



# Risicoselectie door re-integratiebedrijven

Tegenstanders van plaatsingsstimuli bij re-integratie van werklozen wijzen veelal op uitsluiting of verwaarlozing van cliënten voor wie de kans op plaatsing in werk gering is. Recent onderzoek met gegevens over de aanbesteding door UWV suggereert dat zulke effecten beperkt zijn. Zorgwekkender is dat extra plaatsingen in werk door plaatsingsstimuli vaak niet duurzaam zijn.

Tot voor kort stond Nederland internationaal nog te boek als een van de weinige landen met een volledig geprivatiseerde markt voor re-integratie (Finn, 2008). UWV en gemeenten waren verplicht al hun re-integratietaken uit te besteden aan re-integratiebedrijven. Bij de aanbesteding door UWV geschiedde dit eerst nog vooral met *no-cure-less-pay*-contracten die deels op plaatsing waren gebaseerd, maar later ook met *no-cure-no-pay*-contracten met een volledig plaatsingsafhankelijke beloning. Bij de *no-cure-less-pay*-contracten ontvingen re-integratiebedrijven gemiddeld de helft van hun beloning als vast bedrag, al bij aanvang van de trajecten; de rest was variabel en afhankelijk van het aantal plaatsingen van cliënten in werk. Onder *no-cure-no-pay*-contracten vervielen

deze vaste betalingen derhalve. Inmiddels lijkt de stemming rond het gebruik van plaatsingsstimuli en daarmee ook die ten opzichte van private re-integratiebedrijven te zijn omgeslagen. Zo zijn gemeenten sinds 2006 weer vrij om re-integratie voor hun bijstandsccliënten zelf aan te bieden (Koning, 2009). Ook UWV is niet meer verplicht tot uitbesteding van re-integratie: zij beschikt over werkcoaches die cliënten naar werk begeleiden. Mede hierdoor is het aantal *no-cure-no-pay*-contracten met re-integratiebedrijven flink afgenomen.

## Bijwerkingen van plaatsingsstimuli

De afname van prestatiestimuli bij re-integratie lijkt terug te voeren op een toenemende aandacht voor verschillende onbedoelde bijwerkingen van plaatsingsbonussen. Bij de aanbestedingspraktijk van UWV kunnen die bijwerkingen drie specifieke vormen aannemen: het uitsluiten van cliënten, het verwaarlozen van cliënten op trajecten, in de literatuur parkeren genoemd, of een overmatige nadruk op kortetermijnplaatsing in werk. De eerste twee bijwerkingen worden in de literatuur ook wel aangeduid als *afroming* (Finn, 2008). *Afroming* houdt in dat alleen die cliënten geholpen worden voor wie de

**PIERRE KONING EN  
CAROLYN HEINRICH**  
Programmaleider bij het  
Centraal Planbureau en  
hoogleraar aan de Universi-  
teit van Wisconsin-Madison

verwachte plaatsingsbonussen voldoende hoog zijn om de kosten van re-integratietrajecten te compenseren. De overstap naar contracten met een volledig plaatsingsafhankelijke beloning kan re-integratiebedrijven ertoe aangezet hebben meer af te romen: zonder betalingen voorafgaand aan trajecten kwam de nadruk immers sterker te liggen op ongewisse betalingen in de toekomst. Afroning ligt politiek gevoelig, omdat juist kansarme cliënten hier de dupe van zijn (Koning, 2003). De derde bijwerking komt neer op het strategisch benutten van verschillen in gemeten en gewenste prestaties, ook wel moreel risico genoemd (Heckman *et al.*, 2002). Het meest prominente voorbeeld van zulk strategisch gedrag is dat re-integratiebedrijven weliswaar hun plaatsingsbonussen binnenhalen, maar de gevonden banen niet duurzaam zijn. Dit risico bestond ook bij de UWV-aanbesteding.

Het is de vraag hoe groot de bijwerkingen van plaatsingsprikkelers nu daadwerkelijk zijn of zijn geweest. Discussies hieromtrent zijn tot dusver steeds gebaseerd op de indrukken van uitvoerders, re-integratiebedrijven en cliënten. Zelden is geprobeerd afroning of moreel risico te kwantificeren, laat staan dat onderzocht is in hoeverre prestatie-stimuli hier debet aan zijn. Deze analyse tracht daarom alsnog de bedoelde en onbedoelde effecten van plaatsingsstimuli van re-integratie vast te stellen (Koning en Heinrich, 2009). De analyse richt zich daarbij op de UWV-aanbestedingen in 2002 tot en met 2005, een periode waarin UWV besloot het aandeel van cliënten in no-cure-no-pay-contracten toe te laten nemen van nul procent tot iets meer dan 53 procent. UWV kon daarbij zelf de groepen werklozen aanwijzen die onder deze contracten vielen. De administratieve gegevens over aanbestede cohorten in deze periode bieden een uitgelezen mogelijkheid om het effect van de no-cure-no-pay-contracten ten opzichte van no-cure-less-pay te onderzoeken. Dit geldt niet alleen voor het selectiegedrag van aanbestede re-integratiebedrijven en hun plaatsingsresultaten, maar ook over de vraag of contracten met een volledig plaatsingsafhankelijke beloning leiden tot het parkeren van cliënten gedurende trajecten.

## Contractgegevens

Tabel 1 geeft een overzicht van kenmerken van aanbestede WW- en WAO-cohorten door UWV in 2002–2005, onderverdeeld naar no-cure-less-pay- en no-cure-no-pay-contracttypen. Hier vallen alle cliënten onder die destijds een re-integratietraject kregen aangeboden. Voor een goed begrip van de samenstelling van de cohorten is het zinvol drie niveaus in de data te onderscheiden: globale doelgroepen, de trajectsoorten en de daadwerkelijke cohorten (kader 1). Voor iedere combinatie van doelgroepen en trajectsoort werden meerdere cohorten aanbesteed, verdeeld over zeven regio's en met verschillende startkwartalen binnen een jaar. In totaal ging het om 8.510 cohorten met bijna 250.000 cliënten. No-cure-no-pay-contracten waren vooral van toepas-

Tabel 1

**Totalen, gemiddelden en standaarddeviaties van aanbestede cohorten door UWV (2002–2005).**

	NCLP	NCNP	Totaal
<b>Aantal cohorten</b>	7.441	1.069	8.510
<b>Aantal toegewezen cliënten</b>	193.361	50.469	243.830
<b>Gemiddelden en standaarddeviaties</b>			
<b>Toegewezen deelnemers per cohort</b>	26,0 (37,2)	47,2 (66,0)	28,7 (42,5)
<b>Deelnemers per cohort: daadwerkelijk gestart</b>	22,1 (31,7)	38,5 (53,2)	24,1 (35,5)
<b>Aandeel WAO</b>	0,614 (0,487)	0,367 (0,482)	0,583 (0,493)
<b>Gemiddelde betaling in euro's per jaar per cliënt</b>	4.121 (1.079)	2.909 (929)	3.818 (1.168)
<b>Selectie en uitval door cliënten per cohort</b>	0,125 (0,179)	0,188 (0,210)	0,133 (0,184)
<b>Selectie en uitval door re-integratiebedrijven per cohort</b>	0,017 (0,055)	0,021 (0,067)	0,018 (0,056)
<b>Duur van trajecten naar werk in dagen</b>	305,8 (144,1)	212,2 (96,6)	292,6 (142,2)
<b>Plaatsingsaandeel</b>	0,304 (0,259)	0,403 (0,226)	0,316 (0,257)
<b>Waarvan met een contract van 6 tot 12 maanden</b>	0,227 (0,230)	0,297 (0,198)	0,235 (0,228)
<b>Waarvan met een contract van meer dan 12 maanden</b>	0,077 (0,144)	0,106 (0,139)	0,081 (0,144)

Bron: UWV

Kader 1

## Indeling cohorten bij re-integratie

De achttien globale doelgroepen kwamen in de meeste jaren terug bij de aanbesteding door UWV. Voorbeelden hiervan bij de WAO waren arbeidsgehandicapten met lichte beperkingen, die van allochtone afkomst, die met psychische problemen, werkgerelateerde beperkingen, nierpatiënten, visueel of auditieve handicapten en jonge arbeidsgehandicapten zonder arbeidsverleden. De indeling bij ontslagwerklozen was grover: hierbij golden algemenere categorieën, zoals die met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt of een grote afstand tot de arbeidsmarkt (Koning en Heinrich, 2009). Het tweede niveau betreft de invulling van de trajectsoorten per doelgroep, die jaarlijks kon verschillen. Het gaat hierbij dan om bijvoorbeeld begeleiding, scholing of bemiddeling. Door de jaarlijkse variatie in trajectsoorten waren er 106 verschillende combinaties van doelgroepen en instrumenten over 2002–2005. Voorafgaand aan de aanbestedingsronde waren bij de re-integratiebedrijven voor iedere combinatie alleen de verwachte omvang van het cohort, de contractvoorwaarden, waaronder no-cure-less-pay- of no-cure-no-pay-betaling, en de globale kenmerken van de cliënten bekend (Koning, 2007).

Voor 93 van de 106 combinaties gold een no-cure-less-pay-contractvorm, en no-cure-no-pay voor de rest. Tijdens de bieding hadden re-integratiebedrijven dus geen informatievoordeel ten opzichte van UWV over individuele cliënten. Voor zover afroning door selectie vooraf plaats zou vinden, betrof dit dus de periode tussen toewijzing van cliënten aan de bedrijven en de daadwerkelijke start van het traject. Het alternatief bestond uit het parkeren van cliënten na de start van het traject.

sing op grotere cohorten, met minder WAO'ers, lagere betalingen per cliënt en kortere trajectduren. Dit vertaalt zich dan ook in hogere plaatsingscijfers voor deze contractvorm.

## Selectie vooraf

Speciale aandacht in de analyse gaat uit naar de geregistreerde uitval van cliënten tussen het moment van toewijzing aan re-integratiebedrijven en de daadwerkelijke start van trajecten enige weken later: dit is circa vijftien procent van de toegewezen cliënten. Circa twee procentpunt van die uitval kan formeel op het conto van de re-integratiebedrijven worden geschreven: zij konden besluiten cliënten terug te sturen als zij deze niet geschikt achtten voor de diensten die zij aanboden. Deze variabele biedt een aangrijpingspunt om afroming door selectie voorafgaand aan trajecten te vergelijken tussen no-cure-less-pay- en no-cure-no-pay-contracten. De uitval voorafgaand aan de trajecten was voor een nog groter deel, namelijk dertien procentpunt, het gevolg van het feit dat cliënten niet kwamen opdagen of er niet in slaagden tijdig een re-integratieplan samen met hun beoogde re-integratiebedrijf op te stellen. In de meeste gevallen betrof dit cliënten die tussentijds alsnog een baan vonden. Maar ook is niet uit te sluiten dat re-integratiebedrijven dit kanaal benutten om indirect af te romen, namelijk door bepaalde cliënten minder actief te benaderen en minder sterk aan te moedigen om deel te nemen aan de trajecten. Het voordeel hiervan voor de re-integratiebedrijven was dat dit niet de kansen op toekomstige contracten verkleinde, iets wat eerder het geval zou zijn als cliënten door de re-integratiebedrijven zelf werden teruggestuurd. Wederom is het dus interessant om te bezien of deze vorm van uitval hoger was voor no-cure-no-pay-contracten.

## Parkeren

De tijdsperiode tussen de toewijzing van cliënten en de daadwerkelijke start van trajecten beperkte zich tot enkele weken. Hiermee was de ruimte voor afroming voorafgaand aan trajecten gering: binnen die tijd zouden de re-integratiebedrijven vast moeten stellen wat vooraf de kansen op werk van cliënten waren. Het parkeren van cliënten zou daarom een alternatief kunnen zijn geweest: wel formeel een traject starten en hierop afgerekend worden voor de betreffende cliënt, maar de dienstverlening aan de cliënt tot een minimum beperken. Dit zou weliswaar kunnen leiden tot minder plaatsingen en dus minder betalingen, maar re-integratiebedrijven beperkten zo het risico van overmatige kosten, juist bij cliënten die meer inzet nodig hadden. Door zwaardere prestatie-stimuli nam het risico toe dat betalingen uitbleven voor deze groep, met als mogelijk gevolg dat de re-integratiebedrijven terughoudender waren om middelen vrij te maken. Aangezien informatie over de gemaakte kosten per cliënt doorgaans niet wordt geregistreerd of vrijgegeven, is het is tevens niet eenvoudig het parkeren van cliënten door re-integratiebedrijven vast te stellen. Met de UWV-gegevens is het echter wel mogelijk indirect te toetsen op de implicaties van parkeergedrag. Parkeren leidt tot meer ongelijkheid in de baankansen: voor moeilijk plaatsbare cliënten neemt de baankans verder af, terwijl beter plaatsbaren nog steeds baat hebben bij re-integratie en hun baankans minimaal op peil blijft. Het gevolg is dat parkeren leidt tot snellere plaatsingsresultaten: bij dezelfde plaatsingsresultaten aan het eind van het contract zullen baanzoekduren van baanvinders bij re-integratiebedrijven die parkeren korter zijn. Een vergelijking van baanzoek-

duren van baanvinders tussen no-cure-less-pay- en no-cure-no-pay-contracten geldt dus als mogelijke toets op parkeergedrag, mits correctie plaatsvindt voor verschillen in de plaatsingsresultaten tussen beide contractvormen.

## Vergelijking contracten

Een eenvoudige schatting van inzet van no-cure-no-pay-contracten leert dat de overwegingen van UWV hierbij zich goed laten verklaren als een afweging tussen stimuli en risico: plaatsingsstimuli zijn doeltreffend als re-integratiebedrijven zelf goed hun resultaten kunnen beïnvloeden, maar komen vooral neer op het overhevelen van risico's als dit niet zo is. Hoe groter de financiële onzekerheid rond de te ontvangen plaatsingsbonussen, hoe meer re-integratiebedrijven gecompenseerd dienen te worden met risicopremies en hoe minder aantrekkelijk het gebruik van volledig flexibele beloningen zoals de no-cure-no-pay-contracten. Zo blijkt uit probit-schattingen dat no-cure-no-pay-contracten van toepassing waren op doelgroepen met hogere verwachte plaatsingspercentages: groepen dus met een beperkt risico op zeer lage uitbetalingen (tabel 2). Daarnaast was het gebruik hoger in grotere cohorten met minder variatie in plaatsingsresultaten per gemiddelde cliënt. Overigens blijkt niet dat re-integratiebedrijven die een groot deel van de markt bedienen en dus meer risico kunnen dragen de meeste no-cure-no-pay-contracten toegewezen krijgen. Dit resultaat is niet verrassend, aangezien UWV de contractvorm voorafgaand aan de aanbesteding bepaalde, en niet in overleg met het winnende re-integratiebedrijf. De selectieve inzet van no-cure-no-pay-contracten heeft als logische consequentie dat een eenvoudige vergelijking van gemiddelde uitkomsten van selectie, parkeren en plaatsing van contracttypen niet volstaat: dit zou tot inconsistente schattingen van het no-cure-no-pay-effect leiden. Er is gekozen voor twee manieren om hier rekening mee te houden. De eerste methode komt erop neer dat correctie van deze verschillen in eigenschappen van de cliënten bij beide contracttypen plaatsvindt door te controleren voor de globale doelgroepen (kader 1): deze worden als vaste effecten geschat. De navolgende resultaten volgen uit deze aanpak. Een schatting met doelgroepen als vaste effecten is grover dan die met vaste effecten per combinatie van doelgroep en trajecttype, maar in het tweede geval zou het effect van no-cure-no-pay-betalingen niet langer vast te stellen zijn. De tweede aanpak bestaat uit het schatten van een tweestapsselectiemodel met daarin zowel de beslissing tot inzet van no-cure-no-pay-contracten als het effect van deze keuze op uitkomstvariabelen. Deze methode, die kwalitatief dezelfde resultaten opleverde, blijft buiten beschouwing.

## Resultaten

Tabel 3 geeft de geschatte effecten weer van het verschil van no-cure-no-pay ten opzichte van no-cure-less-pay-contracten voor selectiegedrag,

Tabel 2

Kans op gebruik no-cure-no-pay-contract voor cohorten verklaard voor 2003–2005 (probit-model; effecten in procentpunten)<sup>1</sup>.

Gemiddelde plaatsingskans van doelgroep in 2002	1,372**
Standaarddeviatie van gemiddelde plaatsingskans doelgroep in 2002	-0,119*
Marktaandeel re-integratiebedrijf	-0,095
Gemiddelde betaling in euro's per cliënt per jaar	-0,090**
Aandeel WAO	0,026
Pseudo R-kwadraat	0,484

<sup>1</sup> Naast deze variabelen zijn tevens jaar- en regiodummy's opgenomen als verklarende variabelen in het model.

\* Significant op vijfprocent-niveau; \*\* significant op éénprocent-niveau.

parkeergedrag en de plaatsingsresultaten, voor alle cohorten en onderverdeeld naar cohortomvang, namelijk groter of kleiner dan vijftig cliënten, en type regeling (WW of WAO). Om met de resultaten voor selectie te beginnen: er zijn lichte aanwijzingen dat de sterkere plaatsingsstimuli van no-cure-no-pay-contracten de re-integratiebedrijven inderdaad hebben aangezet om cliënten eerder terug te sturen naar UWV. Dit effect is vooral gelegen bij de kleinere WAO-cohorten. Met 0,7 procentpunt van de toegevoegde cliënten dat door no-cure-no-pay-betaling in een cohort extra wordt teruggestuurd naar UWV is het totale effect echter te gering om verschillen in plaatsingsresultaten van de cliëntgroepen na uitval te kunnen verklaren. De geschatte effecten van de plaatsingsstimuli zijn weliswaar groter bij de uitval om overige redenen, maar alleen significant bij WAO-cohorten. Een reden kan zijn dat gezien de ongewisse plaatsingskansen bij de WAO-cohorten de risico's op het uitblijven van betalingen voor kansarme cliënten groot was, terwijl de contracten juist langer duren en initiële kosten dus relatief lang ongedekt bleven.

De resultaten van selectie voorafgaand en parkeren tijdens de trajecten tonen opvallende overeenkomsten: voor het totaal was het effect niet significant, maar er zijn aanwijzingen dat selectie wel van toepassing was op kleinere WAO cohorten. Voor deze groepen waren de baanzoekduren bij no-cure-no-pay-contracten circa twintig procent korter dan bij no-cure-less-pay-contracten. Dit suggereert dat de re-integratiebedrijven dus voor snellere successen gingen. Wederom geldt daarbij het risico op het niet goedmaken van gemaakte kosten als verklaring; vooral bij kleinere cohorten met relatief dure cliënten moet de behoefte om dit risico te verkleinen groot zijn geweest.

Tot slot blijkt dat ook de verschillen in plaatsingscores van de no-cure-less-pay- en no-cure-no-pay-cohorten zich in een schemerzone van significantie en insignificantie bevinden: in totaal is sprake van een zwak significant effect van een 2,5 procentpunt hogere kans op werk. Dit is lager dan eerdere schattingen van vijf tot tien procentpunt die Finn (2008) noemt, maar deze baseert zich op een periode waarin de contracten, uit 2002–2005, nog niet voltooid waren. Voor de WW-cohorten als aparte groep is het verschil echter wel sterk significant. Met andere woorden: daar waar de onbedoelde effecten van selectie en parkeren gering zijn, blijkt het bedoelde effect op de plaatsingskans het sterkst. Andersom geredeneerd valt de balans nadelig uit voor de WAO-cohorten: hier blijken de plaatsingseffecten kleiner en insignificant. Een andere, belangrijkere keerzijde van de uitkomsten, ook voor die van de WW-cohorten, is dat de extra plaatsing vooral bij de arbeidscontracten van zes tot twaalf maanden is gelegen. Het lijkt er dus op dat re-integratiebedrijven bij no-cure-no-pay-contracten, bij afwezigheid van een vaste betaling bij aanvang, terughoudender waren veel kosten over langere perioden te maken.

Tabel 3

Effect no-cure-no-pay op selectie, parkeergedrag en plaatsing in werk (in procentpunten) <sup>1</sup> .					
	Minder dan 50 cliënten in cohort	Meer dan 50 cliënten in cohort	WW	WAO	Totaal
<b>Selectie vooraf:</b>					
Door re-integratiebedrijf	1,177***	0,519	0,047	1,515***	0,702*
Overig	4,588*	1,115	-0,353	5,285***	2,209
Zoekduur baanvinders	-0,249**	-0,067	-0,031	-0,221*	-0,113
<b>Plaatsing in werk (totaal)</b>	<b>0,171</b>	<b>3,277**</b>	<b>3,250***</b>	<b>1,117</b>	<b>2,555*</b>
Contracten 6–12 maanden	1,723	3,614***	2,707***	0,544	3,208**
Contracten > 12 maanden	-1,552	-0,336	0,544	-2,218*	-0,653

<sup>1</sup> Naast de contractvorm zijn de volgende controlevariabelen meegenomen: type uitkering van het cohort, WW of WAO, hoogte van de gemiddelde betaling per cohort, jaardummy's, regionale dummy's en cohortomvang.

\* Significant op tienprocent-niveau; \*\* significant op vijfprocent-niveau; \*\*\* significant op éénprocent-niveau.

## Conclusie

Het algemene beeld dat ontstaat is dat de no-cure-no-pay-contracten in de periode van 2002 tot en met 2005 weloverwogen en gematigd effectief zijn ingezet. No-cure-no-pay-betalingen werden vooral toegepast op cohorten waar de potentiële nadelen van stimuli, namelijk hogere risicopremies en risico-selectie, om theoretisch-economische redenen het geringst waren: de grotere WW-cohorten. Afroming door selectie vooraf en parkeren tijdens de trajecten is over het geheel genomen ook beperkt gebleven bij no-cure-no-pay-contracten, althans vergeleken met de no-cure-less-pay-contracten. De ongewenste effecten van afroming uitte zich alleen in een relatief beperkte groep kleinere WAO-cohorten waar no-cure-no-pay van toepassing was: hier vond dus wel enige selectie en parkeergedrag plaats. Daartegenover staat weer dat afroming ook efficiënt kan zijn: dat is het geval wanneer de toegevoegde waarde van trajecten voor kansarmen toch beperkt zou zijn (Koning, 2007). Zorgwekkender is daarom wellicht de bevinding dat de winst van de plaatsingsstimuli gelegen was in arbeidscontracten van kortere duur. Vanuit deze optiek zou het logisch zijn geweest de inzet van no-cure-no-pay-contracten verder te verfijnen, met meer nadruk op duurzame plaatsingen in werk. In plaats daarvan echter zijn door de introductie van de Individuele Re-integratie Overeenkomsten de no-cure-no-pay-contracten bijna geheel verdwenen. Ondanks dat deze overeenkomsten de individuele cliënt centraal stellen, is het wat voorbarig daarmee ook per re-integratiebedrijf af te zien van een dergelijke bekostiging, zeker bij de grotere bedrijven onder hen.

## LITERATUUR

- Finn, D. (2008) *The British 'welfare market'. Lessons from contracting out welfare to work programmes in Australia and the Netherlands*. Werkdocument. Portsmouth: University of Portsmouth.
- Heckman, J., C. Heinrich en J. Smith (2002) The performance of performance standards. *Journal of human resources*, 38(4), 778–811.
- Koning, P. (2003) Prestatieprikkel en de kansarmen. *ESB*, 88(4404), 250–251.
- Koning, P. (2007) Maatschappelijk verantwoord re-integreren. *ESB*, 92(4524), 791–793.
- Koning, P. (2009) *Contracting welfare-to-work services: use and usefulness*. CPB discussieartikel nr 135. Den Haag: CPB.
- Koning, P. en C. Heinrich (2009) *Creaming-skimming, parking and other intended and unintended effects of performance-based contracting in social welfare services*. CPB discussieartikel nr 134. Den Haag: CPB.