. Om met het eerste te beginnen: re-integratiebedrijven kunnen zich richten op doelgroepen die eenvoudig plaatsbaar zijn of waarvoor de contractvoorwaarden gunstig zijn (bijvoorbeeld omdat de startvergoedingen hoog liggen). Dit betreft dus selectie en afoming tussen doelgroepen. Voor de selectie-effecten die hiervan het gevolg zijn is eenvoudig te corrigeren, namelijk door bij schattingen vaste effecten voor doelgroepen mee te nemen. De tweede potentiële vorm van selectie is tussen tranches binnen doelgroepen. Wil bij de bieding hier afoming kunnen optreden, dan zouden offerende bedrijven meer moeten weten over de cliënten binnen de tranches dan UWV. Dit is echter niet het geval: bedrijven weten alleen de globale kenmerken van de tranches, en niets over de individuele cliënten. Selectie binnen tranches is echter wel mogelijk. Deze vorm van selectie treedt op na de gunning, als toegewezen cliënten samen met het re-integratiebedrijf een re-integratieplan moeten opstellen. Deels zal het hier gaan om cliënten die voortijdig een baan vinden, maar voor de rest is het lastig de reden te duiden (dit kan variëren van onwil tot onvermogen aan de kant van de cliënten). Gezien de opzet van het UWV-systeem (met uitval ten laste van het re-

integratiebedrijf als aparte categorie) ligt het voor de hand de cliënt verantwoordelijk te houden voor de overige uitval. Daar staat tegenover dat het re-integratiebedrijf ook een onmisbare schakel vormt om tot een re-integratieplan te komen. Hoe dan ook, bij een vergelijking van de plaatsingscijfers is het zaak rekening te houden met het potentieel versturende effect van uitval van cliënten, ongeacht de herkomst. Tabel 2 laat de resultaten zien van een vergelijking van de selectiescores van tranches van UWV, als functie van de rechtsvorm, de regeling (WAO of WW) en de bruto-omvang van de tranche. Verder zijn bij de regressie regionale dummies, jaardummy's en voor iedere doelgroep een vast effect opgenomen. Bedrijven zonder winsttoogmerk sturen als percentage van de bruto-instroom 0,6 procentpunt minder cliënten terug naar UWV. Dit effect wordt echter meer dan gecompenseerd door de hogere uitval van niet winstgerichte re-integratiebedrijven die hun formeel niet wordt aangerekend, namelijk 3,8 procentpunt. Kennelijk doet de rechtsvorm (ondanks dat het gaat om uitval die niet ten laste komt van het bedrijf) er dus toe. Het verschil in uitval is mogelijk te verklaren uit de startvergoedingen van trajecten. Winstgerichte re-integratiebedrijven zouden meer moeite kunnen doen om de hun toegewezen cliënten binnen te halen, om zo de startvergoeding te verzilveren. Kennelijk zijn winstgerichte re-integratiebedrijven dus op twee manieren selectiever: zowel bij het benaderen en aanmoedigen van cliënten om wel deel te nemen aan trajecten als bij het terugsturen van cliënten.

### Moreel gevaar onderzocht

Zoals eerder gemeld betaalt UWV twee dan wel zes maanden na het vinden van een baan een plaatsingsbonus aan de re-integratiebedrijven. Er is dus een prikkel tot re-integratie, al strekt deze zich niet ten volle uit tot duurzame plaatsing, dat wil zeggen langer dan een jaar. Re-integratiebedrijven zouden zich dus vooral kunnen richten op (uitzend)banen van minimaal zes maanden om zodoende de bonus op te strijken. Commerciële re-integratiebedrijven zouden gevoeliger kunnen zijn voor deze vorm van moreel gevaar.

Ondanks dat dit niet in de betalingscondities van het contract is opgenomen, registreert UWV naast de plaatsing ook de duur van gevonden banen (minimaal zes maanden en/of minimaal een jaar). Het is interessant te bezien of niet winstgerichte re-integratiebedrijven een verschil maken op die uitkomsten (contracten van minimaal een jaar) die niet in de beloningsstructuur van de contracten zijn opgenomen. Tabel 3 laat de resultaten zien van deze vergelijking, wederom aan de hand van een regressie met correctie voor doelgroepen, regio's en jaren. De tabel maakt duidelijk dat de plaatsingsresultaten voor alle contracten van minimaal zes maanden niet afhankelijk zijn van de rechtsvorm. Voor duurzamere plaatsingen scoren niet-winstgerichte bedrijven wel iets beter, namelijk 1,6 procentpunt (tegen 2,7 procent significantie). Voeren we extra schattingen

tabel 3

Schattingresultaten voor plaatsingscores, zowel van contracten van minimaal zes maanden als van minimaal 12 maanden (2002-2005) <sup>1</sup>		
	Plaatsing > 6 maanden (totaal)	Plaatsing > 12 maanden
Niet winstgericht (dummy)	0,0054 (0,017)	0,016* (0,007)
WAO-tranche (dummy)	-0,071** (0,025)	0,0052 (0,012)
Bruto-omvang tranche, log	0,001 (0,026)	-0,037 (0,038)
Bruto-omvang tranche, log kwadraat	0,00055 (0,0027)	0,0023 (0,0038)
Uitval ten laste van rib	-0,16 (0,10)	-0,21 (0,13)
Uitval, overig	0,025 (0,035)	0,03 (0,041)
R <sup>2</sup>	50,40%	23,20%

<sup>1</sup> Standaardfouten tussen haakjes. Significantie van de coëfficiënten is bij \* (\*\*) gelijk aan 5% (1%).

uit voor WW- en WAO-clieënten afzonderlijk, dan is dit effect geconcentreerd bij de WAO. Re-integratiebedrijven zonder winsttoogmerk maken hier dus een bescheiden verschil ten opzichte van die met winsttoogmerk. Tot slot valt op dat de uitval voor de trajecten geen significant effect heeft op de plaatsingsresultaten. Dit suggereert dat cliënten die van een traject verstoken blijven dezelfde kans op re-integratie hebben als zij die wel participeren.

### Conclusies

Al met al onderscheidt de bescheiden groep niet-winstgerichte re-integratiebedrijven zich op een aantal fronten van die met winsttoogmerk: ze richten zich op kleinschaligere tranches met overwegend WAO'ers en hebben meer uitval van cliënten voor de start van trajecten. Bij de plaatsingsresultaten zijn er geen of geringe verschillen, niet-winstgerichte re-integratiebedrijven lijken alleen iets beter te scoren op de duurzaamheid van gevonden banen. Het vertalen van deze resultaten naar beleidsimplicaties voor de aanbesteding is niet eenvoudig. Zou UWV een lagere uitval willen hebben van cliënten vlak voor de aanvang van trajecten (een Sluitende Aanpak), dan zijn winstgerichte re-integratiebedrijven te verkiezen. De vraag is echter of het ook efficiënt is om voor cliënten onverkort trajecten in te zetten. Niet-winstgerichte bedrijven lijken op hun beurt iets beter te scoren op de duurzaamheid van gevonden banen. Dit pleit echter weer niet automatisch voor winstgerichte re-integratiebedrijven (deze bedienen namelijk maar een klein, specialistisch deel van de markt). Meer gewicht op duurzame plaatsing bij de beloning van bedrijven ligt meer voor de hand dan de rechtsvorm mee te laten tellen bij de toewijzing van tranches.

### LITERATUUR

- De Cuyper, P., L. Struyven en I. Vanhoren (2005) *Private bedrijven in het arbeidsmarktbeleid*. Brussel: Federgon.
- Francois, P. (2000) Public service motivation as an argument for government provision, *Journal of Public Economics*, 78(3), 275-299.
- Heinrich, C.J. (2000) Organisational form and performance: An empirical investigation of nonprofit and for-profit job-training service providers. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(20), 233-261.
- Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) (2005) *De gevolgen van selectie bij re-integratietrajecten voor WW-gerechtigden*. Den Haag: IWI.
- Stoll, M.A., E. Melendez en A. de Montrichard (2003) *Will community-based employment and training organizations be disadvantages under WIA?* Center for the Study of Urban Poverty Working Paper Series.