

Voorwoord

Voor u ligt een ooggetuigenverslag van een reïntegratieproject van SagEnn in Arnhem. Ik kende het bestaan van dit soort projecten, maar de levendige dagboek aantekeningen van Jacqueline Grosman geven een kijkje in de keuken waar geen ambtelijke nota of wetenschappelijk verslag tegenop kan. Ik raad politici en betrokken ambtenaren sterk aan om zowel de samenvatting als de dagboekfragmenten goed te lezen. Maar ik raad u af om dit te lezen vlak voor het slapen gaan, want dan u riskeert een onrustige nacht. Ik heb die fout al gemaakt.

Ik wil in dit voorwoord uitgaan van een breder perspectief, vanuit mijn wetenschappelijke expertise. Eén van de centrale onderwerpen van de micro-economie is de werking van prikkels in een principal-agent situatie. In deze situatie wil een partij (de principal) een andere partij (de agent) bewegen tot wenselijk gedrag, door middel van het geven van (veelal financiële) prikkels die afhangen van het resultaat van het gedrag van de agent. De principal kan bijvoorbeeld de rijksoverheid zijn, die de gemeenten (de agent) wil bewegen tot een adequate uitvoering, maar de principal kan ook een gemeentelijke dienst zijn, die met een private instelling zoals een reïntegratiebedrijf (de agent) een contract sluit. Vaak bevat dat wenselijk gedrag niet één maar meerdere aspecten, die niet allemaal even makkelijk te meten zijn. In dat geval bestaat het risico dat de principal zich in het contract richt op die aspecten die het makkelijkst objectief te meten (en dus contractueel afdwingbaar) zijn. Het gevolg kan zijn dat de agent zich alleen maar op deze aspecten richt, met vaak negatieve consequenties voor het behalen van de beleidsdoelstellingen die niet in het contract opgenomen zijn. In dat geval wordt wel gesproken van “perverse prikkels”. Een bekend voorbeeld uit het bedrijfsleven is het baseren van de bonus van een manager op de gemaakte jaarwinst. Een dergelijk beloningssystematiek lijkt voor de hand te liggen, omdat het doel van de onderneming immers het maken van winst voor de aandeelhouders (de principal in dit geval) is. Deze prikkel kan echter averechts werken omdat de topman kan bezuinigen op research en op marketing: beide activiteiten leveren immers pas op (middel)lange termijn baten op. Op deze wijze wordt op korte termijn de winst en dus de beloning vergroot, terwijl dit tegen de lange termijn belangen van de onderneming ingaat. In het bedrijfsleven worden deze problemen tegenwoordig onderkend en probeert men deze te ondervangen. In de publieke sector is men echter pas tamelijk recent begonnen met prikkels en lijkt men nog te moeten leren tot welke beroerde resultaten perverse prikkels kunnen leiden. Omdat de doelstellingen in de publieke sector vaak moeilijker te kwantificeren zijn dan in het bedrijfsleven, is het risico van perverse prikkels hier nog groter.

De centrale doelstelling van de Wet Werk en Bijstand zoals geformuleerd door de wetgever (memorie van toelichting), is dat werk boven inkomen gaat. Iedere burger moet in zijn eigen levensonderhoud door arbeid kunnen voorzien, en de overheid heeft de taak een werkloze te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. Daarnaast zijn er tal van andere doelstellingen, zoals het bestrijden van fraude. De gemeenten moeten de wet uitvoeren en de wetgever verwacht, door de gemeenten de volledige financiële verantwoordelijkheid te geven, dat deze geprikkeld zullen zijn om bijstandsccliënten snel aan het werk te krijgen (en fraude te bestrijden). Het is echter twijfelachtig of een reeks

van doelstellingen bereikt kunnen worden door het inzetten van slechts één (prikkel)instrument, en een beperkt aantal beperkende regels (zoals het percentage van de reïntegratiemiddelen dat bij private partijen moet worden besteed). Natuurlijk, de financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten prikkelt ze tot het beperken van het aantal bijstandsccliënten, maar dat hoeft niet persé door het helpen van cliënten uit te stromen naar werk.

Wellicht is het nuttig hier een opmerking te maken over de empirisch bepaalde effectiviteit van reïntegratietrajecten. In de media is hier veel kritiek op (met name naar aanleiding van de rapportage van de Algemene Rekenkamer en de Zembla-documentaire). Bij de meting moet onderscheid worden gemaakt tussen het bruto-effect (hoeveel deelnemers er uitstromen naar een reguliere baan) en het netto-effect (hoeveel méér deelnemers van het traject er uitstromen naar een reguliere baan vergeleken met een cliënten die geen traject volgden). Naar mijn weten zijn er nog geen Nederlandse gegevens over het netto-effect. Men zou verwachten dat deze relatieve nieuwe bedrijfstak een uiterste inspanning zou verrichten om de effectiviteit aan te tonen, maar dat is niet het geval (wat te denken geeft). De branche-organisatie Borea heeft het uitsluitend over bruto-effecten (wat weinig zegt) en moet erkennen dat over de reïntegratie van bijstandsccliënten nog geen eenduidige (bruto) cijfers bestaan (NRC 14 april 2005, pagina 15). Een lezenswaardige literatuurstudie door SEOR (Erasmus Universiteit Rotterdam) uitgevoerd in opdracht van het ministerie SZW, getiteld “Effectiviteit van reïntegratie” beschouwt verschillende vormen van arbeidsmarktbeleid en geeft een zeer voorzichtig geformuleerde conclusie *“met de effectiviteit van dit beleid (is het) minder slecht (is) gesteld dan vaak wordt verondersteld. Over het geheel genomen is er meer evidentie voor een positief effect op de baankans van de deelnemers dan voor geen of een averechts effect.”* Men geeft echter ook aan dat er verdringing plaats zal vinden; in een situatie van grote werkloosheid worden vacatures toch al snel vervuld en meer kans op een baan voor een uitkeringsgerechtigde door een reïntegratie traject vermindert de kans op die baan voor andere uitkeringsgerechtigden. In zo’n situatie is weinig effect van reïntegratiebeleid op de totale werkgelegenheid en (dus) het uitkeringsvolume te verwachten. Dit betekent dat de financiële prikkel die de WWB aan de gemeenten biedt in een periode van grote werkloosheid nooit kan functioneren als een prikkel om uitkeringsgerechtigden naar *werk* te laten uitstromen. Het SEOR rapport stelt dan terecht ook de vraag: *“Is het verstandig uitkeringsorganisaties uitsluitend af te rekenen op vermindering van het uitkeringsvolume of zouden hierbij ook andere doelstellingen zoals bekorting van de gemiddelde uitkeringsduur en handhaving van de omvang en inzetbaarheid van het arbeidsaanbod een rol moeten spelen? Hoe de overheid de uitkeringsinstanties aanstuurt bepaalt mede hoe deze laatste de reïntegratiebedrijven aansturen en dus uiteindelijk welke resultaten het beleid oplevert.”*

De gemeente Arnhem lijkt te beseffen dat, vanuit een financieel oogpunt, het aan werk helpen van bijstandsccliënten niet veel zoden aan de dijk zet: het gaat erom dat hoe dan ook het aantal bijstandsccliënten wordt beperkt. In een memo van de verantwoordelijke wethouder Inez Pijnenburg, gedateerd 30 maart 2005, voor de Raadscommissie ESZ 11 april 2005 staat expliciet dat de doelstelling niet *werk*, maar uitstroom is:

*“Er zijn meer wegen die naar Rome leiden
Ten slotte wordt nog opgemerkt dat reïntegratietrajecten, behalve tot uitstroom
naar werk, ook vaak leiden tot andere redenen om de uitkering op te zeggen of
stop te zetten en daarmee ook op andere wijze een bijdrage leveren aan de
uitstroom uit de bijstand. In de huidige overeenkomsten mogen de
reïntegratiebedrijven die uitstroom niet meetellen als een succes waarvoor 100%
betaling geldt. Dat zou in de toekomst kunnen worden heroverwogen. Inmiddels is
met de reïntegratiebedrijven afgesproken om deze “bijvangst” zo eenduidig
mogelijk in beeld te brengen.”*

Hoewel de betrokken reïntegratiebedrijven op dit moment nog geen directe financiële prikkel hebben om “bijvangst” te vergroten, zijn ze blijkbaar wel al op de hoogte gebracht van het belang dat de gemeente hecht aan het vergroten van de “bijvangst”. Ze realiseren zich nu al terdege dat een grotere “bijvangst” binnen de huidige contracten de kans op nieuwe contracten zal vergroten. **Dit is een prikkel om het reïntegratietraject zo onaangenaam mogelijk te maken voor de cliënten.** Cliënten die het traject niet meer aankunnen, zullen uitstromen. Niet naar werk, maar bijvoorbeeld naar de kleine criminaliteit (hennepkweek) of naar een psychiatrische opname (een deel van de cliënten is werkloos geworden na een burn-out en is psychisch kwetsbaar te noemen). Ze kunnen ook zwervers worden of verhuizen naar een buurgemeente met een minder hard bijstandsbeleid. Waarschijnlijk zal naar goed ambtelijk gebruik geen poging worden gedaan de “bijvangst” na de uitstroom te volgen, dan kunnen immers nooit de maatschappelijke kosten van deze perverse prikkel eenduidig worden bepaald. Er zullen ook cliënten zijn die niet uitstromen, maar zich onder enorme psychische druk weten te handhaven in het traject. Maar of dat op korte termijn hun geschiktheid voor arbeidsmarkt bevordert, is maar de vraag. Over het algemeen worden zelfstandigheid, zelfvertrouwen en optimisme in een sollicitatieprocedure immers hoger gewaardeerd dan angst, schaamte en een minderwaardigheidsgevoel.

In het geval van een “no cure – less pay” contract zijn de financiële kosten van een mislukt traject voor de opdrachtgever beperkt. Deze kan daardoor denken “baat het niet, dan schaadt het niet; we laten het reïntegratie-bedrijf zijn gang maar gaan, we zien wel wat eruit komt”. Een mislukt reïntegratie traject zet een deelnemer echter op achterstand (weer een half of heel jaar langer van de arbeidsmarkt) en schaadt wel degelijk, doordat de deelnemer het gevoel kan krijgen de regie over zijn leven te verliezen. Om de psychisch zware druk van het traject te overleven zal men veelal geneigd zijn de dingen over zich heen te laten komen, en men zal daardoor minder zelfstandig worden. Het uitbesteden van reïntegratie ontslaat de gemeente niet van de verantwoordelijkheid de WWB goed uit te voeren en de belangen van zijn burgers te beschermen.

Beste lezer, als u bent begonnen bij dit voorwoord en nog niet de rest van deze publicatie heeft gelezen, denkt u wellicht dat ik enorm aan het doordraven ben. Dat ben ik niet. Zo wordt in deze publicatie (maar zie ook andere bronnen zoals het rapport van het Meldpunt klachten reïntegratie) duidelijk dat er bij deze trajecten veelal een sfeer heerst

van intimidatie en angst¹. De reïntegratie consultants dreigen dat een telefoontje naar de Sociale Dienst van de consultant voldoende is voor een korting op de uitkering. Een positieve houding van de cliënt is een eis, en elke vorm van kritiek op het traject kan worden uitgelegd als een negatieve houding en leiden tot een korting. Dat wordt althans de cliënt voorgehouden. Reïntegratie heet maatwerk te zijn, maar in het project zoals in deze publicatie beschreven is hier weinig van te merken. De achtergronden van deelnemers lopen uiteen van geen Nederlands kunnen lezen en schrijven tot HBO en wetenschappelijke opleiding en van 0 tot meer dan 20 jaar werkervaring en voor iedereen wordt hetzelfde programma geboden. Hulp bij sollicitaties wordt vaak geweigerd of sollicitaties worden zelfs ontmoedigd (in lijn met de gegeven prikkels: het integratiebedrijf vangt immers geen geld wanneer een deelnemer uitstroomt naar een kortdurende baan of parttime baan).

Zoals in de tweede alinea aangekondigd, heb ik tot nu toe een breder perspectief gehanteerd: welke prikkels worden er gebruikt en welke effecten kan dit hebben? Ik heb echter ook nog iets op te merken over het specifieke reïntegratietraject waar de deze publicatie over gaat. Als wetenschapper kan ik er strikt gezien geen bezwaar tegen maken dat een commercieel bedrijf adequaat reageert op de prikkels die door de (publieke) opdrachtgever worden gegeven. Als het resultaat maatschappelijk bezwaarlijk is, ligt dat op bordje van de opdrachtgever die niet de juiste prikkels heeft gegeven. Ik heb het dagboek van Jacqueline Grosman natuurlijk ook met andere ogen gelezen, als bezorgde burger. Willen we honderden miljoenen euro's belastinggeld per jaar besteden aan iets waarvan het economisch effect discutabel is, maar het ongeluk van de deelnemers onmiskkenbaar? En is in dit specifieke geval geen aanleiding te veronderstellen dat het betrokken reïntegratiebedrijf suboptimaal functioneerde en beter gemonitord had moeten worden door de opdrachtgever?

Bij kamervragen over de uitvoering van de WWB placht de staatssecretaris veelal de zelfstandigheid van de gemeenten te noemen en daarbij de belangrijke kaderstellende en controlerende functie van de gemeenteraad te benadrukken. De gemeenteraad zal de belangen van alle burgers, zowel de baanloze als de belastingbetalende behartigen. Nu, ik heb begrepen dat deze publicatie naar alle fractievoorzitters van de Arnhemse gemeenteraad gaat, en naar alle leden van de commissie ESZ. Zij kunnen in ieder geval nooit beweren dat ze niet geweten hebben hoe in Arnhem reïntegratietrajecten worden uitgevoerd.

Joep Sonnemans²

¹ Toen Jacqueline Grosman aan collega's vertelde dat ze het traject aan de orde zou gaan stellen in de gemeentepolitiek, was hun eerste reactie "Dat je dat durft! Ben je niet bang voor problemen?".

² Joep Sonnemans is hoogleraar aan de Faculteit der Economische wetenschappen en Econometrie van de Universiteit van Amsterdam. Dit voorwoord schreef hij op persoonlijke titel.

Alle referenties in dit voorwoord zijn te vinden op de pagina <http://www.werkenzonderwerk.nl/links.html>