

**De aansturing van casemanagers en
uitvoeringskantoren bij re-integratie**
Position paper

Opdrachtgever: UWV Amsterdam

TU Delft
IPSE Studies

Dr. P.W.C. Koning (IPSE Studies en CPB)
Dr. A.O.J. Heyma (SEO Economisch Onderzoek)

Delft, oktober 2008

Colofon:

Productie en lay-out: TU Delft, IPSE Studies

Druk: TU Delft, IPSE Studies

In opdracht van: UWV Amsterdam

Delft, oktober 2008

ISBN 9789056382018

TU Delft
IPSE Studies
Postbus 5015
2600 GA Delft

Jaffalaan 5
2628 BX Delft

T. 015-2786111

F. 015-2786233

E. l.degroot-charite@tudelft.nl

www.ipsestudies.tudelft.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	<i>Netto-effectiviteit</i>	7
1.2	<i>Sturingsmethoden</i>	7
1.3	<i>Verdere opzet position paper</i>	9
2	Systemen voor <i>targeting</i>	11
2.1	<i>Inleiding</i>	11
2.2	<i>Effectiviteitsstudies</i>	11
2.3	<i>Simulatiestudies voor <i>targeting</i></i>	13
2.4	<i>Ervaringen in Canada, VS en Zwitserland</i>	16
3	Prikkels voor plaatsing	21
3.1	<i>Prestatiebeloning in de VS en VK</i>	21
3.2	<i>Afroming</i>	21
3.3	<i>Moreel gevaar; lange termijn effecten</i>	22
3.4	<i>Gaming</i>	24
3.5	<i>Intrinsieke motivatie</i>	24
3.6	<i>Verwatering prikkels</i>	25
3.7	<i>Synthese</i>	26
4	Hoe verder?	27
4.1	<i>Lessen voor beleid</i>	27
4.2	<i>Onderzoeksagenda voor Nederland</i>	28
	Referenties	30

1 Inleiding

1.1 *Netto-effectiviteit*

De laatste jaren zijn verschillende studies verschenen naar de effectiviteit van het Nederlandse re-integratiebeleid. Zo meten Van der Heul en Heyma (2006) op basis van grootschalige microbestanden van UWV de effectiviteit van diverse typen trajecten voor verschillende groepen cliënten in de WW. Een soortgelijke analyse is voor WAO herbeoordeelden uitgevoerd door Heyma et al. (2006). Nog recenter zijn effectmetingen voor de WWB (Kok et al., 2007) en voor het zittend bestand en de nieuwe instroom van arbeidsgehandicapten (UWV, 2008). Al deze studies schatten modellen van werkloosheidsduren met gebruikmaking van geavanceerde, *state of the art* methoden om de 'netto-effectiviteit' te bepalen: hoeveel sneller komen cliënten dankzij de inzet van trajecten aan de slag?

Het gebruik van netto-effectiviteit als maatstaf voor het succes van re-integratiebeleid vormt bij onderzoekers en beleidsmakers geen punt van discussie. Het is immers de enige maat die de toegevoegde waarde van beleidsmaatregelen meet ten opzichte van een situatie zonder interventies. De vertaling van dit begrip naar de beleidspraktijk van uitvoeringsinstellingen, regiokantoren, re-integratiebedrijven en casemanagers is echter weerbarstig: het is niet mogelijk om op al deze niveaus netto-effectiviteit te bepalen, althans niet zodanig dat dit binnen afzienbare termijn statistisch betrouwbare uitkomsten oplevert, zeker niet op het niveau van (individuele) casemanagers. Tegen de tijd dat netto-effectiviteit bekend is, kunnen omstandigheden zodanig veranderd zijn dat uitkomsten niet langer volledig relevant zijn voor het te voeren beleid.

1.2 *Sturingsmethoden*

Sturing op een zo effectief mogelijk inzet van trajecten omvat een breed pallet van methoden, variërend van de selectie van bekwaam personeel, het regelen van kennisoverdracht en *coaching* tot het regelen van de juiste ondersteunende informatie. *Grosso modo* zijn hierbij verder twee stijlen van management te onderscheiden: nadruk op de werkwijze van het personeel en hierop te sturen, of nadruk op het gebruik van prestatie-indicatoren (i.e. sturen op input versus output).

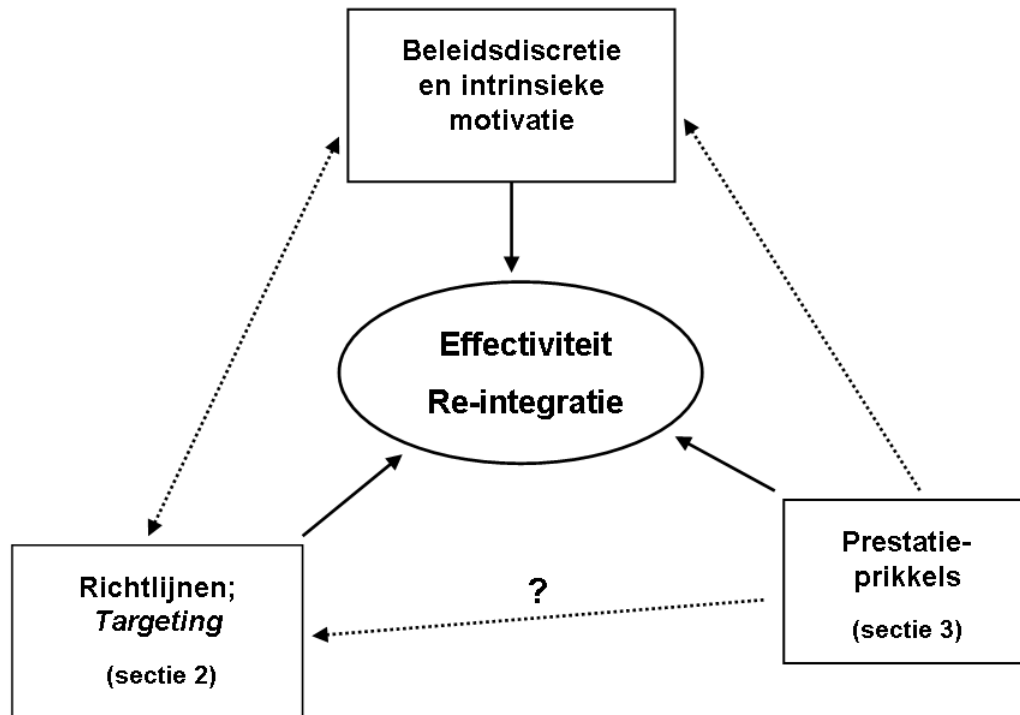
Bij de eerste methode is het idee om richtlijnen uit te vaardigen voor wie wanneer welk type traject van toepassing is. Deze richtlijnen volgen uit onderzoek naar netto-effectiviteit, gestratificeerd naar cliënttypen, typen trajecten en moment van inzet. Blijkt hieruit bijvoorbeeld dat scholing vooral werkt bij herintreders op de arbeidsmarkt, dan geldt dit als norm bij de toewijzing van trajecten door de

casemanagers. Deze vorm van maatwerk wordt in de literatuur ook wel *targeting* genoemd. Voordeel van *targeting* is dat gecombineerde gegevens van trajecten en cliënten optimaal benut worden: door een breed overzicht kunnen *best practices* ontwikkeld worden. Nadeel is echter dat *targeting* de beleidsdiscretie van casemanagers inperkt en daarmee wellicht ook hun intrinsieke motivatie. Casemanagers kunnen bovendien beter geïnformeerd zijn over de individuele vaardigheden en inhoud van trajecten dan in systemen voor *targeting* is opgenomen.

De tweede methode voor aansturing richt zich op beloning op basis van prestatie-indicatoren. Medewerkers hebben daarbij redelijke vrijheid om hun werkzaamheden in te richten. Prestatie-indicatoren zijn uitkomstmaten die niet zijn gecorrigeerd voor de uitkomst die zonder de inzet van re-integratiedienstverlening zou zijn bereikt. In de praktijk staat dit gelijk aan een beloning op basis van, bijvoorbeeld, het aantal plaatsingen in banen ('bruto-effectiviteit') als maatstaf voor *output*. De internationale literatuur geeft geen uitsluitsel over hoe met prestatie-indicatoren in het re-integratiebeleid wordt omgegaan. Wel komt naar voren welke uitkomstmaten zoal worden gebruikt. In de Verenigde Staten is dat vooral het inkomensniveau, in Europa vooral (duurzame) plaatsing, de uitkeringsduur en het percentage (duurzame) arbeid binnen een afgebakende periode na afronding van een re-integratietraject (Martin, 1998). Een praktisch voordeel van prestatie-indicatoren is dat informatie over uitkomsten sneller voorhanden is dan bij netto-effectiviteit (waar die uitkomstmaten wel zijn gecorrigeerd) en ook eenduidiger is te interpreteren. Bovendien kunnen uitvoerders hun eigen discretie en expertise benutten om zo goed mogelijk te presteren. Het nadeel spreekt echter voor zich: is plaatsing dankzij of ondanks de casemanager (dan wel het re-integratiebedrijf) tot stand gekomen? Er is op voorhand geen eenduidige relatie tussen prestaties (*output*) en netto-effectiviteit (*outcome*). Gerelateerd hieraan is de vraag of de inzet van (eenzijdige) prestatie-indicatoren niet gepaard gaat met ongewenste bijwerkingen, bijvoorbeeld een overmatige aandacht voor kortetermijnplaatsing in banen, ten koste van de duurzaamheid van gevonden banen.

Figuur 1 geeft de belangrijkste dilemma's bij de aansturing van casemanagers weer. Onderaan de figuur zien we de twee aansturingsmethoden: richtlijnen voor *targeting* en prestatieprikkels voor (bruto-)plaatsing. Beide methoden beogen de effectiviteit van re-integratie te vergroten (zie middelpunt). Ook door ruimte te geven en op de intrinsieke motivatie van casemanagers te vertrouwen is dit overigens mogelijk (zie bovenin de figuur). Speciale aandacht verdient de wisselwerking tussen de methoden van aansturing. Ten eerste kunnen richtlijnen de beleidsdiscretie van casemanagers — en daarmee de intrinsieke motivatie — zodanig inperken dat dit (indirect) ten koste gaat van de effectiviteit van re-integratie. Maar andersom kan het ook: behoud van beleidsdiscretie kan de slaagkansen van *targeting* verkleinen. Ten tweede is het mogelijk dat prestatieprikkels de intrinsieke motivatie van casemanagers verkleinen. Tot slot kunnen prestatieprikkels het gebruik van *targeting* vergroten als dit casemanagers aanspoort hun prestaties te vergroten.

Figuur 1: De structuur van het *position paper*.



1.3 Verdere opzet *position paper*

Al met al hangt de keuze van sturingsmechanismen dus af van een combinatie van en de interactie tussen drie factoren: de (potentiële) winst van *targeting*; de gevoeligheid van casemanagers voor prikkels; en de ruimte voor beleidsdiscretie en intrinsieke gemotiveerdheid (figuur 1). Overigens kunnen beleidsmakers ook kiezen voor combinaties van regels (*targeting*) en prikkels, bijvoorbeeld door richtlijnen niet bindend maar als hulpmiddel voor casemanagers in te zetten. Het is niet eenvoudig het belang van al deze facetten voor de keuze van sturingsmechanismen in te schatten, maar de (internationale) economische literatuur hierover heeft de laatste jaren niet stilgestaan. Dit geldt voor zowel het ontwikkelen van methoden voor *targeting*, als de effecten van plaatsingsprikkels. Voor wat betreft het eerste zijn er meerdere recente studies voorhanden die de winst — in termen van extra plaatsing in werk — van *targeting* vaststellen. Deels gaat het hierbij om simulatiestudies met fictieve berekeningen van de plaatsingsresultaten die in geval van *targeting* zouden zijn opgetreden; deels betreft dit evaluaties van *targeting* systemen die daadwerkelijk

zijn opgezet, zoals in de VS en Zwitserland. Daarnaast zijn er verschillende studies verricht naar de effectiviteit van sturing op (bruto-)plaatsingscijfers en de bijwerkingen die hier het gevolg van kunnen zijn, bijvoorbeeld een (te) sterke nadruk op kortetermijnplaatsing. Dit *position paper* vat de inzichten uit de beide literatuurstromingen samen (zie secties 2 en 3) met de volgende onderzoeksvragen:

Hoeveel winst valt te behalen door targeting, en wat zijn de effecten — beoogd en onbeoogd — van sturing en/of prikkels op de bruto-plaatsingsresultaten van casemanagers?

Het *position paper* blik ook vooruit, namelijk door een aantal lessen voor mogelijk beleid in Nederland te formuleren (sectie 4). Tot slot werken we ook een beknopte onderzoeksagenda uit voor de Nederlandse situatie: welke gegevens zijn nodig om de internationale resultaten te repliceren en zo nodig te verbeteren?

2 Systemen voor *targeting*

2.1 *Inleiding*

Bij *targeting* gaat het om een optimale allocatie van re-integratieactiviteiten bij werkzoekenden. Daarbij worden lessen over netto-effectiviteit uit het verleden vertaald naar de huidige re-integratiepraktijk. Hoe recenter en gedetailleerder de informatie over netto-effectiviteit, des te betrouwbaarder de optimale inzet van interventies is vast te stellen. Systemen voor *targeting* vereisen dus een regelmatige analyse van de netto-effectiviteit van verschillende re-integratie interventies bij verschillende werkzoekenden: wat werkt voor wie in welke situatie? Vervolgens is het van belang te bepalen op welke manier de bestaande inzet van re-integratie interventies is te optimaliseren en hoeveel dit kan opleveren. Loont het in theorie om re-integratiemiddelen anders in te zetten dan binnen de huidige beleidspraktijk wordt gedaan? En ten slotte, hoe kan zo'n systeem van *targeting* in de praktijk worden geïmplementeerd? Zien we de theoretische meerwaarde van zo'n systeem ook daadwerkelijk terug in de praktijk?

In deze sectie gaan we in op deze vragen op basis van de internationale economische literatuur. We doen dit in drie stappen. Eerst komt de variatie die wordt gevonden in de netto-effectiviteit van re-integratieactiviteiten aan bod. Vervolgens bespreken we simulatiestudies die laten zien welke potentiële winst is te behalen door *targeting*. Tot slot wordt ingegaan op ervaringen met de invoering van systemen van *targeting* in Zwitserland, Canada en de Verenigde Staten.

2.2 *Effectiviteitsstudies*

Vanaf het begin van de jaren '90 is steeds meer ingezet op actief arbeidsmarktbeleid, waarbij geprobeerd wordt om door middel van actieve ondersteuning, begeleiding en subsidiëring werkzoekenden aan een baan te helpen. In 1997 werden de leden van de Europese Unie het eens over een intensivering van het actieve arbeidsmarktbeleid ter bestrijding van langdurige werkloosheid. Uitgangspunt was dat alle werkzoekenden die niet in staat bleken om binnen 12 maanden een nieuwe baan te vinden binnen die tijd ondersteuning zouden moeten krijgen om dat alsnog te doen. In Nederland werd die afspraak vormgegeven door invoering van de zogenoemde Sluitende Aanpak, die tot doel had om alle werkzoekenden binnen 12 maanden re-integratie ondersteuning te geven wanneer nog geen baan zou zijn gevonden.

Gaandeweg bleek uit verschillende studies dat de resultaten van het re-integratiebeleid tegenvielen — zie o.a. CPB (2000) als een van de eerste in deze reeks. Terugkeer naar werk was maar voor een deel van de werkzoekenden die een re-integratietraject volgden weggelegd. In sommige gevallen werd zelfs een negatief

effect gevonden op de kans om werk te vinden. In een overzichtsstudie van de internationale resultaten van actief arbeidsmarktbeleid laat De Koning e.a. (2005) zien dat re-integratieactiviteiten, zoals bemiddeling, training en begeleiding, hooguit bescheiden positieve effecten laten zien. Daarbij onderscheiden zij welk type interventies gemiddeld genomen wel en geen positieve effecten laten zien. Tot die eerste categorie behoren onder andere bemiddeling en instroomsubsidies. Bij scholing is positieve effectiviteit echter twijfelachtig, zeker als het gaat om een snelle werkherhervatting. Ongunstig is tot slot het beeld van het effect van gesubsidieerde arbeid op de doorstroom naar reguliere arbeid. Ook Kluge (2006) komt op basis van een meta-analyse van netto-effectiviteitsstudies tot de conclusie dat het type interventie een belangrijke factor is voor effectiviteit. Bemiddeling en begeleiding scoren daarbij eveneens redelijk positief, traditionele trainingsprogramma's slechts zeer beperkt positief en directe werkgelegenheid (gesubsidieerde arbeid) rondt negatief.

Deze verschillen in effectiviteit worden in de literatuur vooral toegeschreven aan de afruil tussen het zogenaamde *lock in* effect en de meerwaarde die re-integratie interventies kunnen hebben op de kans om een baan te vinden (Staghøj c.s., 2007). Het *lock in* effect zorgt ervoor dat werkzoekenden hun inspanningen om een baan te vinden (tijdelijk) verlagen wanneer ze starten met een re-integratietraject. Daardoor neemt de kans op het vinden van een baan (tijdelijk) af. Als eenmaal een traject is afgerond, neemt de kans om een baan te vinden meer dan evenredig toe dankzij de meerwaarde van het ingezette re-integratietraject. De uiteindelijke toegevoegde waarde van een re-integratietraject is de som van het negatieve *lock in* effect en de (compenserende) meerwaarde van de ingezette interventies. Interventies waarbij het *lock in* effect relatief gering is, zoals sancties en bemiddeling, laten dan ook een relatief gunstige netto-effectiviteit zien. Interventies waarbij het *lock in* effect veel sterker is, zoals scholing en gesubsidieerde arbeid, scoren doorgaans minder positief.

De uitruil tussen het *lock in* effect en de meerwaarde van re-integratieactiviteiten vinden we ook terug in de manier waarop de netto-effectiviteit van interventies varieert naar verschillende typen werkzoekenden. De doorwerking van het *lock in* effect is sterker voor mensen die kort werkloos zijn en een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Inderdaad wordt meestal gevonden dat de netto-effectiviteit groter is voor minder kansrijke groepen op de arbeidsmarkt, zoals vrouwen in vergelijking met mannen, ouderen in vergelijking met jongeren, lager opgeleiden in vergelijking met middelbaar opgeleiden en allochtonen in vergelijking met autochtonen. Voor deze minder kansrijke groepen is het *lock in* effect minder sterk, omdat de tijd die zij nodig hebben om een baan te vinden gemiddeld al langer is. Zo kan het gebeuren dat scholing, waarvoor gemiddeld genomen vraagtekens kunnen worden gezet bij de effectiviteit, wel effectief lijkt voor specifieke groepen ouderen, in tegenstelling tot jongeren (De Koning, 2005). Ook Kluge (2006) merkt op dat re-integratie vooral bij jongeren moeizaam is. Dit komt vooral door de relatief snelle werkherhervatting die jongeren ook zonder de inzet van re-integratie instrumenten laten zien — en daarmee een sterker *lock in* effect bij re-integratie.

Ook de recente Beleidsdoorlichting Re-integratie geeft een overzicht van de belangrijkste internationale bevindingen over de variatie in netto-effectiviteit van re-integratieactiviteiten uit de internationale literatuur (Ministerie van SZW, 2008). De Beleidsdoorlichting stelt dat de inzet van re-integratietrajecten minder effectief is tijdens hoogconjunctuur dan laagconjunctuur, de inzet van re-integratietrajecten bij bijstandsgerechtigden het beste zo snel mogelijk na aanvang van de werkloosheid kan plaatsvinden, en dat daar bij WW-gerechtigden het beste een jaar mee kan worden gewacht. Ook deze conclusies duiden weer op het belang van het *lock in* effect, waarvan de doorwerking groter is wanneer de *a priori* kansen op werk hoger zijn.

Tot voor kort vond de variatie in netto-effectiviteit nog nauwelijks zijn weerslag in de allocatie van trajecten over werkzoekenden. De indeling naar typen werkzoekenden in doelgroepen was namelijk gebaseerd op een idee van de afstand tot arbeid als maat voor de kans op werkhervatting (*profiling*), niet op de variatie in (netto-)effectiviteit (*targeting*). Een en ander was vooral ingegeven door de Sluitende Aanpak, gecombineerd met een grootschalige aanbesteding van re-integratietrajecten. Gevolg was een geringe variatie van interventies over (doelgroepen van) werkzoekenden, laat staan dat in die tijd voldoende kennis over netto-effectiviteit aanwezig was voor *targeting*. Dit alles is de gerichtheid van re-integratie niet ten goede gekomen en verklaart deels de geringe effectiviteit van re-integratie (Ministerie van SZW, 2008).

De effectiviteit van re-integratie is dus gebaat bij een betere allocatie van interventies over werkzoekenden. *Targeting* probeert dit te bereiken door interventies daar in te zetten waar ze — statistisch gezien — de hoogste effectiviteit sorteren. Dit zal overigens nooit leiden tot de (theoretisch) optimale allocatie van trajecten, aangezien beschikbare statistische informatie niet alle relevante kenmerken van werkzoekenden ten volle zal dekken; hierdoor zal nooit een volledig beeld ontstaan over de competenties ('kunnen'), motivatie ('willen') en de positie op de arbeidsmarkt ('gewild zijn') van werkzoekenden. Daar tegenover staat dat ook met onvolledige informatie de allocatie van trajecten verbeterd kan worden. Dit brengt ons als vanzelf op het volgende onderwerp: simulatiestudies.

2.3 Simulatiestudies voor targeting

De winst die met *targeting* kan worden behaald kan worden berekend aan de hand van simulatiestudies. Daarin wordt eerst bepaald wat de toegevoegde waarde is van de inzet van re-integratieactiviteiten. Cruciaal daarbij is om zoveel mogelijk variatie in die netto-effectiviteit te bepalen naar type interventie, tijdstip van inzet, type werkzoekende, omgevingskenmerken en de conjunctuur. Deze variatie in netto-effectiviteit laat zien welke interventies op welk moment voor wie het beste werkt. Een *targeting* systeem voorspelt voor iedere werkzoekende de potentiële uitkomst bij inzet van elk type interventie, inclusief de optie 'geen interventie'. Voorbeelden van uitkomstmaten zijn het percentage werkhervatters, of de werkloosheidsduur. Een casemanager kan op basis van die informatie een combinatie van interventies kiezen die leidt tot de optimale uitkomst. Dat wil zeggen: een inzet waarbij iedere

werkzoekende de mix van instrumenten ontvangt die voor hem of haar de hoogste toegevoegde waarde (netto-effectiviteit) oplevert. Een vergelijking met de uitkomst bij de daadwerkelijke inzet van re-integratieactiviteiten geeft de potentiële winst van *targeting*. Daarnaast geeft een vergelijking met de uitkomst bij een volstrekt willekeurige inzet van interventies een ondergrens aan voor de minimaal te behalen effectiviteit en geldt als referentiepunt voor de meerwaarde van de allocatie van instrumenten over werkzoekenden door casemanagers.

In het recente verleden is ook in Nederland geprobeerd om door middel van *profiling* de inzet van re-integratiedienstverlening te sturen. Bij *profiling* worden de arbeidsmarktkansen van verschillende (groepen van) werkzoekenden ingeschat. Tot voor kort vormde deze indeling de basis voor de inzet van re-integratieactiviteiten. Zo kwamen Fase 1-cliënten het eerste half jaar van hun werkloosheid niet in aanmerking voor re-integratiedienstverlening. De fase-indeling was daarmee een *profiling*-instrument gebaseerd op onder andere leeftijd, opleidingsniveau, werkervaring en een aantal 'zachte factoren' die door de arbeidsdeskundige werden vastgesteld. Verder is in het verleden bij de aanbesteding van re-integratietrajecten onderscheid gemaakt in zogenaamde 'kavels' met een differentiatie naar onder andere bedrijfstak, leeftijd, regio, afstand tot de arbeidsmarkt en etniciteit (zie o.a. Heyma c.s., 2003).

In discussies over 'maatwerk bij re-integratie' is het van belang om de begrippen *profiling* en *targeting* goed te onderscheiden. Met *profiling* staat bij de allocatie van re-integratieactiviteiten alleen de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden centraal. Inzet van instrumenten bij groepen met de zwakste arbeidsmarktpositie volgt dan uit rechtvaardigheidsmotieven. Dit gaat echter voorbij aan de notie van doelmatigheid. Inzet van specifieke interventies bij specifieke doelgroepen op basis van het verschil in arbeidsmarktkansen leidt namelijk alleen tot (meer) doelmatigheid wanneer die interventies juist bij die groepen de hoogste effectiviteit behalen (= *targeting*). Ondanks de constatering dat de inzet van re-integratieactiviteiten dankzij het *lock in* effect vooral rendeert bij werkzoekenden met een relatief zwakke positie op de arbeidsmarkt, is niet altijd sprake van een één-op-één relatie tussen kansen op de arbeidsmarkt en netto-effectiviteit. Sturing op doelmatigheid is uitsluitend mogelijk op basis van kennis over de netto-effectiviteit naar type interventie, tijdstip van inzet en type werkzoekende, ofwel via een systeem van *targeting*. Wanneer casemanagers goed inzicht hebben in wat in welke situatie voor wie werkt, zouden zij re-integratieactiviteiten doelmatig kunnen inzetten (zie ook de discussie in sectie 3.2).

De eerste simulatiestudie naar het effect van *targeting* is die van Lechner en Smith (2003). Zij laten voor Zwitserland zien dat de allocatie van re-integratie interventies over werkzoekenden door casemanagers niet in een hogere gemiddelde effectiviteit resulteert dan een willekeurige allocatie zou doen. Ze zetten dan ook grote vraagtekens bij de mogelijkheden of de bereidheid van casemanagers om zich te richten op de meest doelmatige inzet van re-integratieactiviteiten. Daarnaast vinden ze dat de gemiddelde uitkomstmaat als gevolg van een optimale inzet van interventies met ongeveer een kwart kan worden verbeterd (van 42 procent werkend een jaar na de start van een re-integratietraject naar 57 procent werkend). In een soortgelijke

studie voor Denemarken laten Staghøj c.s. (2007) zien dat in vergelijking met de bestaande allocatie van re-integratie *targeting* de gemiddelde werkloosheidsduur met 10 tot 17 procent kan bekorten. In beide gevallen trekken de auteurs de conclusie dat de meerwaarde van zo'n systeem dus groot is.

De optimale effectiviteit in de studies van Lechner en Smith (2003) en Staghøj c.s. (2007) worden overigens behaald zonder financiële restricties op te leggen aan de keuze van interventies. In de praktijk is het re-integratiebudget niet onuitputtelijk en dient er een keuze te worden gemaakt welke interventies worden ingezet bij welke werkzoekenden. Dit in acht nemend zou de winst van *targeting* minder groot zijn, maar nog altijd substantieel. Gegeven de budgetrestricties suggereren Staghøj c.s. (2007) dan ook dat netto-effectiviteit alleen wellicht niet het meest ideale criterium is voor een systeem van *targeting*, maar eerder de verhouding tussen kosten en baten. Met andere woorden, netto-effectiviteit per ingezette euro zou een criterium kunnen zijn voor een *efficiënte* inzet van re-integratieactiviteiten.

Frölich (2006), Behncke c.s. (2006) en Staghøj c.s. (2007) bespreken in hun onderzoek ook de praktische vormgeving van systemen van *targeting*. Cruciaal element daarbij is de wijze van presentatie van *targeting* aan casemanagers. Om casemanagers een duidelijke handreiking te doen over de optimale inzet van re-integratie interventies, maar ook de mogelijkheid te geven om uit verschillende interventies te kunnen kiezen die niet significant verschillen in netto-effectiviteit, suggereren Frölich (2006) en Behncke c.s. (2006) een systeem waarin door middel van kleuren en/of lettertypen duidelijk wordt gemaakt wat de best en slechtst renderende (groepen van) interventies zijn. Deze ordening is af te leiden uit schattingen van en onzekerheidsmarges rond de netto-effectiviteit per interventie.¹

De mate waarin *targeting* leidt tot een doelmatige inzet van re-integratieactiviteiten hangt als vanzelfsprekend af van de kwaliteit van de netto-effectiviteitsmeting die er aan ten grondslag ligt. Het is daarom van belang rekening te houden met activerings-, anticipatie- en macro-effecten. Het *activerings- of dreigingseffect* zorgt ervoor dat werkzoekenden harder naar een baan gaan zoeken als duidelijk wordt dat ze binnenkort een re-integratietraject moeten volgen. Wanneer daar onvoldoende rekening mee wordt gehouden, dan wordt effectiviteit onterecht toegeschreven aan de daadwerkelijke inzet van instrumenten. *Anticipatie* is het fenomeen dat werkzoekenden zich anders gaan gedragen als ze weten dat ze een re-integratietraject zullen ontvangen in geval van werkloosheid. Als ze hun zoekintensiteit verminderen in afwachting van ondersteuning en die zoekintensiteit verhogen als eenmaal ondersteuning plaatsvindt, dan lijkt de inzet van een re-integratietraject effectiever

¹ Frölich (2006) wijst er verder op dat voor huidige werkzoekenden als vanzelfsprekend minder gegevens beschikbaar zijn dan voor werkzoekenden in het verleden – de groep op basis waarvan een netto-effectiviteitsanalyse heeft plaatsgevonden. Veel gegevens worden namelijk vaak achteraf geregistreerd, netto-effectiviteitsanalyses maken gebruik van een speciaal daarvoor opgestelde enquête, of er gelden restricties op basis van de Wet Registratie Persoonsgegevens. Met statistische technieken kan de zuiver geschatte netto-effectiviteit worden vertaald in een potentieel rendement, rekening houdend met de relatie tussen de niet-beschikbare gegevens en de wel beschikbare gegevens.

dan het in werkelijkheid is. Een alternatieve inzet van instrumenten levert dan minder op dan gedacht (berekend).

Macro- of algemene evenwichtseffecten van de inzet van re-integratie instrumenten hebben betrekking op de gehele arbeidsmarkt of economie, dus ook die buiten de doelgroep. Wanneer re-integratieinstrumenten een deel van de werkzoekenden een betere positie bezorgt op de arbeidsmarkt, zorgt dat voor meer concurrentie tussen werkzoekenden zonder re-integratiedienstverlening. Werkzoekenden kunnen daardoor langer op zoek zijn naar werk (verdringing) of moeten genoegen nemen met een minder goed betaalde baan (neerwaartse druk op het gemiddelde loonniveau). Ook door *targeting* kunnen zulke effecten optreden. Als de allocatie en daarmee de effectiviteit van interventies namelijk toeneemt, ontstaat meer concurrentie tussen werkzoekenden die (meer) profiteren van re-integratie.

Zelfs als de netto-effectiviteitsanalyse die ten grondslag ligt aan een systeem van *targeting* van goede kwaliteit is vormen in het verleden behaalde resultaten geen garantie voor de toekomst. Staghøj c.s. (2007) stellen dat de netto-effectiviteitsmeting voor *targeting* noodzakelijk gedateerd is. De gevolgen daarvan kunnen echter worden beperkt door herhaaldelijke updates van de effectiviteitsmeting te laten plaatsvinden en deze zo dicht mogelijk te leggen na afronding van re-integratieactiviteiten. Zo'n herhaaldelijke meting kan ook onnauwkeurigheden verminderen die het gevolg zijn van het feit dat in netto-effectiviteitsmetingen geen rekening wordt gehouden met algemene evenwichtseffecten. Die algemene evenwichtseffecten werken immers langer door op lange termijn dan op korte termijn.

2.4 Ervaringen in Canada, VS en Zwitserland

De internationale simulatiestudies suggereren dat door systemen van *profiling* en *targeting* re-integratiebeleid effectiever zou kunnen zijn geweest. De vervolgvraag spreekt voor zich: wat gebeurt er als we daadwerkelijk deze systemen uitvoeren? Zien we dan dezelfde verbeteringen optreden als in de simulatiestudies, of treden ook effecten op die (nog) niet zijn voorzien?

Tot dusver zijn er drie landen waarin systemen voor *profiling* en *targeting* ingevoerd en geëvalueerd zijn.² Dit betreft het *Service and Outcome Measurement System* (SOMS) dat tussen 1994 en 1999 dienst deed in Canada; het *Worker Profiling and Reemployment Services* (WPRS) systeem dat sinds 1994 operatief is in de VS; en het *Statistically Assisted Programme Selection* (SAPS) systeem dat als (sociaal) experiment in 2005 in Zwitserland is uitgevoerd.

² Ook in verschillende andere landen zijn *profiling* en *targeting* systemen ingevoerd maar evaluaties (nog) niet voor handen. Meestal betreft dit tamelijk milde, niet bindende varianten met behoud van de discretie van casemanagers. Australië en Nederland (aanbesteding UWV in tranches) zijn hier voorbeelden van. Verder zijn verschillende andere landen momenteel systemen aan het opzetten en proberen middels *pilots* evaluaties uit te voeren. Dit betreft het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken, Finland en Zweden (zie Behncke et al., 2007).

De eerste ervaringen met het instellen van *targeting* systemen dateren van het SOMS project in Canada (Colpitts, 2002). De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat SOMS nooit volledig tot wasdom is gekomen, zodat de eventuele voordelen van het systeem feitelijk nooit getoetst zijn. De opzet van SOMS bestond er uit dat casemanagers volledige beleidsdiscretie behielden bij de toewijzing van trajecten aan hun cliënten. Het raadplegen van het systeem was dus vrijblijvend. Gedurende het project bleek dat die vrijblijvendheid volledig benut werd — vrijwel alle casemanagers legden dus het SOMS systeem terzijde. De oorzaak hiervan lag zowel in technisch-statistische als bestuurlijke factoren. Midden jaren '90 was de kwaliteit van evaluatiemethoden aanmerkelijk geringer dan nu. Bovendien bleken er problemen te zijn bij de betrouwbaarheid van geleverde gegevens. Daarnaast zagen casemanagers — in een tijdsgewricht van bezuinigingen — SOMS vooral als een bedreiging voor hun baan. Ook dit is het draagvlak voor SOMS niet ten goede gekomen.

In tegenstelling tot SOMS is het Amerikaanse WPRS wel volledig uitgerold en nog steeds operatief. De WPRS is in 1994 in alle Amerikaanse staten geïntroduceerd voor werklozen die *Unemployment Insurance* ontvangen (vergelijkbaar met de WW). *Profiling* van werklozen is gebaseerd op de (geschatte) kans dat de uitkering tot het eind — meestal na 26 weken — wordt uitgezeten (*benefits exhaustion*). Na de *profiling* worden cliënten ingedeeld in opeenvolgende klassen, met voor iedere klasse een beschikbaar pakket aan trajecten (*targeting*). Deze aanpak lijkt dus op de Nederlandse aanbesteding, met als belangrijk verschil dat *profiling* vrijwel alleen op objectieve kenmerken geschiedt en de beleidsdiscretie van casemanagers sterk aan banden is gelegd.

Evaluaties van de WPRS laten in de meeste gevallen zien dat *profiling* en *targeting* cliënten significant sneller aan het werk helpt, maar dat de effecten niet substantieel zijn. Zo variëren de schattingen van de uitkeringsduurverkortings ten gevolge van het WPRS systeem van een halve week tot twee weken (Behncke et al., 2007). Wellicht de meest uitvoerige evaluatie is die van Eberts (2002), die een experimentele opzet volgt om de winst van *profiling* en *targeting* vast te stellen. Hierbij werd een *treatment* groep gevormd van cliënten die het *Work First Profiling Project* volgden — de WPRS variant die in de staat Georgia operatief is geweest — tegenover een controlegroep van cliënten die willekeurig trajecten toegewezen kregen. Eberts kwam uit op een 25% hogere kans voor de *treatment* groep op een baan van minimaal drie maanden. Het is niet eenvoudig deze uitkomst exact te vertalen naar een verkorting van de uitkeringsduur, maar het effect is aanmerkelijk hoger dan de eerder genoemde twee weken. Mogelijke verklaring voor dit verschil is dat bij het experiment de WPRS bindend is opgelegd, terwijl bij de gebruikelijke uitvoering casemanagers nog enige discretie hebben hiervan af te wijken.

De meest recente resultaten van *profiling* en *targeting* systemen zijn die van het SAPS experiment dat in Zwitserland in 21 regiokantoren van de arbeidsvoorziening is uitgevoerd (zie Behncke et al., 2006, 2007). Het SAPS bestreek de periode van mei tot december 2005. In die periode kreeg binnen alle kantoren een aantal willekeurig

aangewezen casemanagers toegang tot het SAPS systeem. De casemanagers in de *treatment* groep — zo'n 150 in totaal, met circa 18 duizend toegewezen cliënten — behielden daarbij wel hun volledige beleidsdiscretie bij het toewijzen van trajecten. SAPS was dus een hulpmiddel dat casemanagers naar eigen inzicht en geloven konden inzetten. Het SAPS systeem was zowel econometrisch geavanceerd als eenvoudig en toegankelijk opgezet. Met *matching* technieken werd op basis van omvangrijke administratieve bestanden voor alle mogelijke combinaties van cliënttypen en trajecten de (netto-)effectiviteit bepaald. Iedere twee weken werden deze schattingen opnieuw uitgevoerd, om zo steeds nieuwe gegevens over de arbeidsmarktstatus en kenmerken van (nieuwe) cliënten daarin mee te nemen.

Middels een internet-applicatie hadden casemanagers in de *treatment* groep toegang tot de uitkomsten van het model. Na het invullen van het (sofi-) identificatienummer verscheen voor ieder relevant type traject een overzicht van het verwachte aantal maanden dat de cliënt over een (duurzame) baan zou komen te beschikken na afronding van het traject, gemeten over de eerstvolgende twaalf maanden. Tevens werd de significantie van verschillen in effectiviteit tussen trajecten aangegeven. Tot slot konden de casemanagers feedback geven op de voorspellingen van het SAPS — in het bijzonder als zij hier van afweken, bijvoorbeeld omdat de trajecten te duur of niet voorhanden waren, of omdat de persoonlijke, moeilijker te meten eigenschappen van cliënten niet voldoende tot hun recht kwamen in SAPS (zie figuur 2 voor een *screen shot* van SAPS).

Figuur 2: De SAPS applicatie op het internet — screen shot.

Bitte überprüfen Sie folgende Angaben

AVAM-Nr.: 1001 Letzte Aktualisierung: 31.12.2004 [frühere Feedbacks anzeigen](#)
 Geschlecht: m
 Nationalität: Schweiz Versicherter Verdienst: < 2500 CHF
 Jahrgang: 1959 Ehepartner und/oder Kinder: Ja

SAPS-Prognose

Massnahme	Beschäftigungs-Indikator	Welche Massnahme(n) ist/sind Ihrer Meinung nach am sinnvollsten?
Informatik-Anwenderkurs	5.9	<input type="checkbox"/>
Keine Massnahme	3.5	<input type="checkbox"/> Grün: Massnahme ist signifikant besser
Sprachkurs	2.7	<input type="checkbox"/> Schwarz: Prognose ist nicht signifikant
Fachkurse / Weiterbildung	2.3	<input type="checkbox"/> Rot: Massnahme ist signifikant schlechter
Basisprogramm	2.0	<input type="checkbox"/>
vorübergehende Beschäftigung	1.8	<input type="checkbox"/>

Feedback: Sind Sie den SAPS-Prognosen gefolgt?

Ich bin den SAPS-Prognosen gefolgt.

Mein Hauptgrund, warum ich den SAPS-Prognosen nicht gefolgt bin:

- Angebot ist nicht vorhanden
- persönliche Eigenschaften des Stellensuchenden
- (noch) kein Anspruch auf Massnahme
- ich verfolge andere Ziele als schnellen Beschäftigungserfolg
- Massnahme ist in diesem Fall zu teuer
- bereits andere Massnahme(n) geplant
- Stellensuchender befindet sich in laufender Massnahme
- Stellensuchender befindet sich im Zwischenverdienst
- anderer Grund (nachfolgend erläutert)

Bron: Behncke et al. (2006)

Ondanks de toegankelijke en econometrisch geavanceerde opzet van SAPS vielen de resultaten van het SAPS experiment tegen. De belangrijkste bevinding was namelijk dat casemanagers in de *treatment* en controle groep bij de toewijzing van trajecten niet noemenswaardig verschilden.³ Casemanagers in de *treatment* groep lieten zich weinig gelegen liggen aan het systeem: zij bleken niet vaker de volgens SAPS meest veelbelovende trajecten toe te wijzen, dan wel een keuze te maken uit de set van meest veelbelovende trajecten die niet significant verschilden. Hetzelfde gold voor de subgroep van casemanagers in de *treatment* groep die ook daadwerkelijk op SAPS ingelogd waren geweest. Ook deze selectievere groep bleek de adviezen van SAPS niet vaker over te nemen dan casemanagers die nooit ingelogd waren. De onderzoekers concludeerden dan ook dat *targeting* systemen en beleidsdiscretie moeilijk samen gaan. Hetzij meer prikkels voor plaatsing, hetzij meer stringente regels zijn nodig om systemen als SAPS navolging te geven in de uitvoeringspraktijk.

³ Om het effect van SAPS goed te kunnen evalueren dienden de onderzoekers een aantal selecties op de bestanden in de *treatment* en *control groups* uit te voeren. Ten eerste was het van belang om alleen de instroom van nieuwe cliënten te selecteren – hier zou je een zuiver SAP effect verwachten. Ten tweede diende gecorrigeerd te worden voor cliënten die van casemanager wisselen. En tot slot diende geselecteerd te worden op caseworkers die gedurende de onderzoeksperiode het grootste deel van hun tijd ook daadwerkelijk aan de cliënten konden besteden.

Combineren we de internationale ervaringen, dan zijn twee lessen op zijn plaats. De eerste is dat *targeting* systemen inderdaad kunnen leiden tot een effectievere en efficiëntere inzet van re-integratie, maar minder sterk dan volgens de simulatiestudies. Kennelijk houden casemanagers zich in de praktijk slechts gedeeltelijk aan de *targeting* systemen en houden simulatiestudies vaak onvoldoende rekening met activerings-, anticipatie- en macro-effecten. De tweede les is dat de systemen voldoende draagvlak onder casemanagers nodig hebben. De fundamentele vraag die dan ook rijst bij de Canadese en Zwitserse systemen, is hoe beleidsdiscretie en *targeting* systemen te combineren zijn. In beide gevallen zijn systemen feitelijk niet van de grond gekomen — zelfs bij het SAPS, dat gebruikersvriendelijk en econometrisch geavanceerd was. Systemen zouden daarom dwingender opgelegd kunnen worden, zoals in de VS. De vraag is dan wel of zo belangrijke expertise over trajecten niet onbenut blijft en of casemanagers minder gemotiveerd raken. Alternatief is om systemen vrijblijvend te houden en deze te combineren met sterke(re) plaatsingsprikkelers voor casemanagers. Blijkt dan dat *targeting* effectief is, dan zullen casemanagers vanzelf genegen zijn deze methoden eerder te gebruiken.

3 Prikkel voor plaatsing

3.1 Prestatiebeloning in de VS en VK

Zoals al eerder aangegeven kan naast sturing op de werkwijze van casemanagers (door protocollen voor *targeting*) ook op uitkomsten — met name plaatsing van werklozen in banen — gestuurd worden. Dit is in de VS het geval voor de (circa 600) publieke kantoren die de *Workforce Investment Act* (WIA) uitvoeren.⁴ Circa 7% van het budget van deze kantoren bestaat uit prestatiebeloning op teamniveau.⁵ Relatief veel onderzoek is verricht naar zowel de beoogde als onbeoogde effecten van prestatiebeloning in de VS; dit geldt ook voor de voorloper van de WIA, de *Job Training Partnership Act* (JTPA) die tot 1998 bestond.

De tweede bron van ervaringen met prestatiebeloning bij re-integratie is het Britse *Job Centre Plus*, dat in een aantal regio's met systemen van individuele prestatiebeloning voor casemanagers heeft geëxperimenteerd (Burgess et al., 2004). Prestatiebeloning was daarbij niet alleen gericht op plaatsing in werk, maar ook tijdigheid en klantvriendelijkheid. Casemanagers konden een *target* halen op vijf indicatoren met een bonus voor iedere *target* gelijk aan 1% van hun salaris. Bij het behalen van alle *targets* gold daar bovenop een bonus van 2,5% — dus een maximum van in totaal 7,5% van het inkomen.

De belangrijkste les van de ervaringen met prestatiebeloning in de VS en het VK is dat prikkels weliswaar een effectief middel kunnen zijn, maar dat ook bijwerkingen kunnen optreden — zie ook de navolgende subsecties. Deels zijn deze bijwerkingen te voorkomen, maar deels vergt dit ook fundamentele keuzes van de overheid en het management van uitvoeringskantoren (Koning en Deelen, 2003). Er zijn in totaal vijf gevaren waar men zich rekenschap moet geven: (1) afroming; (2) moreel gevaar; (3) *gaming*; (4) verlies intrinsieke motivatie; en (5) verwatering van prikkels.

3.2 Afroming

Afroming komt erop neer dat relatief veel middelen worden ingezet bij cliënten die op voorhand al een grotere kans hebben op plaatsing. In de VS bestaat enige ruimte tot afroming bij (publieke) uitvoeringskantoren: in beginsel kunnen zij binnen door *profiling* gestelde grenzen zelf hun cliënten kiezen en worden alleen afgerekend op plaatsing van cliënten die daadwerkelijk een traject starten. Voor de VS is dan ook het nodige onderzoek door met name Heckman et al. (2002) verricht naar het bestaan

⁴ Merk op dat in de VS voor een combinatie van sturing op werkwijze (*targeting*) en plaatsing is gekozen. Dit is mogelijk als sturing op input voldoende ruimte overlaat voor de beleidsdiscretie van casemanagers.

⁵ Zie Koning en Deelen (2003) voor een beschrijving van in de WIA gehanteerde systemen van prestatiebeloning (bladzijde 67).

en de effecten van afroming: worden door de plaatsingsprikkels cliënten onthouden van trajecten? En is afroming een aangelegenheid die is toe te rekenen aan casemanagers, of zijn er andere factoren — zoals de motivatie van de werkzoekenden zelf — in het spel bij de allocatie van trajecten?

In tegenstelling tot de VS is voor (publieke) UWV-kantoren afroming van kansrijkere cliënten niet zinvol: of zij nu trajecten inzetten of niet, ook de kansarme cliënten blijven onder hun verantwoordelijkheid vallen.⁶ Toch betekent dit niet dat afroming in alle opzichten irrelevant is. De mogelijkheid tot afroming kan namelijk ook subtieler liggen, namelijk als de (netto-)effectiviteit van trajecten verschilt tussen groepen cliënten. Voor sommige groepen kan re-integratie ineffectief zijn of zelfs de baankans verkleinen (zie ook sectie 2.2). Vanuit het oogpunt van efficiëntie is dan afroming zelfs gewenst: zet bepaalde typen trajecten vooral in op doelgroepen voor wie de toegevoegde waarde van re-integratie voldoende is. Om in termen van de Amerikaanse WIA daarbij te spreken: trajecten dienen ingezet te worden “*for those who benefit*” (Heckman et al., 2002).⁷ De logische vervolgvraag is, of deze categorie overeenkomt met de meest kansarme cliënten: “*those who are in need of*”. Volgens Heckman et al. (2002) blijkt dit niet het geval, althans niet voor de meest kansarme cliënten: de netto-effectiviteit van trajecten bij het kwart minst kansrijke deelnemers aan de JTPA blijkt praktisch gelijk aan nul, tegenover (licht) positief significante effecten voor de kwartielen daarboven. Voor Nederland lijken — mede gezien de resultaten rond het bestaan van *lock-in* effecten (sectie 2.2)— de argumenten eerder te duiden op een tegengesteld effect: een hogere netto-effectiviteit bij cliënten met een lagere *a priori* kans op werk. Afroming leidt in dat geval tot minder effectieve re-integratiedienstverlening

3.3 Moreel gevaar; lange termijn effecten

Sturing op bruto-effectiviteit heeft als voordeel dat informatie over prestaties relatief snel voorhanden is. Enige maanden na afronding van trajecten is te bezien hoeveel cliënten al dan niet hun weg naar de arbeidsmarkt gevonden hebben. Als afroming verder geen groot probleem is, zijn vervolgens relatief eenvoudig correcties uit te voeren, al naar gelang de doelgroep waartoe cliënten behoren. Voor het management en de casemanagers van uitvoeringskantoren levert dit eenduidige, interpreteerbare prestatiegegevens op, zowel voor *feedback* instrument als een maatstaf voor beoordeling en beloning.

Relatief snel beschikbare, eenduidige prestatiegegevens zijn vanuit management oogpunt dus een pré. Maar in het geval van re-integratie is er ook een risico aan verbonden: richten we ons zo namelijk niet te veel op plaatsing op alleen de korte

⁶ Wel hebben daarentegen de Nederlandse re-integratiebedrijven waarbij UWV aanbesteed enige ruimte voor afroming – zij kunnen een beperkt aantal van de hen toegewezen cliënten terugsturen naar UWV (Koning, 2007).

⁷ Merk op dat systemen voor *targeting* feitelijk hetzelfde beogen, namelijk een zo efficiënt mogelijke besteding van re-integratiegelden over groepen en instrumenten.

termijn? Casemanagers zouden — gedreven door te eenzijdige prestatieprikkels — al hun inspanningen kunnen richten op snelle plaatsing, ongeacht wat er daarna met hun cliënten gebeurt.⁸ In de literatuur wordt dit verschijnsel ook wel omschreven als *moral hazard* of ‘moreel gevaar’. In het meest extreme geval zouden casemanagers zelfs alleen nog uitzendwerk nastreven.

Vooralsnog is weinig onderzoek voorhanden naar het gevaar van een te eenzijdige nadruk op kortetermijnplaatsingsresultaten. Wellicht de belangrijkste vraag in dit verband is hoe sterk gecorreleerd korte- en langetermijnresultaten zijn. Concreter: beklijven banen die op korte termijn gevonden worden en/of slagen veel cliënten die nog niet een baan hebben gevonden daar later alsnog in? De resultaten van Heckman et al. (2002) met Amerikaanse gegevens maken duidelijk dat kortetermijneffecten, gemeten in lonen en gevonden banen 13 weken na afronding van trajecten, na ruim 18 maanden grotendeels zijn uitgedoofd en na 30 maanden zo goed als verdwenen. Onduidelijk is echter welke uitleg hierbij past. De positieve variant is dat cliënten door re-integratie *sneller* aan de slag komen; de negatieve variant dat de winst van re-integratie tijdelijk is.

Een uitvoerigere, recentere studie naar de korte- en langetermijneffecten van re-integratie is met Duitse gegevens uitgevoerd door Lechner et al. (2004). De invalshoek die de onderzoekers hier volgen is dat trajecten door *lock in* effecten op korte termijn weliswaar niet effectief zijn, maar na een aantal jaren dit wel het geval kan zijn — soms zelfs na zeven jaar(!) Voor bijvoorbeeld herscholingstrajecten is deze horizon nodig om de balans uiteindelijk positief uit te laten slaan. De les die Lechner c.s. trekken, is dat zwaardere trajecten dus het nodige geduld vergen — niet alleen de trajecten zelf, maar ook het onderzoek ernaar.

Voor Nederland is geen onderzoek verricht naar de langetermijneffecten van trajecten, dan wel de correlatie tussen lange- en kortetermijneffecten. Hier liggen dus mogelijkheden voor nieuw onderzoek. Het doel van dergelijk onderzoek zal — vergelijkbaar met Lechner c.s. — uiteindelijk moeten bestaan uit het vinden van de juiste tijdshorizon voor de beoordeling van verschillende re-integratie interventies. Bij de uitvoering van trajecten in de WW zal de tijdshorizon waarschijnlijk veel korter zijn dan zeven jaar. Dit betekent ook dat bij de aansturing van casemanagers middenlangetermijnindicatoren bruikbaar zijn, bijvoorbeeld over een periode van twee jaar. Bij moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapten past een langere tijdshorizon.

⁸ Een te eenzijdige gerichtheid op korte termijn plaatsingen kan worden ondervangen door in de structuur van de prestatiebeloning rekening te houden met de duur van het arbeidscontract bij plaatsing of de daadwerkelijke duur van de plaatsing. Nadeel van dit laatste is dat informatie over prestaties dan pas na langere tijd beschikbaar komt.

3.4 Gaming

Casemanagers kunnen bij te eenzijdige prestatieprikkels moeilijk aangesproken worden op te veel nadruk op kortetermijnplaatsing. Strategisch gedrag is echter wel laakbaar of op z'n minst twijfelachtig wanneer casemanagers hun prestaties mooier proberen af te schilderen dan ze in werkelijkheid zijn. Dit staat in de literatuur ook wel bekend als *gaming*. Zo laten Courty en Marschke (1997, 2003, 2004) in een reeks onderzoeken zien dat casemanagers de formele einddatum van trajecten zo vastleggen dat dit hun bonus per kalenderjaar maximaliseert. Dit strategisch gedrag rendeert omdat casemanagers op *targets* worden aangestuurd. Is de *target* dus eenmaal gehaald in een periode, dan is het verstandig overige plaatsingen pas te registreren in de volgende periode. Wellicht nog kwalijker is de bevinding van Courty en Marschke dat sommige trajecten op het eind van het kalenderjaar worden afgebroken, zodat deze niet meetellen in de beoordeling van de volgende periode.

De problemen die Courty en Marschke signaleren lijken vooral het gevolg van een ondoordachte opzet van de prestatiecontracten onder de JTPA en WIA. Afdoende controle op plaatsingsgegevens is één deel van de oplossing. Daarnaast helpt het instellen van 'lineaire' contracten, waarbij iedere extra plaatsing resulteert in een hogere beloning en dus niet absolute *targets*. Net zoals dat feitelijk in de *No Cure No Pay* of *No Cure Less Pay* contracten voor re-integratiebedrijven het geval is, zou dit ook kunnen gelden voor UWV/CWI kantoren en casemanagers daarbinnen.

3.5 Intrinsieke motivatie

De belangrijkste les van het Canadese SOMS en het Zwitserse SAPS is dat draagvlak onder uitvoerders bij het invoeren van systemen van *profiling* en *targeting* onontbeerlijk is. De vraag die dit oproept is of sturing op niet een soortgelijk effect zal hebben: beschouwen casemanagers dit als een inbreuk op hun beleidsdiscretie, of verandert hierdoor de aard van hun werkzaamheden zodanig dat dit ten koste gaat van hun intrinsieke motivatie?

Om te begrijpen hoe prestatieprikkels de intrinsieke motivatie van werknemers kunnen ondermijnen, dienen we ons op het grensvlak van economie en psychologie te begeven — zie bijvoorbeeld Frey en Jegen (2001) en Kreps (1997) voor overzichtsstudies. Invoering van prestatieprikkels kunnen casemanagers ervaren als een wezenlijke verandering van hun werk, vooral voor hen die ideologische of sociale motieven nastreven en hun werk als een roeping zien. Door prestatiebonussen kunnen casemanagers hun werk niet meer als altruïstische bezigheid ervaren, maar eerder een (doorsnee) baan waar prikkels gericht op het eigenbelang centraal staan. Aldus neemt de intrinsieke motivatie van werknemers af. Intrinsiek gemotiveerde werknemers zouden daarom zelfs kunnen besluiten elders hun emploti te zoeken.

Hamvraag is nu wat zwaarder telt: de extra inspanningen door (extrinsieke) financiële prikkels, of het verlies van intrinsieke motivatie? De literatuur geeft in ieder geval aanwijzingen voor het bestaan van het eerste effect: zowel bij de Amerikaanse *award pots* als de *pilot* met het Britse *Job Centre Plus* bleek dat kantoren en casemanagers inderdaad beter scoorden op plaatsing (zie Heckman et al. (2002) respectievelijk Burgess et al. (2004)). Bij de laatste studie zijn deze effecten het meest precies geschat — de onderzoekers kwamen op maximaal 10% hogere uitstroom naar werk.

Naast deze studies zijn er verschillende studies die het belang van intrinsieke motivatie bevestigen, maar daarom nog geen argument vormen voor het afzien van (extrinsieke) prikkels. Zo wijzen Heckman et al. (2002), Lechner en Smith (2007), Behncke et al. (2007a,b) en Staghøj et al. (2007) op de mogelijkheid dat casemanagers ook andere doelstellingen nastreven dan die van doelmatigheid (i.e. zo snel mogelijke plaatsing in werk). Regels of prikkels kunnen echter dan juist compenserend werken. Een voorbeeld hiervan is de studie van Heckman et al. (2002), die vonden dat casemanagers vooral de kansarme cliënten trajecten aanbieden, terwijl deze juist voor deze groep ineffectief bleken. Ook de ervaringen met SOMS en SAPS tonen aan dat casemanagers andere ideeën over dienstverlening kunnen hebben dan uitsluitend plaatsing in werk. Tot slot toont ook een recente studie van Behncke et al. (2007b) aan dat casemanagers die trajecten verplicht opleggen en sancties uitvaardigen beter scoren op plaatsing dan casemanagers die voor zichzelf vooral een adviserende, ondersteunende rol zien weggelegd. Al met al is het bestaan van intrinsieke motivatie dus geen sterk argument tegen het gebruik van prestatieprikkels.

3.6 Verwatering prikkels

Plaatsingsprikkels komen vooral tot hun recht als prestaties eenduidig zijn toe te rekenen aan de betreffende casemanagers. In de praktijk is dit echter niet eenvoudig: cliënten zijn meestal nog wel toegewezen aan één casemanager, maar het aantal cliënten per casemanager (per periode) is doorgaans te gering om hier statistisch betrouwbare uitspraken op te baseren. Zwaar inzetten op prestatiebeloning op basis van plaatsingsresultaten van casemanagers zou dus een te groot ‘toevals’-karakter hebben. De oplossing spreekt voor zich: beloon teams van casemanagers, of kantoren — in dat geval is het aantal cliënten van voldoende omvang om op de Wet van de Grote Getallen te vertrouwen. Dit is dan ook de wijze van prestatiebeloning die is toegepast in het Verenigd Koninkrijk (in teams) en in de Verenigde Staten (per kantoor). Een interessante bevinding in dit verband is die van Burgess et al. (2004): zij vonden namelijk dat veruit de grootste effecten van prestatiebeloning gevonden werden in kleinere teams (met minder dan 25 stafleden) en districten met kleinere kantoren. De conclusie is dan ook dat prikkels het sterkste werken als de mogelijkheden tot *free riding* gering zijn.

3.7 *Synthese*

De lijst van bovenstaande mogelijke ‘prikkelcomplicaties’ maakt duidelijk dat plaatsingsprikkel bij re-integratie niet als vanzelf tot gewenste resultaten zullen leiden. Een deel van de mogelijke complicaties lijkt te overzien, zoals het gevaar van *gaming*, verlies van intrinsieke motivatie en het kiezen van de juiste eenheid van (team-)beloning. Een meer fundamentele, politieke keuze richt zich op de afweging tussen doelmatigheid en sociale motieven: zetten we re-integratie alleen in bij cliënten voor wie deze maatregelen toegevoegde waarde hebben? Zo ja, dan is het van het grootste belang om goed inzicht te hebben welke interventies bij wie en op welk moment toegevoegde waarde hebben. De belangrijkste en vooralsnog moeilijk te ontrafelen complicatie bij plaatsing in werk als sturingsmechanisme richt zich uiteindelijk op de relatie tussen korte- en langetermijnresultaten: kan vertrouwd worden op indicatoren op de korte termijn — in de hoop dat deze voldoende zeggen over lange termijn resultaten?

4. Hoe verder?

4.1 *Lessen voor beleid*

Overzien we de behandelde literatuur in deze *position paper*, dan lijken de twee sturingsmechanismen — *profiling* en *targeting* enerzijds en prestatiebeloning voor plaatsing anderzijds — het overwegen waard. De internationale ervaringen leren dat beide systemen effectief kunnen zijn in het verbeteren van plaatsingsresultaten van casemanagers. Ook in de discussie rond de recente Beleidsdoorlichting Re-integratie (Ministerie van SZW, 2008) komt het idee naar voren dat door een slimmere inzet van re-integratie instrumenten meer winst zou moeten kunnen worden behaald uit re-integratiedienstverlening. Bij de vormgeving van beleid zal men zich wel moeten vergewissen van een aantal mogelijke valkuilen.

Ten eerste leren de ervaringen met *profiling* en *targeting* systemen in Canada en Zwitserland hoe belangrijk voldoende draagvlak onder werknemers is. Casemanagers kunnen systemen als inbreuk op hun beleidsdiscretie zien of zelfs voor hun baan vrezen. Gevolg is dat bij een (te) vrijblijvende invoering de kracht van systemen niet tot volle wasdom zal komen. De les die we hieruit kunnen trekken, is dat *targeting* een voldoende bindend karakter voor casemanagers zal moeten hebben, hetzij door regels of door prikkels voor plaatsing.

Als vanzelf brengt dit ons op de tweede les voor beleid: willen zowel *targeting* systemen als prestatiebeloning effectief zijn, dan dient duidelijk gekozen te worden voor *doelmatigheid* als doelstelling van beleid. Het terzijde leggen van *targeting* systemen suggereert dat casemanagers zich niet alleen willen richten op directe plaatsing in werk, maar ook sociale en ideologische doelstellingen nastreven. Het samenspel van deze doelstellingen wil nog wel eens wrijving opleveren: een adviserende, ondersteunende rol voor vooral de kansarmere cliënten is namelijk niet altijd de meeste doelmatige werkwijze die de ‘kortste weg naar werk’ oplevert. Ook vanuit het Ministerie van SZW is in het recente verleden gewezen op de Sluitende Aanpak, een verplichting die erop neer komt dat *iedereen* re-integratie dient te worden aangeboden — of dit nu een doelmatige besteding van middelen is of niet. Systemen voor *targeting* en prestatiebeloning zullen vooral effectief zijn als van hoog tot laag duidelijk is dat doelmatigheid het leidende principe is.

De derde les voor beleid richt zich op de vormgeving van systemen voor plaatsingsprikkels. Volgens de ervaringen met *Job Centre Plus* kan prestatiebeloning het beste plaatsvinden op het niveau van relatief kleine teams binnen kantoren. Daarnaast blijkt uit de Amerikaanse studies dat bij prestatiebeloning op basis van *targets* ongewenste bijwerkingen kunnen optreden in de vorm van *gaming*: sommige casemanagers zullen trachten zo te schuiven met de (boekhoudkundige) afronding

van trajecten, dat zij net hun *target* zullen halen. Lineaire beloningssystemen (iedere plaatsing telt) kennen dit probleem niet.

4.2 *Onderzoeksagenda voor Nederland*

Onderzoek naar de effecten van *targeting* en prestatiebeloning voor casemanagers is voor Nederland niet of nauwelijks voorhanden. Hierdoor is het niet eenvoudig het belang van de voor- en nadelen van systemen in te schatten, althans niet toegespitst op de Nederlandse situatie. Het verdient daarom aanbeveling om een aantal (internationale) onderzoekslijnen te starten.

Ten eerste is het mogelijk om op basis van microbestanden simulatiestudies uit te voeren naar de mogelijk hogere effectiviteit van trajecten die te behalen is door *targeting* (zie sectie 2.2). In het recente verleden zijn voor Nederland al de nodige studies verricht naar de (micro-)effectiviteit van trajecten voor de WW, WAO en bijstand. De hierbij te schatten modellen kunnen (achteraf) benut worden om te simuleren wat de effectiviteit van *targeting* zou zijn geweest. Het is echter ook mogelijk om op basis van de ervaringen in deze studies periodiek een update te maken van de variatie in netto-effectiviteit naar type interventie, kenmerken van werkzoekenden en de economische omstandigheden waarin de re-integratie plaatsvindt. Wanneer eenmaal een consistente datahuishouding is opgezet, kan deze effectberekening relatief eenvoudig worden uitgevoerd. Een consistente datahuishouding betekent dat er periodiek gegevens bekend zijn over werkzoekenden, hun arbeidsmarktpositie en de inzet van re-integratieactiviteiten. Deze gegevens zijn nu reeds aanwezig in administratieve bestanden van CWI, UWV en gemeenten, maar komen voor toegepast onderzoek vaak aanmerkelijk later beschikbaar.⁹ Voor een adequaat systeem van *targeting* is het van belang om zo snel mogelijk gegevens beschikbaar te hebben voor de netto-effectiviteitsanalyse. Door de doorlooptijd van trajecten zal het systeem dan zo'n anderhalf tot twee jaar achterlopen op de werkelijkheid

De tweede onderzoekslijn kan gezien worden als een logisch vervolg op de eerste. Vergelijkbaar met Zwitserland is in een sociaal experiment te onderzoeken hoe effectief systemen voor *targeting* daadwerkelijk zijn. De opzet zou kunnen zijn om groepen van casemanagers van binnen regiokantoren al dan niet van een *targeting* interface te voorzien (zie sectie 2.3), onder de voorwaarde dat het systeem een (voldoende) verplicht karakter heeft. Een sociaal experiment heeft als voordeel dat veel hardere uitspraken mogelijk zijn over effectiviteit. Nadeel is echter dat het kostbaarder is en meer aandacht vergt dan simulatiestudies op basis van (bestaande) administratieve bestanden.

De derde onderzoekslijn kent een vergelijkbare experimentele opzet als de tweede, maar dan om de effectiviteit van plaatsingsbonussen vast te kunnen stellen. Het is ook

⁹ Aandachtspunt hierbij is dat informatie over de inzet van specifieke interventies niet altijd gemakkelijk toegankelijk is, omdat dit ligt vastgelegd in administratieve systemen van de afzonderlijke private re-integratiebedrijven. Bovendien gaat het in dat geval om concurrentiegevoelige informatie.

mogelijk het experiment als een *pilot* uit te voeren, zoals bij het Britse *Job Centre Plus* ook het geval was. Dit onderzoek zou gekoppeld kunnen worden aan het ontwikkelen en opzetten van systemen voor benchmarking van kantoren, zodat zo gericht mogelijk op de prestaties getoetst kan worden — zie met name Blank en Koot (2008) voor een voorbeeld van de opzet van een dergelijk systeem. De ervaringen in de VS en het VK leren verder dat met relatief geringe bedragen en met beperkte gegevens al redelijke effecten mogelijk zijn. Voor de Nederlandse situatie zou dit pad dus ook gevolgd kunnen worden.¹⁰

Ten vierde is onderzoek naar de langetermijneffecten van re-integratie onontbeerlijk. Vergelijkbaar met de simulatiestudies kan hierbij worden aangesloten op eerder onderzoek, zij het dat als vanzelfsprekend een langere tijdshorizon nodig is om de effecten te meten. Het doel van dergelijk onderzoek is vooral om de samenhang tussen korte- en langetermijnmaatstaven voor effectiviteit inzichtelijk te maken.

Tot slot kan nog worden gewezen op de coördinerende rol die SZW kan vervullen. Periodieke updates van de netto-effectiviteit is voor UWV wellicht nog haalbaar, maar voor individuele gemeenten lijkt dat een brug te ver. Van UWV en zeker van individuele gemeenten kan niet worden verwacht dat zij investeren in een kennisintensief systeem waarvoor informatie wordt gebruikt die elk van deze spelers overstijgt. Voor uitvoering van de onderzoeksagenda voor het ontwikkelen van een *targeting* systeem, waarmee de doelmatigheid van de inzet van re-integratie instrumenten wordt geoptimaliseerd, is daarom een belangrijke rol weggelegd voor de nationale overheid.

¹⁰ Mocht prestatiebeloning bij (Nederlandse) overheidsinstanties op bezwaren stuiten, dan is als alternatief het ook mogelijk over te gaan op immateriële beloningsvormen. Dit voorkomt ook eventuele strijdigheden met intrinsieke motivatie.

Referenties

- Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner, 2006, Statistical Assistance for Programme Selection — For a Better Targeting of Active Labour Market Policies in Switzerland, Discussion paper 2006-09, University of St.Gallen.
- Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner, 2007a, Targeting Labour Market Programmes: Results from a Randomized Experiment, IZA Discussion paper 3085.
- Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner, 2007b, Unemployed and Their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes?, IZA Discussion paper 3149.
- Blank, J. en P. Koot, 2008, Economic and Institutional Influences on the Efficiency of the Dutch Social Benefits System: An Empirical Application, *mimeo*.
- Burgess, S. en M. Ratto, 2003, The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence, CMPO Working Paper Series No. 03/071.
- Burgess, S., C. Propper, M. Ratto en E. Tominey, 2004, Incentives in the Public Sector: Evidence from a Government Agency, CMPO Working Paper Series No. 04/103.
- Burgess, S. en C. Propper, 2007, Performance pay in the public sector: A review of the issues and evidence, Graham Prentice, University of Warwick.
- Courty, P. en G. Marschke, 1997, Measuring Government Performance: Lessons from a Federal Job-Training Program, AEA Papers and Proceedings, 383-388.
- Courty, P. en G. Marschke, 2003, Dynamics of Performance Measurement Systems, *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 268-284.
- Courty, P. en G. Marschke, 2004, An Empirical Investigation of Gaming Responses to Explicit Performance Incentives, *Journal of Labor Economics*, 22(1), 23-56.
- CPB, 2000, Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen: Welke rol heeft de overheid te spelen?, CPB Werkdocument 118.
- Eberts, R., 2002, Design, Implementation, and Evaluation of the Work First Profiling Pilot Project, W.E. Upjohn Institute, *mimeo*.

Frey, B.S. en R. Jegen, 2001, Motivation crowding theory, *Journal of Economic Surveys*, 15 (5), 589-611.

Frölich, M., 2006, Statistical Treatment Choice: An Application to Active Labour Market Policies, IZA Discussion paper 2187.

Heckman, J., C. Heinrich en J. Smith, 2002, The Performance of Performance Standards, IZA Discussion Paper 525.

Heul, H. van der, en A. Heyma, 2006, Vaststelling en evaluatie van de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen voor WW cliënten, Kennismemo 2006/11, UWV Kenniscentrum.

Heyma, A., B. Cuelenaere, F. Reijnga en M. de Graaf, 2006, De weg terug: Van arbeidsongeschiktheid naar werk, onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, SEO-rapport 844.

Kreps, D.M., 1997, Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives, *AEA Papers and Proceedings*, 359-364.

Kluve, J., 2006, The Effectiveness of European Active Labor Market Policy, IZA Discussion Paper 2018.

Kok, L.M., C.M.G. Groot en D. Güler, 2007, Kwantitatief effect WWB, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SEO-rapport 2007-86.

Koning, P. en A. Deelen, 2003, Prikkels voor UWV, CPB Document 32.

Lechner, M., R. Miquel en C. Wunsch, 2004, Long-run Effects of Public Sector Sponsored Training in West-Germany, Discussion paper 2004-19, University of St.Gallen.

Lechner, M. en J.A. Smith, 2007, What is the Value Added by Caseworkers?, *Labour Economics*, 14(2), 135-151.

Martin, S., 1998, What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence From OECD Countries' Experiences, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, no. 35, OECD Publishing. doi:10.1787/267308158388.

Ministerie van SZW, 2008, *Beleidsdoorlichting Re-integratie*, Den Haag. Zie: http://docs.minszw.nl/pdf/35/2008/35_2008_3_11424.pdf .

Staghøj, J, M. Svarer en M. Rosholm, 2007, A Statistical Programme Assignment Model, IZA Discussion paper 3165.

UWV, 2008, Hoe werkt re-integratie voor AG cliënten en ouderen?, UWV Kwartaal Verkenning 2007-IV, UWV Kenniscentrum, onderzoek uitgevoerd door H. van de Heul en A. Heyma.