



Persoonsgebonden reïntegratiebudget is ineffectief

Auteur(s):

Kok, L.

Lucy Kok is werkzaam bij de Stichting voor Economisch Onderzoek van de UvA als hoofd van het cluster Zorg en Zekerheid.

lucyk@seo.fee.uva.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4376, pagina 680, 27 september 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Hoopvol gestemd na positieve ervaringen in de zorg, is recent in de suwi het persoonsgebonden reïntegratiebudget als recht voor iedereen verankerd. Gehoopt wordt dat dit reïntegratie van arbeidsgehandicapten zal bevorderen. Er zijn echter economische redenen om aan te nemen dat het persoonsgebonden reïntegratiebudget niet kosteneffectief zal zijn.

In de zorg is het persoonsgebonden budget populair. Het wordt gezien als een belangrijk middel om vraagsturing gestalte te geven. Met een persoonsgebonden budget kan de patiënt zelf zorg inkopen bij de zorgaanbieder van zijn keuze. De positieve ervaringen met het persoonsgebonden budget in de zorg hebben geleid tot een discussie of ook in de reïntegratiemarkt een persoonsgebonden budget zou kunnen worden toegepast. Volgens de voorstanders kan een persoonsgebonden budget de positie van werklozen en arbeidsongeschikten versterken op de markt voor reïntegratiediensten. Door het vergroten van de autonomie van de cliënt en een flexibele inzet van middelen zou de cliënt worden geactiveerd. De discussie heeft ertoe geleid dat in 1998 een experiment is gestart met het persoonsgebonden reïntegratiebudget. Dit experiment is inmiddels geëvalueerd¹.

De resultaten van de evaluatie waren niet positief. Desondanks wordt in nieuwe wetgeving rond suwi het persoonsgebonden budget als recht voor iedereen verankerd². Er is kennelijk een niet te stuiten enthousiasme voor het persoonsgebonden budget dat niet op economisch rationele argumenten gestoeld is. De nieuwe regeling zal weliswaar meer voorwaarden stellen aan de selectie van de cliënten die ervoor in aanmerking komen en aan de besteding van de gelden, maar er is weinig reden om aan te nemen dat de regeling effectief zou zijn. Integendeel, er is alle reden aan te nemen dat deze niet werkt.

Ik zal eerst ingaan op de reguliere praktijk en vervolgens op de vormgeving en resultaten van het experiment met het persoonsgebonden reïntegratiebudget (prb). Daarna zal ik op puur economisch theoretische gronden beargumenteren waarom een prb niet effectief kan zijn. Tot slot zal ik ingaan op de verschillen met het persoonsgebonden budget in de zorg, en waarom dit wel effectief is.

Reguliere praktijk³

Momenteel worden cliënten door de uitvoeringsinstelling aangemeld voor een reïntegratietraject als zij niet op eigen kracht een baan kunnen vinden, en er sprake is van enige arbeidscapaciteit. Dit gebeurt meestal op initiatief van de uitvoeringsinstelling, maar soms ook op initiatief van de cliënt. Reïntegratietrajecten worden momenteel ingekocht bij private reïntegratiebureaus. Een reïntegratietraject bestaat meestal uit begeleiding, bemiddeling, scholing of een combinatie van deze activiteiten. Een meerderheid van de cliënten heeft inbreng in de keuze van het type ondersteuning. Niet altijd wordt rekening gehouden met de wensen van de cliënt. Het komt bijvoorbeeld voor dat de cliënt een opleiding wil volgen terwijl het reïntegratiebureau dat niet nodig vindt, of denkt dat de cliënt dat niet aan kan. De uitvoeringsinstelling monitort het traject en kan eventueel sancties opleggen als de cliënt niet meewerkt.

Experiment niet geslaagd

In 1998 zijn drie proefregio's gestart met de 'Experimentele regeling subsidieverstreking arbeidsgehandicapten'. Deelname aan het experiment stond open voor arbeidsgehandicapten en was geheel vrijwillig. Het experiment was 'regelluw'. Zo werden de bestedingen slechts marginaal getoetst. Als criterium voor de activiteiten waaraan het budget werd besteed, gold dat deze gericht moesten zijn op het bevorderen van de arbeidsgeschiktheid van de cliënt en een reële bijdrage moesten kunnen leveren aan de kans op reïntegratie. De cliënten besteedden hun budget aan:

- » opleidingen en scholing:
- » materialen (computers, boeken en bedrijfsinrichting)
- » begeleiding en coaching:
- » andere bestedingen (reiskosten, pr eigen bedrijf):

De belangrijkste bezwaren van uitvoerders tegen de bestedingen richtten zich tegen de bestedingen aan materialen. Hierdoor ontstond rechtsongelijkheid met de cliënten die een regulier traject volgden, omdat die de computers in bruikleen kregen en na een scholing

moesten teruggeven, dan wel om een eigen bedrijf te starten een krediet moesten afsluiten, dat zij later moesten terugbetalen. Daarnaast hadden uitvoerders bezwaren tegen de soms lange duur van de gekozen opleidingen (soms zelfs universitaire opleidingen).

In de experimentperiode van 2,5 jaar (eind 1998-mei 2001) zijn 184 persoonsgebonden reïntegratiebudgetten toegekend. Van de 184 cliënten hadden eind april 2001 26 cliënten hun traject afgerond. Daarvan hadden drie cliënten een betaalde baan in loondienst gevonden. Dat nog zo weinig cliënten hun traject hadden afgerond komt door de late instroom en de relatief lange duur van de trajecten (vaak langer dan een jaar). De aantallen zijn te klein om kwantitatieve conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit. Bovendien was er geen controlegroep waarmee de resultaten konden worden vergeleken.

De onderzoekers concluderen op basis van interviews dat het persoonsgebonden reïntegratiebudget geen activerende werking had: de cliënten waren doorgaans ook zonder steun van instanties al actief op zoek naar werk. Volgens de onderzoekers heeft het budget wel een 'indirect activerend effect' omdat het cliënten in aanraking brengt met middelen en instanties die hun toeleiding naar de arbeidsmarkt bevorderen ⁴. De cliënten zelf beoordelen het persoonsgebonden reïntegratiebudget positief; zij vinden de eigen verantwoordelijkheid prettig. Tegelijk zegt driekwart van de cliënten geen bezwaar te hebben tegen reguliere toeleiding. Bij uitvoerenden overheerst de mening dat het versterken van de autonomie alleen in uitzonderingsgevallen meerwaarde heeft. Zij vinden dat voor de meeste cliënten het reguliere proces volstaat en de voorkeur verdient.

Marktfalen

De markt voor reïntegratiediensten is geen gewone markt. De overheid grijpt in op deze markt omdat zonder overheidsingrijpen er te weinig vraag is naar reïntegratiediensten ⁵. Werklozen en arbeidsgehandicapten kopen uit zichzelf te weinig reïntegratiediensten in. Het nut dat zij aan deze diensten ontleen ligt kennelijk lager dan de prijs die ze ervoor moeten betalen. De maatschappij heeft echter wel een groot belang bij deze diensten. Als de gebruiker namelijk een baan vindt gaan de belastingen en premies omlaag. Met andere woorden: reïntegratiediensten hebben 'positieve externe effecten': niet alleen de gebruiker heeft er baat bij, maar ook anderen.

Als er sprake is van positieve externe effecten dan grijpt de overheid meestal in door het product te subsidiëren, waardoor de prijs laag kan blijven. Reïntegratiediensten zijn zelfs helemaal gratis voor de gebruiker. Er wordt geen eigen bijdrage gevraagd omdat dat de vraag teveel zou afremmen. Momenteel wordt het reïntegratietraject voor een cliënt bepaald door de uitvoeringsinstelling, in overleg met de cliënt. Er zit enige dwang achter: de uitvoeringsinstelling kan sancties toepassen als de cliënt geen traject wil volgen. Dit duidt erop dat het nut voor de cliënt zelfs negatief kan zijn. Uit het onderzoek van Hento en Jehoel Gijsbers (zie noot 3) blijkt dat een substantieel deel van de arbeidsgehandicapten risico's ziet aan werkhervatting. Zij zijn bang dat hun gezondheid achteruit gaat door werken en dat zij bij mislukte werkhervatting hun uitkering verliezen.

Overheidsfalen

Als de markt faalt, kan de overheid ingrijpen. Overheidsregulering brengt echter ook problemen met zich mee. Deze problemen kunnen te maken hebben met de verhouding tussen de principaal (degene die taken delegeert) en de agent (degene aan wie de taken gedelegeerd zijn).

In de literatuur worden als redenen genoemd waarom de agent niet doet wat de principaal wil ⁶:

- » de principaal heeft andere doelen dan de agent;
- » de principaal heeft te weinig informatie over het gedrag van de agent;
- » de principaal kan geen invloed uitoefenen op de cliënt.

In de reguliere uitvoeringspraktijk is de uitvoeringsinstelling (gemeente of uwv) de agent en het ministerie van szw de principaal. De uitvoeringsinstelling bepaalt wie in aanmerking komen voor een reïntegratietraject en monitort de dienstverlening van het reïntegratiebureau. De uitvoeringsinstellingen zijn op hun beurt principaal in de relatie tot de reïntegratiebureaus. Onlangs is de markt voor reïntegratiediensten vrijgegeven: vele private aanbieders kunnen nu opdrachten krijgen van de uitvoeringsinstelling. De private reïntegratiebureaus concurreren met elkaar en hebben een prikkel om goed te presteren. Een zwak punt in de huidige constellatie is nog dat de uitvoeringsinstellingen niet dezelfde doelen hebben als het ministerie. Dit heeft te maken met de bekostigingssystematiek van de uitvoeringsinstellingen. Meer reïntegratie betekent minder uitkeringsontvangers en dus minder geld voor de uitvoering. Het ministerie heeft bovendien weinig informatie over de effectiviteit van reïntegratieactiviteiten ⁷. Het ministerie heeft echter wel een zekere macht over de uitvoeringsinstelling. Zeker over de uwv. Het ministerie bepaalt de bekostiging van het uwv en heeft ook invloed op de aanbestedingsprocedure van reïntegratiediensten. Op de uitvoering van de bijstand door gemeenten heeft het ministerie geen directe invloed. Wel kan het ministerie via de financiering van de bijstand invloed uitoefenen op de uitvoering. Met dit doel is in het regeerakkoord afsproken de bijstand geheel te budgetteren, zodat effectieve reïntegratieinspanningen de gemeenten geld oplevert.

Bij het persoonsgebonden budget komt de regie voor het reïntegratietraject te liggen bij de cliënt, in plaats van bij de uitvoeringsinstelling. De cliënt kan dan gezien worden als een 'agent' en het ministerie van szw als 'principaal'. De rol van de uitvoeringsinstelling wordt gemarginaliseerd. Er is echter geen reden te veronderstellen dat de effectiviteit van het reïntegratiebeleid groter wordt door invoering van de mogelijkheid van een persoonsgebonden reïntegratiebudget. De doelen van de cliënt zijn niet dezelfde als die van het ministerie. Niet alle cliënten willen per se reïntegreren, anders zouden zij wel bereid zijn te betalen voor reïntegratiediensten of de gratis reïntegratiediensten afnemen. De kans is dus groot dat de cliënt met het persoonsgebonden budget andere doelen nastreeft dan de uitvoeringsinstelling. Dit is ook gebleken tijdens het experiment met het persoonsgebonden budget. Het geld wordt gebruikt om een opleiding te volgen, die niet noodzakelijk de kansen op de arbeidsmarkt vergroot. Of een computer. Aan de tweede faalfactor (de principaal heeft te weinig informatie over het gedrag van de agent) is ook voldaan. De uitvoeringsinstelling kan wel monitoren waar het budget aan wordt uitgegeven, maar heeft geen inzicht in het arbeidsmarktgedrag van de cliënt. De uitvoeringsinstelling kan, wanneer er geen baan wordt gevonden, niet bepalen of dat te wijten is aan de cliënt, of aan de arbeidsmarktsituatie, of aan een verkeerde keuze van reïntegratiediensten dan wel aan een slechte kwaliteit van de geleverde diensten.

Hierdoor wordt ook aan de derde faalfactor voldaan. De uitvoeringsinstelling heeft weinig mogelijkheden sancties op te leggen aan de cliënt als na afloop van het reïntegratietraject geen baan is gevonden. De oorzaken daarvoor hoeven immers niet bij de cliënt te liggen. Verscherping van de regels kan de problemen die tijdens het experiment met het prb optraden verminderen, maar niet oplossen. Bepaald kan worden dat bepaalde bestedingen of opleidingen niet uit het prb mogen worden betaald. Of een door een cliënt voorgesteld traject de kansen van de cliënt op de arbeidsmarkt vergroot, kan echter niet alleen op basis van het traject beoordeeld worden. Daarvoor is kennis nodig van de kwaliteiten en kenmerken van de cliënt. Het verbieden van een traject (dat aan de regels voldoet) is in het kader van een persoonsgebonden budget niet aan de orde. De essentie van een persoonsgebonden budget is immers juist de vrijheid van de cliënt om te kiezen wat deze zelf wil (vraagsturing).

Vergelijking met zorg

Waarom is het persoonsgebonden budget in de zorg wel succesvol? Ten eerste is de context anders: de cliënt wil voor zorg betalen en heeft zich daarvoor verzekerd. In plaats van in natura (zorg) wordt de verzekering uitbetaald in geld waarmee de cliënt zelf zorg kan kopen. Het marktfalen op de zorgmarkt is niet het gebrek aan vraag vanuit de cliënt, maar het niet werken van het prijsmechanisme doordat de cliënt verzekerd is.

Aan de belangrijkste voorwaarde voor succes voor een persoonsgebonden budget is dan voldaan: de cliënt heeft hetzelfde doel als degene die het budget ter beschikking stelt: namelijk goede zorg, toegesneden op de persoonlijke situatie. Daarbij komt dat de cliënt de kwaliteit van de zorg goed kan beoordelen. Voor de zorg waarvoor een persoonsgebonden budget kan worden verkregen, geldt dat sprake is van een langer durende relatie tussen vrager en aanbieder. Als de aanbieder van zorg slechte kwaliteit levert zal de vrager een andere aanbieder zoeken. De relatie tussen een aanbieder van de reïntegratiediensten en een cliënt is principieel eenmalig. Als de cliënt geen baan heeft gevonden dan kan niet worden overgestapt naar een andere aanbieder. Het budget wordt immers eenmalig verstrekt, voor een beperkte periode. Een tweede verschil is dat een cliënt de eigen behoefte aan zorg beter kan beoordelen dan de uitvoeringsinstelling. Met reïntegratiediensten ligt dat veel lastiger. De cliënt weet niet precies welke reïntegratiediensten hij nodig heeft. De cliënt moet daarvoor én kennis hebben van de arbeidsmarkt én kennis hebben van zijn eigen kwaliteiten. Veel cliënten hebben geen van beiden. Het risico is dan ook levensgroot dat cliënten diensten inkopen die hun kansen op de arbeidsmarkt niet vergroten.

Conclusie

Er is vanuit de economische theorie geen enkel aangrijppingspunt dat erop wijst dat door het invoeren van een persoonsgebonden reïntegratiebudget de effectiviteit van het reïntegratiebeleid groter wordt. Integendeel, de kans dat geld verkeerd wordt besteed is veel groter dan nu.

Het ministerie van szw is momenteel bezig een nieuwe bekostigingssystematiek te maken voor het uvw en met het verbeteren van de aanbestedingsprocedure aan private reïntegratiebureaus. In de evaluaties van de aanbestedingsprocedure zijn hiertoe nuttige suggesties gedaan ⁸. Het lijkt me beter hier energie in te steken, dan in regelgeving rond een persoonsgebonden reïntegratiebudget.

1 H. Bosselaar, R. Prins, PRB, Proef Rechtvaardigt Bezinning, Eindverslag van het experiment met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten, Leiden/Utrecht, 2001.

2 Memorie van Toelichting Invoeringswet SUWI, Tweede Kamer vergaderjaar 2000-2001, 27663, nr 3.

3 Gebaseerd op I.N. Hento en G. Jehoel-Gijsbers, 80 arbeidsgehandicapten op weg naar werk, Lisv, Amsterdam, 2001.

4 H. Bosselaar, R. Prins, op cit., 2001, blz. 20.

5 Zie ook: CPB werkdokument no. 118, Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen: welke rol heeft de overheid te spelen?, Den Haag, 2000.

6 Zie bijvoorbeeld: R.G. Noll, Economic perspectives on the politics of regulation, in: R. Schmalensee en R.D. Willig, Handbook of industrial organization, North-Holland, Amsterdam, 1989.

7 Zie bijvoorbeeld: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Aan de slag, eindrapport van de werkgroep Toekomst van de arbeidsmarkt, Interdepartementaal beleidsonderzoek ronde 2000 nr. 8, Den Haag 2001.

8 Zie o.a.: H. Vinke, R. Cremer, Evaluatie aanbestedingsprocedure, TNO arbeid, 2001.