



## Prestatieprikkels en de kansarmen

**Auteur(s):**

Koning, P.W.C.

*De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau. [p.w.c.koning@cpb.nl](mailto:p.w.c.koning@cpb.nl)***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4404, pagina 250, 30 mei 2003

**Rubriek:**

Beleid w ereldw tijd

**Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

*Het invoeren van prestatieprikkels lijkt te leiden tot afroming, waar kansarme werklozen de dupe van worden. Ervaringen uit het buitenland laten echter zien dat dit niet zo werkt.*

**Sinds januari 2002 is de wet suwi (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) van kracht. Deze wet is een duidelijke exponent van het beleid van de twee paarse kabinetten: publieke uitvoering van de claimbeoordeling en private uitvoering van reïntegratie. Prikkels krijgen de ruimte, onder de voorwaarde dat ook minder kansrijke werkzoekenden reïntegratie krijgen aangeboden. Sterker nog: juist voor deze groep worden door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (uwv) relatief veel reïntegratie-subsidies vrijgemaakt. De publieke uwv verricht de aanbesteding van die subsidies; private reïntegratiebedrijven schrijven hierop in.**

### Succes huidig beleid

De gekozen combinatie van publiek en privaat is vooral gestoeld op de gedachte dat prikkels leiden tot afroming: als reïntegratiebedrijven op het aantal plaatsingen beloond worden, zullen zij zich richten op die werkzoekenden die ook zonder een traject een hoge kans op werk hebben. Maar is dit ook zo? Globaal genomen ligt het succes van dit beleid besloten in twee voorwaarden. Ten eerste kan uwv tijdig en accuraat inschatten wie 'kansarm' zijn en daarom meer hulp behoeven. Dat dit lastig is blijkt uit meerdere empirische studies: het is riskant om instrumenten eenzijdig in te zetten op werklozen die bij instroom kansarm zijn<sup>1</sup>. Werklozen die bij instroom kansrijk zijn, blijken ook snel een achterstand op de arbeidsmarkt op te bouwen. Ten tweede zijn instrumenten een effectief middel, juist om kansarme werklozen weer aan de slag te krijgen<sup>2</sup>. Dit rechtvaardigt dat reïntegratiebudgetten hoger zijn naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt groter is. Is aan deze twee voorwaarden voldaan, dan is de huidige systematiek efficiënt én rechtvaardig. Efficiënt, omdat werklozen weer aan de slag gaan. Rechtvaardig, omdat de meeste gelden opgaan aan kansarme werklozen. Zou uwv echter op plaatsing worden afgerekend, dan opent dit de weg naar afroming. Hoe groot is dit gevaar van afroming nu werkelijk? Leidraad bij het beantwoorden van deze vraag vormen de ervaringen in de vs, waar plaatsingsprikkels voor publieke reïntegratie-kantoren reeds lange tijd bestaan<sup>3</sup>.

### Meer prikkels

Net als in Nederland hebben de vs in de jaren negentig fors geïnvesteerd in actief arbeidsmarktbeleid. Het grootste deel van dit beleid valt onder de Workforce Investment Act (wia). Iets meer dan zeshonderd semi-autonome, publieke reïntegratiekantoren worden bekostigd uit de wia. Deze kantoren bepalen zelf in hoge mate welke werkzoekenden zij bemiddelen en of ze daarbij ook taken uitbesteden aan private reïntegratiebedrijven. Tot op zekere hoogte komt dit overeen met de uitvoering van de ww en wao in Nederland, waarbij reïntegratie-managers van de regiokantoren van uwv contracten afsluiten met private partijen. Meestal zijn die contracten, die betrekking hebben op 'kavels' van werkzoekenden, gebaseerd op outputbekostiging: hoe meer plaatsing van werkzoekenden, hoe meer beloning. Om het gevaar van afroming in te dammen, loopt die beloning op al naar gelang de werkzoekende (of het kavel als geheel) een grotere afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Binnen die kavels blijft wel ruimte voor enige afroming; de baan-kansen zullen per werkzoekende daarbinnen natuurlijk nog steeds kunnen verschillen.

### Verschillende aansturing

Er is dus meer ruimte voor prikkels in beide landen, maar toch is sprake van een opmerkelijk verschil in de aansturing. In Nederland is ervoor gekozen prikkels te beperken tot het private domein. De opdrachtgevers van reïntegratietrajecten worden dus niet afgerekend op de contracten die ze afsluiten. In zekere zin is dit merkwaardig: de wijze van aanbesteding van uwv en de invulling van hun handhavingstaak (bijvoorbeeld de dreiging van sancties) is immers mede bepalend voor plaatsingsresultaten. Waarom dan de volledige prikkel leggen bij het reïntegratiebedrijf?

### Bonusfonds

In de vs zijn prikkels juist expliciet gelegd binnen het publieke domein: iedere staat beschikt over een 'award pot' voor (publieke) reïntegratiekantoren die veel plaatsingen genereren. Dit fonds beslaat ongeveer zeven procent van het totale budget voor de kantoren. Dit is ongeveer vier miljard dollar, te verdelen over een doelgroep van ongeveer één miljoen werkzoekenden. De federale overheid stelt

jaarlijks streefcijfers vast voor afzonderlijke staten. Uitgangspunt daarbij zijn de jaarlijkse resultaten van het beste kwart van alle kantoren. Als deze bijvoorbeeld zestig procent of meer binnen een jaar weten te plaatsen, geldt dit in beginsel als voorwaarde voor het behalen van een bonus in het daaropvolgende jaar. Wel kunnen staten hun streefcijfer enigszins aanpassen aan lokale economische omstandigheden. Uitgekeerde prestatiebonussen mogen alleen ten goede komen aan budgetten voor reïntegratiekantoren.

## Van prikkels naar afroming

Prikkels kunnen ten koste gaan van herverdeling. Plaatsingsbonussen kunnen reïntegratiekantoren er immer toe aanzetten zich vooral toe te leggen op kansrijke werkzoekenden, afroming dus. Vaak geeft het begrip afroming aanleiding tot verwarring en is het voer voor ideologische debatten. Daarbij is onduidelijk wie zich bezondigt aan afroming en of dit echt zo kwalijk is.

### Afoming een probleem?

Afoming roept vooral negatieve associaties op omdat kansarme werklozen, in het Nederlandse jargon aangeduid als werklozen in 'fase 3' en 'fase 4', buiten de boot zullen vallen. Bij prestatieprikkels loont het immers niet langer deze werklozen te begeleiden naar werk. Deze gedachtegang leunt echter wel op de (impliciete) veronderstelling, dat reïntegratie en bemiddeling vooral zinvol zijn voor kansarme werklozen. In [tabel 1](#) is deze interpretatie van het begrip afroming te zien in het kwadrant rechtsboven: kansarmen hebben baat bij de inzet van instrumenten, terwijl ze niet geholpen worden. Zonder prikkels zou de ideaalsituatie bereikt worden (het kwadrant linksboven): effectieve inzet van instrumenten én herverdeling. Afroming leidt dan dus tot ongewenste uitkomsten. Anders wordt het in geval instrumenten geen effect hebben bij kansarmen. Afroming leidt dan niet tot herverdeling, maar tot denivellering. Hier kunnen vraagtekens bij worden gezet vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid; vanuit het oogpunt van doelmatigheid is dit wél wenselijk. Waarom een groep helpen waarvoor trajecten toch zinloos zijn? Prikkels en afroming leiden dan weliswaar niet tot een ideale, maar wel tot een optimale situatie. De ideale vorm van afroming richt zich daarom op de toegevoegde waarde van trajecten: vooral die mensen worden bediend voor wie dat zinvol is. Uit de evaluatiestudies van Heckman e.a. blijkt dat het bovenstaande feitelijk ook opgeld doet. Reïntegratiekantoren helpen met name de meer kansrijke werkzoekenden. Dit lijkt te duiden op afroming. Daarnaast blijkt echter dat dit ook doelmatig is: de toegevoegde waarde van trajecten bij de onderkant is vrijwel nihil, in tegenstelling tot die van de rest. De afroming die optreedt lijkt dus juist gewenst om verspilling tegen te gaan. Anders gezegd: trajecten blijken geen geschikt instrument te zijn om de onderkant te helpen.

**Tabel 1. Gerichtheid en effectiviteit van instrumenten voor groepen werkzoekenden**

effectiviteit instrumenten	instrumenten richten op (ex ante)	
	kansarme werkzoekenden	kansrijke werkzoekenden
alleen hoog bij kansarmen	herverdeling én effectief	niet effectief
alleen hoog bij kansrijken	niet effectief	denivellering en effectief

### Wie roomt af?

Gezien de ervaringen in de vs is het resultaat van afroming evident: de minst kansrijken hebben een kleinere kans op een traject. De vervolgvraag zou dan moeten zijn, waar dit nu de resultante van is. Is het zo dat de case-managers die de werkzoekenden begeleiden een selectie toepassen, of ligt deze vooral ook bij de werkzoekenden zelf? Heckman e.a. komen hier tot het opmerkelijke inzicht, dat case-managers eerder 'terugromen' dan afromen. Deelname aan de wia is vrijwillig. In de praktijk blijkt dat de minst kansrijke werkzoekenden zelf minder geneigd zijn zich aan te melden. Gegeven dat zij zich toch aanmelden hebben zij echter een relatief grote kans om toegelaten te worden door de case-manager. Case-managers lijken dus vooral begaan met het lot van kansarme werkzoekenden, alle prikkels ten spijt. Kennelijk kunnen prikkels juist een compensatie bieden voor de ideologische gedrevenheid van case-managers. Deze lijken immers geneigd om vooral de onderkant te helpen, terwijl de effectiviteit van trajecten daar juist het meest twijfelachtig is.

## Conclusies

Is afroming een groot gevaar? Nee, zo lijkt het, gegeven de ervaringen uit de vs. Les één is dat afroming kan leiden tot gewenste resultaten, omdat trajecten weinig toegevoegde waarde kunnen hebben voor de onderkant. Met andere woorden: zijn trajecten wel een geschikt instrument om de onderkant te helpen? Onderzocht zou kunnen worden of dit ook voor Nederland geldt. Les twee is dat men geneigd is de effecten van afroming te overschatten. Zelfselectie van cliënten kan er ook toe leiden dat vooral kansrijkeren deelnemen aan een traject. Al met al lijkt afroming dus geen grote belemmering om publieke reïntegratiekantoren af te rekenen op plaatsingen.

1 Zie P.W.C. Koning en M. van Leuvensteijn, Faseringsbeleid alleen is onvoldoende, ESB, 13 oktober 2000, blz. 810-811.

2 Doorgaans wijst empirisch onderzoek op het tegendeel: de effectiviteit van instrumenten is gering, of soms zelf negatief. Zie voor een overzicht bijvoorbeeld het IBO-rapport Aan de slag, Den Haag, 2001.

3 Zie voor een uitgebreidere beschrijving en evaluatie van het systeem: J.J. Heckman, C.J. Heinrich en J. Smith, Understanding incentives in public organizations, Journal of Human Resources, nog te verschijnen, 2002.