



Reïntegratiebeleid gediend met kennis

Auteur(s):

Hartog, M. den,

De auteur is hoofd van de staf inkoop reïntegratiediensten bij uwv.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4386, pagina 872, 29 november 2002

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

reïntegratie

Kennis van het reïntegratieproces is noodzakelijk om de cijfers hierover op waarde te kunnen schatten. Onvoldoende kennis leidt tot misvattingen.

Reïntegratie van arbeidsgehandicapten en mensen die na ontslag werkloos zijn geworden (ontslagwerklozen) staat volop in de belangstelling. Het uwv heeft de tussentijdse reïntegratieresultaten van deze groepen voor het contractjaar 2001 gepresenteerd. Om reïntegratiecijfers goed te kunnen begrijpen, moet inzicht bestaan in het reïntegratieproces. Dit artikel gaat allereerst in op een aantal veelvoorkomende valkuilen bij de interpretatie van reïntegratie-

cijfers. Vervolgens worden de gepresenteerde resultaten van uwv toegelicht. Tot slot wordt ingegaan op de beleidsvoornemens voor de aanbesteding 2003.

Reïntegratiecijfers

Vanaf 2001 worden de reïntegratietrajecten voor arbeidsgehandicapten en ontslagwerklozen aanbesteed door de uitvoering werknemersverzekeringen (uwv), de rechtsopvolger van de uitvoeringsinstellingen (uvi's). Uwv heeft onlangs de tussentijdse resultaten bekend gemaakt voor het contractjaar 2001 ¹. Voor een juiste interpretatie van reïntegratiecijfers is inzicht nodig in het reïntegratieproces. Te vaak en te snel worden onjuiste conclusies in de media getrokken over het effect van reïntegratie. Dit kan wel eens tot misverstanden in het veld leiden.

Hieronder wordt een drietal bronnen van misinterpretatie beschreven. Het is van belang deze te kennen alvorens in te gaan op de door uwv gepresenteerde reïntegratieresultaten.

Resultaten reïntegratie

Vanaf 2001 hebben de uvi's en later uwv individuele contracten gesloten met reïntegratiebedrijven voor de uitvoering van reïntegratietrajecten. Deze contracten hebben veelal een looptijd van een jaar. Zolang de contracttijd loopt, meldt uwv nieuwe cliënten aan voor een reïntegratietraject bij een reïntegratiebedrijf. Dat betekent dat op de laatste dag van de looptijd van het contract nog cliënten kunnen worden aangemeld. Uiteraard wordt pas vanaf het moment van aanmelding het reïntegratietraject ingezet. Dit kan bestaan uit scholing danwel bemiddeling. De maximale looptijd van een traject is twee jaar. Dit betekent dat uiterlijk drie jaar na de startdatum van het contract een reïntegratietraject volledig afgesloten kan zijn: een jaar nadat het contract is ingegaan kunnen er nog cliënten worden aangemeld, die vervolgens een traject van maximaal twee jaar doorlopen.

Het resultaat wordt gede-finieerd als duurzame plaatsing, waarbij een arbeidscontract voor een half jaar moet worden overlegd. Voor het contract 2001, dat liep van 1 januari 2001 tot 1 april 2002, zullen de finale resultaten medio 2004 bekend worden.

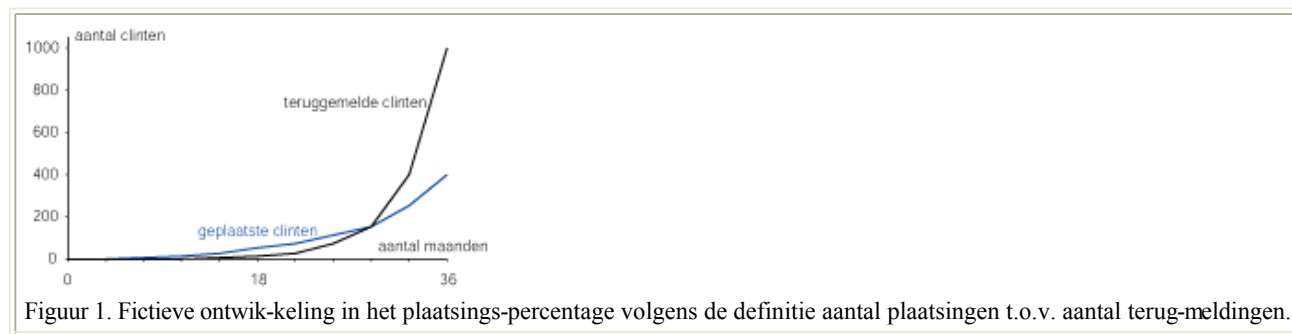
Het misverstand in de media en in het veld dat de resultaten al aan het einde van het contract (voor contractjaar 2001 is dit 31 maart 2002) bekend zou zijn, getuigt van een gebrekkig inzicht in het proces van reïntegratie. Immers, de meeste cliënten nemen nog deel aan een reïntegratietraject. Na ongeveer drie jaar na het afsluiten van het contract kan het finale resultaat van het contract worden vastgesteld.

Definitie van plaatsingspercentage

Het resultaat van een reïntegratietraject wordt uitgedrukt in een plaatsingspercentage. Tot 2002 waren er overwegend twee definities hiervan in omloop. De eerste definitie is het aantal geplaatste cliënten ten opzichte van het aantal teruggemelde cliënten. Een teruggemelde cliënt is een cliënt waarvoor een traject is gestart, maar die niet is geplaatst. Uwv hanteert een andere definitie: het aantal plaatsingen ten opzichte van het aantal ingezette trajecten gedurende een contractperiode. Er is een duidelijk verschil in uitkomsten tussen de beide definities.

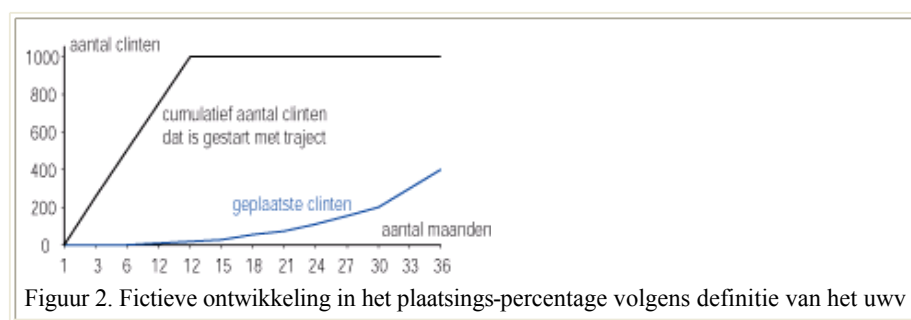
[figuur 1](#) (fictief) geeft de eerste definitie weer. Hieruit blijkt dat het plaatsingspercentage aanvankelijk hoog is en naarmate de tijd vordert minder wordt omdat aan het einde van het traject meer duidelijk wordt of de cliënt daadwerkelijk geplaatst zal worden. De praktijk leert dat

de cliënten veelal aan het einde van het traject worden teruggemeld. Daar waar de beide curves in de grafiek elkaar snijden, is het plaatsingspercentage honderd procent. Immers het aantal plaatsingen is gelijk aan het aantal teruggemelde cliënten, terwijl het plaatsingspercentage na 36 maanden veertig procent is.



Figuur 1. Fictieve ontwikkeling in het plaatsingspercentage volgens de definitie aantal plaatsingen t.o.v. aantal terugmeldingen.

figuur 2 (fictief) geeft de tweede definitie weer die ook het uwv hanteert. Gedurende de looptijd van het contract (hier twaalf maanden) starten de cliënten met een traject. Na de contractperiode worden geen nieuwe cliënten op dit contract aangemeld. Vanaf dat moment kan het plaatsingspercentage alleen maar toenemen. Vanuit de verwachting dat de meeste cliënten pas na het einde van het traject geplaatst zullen worden, zal aan het begin van de contractperiode het plaatsingspercentage enkele procenten bedragen, terwijl dat aan het einde van de trajecten enkele tientallen procenten zal bedragen (in [figuur 2](#) veertig procent).



Figuur 2. Fictieve ontwikkeling in het plaatsingspercentage volgens definitie van het uwv

Voor beide percentages geldt dat het moment van meting bepalend is voor het plaatsingspercentage en daarmee het resultaat. Bij de eerste definitie zullen beleidsmakers bij vroege meting verheugd zijn met de resultaten, maar na een aantal maanden aanzienlijk teleurgesteld worden. De definitie van uwv zal teleurstelling op termijn voorkomen omdat het een meer realistisch beeld van de ontwikkeling van het resultaat geeft. Hierdoor kunnen betere voorspellingen worden gedaan.

Boekjaar versus contractjaar

Bij presentaties van reïntegratiecijfers moet helder zijn of er sprake is van een contractjaar of een boekjaar. Presentaties op basis van het contractjaar geven de tellingen per contract weer, terwijl presentaties op basis van een boekjaar de telling van de respectievelijke gebeurtenissen in een kalenderjaar weergeven. Hierdoor hebben plaatsingscijfers betrekking op verschillende contractjaren. Dit heeft te maken met de looptijd van de contracten over meerdere jaren. Zo kan het aantal (niet-)plaatsingen in boekjaar 2001 betrekking hebben op de contractjaren 2001, 2000 en 1999.

Het nadeel van het hanteren van boekjaren is dat het geen rekening houdt met de verschillen in inhoud tussen de verschillende contracten. Dit geldt zeker als er binnen de contracten verschillende financiële prikkels zijn opgenomen. Die prikkels moeten reïntegratiebedrijven stimuleren de inspanning te richten op duurzame plaatsing, waardoor de effectiviteit van de ingezette publieke reïntegratiemiddelen wordt vergroot. Omdat de contracten inhoudelijk verschillen, is het dus van belang dat de inhoud van het contract betrokken wordt bij de analyse en de interpretatie van resultaten.

Tussentijdse resultaten

Bij de resultaten over het contractjaar 2001 moet onderscheid gemaakt worden tussen de resultaten op contractniveau (macro-niveau) en op het niveau van het reïntegratiebedrijf.

Resultaten op macroniveau

In [tabel 1](#) worden de tussentijdse resultaten voor het contractjaar 2001 op macroniveau weergegeven. De finale resultaten zullen medio 2004 bekend zijn.

	Totaal	aga	wwb
gecontracteerde bruto instroom	77.011	53.560	23.451
feitelijke bruto instroom	79.394	58.618	20.776
percentage bruto instroom t.o.v. het contract	103%	109%	89%

netto instroom	67.346	50.409	16.937
niet gestarte trajecten	12.048	8.209	3.839
plaatsingen	14.032	9.883	4.149
niet geplaatste cliënten	14.575	11.159	3.416
plaatsingspercentage	21%	20%	24%
lopende trajecten	38.739	29.367	9.372
percentage lopende trajecten	58%	58%	55%
t.o.v netto instroom			
a. Arbeidsgehandicapten			
b. Ontslagwerklozen			

Bron: uuv

Voor het contractjaar 2001 hebben de respectievelijke uvi's een contract gesloten met het livs voor een bruto instroom van ruim 77.000 cliënten en een plaatsingspercentage van 35 procent². De werkelijke bruto instroom is groter geweest. Ruim 67.000 cliënten zijn een traject gestart. Het percentage niet gestarte trajecten is vijftien procent³. Het niet starten van een traject heeft verschillende oorzaken, zoals verslechtering van de gezondheidstoestand van cliënten en het reeds aan het werk gaan voordat een traject is gestart. Op macroniveau is het plaatsingspercentage halverwege het contract 21 procent, waarbij een groot aantal trajecten nog loopt.

Resultaten op bedrijfsniveau

De tussentijdse resultaten op het niveau van het reïntegratie-bedrijf blijken sterk te verschillen. De belangrijkste reden is dat de bedrijven zich met verschillende doelgroepen bezighouden. Naarmate de doelgroep zwaarder is, (onder andere jonggehandicapten) zullen de trajecten langer duren en zal plaatsing verder in de tijd worden gerealiseerd. Dat verklaart voor een belangrijk deel het verschil tussen het plaatsingspercentage arbeidsgehandicapten (ag) en ontslagwerklozen (ww).

Betekenis tussentijdse resultaten

De resultaten moeten worden geïnterpreteerd op basis van contractvoorwaarden die toen golden. Met het livs was afgesproken dat iedereen (77.011 personen voor contract 2001) die in aanmerking kwam voor een reïntegratietraject ook daadwerkelijk een traject kreeg aangeboden; de zogenaamde sluitende aanpak. Allereerst kan worden vastgesteld dat voor wat betreft de sluitende aanpak op macroniveau aan de contractuele verplichtingen is voldaan. Het plaatsingspercentage van 21 procent, gecombineerd met het aantal lopende trajecten en het jaar (medio 2004) dat nog resteert, biedt voorts voldoende perspectief om het afgesproken plaatsingspercentage van 35 procent (23.571 cliënten) te halen. Immers, van de 38.700 trajecten hoeven er nog maar 9500 succesvol te worden afgerond. Aangezien van de thans afgesloten trajecten bijna vijftig procent succesvol is, is een percentage van 35 procent haalbaar. Het feit dat ongeveer eenderde van de mensen die niet aan een traject beginnen, aan het werk is, geeft aan dat alleen al van het oproepen voor een traject een activerende werking uitgaat.

De resultaten per reïntegratiebedrijf moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De doelgroep waarop het reïntegratiebedrijf gegund heeft gekregen, zijn van groot belang bij de interpretatie en het aantal niet gestarte trajecten per reïntegratiebedrijf. Naarmate het plaatsingspercentage hoger is en sterk correleert met het aantal niet gestarte trajecten, is het van belang vast te stellen of hierbij van enige causaliteit sprake is. Het reïntegratie-bedrijf zou door selectie aan de poort het succes van haar inspanningen kunnen beïnvloeden. De meerwaarde van de presentatie van resultaten op het niveau van het reïntegratiebedrijf is gelegen in het transparant maken van de nog jonge geprivatiseerde markt voor reïntegratiediensten.

Verwachtingen contract 2002

De belangrijkste vraag is of de tussentijdse resultaten van het contractjaar 2001 ook een garantie zullen zijn voor de prestaties op het afgesloten contract 2002. Drie factoren spelen een rol:

- » het contractjaar 2001 is de eerste keer dat is aanbesteed. De reïntegratiemarkt stond nog aan het begin van haar ontwikkeling. Voor de jaren 2002 en daarna zal de reïntegratiemarkt een verdere rijping doormaken. Derhalve mag worden verwacht dat de effectiviteit van de dienstverlening van reïntegratiebedrijven omhoog zal gaan.
- » de financieringssystematiek voor het contractjaar 2001 bestond uit inputfinanciering. In 2002 is uuv tot een verdergaande vorm van resultaatfinanciering overgegaan, waarbij aan duurzame plaatsing bonussen verbonden zijn. Verwacht wordt dat dit leidt tot een toename van duurzame plaatsingen.
- » de conjuncturele ontwikkelingen zullen de plaatsing eveneens beïnvloeden. Het huidige economisch klimaat zal het aantal plaatsingen ceteris paribus negatief beïnvloeden. De reïntegratiebedrijven zullen hun inspanningen effectiever moeten inrichten om een zelfde resultaat te kunnen blijven realiseren.

Aanbesteding 2003

De aanbesteding voor contractjaar 2003 zal meer gericht zijn op duurzame plaatsing. Er zal een aantal maatregelen genomen worden om het plaatsingspercentage te verhogen. Daartoe zal worden overgegaan tot een verregeande vorm van resultaatfinanciering. Reïntegratiebedrijven zullen voor hun inkomsten volledig afhankelijk worden van duurzaam plaatsens. Pas bij plaatsing krijgt het reïntegratiebedrijf het traject vergoed. Daarnaast zal scholing onder de trajectprijs gaan vallen, waardoor de financiering van de scholing eveneens afhankelijk wordt van het resultaat. Met deze beleidsmaatregelen worden de volgende effecten beoogd:

- » een toenemende concentratie op duurzame plaatsing en een hoger plaatsingspercentage.

» verkorting van het reïntegratietraject. Reïntegratiebedrijven zullen kortere trajecten inzetten om de periode waarin ze de kosten van het traject voorschieten zo kort mogelijk te houden. Een verkorting van het traject, gecombineerd met duurzame plaatsing reduceert de uitkeringslasten en verhoogt de effectiviteit van het reïntegratiemiddel.

» het accent op bemiddeling in plaats van scholing. De kosten voor scholing maken immers onderdeel uit van het traject. Het financiële risico voor een reïntegratiebedrijf neemt daardoor toe. Daarnaast wordt de trajectduur in belangrijke mate bepaald door scholing. Verwacht wordt dat deze maatregel eveneens bijdraagt aan een verkorting van het traject.

De resultaatfinanciering zal mogelijk ongewenste neveneffecten hebben, zoals een risico-opslag op de trajectprijs. In de nieuwe aanbestedingsronde worden maatregelen getroffen om de nadelige effecten te voorkomen.

Conclusie

Reïntegratiecijfers leiden gemakkelijk tot misvattingen over het effect van reïntegratie. Zonder kennis van het reïntegratieproces en van de contracten is het niet goed mogelijk om de cijfers goed te interpreteren. Beleidsmakers zouden zich rekenschap moeten geven van het reïntegratieproces, omdat anders de kans bestaat dat op basis van de goede cijfers de verkeerde conclusies worden getrokken en daarmee verkeerd beleid wordt ingezet.

Geconcludeerd kan worden dat het afgesproken macro-plaatsingspercentage wordt gehaald, maar de gepresenteerde tussentijdse resultaten van reïntegratiebedrijven lenen zich vooralsnog niet voor een definitieve benchmarking. Daartoe moeten de finale resultaten worden afgewacht. Wel zullen beleidsmaatregelen worden ingezet om reïntegratiebedrijven te stimuleren het plaatsingspercentage te vergroten

1 Zie: www.uvw.nl

2 Definitie van plaatsingspercentage is het aantal geplaatste cliënten ten opzichte van het aantal cliënten dat een traject is gestart.

3 Het verschil tussen bruto instroom en netto instroom gedeeld door de bruto instroom.