

DE REÏNTEGRATIEMARKT LANGS DE
MEETLAT VAN SUWI
Derde inventarisatie van stand van zaken

- eindrapport -

drs. C. van Horssen
drs. L. Mallee
dr. J.W.M. Mevissen

Amsterdam, november 2004
Regioplan publicatienr. 1216

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van Ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

VOORWOORD

De privatisering van de uitvoering van reïntegratiediensten heeft als doel gehad een effectieve en efficiënte reïntegratiemarkt tot stand te brengen. Uitgangspunt van het kabinet daarbij is dat de markt maximale ruimte krijgt om tot ontwikkeling te komen en dat overheidsinterventie tot een minimum wordt beperkt. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor het 'systeem' en de goede werking van de reïntegratiemarkt. Vanuit die verantwoordelijkheid heeft het kabinet voorwaarden gesteld aan de werking van de markt in verband met het borgen van publieke belangen. In dit derde Trendonderzoek zijn deze voorwaarden, die in de Wet SUWI zijn geïntroduceerd, als ijkpunten gebruikt om de marktwerking te beoordelen. De reïntegratiemarkt is aldus langs de meetlat van SUWI gelegd.

Het Ministerie van SZW heeft aan RegioPlan Beleidsonderzoek gevraagd om onderzoek te doen naar de werking van en trends op de reïntegratiemarkt anno 2004. Hierbij is de huidige stand van zaken vergeleken met de bevindingen van de twee voorgaande trendonderzoeken uit 2000 en 2002. Het onderhavige trendrapport is hoofdzakelijk gebaseerd op drie deelonderzoeken die in de eerste helft van 2004 zijn uitgevoerd. De bureaus die deze deelonderzoeken hebben uitgevoerd zijn Mede, Research voor Beleid en RegioPlan.

Bij het onderzoek zijn wij vanuit het ministerie begeleid door de heer A. van de Meerendonk en de heer W.J. Knoppe. Wij danken hen hartelijk voor hun deskundige bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport. Daarnaast willen wij ook de respondenten uit het veld bedanken voor hun deelname aan de rondetafelbijeenkomsten.

Wij hopen dat ook deze derde inventarisatie van de reïntegratiemarkt weer zal bijdragen aan een beter inzicht in de werking van de markt.

Amsterdam, november 2004

dr. J.W.M. Mevissen

drs. L. Mallee

drs. C.P. van Horsen

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting.....	I
1 Inleiding.....	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Onderzoeksaanpak.....	1
1.3 Analyse kader	3
1.4 Leeswijzer	6
2 Trends op de reïntegratiemarkt.....	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Trends aanbodzijde.....	7
2.3 Trends vraagzijde	12
2.4 Structuur en dynamiek.....	16
3 Marktwerking op de reïntegratiemarkt	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Ijkpunt 1: Toetreding en concurrentie.....	19
3.3 Ijkpunt 2: Transparantie.....	26
3.4 Ijkpunt 3: Openbare en toegankelijke aanbestedingsprocedures	32
3.5 Ijkpunt 4: Contracten: aansturing van reïntegratiebedrijven door de opdrachtgever	43
3.6 Ijkpunt 6: Kwaliteit	48
3.7 Ijkpunt 7: Toegankelijkheid van reïntegratieactiviteiten voor de klant	53
3.8 Ijkpunt 8: Keuzevrijheid	57
3.9 Beantwoording van hoofdvragen per ijkpunt	61
Literatuurlijst.....	65
Bijlagen	67
Bijlage 1: Analyse kader	69
Bijlage 2: Samenvatting deelonderzoek aanbod	79
Bijlage 3: Samenvatting deelonderzoek doelgroepen	87
Bijlage 4: Samenvatting deelonderzoek vraag.....	99

MANAGEMENTSAMENVATTING

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in 2004 voor de derde keer opdracht gegeven een Trendrapport reïntegratiemarkt op te stellen. De voorgaande twee trendonderzoeken ‘*Een markt in ontwikkeling?*’ en ‘*Op weg naar volwassenheid?*’ zijn in respectievelijk 2000 en 2002 gepubliceerd.

De totstandkoming van het derde trendonderzoek bestond uit twee fasen. De eerste fase (december 2003 – augustus 2004) heeft drie deelrapporten opgeleverd: één over de vraagzijde van de reïntegratiemarkt, één over de aanbodzijde en één over de diensten voor bijzondere doelgroepen.

In de tweede fase (september – november 2004) heeft Regioplan Beleidsonderzoek op basis van de drie deelrapporten, aangevuld met een beperkt aantal recent uitgekomen rapporten, een overall analyse geschreven. Hierbij gaan we vooral in op de trends op en de werking van de reïntegratiemarkt. Het uitgangspunt van de analyse voor het Trendonderzoek 2004 zijn de ijkpunten voor een goed werkende reïntegratiemarkt die het kabinet in 2002 heeft geformuleerd.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen uit het Trendonderzoek 2004 weergegeven.

Trends aan de aanbodzijde

- Er zijn drie soorten bedrijven op de reïntegratiemarkt actief: de reïntegratiebedrijven, de interventiebedrijven en de scholingsinstituten.
- Voor de meeste aanbieders op de reïntegratiemarkt is reïntegratie een nevenactiviteit.
- Bijna tweederde van de aanbieders van reïntegratiediensten zijn klein; zij hebben minder dan tien werknemers.
- Driekwart van de aanbieders werkt regionaal. De rest zijn landelijk werkende bedrijven.
- Driekwart van de aanbieders van reïntegratiediensten noemt werkgevers als belangrijke opdrachtgever. Dit zegt niets over de omzet van dit segment, maar geeft vooral aan dat de aanbieders perspectieven zien om hun dienstverlening in het werkgeverssegment uit te breiden.
- Gemeenten zijn in de afgelopen vijf jaar als opdrachtgever sterk in opkomst.
- Onderaanneming komt op de reïntegratiemarkt steeds vaker voor.
- De afgelopen jaren bleef ongeveer de helft van de aanbieders van reïntegratiediensten preferred-supplierrelaties onderhouden met bepaalde opdrachtgevers.
- Er is in de periode 2000-2004 een duidelijke trend van verbreding van dienstenpakketten zichtbaar.
- Ook het aantal doelgroepen per bedrijf is in diezelfde periode toegenomen.

Trends aan de vraagzijde

- UWV besteed in 2004 buiten de vrije ruimte reïntegratie volledig openbaar aan.
 - Na een toename van het aantal doelgroepen in de aanbesteding van 2002, onderscheidt UWV in 2004 veel minder doelgroepen.
 - UWV gebruikte tot voor kort de vrije ruimte om nieuwkomers kansen te geven op opdrachten. Nu kunnen nieuwkomers meedingen in de reguliere aanbestedingen.
 - UWV heeft inmiddels een database met resultaatgegevens van reïntegratiebedrijven, waardoor UWV bij de gunning resultaatgegevens kan gebruiken.
 - UWV heeft in toenemende mate resultaatfinanciering ingezet om reïntegratiebedrijven resultaatgericht te laten werken.
 - Steeds meer gemeenten kopen reïntegratie in via openbare of gefaseerde aanbestedingsprocedures.
 - Gemeenten melden een toegenomen inzicht in het aanbod op de reïntegratiemarkt.
 - Ook gemeenten gebruiken steeds meer resultaatfinanciering.
-
- Na een toename van de rol van arbodiensten in het reïntegratiebeleid van werkgevers, is deze rol in het afgelopen jaar bij met name grote werkgevers afgenomen.
 - Arbodiensten en werkgevers maken nauwelijks gebruik van aanbestedingsprocedures; zij gebruiken vooral preferred suppliers.
 - Arbodiensten en werkgevers hebben alleen zicht op de kwaliteit en prijzen van hun eigen preferred suppliers. Verder hebben zij geen zicht op de markt.
 - De brancheloketten zijn in opkomst als organizer en adviseur bij reïntegratie.
 - In het private segment van de reïntegratiemarkt wordt nog altijd weinig resultaatfinanciering toegepast.
-
- Gezien het feit dat de helft van de reïntegratiebedrijven individuele cliënten als belangrijke opdrachtgever zien, kunnen we aannemen dat zij perspectief zien in het aanbieden van diensten aan individuele cliënten.
 - Het PRB en de IRO bieden cliënten de mogelijkheid van opdrachtgeverschap. Gezien het aantal aanmeldingen voor de IRO is hieraan ook behoefte.

Dynamiek reïntegratiemarkt

- De reïntegratiemarkt is in de periode voor 2002 onstuimig gegroeid: in het aantal bedrijven (in de periode 1999-2001) en in de gemiddelde omzet per bedrijf (in 2001). Over de periode na 2002 zijn geen groeicijfers bekend.
- Het aantal nieuwkomers was in de periode voor 2002 redelijk stabiel. In 2003 is dit aantal sterk teruggevallen. Het aantal uittreeders is in de afgelopen jaren stabiel gebleven.
- Op de reïntegratiemarkt is in de periode tot 2002 een duidelijke tendens van concentratie zichtbaar geweest.

Hieronder worden de hoofdconclusies per ijkpunt gepresenteerd.

Ijkpunt 1: Toetreding en concurrentie

- De indruk bestaat dat er geen substantiële belemmeringen zijn, waardoor nieuwkomers geen positie kunnen verwerven op de reïntegratiemarkt. De marktwerking wordt dus niet in grote mate door toetredingsdrempels belemmerd.
- Er zijn voldoende aanbieders op de reïntegratiemarkt als geheel en in alle regio's. Er zijn verder geen signalen dat er marktsegmenten zijn waar er onvoldoende aanbieders zijn voor een goede marktwerking.
- In het UWV-segment is in 2004 een situatie van eerlijke concurrentie gerealiseerd. In het gemeentelijke segment worden aanbestedingsprocedures door een groeiende groep gemeenten gebruikt, waardoor steeds meer sprake is van eerlijke concurrentie. In hoeverre WSW- en WIW-bedrijven nog een bevoorrechte positie innemen, is niet bekend. In het werkgeverssegment is geen sprake van een gelijk speelveld.

Ijkpunt 2: Transparantie

- De transparantie op de reïntegratiemarkt is nog altijd gebrekkig. Er is nog altijd geen openbare benchmark met objectieve, vergelijkbare informatie over de kwaliteit en resultaten van reïntegratiebedrijven. Er is dus weinig zicht op resultaten, prijzen en kwaliteit van reïntegratie. Wel zijn er tevredenheidscijfers over de grootste reïntegratiebedrijven gepubliceerd.
- De publieke opdrachtgevers zijn steeds meer tevreden over de informatie die zij via de aanbestedingsprocedures verzamelen. Met die informatie zeggen zij zelf goed te kunnen inkopen.

Ijkpunt 3: Aanbestedingsprocedures

- UWV besteed inmiddels alles openbaar aan. In 2004 heeft UWV voor het eerst in meer ronden en zonder voorselectie aanbesteed. Steeds meer gemeenten besteden ook openbaar aan. Gemeenten maken gebruik van aanbestedingsprocedures met een selectiefase vooraf. Op de private markt wordt nog voornamelijk met preferred suppliers gewerkt. De eerste signalen van openbare aanbestedingen zijn echter zichtbaar.
- Resultaatgegevens spelen in toenemende mate een rol bij de aanbestedingen van UWV. Bij gemeenten worden referenties gebruikt om de door reïntegratiebedrijven opgegeven prestaties te kunnen controleren op betrouwbaarheid.
- De aanbestedingsprocedures van UWV en gemeenten dragen bij aan vrije marktwerking. Er zijn echter nog wel knelpunten die vrije marktwerking in de weg staan. Zo maken gemeenten slechts beperkt gebruik van resultaatgegevens, zijn procedures nog onvoldoende transparant en is er op dit deel van de markt sprake van een vragermarkt, waardoor er niet-realistische eisen aan bedrijven worden gesteld.

IJkpunt 4: Aansturing bedrijven

- UWV en gemeenten maken in toenemende mate gebruik van resultaatfinanciering. Private opdrachtgevers maken nog weinig gebruik van resultaatfinanciering. Opdrachtgevers maken verder gebruik van de volgende sturingsinstrumenten: voortgangsrapportages, kwartaalgesprekken met de bedrijven, afspraken over doorlooptijden en plaatsingspercentages en casemanagement.

IJkpunt 6: Kwaliteit

- Er is geen openbare informatie over de ontwikkeling van kwaliteit beschikbaar.

IJkpunt 7: Toegankelijkheid

- De meeste opdrachtgevers hebben geen problemen met het vinden van een aanbod voor alle doelgroepen. In hoeverre zij ook een aanbod op maat vinden voor die doelgroepen, is onbekend.
- Het hoge uitvalpercentage kan erop duiden dat voor een grote groep cliënten geen maatwerk wordt gerealiseerd. De praktijk van aanbesteden in cohorten, het gebruik van resultaatfinanciering en de financiële prikkels van de WWB zorgen er waarschijnlijk voor dat maatwerk niet voor alle cliënten wordt gerealiseerd

IJkpunt 8: Keuzevrijheid

- De keuzemogelijkheden van cliënten zijn, met uitzondering van cliënten met een PRB of IRO, beperkt. Cliënten zijn op de eerste plaats gebonden aan de vaste aanbieders waarmee de opdrachtgevers werken en op de tweede plaats aan het (beperkte) aanbod van producten van die vaste aanbieders.
- Op de reïntegratiemarkt is sprake van een quasi-markt, waardoor de cliënt niet de werkelijke consument is. De wensen van cliënten hebben dan ook nauwelijks invloed op de marktwerking. Mogelijk zal een toename in het gebruik van de IRO in de toekomst de marktwerking beïnvloeden.

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Per 1 januari 2002 is de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) in werking getreden. Een belangrijk onderdeel van deze wet was de positionering van de uitvoering van reïntegratieactiviteiten in het private domein. SUWI is daarom een belangrijke impuls geweest voor de reïntegratiemarkt.

Daarnaast hebben werkgevers in de afgelopen jaren steeds meer verantwoordelijkheid gekregen voor de reïntegratie van zieke werknemers. Door Pemba en Wulbz en meer recentelijk de uitbreiding van de verplichte salarisdoorbetaling bij ziekte van één naar twee jaar, hebben werkgevers grote financiële belangen gekregen bij de reïntegratie van hun zieke werknemers. Door de Wet Verbetering Poortwachter is ook in procedurele zin meer nadruk gelegd op vroege interventie en reïntegratie. In de nabije toekomst zullen de nieuwe WAO en het nieuwe model voor arbodienstverlening verdere impulsen geven voor de reïntegratiemarkt.

De reïntegratiemarkt heeft door de bovengenoemde wet- en regelgeving in de afgelopen vier jaar een stormachtige groei doorgemaakt. In hoeverre de reïntegratiemarkt zich ook als markt verder heeft ontwikkeld, is de hoofdvraag van het hier voorliggende derde Trendrapport Reïntegratie.

1.2 Onderzoeksaanpak

De onderhavige rapportage is het derde deel in een reeks trendrapportages die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in de afgelopen jaren heeft laten opstellen. De voorgaande twee trendonderzoeken zijn uitgevoerd door RegioPlan als hoofdaannemer. Het eerste trendonderzoek heeft in juli 2000 geresulteerd in het rapport *'Een markt in ontwikkeling? Eerste inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten.'* RegioPlan Beleidsonderzoek heeft het eerste trendonderzoek uitgevoerd in samenwerking met de Adviesgroep Sociale Zekerheid van Cap Gemini Ernst & Young. Het tweede trendonderzoek is in september 2002 uitgemond in het rapport *'Op weg naar volwassenheid? Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten'*. RegioPlan Beleidsonderzoek heeft voor het tweede trendonderzoek samengewerkt met de Adviesgroep Sociale Zekerheid van Cap Gemini Ernst & Young en met Q-Consult.

De totstandkoming van het derde trendonderzoek bestond uit twee fasen. In de eerste fase (december 2003 – augustus 2004) zijn aan de hand van enkele clusters van aan elkaar gerelateerde vragen verschillende onderzoeksbureaus gecontracteerd. Deze fase heeft drie deelrapporten opgeleverd:

- E. Verveen en S. Bunt (2004), *Trendrapport reïntegratiemarkt 2004; Deelonderzoek diensten voor bijzondere doelgroepen*. Leiden, Research voor Beleid.
- P. van Eekert en D.J.T. Janssen (2004), *Ontwikkelingen aan de vraagzijde van de reïntegratiemarkt*. Utrecht, Mede.
- M.D.H.A.G. Heijnen, L. Mallee, R. Meijer, J.W.M. Mevissen (2004), *Trendrapport Reïntegratiemarkt; Onderdeel aanbodzijde*. Amsterdam, RegioPlan.

Het accent lag in de eerste fase op een inventarisatie van de stand van zaken op de reïntegratiemarkt. In de tweede fase (september – november 2004) heeft het Ministerie van SZW aan RegioPlan Beleidsonderzoek gevraagd om op basis van de drie deelrapporten, aangevuld met een beperkte aantal rapporten die in het derde kwartaal van 2004 zijn verschenen, een overall analyse te schrijven en daarin vooral in te gaan op de trends op en de werking van de reïntegratiemarkt. Deze activiteit heeft geresulteerd in het onderhavige Trendrapport 2004.

De doelstelling van het Trendonderzoek 2004 is als volgt:

Vaststellen in hoeverre de reïntegratiemarkt in de praktijk 'goed' werkt en in hoeverre is voldaan aan de voorwaarden die de overheid heeft geformuleerd voor het functioneren van de geprivatiseerde reïntegratiemarkt. Zulks onder meer met het oog op de evaluatie in 2006 van de privatisering van de reïntegratiemarkt.

Het Ministerie van SZW heeft vooraf aangegeven dat het Trendrapport 2004 grotendeels tot stand moest komen op basis van literatuuronderzoek. Er was dus geen ruimte voor aanvullend onderzoek. RegioPlan heeft wel aanvullend twee rondetafelbijeenkomsten georganiseerd waarin de onderzoeksresultaten zijn voorgelegd aan vertegenwoordigers uit het veld.

De onderzoeksaanpak die RegioPlan heeft gevolgd, is als volgt.

De eerste stap was het uitwerken van het analysekader. De basis daarvan wordt gevormd door de acht ijkpunten voor marktwerking die het kabinet in de notitie 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' heeft geformuleerd. Vanuit verschillende economische markttheorieën hebben we per ijkpunt een aantal hoofd- en deelvragen geformuleerd. In de volgende paragraaf gaan we uitgebreider in op het analysekader.

Vervolgens hebben we met behulp van het analysekader de verschillende rapporten bestudeerd en antwoorden gezocht op deelvragen per ijkpunt. Deze eerste bevindingen hebben we voorgelegd aan de onderzoekers van de bureaus die de deelonderzoeken hebben uitgevoerd, om te toetsen of het onderzoeksmateriaal goed is geïnterpreteerd.

Daarna hebben we vastgesteld waar nog lacunes in de kennis waren en dit met het ministerie besproken. Er is afgesproken in het rapport aan te geven waar er hiaten in de kennis zijn, die naar onze mening voor evaluatie van de reïntegratiemarkt in 2006 opgevuld moeten worden.

Een essentieel onderdeel in onze aanpak vormde de toetsing van de bevindingen door vertegenwoordigers uit het veld. Wij hebben twee rondetafelgesprekken georganiseerd; één met actoren van het private segment van de reïntegratiemarkt (reïntegratiebedrijven, interventiebedrijven, arbodiensten, verzekeraars en sectororganisaties) en één met actoren uit het publieke segment (reïntegratiebedrijven, gemeenten en UWV). De motivering voor twee workshops in plaats van één is, dat wij ervan uitgingen dat het om twee gescheiden markten gaat, die geheel anders functioneren en waarop ook andere actoren actief zijn. Dit is overigens door beide workshops bevestigd. De focus tijdens de twee bijeenkomsten lag bij de werking van de markt (de hoofdvragen bij elk ijkpunt). Herkennen de deelnemers de onderzoeksbevindingen? In hoeverre is er sprake van marktwerking? Welke knelpunten staan de marktwerking het meeste in de weg?

Na de rondetafelbijeenkomst hebben we het concept-rapport geschreven en vervolgens voorgelegd aan het Ministerie van SZW. In het voorliggende definitieve rapport is het commentaar van het ministerie verwerkt.

1.3 Analyse kader

Het uitgangspunt van het analysekader voor het Trendonderzoek reïntegratiemarkt 2004 zijn de voorwaarden of ijkpunten voor een goed werkende reïntegratiemarkt die het kabinet heeft geformuleerd in de notitie 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' van 2002 en de parameters die in de Memorie van Toelichting van de Wet SUWI zijn beschreven. Deze laatste parameters zijn in het tweede Trendrapport geëvalueerd. In de notitie van het kabinet zijn de parameters iets afwijkend geformuleerd, er zijn twee ijkpunten aan toegevoegd en er zijn twee ijkpunten uit de Memorie van Toelichting samengevoegd. In de onderstaande tabel vergelijken we de twee versies van ijkpunten.

Tabel 1.1 Vergelijking ijkpunten 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' en MvT SUWI

Ijkpunten 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' (2002)	Parameters MvT SUWI (2001)
1. Toetreding en concurrentie	Vrije toetreding en eerlijke concurrentie
2. Transparantie	Transparantie via informatieverstrekking door opdrachtgevers
3. Openbare en toegankelijke aanbestedingsprocedures met objectieve selectie- en gunningscriteria	Openbare aanbestedingsprocedures
4. Contracten: aansturing van reïntegratiebedrijven door de opdrachtgever	Contracten waarin ook op resultaat wordt afgerekend Sturing op doelgroepen via prijzen en contracten
5. Verantwoording door opdrachtgevers van besteding van publieke middelen	Verantwoording door opdrachtgevers van besteding van publieke middelen
6. Kwaliteit	Kwaliteit door zelfsturing
7. Toegankelijkheid van reïntegratie voor de klant (in het bijzonder het bereik van moeilijk bemiddelbare groepen)	--
8. Keuzevrijheid (mate waarin deze ook voor de cliënt van toepassing is)	--

In het analysekader gebruiken we de formuleringen van de ijkpunten uit 2002.

In tabel 1.2 hebben we per ijkpunt de hoofdvragen opgenomen. Beantwoording van de hoofdvragen leidt tot een oordeel over in hoeverre de markt 'goed werkt' en in hoeverre is voldaan aan de voorwaarden voor marktwerking.

Tabel 1.2 Hoofdvragen analysekader per ijkpunt

1. Toetreding en concurrentie <ul style="list-style-type: none"> • Is er sprake van (hoge) toetredingsbarrières, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend? • Is er sprake van voldoende concurrentie, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend? • Hoe 'eerlijk' is de concurrentie, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend?
2. Transparantie <ul style="list-style-type: none"> • Hoe groot is de transparantie en welke trend is er zichtbaar? • Wat zijn de effecten op de marktwerking?
3. Aanbestedingsprocedures <ul style="list-style-type: none"> • Welke selectieprocedures worden er gebruikt en welke trends zijn er zichtbaar? • Welke effecten hebben de gehanteerde selectieprocedures op de marktwerking?
4. Aansturing reïntegratiebedrijven <ul style="list-style-type: none"> • Welke sturingsinstrumenten gebruiken opdrachtgevers en welke trends zijn er zichtbaar? • Welke effecten hebben de gehanteerde sturingsmechanismen op de marktwerking?
5. Verantwoording publieke middelen <ul style="list-style-type: none"> • (Hoe) verantwoordden opdrachtgevers zich voor de besteding van (publieke) middelen? • Welke trends zijn er zichtbaar? • Draagt de verantwoording bij aan een efficiënte en effectieve besteding van de (publieke) middelen?
6. Kwaliteit <ul style="list-style-type: none"> • Hoe heeft de kwaliteit van reïntegratie zich ontwikkeld? • Wat zijn de effecten van de definiëring en meetbaarheid van kwaliteit op de marktwerking?

<p>7. Toegankelijkheid reïntegratie voor de cliënt</p> <ul style="list-style-type: none">• In hoeverre is er sprake van maatwerk voor alle cliënten?• Zijn er (groepen) cliënten waarvoor er geen geschikt aanbod wordt geboden?• Welke trends zijn er zichtbaar?
<p>8. Keuzevrijheid voor de cliënt</p> <ul style="list-style-type: none">• Welke keuzemogelijkheden hebben de cliënten en welke trends zijn er zichtbaar?• Wat is het effect van de mate waarin er keuzemogelijkheden zijn op de marktwerking?

Om deze hoofdvragen te kunnen beantwoorden hebben we per ijkpunt deelvragen geformuleerd. We hebben hierbij gebruik gemaakt van verschillende economische theorieën:

- de neoklassieke markttheorie;
- de dynamische markttheorie;
- de neo-institutionele benaderingen, waaronder de principaal-agentbenadering en de transactiekostentheorie;
- de beginselen van de economische structuuranalyse.

Voor het volledige analysekader, met daarin ook de deelvragen per ijkpunt, verwijzen we naar bijlage 1. De deelvragen zijn, voorzover mogelijk, met de drie rapporten van de deelonderzoeken beantwoord, aangevuld met de literatuur die in de afgelopen maanden is uitgekomen en daardoor in de deelonderzoeken niet meer meegenomen kon worden.

Regioplan was geheel afhankelijk van de rapporten van de deelonderzoeken en kon geen aanvullend onderzoek uitvoeren. Daardoor kunnen in het kader van het Trendonderzoek 2004 niet alle deelvragen beantwoord worden en kunnen ook niet alle hoofdvragen (geheel) beantwoord worden. Voor de uiteindelijke evaluatie van de reïntegratiemarkt in 2006 zal het wel noodzakelijk zijn om alle hoofdvragen te kunnen beantwoorden. Daarvoor zullen in de komende twee jaar diverse aspecten van de reïntegratiemarkt en de werking ervan nader onderzocht moeten worden.

De hoofdvragen bij elk ijkpunt zijn beantwoord met behulp van de rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers uit het veld. In de startnotitie van het Ministerie van SZW worden verder nog een aantal additionele onderzoeksvragen geformuleerd die in het Trendonderzoek 2004 beantwoord moesten worden. Het gaat om de volgende vragen:

1. Welke aanbestedings- en financieringsvormen komen er in de praktijk voor (niet beschrijvend maar analytisch), wat zijn de knelpunten die uit de verschillende studies naar voren komen en hoe scoren de verschillende onderscheiden constructies in relatie tot de gesignaleerde knelpunten?
2. Wat zijn de trends met betrekking tot uitbesteden van reïntegratie versus zelf doen? Waarom kiezen gemeenten ervoor om reïntegratie wel/niet uit te besteden?
3. Hoe formuleren opdrachtgevers hun inkoopvraag? Hebben opdrachtgevers inzicht in klantkenmerken; moeten opdrachtgevers dit inzicht hebben of zijn er alternatieven? In welke mate laten opdrachtgevers reïntegratiebedrijven de ruimte om met (innovatieve) oplossingen te komen en wat zijn de ontwikkelingen op dit terrein?

4. Sturen opdrachtgevers met prijzen en contracten op moeilijk plaatsbare groepen? Welke ontwikkelingen zien we in het klantmanagement? Vindt er afroming plaats en, indien dit zo is, wáár (bij de opdrachtgevers of bij reïntegratiebedrijven) vindt deze afroming plaats? In hoeverre is er een beleid gericht op uitvallers, draaideurklanten et cetera?
5. Hoe verhouden ontwikkelingen met betrekking tot loonkostensubsidies en ‘work-first’ zich tot het gemeentelijke inkoopbeleid?

1.4 Leeswijzer¹

Na dit inleidende hoofdstuk volgt hoofdstuk 2 waarin de belangrijkste trends aan beide zijden van de reïntegratiemarkt worden besproken en tevens wordt ingegaan op de structuur en dynamiek van de reïntegratiemarkt.

In hoofdstuk 3 beschrijven we per ijkpunt de trend van de afgelopen vier jaar, de huidige stand van zaken en beantwoorden we de vraag hoe het ten aanzien van het betreffende ijkpunt gesteld is met de marktwerking. In de slotparagraaf 3.9 geven we in het kort de antwoorden op de hoofdvragen die RegioPlan per ijkpunt heeft geformuleerd.

In de bijlagen vindt u, naast de literatuurlijst en het analysekader, de managementsamenvattingen van de drie deelonderzoeken die de basis vormen van het onderhavige trendrapport.

De antwoorden op de additionele vragen zijn verspreid in het rapport te vinden:

- Ad 1 Het antwoord op het deel van vraag 1 dat gaat over aanbestedingsvormen is te vinden in paragraaf 3.4 *Openbare en toegankelijke aanbestedingsprocedures*. Het antwoord op het deel dat over de financieringsvormen gaat, staat in paragraaf 3.5 *Contracten: aansturing van reïntegratiebedrijven door de opdrachtgever*.
- Ad 2 Vraag 2 wordt beantwoord in paragraaf 2.3 *Trends vraagzijde*.
- Ad 3 Het antwoord op vraag 3 is verspreid over drie paragrafen. Hoe opdrachtgevers de inkoopvraag formuleren staat in paragraaf 3.4, het inzicht van opdrachtgevers in hun klantenbestanden wordt behandeld in paragraaf 2.3 en in paragraaf 3.6 *Kwaliteit* wordt het een en ander gezegd over innovatie.
- Ad 4 Sturing door middel van prijzen en contracten op moeilijk plaatsbare groepen is het onderwerp van paragraaf 3.5. Afroming en uitval komt aan bod in paragraaf 3.7 *Toegankelijkheid van reïntegratieactiviteiten voor de klant*. Klantmanagement wordt kort besproken in paragraaf 2.3.
- Ad 5 Vraag 5 kunnen we niet beantwoorden, omdat dit in de deelrapporten niet aan bod is geweest.

¹ Dit rapport is bijna volledig gebaseerd op literatuuronderzoek. Wij zullen in de tekst de bron in afgekorte vorm weergeven. Welke afkortingen wij gebruiken, is in de literatuurlijst vetgedrukt en tussen haakjes aangegeven. Wanneer als bron één van de twee rondetafelbijeenkomsten is gebruikt, wordt in de tekst (RT) aangegeven.

2 TRENDS OP DE REÏNTEGRATIEMARKT

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de trends aan beide zijden van de markt besproken. Allereerst gaan we in paragraaf 2.2 in op de aanbodzijde van de markt. Welke aanbieders waren actief? Welke diensten boden zij aan? Voor welke doelgroepen? Wat was hun relatie met opdrachtgevers?

Vervolgens komt in paragraaf 2.3 de vraagzijde van de markt aan de orde. Daar gaan we in op publieke, private en individuele opdrachtgevers. In beide paragrafen worden de trends van de afgelopen vijf à zes jaar beschreven.

Tot slot gaan we in paragraaf 2.4 in op de structuur en dynamiek van de reïntegratiemarkt. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het onderzoek niet veel informatie heeft opgeleverd over de markt in 2004.

De informatie in dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op drie rapporten. Informatie over trends tot 2002 is afkomstig uit het Trendonderzoek reïntegratiemarkt 2002 ‘*Op weg naar volwassenheid?*’ (Tr2). Informatie over de periode 2002-2004 komt uit de deelonderzoeken¹ naar de aanbodzijde (Rp) en de vraagzijde (Mede), die in het kader van het Trendonderzoek reïntegratiemarkt 2004 zijn uitgevoerd.

2.2 Trends aanbodzijde

In deze paragraaf worden de trends op de aanbodzijde van de markt behandeld. De informatie in deze paragraaf komt grotendeels uit het Trendrapport 2002 (Tr2) en het deelonderzoek naar de aanbodzijde van de markt (Rp).

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de trends met betrekking tot de volgende onderwerpen aan de orde:

- kenmerken van reïntegratiebedrijven;
- relaties met opdrachtgevers;
- aangeboden diensten;
- doelgroepen;

¹ Zie bijlagen voor een samenvatting van deze deelonderzoeken.

Een driedeling op de markt: reïntegratie, interventie en scholing

In 2004 zijn op de reïntegratiemarkt ruim tweehonderd reïntegratiebedrijven, bijna vierhonderd interventiebedrijven en zestig scholingsinstellingen actief:

- Reïntegratiebedrijven voeren hoofdzakelijk hele trajecten uit en houden zich voornamelijk bezig met de reïntegratie van werknemers naar een nieuwe werkgever of reïntegratie vanuit een uitkering naar werk.
- Interventiebedrijven voeren over het algemeen geen hele trajecten uit, maar laten zieke werknemers door middel van een interventie terugkeren in hun oude werk.
- Scholingsinstituten houden zich hoofdzakelijk bezig met trainingen en opleidingen in het kader van reïntegratie.

Ruim de helft van de bedrijven die actief is op de reïntegratiemarkt (56%), is dus een interventiebedrijf, ruim eenderde (35%) is een reïntegratiebedrijf en één op de tien bedrijven (9%) betreft een scholingsinstelling. Er is echter geen sprake van drie van elkaar gescheiden categorieën bedrijven; veel bedrijven bieden diensten aan die onder meerdere categorieën vallen (Rp:10).

Voor de meeste aanbieders is reïntegratie een nevenactiviteit

Het aandeel 'pure' reïntegratiebedrijven was in 2002, evenals in 2000, beperkt; in beide jaren haalde slechts één op de vier à vijf aanbieders van reïntegratiediensten meer dan driekwart van de omzet uit reïntegratie (Tr2:111).

Aanpalende markten zijn sterk verweven met de reïntegratiemarkt

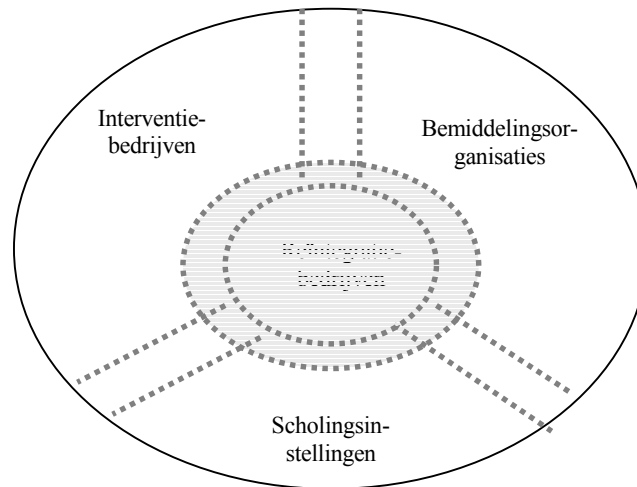
Het feit dat bedrijven vaak slechts een klein deel van hun omzet uit reïntegratie halen, heeft te maken met de zogenaamde aanpalende markten.² Dit zijn markten waarop de aangeboden diensten en producten dicht aanliggen tegen of overlappen met die van de reïntegratiebedrijven. Het gaat om de markten van arbodienstverlening, interventie, verzekeringen, bemiddeling en scholing.

De meeste bedrijven op de aanpalende markten zijn, al dan niet in onderaanneming, ook actief op onderdelen van de reïntegratiemarkt. In de volgende schema's is dit samenspel van relaties verder uitgewerkt. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar de reïntegratiemarkt voor het publieke opdrachtgeverssegment en het private opdrachtgeverssegment (Rp:82-84).

In het publieke opdrachtgeverssegment zijn de reïntegratiebedrijven de belangrijkste dienstverlenende partij. Zij gaan contracten aan met UWV en gemeenten voor de uitvoering van reïntegratietrajecten. Op bepaalde onderdelen, bijvoorbeeld voor scholing, medische interventies en herplaatsingen, schakelen ze andere bedrijven in op basis van onderaanneming. In onderstaand schema drukken de stippellijnen de overlap tussen de markten uit.

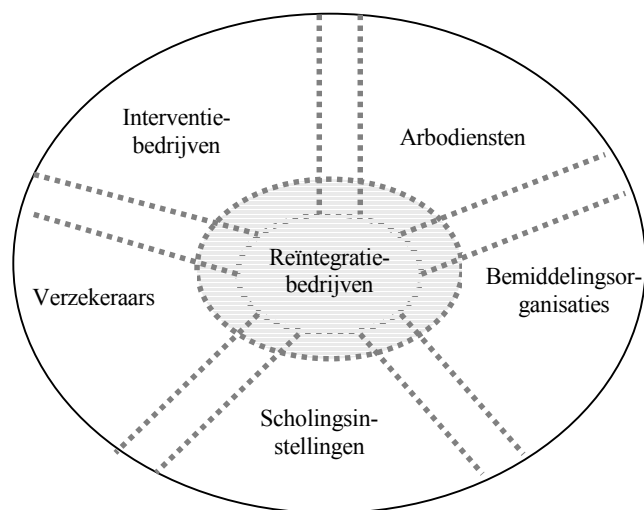
² Zie Rp:59-78. Hoofdstuk 5 van dit rapport gaat helemaal over de relatie tussen de reïntegratiemarkt en de aanpalende markten.

Figuur 2.1 Schematische weergave reïntegratiemarkt, het publieke opdrachtgeversegment



Bij het private opdrachtgeversegment spelen ook verzekeraars en arbodiensten een rol aangezien zij vanuit werkgevers in een organiserende rol bij de reïntegratie betrokken zijn. In onderstaand schema is dit uitgewerkt.

Figuur 2.2 Schematische weergave reïntegratiemarkt, het private opdrachtgeversegment



Voor de in het schema weergegeven partijen zijn de volgende relaties met de reïntegratiemarkt te benoemen (Rp:84):

- Interventiebedrijven, scholingsinstellingen en bemiddelingsorganisaties zijn onderdeel van de reïntegratiemarkt, zoals die ook bestaat voor het publieke opdrachtgeversegment.
- Arbodiensten en verzekeraars hebben een rol als organizer en indirecte opdrachtgevers op verzoek van de werkgever.
- Verzekeraars hebben daarnaast een financieel belang bij de reïntegratie met het oog op schadelastbeperking.

De meeste aanbieders zijn klein

De verdeling tussen kleine, middelgrote en grote bedrijven is sinds 2000 niet veranderd. In 2004 heeft één op de zeven reïntegratiebedrijven (13%) meer dan honderd werknemers, een kwart (26%) heeft tussen de tien en de honderd werknemers en bijna tweederde (61%) heeft minder dan tien werknemers (Rp:8).

De meeste aanbieders werken regionaal

Het aantal landelijke bedrijven is tussen 2000 en 2002 toegenomen. In de periode 2002-2004 is dit stabiel gebleven. In 2004 werkt ruim een kwart van de bedrijven (27%) landelijk en bijna driekwart (73%) regionaal (Rp:9).

Reïntegratiebedrijven noemen werkgevers als belangrijkste opdrachtgever

Net als in de voorgaande jaren noemen de meeste reïntegratiebedrijven ook in 2004 werkgevers als belangrijke opdrachtgevers (73%³). Verder noemt respectievelijk 49 procent en 47 procent van de bedrijven individuele werknemers en gemeenten als belangrijke opdrachtgevers. Ongeveer tweevijfde van de bedrijven geeft aan, naast andere opdrachtgevers, UWV (38%) of arbodiensten (38%) als opdrachtgever te hebben. Ruim eenderde van de bedrijven (36%) werkt onder meer in opdracht van andere reïntegratiebedrijven en een kwart (25%) in opdracht van verzekeraars (Rp:13).

Gemeenten als opdrachtgever in opkomst

In de periode 2000 - 2004 is het aandeel bedrijven dat gemeenten als belangrijke opdrachtgever noemt meer dan verdubbeld, van 20 procent in 2000 tot 47 procent in 2004 (Rp:13).

Toename onderaanneming

Er is in de periode 2000-2004 een toename van reïntegratiebedrijven die aangeven in opdracht van andere reïntegratiebedrijven te werken, van 11 procent in 2000 tot 36 procent in 2004. Dit betekent dat in de afgelopen jaren onderaanneming op de markt flink in belang is toegenomen. Reïntegratiebedrijven signaleren in 2004 tevens de trend dat samenwerking tussen reïntegratiebedrijven toeneemt; kleine bedrijven kunnen vaak niet voldoen aan de hoge eisen die door opdrachtgevers worden gesteld en zoeken daarom samenwerking met andere bedrijven om hun kans bij aanbestedingen te vergroten (Rp:13,15).

Belang preferred suppliers stabiel

Voor 2000 was er een groei in het aantal preferred suppliers-relaties tussen reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers. In de periode daarna, tussen 2000 en 2004, bleef het aantal reïnte-

³ Het percentage bedrijven dat dit type opdrachtgever belangrijk vindt. Dit zegt niets over de omzet die bij deze opdrachtgevers wordt behaald.

gratiebedrijven dat aangeeft een preferred-supplierrelatie te hebben met een deel van haar opdrachtgevers, stabiel (Rp:15).

Verbreiding dienstenpakketten

De trend van breder wordende dienstenpakketten die in de periode 2000 - 2002 is geconstateerd, heeft zich tussen 2002 en 2004 verder doorgezet: bedrijven bieden steeds meer verschillende diensten aan in steeds meer categorieën (Rp:18-19).

De belangrijkste categorieën van aangeboden diensten van bedrijven op de reïntegratiemarkt in 2004 zijn: arbeidsbemiddeling, (her)plaatsing en werkervaring (46%), diagnose (39%), medische behandeling (35%), sociale activering, motivering en oriëntatie (27%), medische begeleiding en advies (26%) en psychische hulpverlening (24%) (Rp:19).

De top 10 van belangrijkste specifieke diensten in 2004 is: psychische hulpverlening (32%⁴), intake (19%), jobcoaching (15%), loopbaanadvies (15%), programma ten behoeve van bewegingsapparaat (15%), assessment/beroepskeuzetest (14%), training (14%), begeleiding bij plaatsing (14%), leer/werktraject (14%), casemanagement (14%). Ten opzichte van 2002 zijn bijna alle medische diensten uit de top 10 verdwenen. Hiervoor zijn diensten op het gebied van arbeidsbemiddeling, (her)plaatsing en werkervaring in de plaats gekomen (Rp:20).

Toename aantal doelgroepen per bedrijf

In de periode 2000-2004 zijn reïntegratiebedrijven zich op steeds meer doelgroepen gaan richten. In 2002 waren dit gemiddeld twee doelgroepen per bedrijf en in 2004 is dit toegenomen tot gemiddeld drie doelgroepen per bedrijf (Rp:21).

De belangrijkste doelgroepen van bedrijven zijn: zieke werknemers (76%⁵), arbeidsgehandicapten (70%), met werkloosheid bedreigde werknemers (44%), WW'ers (39%), bijstandgerechtigden (38%) en niet-uitkeringsgerechtigden (31%) (Rp:21).

De top 10 van belangrijkste specifieke doelgroepen per bedrijf is in 2004: langdurig werklozen (25%⁶), personen met burn-out/overspannen (20%), personen met rugaandoeningen (20%), RSI-patiënten (18%), personen met een whiplash (15%), jongeren (11%), lichamelijk gehandicapten (8%), hoogopgeleiden (7%), jonge arbeidsgehandicapten (7%), personen in administratieve functies (7%). De verandering ten opzichte van 2002 is dat de doelgroepen ouderen, ex-psychiatrische patiënten en personen die een ongeluk hebben gehad uit de top tien zijn verdwenen. Nieuw in de top 10 zijn hoogopgeleiden, jonge arbeidsgehandicapten en personen in administratieve functies (Rp:22).

⁴ Het percentage bedrijven dat deze specifieke dienst aanbiedt.

⁵ Het percentage bedrijven dat zich op deze doelgroep richt.

⁶ Het percentage bedrijven dat zich op deze specifieke doelgroep richt.

2.3 Trends vraagzijde

In deze paragraaf worden de trends op de vraagzijde van de markt behandeld. In deze paragraaf is voor de informatie over de periode 2002-2004 vooral gebruik gemaakt van het deelonderzoek naar de vraagzijde van de markt (Mede) en de resultaten van de rondetafel bijeenkomsten (RT).

Met betrekking tot de vraagzijde van de markt komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Opdrachtgeverschap in het publieke marktsegment.
- Opdrachtgeverschap in het private marktsegment.
- Individuele cliënten als opdrachtgever.

UWV naar volledige openbare aanbesteding

In de periode 2000-2004 heeft het opdrachtgeverschap van UWV zich ontwikkeld. In 2000 werd er weliswaar al aanbesteed, maar dat gebeurde deels op basis van goede ervaringen en bekendheid met de aanbieder. In 2002 was geen ruimte meer voor preferred suppliers. Er is in dat jaar gewerkt met een methode van niet-openbare aanbesteding. Eerst werden reïntegratiebedrijven geselecteerd aan de hand van een set uitsluitingsgronden. De bedrijven die door de selectie kwamen, werden op basis van een aantal gunningscriteria beoordeeld. In 2003 zijn vier openbare aanbestedingsronden georganiseerd, waarbij bedrijven direct een offerte konden indienen. Deze werden op basis van een aantal gunningscriteria beoordeeld. Daarbij was, net zoals in 2002, de economisch meest gunstige aanbieder uitgangspunt bij de gunning (TNO:14, 17).

UWV: na toename aantal doelgroepen, nu weer afname

In 2002 werden in de aanbestedingsprocedure van UWV bijna vijftig doelgroepen onderscheiden. Daarmee was het aantal doelgroepen flink toegenomen in vergelijking met de aanbesteding van 2001. In 2004 worden nog wel doelgroepen onderscheiden, maar het aantal is beperkt ten opzichte van 2002 (Mede:31).

Er blijven bij UWV mogelijkheden voor nieuwkomers

In 2002 konden nieuwkomers in het UWV-segment via de vrije ruimte van UWV aanvragen indienen voor de financiering van reïntegratietrajecten. In 2004 is getracht om binnen de gewone aanbestedingsprocedures nieuwkomers meer kansen te geven. De vrije ruimte werd gereserveerd voor projecten gericht op bijzondere doelgroepen, voor projecten waarin experimentele reïntegratiemethodieken werden toegepast en samenwerkingsprojecten tussen UWV en gemeenten (RT).

UWV gebruikt resultaatgegevens bij gunning

In de periode 2000-2002 meldde UWV dat er onvoldoende beeld was van de prijs-kwaliteitverhouding van de reïntegratiebedrijven (Tr2:71). In de periode 2002-2004 wordt steeds meer gebruik gemaakt van resultaatgegevens van bedrijven. Dit zorgt voor meer inzicht in de prijs-kwaliteitverhouding van reïntegratiebedrijven bij UWV (RT).

Toename resultaatfinanciering bij UWV

Trajecten worden door UWV in toenemende mate gefinancierd op basis van het resultaat. In 2004 wordt bij alle trajecten een vorm van resultaatfinanciering toegepast. Bij de aanbesteding van 2003 werd bij 60 procent van de trajecten 'no cure, less pay' toegepast en in 40 procent van de gevallen 'no cure, no pay' (Mede:33).

UWV: klantmanagement in ontwikkeling

UWV is in 2004 begonnen met de voorbereiding van het aanstellen van zogenaamde reïntegratiecoaches, die cliënten gaan begeleiden. Deze functionarissen kunnen worden gezien als klantmanagers. Zij hebben echter een caseload van zo'n 500 cliënten. De reïntegratiecoaches worden geworven onder arbeidsdeskundigen (Mede:33).

Aanbestedingen bij gemeenten in opkomst

In 2000 meldden gemeenten nog dat zij te weinig expertise en capaciteit hadden voor de inkoop van reïntegratie (Tr2:97). In de periode 2002-2004 ervaren gemeenten dit niet meer als een knelpunt. Steeds meer gemeenten organiseren openbare aanbestedingsprocedures. In 2004 was dit ongeveer de helft van de gemeenten (Mede:19).

Gemeenten besteden vaker uit

In de periode 2000-2002 zijn gemeenten reïntegratietaken steeds meer gaan uitbesteden (Tr2:26). In 2004 maakt 99 procent van de gemeenten voor de reïntegratie van bijstandcliënten, niet-uitkeringsgerechtigden en ANW'ers gebruik van reïntegratiebedrijven. Eenderde van de gemeenten vult de vrije ruimte op dezelfde manier in als de niet-vrije ruimte: door reïntegratiebedrijven in te schakelen via een aanbestedingsprocedure (Mede:18-19).

Inzicht gemeenten in reïntegratiemarkt toegenomen

In de periode 2000-2002 zeiden gemeenten onvoldoende inzicht te hebben in het aanbod op de markt en de kwaliteit en prijs daarvan (Tr2:96). In 2004 vindt het merendeel van de gemeenten dat hun inzicht in het aanbod op de reïntegratiemarkt is toegenomen. Daarbij maken gemeenten in toenemende mate gebruik van referenties. Ter controle van de door reïntegratiebedrijven opgegeven resultaten bij andere opdrachtgevers, worden referenties gevraagd van die opdrachtgevers (Mede:18-19).

Beperkt inzicht van gemeenten in cliëntenbestand

In 2002 wisten de meeste gemeenten slechts in grote lijnen hoe hun cliëntenbestand was opgebouwd. Zij gaven aan dat zij de problematiek van het cliëntenbestand onvoldoende scherp in beeld hadden. Met het oog op gerichte inkoop en het casemanagement waren veel gemeenten bezig hier verbeteringen in aan te brengen (Tr2:21-22). In 2004 zeggen gemeenten dat zij meer inzicht hebben gekregen in de achtergrondkenmerken van hun cliënten. Tweederde van de gemeenten denkt dat zij beter dan in voorgaande jaren in staat is hun inkoopvraag te stellen (Mede:11).

Toename resultaatfinanciering bij gemeenten

In de afgelopen jaren vier jaren is er een sterke tendens richting resultaatfinanciering geweest. In 2004 maakt bijna 70 procent van de ondervraagde gemeenten in meer of mindere mate gebruik van resultaatfinanciering. ‘No cure, less pay’ is hierbij de meest gangbare financieringssystematiek (Mede:16).

Arbodiensten ondersteunen meeste werkgevers bij reïntegratiebeleid

Al in 2000 hadden de meeste grote werkgevers een reïntegratiebeleid. Dit wordt meestal opgesteld in het hoofdkantoor en uitgevoerd in de werkmaatschappijen. Arbodiensten gaven vaak ondersteuning bij het opstellen en uitvoeren van het reïntegratiebeleid (RT).

Na toename rol arbodiensten nu een kleine afname

Arbodiensten nemen in de periode 2000-2002 in toenemende mate het opdrachtgeverschap van werkgevers over. In 2004 is er een trend zichtbaar dat (met name grote) werkgevers als gevolg van de toegenomen verantwoordelijkheden met betrekking tot reïntegratie, het opdrachtgeverschap vaker zelf op zich nemen (RT).

Arbodiensten gebruiken vooral preferred suppliers

Arbodiensten maken voor reïntegratie en interventie voornamelijk gebruik van preferred suppliers. Daarbij zijn in 2004 zogenaamde klantenteams in opkomst, waarbij een bedrijfsarts professionals om zich heen verzamelt met wie hij of zij graag samenwerkt. De preferred suppliers zijn dan geen bedrijven, maar personen (RT).

Werkgevers gebruiken vooral preferred suppliers

Terwijl een aantal grote werkgevers in 2000 nog een deel van de reïntegratiediensten zelf uitvoerde, komt dit in de periode 2002-2004 minder voor. Meestal wordt alles uitbesteed. Zij werken daarbij voornamelijk met preferred suppliers (Tr2:97)).

Werkgevers hebben alleen zicht op kwaliteit en prijs eigen preferred suppliers

Grote werkgevers zeiden in 2002 voldoende zicht te hebben op de prijs en kwaliteit van hun preferred suppliers, maar waren niet of nauwelijks op de hoogte van de kwaliteit en prijs van andere aanbieders dan hun preferred suppliers. In 2004 lijkt hier geen verandering in te zijn gekomen (Mede:43).

Opkomst brancheloketten

In 2000 gaven nog maar weinig brancheorganisaties concrete invulling aan een reïntegratiebeleid (Tr2:81). In de periode 2002-2004 is hierin verandering gekomen en zijn brancheloketten in opkomst. In een brancheloket maken brancheorganisaties afspraken met reïntegratiebedrijven, arbodiensten en verzekeraars over de aanpak en financiering van de begeleiding en reïntegratie van zieke werknemers. De rol van verzekeraars als financier van reïntegratie is daarmee niet veranderd (RT).

Weinig resultaatfinanciering in privaat segment

Resultaatfinanciering komt bij private opdrachtgevers nauwelijks voor. In 2004 zijn de eerste signalen van het gebruik van resultaatfinanciering door grote werkgevers zichtbaar (RT).

Reïntegratiebedrijven vinden individuele cliënten belangrijk

Van de reïntegratiebedrijven noemt 38 procent individuele cliënten belangrijke opdrachtgevers. Dit geeft aan dat reïntegratiebedrijven het opdrachtgeverschap van individuele cliënten belangrijk vinden. Het wil echter niet zeggen dat de reïntegratiebedrijven ook daadwerkelijk veel individuele cliënten als opdrachtgever hebben (Rp:14).

PRB of IRO biedt cliënten mogelijkheid van opdrachtgeverschap

Met een Persoonsgebonden Reïntegratiebudget (PRB) of Individuele Reïntegratieovereenkomst (IRO), kunnen individuele cliënten de rol van opdrachtgever daadwerkelijk op zich nemen. In de afgelopen jaren is geëxperimenteerd met het persoonsgebonden reïntegratiebudget voor arbeidsgehandicapten in drie pilotregio's. Op 31 december 2002 waren er in totaal 344 PRB's verstrekt (RWI:26). Dit experiment wordt in 2004 vooralsnog voortgezet. Sinds 29 maart 2004 is het tevens mogelijk voor cliënten om een IRO met een reïntegratiebedrijf af te sluiten. Het lijkt erop dat de IRO op grotere schaal gebruikt gaat worden dan de PRB. Eind juni 2004 waren er al vijfhonderd aanvragen voor IRO's bij UWV binnengekomen (Rp:52).

2.4 Structuur en dynamiek

In deze paragraaf gaan we in op de structuur en dynamiek van de reïntegratiemarkt. Daarbij gaan we in op de volgende onderwerpen:

- groei van de markt;
- concentratie op de markt;
- marktsegmenten.

Onstuimige groei reïntegratiemarkt tot 2002

In de periode 1999 - 2002 is het aantal reïntegratiebedrijven verdubbeld. In 2002 was ruim vijftig procent van de aanbieders van reïntegratiediensten in het jaar 1999 of later begonnen met reïntegratieactiviteiten. De groei van het aantal bedrijven dat actief was op de reïntegratiemarkt kwam dus grotendeels voor rekening van bestaande bedrijven die zich op reïntegratie waren gaan richten (Tr2:107).

Naast de grote toename van het aantal reïntegratiebedrijven, was ook de omzet van de meeste bedrijven in 2001 flink gegroeid. Slechts twaalf procent van de bedrijven was niet gegroeid. Ruim de helft van de bedrijven was met meer dan twintig procent gegroeid en ruim een kwart met meer dan vijftig procent. Met name de grote bedrijven, met meer dan honderd werknemers, waren sterk gegroeid. Hieruit volgt dat ook de gemiddelde omzet per bedrijf in 2001 flink gegroeid was (Tr2:108).

Over de omzetonwikkeling op de reïntegratiemarkt na 2002 is weinig bekend.

Aantal nieuwkomers valt in 2003 terug

Sinds 1997 zijn jaarlijks gemiddeld zestig bedrijven toegetreden tot de reïntegratiemarkt. Dit is een gemiddelde jaarlijkse aanwas van tien procent. In 2003 is het aantal nieuwkomers op de reïntegratiemarkt teruggevallen tot ongeveer twintig bedrijven (ongeveer 3%).

Deze afname van het aantal nieuwkomers is waarschijnlijk het gevolg van het bereiken van een verzadigingspunt op de reïntegratiemarkt; na een aanvankelijke toename van de vraag naar reïntegratie is de vraag nu min of meer gestabiliseerd. Tevens speelt de laagconjunctuur daarbij een rol. Het wordt moeilijker om mensen op de arbeidsmarkt te plaatsen (Rp: 11-12).

Aantal uittreeders blijft stabiel

In de afgelopen twee jaar is tussen de drie en vijf procent⁷ van de bedrijven van de reïntegratiemarkt vertrokken: twee procent is gestopt met het bedrijf, één procent is gestopt met reïntegratie en één procent is gefuseerd. Dit is vergelijkbaar met het jaar daarvoor: tussen 1 mei

⁷ Deze cijfers zijn afgeleid van het aantal reïntegratiebedrijven dat zich heeft uitgeschreven van de Reïntegratiemonitor. Het laagste percentage (3%) zijn de bedrijven die daarbij als reden hebben opgegeven dat zij zijn gestopt met het bedrijf of met reïntegratie of dat zij zijn gefuseerd. Bij het hoogste cijfer (respectievelijk 5% en 8%) zitten ook de bedrijven die van de Monitor zijn vertrokken zonder opgaaf van redenen.

2001 en 1 juni 2002 is tussen de drie en acht procent van de bedrijven uit de markt verdwenen (Rp:12).

Concentratie op de reïntegratiemarkt?

In 2001 was tien procent van de reïntegratiebedrijven samengegaan met een andere organisatie. Een andere ontwikkeling in de periode 2000-2002 was verder dat de grote reïntegratiebedrijven (met meer dan honderd werknemers) veel sterker groeiden dan de middelgrote en kleine bedrijven (Tr:179). In de periode 2002-2004 hebben tien bedrijven een aandeel in de UWV-opdrachten van rond de tachtig procent. Verder zijn er in 2004 slechts zeventien reïntegratiebedrijven die bij de grote publieke opdrachtgevers vijf of meer contracten hebben voor meer dan 25 cliënten; dit sluit overigens niet uit dat er een groot aantal kleine bedrijven bij één of enkele gemeenten opdrachten uitvoeren. De 72 bedrijven die het Borea-keurmerk hebben of zich daarvoor hebben aangemeld, hebben samen een aandeel van 66 procent op de UWV-markt, een aandeel van 51 procent op het gemeentelijke segment en een aandeel van 44 procent op het private segment (Rp:24-25).

De markt in drieën: het publieke, het werkgever- en het werknemersegment

In het tweede trendrapport 'Op weg naar volwassenheid?' (Tr2) is een onderscheid gemaakt tussen drie segmenten op basis van opdrachtgevers:

- Het UWV/gemeentesegment. Hierin bevinden zich met name middelgrote en grote bedrijven met bijna uitsluitend deze publieke opdrachtgevers. Zij bieden bemiddeling, sociale activering, scholing en regie aan en richten zich op WAO'ers, Abw'ers en WW'ers.
- Het werkgeversegment. Bedrijven in dit segment hebben bijna altijd arbodiensten en werkgevers als opdrachtgevers en ook vaak verzekeraars. Zij richten zich op zieke werknemers en WAO'ers en bieden een breed dienstenpakket aan met meestal medische diensten en sociale activering.
- Het segment voor individuele opdrachtgevers. In dit segment zijn vooral kleine bedrijven actief die individuele werknemers belangrijke opdrachtgevers noemen. Zij hebben nauwelijks publieke opdrachtgevers. Zij richten zich op zieke werknemers en WAO'ers en bieden vooral medische diensten aan (Tr2:147-149).

Wij hebben geen aanwijzingen die erop duiden dat deze driedeling in 2004 niet meer zou bestaan. Hoeveel bedrijven er in 2004 in deze drie segmenten actief zijn, weten we niet.

3 MARKTWERKING OP DE REÏNTEGRATIEMARKT

3.1 Inleiding

Het kabinet heeft in de notitie ‘*Naar een werkende reïntegratiemarkt*’ acht ijkpunten voor marktwerking van de reïntegratiemarkt geformuleerd. In dit hoofdstuk beschrijven we per ijkpunt de trend van de afgelopen vier jaar en de huidige stand van zaken. Daarnaast beantwoorden we de vraag hoe het ten aanzien van het betreffende ijkpunt gesteld is met de marktwerking. Alleen ijkpunt 5 (*Verantwoording door publieke opdrachtgevers van besteding van publieke middelen*) komt niet aan bod, omdat hierover in de verschillende deelrapporten geen informatie beschikbaar is. We zullen per ijkpunt aangeven welk onderzoek nodig is om in 2006 een goede beoordeling van de marktwerking mogelijk te maken.

Nadat we alle ijkpunten hebben besproken, geven we in paragraaf 3.9 korte antwoorden op de hoofdvragen die Regioplan per ijkpunt heeft geformuleerd. Deze paragraaf is te lezen als een samenvatting van het hoofdstuk.

3.2 Ijkpunt 1: Toetreding en concurrentie

3.2.1 Inleiding

Het wetsvoorstel SUWI beoogt de levering van reïntegratiediensten door private bedrijven te doen plaatsvinden, waarbij de effectiviteit en de doelmatigheid wordt bevorderd “*door deze diensten te onderwerpen aan de tucht van de markt en de productie ervan in concurrentie te doen geschieden (MvT:47)*.” De overheid beoogt dus met de Wet SUWI via concurrentie tussen aanbieders van reïntegratiediensten, de effectiviteit en efficiëntie van de inzet van reïntegratie te bevorderen.

In de Memorie van Toelichting van de Wet SUWI staat verder vermeld over toetreding: “*Er zullen (door de overheid) geen specifieke eisen, anders dan de algemeen geldende criteria voor zelfstandig ondernemerschap respectievelijk criteria voor uitoefening van een vrij beroep of specifiek beroep (bijvoorbeeld in medische sfeer) worden gesteld aan personen en bedrijven die activiteiten ontplooiën op de reïntegratiemarkt. Van bedrijven die mee willen dingen naar contracten wordt onder meer de aanwezigheid van een privacy-reglement en een klachtenprocedure geëist (MvT:47)*.” Dit wil zeggen dat de overheid geen toetredingsdrempels wil opwerpen, behalve de eis van een privacy-reglement en een klachtenprocedure.

Verder streeft de overheid eerlijke concurrentie na op de reïntegratiemarkt: “*De overheid zal erop toezien dat alle bedrijven, privaat en publiek, die reïntegratiediensten aanbieden onder dezelfde voorwaarden zullen concurreren (MvT:47).*”

Uit het bovenstaande kunnen drie ijkpunten met betrekking tot de marktwerking van de reïntegratiemarkt worden afgeleid, namelijk geen onnodige toetredingsdrempels, voldoende concurrentie en eerlijke concurrentie. We hebben deze ijkpunten vertaald in drie hoofdvragen met betrekking tot het ijkpunt toetreding en concurrentie:

1. Is er sprake van (hoge) toetredingsbarrières, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend?
2. Is er sprake van voldoende concurrentie, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend?
3. Hoe eerlijk is de concurrentie, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend?

3.2.2 Trends tot 2002

Veel nieuwkomers op de reïntegratiemarkt

In de periode 1997 – 2002 zijn er jaarlijks gemiddeld ruim zestig bedrijven toegetreden tot de reïntegratiemarkt. Het jaar 2001 was een topjaar met twee keer zoveel nieuwkomers als gemiddeld in de jaren ervoor (Rp:11). Dit grote aantal nieuwkomers op de reïntegratiemarkt is een aanwijzing dat er in deze periode geen substantiële toetredingsbarrières waren.

Voldoende bedrijven voor marktwerking

Er waren in 2002, afgaande op het aantal bedrijven in de Reïntegratiemonitor, minimaal 650 reïntegratie- en interventiebedrijven in Nederland actief (Tr2:101). Of er genoeg bedrijven waren voor voldoende concurrentie is onder meer afhankelijk van het aantal bedrijven in de verschillende regio's en marktsegmenten. In alle regio's waren voldoende aanbieders van reïntegratiediensten actief voor een goede marktwerking. (Tr2:103). In 2000 klaagden grote bedrijven dat er op sommige deelterreinen te weinig aanbieders waren, zoals bijvoorbeeld voor de behandeling van RSI (Tr1:62). Deze klacht is in 2002 niet meer naar voren gebracht. Ook in de drie segmenten op basis van opdrachtgeverschap, die in 2002 zijn onderscheiden, waren voldoende aanbieders actief voor een goede marktwerking (Tr2:147-149).

UWV/gemeentesegment is vragersmarkt

In 2002 was in het UWV/gemeentesegment net als in 2000 sprake van een vragersmarkt: het UWV en de grote en middelgrote gemeenten hadden als opdrachtgevers een sterke marktpositie. Voor kleine gemeenten ging dat niet op. Ook het werkgeverssegment en het segment voor individuele werknemers waren in veel mindere mate een vragersmarkt (Tr2:180).

Trend naar gelijk spelveld

In 2000 werd geconstateerd dat er geen sprake was van een gelijk spelveld op de reïntegratiemarkt. Ongelijkheid in BTW-verplichtingen tussen aanbieders, het profiteren van posities uit het verleden, niet-openbare aanbestedingen door gemeenten en de voorkeur voor grote aanbieders werden hierbij onder meer genoemd (Tr1:136-138). In 2002 werd geconstateerd dat deze knelpunten in belang waren afgenomen: de voorkeurspositie van Kliq was nog wel aanwezig, maar verminderd, gemeenten organiseerden vaker openbare aanbestedingen (nog altijd wel een minderheid) en concurrentievervalsing door ongelijke BTW-verplichtingen was in 2002 verdwenen (Tr2:182-183).

Het belang van preferred-supplierrelaties was in 2002 ondanks de marktwerking niet afgenomen. Net als in 2000 had de helft van de reïntegratiebedrijven preferred-supplierrelaties (Tr2:133-134).

Eerlijke concurrentie in UWV-segment is bijna gerealiseerd

In 2002 besteedde UWV, net als in 2000, alles openbaar aan en maakte geen gebruik meer van preferred suppliers (Tr2:71). Verder was in het UWV-segment het gelijke spelveld dichterbij gekomen met de invoering van de twintig procent vrije ruimte in de UWV-aanbesteding, waardoor ook nieuwe en kleinere reïntegratiebedrijven konden inschrijven op trajecten (Tr2:182). Verder was ook de formele invloed van sectorraden op de aanbesteding van UWV in 2002 verminderd. (Tr2:71).

Eerste stappen richting eerlijke concurrentie in het gemeentesegment zijn gezet

Het gebruik van openbare aanbestedingsprocedures was in 2002 onder gemeenten wel in opmars, maar nog niet wijdverbreid. Gemeenten maakten in 2002 nog regelmatig gebruik van preferred suppliers (Tr2:49).

Geen eerlijke concurrentie in het werkgeverssegment

De private opdrachtgevers hadden in 2002, net als in 2000, nog altijd één of enkele preferred suppliers voor reïntegratiediensten. Deze opdrachtgevers baseerden ook in 2002 veelal hun keuze voor een reïntegratiebedrijf op de ervaringen die zij (of derden) met het reïntegratiebedrijf hadden (Tr2:97).

Gedeeltelijke marktsluiting door ketenintegratie

Tussen 2000 en 2002 hadden verzekeraars het initiatief genomen om door middel van fusies en samenwerkingsverbanden een aantal grote conglomeraten te formeren waarin producten op gebied van verzekeringen, arbodienstverlening en reïntegratie waren samengekomen. De veronderstelling in 2002 was dat vooral de middelgrote reïntegratiebedrijven de toenemende concurrentiedruk zouden ondervinden als gevolg van deze ontwikkeling (Tr2:184).

3.2.3 Huidige stand van zaken en trends

Afname aantal nieuwkomers

Terwijl de jaarlijkse aanwas in de periode 1997 – 2002 ongeveer tien procent (ruim zestig bedrijven per jaar) was, is het aantal nieuwkomers in 2003 sterk teruggevallen tot twintig bedrijven. Oorzaken van die afname zijn waarschijnlijk de verzadiging van de markt, de laagconjunctuur, en een aantal toetredingsdrempels voor met name kleine bedrijven, die hieronder genoemd worden. Het is niet bekend wat voor soort bedrijven in de afgelopen jaren de reïntegratiemarkt zijn toegetreden. Ook is niet bekend of nieuwkomers zich op de markt kunnen handhaven (Rp11-12).

Administratieve lasten en resultaatfinanciering als mogelijke toetredingsdrempels

In 2004 worden de volgende toetredingsdrempels genoemd:

1. Marktpartijen noemen de administratieve lasten van de aanbestedingsprocedures (nog steeds) als mogelijke toetredingsdrempel voor kleine bedrijven (RvB:30).
2. Daarnaast noemen marktpartijen het toenemende gebruik van resultaatfinanciering als mogelijke drempel voor toetreding tot de reïntegratiemarkt. Het zou voor startende bedrijven moeilijk zijn om direct resultaat te behalen en op die manier financiële middelen te krijgen (Rp:12).

Voldoende bedrijven voor marktwerking

Er zijn in 2004, afgaande op de Reïntegratiemonitor, minimaal ruim tweehonderd reïntegratiebedrijven, bijna vierhonderd interventiebedrijven en zestig scholingsinstellingen op de reïntegratiemarkt actief. Op de reïntegratiemarkt als geheel zijn dus ook in 2004 veel bedrijven actief. Of er genoeg bedrijven zijn voor voldoende concurrentie is onder meer afhankelijk van het aantal bedrijven in de verschillende regio's en marktsegmenten.

Ook in 2004 zijn er in alle regio's voldoende aanbieders van reïntegratiediensten actief voor een goede marktwerking. Net als in 2002 zijn in 2004 de meeste reïntegratiebedrijven in de Randstad actief. De regio's die het verst van de Randstad zijn verwijderd, hebben het laagste percentage actieve reïntegratiebedrijven. Het aantal bedrijven dat in de verschillende regio's reïntegratiediensten aanbiedt, loopt uiteen van ruim tweehonderd in de regio Zeeland tot bijna driehonderd in de regio's in de Randstad (Rp:9).

Voor 2004 is niets bekend over de aantallen bedrijven die actief zijn in de marktsegmenten op basis van doelgroepen en diensten en in de segmenten op basis van opdrachtgeverschap. De deelnemers van de workshops hebben echter niet de indruk dat er marktsegmenten zijn met te weinig aanbieders (RT).

UWV/gemeentesegment is nog altijd een vragersmarkt

UWV, de grootste vrager in het publieke segment, is goed voor eenderde tot de helft van de omzet in dit segment. Een relatief klein aantal bedrijven (10) voert samen een groot deel (80% van de omzet) van de UWV-opdrachten uit (Rp:23-24). In totaal werken er zo'n zeventig bedrijven voor UWV. Daarnaast schatten wij dat de vier grootste gemeenten minimaal eenderde en de grootste 25 gemeenten meer dan zestig procent van de rest van het publieke segment in handen hebben.¹ Dit betekent dat UWV en de G25-gemeenten samen goed zijn, naar onze schatting, voor zo'n tachtig procent van het publieke segment. Net als voor UWV, voert een relatief klein groepje aanbieders veel opdrachten voor gemeenten uit. Deze groep overlapt deels met de bedrijven die voor UWV werken (Rp:24-25). Reïntegratiebedrijven zijn van mening dat het UWV/gemeentesegment nog altijd een vragersmarkt is. Zo kunnen gemeenten ongestraft oneigenlijke en eenzijdige eisen stellen in aanbestedingsbestekken.² Bijna alle gemeenten oordelen dat er voldoende aanbod is, maar dat er weinig echte specialisten op de markt te vinden zijn. De meeste reïntegratiebedrijven hebben volgens gemeenten over het algemeen min of meer hetzelfde aanbod. Wel geven gemeenten aan dat reïntegratiebedrijven zich steeds meer richten op de vraag van de opdrachtgevers (RvB:28-29). Er zijn geen signalen dat in het UWV-segment nog oneerlijke concurrentie plaatsvindt.

Trend naar eerlijke concurrentie in het gemeentesegment

De openbare aanbestedingsprocedures zijn onder gemeenten sterk in opkomst (Mede:19-20). Hierdoor komen preferred-supplierrelaties steeds minder voor. Reïntegratiebedrijven hebben niet de indruk dat WSW- en WIW-bedrijven in de aanbestedingen op grote schaal worden voorgetrokken (RT). Gemeenten geven aan dat slechts een bescheiden deel van de reïntegratietrajecten wordt uitbesteed aan dergelijke bedrijven (RvB:12) en dat zij in principe aan dezelfde eisen moeten voldoen als andere bedrijven (RT). Reïntegratiebedrijven wijzen er wel op dat deze bedrijven een stevige basis hebben door de uitvoering van gemeentelijke regelingen voor gesubsidieerde arbeid, waardoor zij minder kwetsbaar zijn voor schommelingen in de vraag op de reïntegratiemarkt (RT).

Geen eerlijke concurrentie in het werkgeverssegment

In het werkgeverssegment zijn de aanbieders voor een belangrijk deel bedrijven uit de aanpalende markten.³ Het gaat hierbij met name om reïntegratie- of interventiebedrijven die onder-

¹ Deze schattingen zijn gebaseerd op het aandeel van deze gemeenten in het bijstandsvolume. De G4 had volgens statline van CBS 33 procent en de G25 56 procent van het bijstandsvolume.

² Brief Borea aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 september 2004 (kenmerk bor.not. 1000288).

³ De aanpalende markten zijn de markten waarop de aangeboden diensten en producten dicht aanliggen tegen of overlappen met die van de reïntegratiebedrijven. Het gaat om de markten voor arbodienstverlening, interventie, verzekeringen, bemiddeling en scholing. In hoofdstuk 5 van het deelonderzoek Aanbod wordt aandacht besteed aan de relatie tussen die aanpalende markten en de reïntegratiemarkt (Rp59-78).

deel zijn van een (bank/)verzekeraar. Andere aanpalende markten zijn de markten voor arbo-dienstverlening, bemiddeling en scholing. De reïntegratiemarkt is voor de bedrijven die actief zijn op de aanpalende markten, meestal niet hun core business. Deze bedrijven zien de reïntegratiemarkt als een mogelijke extra inkomstenbron; zij bieden op de reïntegratiemarkt diensten aan die in het verlengde liggen van hun eigen competenties (Rp:74).

Ketenintegratie door verzekeraars in verschillende vormen

Verzekeraars hebben grote financiële belangen bij reïntegratie en zien zich vooral in de rol van organizer van de hele reïntegratieketen, terwijl de partijen die vanuit de andere aanpalende markten opereren, delen van reïntegratie uitvoeren. Verzekeraars hebben verschillende strategieën gekozen om hun financiële belangen bij reïntegratie te behartigen. Een aantal verzekeraars heeft de strategie gekozen om zelf alle dienstverlening aan te bieden en heeft arbo-diensten, interventiebedrijven en reïntegratiebedrijven binnen het eigen concern gehaald. Andere verzekeraars hebben al dan niet gezamenlijk met een andere verzekeraar een deel van de aandelen van een arbodienst en/of reïntegratiebedrijven gekocht. Verder zijn er verzekeraars die wel samenwerkingsverbanden zijn aangegaan, maar waarbij de verschillende partijen zelfstandig blijven. Doel van de samenwerking, ongeacht de vorm, is te komen tot synergie-effecten bij het aanbieden van ketenproducten, ofwel all-inproducten, op het gebied van ziekteverzuim (Rp:68).

Gedeeltelijke marktsluiting door arbodiensten

Arbodiensten staan vaak tussen de formele opdrachtgevers (de werkgevers) en de reïntegratiemarkt in. Arbodiensten voeren een deel van de interventies zelf uit en hebben daarnaast een bestand van preferred suppliers bij wie interventies en reïntegratie worden ingekocht. De deelnemers van de rondetafelbijeenkomst geven aan dat de preferred-supplierrelaties steeds vaker de vorm krijgen van zogenaamde klantenteams. Dit zijn teams van professionals die bedrijfsartsen, in samenspraak met de werkgever, om zich heen vormen. De preferred suppliers zijn dan geen bedrijven, maar individuele professionals, die meestal werknemer zijn van een bedrijf. Voor interventie- en reïntegratiebedrijven is het moeilijk om daar tussen te komen (Rp:78).

Reïntegratiebedrijven die geen onderdeel zijn van een verzekeraar of uitzendorganisatie, hebben veelal moeite om een voet aan de grond te krijgen op de werkgeversmarkt, omdat zij het netwerk onder werkgevers missen. Dit in tegenstelling tot arbodiensten, verzekeraars en bemiddelingsorganisaties, die vanuit hun core business vaak een uitgebreid klantennetwerk van werkgevers hebben. Daarom proberen deze reïntegratie- en interventiebedrijven vaak via arbodiensten of verzekeraars opdrachten van werkgevers te bemachtigen (Rp:74).

3.2.4 Toetreding en concurrentie in relatie tot marktwerking

Met name op het UWV-segment is de marktwerking goed op weg. Er zijn voldoende aanbieders, nauwelijks toetredingsbarrières, bedrijven worden uitsluitend via openbare aanbestedingsprocedures geselecteerd, er zijn speciale aanbestedingsprocedures voor nieuwkomers en er is inmiddels een gelijk speelveld gerealiseerd.

Ook op het gemeentesegment ontwikkelt zich langzamerhand een markt voor reïntegratiedienstverlening. Ook hier zijn er voldoende aanbieders en zijn er nauwelijks toetredingsbarrières. De openbare aanbestedingsprocedures zijn onder gemeenten sterk in opkomst. In hoeverre WSW- en WIW-bedrijven nog een bevoorrechte positie hebben, is niet bekend; er zijn echter geen signalen van oneerlijke concurrentie.

De kwaliteit van de openbare aanbestedingsprocedures is in de bovenstaande beoordeling van de marktwerking nog niet meegenomen. Die is echter cruciaal voor de marktwerking in het publieke segment. In hoeverre deze procedures zorgen voor het selecteren van de bedrijven met de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding, wordt behandeld onder ijkpunt 3.

De dominante positie van een klein aantal opdrachtgevers gecombineerd met de grote afhankelijkheid van de aanbieders aan deze opdrachtgevers, kan in de toekomst een mogelijk knelpunt worden voor marktwerking in het publieke segment. UWV en de 25 grootste gemeenten bestrijken namelijk zo'n tachtig procent van dit marktsegment. Het gevolg hiervan is dat er nog altijd sprake is van een vragersmarkt. Met name gemeenten stellen regelmatig irreële eisen in hun bestekken.⁴ Aanbieders worden door hun afhankelijke positie gedwongen hierop in te gaan. Het gevolg kan zijn dat zij niet de kwaliteit kunnen leveren die zij in hun offerte hebben moeten beloven en/of zij beneden de kostprijs moeten werken met het risico voor het voortbestaan van deze bedrijven.

In het werkgeverssegment is nog nauwelijks sprake van een markt. Er is geen sprake van een gelijk speelveld. Met name arbodiensten en in mindere mate ook verzekeraars sluiten de markt gedeeltelijk af en door de praktijk van preferred suppliers en klantenteams spelen persoonlijke relaties een belangrijkere rol dan objectieve vergelijkingen van prijs-kwaliteitverhoudingen (RT).

Tot op heden is er in het werkgeverssegment relatief weinig gebruik gemaakt van reïntegratie. Nu werkgevers ook verantwoordelijk zijn geworden voor reïntegratie tweede spoor, verwachten wij dat dit segment zal groeien. Verder zal de monopoliepositie van arbodiensten waarschijnlijk verdwijnen als gevolg van de introductie van het nieuwe model arbodienstverlening. Wij verwachten dat deze nieuwe ontwikkelingen de marktwerking op het werkgeverssegment zal doen toenemen (Rp:78-79).

⁴ Brief Borea aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 september 2004 (kenmerk bor.not. 1000288).

Om in 2006 een goede beoordeling van de marktwerking mogelijk te maken, is op het terrein van toetreding en concurrentie het volgende onderzoek nodig:

- Onderzoek naar de ervaringen van nieuwkomers op de reïntegratiemarkt.
- Onderzoek naar het bestaan en het functioneren van marktsegmenten naar doelgroep/dienst.
- Onderzoek naar de ontwikkeling van prijzen en kwaliteit van reïntegratie.
- Onderzoek naar de marktpositie van WSW- en WIW-bedrijven op gemeentelijke markt.

3.3 Ijkpunt 2: Transparantie

3.3.1 Inleiding

Voor het Ministerie van SZW is transparantie van de reïntegratiemarkt een belangrijke voorwaarde voor een goede werking van de markt. Dat kan onder meer bereikt worden, aldus het ministerie, als de onafhankelijke informatie over het aanbod aan en de kwaliteit van reïntegratiedienstverlening beschikbaar is voor opdrachtgevers. Openbare benchmarks moeten volgens het ministerie een belangrijke rol gaan vervullen om de transparantie te vergroten. Zeker zo belangrijk vindt het ministerie dat de reïntegratiebedrijven goed geïnformeerd zijn over de vraag van opdrachtgevers, zoals de achtergrondkenmerken van de te reïntegreren groep. Daarnaast verwacht het ministerie dat opdrachtgevers bij een goede vormgeving van de aanbestedingsprocedures ook veel informatie krijgen over producten en prijzen en de kwaliteit van reïntegratiebedrijven (SZW:4).

We zullen in deze paragraaf de volgende hoofdvragen over ijkpunt transparantie behandelen:

- 1 Hoe groot is de transparantie?
- 2 Welke trend is er zichtbaar?
- 3 Wat zijn de effecten op de marktwerking?

3.3.2 Trends tot 2002

Gebrekkige transparantie van de aanbodzijde van de reïntegratiemarkt

Een algemeen knelpunt dat in 2000 is geconstateerd (Tr1:3) en nagenoeg de gehele vraagkant van de markt in 2002 nog steeds noemt (Tr2:5), is de ondoorzichtigheid van aanbod, prijs en kwaliteit van reïntegratiediensten. Ook over de prijsvorming was weinig bekend.

Informatie over kwaliteit in offertes niet controleerbaar

De publieke opdrachtgevers waren in 2002 afhankelijk van de door de aanbieders zelf in de offerte gepresenteerde kwaliteit van de dienstverlening. Een knelpunt bij UWV en gemeenten was daarom dat een verificatie van deze informatie niet mogelijk was (Tr2:99).

Private opdrachtgevers hebben alleen zicht op de kwaliteit van hun preferred suppliers

Ook grote bedrijven en brancheorganisaties hadden in 2002 nog weinig zicht op het aanbod op de reïntegratiemarkt. Zij zeiden voldoende zicht te hebben op de prijs en kwaliteit van hun preferred suppliers, maar waren niet of nauwelijks op de hoogte van de kwaliteit en prijs van andere aanbieders dan hun preferred suppliers (Tr2:96).

Private opdrachtgevers ervaren gebrekkige transparantie niet als een knelpunt

Voor de private opdrachtgevers was het gebrek aan transparantie in 2002 niet echt een knelpunt (Tr2:96).

Reïntegratiebedrijven willen meer transparante aanbestedingsprocedures

In 2002 hadden reïntegratiebedrijven van hun kant behoefte aan een grotere transparantie van de openbare aanbestedingsprocedures. Deze transparantie had dan met name betrekking op de gehanteerde criteria voor selectie, de samenstelling van aan te besteden groepen cliënten en de afwijzingsgronden (Tr2:189).

Verbetering transparantie?

De actoren aan de aanbod- en vraagzijde van de reïntegratiemarkt zagen in de periode tussen 2000 en 2002 een verbetering van de transparantie van de markt (Tr2:8). Waaruit deze verbetering bestond, is niet bekend.

Knelpunten transparantie

De marktpartijen zagen in 2002 de volgende knelpunten in informatievoorziening (Tr2:203):

1. De informatie is niet of moeilijk controleerbaar op betrouwbaarheid.
2. De resultaten van trajecten zijn moeilijk vergelijkbaar vanwege variatie in inhoud van trajecten en de verschillen tussen deelnemende cliënten, en de diversiteit in de aanpak van reïntegratiebedrijven.
3. Het hanteren van uiteenlopende definities (bijvoorbeeld plaatsingspercentage) door verschillende partijen.

Vooral kleine opdrachtgevers hebben problemen met beperkte transparantie

De reactie van opdrachtgevers op de beperkte transparantie was in 2002 verschillend. Veel private opdrachtgevers werkten met een aantal vaste preferred suppliers. Grote publieke opdrachtgevers verworven de benodigde informatie via openbare aanbestedingen. Het waren

vooral de kleinere opdrachtgevers (kleine gemeenten, kleine werkgevers, zwak georganiseerde sectoren) die problemen hadden met de beperkte transparantie van de markt (Tr2:181).

3.3.3 Huidige stand van zaken en trends

Gemeenten slagen er steeds beter in informatie via aanbestedingen te verzamelen

Gemeenten verkrijgen informatie over aanbod van reïntegratiebedrijven nog steeds hoofdzakelijk via de aanbestedingsprocedures en bestaande contacten. Op basis daarvan vindt meer dan driekwart van de gemeenten (78%) dat het inzicht in het aanbod op de reïntegratiemarkt en het inzicht in de activiteiten van reïntegratiebedrijven in 2003 is toegenomen (Mede:18). Hoe dit inzicht is vergroot, is niet bekend. Wellicht heeft dit te maken met verbeteringen in de aanbestedingsprocedures, waaronder het gebruik van referenties (zie volgende alinea).

Gemeenten gebruiken vaker referenties om de betrouwbaarheid van informatie te vergroten

In 2002 noemden gemeenten nog het knelpunt van de beperkte controleerbaarheid van de door reïntegratiebedrijven in offertes gepresenteerde kwaliteit. In de workshop geeft een aantal gemeenten aan dat zij daarom tegenwoordig in de aanbestedingsprocedures referenties vragen aangaande de prestaties die reïntegratiebedrijven in hun offertes beschrijven. Zij zijn tevreden over de informatie die dit oplevert (RT).

UWV gebruikt resultaatgegevens bij gunning

UWV koopt al jaren op grote schaal reïntegratietrajecten in via aanbestedingsprocedures. De resultaten van die reïntegratietrajecten worden door UWV geregistreerd. Hierdoor heeft UWV gegevens over plaatsingscijfers, doorlooptijden en prijzen op het niveau van reïntegratiebedrijven en op het niveau van doelgroepen. UWV gebruikt de informatie over de resultaten van reïntegratiebedrijven bij de gunningen, in de kwartaalgesprekken om de bedrijven bij te sturen en gaat deze informatie gebruiken bij het besluit voor contractverlenging (RT).

Noodzakelijk informatie bij UWV aanwezig, bij gemeenten minder

We kunnen concluderen dat met name UWV in steeds grotere mate beschikt over de noodzakelijke informatie over resultaten en kwaliteit van reïntegratiebedrijven. Bij gemeenten is dit in mindere mate het geval, omdat zij minder lang en minder grootschalige ervaring hebben met het inkopen van reïntegratie. Zij proberen met referenties de door de bedrijven geleverde informatie te controleren. Dit systeem is overigens niet waterdicht omdat bedrijven selectief referenties kunnen opgeven, namelijk alleen voor de succesvolle projecten.

Arbodiensten en verzekeraars proberen inzicht in resultaten te verkrijgen

Private opdrachtgevers hebben nog altijd weinig zicht op de kwaliteit van het aanbod van reïntegratiebedrijven (Mede:43). Arbodiensten, zo bleek uit de workshops, zijn bezig om hun

systemen aan te passen om meer inzicht te krijgen in de resultaten van de interventie- en reïntegratiebedrijven waarmee zij zaken doen. Een deel van de verzekeraars heeft inmiddels inzicht in het effect van de reïntegratie die zij inzetten, doordat zij kijken naar de schadelastbeperking die reïntegratie oplevert (RT).

Transparantie privaat segment beperkt, maar groeiend

We kunnen concluderen dat de transparantie in het private deel van de reïntegratiemarkt nog beperkt is, maar dat de grotere opdrachtgevers (arbodiensten en verzekeraars) wel bezig zijn om de prestaties van reïntegratiebedrijven waarmee zij zaken doen, beter in beeld te brengen.

Reïntegratiebedrijven kennen aanbod van de grote aanbieders

Reïntegratiebedrijven zeggen dat ze redelijk op de hoogte zijn van het aanbod van hun directe concurrenten, vooral van de grote bedrijven (Rp:80).

Reïntegratiebedrijven willen nog altijd meer transparante aanbestedingsprocedures

Voor reïntegratiebedrijven zijn nog altijd de aanbestedingsprocedures van opdrachtgevers niet transparant; de beoordelingsprocedures zijn een black box. Bedrijven weten niet waarop ze uiteindelijk beoordeeld worden. Hierdoor hebben ze geen referentie om hun offertes te schrijven (Rp:80). Over de aanbestedingsprocedure van UWV in 2003 zegt zestig procent van de 71 ondervraagde reïntegratiebedrijven dat de gunning niet op heldere wijze tot stand is gekomen. Bijna een kwart (24%) van de bedrijven vindt dat de gunning transparanter is verlopen dan die in 2002 (TNO:38).

Reïntegratiebedrijven meten effecten nauwelijks, interventiebedrijven doen dit vaker

Uit de workshops hebben we de indruk gekregen dat reïntegratiebedrijven, als gevolg van de rapportageverplichtingen, wel zicht hebben op de resultaten die zij binnen contracten realiseren, maar dat zij nog nauwelijks zicht hebben op de factoren die de effectiviteit van reïntegratie bepalen. Zij noemen daarvoor als belangrijkste reden de complexiteit van hun product. Interventiebedrijven lijken verder te zijn met het meten van de effecten die zij realiseren. Zij geven daarbij aan dat effectmetingen voor interventiebedrijven eenvoudiger zijn, doordat zij doorgaans maar één type product aanbieden (RT).

Ministerie wil openbare benchmark

Het Ministerie van SZW schrijft in de notitie 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' dat een openbare benchmark van groot belang is voor transparantie. Openbare prestatiebenchmarks maken de resultaten van reïntegratiebedrijven vergelijkbaar. Hierdoor kunnen opdrachtgevers zich een goed beeld vormen welke (categorieën) cliënten door welk (type) bedrijf kunnen worden gereïntegreerd. Ook cliënten kunnen via deze benchmarks inzicht krijgen in welke reïntegratiebedrijven goede resultaten leveren. De RWI heeft in de Wet SUWI de taak gekre-

gen voorstellen te doen die de transparantie op de reïntegratiemarkt vergroten. Het kabinet kiest ervoor om de RWI de prestatiebenchmark te laten ontwikkelen en operationeel te laten beheren. Dit komt de objectiviteit van de benchmark ten goede (SZW:4).

Nog geen openbare benchmark, wel openbare tevredenheidscijfers

Eind 2004 is er nog geen openbare benchmark waarmee inzicht kan worden verkregen over de prestaties van reïntegratiebedrijven. In de Reïntegratiemonitor van de Raad voor Werk en Inkomen is wel een begin gemaakt met het publiceren van de tevredenheid van publieke opdrachtgevers over 17 grote reïntegratiebedrijven (zie ook ijkpunt 6-kwaliteit). Hiermee kunnen reïntegratiebedrijven vergeleken worden in de mate waarin UWV en gemeenten als opdrachtgevers tevreden zijn over deze bedrijven. Dit jaar zijn ook, op vrijwillige basis, de tevredenheidscijfers openbaar gemaakt die in het kader van het Boreakeurmerk worden verzameld. Het gaat hier om de tevredenheid van opdrachtgevers, cliënten en werkgevers. Binnenkort moeten bedrijven de tevredenheidscijfers openbaar maken en gemiddeld minimaal een voldoende scoren om hun keurmerk te behouden. De RWI heeft op de Reïntegratiemonitor nog geen resultaatgegevens gepubliceerd.

Openbare UWV-plaatsingscijfers behoeven aanvullende informatie

UWV publiceert elk kwartaal de meest recente plaatsingspercentages van de bedrijven die een contract hebben met UWV. Dit is een stap in de goede richting, zeker waar het gaat om het contract 2002, waarbij een uitsplitsing is gemaakt naar de aanbestede cohorten (zijnde doelgroepen). Immers, nu kan men per doelgroep de plaatsingscijfers vergelijken van de verschillende bedrijven die voor deze doelgroep werken. Om deze prestatiegegevens meer inzichtelijk te maken, is echter aanvullende informatie nodig (Rp:79). Zo is informatie nodig over de plaatsingsdefinities en de aantallen trajecten waarop de plaatsingscijfers zijn gebaseerd.

Informatie Boreakeurmerk niet op bedrijfsniveau openbaar

Verder wordt in het kader van het Boreakeurmerk een groot aantal resultaatgegevens verzameld. Deze worden echter alleen op geaggregeerd niveau openbaar gemaakt. Er kan dus geen vergelijking gemaakt worden van de prestaties van de bedrijven. Openbaarmaking van deze informatie op bedrijfsniveau, zou de transparantie ten goede komen (Rp:79).

Conclusie: nog altijd geen openbare benchmark

We kunnen concluderen dat er nog geen openbare benchmark gerealiseerd is waarin objectieve, vergelijkbare informatie over de prestaties van reïntegratiebedrijven wordt bijgehouden. Met betrekking tot tevredenheid van opdrachtgevers en cliënten is er inmiddels wel openbare vergelijkbare informatie beschikbaar.

3.3.4 Transparantie en marktwerking

Er is de afgelopen twee jaar een beter zicht verkregen op de reïntegratiemarkt. Duidelijk is nu welke reïntegratiebedrijven het grootst zijn en hoe de omzet van deze bedrijven zich heeft ontwikkeld. Daarnaast zijn de tevredenheidscijfers over de grootste reïntegratiebedrijven gepubliceerd. Toch laat de transparantie op de reïntegratiemarkt nog te wensen over. Er is weinig zicht op resultaten, prijzen en kwaliteit van reïntegratie (Rp:79-80). Verder is er nauwelijks informatie over de kwaliteit en resultaten van kleine en middelgrote aanbieders.

Over prijzen van reïntegratie is weinig bekend. De RWI heeft in het verleden wel prijsgegevens opgenomen in de Reïntegratiemonitor. Die zijn inmiddels uit de Monitor verwijderd, omdat de prijzen van zoveel factoren afhankelijk waren dat de prijsgegevens van de verschillende bedrijven niet vergelijkbaar waren. Daarnaast was de respons laag; veel bedrijven wilden geen prijsgegevens aanleveren (Rp:79-80).

Op kwaliteit van de dienstverlening van reïntegratiebedrijven is weinig zicht. UWV en gemeenten verzamelen via de aanbestedingsprocedures informatie over de kwaliteit, maar deze informatie is niet openbaar. Daarnaast zijn er inmiddels 66 bedrijven met het Boreakeurmerk. Er is echter nog geen onderzoek gedaan naar de vraag of bedrijven met het Boreakeurmerk betere resultaten realiseren dan andere bedrijven. Hierover verschillen de meningen. Ook de kwaliteitsgegevens die in het kader van het Boreakeurmerk worden verzameld, worden niet op bedrijfsniveau openbaar gemaakt (Rp:79-80).

Met betrekking tot de transparantie speelt in 2004 nog steeds hetzelfde knelpunt als in 2002, namelijk dat de totstandkoming van een openbare benchmark een ingewikkeld traject is. Dit komt doordat resultaten van trajecten moeilijk vergelijkbaar zijn, vanwege de grote variatie in de inhoud van trajecten, de deelnemende cliënten en de gehanteerde definities. Daarnaast wordt het zicht op de resultaten van reïntegratie vertroebeld door de lange gemiddelde trajectduur en doordat er allerlei exogene factoren van invloed zijn op de resultaten van reïntegratie.

Het lijkt erop dat met name gemeenten last hebben van de gebrekkige transparantie. UWV heeft in haar eigen benchmark voldoende informatie om de bedrijven met de beste prijs-kwaliteitverhouding te kiezen. Gemeenten controleren de informatie uit de offertes weliswaar met referenties, maar op deze manier beschikken gemeenten nog niet over informatie waarmee prestaties van bedrijven onderling vergeleken kunnen worden. Hierdoor is het de vraag of gemeenten erin slagen de bedrijven te selecteren met de beste prijs-kwaliteitverhouding.

Private opdrachtgevers lijken weinig last te hebben van de gebrekkige transparantie, waarschijnlijk omdat zij nog niet echt geïnteresseerd zijn in het selecteren van de bedrijven met de beste prijs-kwaliteitverhouding. Zij lijken over het algemeen tevreden met hun preferred suppliers.

Om in 2006 een goede beoordeling van de marktwerking mogelijk te maken is op het terrein van transparantie het volgende onderzoek nodig:

- Onderzoek naar het ideale niveau van transparantie.
- Onderzoek naar de effecten van de beperkte transparantie voor de verschillende actoren en voor de marktwerking.

3.4 IJkpunt 3: Openbare en toegankelijke aanbestedingsprocedures

3.4.1 Inleiding

Het Ministerie van SZW verwacht dat het gebruik van openbare aanbestedingsprocedures leidt tot grotere effectiviteit van reïntegratiediensten en grotere doelmatigheid van in te zetten publieke middelen. Openbare aanbestedingen stellen opdrachtgevers in staat informatie over prestaties, producten en prijzen uit de markt naar boven te halen en het reïntegratiebedrijf te kiezen dat de offerte levert met de beste prijs-kwaliteitverhouding. Aan de andere kant zal de aanbestedingsprocedure het bevoordelen van één of enkele marktpartijen uitsluiten en reïntegratiebedrijven in staat stellen onder gelijke voorwaarden mee te dingen naar opdrachten. De verwachting is dat aanbestedingen de concurrentie tussen marktpartijen zullen bevorderen en op die manier prijsverlagend zullen werken. (SZW:4)

Publieke opdrachtgevers zijn niet vrij in hun keuze om wel of geen aanbestedingsprocedure te organiseren. Zij worden hiertoe verplicht door het SUWI-besluit en de Europese regelgeving.

De aanbestedingsregels uit het Besluit SUWI

Het Besluit SUWI (art. 4.1, lid 2) verplicht gemeenten om alvorens overeenkomsten met reïntegratiebedrijven te sluiten, een transparante en toetsbare aanbestedingsprocedure te volgen. In het kader hiervan kunnen meer offertes worden aangevraagd op basis van vooraf vastgestelde criteria.

Europese regels met betrekking tot de aanbesteding⁵

Naast het Besluit SUWI gelden de beginselen van het EG-verdrag. Volgens de interpretatie van de Europese Commissie van jurisprudentie van het Europees Hof geldt een verplichting om bij overheidscontracten een zogenaamde passende mate van openbaarheid vooraf te betrachten. Het gaat erom dat in het belang van potentiële inschrijvers voor voldoende openbaarheid wordt gezorgd, zodat de dienstenmarkt voor mededinging wordt geopend en de onpartijdigheid van een aanbestedingsprocedure getoetst kan worden. De Europese Commissie heeft over die transparantie het volgende gesteld: “Transparantie kan door elk daartoe geëigend middel, waaronder publiciteit, worden gewaarborgd. Welke middel geëigend is, hangt af van de specifieke aspecten van de betreffende sectoren. Transparantie kan worden gewaarborgd door, onder andere, publicatie in dagbladen of gespecialiseerde kranten.”

Het Ministerie van SZW gaat ervan uit dat minder hoge eisen gesteld kunnen worden bij aanbestedingen voor beperkte bedragen dan bij aanbestedingen voor grote bedragen. Dit staat echter nog volop ter discussie en is nog niet door het Europees Hof bevestigd. Inmiddels heeft de commissie het goedgekeurd als transparantie wordt gewaarborgd door een publicatie op (gemeentelijke) internetsites.

Voor aanbestedingen die een drempelbedrag van € 200.000 overschrijden, geldt ook nog de Richtlijn Diensten. Reïntegratiediensten vallen onder het beperkte regime (bijlage 1B van de Richtlijn). Dit houdt in dat slechts een beperkt deel van de Richtlijn van toepassing is (artikel 14 en 16). Dit betekent dat in de beschrijving van de opdracht geen discriminerende bepalingen mogen worden opgenomen, die op voorhand bepaalde dienstverleners uitsluiten. Verder moet uiterlijk 48 dagen na de gunning een gunningsbericht gestuurd worden naar het Bureau voor Officiële Publicatie van de Europese Gemeenschappen.

Hoofdvragen over het ijkpunt aanbestedingsprocedures

In deze paragraaf zullen we de volgende hoofdvragen over het ijkpunt openbare en toegankelijke aanbestedingsprocedures behandelen:

1. Welke selectieprocedures worden er gebruikt?
2. Welke trends zijn er zichtbaar?
3. Welke effecten hebben de gehanteerde selectieprocedures op de marktwerking?

⁵ Voor dit onderstaande overzicht van de regelgeving met betrekking tot aanbesteding is gebruik gemaakt van het rapport Desain, E.J.P., L. Mallee en R.C. van Waveren, *Evaluatie aanbesteding activering en flankerende zorg 2003 gemeente Nijmegen*, Regioplan, Amsterdam, juli 2003, p.7-8.

3.4.2 Trends tot 2002

UWV koploper wat betreft aanbestedingen

UWV had al enige jaren ervaring met aanbesteden. In de periode tot 2002 is de vorm en opzet van uitvoering van de aanbesteding van UWV veranderd. In 2002 bood de aanbesteding, in tegenstelling tot de jaren daarvoor, nauwelijks ruimte meer voor preferred suppliership (Tr2:97).

In de periode 2000-2002 was men bij gemeenten minder ver met het aanbesteden van reïntegratieopdrachten dan UWV. In 2000 besteedden de meeste gemeenten nog niet openbaar aan. In 2002 zaten veel gemeenten nog in een beginstadium aangaande openbare aanbesteding. Zij oriënteerden zich op de mogelijkheden en de noodzakelijke procedures. Enkele gemeenten waren al verder en besteedden reïntegratietrajecten wel openbaar aan (Tr2: 31-32). Private opdrachtgevers maakten bij de keuze voor een reïntegratiebedrijf geen gebruik van openbare aanbestedingen (Tr2:97).

Geringe kennis bij gemeenten van hun cliëntenbestand

Gemeenten hadden in 2002 onvoldoende kennis van hun cliëntenbestand. Zij hadden echter wel het voornemen daar verandering in te brengen met het oog op toekomstige aanbestedingsprocedures (Tr2:47).

Trend naar meer doelgroepdifferentiatie bij UWV

UWV onderscheidde bij de aanbesteding van 2002 voor het eerst een groot aantal doelgroepen en regio's. In de jaren daarvoor werd dit nauwelijks gedaan (Tr2:98). Een deel van de trajecten werd door UWV buiten het vaste regime aanbesteed om nieuwe en kleinere reïntegratiebedrijven en specifieke behandelmethodieken op de markt een kans te geven (Tr2:59).

Eerste stappen naar doelgroepdifferentiatie bij gemeenten

Een groot deel van de gemeenten hanteerde geen doelgroepenbeleid, omdat zij uitgingen van een aanbod op maat voor iedereen. Andere gemeenten waren juist bezig met het ontwikkelen van een doelgroepenbeleid met het oog op geplande openbare aanbestedingen (Tr2:44).

Economisch meest voordelige aanbidding doorslaggevend bij UWV

UWV hanteerde zowel in 2000 als in 2002 de economisch meest voordelige aanbidding als uitgangspunt bij de gunning van reïntegratietrajecten (Tr2:71).

Meeste gemeenten nog geen duidelijke selectie- en gunningscriteria

In de periode 2000-2002 ontbrak het bij gemeenten nog aan duidelijke selectie- en gunningscriteria. Gemeenten gingen bij de keuze voor een reïntegratiebedrijf vooral af op de bekend-

heid met de aanbieder en in mindere mate op de prijs-kwaliteitverhouding. Koplopers hadden in 2002 wel duidelijke criteria. Daarbij was het meest genoemde criterium: de economisch voordeligste aanbieding (gegeven de door de gemeente gestelde minimale kwaliteitscriteria). Als belangrijkste kwaliteitscriteria werden het percentage (duurzame) plaatsingen, vertrouwen in de kwaliteit en doorlooptijd genoemd (Tr2:33).

Private opdrachtgevers kiezen aanbieders op basis van ervaringen

Bij private opdrachtgevers speelde in de periode 2000-2002 prijs als gunningscriterium nauwelijks een rol bij de keuze van een reïntegratiebedrijf. Bedrijven, brancheorganisaties, arbo-diensten en verzekeraars baseerden in 2000 en in 2002 veelal hun keuze voor een reïntegratiebedrijf op de ervaringen die zij (of derden) met het reïntegratiebedrijf hadden (Tr:97).

Knelpunten in de aanbesteding UWV

- UWV had in 2002 de informatie met betrekking tot de kwaliteit van reïntegratie uit de offertes van de aanbieders gehaald, terwijl dit in 2000 vooral op basis van ervaringen met die aanbieders werd verkregen. Hierdoor was in 2002 een verificatie van de in de offerte gepresenteerde kwaliteit van de dienstverlening niet mogelijk (Tr2:99).
- In de periode 2000-2002 bracht de aanbestedingsprocedure voor zowel het UWV als voor de reïntegratiebedrijven een grote administratieve last met zich mee (Tr2:72).
- UWV vond dat de voorgeschreven aanbestedingsprocedures ten koste zijn gegaan van de continuïteit van reïntegratie. Omdat de voorgeschreven contractduur één jaar was, vonden zij dat ze vaak moesten wisselen van reïntegratiebedrijf (Tr2:99).
- In de periode 2000-2002 was er bij UWV sprake van slinkende onderhandelingsruimte. Dat wil zeggen dat er geen ruimte voor onderhandeling met de aanbieder meer was. Deze ontwikkeling werd in 2000 door een aantal respondenten al voorzien en als knelpunt opgevat. In het tweede trendrapport werd echter gesteld dat het hebben van onderhandelingsruimte ook een zekere subjectiviteit en hiermee ondoorzichtigheid met zich meebracht. Een situatie die men met het organiseren van openbare aanbestedingen heeft willen tegengaan (Tr2:72).

3.4.3 Huidige stand van zaken en trends

UWV besteedt alles openbaar aan

Voor UWV geldt de verplichting transparante en toetsbare aanbestedingsprocedures te organiseren, waarbij met open inschrijving wordt gewerkt. UWV besteedt ook alles openbaar aan.

Gemeenten gaan steeds meer openbaar aanbesteden

Bij gemeenten is de situatie anders. Als gevolg van de Wet SUWI en de WWB zijn gemeenten verplicht om het grootste deel van de reïntegratieactiviteiten uit de besteden aan reïnte-

gratiebedrijven. Elke gemeente mag uit het werkdeel de eerste € 100.000,00 vrij besteden, dat wil zeggen dat zij niet verplicht zijn dit uit te besteden. Ook zijn er werkzaamheden vrijgesteld van de uitbestedingsplicht, zoals bijvoorbeeld kinderopvang, premies en de werkzaamheden die onder de overgangsregeling voor uitbesteding van gesubsidieerde arbeid vallen. Vervolgens moet zeventig procent van het resterende werkdeel worden uitbesteed. Hiervoor gelden de regels over aanbesteding zoals deze in het SUWI-besluit en de Europese regelgeving zijn vastgelegd. Als gemeenten besluiten de vrije ruimte ook uit te besteden, gelden hiervoor eveneens de Europese regels met betrekking tot aanbestedingen.

In 2004 is het organiseren van openbare aanbestedingen door gemeenten veel gebruikelijker dan in de periode 2000-2002. Uit een enquête onder 196 gemeenten blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten (45%) openbare aanbestedingen organiseert. Niet alleen de verplichte zeventig procent van het werkdeel wordt door gemeenten openbaar aanbesteed. Eenderde van de gemeenten maakt ook in de vrije ruimte gebruik van openbare aanbestedingen (Mede: 20).

UWV voor het eerst openbare aanbesteding zonder voorselectie

In 2003 heeft UWV voor het eerst zonder voorselectie aanbesteed. Alle bedrijven kunnen op de opdrachten van UWV offren. Een andere verandering ten opzichte van voorgaande jaren is dat UWV in 2003 per kwartaal heeft aanbesteed in plaats van één jaarlijkse aanbesteding. Ieder kwartaal is een andere doelgroep aanbesteed. De beoordeling van de offertes heeft steeds in twee rondes plaatsgevonden: een algemene ronde en een inhoudelijke regionale ronde. Hiermee wil UWV regionale spelers meer kansen geven. Verder is getracht nieuwe toetreders en kleine bedrijven meer kansen te bieden door de manier waarop de opdrachten geformuleerd zijn en door een beperktere omvang van de tranches (TNO:18). Voor de toekomst heeft UWV plannen om in samenwerking met gemeenten aan te besteden. Hierover worden al gesprekken gevoerd met de vier grootste gemeenten.

Gemeenten besteden meestal in twee fasen aan

In de aanbestedingsprocedures van gemeenten is er vaak een selectiefase opgenomen. Over verschillen in de procedures bij gemeenten heeft dit onderzoek geen informatie opgeleverd.

Minder doelgroepdifferentiatie bij UWV

In de aanbesteding van 2003 heeft UWV opnieuw doelgroepen onderscheiden. Het aantal doelgroepen is echter beperkt gebleven in vergelijking met de voorgaande aanbestedingsprocedure. In het algemeen wordt een onderscheid gemaakt tussen arbeidsgehandicapten en WW'ers. Daarbinnen worden nog allochtonen, jonggehandicapten, arbeidsgehandicapten met psychische problemen, arbeidsgehandicapten met visueel of auditieve problemen en tweede kans WW'ers onderscheiden (Mede:31 / www.aanbestedingreintegratie.nl).

Meer doelgroepdifferentiatie bij gemeenten

In tegenstelling tot 2002 onderscheiden bijna alle gemeenten in 2004 doelgroepen. Uit interviews met 15 gemeenten blijkt dat zij in algemene zin een onderscheid maken tussen cliënten met grote en kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij wordt niet altijd van de CWI fase-indeling gebruikt gemaakt. Gemeenten maken bijvoorbeeld onderscheid tussen kunnens en wilers of tussen kansarm en kansrijk. Er worden ook trajecten ingekocht voor meer specifieke doelgroepen. Er zijn echter grote verschillen tussen breed en smal gedefinieerde doelgroepen. De gemeenten noemen de volgende groepen: jongeren, nieuwkomers, oudkomers, alleenstaande ouders, fase 2, fase 3 en 4, fase 4, alcoholisten en verslaafden, allochtone vrouwen, Antilianen en Arubanen, zelfstandigen, ex-psychiatrische patiënten en ex-gedetineerden, hoger opgeleiden, arbeidsgehandicapten, woonwagenbewoners, nuggers/anw'ers, mensen met psychische problemen, ex-WIW en ex-ID, ouderen en langdurig werklozen (RvB:27,28).

Gebrekkige transparantie procedures bij gemeenten

Reïntegratiebedrijven klagen erover dat de besluitvorming tijdens gunningen niet helder is. In een brief van de brancheorganisatie Borea aan het Ministerie van SZW over knelpunten bij de aanbesteding, wordt de gunning van gemeenten een 'black box' genoemd.⁶ Er wordt vaak gewerkt met een puntenwaardering die niet helder is. Bovendien worden afwijzingen niet duidelijk gemotiveerd. Borea stelt dat door de gebrekkige terugkoppeling reïntegratiebedrijven onvoldoende leren om bij een volgende aanbesteding de offerte te kunnen verbeteren. In de brief van Borea aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gesteld dat bij de aanbestedingen van gemeenten een duidelijk zicht op de omvang van de doelgroep en de opdracht ontbreekt. Ook het doel van de opdracht is niet altijd duidelijk.

Toenemende transparantie in procedures bij UWV

De transparantie van de aanbestedingsprocedure van UWV is sinds 2002 toegenomen volgens medewerkers van UWV (TNO:21,42). Toch zijn ook enkele verbeterpunten genoemd. Het is voor medewerkers van UWV vaak niet duidelijk tot welke doelgroep een cliënt behoort, waardoor de doorverwijzing naar de reïntegratiebedrijven wordt bemoeilijkt. De uitvoeringsinstructie voor de verdeling over de verschillende doelgroepen moet duidelijker zijn. Hetzelfde geldt voor de gunningscriteria 'ervaring en plaatsingspercentages'. Het is niet duidelijk op welke wijze deze criteria getoetst worden (TNO:17).

Van de 71 ondervraagde reïntegratiebedrijven zegt zestig procent dat in 2003 de gunning niet op heldere wijze tot stand is gekomen. Bijna een kwart (24%) van de bedrijven vindt echter dat de gunning transparanter is verlopen dan die in 2002 (TNO:38).

⁶ Brief Borea aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 september 2004 (kenmerk bor.not. 1000288).

Prestaties steeds belangrijker bij gunning UWV

UWV hanteert in 2004 vier gunningscriteria: ervaring, methodiek, plaatsingspercentage en prijs. Uiteindelijk kiest UWV net zoals in voorgaande jaren voor de offertes die qua prijs-kwaliteitsverhouding het economisch meest gunstige aanbod weerspiegelen. De aspecten die UWV in de beoordeling van offertes betreft, beperken zich niet tot het aanbod van het reïntegratiebedrijf wat betreft de prijs en het plaatsingspercentage. Ook de eigen objectief meetbare ervaringen en resultaten in het verleden van het reïntegratiebedrijf met de doelgroep wegen mee in de beoordeling (TNO:10). Tijdens de groepsbijeenkomst met actoren op de publieke markt werd gesteld dat ervaringen uit het verleden bij de gunning een steeds belangrijkere rol spelen. Bij de aanbesteding van reïntegratiecontracten voor moeilijkere doelgroepen is prijs minder belangrijk.

Uit een onderzoek van IWI blijkt dat bij de daadwerkelijke inkoop van individuele trajecten door casemanagers van UWV bewezen prestaties van reïntegratiebedrijven niet altijd een rol spelen. In veertien procent van de gevallen wordt niet in overeenstemming met de aanbesteding ingekocht. Dat wil zeggen dat bij het toewijzen van cliënten, reïntegratiebedrijven niet altijd het aantal cliënten krijgt dat in het contract met UWV is afgesproken. Casemanagers kiezen voor een bedrijf dat ze kennen of dat dicht bij de cliënt is gevestigd, zonder rekening te houden met het aantal trajecten per contract (IWI:9-10).

Uitsluiting van kleine bedrijven

Gemeenten menen dat kleine specialistische reïntegratiebedrijven op voorhand van de aanbesteding worden uitgesloten, omdat kleine bedrijven óf niet aan de eisen van de aanbesteding kunnen voldoen óf de investering in de aanbestedingsprocedure niet kunnen opbrengen (RvB:30). In het groepsgesprek met reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers werd als voorbeeld gegeven dat opdrachtgevers om accountantsverklaringen vragen. Kleine bedrijven kunnen deze niet leveren en worden zo uitgesloten.

Werken voor UWV levert veel onzekerheid op. In de drie jaar dat UWV heeft aanbesteed hebben slechts elf reïntegratiebedrijven in (bijna) alle ronden een contract gekregen. Er zijn dan ook bedrijven die zich terugtrekken uit deze markt. Bovendien zouden kleine bedrijven worden uitgesloten vanwege de te grote tranches. Inmiddels besteedt UWV per kwartaal uit. Dit wordt door reïntegratiebedrijven positief gewaardeerd, omdat dit minder grote tranches en minder onzekerheid oplevert (Mede:33/TNO:37).

Specialistisch aanbod aanwezig maar beperkt

Gemeenten geven aan dat het mogelijk is om via de aanbestedingen een specialistisch aanbod te vinden. Als de opdrachtgever een duidelijke vraag heeft, komt er altijd een aanbod. Gemeenten klagen echter wel over het gebrek aan creativiteit en diversiteit. Op een vraag van de opdrachtgever komen reïntegratiebedrijven vooral met veel van hetzelfde (RvB:28). Uit het

groepsgesprek met opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven komt naar voren dat gemeenten onder meer in de vrije ruimte proberen deze creativiteit en diversiteit te ontwikkelen (RT).

Transactiekosten nog altijd hoog

De administratieve lasten voor reïntegratiebedrijven bij de aanbesteding van UWV zijn minder geworden. Toch moeten bedrijven nog meer keren per jaar dezelfde informatie aanleveren (TNO:16).

Voor UWV levert de aanbesteding nog steeds een grote administratieve last op. De kwartaalgewijze aanbesteding heeft deze lasten, volgens enkele UWV-medewerkers, nog groter gemaakt (TNO:16).

Gemeenten organiseren volgens Borea zeer tijdrovende aanbestedingsprocedures voor zowel de gemeente als het reïntegratiebedrijf. De administratieve lasten staan vaak niet in verhouding met de omvang van de daadwerkelijke opdracht.

Knelpunten aanbestedingsprocedures

Zowel UWV, gemeenten als reïntegratiebedrijven noemen knelpunten met betrekking tot de aanbestedingsprocedures. Een deel van de knelpunten heeft te maken met de manier waarop de opdrachtgever de procedure heeft ingericht.

De medewerkers van UWV noemen de volgende knelpunten:

- Ondanks dat in de aanbestedingsprocedure van 2003 meer nadruk is komen te liggen op kennis van de regio, leveren de procedures een geringe regionale inbreng op.
- Door de kwartaalgewijze aanbesteding is er sprake van een hoge werkdruk bij medewerkers van UWV.
- Het is niet altijd duidelijk tot welke doelgroep uit de aanbesteding cliënten behoren. De uitvoeringsinstructie over de verdeling in doelgroepen is onvoldoende helder.
- Over de gunningscriteria ervaring en plaatsingspercentages bestaat onduidelijkheid. Het is niet helder op welke wijze deze getoetst worden.
- Bij het overkoepelende gunningscriterium ‘economisch meest voordelige aanbidding’ is het niet voor iedereen duidelijk dat het niet alleen gaat om prijs, maar om de prijs-kwaliteitverhouding (TNO:16-18).

Door gemeenten worden de volgende knelpunten genoemd:

- Kleine bedrijven worden op voorhand uitgesloten, omdat er allerlei eisen aan bureaus worden gesteld, waaraan kleine (specialistische) bedrijven niet kunnen voldoen of de investering in de procedure niet kunnen opbrengen (RvB:30).
- Hoewel gemeenten in het bestek zelf de gunningscriteria met betrekking tot kwaliteit en prijs vastleggen, leiden aanbestedingsprocedures niet altijd tot de keuze van het in de ogen van de gemeente beste reïntegratiebedrijf (RvB:30).

Gemeenten noemen ook knelpunten met de regelgeving over de aanbestedingsprocedures:

- Er bestaat onduidelijkheid over de regels. Gemeenten weten niet altijd wat wel en niet mag (RvB:30).
- Verplichte aanbestedingen beperken, volgens de gemeenten, de mogelijkheden om samen met reïntegratiebedrijven nieuwe methodieken te ontwikkelen. Immers, wanneer een gemeente samen met een bedrijf iets heeft ontwikkeld, moet vervolgens een openbare aanbesteding worden georganiseerd en bestaat het risico dat het bedrijf dat de methodiek mede heeft ontwikkeld, deze niet mag gaan uitvoeren. De ruimte voor ontwikkeling van innovatieve producten is daarom volgens gemeenten beperkt (RvB:30).
- Een aantal gemeenten vindt de regels star. Zij ervaren weinig ruimte voor tussentijdse aanpassingen en voor flexibele reacties op actuele ontwikkelingen. Als voorbeeld wordt genoemd dat niet meteen kan worden ingespeeld op stijgende jeugdwerkloosheid, omdat volgens die gemeenten bestaande contracten niet aangepast mogen worden (RvB:30).
- De eisen uit het bestek en de wensen van de casemanagers lopen nogal eens uiteen. De aanbestedingsprocedure garandeert niet dat bedrijven worden geselecteerd waar casemanagers mee uit de voeten kunnen (RT).

In de brief van Borea aan het Ministerie van SZW worden de volgende knelpunten met betrekking tot de aanbestedingsprocedures van gemeenten genoemd:

- Gemeenten hanteren zeer tijdrovende aanbestedingsprocedures. De administratieve lasten staan niet in verhouding tot de daadwerkelijke opdracht.
- In de bestekken ontbreekt vaak duidelijk zicht op de omvang van de doelgroep van de opdracht.
- In de aanbestedingsprocedures is doorgaans niet meer bekend dan de fase-indeling van de cliënten.
- Er ontbreekt vaak een duidelijk doel van de opdracht.
- Er is sprake van een onevenwichtige risicoverdeling tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Aan de dienstverlening door de reïntegratiebedrijven worden veel voorwaarden gesteld, aan de plichten van de opdrachtgever nauwelijks.
- Er is onvoldoende zicht op de redenen voor gunning of afwijzing.

Eerste signalen van openbare aanbestedingen op private markt

Op de private markt wordt voornamelijk gebruik gemaakt van preferred suppliers. In veel gevallen selecteert de arbodienst, waarbij de werkgever is aangesloten, verschillende reïntegratie- of interventiebedrijven. Een nieuwe ontwikkeling is dat een bedrijfsarts geen bedrijven selecteert, maar specifieke personen werkzaam bij reïntegratie- of interventiebedrijven. Zij vormen dan zogenaamde klantenteams om zich heen, bestaande uit professionals waarmee zij goede ervaringen hebben (RT).

Het komt echter wel voor dat grote bedrijven aanbestedingen organiseren. Uit voorbeelden bij twee grote bedrijven komt naar voren dat deze aanbestedingen tot op zekere hoogte vergelijkbaar zijn met de openbare aanbestedingen van gemeenten. Er vindt eerst een voorselectie plaats, waarop alle bedrijven kunnen inschrijven. Bij deze selectie wordt het bedrijf beoordeeld op kwaliteit. Indicatoren die daarbij worden gebruikt zijn, bijvoorbeeld het beschikken over een Boreakeurmerk, de visie op reïntegratie en de referenties van het desbetreffende bedrijf. Na de voorselectie wordt een andere procedure gevolgd dan bij publieke opdrachtgevers. De geselecteerde bedrijven worden uitgenodigd voor een veiling op internet. De bedrijven kunnen bieden op de opdrachten. Het is echter niet zo dat het bedrijf met de laagste prijs altijd de opdracht krijgt. De beoordeling uit de voorselectie speelt bij de uiteindelijke gunning nog steeds een rol. Er wordt dus een afweging gemaakt tussen prijs en kwaliteit (RT).

Brancheloketten in opkomst

Een andere ontwikkeling op de private markt is een toename in het aantal brancheloketten. Een brancheloket wordt meestal aan een branche aangeboden door een reïntegratiebedrijf binnen een groter conglomeraat, waartoe ook verzekeraars en arbodiensten behoren. Werkgevers die bij een brancheloket zijn aangesloten worden bij reïntegratie ondersteund door het brancheloket. De invulling van de rol van brancheloketten verschilt. Ten eerste zijn er brancheloketten die de regie op reïntegratie overnemen van de werkgever. Het brancheloket koopt reïntegratiediensten voor de werkgever in. Dit gebeurt veelal bij een preferred supplier binnen het conglomeraat. Ten tweede zijn er brancheloketten die de werkgever ondersteunen bij reïntegratie. In dit geval wordt er gebruik gemaakt van bestaande relaties van de werkgever. Dit zijn veelal bedrijven die actief zijn op de lokale of regionale markt (RT).

3.4.4 Aanbestedingsprocedures in relatie tot marktwerking

Het ministerie veronderstelt dat door het organiseren van openbare aanbestedingsprocedures de bedrijven met de beste prijs-kwaliteitverhouding worden geselecteerd. Bovendien zou het openbaar aanbesteden de concurrentie verhogen en de prijs van de aangeboden diensten verlagen, aldus het ministerie in de notitie '*Naar een werkende reïntegratiemarkt*' (SZW:4). Een belangrijke vraag is nu of de aanbestedingsprocedures de beoogde effecten hebben.

Marktwerking op de publieke markt

De gehanteerde aanbestedingsprocedures door UWV en gemeenten dragen bij aan vrije marktwerking. UWV organiseerde in 2002 al aanbestedingsprocedures, waarbij nauwelijks ruimte was voor preferred suppliers (Tr2:60). In de periode 2002-2004 heeft UWV steeds meer gebruik gemaakt van resultaatgegevens bij de aanbesteding en gunning (RT). De kans dat UWV door middel van de aanbestedingsprocedures het beste bedrijf selecteert, is hierdoor toegenomen.

Bij de aanbesteding van 2003 is bovendien getracht regionaal werkende bedrijven en nieuwe toetreders een kans te geven (TNO:9). De grote verandering heeft zich echter met name bij gemeenten voorgedaan. Veel meer gemeenten zijn in de afgelopen jaren openbaar gaan aanbesteden. Er zijn echter nog steeds knelpunten die vrije marktwerking in de weg staan:

- Op het gemeentesegment is er sprake van een vragersmarkt. Dat wil zeggen dat opdrachtgevers eisen kunnen opleggen aan de opdrachtnemer. Uit de brief van Borea aan het Ministerie van SZW blijkt dat gemeenten eenzijdig eisen stellen aan de reïntegratiebedrijven. Er worden nauwelijks voorwaarden aan de plichten van de opdrachtgever gesteld.
- Gemeenten maken nauwelijks gebruik van resultaatgegevens van bedrijven bij de aanbesteding (RT). De kans is dus groot dat de aanbestedingsprocedures niet de best presterende bedrijven opleveren.
- De nadruk ligt soms te veel op prijs, waarbij de prijs-kwaliteitverhouding uit het oog verloren wordt en slecht presterende prijsvechters een positie op de markt verwerven.⁷
- De procedures zijn niet altijd voldoende transparant, zodat niet duidelijk is op basis waarvan wordt gegund.⁸
- Er is sprake van uitsluiting, omdat niet alle bedrijven aan de administratieve eisen van de aanbestedingsprocedure kunnen voldoen.⁹

Marktwerking op de private markt

Selectieprocedures op de private markt leveren nauwelijks een bijdrage aan marktwerking. Met uitzondering van enkele grote bedrijven die openbaar aanbesteden, wordt er vooral gewerkt met preferred suppliers. In opkomst is het zogenaamde klantenteam, waarbij niet het reïntegratiebedrijf maar de professional de preferred supplier is. Dergelijke ontwikkelingen belemmeren concurrentie tussen bedrijven en vrije marktwerking.

Om in 2006 een goede beoordeling van de marktwerking mogelijk te maken is op het terrein van aanbestedingsprocedures het volgende onderzoek nodig:

- Onderzoek naar product- en doelgroepdifferentiatie in de aanbestedingsprocedures.
- Onderzoek naar de informatie die met aanbestedingsprocedures wordt verzameld.
- Onderzoek naar de mate van transparantie van de procedures en het effect daarvan op het resultaat van de procedures.
- Onderzoek naar de transactiekosten van de aanbestedingsprocedures.
- Onderzoek naar het effect van aanbestedingsprocedures op effectiviteit en kwaliteit van reïntegratie.

⁷ Zie Brief Borea aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

⁸ Idem

⁹ Idem

3.5 IJkpunt 4: Contracten: aansturing van reïntegratiebedrijven door de opdrachtgever

3.5.1 Inleiding

In de notitie ‘*Naar een werkende reïntegratiemarkt*’ worden verschillende sturingsinstrumenten genoemd (SZW:5-6):

- resultaatfinanciering;
- sturing op doelgroepen;
- looptijd van contracten.

Uitgangspunt voor het kabinet is volledige resultaatfinanciering. Het veronderstelt dat een reïntegratiebedrijf dat op resultaat wordt afgerekend meer inspanningen zal leveren om het gecontracteerde resultaat te bereiken (SZW:5).

Het kabinet is tevens van oordeel dat voor moeilijk plaatsbare doelgroepen in een situatie van marktwerking sturing via de prijs (en de duur) van het reïntegratietraject het uitgangspunt is (SZW:5). Met andere woorden, het bemiddelen van moeilijk plaatsbare groepen kan door een hogere prijs af te spreken toch lonend zijn voor reïntegratiebedrijven. Om ‘selectie aan de poort’ te voorkomen acht het kabinet het noodzakelijk dat goede afspraken worden gemaakt over informatie-uitwisseling over de geleverde inspanningen voor de cliënt.

Eenderde sturingsinstrument is de looptijd van contracten. Het wordt toegestaan dat opdrachtgevers meerjarige contracten afsluiten en contracten met goed presterende bedrijven verlengen. (SZW:6)

We zullen in deze paragraaf de volgende hoofdvragen over het ijkpunt aansturing door de opdrachtgever behandelen:

1. Welke sturingsinstrumenten gebruiken opdrachtgevers?
2. Welke trends zijn er zichtbaar?
3. Welke effecten hebben de gehanteerde sturingsmechanismen op de marktwerking?

3.5.2 Trends tot 2002

Toename gebruik resultaatfinanciering door UWV en gemeenten

Het UWV en bijna de helft van de gemeenten hebben in de periode tot 2002 resultaatfinanciering ingevoerd, zij het nog in bescheiden mate. Hierbij werd meestal een ‘no cure, less pay’ constructie gebruikt (Tr2:38,99). Bij vier tot vijf procent van het totaal aantal aanbestede trajecten van UWV is gebruik gemaakt van volledige resultaatfinanciering (no cure, no pay) (Tr2:63-64).

Het aandeel van de resultaatfinanciering in de totale financiering van gemeenten in 2002 kon in veel gevallen niet worden aangegeven. Bij gemeenten die dit wel konden aangeven waren de verschillen groot. Het aandeel van de resultaatfinanciering varieerde van 25 tot 80 procent (Tr2:38-39).

Weinig gebruik van resultaatfinanciering door private opdrachtgevers

Opdrachtgevers uit de private sector maakten nauwelijks gebruik van resultaatfinanciering, maar gaven er de voorkeur aan te werken met inspanningsfinanciering (Tr2:77). In 2002 gebruikten arbodiensten en grote bedrijven alleen resultaatfinanciering bij wachtlijstbemiddeling en het verhalen van letstelschade op derden (Tr2:99).

UWV en gemeenten kopen doelgroepspecifiek in om afroming te voorkomen

UWV heeft in 2002 gewerkt met een doelgroepspecifieke aanbesteding met onder andere als doel het voorkomen van 'afroming'. De redenering was dat een reïntegratiebedrijf op deze manier zou intekenen op een doelgroep met een bepaald kenmerk (makkelijk of moeilijk plaatsbaar) en hier navenant naar werd beloofd (Tr2:66).

Het aandeel fase-4-cliënten in het bestand van gemeenten is tussen 2000 en 2002 toegenomen. Om deze groep te kunnen reïntegreren, reageerden veel gemeenten onder andere met een gerichte inkoop voor deze doelgroep en resultaatgerichte afspraken met dienstverleners (Tr2:22-23).

Duidelijkere afspraken met reïntegratiebedrijven

De contracten van UWV hebben in de periode 2000-2002 een zakelijker karakter gekregen. De plichten van het reïntegratiebedrijf zijn vooraf duidelijk vastgelegd. UWV verplichtte in 2002 reïntegratiebedrijven, op straffe van boete, tijdig informatie over de voortgang van de trajecten te leveren door middel van kwartaalrapportages (Tr2:64).

Gemeenten maakten in 2002 steeds vaker afspraken over duurzame plaatsingen (meestal een half jaar) en de maximale doorlooptijd van trajecten. In nagenoeg alle gevallen was doorlooptijd geen harde afspraak, in die zin dat de gemeente in geval van een goede onderbouwing van uitloop het traject niet stopzette (Tr2:37). In 2002 volgden gemeenten de uitvoeringskwaliteit van reïntegratiebedrijven via voortgangsrapportages en casemanagement. De rapportageafspraken werden steeds fijnmaziger (input, throughput, output, individueel en op geaggregeerd niveau, kwalitatieve toelichting) (Tr2:37).

Private opdrachtgevers werken met service level agreements

Veel private opdrachtgevers hadden service level agreements afgesloten met reïntegratiedienstverleners. Hierin waren afspraken opgenomen over tijd tot in behandeling nemen, doorlooptijden en te behalen resultaten. De sanctie bij het niet behalen van de afgesproken

resultaten is niet minder geld zoals bij resultaatfinanciering, maar geen vervolgoeddrachten meer (Tr2:84-85).

In de contracten namen grote bedrijven en instellingen op dat het reïntegratiebedrijf alle zieke en/of arbeidsongeschikte werknemers dient te behandelen, ongeacht makkelijke of complexe problematieken (Tr2:77).

UWV maakt gebruik van contracten van een jaar, gemeenten van meerjarige contracten

UWV werkte in de periode tot 2002 met contracten van één jaar.

In 2002 gaven koplopers bij gemeenten aan dat beter voor twee of drie jaar contracten kunnen worden aangegaan. Een argument dat hiervoor werd aangedragen, was dat resultaten na één jaar moeilijk te beoordelen zijn (Tr2:37).

3.5.3 Huidige stand van zaken en trends

Alleen maar resultaatfinanciering bij UWV

In de notitie 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' staat dat voor het kabinet de volledige resultaatfinanciering van reïntegratietrajecten uitgangspunt is. Dit is bij de aanbesteding in 2003 door UWV overgenomen. Alleen voor de meer kwetsbare doelgroepen geldt een 'no cure, less pay' financieringssysteem. Daarbij is de verhouding dat 40 procent van de contracten op 'no cure, no pay' basis wordt aanbesteed en 60 procent 'no cure, less pay'. (TNO:9)

Steeds meer gemeenten gebruiken resultaatfinanciering

Ten opzichte van 2002 werken gemeenten in 2004 vaker met resultaatfinanciering. Van de 116 ondervraagde gemeenten maakt 69 procent wel eens gebruik van resultaatfinanciering. 'No cure, less pay' is daarbij de meest gebruikte vorm van resultaatfinanciering (Mede:16). Kleine gemeenten (minder dan 10.000 inwoners) maken minder gebruik van resultaatfinanciering dan grotere gemeenten (meer dan 50.000 inwoners). Van de gemeenten die wel gebruik maken van resultaatfinanciering doet de helft dit op basis van 'no cure, less pay', 37 procent maakt gebruik van een bonus/malus regeling. Slechts 2,5 procent maakt gebruik van 'no cure, no pay' (Mede:16).

De meeste gemeenten (44 procent) die aan een vorm van resultaatfinanciering doen, besteden daar minder dan 25 procent van het totale budget aan. Slechts 12,5 procent van de gemeenten werken voor 75 procent of meer van het budget met resultaatfinanciering (Mede:16-17). Uit deze cijfers kunnen we concluderen dat resultaatfinanciering onder gemeenten nog niet wijdverbreid is. Weliswaar zet tweederde van de gemeenten resultaatfinanciering in, maar zij passen dit meestal maar bij een beperkt deel van de trajecten toe.

Resultaatfinanciering komt vooral voor bij reïntegratiebedrijven

Voor reïntegratiebedrijven wordt resultaatfinanciering steeds belangrijker. In 2004 hebben reïntegratiebedrijven, interventiebedrijven en scholingsinstituten echter nog steeds te maken met verschillende financieringsvormen. Resultaatfinanciering is voor 47 procent van de reïntegratiebedrijven een belangrijke financieringsvorm. Voor interventiebedrijven zijn financiering op verrichtingenbasis (77 %) en op basis van een abonnement (77 %) de belangrijkste vormen van financiering. Bij vier procent van de interventiebedrijven komt resultaatfinanciering voor. Scholingsinstituten (88 %) en reïntegratiebedrijven (70 %) werken vooral veel met een vaste prijs per programma of trajectonderdeel. Resultaatfinanciering komt bij negentien procent van de scholingsinstituten voor (Rp: 16-17).

Knelpunten van resultaatfinanciering

- De eisen die aan reïntegratiebedrijven worden gesteld als gevolg van resultaatfinanciering en de belangen van de klant lopen uiteen volgens casemanagers bij gemeenten. Reïntegratiebedrijven worden op plaatsing en uitval afgerekend en zullen dus uitval proberen te vermijden, terwijl het volgens de casemanagers in het belang van de klant is dat reïntegratiebedrijven cliënten teruggeven aan de gemeente, zodra blijkt dat bemiddeling niet zal slagen (RT).
- Het gebruik van resultaatfinanciering is volgens reïntegratiebedrijven een drempel voor nieuwe toetreders (Rp:12).
- Medewerkers van UWV zeggen dat resultaatfinanciering niet goed samengaat met het gunningscriterium ‘methodiek’. Bedrijven worden op het resultaat van het traject afgerekend, maar worden niet vrij gelaten in de manier waarop ze dit resultaat bewerkstelligen. (TNO: 22)

Sturing op doelgroep door middel van financieringsystematiek

In de notitie ‘Naar een werkende reïntegratiemarkt’ schrijft het ministerie dat het voor de hand ligt dat voor klanten met een beperkte plaatsingskans een hogere prijs wordt afgesproken. Op welke manier opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven afspraken maken is echter een zaak van de contractpartijen (SZW:5).

Er is weinig informatie beschikbaar over sturing op prijs. Het valt echter te verwachten dat bij de aanbesteding al rekening wordt gehouden met de kenmerken van de doelgroep. De prijzen in de offertes zullen afhankelijk zijn van de kenmerken (moeilijk of makkelijk plaatsbaar) van de aan te besteden doelgroep. Er wordt in ieder geval gestuurd door middel van de financieringsystematiek. UWV hanteert voor de meest kwetsbare groepen een ‘no cure, less pay’ systematiek. Een deel van de gemeenten werkt bewust niet met ‘no cure, no pay’ contracten voor de moeilijke groepen, omdat dit de kans op afroming vergroot (RvB: 29).

Meerjarige contracten in opkomst bij UWV en gemeenten

In tegenstelling tot de voorgaande periode gaat UWV in 2004 werken met langer lopende contracten. Een reden om hiertoe over te gaan was de hoge transactiekosten van de aanbestedingsprocedures (RT).

Gemeenten werken in 2004 ook met langer lopende contracten. De contracten van goed presterende bedrijven worden verlengd. In welke mate dit gebeurt is niet bekend (Mede:19).

Resultaatfinanciering leidt mogelijk tot afoming

Reïntegratiebedrijven die voor UWV werken geven aan dat resultaatfinanciering het risico van afoming met zich mee kan brengen (TNO:42). In het groepsgesprek met opdrachtgevers en aanbieders in het publieke marktsegment werd tevens gewezen op het risico van afoming. Reïntegratiebedrijven kunnen geneigd zijn prioriteit te geven aan de makkelijk plaatsbare cliënten om zicht te verzekeren van inkomsten (RT). Of en in welke mate afoming als gevolg van resultaatfinanciering voorkomt, is niet bekend.

Geen nieuwe sturingsinstrumenten

Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat publieke opdrachtgevers nog steeds dezelfde sturingsinstrumenten gebruiken: voortgangsrapportages en -gesprekken, afspraken over doorlooptijden en plaatsingspercentages en casemanagement. Er zijn geen nieuwe sturingsinstrumenten genoemd.

Eerste signalen van resultaatfinanciering op de private markt

Resultaatfinanciering is op de private markt nog veel minder gebruikelijk dan op de publieke markt. Uit het groepsgesprek komt naar voren dat reïntegratiebedrijven wel op resultaat worden afgerekend bij reïntegratie in het tweede spoor. Arbodiensten werken nauwelijks met resultaatfinanciering. Private opdrachtgevers rekenen nog steeds ook op resultaat af door slecht presterende bedrijven geen vervolcontracten te geven.

Uit het groepsgesprek komt tevens naar voren dat private opdrachtgevers in tegenstelling tot publieke opdrachtgevers minder belang hechten aan allerlei administratieve verplichtingen zoals voortgangsrapportages op afgesproken tijden. Private opdrachtgevers vinden het belangrijk betrokken te worden bij het traject en verwachten dat het reïntegratiebedrijf ook de rol van adviseur op zich neemt.

3.5.4 Aansturing in relatie tot marktwerking

Met resultaatfinanciering en andere sturingsinstrumenten wordt beoogd reïntegratiebedrijven ertoe te bewegen zich in te spannen om het te contracteren resultaat te behalen. Bedrijven die niet voldoende resultaat behalen worden hiervoor afgerekend door minder verdienen of het uitblijven van vervolgoopdrachten. Zij zullen het uiteindelijk niet redden op de markt.

In 2004 stuurt UWV reïntegratiebedrijven door in alle contracten een vorm van resultaatfinanciering toe te passen. Bij de cliëntgroepen met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt past UWV ‘no cure, no pay’ toe. Steeds meer gemeenten maken gebruik van resultaatfinanciering. Zij passen de resultaatfinanciering echter maar bij een beperkt deel van de trajecten toe. Bij private opdrachtgevers komt resultaatfinanciering nog altijd weinig voor.

Wat het effect is van de toename van het gebruik van resultaatfinanciering op de marktwerking, is niet bekend.

Volgens de deelnemers aan de groepsgesprekken houden slecht presterende reïntegratiebedrijven het in het publieke segment niet lang vol. Het gebruik van referenties bij de beoordeling, zorgt ervoor dat slechte resultaten uiteindelijk tegen de lamp lopen.

Uit het groepsgesprek met partijen op de private markt komt naar voren dat kwalitatief ondermaatse interventiebedrijven nog steeds de mogelijkheid hebben om opdrachten te verwerven. Of zij zich vervolgens ook kunnen handhaven op de markt, is niet bekend.

Om in 2006 een goede beoordeling van de marktwerking mogelijk te maken is op het terrein van aansturing het volgende onderzoek nodig:

- Onderzoek naar andere sturingsinstrumenten dan resultaatfinanciering.
- Onderzoek naar sturing op doelgroepen.
- Onderzoek naar resultaatfinanciering bij sociale activering.
- Onderzoek naar selectie aan de poort en afoming en het voorkomen daarvan.
- Onderzoek naar de effecten van sturingsinstrumenten op de kwaliteit en effectiviteit van reïntegratie.

3.6 IJkpunt 6: Kwaliteit

3.6.1 Inleiding

In de Memorie van Toelichting van de Wet SUWI legt het kabinet de volgende relatie tussen marktwerking en kwaliteit. *“Het kabinet gaat ervan uit dat met een vrije marktwerking een goed kwaliteitsniveau kan worden bevorderd en bewaakt. Ten eerste kan dit zijn door initiatieven gericht op zelfregulering. Inmiddels is een branche-organisatie opgericht die mogelijk kerwijs een rol gaat spelen in de bevordering en bewaking van de kwaliteit zonder daarbij toetredingsbarrières op te werpen. Ten tweede kunnen opdrachtgevers op basis van hun ervaringen met concrete bedrijven in termen van prijs en prestatie gaan sturen op kwaliteit. Slechte bedrijven prijzen zich vanzelf uit de markt. In de derde plaats wordt gestreefd naar een transparante markt door verzameling van informatie over bedrijven, contracten, producten, prijzen en prestaties. De RWI speelt hierin een belangrijke rol (MvT:48). Daarnaast is*

in de Wet SUWI (artikel 14 en 15) geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel de eisen bepaald kunnen worden voor de afgifte van een certificaat, waarin kwaliteits- en deskundigheids-eisen die gelden voor aanbieders zijn vastgelegd. UWV, de gemeenten en werkgevers kunnen op hun beurt bij of krachtens algemene maatregel verplicht worden alleen deze gecertificeerde reïntegratiedienstverleners in te huren.

We zullen in deze paragraaf de volgende hoofdvragen over het ijkpunt kwaliteit behandelen:

1. Hoe heeft de kwaliteit van reïntegratie zich sinds de introductie van de marktwerking ontwikkeld?
2. Wat zijn de effecten van het ontbreken van een eenduidige definitie en van de beperkte meetbaarheid van kwaliteit op de marktwerking?

3.6.2 Trends tot 2002

Oprachtgevers en cliënten hebben andere kwaliteitseisen

Terwijl opdrachtgevers de nadruk legden op outputgerichte kwaliteitscriteria die meetbaar zijn (Tr2:160), legden cliënten juist de nadruk op proceseisen: klanttevredenheid, communicatie met de cliënt, een privacyreglement en een klachtenreglement (Tr2:174).

Reïntegratiebedrijven houden rekening met kwaliteitseisen opdrachtgevers en cliënten

Als schakel tussen opdrachtgevers en cliënten moesten reïntegratiebedrijven zowel voldoen aan de kwaliteitseisen van de opdrachtgevers als aan die van de cliënten, aldus de bedrijven zelf. Behalve deze kwaliteitseisen hanteerden reïntegratiebedrijven ook de door henzelf of door de branchevereniging opgelegde eisen, al dan niet bekrachtigd met een certificaat (systeemeisen) (Tr2:175).

Personeel is succesfactor voor kwaliteit

De vakbekwaamheid van het personeel werd in 2002 gezien als één van de belangrijkste succesfactoren voor het leveren van kwaliteit. Alle partijen waren overtuigd van het belang van de deskundigheidsbevordering binnen reïntegratiebedrijven. Er gingen in 2002 stemmen op voor het ontwikkelen van een HBO-opleiding en een erkenningsregeling voor reïntegratieconsulenten, zoals de erkenning die er al bestond voor de AO-deskundige bij de arbodiensten (Tr2:175).

Sinds begin 2002 is er een kwaliteitskeurmerk

Sinds maart 2002 heeft de reïntegratiebranche een eigen kwaliteitskeurmerk: het Borea Keurmerk Reïntegratie. Dit keurmerk is ontwikkeld door de brancheorganisatie van reïntegratiebedrijven Borea (Tr2:185-186).

Trends tot 2002

De volgende trends werden in het trendonderzoek 2002 geconstateerd:

- In 2002 was er nog weinig zicht op kwaliteit als gevolg van de korte periode dat de reïntegratiebranche in de huidige structuur opereerde. (Tr2:176).
- De aandacht die het onderwerp kwaliteit in 2002 kreeg van de reïntegratiebedrijven was ten opzichte van 2001 sterk gestegen. Als mogelijke verklaring voor de toegenomen belangstelling voor kwaliteit werd de toegenomen concurrentie als gevolg van de sterke groei van het aantal reïntegratiebedrijven genoemd (Tr2:176). In 2002 had vijftien procent van de bedrijven een gecertificeerd kwaliteitssysteem en een kwart had een intern kwaliteitssysteem vastgelegd in een kwaliteitshandboek (Tr2:166-167).
- In 2002 gaven de reïntegratiebedrijven aan te verwachten dat de ontwikkeling naar kwaliteitseisen op systeemniveau zich zou doorzetten. Gedacht werd daarbij aan een trend richting integrale kwaliteit en/of het INK-managementmodel, waarbij iedereen in de organisatie betrokken zou worden in de verbetercycli (Tr2:175).
- In 2002 werd de verwachting uitgesproken dat kwaliteitssystemen (waaronder het Boreakeurmerk) een onderscheidende factor zouden gaan vormen in de branche en dat het wel of niet beschikken over een certificaat doorslaggevend kon gaan worden bij aanbestedingen (Tr2:175).

3.6.3 Huidige stand van zaken en trends

Invloeden op kwaliteit

In 2004 wordt geconstateerd dat de kwaliteit van reïntegratie door vier mechanismen wordt beïnvloed (Rp:43):

1. In de wet SUWI is een aantal bepalingen over kwaliteit opgenomen. Ten eerste zijn er enkele regels opgenomen over het leveren van informatie. Ten tweede moeten reïntegratiebedrijven een privacy- en klachtenreglement hebben (Rp:44).
2. De belangrijkste opdrachtgevers op de reïntegratiemarkt selecteren reïntegratiebedrijven met behulp van aanbestedingsprocedures. Hierbij wordt met behulp van selectie- en gunningscriteria kwaliteitseisen aan reïntegratiebedrijven gesteld. Het gaat hier onder meer om eisen met betrekking tot de financieel-economische betrouwbaarheid en deskundigheid van het personeel. In de gunningsfase worden bedrijven geselecteerd die de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding hebben. Hoe kwaliteit hierbij wordt gedefinieerd en geoperationaliseerd, is niet bekend (Rp:44).
3. Borea heeft in 2002 een kwaliteitskeurmerk geïntroduceerd dat onder meer eisen stelt aan doorlooptijden, resultaten en tevredenheid. Daarnaast is er een kwaliteitskeurmerk van Arcon dat vooral eisen stelt aan de communicatie met de cliënt (Rp:46-47). Gemeenten en UWV gebruiken het Boreakeurmerk echter nog niet als selectie- of gunningscriterium (Mede:44). Uit de workshop bleek dat sommige werkgevers het Boreakeurmerk wel

gebruiken als selectiecriteria. Zij willen alleen zaken doen met bedrijven die dit keurmerk bezitten (RT).

4. De RWI heeft cliënttevredenheidscijfers van de zeventien grootste reïntegratiebedrijven gepubliceerd in de hoop dat dit deze bedrijven prikkelt hun kwaliteit te vergroten.

Geen openbare informatie over ontwikkeling kwaliteit

Over de kwaliteit van de dienstverlening van individuele reïntegratiebedrijven is nog altijd nauwelijks openbare informatie beschikbaar. UWV en gemeenten verzamelen via de aanbestedingsprocedures informatie over de kwaliteit, waardoor zij zelf wel een beeld hebben van de kwaliteit van de bedrijven, maar deze informatie is niet openbaar. Gemeenten en UWV lijken geen informatie over de kwaliteit van reïntegratiebedrijven uit te wisselen.

Al ruim zestig bedrijven hebben Boreakeurmerk

Er zijn inmiddels 67 bedrijven met het Boreakeurmerk (www.boreakeurmerk.nl). Er is echter nog geen onderzoek gedaan naar de vraag of bedrijven met het Boreakeurmerk betere resultaten realiseren dan andere bedrijven (Rp:45). Ook de kwaliteitsgegevens die in het kader van het Boreakeurmerk worden verzameld, worden (nog) niet op bedrijfsniveau openbaar gemaakt.

Tevredenheidscijfers openbaar

Er zijn inmiddels wel openbare tevredenheidscijfers voor individuele reïntegratiebedrijven. De RWI heeft de tevredenheidscijfers van opdrachtgevers voor zeventien individuele bedrijven op de Reïntegratiemonitor gepubliceerd en zal dit naar verwachting jaarlijks herhalen (Rp:48). Ook Borea heeft op vrijwillige basis de tevredenheidscijfers van cliënten, opdrachtgevers en werkgevers voor individuele keurmerkbedrijven gepubliceerd (Rp:49). Binnenkort moeten alle bedrijven de tevredenheidscijfers openbaar maken en gemiddeld minimaal een voldoende scoren om hun keurmerk te behouden.

UWV biedt ruimte voor innovatie

UWV geeft in de vrije ruimte de mogelijkheid voor innovatieve projecten. Bedrijven kunnen een subsidieaanvraag indienen voor projecten waarin experimentele reïntegratiemethoden worden toegepast.¹⁰

Gemeenten klagen over beperkte mogelijkheden innovatie

Gemeenten klagen erover dat het samen met reïntegratiebedrijven ontwikkelen van innovatieve methodieken nauwelijks mogelijk is. Na een gezamenlijk ontwikkelingstraject moet de gemeente toch openbaar aanbesteden en bestaat het gevaar dat het bedrijf dat de nieuwe aanpak mee heeft ontwikkeld, niet bij de uitvoering kan worden betrokken. Verder mag,

¹⁰ Zie: www.aanbestedingreintegratie.nl

aldus gemeenten, tijdens de aanbestedingsprocedure niet overlegd worden met reïntegratiebedrijven, waardoor er niet samen iets ontwikkeld kan worden (RvB:30).

Work-firstinitiatieven in opkomst

Een voorbeeld van innovatie zijn de work-firstinitiatieven die bij gemeenten in opkomst zijn. De laatste jaren vragen gemeenten reïntegratiebedrijven om work-firstbenaderingen (RvB: 43-45) en bieden reïntegratiebedrijven dergelijke nieuwe aanpakken aan.¹¹ Dit soort innovaties zijn deels het gevolg van de verruimde mogelijkheden die de WWB geeft.

3.6.4 Kwaliteit en marktwerking

Kwaliteit is een complex begrip dat door de verschillende actoren anders wordt gewaardeerd. Bovendien is het slechts beperkt meetbaar. Er is niet onderzocht hoe opdrachtgevers kwaliteit operationaliseren in de gunningscriteria en of dit van invloed is op de keuze van de bedrijven.

Ook in 2004 is er nog altijd beperkte openbare informatie over de kwaliteit van reïntegratiebedrijven. In hoeverre dit gevolgen heeft voor het selecteren van de bedrijven met de beste prijs-kwaliteitverhouding is niet onderzocht.

Uit de workshops bleek dat het voor slecht presterende reïntegratiebedrijven moeilijk is om zich op de publieke markt te handhaven. Doordat bedrijven meestal in hun offertes referenties moeten opgeven, komt het snel uit dat een bedrijf kwalitatief ondermaats is. In de private markt is het wel mogelijk als nieuw interventiebedrijf zonder kennis van zaken opdrachten bij werkgevers te verwerven. Dit signaleren interventiebedrijven (RT). Of zij zich vervolgens ook kunnen handhaven op de markt, is niet bekend.

Om in 2006 een goede beoordeling van de marktwerking mogelijk te maken is op het terrein van kwaliteit het volgende onderzoek nodig:

- Onderzoek naar de ontwikkeling van de kwaliteit van reïntegratiedienstverlening, in relatie tot de prijs.
- Onderzoek naar de operationalisatie van kwaliteit in gunningscriteria van opdrachtgevers.
- Onderzoek naar de relatie tussen het bezitten van het Boreakeurmerk of andere keurmerken en de behaalde resultaten van een bedrijf.

¹¹ Bijvoorbeeld project 'Niet zonder Werk' van Randstad Rentree.

3.7 IJkpunt 7: Toegankelijkheid van reïntegratieactiviteiten voor de klant¹²

3.7.1 Inleiding

Het ijkpunt toegankelijkheid wordt in de Memorie van Toelichting van de Wet SUWI niet genoemd. Het Ministerie van SZW noemt pas in de notitie ‘*Naar een werkende reïntegratiemarkt*’ de toegankelijkheid van reïntegratieactiviteiten als voorwaarde voor een goed werkende reïntegratiemarkt. In het bijzonder worden daarbij de moeilijk bemiddelbare doelgroepen genoemd (SZW:2). Wij vatten dit op als een politieke eis in die zin dat het ministerie vindt dat de reïntegratiemarkt pas goed werkt als ook voor de genoemde moeilijke doelgroepen een aanbod op maat wordt gerealiseerd. Dit is echter niet alleen een zaak van goede marktwerking. Hiervoor moet een andere voorwaarde worden gesteld, namelijk dat door de opdrachtgevers voldoende middelen beschikbaar worden gesteld om ook voor de moeilijk bemiddelbare groepen een aanbod mogelijk te maken die deze cliënten aan het werk helpt.

Op basis van de bovenstaande overwegingen komen wij tot de volgende hoofdvragen aangaande het ijkpunt toegankelijkheid, die in deze paragraaf aan bod zullen komen:

1. In hoeverre is er sprake van maatwerk voor alle cliënten?
2. Zijn er (groepen) cliënten waarvoor geen geschikt aanbod wordt geboden?
3. Welke trends zijn er zichtbaar?

3.7.2 Trends tot 2002

Gemeenten en UWV gaan doelgroepgewijs inkopen

In 2002 gingen veel gemeenten uit van een aanbod voor iedereen (sluitende aanpak), waarbinnen individueel maatwerk verricht moest worden. Een deel van de gemeenten was echter al bezig met de ontwikkeling van een doelgroepenbeleid, omdat zij in openbare aanbestedingen met doelgroepkavels wilden gaan werken (Tr2:44).

Bij UWV krijgt iedere cliënt een aanbod. Daarbij werden tot 2002 nauwelijks doelgroepen onderscheiden. In 2002 werd aan de hand van een uitgebreide lijst doelgroepen aanbesteed (Tr2:98).

Toename aantal doelgroepen per reïntegratiebedrijf

Reïntegratiebedrijven richtten zich in de periode tot 2002 overwegend op meer doelgroepen. Het aantal doelgroepen waarvoor een aanbod werd gecreëerd, nam per bedrijf toe. Er is in het tweede trendrapport geconstateerd dat dit kan duiden op twee ontwikkelingen: óf bedrijven worden generalistischer, waardoor doelgroepspecialisme verdwijnt, óf bedrijven zijn in staat

¹² Het gaat in deze paragraaf alleen over toegankelijkheid volgens de opdrachtgever. Het perspectief van de cliënt ontbreekt in dit onderzoek.

om steeds meer specialismen naast elkaar aan te bieden (Tr2:130). Voor de tweede optie pleit het feit dat de helft van de reïntegratiebedrijven zich in 2002 profileerde als specialist, terwijl zij zich bijna altijd op meer dan één doelgroep richtten.

Geen maatwerk bij de aanbestedingen

In het tweede trendrapport is geconstateerd dat in de aanbestedingen geen maatwerk werd gerealiseerd, omdat er meestal grote cohorten cliënten werden aanbesteed. Dat betekent dat cliënten voor maatwerk geheel afhankelijk waren van de reïntegratiebedrijven. De bedrijven moesten echter in hun offertes rekenen met gemiddelde trajectprijzen voor een gemiddelde cliënt, terwijl voor maatwerk de aanpak en ook de kosten moeten variëren (Tr2:197). Het is niet bekend of bedrijven voor alle cliënten echt maatwerk leverden.

3.7.3 Huidige stand van zaken

Weinig maatwerk

De uitstroompercentages die reïntegratiebedrijven realiseren variëren sterk. Betrouwbare cijfers daarover ontbreken voornamelijk. Wel is duidelijk dat een substantieel gedeelte van de cliënten niet wordt geplaatst. Dit doet vermoeden dat reïntegratiebedrijven voor een deel van hun cliënten geen maatwerk realiseren. Over de achtergronden van de uitval en niet-succesvolle uitstroom van cliënten, is weinig bekend. Inzicht hierin is van groot belang om vast te stellen in welke mate er maatwerk wordt gerealiseerd.

Een deel van de gemeenten legt prioriteit bij kansrijke cliënten

In plaats van een aanbod op maat voor iedere cliënt, zoals in 2002 gebruikelijk was, geeft een deel van de onderzochte gemeenten in 2004, als gevolg van de WWB, de voorkeur aan het reïntegreren van cliënten bij wie een snelle uitstroom naar werk mogelijk is. Er wordt dus prioriteit gelegd bij kansrijke cliënten. Bij cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt wordt vooral gekeken of iemand gemotiveerd en kwalificeerbaar is om uit te stromen naar werk. Korte trajecten, die snel resultaat opleveren, hebben de voorkeur. Gemeenten geven wel aan dat op termijn er meer aandacht komt voor moeilijke doelgroepen, omdat deze uitstroom langdurig financieel voordeel oplevert. De helft van de gemeenten geeft verder aan dat nuggers en ANW'ers minder prioriteit krijgen, dat wil zeggen minder actief benaderd worden, minder langdurige trajecten krijgen, niet instromen in gesubsidieerde arbeid et cetera. Reïntegratie van mensen zonder uitkering levert immers geen financieel voordeel op (RvB: 23-24). Uit het groepsgesprek met partijen op de publieke reïntegratiemarkt en uit het *Deelonderzoek diensten voor bijzondere doelgroepen* (RvB, 2004) komt naar voren dat er ook gemeenten zijn die juist prioriteit geven aan de moeilijk plaatsbare cliënten, omdat deze langdurig financieel voordeel opleveren (RT).

UWV streeft naar korte trajecten

Ook bij UWV ligt in 2004 de nadruk op snelle uitstroom naar werk. Het gaat hierbij niet zozeer om het selecteren van kansrijke cliënten, maar om het zo kort mogelijk houden van de trajecten. De trajecten worden meer gericht op snelle terugkeer op de arbeidsmarkt in plaats van het opheffen van belemmeringen. Een voorbeeld hiervan is dat er in trajecten steeds minder ruimte voor scholing is (Mede:32).

Reïntegratiebedrijven verbreden hun dienstverlening

In 2004 heeft de trend doorgezet dat reïntegratiebedrijven zich op steeds meer doelgroepen en diensten zijn gaan richten. Bedrijven hebben gemiddeld een aanbod voor drie doelgroepen (Rp:21). Uit de groeps gesprekken komt naar voren dat reïntegratiebedrijven op de private markt generalist moeten zijn. Zij moeten, met andere woorden, vrijwel iedere doelgroep kunnen bemiddelen. Op de publieke markt daarentegen, zijn de volumes van de diverse doelgroepen groot genoeg om een aanbod voor slechts één of twee specifieke doelgroepen te ontwikkelen (RT).

Gemeenten voeren doelgroepenbeleid

De meeste gemeenten hanteren in 2004 een doelgroepenbeleid. Binnen het inkoopbeleid van gemeenten worden specifieke groepen gedefinieerd. Voorbeelden hiervan zijn: jongeren, nieuwkomers, oudkomers, alleenstaande ouders, en allochtone vrouwen.¹³ Een klein deel van de gemeenten (14%) vindt dat er onvoldoende aanbod in de markt is voor bepaalde groepen. Groepen waarvoor dit zou gelden zijn onder andere: herintredende vrouwen en personen aan onderkant van fase 4. Volgens de meeste gemeenten (70 %) is er echter voor iedere groep wel enig aanbod te vinden. Als de vraag in de aanbestedingsprocedure duidelijk wordt geformuleerd, komt er altijd wel een aanbod. Gemeenten zijn overigens wel van mening dat het aantal echte specialisten op de markt beperkt is. Dit alles werpt de vraag op of gemeenten die menen dat er onvoldoende aanbod is, hun inkoopvraag niet op de goede manier formuleren (RvB: 27-28 / Mede:14-15),

Geen aanbod in het private segment voor allochtonen

Uit het groeps gesprek met partijen op de private markt komt naar voren dat er nauwelijks aanbod is voor allochtonen. Het huidige aanbod zou niet voldoen aan de vraag van allochtone werkgevers. Er zijn signalen dat er aanbieders op de markt komen, die reïntegratiediensten voor deze groepen aanbieden (RT).

¹³ Het doelgroepenbeleid van gemeenten lijkt de bewering dat gemeenten voorrang geven aan kansrijke cliënten tegen te spreken. Wij hebben hiervoor geen verklaring kunnen vinden in de verschillende deelonderzoeken.

Knelpunten met betrekking tot maatwerk

Gemeenten signaleren knelpunten in de markt die het leveren van maatwerk in de weg staan:

- Een klein deel van de gemeenten (14%) vindt dat er onvoldoende aanbod in de markt is voor bepaalde groepen, zodat voor hen geen maatwerk geleverd kan worden (Mede:14).
- Gemeenten vinden dat het aanbod aan creativiteit en diversiteit te wensen over laat. Het aanbod is veel van hetzelfde (RvB:28).
- Verplichte aanbestedingen beperken, volgens de gemeenten, de mogelijkheden om samen met reïntegratiebedrijven een aanbod op maat te kunnen ontwikkelen (RvB:30).¹⁴

3.7.4 Toegankelijkheid in relatie tot marktwerking

Volgens de meeste gemeenten vinden opdrachtgevers die in staat zijn hun inkoopvraag scherp te stellen, voor iedere doelgroep een aanbieder (RvB:28). Hierbij is overigens niet bekend of het aanbod voor de verschillende doelgroepen ook een aanbod op maat betreft. Verder moet onderzocht worden in hoeverre het grote aantal cliënten dat uitvalt, of het traject niet-succesvol afrondt, een relatie heeft met een gebrek aan maatwerk.

Andere signalen duiden er eveneens op dat niet alle cliënten een aanbod op maat krijgen. Zo legt een deel van de gemeenten, als gevolg van de WWB, prioriteit bij de reïntegratie van kansrijke cliënten en besteden zij minder aandacht aan andere doelgroepen (RvB:24). Bovendien geven reïntegratiebedrijven aan dat resultaatfinanciering mogelijk een zekere mate van afoming met zich mee kan brengen (TNO:42).

Verder wordt maatwerk verhinderd door het aanbesteden in cohorten. Reïntegratiebedrijven krijgen binnen één contract een grote variatie aan cliënten doorverwezen, waarvoor zij met een gemiddelde prijs per klant hebben geoffreerd, met een aanbod voor de middengroep. Voor een deel van die cliënten zal het bedrijf waarschijnlijk geen dienstverlening op maat kunnen leveren, omdat dit meer kost dan de gemiddelde trajectprijs of omdat het bedrijf daarvoor geen expertise heeft.

Om in 2006 een goede beoordeling van de marktwerking mogelijk te maken, is op het terrein van toegankelijkheid het volgende onderzoek nodig:

- Onderzoek naar feitelijk omvang en oorzaken van uitval.
- Onderzoek naar selectie en afoming van cliënten door opdrachtgevers en door reïntegratiebedrijven.
- Onderzoek naar de werking van specialistische deelmarkten.

¹⁴ Zie ook 3.4.3 onder knelpunten aanbestedingsprocedures

3.8 Ijkpunt 8: Keuzevrijheid

3.8.1 Inleiding

Het Ministerie van SZW acht het voor succesvolle reïntegratie van belang dat cliënten hun wensen kenbaar kunnen maken. Dit ijkpunt wordt voor het eerst genoemd in de notitie ‘*Naar een werkende reïntegratiemarkt*’ (SZW:7). Verwacht wordt dat het reïntegratiebedrijf om duurzame plaatsing te bereiken in samenspraak met de cliënt de invulling van het reïntegratietraject zal bepalen. Instrumenten om keuzevrijheid te vergroten zijn het Persoonsgebonden Reïntegratiebudget (PRB) en de Individuele Reïntegratieovereenkomst (IRO). Mensen met een PRB mogen zelf hun traject samenstellen door óf een reïntegratiebedrijf in te schakelen óf zelf losse producten in te kopen. Cliënten met een IRO stellen in samenspraak met het zelf gekozen reïntegratiebedrijf een trajectplan op. Het ministerie wil echter keuzemogelijkheden voor cliënten niet beperken tot het PRB of de IRO, maar ook keuzemogelijkheden voor cliënten opnemen in de reguliere processen.

In deze paragraaf gaan we in op het ijkpunt keuzevrijheid. We zullen de volgende hoofdvragen over dit ijkpunt behandelen:

1. Welke keuzemogelijkheden hebben de cliënten?
2. Welke trends zijn er zichtbaar met betrekking tot de keuzemogelijkheden voor cliënten?
3. Wat is het effect van de mate waarin er keuzemogelijkheden zijn op de marktwerking?

3.8.2 Trends tot 2002

PRB wordt vooral door hoger opgeleiden gebruikt

Tot 2002 is een experiment met het persoonsgebonden reïntegratiebudget voor arbeidsgehandicapten zonder werk in drie pilotregio's uitgevoerd. Vooral 'hoger' opgeleide personen bleken gebruik te maken van de PRB-regeling (Rp:51). Daarnaast bestond er ook een PRB voor arbeidsgehandicapte werknemers. Arbeidsgehandicapte werknemers die niet meer terug kunnen naar hun oude werkgever kunnen met een PRB het UWV verzoeken een overeenkomst te sluiten met een reïntegratiebedrijf of zelf diensten inkopen, op basis van een door UWV goedgekeurd trajectplan (www.minszw.nl).

Beperkte keuze voor een reïntegratiebedrijf

Individuele cliënten hebben maar een beperkte vrije keuze in aanbieders van reïntegratiediensten, doordat werkgevers, arbodiensten, verzekeraars en gemeenten veelal met vaste aanbieders werkten. Cliënten kunnen alleen uit dit vaste aanbod een reïntegratiebedrijf kiezen (Tr2: 98).

UWV-cliënten kunnen reïntegratiebedrijf kiezen

Per doelgroep kocht UWV bij een aantal reïntegratiebedrijven trajecten in. De cliënten hadden de keuze uit één van deze bedrijven voor de uitvoering van hun traject (Tr2:66).

Cliënten van gemeenten hebben geen inspraak in de keuze van het reïntegratiebedrijf

Bij gemeenten hadden cliënten geen directe inspraak in de keuze van een reïntegratiebedrijf. Dat werd gezien als vallend onder de expertise en verantwoordelijkheid van de casemanager. Daarbij werd die geacht rekening te houden met eventuele bijzondere wensen van de cliënt (Tr2:46).

Beperkte invloed op inhoud van het traject

Individuele cliënten die door een bedrijfsarts op traject waren geplaatst, hadden inspraak bij de invulling van het reïntegratietraject. In de praktijk werd het advies van de arbodienst gevolgd (Tr2:86).

Volgens gemeenten hadden cliënten altijd inspraak in de inhoud van het traject, omdat er werd gelet op wensen en reële mogelijkheden. De cliënt diende het trajectplan te ondertekenen voor akkoord. Uiteindelijk is het echter de casemanager die de inhoud bepaalde (Tr2:46).

3.8.3 Huidige stand van zaken

Grotere keuzevrijheid met PRB of IRO

Een PRB of IRO biedt cliënten meer keuzevrijheid dan wanneer zij geen gebruik maken van deze instrumenten. De experimenten met het PRB in drie regio's en het PRB voor arbeidsgehandicapte werknemers zijn sinds 2002 voortgezet. Nieuw is de Individuele Reïntegratieovereenkomst (IRO), die zowel arbeidsgehandicapten als WW'ers kunnen afsluiten. Cliënten kunnen zelf een reïntegratiebedrijf kiezen en stellen samen met dit bedrijf een trajectplan op. Na goedkeuring van het plan door UWV sluit UWV een contract met het desbetreffende reïntegratiebedrijf af (Rp:50-51).

Beperkte keuze bij UWV voor een reïntegratiebedrijf in het reguliere proces

In het reguliere proces, waarbij geen PRB of IRO wordt ingezet, kunnen cliënten van UWV in de periode 2002-2004 nog steeds kiezen tussen twee, drie of meer bedrijven. In 2003 kunnen zij hiervoor gebruik maken van het 'cliëntkeuzesjabloon'. Deze moet door de reïntegratiebedrijven worden ingevuld, zodat cliënten op basis van deze informatie een reïntegratiebedrijf kunnen kiezen. De keuze moet dus op basis van informatie op papier worden gemaakt. De meeste cliënten kiezen voor het dichtstbijzijnde reïntegratiebedrijf of volgen het advies van hun casemanager (Rp:53, TNO:42).

Cliënten van gemeenten hebben nog steeds geen inspraak in keuze reïntegratiebedrijf

Bij gemeenten hebben klanten in 2004 nog steeds weinig inbreng in de keuze voor een reïntegratiebedrijf. De casemanager kiest een bedrijf voor de klant. Zij kunnen alleen een veto uitbrengen op de keuze van de casemanager. (Rp:56)

Werknemers volgen meestal advies bedrijfsarts

Werkgevers geven hun werknemers over het algemeen wel ruimte om zelf een interventiebedrijf in te brengen. Werknemers kunnen een behandelaar voordragen, bijvoorbeeld een psycholoog en fysiotherapeut waarbij de werknemer al in behandeling is. Meestal wordt echter het advies van de bedrijfsarts opgevolgd (Rp:54).

PRB en IRO slechts voor een beperkte groep cliënten weggelegd

Cliënten met een PRB of IRO hebben de grootste invloed op de inhoud van het trajectplan. Het is echter de vraag of cliënten over voldoende informatie beschikken over het aanbod en voldoende inzicht hebben in eigen wensen en capaciteiten om de inhoud van het traject te bepalen (Rp:50-51).

UWV-cliënten bij inspraak in trajectplan afhankelijk van reïntegratiebedrijven

In het reguliere proces bij UWV hebben cliënten inspraak bij de invulling van het traject. Er wordt in het intakegesprek bij het reïntegratiebedrijf met de cliënt over de inhoudelijke invulling van het traject gesproken. Het reïntegratiebedrijf stelt een diagnose aan de hand van één of meer gesprekken en vertaalt de wensen en capaciteiten van de cliënt in een trajectplan. Cliënten zijn echter wel gebonden aan de ruimte die door het reïntegratiebedrijf wordt geboden en de producten die zij aanbieden (Rp:53). Het is in principe altijd mogelijk om gedurende het traject de plannen bij te stellen. Het reïntegratiebedrijf kan in samenspraak met de cliënt wijzigingen voorstellen. UWV moet de wijzigingen goedkeuren.

Mate van inspraak gemeentelijke cliënten in trajectplan afhankelijk van gemeente

Bij gemeenten krijgen cliënten over het algemeen de mogelijkheid eigen wensen en ideeën in te brengen. Het moment waarop cliënten invloed kunnen uitoefenen, verschilt per gemeente. Gemeenten met een breed casemanagement voeren in de diagnosefase ten minste één gesprek met de cliënt, waarin wordt ingegaan op de wensen en capaciteiten van de cliënt. Op basis daarvan worden trajecten of trajectonderdelen ingekocht. Bij gemeenten met een smal casemanagement wordt eerst een reïntegratiebedrijf ingeschakeld. Cliënten krijgen dan in de intakefase bij het reïntegratiebedrijf de gelegenheid hun wensen en ideeën in te brengen. De invloed van cliënten wordt beperkt door het aanbod van het reïntegratiebedrijf. Ook bij gemeenten geldt dat het mogelijk is gedurende het traject de plannen bij te stellen. Hiervoor is wel de goedkeuring van de casemanager nodig (Rp:54).

Knelpunten met betrekking tot keuzevrijheid

De wetgeving staat keuzevrijheid niet in de weg. In de praktijk wordt de keuzevrijheid van cliënten echter beperkt door verschillende factoren:

- Bij UWV is over reïntegratiebedrijven alleen schriftelijke informatie beschikbaar die voor het maken van een keuze doorgaans niet voldoende onderscheidend is. Cliënten zijn over het algemeen niet in staat om op basis van deze informatie een weloverwogen keuze te maken en volgen vaak het advies van de casemanager (Rp:53).
- Cliënten hebben te weinig inzicht in eigen wensen en capaciteiten om invloed uit te oefenen op de invulling van het traject. Het is bovendien de vraag of casemanagers en reïntegratiebedrijven in staat zijn om in één of twee gesprekken de wensen en capaciteiten van de cliënt te achterhalen en deze te vertalen in een passend trajectplan (Rp:53).

Knelpunten IRO

Marktpartijen noemen de volgende (mogelijke) knelpunten met betrekking tot de IRO:

- Reïntegratiebedrijven verwachten knelpunten met betrekking tot de IRO. De IRO zou vooral in het voordeel werken van bekende, landelijk opererende bedrijven, die grote naamsbekendheid hebben. Verder brengt de IRO het gevaar met zich mee dat het reïntegratiebedrijf, in tegenstelling tot de reguliere gunningen, minder zekerheid heeft over de aantallen te verwachten cliënten (TNO:42-43).
- Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat opdrachtgevers uit het publieke marktsegment vrezen dat de IRO een consumentenmarkt in de hand werkt. Reïntegratiebedrijven gaan de IRO gebruiken om cliënten te werven. Op die manier is de IRO niet meer een instrument voor cliënten die zelf willen en kunnen kiezen, maar een manier voor reïntegratiebedrijven om buiten de aanbestedingen om klanten te werven (RT).

3.8.4 Keuzevrijheid in relatie tot marktwerking

Wanneer op de reïntegratiemarkt wordt gesproken over vragers, dan gaat het op de eerste plaats over de opdrachtgevers en niet over hun cliënten die teruggeleid moeten worden naar de arbeidsmarkt. Er is dan ook geen sprake van een markt voor reïntegratie, maar van een quasi-markt.¹⁵ Op deze quasi-markt treedt de overheid als vrager in de plaats van de feitelijke consument: de cliënt. De keuzevrijheid van de cliënt is over het algemeen dan ook beperkt en hooguit passief.

Bij publieke opdrachtgevers zijn er, met uitzondering van het PRB en de IRO, nauwelijks mogelijkheden voor individuele cliënten om tussen verschillende reïntegratiebedrijven te kiezen. Bij UWV kunnen cliënten kiezen uit een beperkt aantal bedrijven. Bij gemeenten hebben zij alleen een vetorecht op de keuze van de casemanager. Daarnaast is het zo dat veel

¹⁵ Zie ook: *Op weg naar volwassenheid?* szw, 2002 p. 189-190

cliënten niet in staat zijn om te kiezen, omdat zij daarvoor over te weinig informatie beschikken. In de praktijk volgen cliënten daarom meestal het advies van de casemanager of arbeidsdeskundige op.

Hoewel de regelgeving de inbreng van de cliënt op de inhoud van het traject niet in de weg staat, blijft deze beperkt. Veel cliënten hebben onvoldoende inzicht in de eigen mogelijkheden en wensen om invloed te kunnen uitoefenen. Daarbij is het zo dat cliënten gebonden zijn aan de producten die het reïntegratiebedrijf aanbiedt.

Met een PRB of IRO hebben cliënten meer mogelijkheden om een reïntegratiebedrijf te kiezen of een traject samen te stellen. Deze instrumenten hebben mogelijk wel invloed op de marktwerking. Bedrijven moeten immers hun aanbod op de cliënt afstemmen en deze ervan overtuigen dat zij het best in staat zijn hen naar werk te bemiddelen. Het PRB en de IRO dwingen reïntegratiebedrijven individuele cliënten te werven. De schaal waarop dit gebeurt, is echter nog beperkt. Hierdoor is de invloed op de marktwerking (nog) klein.

Om in 2006 een goede beoordeling van de marktwerking mogelijk te maken is op het terrein van keuzevrijheid het volgende onderzoek nodig:

- Onderzoek naar factoren die keuzevrijheid beïnvloeden.
- Onderzoek naar het effect van keuzevrijheid op kwaliteit en effectiviteit van reïntegratie.

3.9 Beantwoording van hoofdvragen per ijkpunt

Hieronder beantwoorden we kort de hoofdvragen die wij per ijkpunt hebben geformuleerd. Deze paragraaf is te lezen als een samenvatting van hoofdstuk 3.

Ijkpunt 1: Toetreding en concurrentie

1. Is er sprake van (hoge) toetredingsbarrières, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend?

Er worden twee toetredingsdrempels genoemd, namelijk de grote administratieve lasten die aanbestedingsprocedures met zich meebrengen en het gebruik van resultaatfinanciering. Wij hebben echter niet de indruk gekregen dat dit substantiële belemmeringen met zich meebrengt waardoor nieuwkomers geen positie kunnen verwerven op de reïntegratiemarkt. De marktwerking wordt niet in grote mate door toetredingsdrempels belemmerd.

2. Is er sprake van voldoende concurrentie, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend?

Er zijn voldoende aanbieders op de reïntegratiemarkt als geheel in alle regio's. Er zijn verder geen signalen dat er marktsegmenten zijn waar er onvoldoende aanbieders zijn voor een goede marktwerking.

3. Hoe eerlijk is de concurrentie, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend?

In het UWV-segment is in 2004 een situatie van eerlijke concurrentie gerealiseerd. In het gemeentesegment worden aanbestedingsprocedures door een groeiende groep gemeenten gebruikt, waardoor er steeds meer sprake is van eerlijke concurrentie. In hoeverre WSW- en WIW-bedrijven nog een bevoorrechte positie innemen, is niet bekend. In het werkgeverssegment is geen sprake van een gelijk speelveld.

IJkpunt 2: Transparantie

1. Hoe groot is de transparantie?

De transparantie op de reïntegratiemarkt is nog altijd gebrekkig. Er is nog altijd geen openbare benchmark met objectieve, vergelijkbare informatie over de kwaliteit en resultaten van reïntegratiebedrijven. Er is weinig zicht op resultaten, prijzen en kwaliteit van reïntegratie. Verder is er nauwelijks informatie over de kwaliteit en resultaten van kleine en middelgrote aanbieders.

2. Welke trend is er zichtbaar?

De publieke opdrachtgevers zijn steeds meer tevreden over de informatie die zij via de aanbestedingsprocedures verzamelen. Met die informatie zeggen zij zelf goed te kunnen inkopen. Daarnaast zijn de tevredenheidscijfers over de grootste reïntegratiebedrijven gepubliceerd.

3. Wat zijn de effecten op de marktwerking?

Wat het effect is van de gebrekkige transparantie op de marktwerking is niet bekend.

IJkpunt 3: Aanbestedingsprocedures

1. Welke selectieprocedures worden er gebruikt?

Gemeenten maken gebruik van aanbestedingsprocedures met een selectiefase vooraf. UWV heeft in 2004 voor het eerst in meer ronden en zonder voorselectie aanbesteed. Op de private markt wordt nog voornamelijk met preferred suppliers gewerkt. De eerste signalen van openbare aanbestedingen zijn echter zichtbaar.

2. Welke trends zijn er zichtbaar?

UWV besteed inmiddels alles openbaar aan. Steeds meer gemeenten besteden ook openbaar aan. Resultaatgegevens spelen in toenemende mate een rol bij de aanbestedingen van UWV. Bij gemeenten worden referenties gebruikt om de door reïntegratiebedrijven opgegeven prestaties te kunnen controleren op betrouwbaarheid. Op de private markt wordt nog steeds voornamelijk met preferred suppliers gewerkt.

3. Welke effecten hebben de gehanteerde selectieprocedures op de marktwerking?
De aanbestedingsprocedures van UWV en gemeenten dragen bij aan vrije marktwerking. Er zijn echter nog wel knelpunten die vrije marktwerking in de weg staan. Zo maken gemeenten slechts beperkt gebruik van resultaatgegevens, is er sprake van uitsluiting van kleine bedrijven, zijn procedures nog onvoldoende transparant en is er op dit deel van de markt sprake van een vragersmarkt, waardoor er niet-realistische eisen aan bedrijven worden gesteld.

IJkpunt 4: Aansturing bedrijven

1. Welke sturingsinstrumenten gebruiken opdrachtgevers?
UWV en gemeenten maken in toenemende mate gebruik van resultaatfinanciering. Private opdrachtgevers maken nog weinig gebruik van resultaatfinanciering. Opdrachtgevers maken verder gebruik van de volgende sturingsinstrumenten: voortgangsrapportages, kwartaalgesprekken met de bedrijven, afspraken over doorlooptijden en plaatsingspercentages en casemanagement.
2. Welke trends zijn er zichtbaar?
Het gebruik van resultaatfinanciering is in opkomst in het publieke segment.
3. Welke effecten hebben de gehanteerde sturingsmechanismen op de marktwerking?
De effecten van resultaatfinanciering op de marktwerking zijn niet bekend.

IJkpunt 6: Kwaliteit

1. Hoe heeft de kwaliteit van reïntegratie zich sinds de introductie van de marktwerking ontwikkeld?
Er is geen openbare informatie over de ontwikkeling van kwaliteit beschikbaar.
2. Wat zijn de effecten van het ontbreken van een eenduidige definitie en van de beperkte meetbaarheid van kwaliteit op de marktwerking?
Er is geen informatie over de relatie tussen kwaliteit en marktwerking.

IJkpunt 7: Toegankelijkheid

1. In hoeverre is er sprake van maatwerk voor alle cliënten?
Gezien het hoge uitvalpercentage lijkt het erop dat voor een grote groep cliënten geen maatwerk wordt gerealiseerd. De praktijk van aanbesteden in cohorten, het gebruik van resultaatfinanciering, de financiële prikkels van de WWB en de sluitende aanpak zorgen ervoor dat maatwerk lang niet voor alle cliënten wordt gerealiseerd.

2. Zijn er (groepen) cliënten waarvoor geen geschikt aanbod wordt geboden?
De meeste opdrachtgevers hebben geen problemen met het vinden van een aanbod voor alle doelgroepen. In hoeverre zij ook een aanbod op maat vinden voor die doelgroepen, is onbekend.
3. Welke trends zijn er zichtbaar?
Er is te weinig informatie beschikbaar om trends met betrekking tot de toegankelijkheid van reïntegratiedienstverlening te kunnen vaststellen.

Lijkpunt 8: Keuzevrijheid

1. Welke keuzemogelijkheden hebben de cliënten?
De keuzemogelijkheden van cliënten zijn beperkt, met uitzondering van cliënten met een PRB of IRO. Cliënten zijn gebonden aan de vaste aanbieders, waarmee de opdrachtgevers werken en aan het aanbod van producten van die reïntegratiebedrijven.
2. Welke trends zijn er zichtbaar met betrekking tot de keuzemogelijkheden voor cliënten?
Cliënten hebben in de periode tot 2004 steeds een beperkte keuzevrijheid.
3. Wat is het effect van de mate waarin er keuzemogelijkheden zijn op de marktwerking?
Op de reïntegratiemarkt is sprake van een quasi-markt, zodat de cliënt niet de werkelijke consument is. De mate van keuzevrijheid van de cliënt heeft dan ook nauwelijks invloed op marktwerking. Mogelijk heeft een toename van het gebruik van de IRO effecten op marktwerking.

LITERATUURLIJST

Borea, *Brief aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Kenmerk: bor.not. 1000288, 24 september 2004.

Bosselaar H., R. Prins, P. Molenaar-Cox, m.m.v. C. van der Burg, *PRB: Positieve resultaten bereikt*. Den Haag, RWI, 2003, **(RWI)**

Brenninkmeijer V., B. Fermin, J. van Genabeek, K. Minderhoud, F. Verboon, *Evaluatie aanbesteding reïntegratiecontracten 2003*. Hoofddorp, TNO, 2004, **(TNO)**

Brink J. C. van den, B. Bakker Tauritz, O. Hermkens, *De praktijk na het aanbesteden; de feitelijke inkoop van afzonderlijke trajecten door UWV in de contractperiode 2002-2003*. Den Haag, IWI, 2004, **(IWI)**

Dijk S., J.W.M. Mevissen, e.a., *Een markt in ontwikkeling? Eerste inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten*. Den Haag: Ministerie van SZW/ Regioplan, 2000, **(Tr1)**

Eekert P. van en D.J.T. Janssen, *Ontwikkelingen aan de vraagzijde van de reïntegratiemarkt*. Utrecht, Mede, 2004, **(Mede)**

Heijnen M.D.H.A.G., L. Mallee, R. Meijer, J.W.M. Mevissen, *Trendrapport Reïntegratie markt; Onderdeel aanbodzijde*. Amsterdam, Regioplan, 2004, **(Rp)**

Koning P., S. Onderstal, *Goed aanbesteed is het halve werk; een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie*. Den Haag, CPB, 2004, **(CPB)**

Memorie van Toelichting van de Wet SUWI, 27.588, nr. 3, vergaderjaar 2000-2001, **(MvT)**

Mevissen J.W.M. e.a., *Op weg naar volwassenheid*. Den Haag, Ministerie van SZW/Regio plan, 2002, **(Tr2)**

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Notitie Naar een werkende reïntegratie markt*, Den Haag, 2002, **(SZW)**

Verveen E en S. Bunt, *Trendrapport reïntegratiemarkt 2004; Deelonderzoek diensten voor bijzondere doelgroepen*. Leiden, Research voor Beleid, 2004 **(RvB)**

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

ANALYSEKADER

Het uitgangspunt van het analysekader voor het Trendonderzoek reïntegratiemarkt 2004 zijn de voorwaarden of ijkpunten voor een goed werkende reïntegratiemarkt die het Kabinet heeft geformuleerd in de notitie *'Naar een werkende reïntegratiemarkt'* van 2002 en de parameters die in de Memorie van Toelichting van de Wet SUWI zijn beschreven. Deze laatste parameters zijn in het tweede Trendrapport geëvalueerd. In de notitie van het kabinet zijn de parameters iets afwijkend geformuleerd: er zijn twee ijkpunten toegevoegd en er zijn twee ijkpunten uit de Memorie van Toelichting samengevoegd. In de onderstaande tabel vergelijken we de twee versies van ijkpunten.

Tabel B1-1 Vergelijking ijkpunten 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' en MvT SUWI

Ijkpunten 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' (2002)	Parameters MvT SUWI (2001)
1. Toetreding en concurrentie	Vrije toetreding en eerlijke concurrentie
2. Transparantie	Transparantie via informatieverstrekking door opdrachtgevers
3. Openbare en toegankelijke aanbestedingsprocedures met objectieve selectie- en gunningscriteria	Openbare aanbestedingsprocedures
4. Contracten: aansturing van reïntegratiebedrijven door de opdrachtgever	Contracten waarin ook op resultaat wordt afgerekend Sturing op doelgroepen via prijzen en contracten
5. Verantwoording door opdrachtgevers van besteding van publieke middelen	Verantwoording door opdrachtgevers van besteding van publieke middelen
6. Kwaliteit	Kwaliteit door zelfsturing
7. Toegankelijkheid van reïntegratie voor de klant (in het bijzonder het bereik van moeilijk bemiddelbare groepen)	--
8. Keuzevrijheid (mate waarin deze ook voor de cliënt van toepassing is)	--

In het analysekader voor het Trendonderzoek 2004 hebben we de formuleringen van de ijkpunten uit 2002 gebruikt.

In de onderstaande tabellen zijn per ijkpunt de vragen opgenomen die vanuit verschillende economische theorieën geformuleerd kunnen worden. Het gaat om de volgende theorieën:

- de neoklassieke markttheorie;
- de dynamische markttheorie;
- de neo-institutionele benaderingen, waaronder de principaal-agentbenadering en de transactiekostentheorie;
- de beginselen van de economische structuuranalyse.

In de tabellen zijn de hoofdvragen per ijkpunt in de linkerkolom opgenomen en de subvragen in de rechterkolom. Beantwoording van de hoofdvragen leidt tot een oordeel over in hoeverre de markt ‘goed werkt’ en in hoeverre is voldaan aan de voorwaarden voor marktwerking. Voor het beantwoorden van de hoofdvragen is het nodig de subvragen te beantwoorden.

IJKPUNT 1 TOETREDING EN CONCURRENTIE

Hoofd vragen	Vragen te beantwoorden met literatuur
<ul style="list-style-type: none"> • Is er sprake van (hoge) toetredingsbarrières, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend? 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie zijn nieuwkomers in de afgelopen jaren geweest? • Hebben nieuwkomers zich op de markt kunnen handhaven en ontwikkelen? • Zijn er toetredingsbarrières en zo ja welke? Is het opnemen van scholing in de integrale kostprijs van trajecten een toetredingsbarrière? • Om welke soorten toetredingsbarrières gaat het: voorkomend uit wet- en regelgeving of vanuit de markt (vragers of aanbieders)? • Wat zijn de effecten van de barrières op de marktwerking?
<ul style="list-style-type: none"> • Is er sprake van voldoende concurrentie, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend? 	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn er marktsegmenten? • Wat zijn de belangrijkste vragers en aanbieders in de verschillende segmenten? • Zijn er voldoende vragers en aanbieders in de verschillende segmenten? • Hoe hebben prijzen zich in de verschillende segmenten ontwikkeld? • Hoe heeft de kwaliteit zich in de verschillende segmenten ontwikkeld? • Op welke aspecten wordt er in de verschillende segmenten met name geconcurrereerd?
<ul style="list-style-type: none"> • Hoe ‘eerlijk’ is de concurrentie, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend? 	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de invloed van de aanpalende markten op de marktwerking op de reïntegratiemarkt? • Welke invloed heeft samenwerking tussen opdrachtgevers op de marktwerking? • Zijn er bijzondere relaties tussen vragers en aanbieders en zo ja welke invloed heeft dit op de marktwerking? • Is er sprake van schaalvoordelen? • Is er sprake van machtsposities van bepaalde vragers of aanbieders? Zijn er actoren die invloed hebben op de prijsvorming? Is er in marktsegmenten sprake van vragersmarkten of aanbiedersmarkten? • Zijn er indicaties dat bepaalde marktpartijen misbruik maken van hun machtsposities?

IJKPUNT 2 TRANSPARANTIE

Hoofdvragen	Vragen
<ul style="list-style-type: none"> • Hoe groot is de transparantie? • Welke trend is er zichtbaar? • Wat zijn de effecten op de marktwerking? 	<ul style="list-style-type: none"> • Wat moeten de verschillende actoren weten, ofwel welke mate van transparantie is relevant? • Wie weet wat, ofwel hoe groot is de transparantie? • Welke informatie gebruiken de actoren? • Zijn er openbare benchmarks waarmee de resultaten van reïntegratiebedrijven vergelijkbaar worden? • Leveren opdrachtgevers de benodigde informatie voor zulke benchmarks door in de contracten eisen te stellen aan de informatievoorziening door de reïntegratiebedrijven? • Zijn de kenmerken van het product reïntegratie van invloed op de mate van transparantie? • Welke invloed hebben wet- en regelgeving gehad op transparantie? • Welke knelpunten zijn er met betrekking tot de transparantie? • Wat zijn de effecten van de mate van transparantie voor de verschillende actoren en voor de marktwerking? • Is de mate van transparantie van invloed op de kwaliteit van reïntegratie?

IJKPUNT 3 OPENBARE EN TOEGANKELIJKE AANBESTEDINGSPROCEDURES MET OBJECTIEVE SELECTIE- EN GUNNINGCRITERIA

Hoofdvragen	Vragen
<ul style="list-style-type: none"> • Welke selectieprocedures worden er gebruikt? • Welke trends zijn er zichtbaar? • Welke effecten hebben de gehanteerde selectieprocedures op de marktwerking? 	<ul style="list-style-type: none"> • Wat moet het gebruik van aanbestedingsprocedures opleveren? • In welke mate wordt er aanbesteed? • Welke aanbestedingsprocedures worden er gehanteerd en waarom? • Worden er cliëntenanalyses gemaakt en gebruikt? Zo ja, door wie: opdrachtgevers of reïntegratiebedrijven? • Welke product- en doelgroepdifferentiatie wordt er gebruikt? • Zijn de procedures transparant? • Welke invloed hebben wet- en regelgeving gehad op de aanbestedingsprocedures? • Is de mate van transparantie van invloed op de aanbestedingsprocedures? • Welke informatie leveren de procedures voor de opdrachtgevers op? • Welke selectie- en gunningscriteria zijn doorslaggevend? • Leiden de procedures (onder andere door strenge selectie- en gunningseisen) tot uitsluiting van bepaalde aanbieders? • Kan er via aanbestedingsprocedures ook een specialistisch aanbod worden gevonden? • Resulteren de procedures in de keuze van de bedrijven met de meest gunstige prijs-kwaliteitsverhouding? • Wat zijn de transactiekosten voor opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven? Zijn hierbij verschillen tussen opdrachtgevers? • Hoe wordt er door de verschillende actoren geoordeeld over de transactiekosten? • Welke knelpunten zijn er m.b.t. de aanbestedingsprocedures? • Zijn deze knelpunten zelf opgelegd, een gevolg van wet- en regelgeving of afkomstig vanuit de markt? • Is er sprake van een lerend vermogen van de opdrachtgevers met betrekking tot de aanbestedingsprocedures? • Dragen de procedures bij tot een efficiënte en effectieve besteding van middelen?

IJKPUNT 4 CONTRACTEN: AANSTURING VAN REÏNTEGRATIEBEDRIJVEN DOOR DE OPDRACHTGEVER

Hoofdvragen	Vragen
<ul style="list-style-type: none"> • Welke sturingsinstrumenten gebruiken opdrachtgevers? • Welke trends zijn er zichtbaar? • Welke effecten hebben de gehanteerde sturingsmechanismen op de marktwerking? 	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zouden resultaatfinanciering en andere sturingsmechanismen moeten opleveren? • Welke financieringsvormen worden er gebruikt en waarom? • In welke mate komt gedeeltelijke resultaatfinanciering bij sociale activering voor? Hoe wordt dit vormgegeven? • Sturen opdrachtgevers door (groepen) klanten met een beperkte plaatsingskans een hoge(re) prijs af te spreken? Zo ja, welk effect heeft dit op de kansen van deze klanten? • Welke rapportageverplichtingen leggen de verschillende opdrachtgevers op aan reïntegratiebedrijven? Hoe oordelen reïntegratiebedrijven over de rapportageverplichtingen? • In welke mate worden er meerjarige contracten afgesloten? • In welke mate worden contracten met goedpresterende bedrijven verlengd? Hoe wordt dit geoperationaliseerd? • Hoe wordt (gepoogd) selectie aan of na de poort (te) voorkomen? • Welke sturingsinstrumenten gebruiken opdrachtgevers en waarom? • Welke invloed hebben wet- en regelgeving gehad op de gebruikte sturingsinstrumenten? • Welke effecten hebben de gebruikte sturingsinstrumenten op de kwaliteit c.q. de resultaten van reïntegratie? Welke andere effecten hebben die sturingsinstrumenten? • Leidt het gebruik van bepaalde sturingsinstrumenten zoals resultaatfinanciering tot uitsluiting van bepaalde aanbieders? • Welke effecten hebben de gebruikte sturingsinstrumenten op de mate waarin selectie aan de poort voorkomt? • Kan een grotere mate van resultaatfinanciering een gebrek aan transparantie ondervangen? • Welke effecten hebben de gehanteerde financieringsvormen en andere sturingsmechanismen op de marktwerking? • Welke knelpunten zijn er met betrekking tot de sturingsinstrumenten? Zijn deze knelpunten zelf opgelegd, een gevolg van wet- en regelgeving of afkomstig vanuit de markt? • Is er sprake van een lerend vermogen van de opdrachtgevers met betrekking t de sturingsinstrumenten?

IJKPUNT 5: VERANTWOORDING DOOR OPDRACHTGEVERS VAN BESTEDING VAN PUBLIEKE MIDDELEN

Hoofdvragen	Vragen
<ul style="list-style-type: none"> • (Hoe) verantwoordden opdrachtgevers zich voor de besteding van (publieke) middelen? • Welke trends zijn er zichtbaar? • Draagt de verantwoording bij aan een efficiënte en effectieve besteding van de (publieke) middelen? 	<ul style="list-style-type: none"> • Welke eisen stelt de overheid aan de verantwoording van publieke middelen? • Dragen die eisen bij aan een efficiënte en effectieve besteding van middelen? • Welke informatie leveren de opdrachtgevers aan het ministerie, de gemeenteraad, IWI en de RWI? Draagt deze informatie bij aan een efficiënte en effectieve besteding van middelen? • Welke acties heeft de NMa uitgevoerd in het kader van het toezicht op het naleven van de Mededingingswet door reïntegratiebedrijven en aan gemeenten gelieerde bedrijven? Waartoe heeft dit geleid? • In welke mate verzamelen opdrachtgevers en/of aanbieders de benodigde informatie om vast te stellen of de marktwerking op de goede weg is (bijvoorbeeld ten behoeve van effectmetingen, tevredenheidsonderzoek). • Welke knelpunten ervaren actoren bij het verzamelen van informatie en de verantwoording? • Is er sprake van een lerend vermogen van de opdrachtgevers met betrekking tot het verzamelen van informatie en de verantwoording?

IJKPUNT 6: KWALITEIT

Hoofdvragen	Vragen
<ul style="list-style-type: none"> • Hoe heeft de kwaliteit van reïntegratie zich sinds de introductie van de marktwerking ontwikkeld? • Wat zijn de effecten van de definiëring en de meetbaarheid van kwaliteit op de marktwerking? 	<ul style="list-style-type: none"> • Wat wordt er door de verschillende actoren onder kwaliteit verstaan? • In welke mate is kwaliteit meetbaar? • Hoe heeft de kwaliteit van reïntegratie zich ontwikkeld? Is er sprake van innovatie? • In hoeverre komen reïntegratiebedrijven hun afspraken over inspanningen na? • Waardoor wordt de ontwikkeling van kwaliteit beïnvloed? • Welke invloed heeft het Boreakeurmerk op de kwaliteit? Wat is de meerwaarde van het Boreakeurmerk voor opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven? • Hebben wet- en regelgeving invloed gehad op de kwaliteit en de meetbaarheid daarvan? • Wat is het effect van de concurrentiedruk op de kwaliteit? • In welke mate zijn kwalitatief ondermaatse reïntegratiebedrijven in staat een positie te verwerven op de markt? Bestraft de markt bedrijven die wanprestaties leveren? • Wat is het effect van het Boreakeurmerk op de concurrentie? • Welke knelpunten zijn er met betrekking tot kwaliteit?

IJKPUNT 7: TOEGANKELIJKHEID VAN REÏNTEGRATIEACTIVITEITEN VOOR DE KLANT (IN HET BIJZONDER HET BEREIK VAN MOEILIJK BEMIDDELBARE GROEPEN)

Hoofdvragen	Vragen
<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre is er sprake van maatwerk voor alle cliënten? • Zijn er (groepen) cliënten waarvoor er geen geschikt aanbod wordt geboden? • Welke trends zijn er zichtbaar? 	<ul style="list-style-type: none"> • Krijgen alle cliënten een aanbod voor reïntegratie (op maat)? • Voor welke groepen cliënten is er een specialistisch aanbod en voor welke groepen niet? • Zijn bepaalde (groepen) cliënten voor (bepaalde) reïntegratiebedrijven niet interessant? • Welke cliënten vallen wanneer uit en wat zijn de oorzaken van de uitval? • In hoeverre worden alleen de gemakkelijk plaatsbare cliënten bemiddeld? • Houden reïntegratiebedrijven er bij het schrijven van offertes al rekening mee dat zij in een deel van de te reïntegreren groep cliënten geen energie zullen steken? • Hebben wet- en regelgeving invloed gehad op de mate waarin maatwerk voorkomt? • Is er op bepaalde specialistische deelmarkten onvoldoende concurrentie? Zo ja, wat zijn de gevolgen voor de prijs-kwaliteitsverhouding? • Welke knelpunten hebben maatwerk in de weg gestaan? • Zijn deze knelpunten een gevolg van wet- en regelgeving of afkomstig vanuit de markt (vanuit vragers of aanbieders)? • Is er een relatie tussen de mate waarin maatwerk wordt ingezet en de kwaliteit c.q. het resultaat van reïntegratie?

IJKPUNT 8: KEUZEVRJHEID (MATE WAARIN DEZE OOK VOOR DE CLIËNT VAN TOEPASSING IS)

Hoofdvragen	Vragen
<ul style="list-style-type: none"> • Welke keuzemogelijkheden hebben de cliënten? • Welke trends zijn er zichtbaar m.b.t. de keuzemogelijkheden voor cliënten? • Wat is het effect van de mate waarin er keuzemogelijkheden zijn op de marktwerking? 	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre kunnen cliënten van de verschillende opdrachtgevers zelf een reïntegratiebedrijf kiezen? Hebben cliënten voldoende informatie om te kunnen kiezen? • Wat is de inspraak van cliënten bij de totstandkoming van de trajectplannen? • In hoeverre zijn cliënten bij de totstandkoming van de trajectplannen gebonden aan het aanbod van de reïntegratiebedrijven? • In welke mate kan het trajectplan tussentijds worden aangepast wanneer de mogelijkheden of wensen van de cliënt wijzigen of duidelijker worden? • In welke mate kunnen cliënten bij ontevredenheid overstappen naar een ander reïntegratiebedrijf? • Waardoor wordt de keuzevrijheid beïnvloed en waarom? • Hebben wet- en regelgeving invloed gehad op de keuzevrijheid? • Heeft de contractvorm/financieringsvorm invloed op de mate waarin cliënten keuzemogelijkheden krijgen? • Welke knelpunten zijn er m.b.t. de keuzevrijheid? • Zijn deze knelpunten een gevolg van wet- en regelgeving of afkomstig vanuit de markt (vanuit vragers of aanbieders)? • Is er een relatie tussen de mate waarin een cliënt inspraak heeft gehad in de keuze van het bedrijf en in het trajectplan en de kwaliteit c.q. het resultaat van reïntegratie?

BIJLAGE 2

SAMENVATTING DEELONDERZOEK AANBOD

Dit is de managementsamenvatting van het volgende rapport:

Heijnen M.D.H.A.G., L. Mallee, R. Meijer, J.W.M. Mevissen, *Trendrapport Reïntegratiemarkt; Onderdeel aanbodzijde*. Amsterdam, Regioplan, 2004.

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Regioplan voor het derde Trendonderzoek reïntegratiemarkt het onderzoeksonderdeel aanbodzijde van de reïntegratiemarkt uitgevoerd.

De eerste twee trendrapporten, *'Een markt in ontwikkeling?'* in 2000 en *'Op weg naar volwassenheid?'* in 2002, gaven een periodiek inzicht in de ontwikkelingen van de toen nog prille markt. Dit deelrapport naar de stand van zaken op de aanbodzijde van de reïntegratiemarkt sluit aan bij een aantal thema's van de eerdere twee trendonderzoeken: marktstructuur, toe- en uittreding, diensten, contractrelaties en kwaliteit. Voor deze thema's kunnen de trends op de reïntegratiemarkt worden geschetst.

Verder is in 2004 aanvullend onderzoek verricht naar CAO-afspraken over reïntegratie, keuzemogelijkheid voor cliënten, cliënttevredenheid, resultaten van reïntegratiebedrijven en de relatie tussen de reïntegratiemarkt en aanpalende markten.

Hieronder worden in het kort de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek gepresenteerd. De conclusies zijn gebaseerd op onder meer interviews en groepsgesprekken met aanbieders en opdrachtgevers van reïntegratie, alsmede literatuuronderzoek. De gegevens van het onderdeel over de aanbodzijde komen uit het RWI-rapport *'Aanbod op de reïntegratiemarkt in beeld'* uit mei 2004.

B2.1 Marktstructuur

Kenmerken reïntegratiebedrijven

- Eén op de zeven reïntegratiebedrijven (13%) heeft meer dan honderd werknemers, een kwart (26%) heeft tussen de tien en honderd werknemers en bijna tweederde (61%) heeft minder dan tien werknemers. Deze verdeling tussen kleine, middelgrote en grote bedrijven is sinds 2000 niet veranderd.

- Ruim een kwart van de bedrijven (27%) werkt landelijk en bijna driekwart (73%) werkt regionaal. Terwijl het aandeel landelijke bedrijven tussen 2000 en 2002 nog toenam, is dit na 2002 stabiel gebleven.
- In de Reïntegratiemonitor zijn momenteel 371 interventiebedrijven, 232 reïntegratiebedrijven en 60 scholingsinstellingen opgenomen. Ruim de helft van de bedrijven die actief is op de reïntegratiemarkt (56%) is dus een interventiebedrijf, ruim eenderde (35%) is een reïntegratiebedrijf en één op de tien bedrijven (9%) betreft een scholingsinstelling. Er is echter geen sprake van drie van elkaar gescheiden categorieën bedrijven; veel bedrijven bieden diensten aan die onder meerdere categorieën vallen.

Toe- en uittreding reïntegratiemarkt

- Sinds 1997 zijn jaarlijks gemiddeld zestig bedrijven toegetreden tot de reïntegratiemarkt, een gemiddelde jaarlijkse aanwas van tien procent. In 2003 is het aantal nieuwkomers op de reïntegratiemarkt teruggevallen tot ongeveer twintig bedrijven (ongeveer 3%).
- Deze afname van het aantal nieuwkomers is waarschijnlijk het gevolg van het bereiken van een verzadigingspunt op de reïntegratiemarkt; na een aanvankelijke toename van de vraag naar reïntegratie is de vraag nu min of meer gestabiliseerd. Tevens speelt de laagconjunctuur daarbij een rol: het wordt moeilijker om mensen op de arbeidsmarkt te plaatsen. Sommige reïntegratiebedrijven noemen de huidige tendens naar meer resultaatfinanciering een drempel voor de toetreding tot de reïntegratiemarkt; het is moeilijk om als startend bedrijf direct resultaat te behalen en zodoende voldoende financiële middelen te krijgen.
- In de afgelopen twee jaar is tussen de drie en vijf procent van de bedrijven van de reïntegratiemarkt vertrokken: twee procent is gestopt met het bedrijf, één procent is gestopt met reïntegratie en één procent is gefuseerd. Dit is vergelijkbaar met het jaar daarvoor: tussen 1 mei 2001 en 1 juni 2002 is tussen de drie en acht procent van de bedrijven uit de markt verdwenen.
- Reïntegratiebedrijven noemen de onzekerheid rond de publieke aanbestedingen een belangrijk risico voor de continuïteit van bedrijven. Veel reïntegratiebedrijven zijn grotendeels afhankelijk van een klein aantal publieke opdrachtgevers. Een reïntegratiebedrijf is echter nooit zeker van succes bij een aanbesteding.

Relaties met opdrachtgevers

- Belangrijkste opdrachtgevers van reïntegratiebedrijven zijn: werkgevers (73%¹), individuele werknemers (49%), gemeenten (47%). Ongeveer tweevijfde van de bedrijven geeft aan, naast andere opdrachtgevers, UWV (38%) of arbodiensten (38%) als opdrachtgever

¹ Het percentage bedrijven dat dit type opdrachtgever belangrijk vindt.

te hebben. Ruim eenderde van de bedrijven (36%) werkt onder meer in opdracht van andere reïntegratiebedrijven en een kwart (25%) in opdracht van verzekeraars.

- In de periode 2000 - 2004 is het aandeel bedrijven dat gemeenten als een belangrijke opdrachtgever noemt meer dan verdubbeld (20% in 2000 en 47% in 2004). Ook vaker genoemd als belangrijke opdrachtgever zijn andere reïntegratiebedrijven (11% in 2000 en 36% in 2004).
- Reïntegratiebedrijven signaleren de trend dat samenwerking tussen reïntegratiebedrijven toeneemt; kleine bedrijven kunnen vaak niet voldoen aan de hoge eisen die door opdrachtgevers worden gesteld en zoeken daarom samenwerking met andere bedrijven om hun kans bij aanbestedingen te vergroten.
- Bijna de helft van de grotere reïntegratiebedrijven geeft aan een preferred-supplierrelatie te hebben met een deel van haar opdrachtgevers. Dit aandeel is sinds 2002 niet veranderd.

Aangeboden diensten

- De belangrijkste categorieën van diensten van bedrijven op de reïntegratiemarkt zijn: arbeidsbemiddeling, (her)plaatsing en werkervaring (46%²), diagnose (39%), medische behandeling (35%), sociale activering, motivering en oriëntatie (27%), medische begeleiding en advies (26%) en psychische hulpverlening (24%).
- De trend van breder wordende dienstenpakketten die in de periode 2000-2002 is geconstateerd, heeft zich tussen 2002 en 2004 verder doorgezet: bedrijven bieden steeds meer verschillende diensten aan in steeds meer categorieën.
- De top 10 van belangrijkste specifieke diensten zijn: psychische hulpverlening (32%³), intake (19%), jobcoaching (15%), loopbaanadvies (15%), programma ten behoeve van bewegingsapparaat (15%), assessment/beroepskeuzetest (14%), training (14%), begeleiding bij plaatsing (14%), leer/werktraject (14%), casemanagement (14%). Ten opzichte van 2002 zijn bijna alle medische diensten uit de top 10 verdwenen. Hiervoor zijn diensten op het gebied van arbeidsbemiddeling, (her)plaatsing en werkervaring in de plaats gekomen.

Doelgroepen

- De belangrijkste doelgroepen van bedrijven zijn: zieke werknemers (76%⁴), arbeidsgehandicapten (70%), met werkloosheid bedreigde werknemers (44%), WW'ers (39%) en bijstandgerechtigden (38%), niet-uitkeringsgerechtigden (31%).

² Het percentage bedrijven dat deze categorie diensten aanbiedt.

³ Het percentage bedrijven dat deze specifieke dienst aanbiedt.

⁴ Het percentage bedrijven dat zich op deze doelgroep richt.

- Reïntegratiebedrijven zijn zich op steeds meer doelgroepen gaan richten. Deze trend was ook tussen 2000 en 2002 al zichtbaar; in 2002 gemiddeld op ruim twee doelgroepen per bedrijf tot drie doelgroepen per bedrijf in 2004.
- De top 10 van belangrijkste specifieke doelgroepen per bedrijf is in 2004: langdurig werklozen (25%⁵), personen met burn-out/overspannen (20%), personen met rugaandoeningen (20%), RSI-patiënten (18%), personen met een whiplash (15%), jongeren (11%), lichamelijk gehandicapten (8%), hoogopgeleiden (7%), jonge arbeidsgehandicapten (7%), personen in administratieve functies (7%). De specifieke doelgroepen ouderen, ex-psychiatrische patiënten en personen die een ongeluk hebben gehad, zijn in vergelijking met 2002 uit de top 10 verdwenen. Nieuw in de top 10 zijn hoogopgeleiden, jonge arbeidsgehandicapten en personen in administratieve functies.

Concentratie op de reïntegratiemarkt

- De tien bedrijven die de meeste trajecten voor UWV uitvoeren, hebben een aandeel in de UWV-opdrachten van rond de tachtig procent. Verder zijn er slechts zeventien reïntegratiebedrijven die bij de grote publieke opdrachtgevers ⁶ vijf of meer contracten hebben voor meer dan 25 cliënten.
- De 72 bedrijven die het Boreakeurmerk al hebben of zich ervoor hebben aangemeld hebben samen een aandeel van 66 procent op de UWV-markt, een aandeel van 51 procent op het gemeentelijke segment en een aandeel van 44 procent op het private segment.

CAO-afspraken over reïntegratie

- In bijna tweederde van de CAO's zijn geen afspraken over reïntegratie gemaakt of zijn alleen wettelijke verplichtingen beschreven. Bijna een kwart van de CAO's bevat wel afspraken over reïntegratie. Een kleine groep heeft CAO-afspraken over onderzoek en ontwikkeling op het terrein van reïntegratie.
- De meest voorkomende CAO-afspraken over reïntegratie zijn: de collectieve inkoop van reïntegratietrajecten (13% van de geanalyseerde CAO's), het ontwikkelen van sectorale werkgelegenheidsplannen, omscholingstrajecten of mobiliteitsbanken (8%) en het oprichten van een sectorale helpdesk of steunpunt (6%).
- In vier onderzochte CAO's wordt een specifiek reïntegratiebedrijf genoemd waarmee een contract over de uitvoering van de reïntegratietrajecten is afgesloten.

⁵ Het percentage bedrijven dat zich op deze specifieke doelgroep richt.

⁶ De UWV-regio's en 40 van de 46 grootste gemeenten.

B2.2 Resultaten

Plaatsingspercentages

- Het gemiddelde (duurzame) plaatsingspercentage voor de in 2002 aanbestede trajecten bij UWV ligt op 12,9 procent. Het hoogste plaatsingspercentage is 33,6 procent voor de doelgroep ontslagwerklozen, waarbij een scholing korter dan drie maanden is aangewezen.⁷ Het laagste plaatsingspercentage is gerealiseerd voor de WAZ-gerechtigden met 2,1 procent.
- De UWV-plaatsingscijfers lagen in 2001 veel hoger. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de hoogconjunctuur. Verder zijn de verschillen tussen de plaatsingscijfers in 2001 en 2002 ook het gevolg van de verschillen in plaatsingsdefinities die UWV in de beide jaren hanteerde. Het gemiddelde (duurzame) plaatsingspercentage voor arbeidsgehandicapten ligt op 39,2 procent en voor WW-ers op 45,7 procent.
- De plaatsingscijfers voor trajecten vanuit de private markt zijn vijftig tot tachtig procent voor externe plaatsingen (reïntegratie tweede spoor) en rond de negentig procent voor interne plaatsingen (interventie of reïntegratie eerste spoor).
- Stichting Boreakeurmerk Reïntegratie presenteert in haar benchmarkrapportage voor januari tot en met juni 2003 gerealiseerde plaatsingspercentages voor UWV, gemeenten en werkgevers/verzekeraars van respectievelijk 41,0, 28,2 en 89,4 procent. Deze plaatsingscijfers komen ongeveer overeen met de hierboven gepresenteerde bevindingen.

Doorlooptijden

- De doorlooptijden van reïntegratietrajecten in opdracht van UWV, gemeenten en werkgevers zijn ongeveer even groot: een herplaatsing extern duurt ongeveer zes tot negen maanden, met een uitloop naar anderhalf jaar.

Uitval

- Over de aard en omvang van uitval voor, tijdens en na afloop van trajecten is weinig bekend. De focus ligt hoofdzakelijk op succesvolle plaatsing.
- Het uitvalpercentage bij UWV-trajecten voor accordering van het trajectplan is door Borea vastgesteld op twaalf procent. Hoe groot het uitvalpercentage tijdens de trajecten is, is niet gemeten. Het uitvalpercentage voor accordering van het trajectplan bij gemeentelijke opdrachtgevers is vijftien procent. Bij de private opdrachtgevers werkgevers/verzekeraars is het achttien procent.
- Gelet op de lage plaatsingspercentages bij publieke trajecten, kan aangenomen worden dat het uitvalpercentage tijdens de trajecten en/of niet-succesvolle uitstroom na afloop van reïntegratietrajecten bij deze groepen hoog is.

⁷ Alleen voor bedrijven met in totaal >5000 aanbestede trajecten.

Afroming

- UWV noch de private partijen hebben de indruk dat de reïntegratiebedrijven aan afroming doen, dat wil zeggen, alleen de beste cliënten in traject nemen. In sommige gevallen sturen reïntegratiebedrijven kandidaten terug, maar meestal op geëigende gronden.

Prijzen

- Van de publieke opdrachtgevers zijn geen prijsgegevens verkregen. In de private markt lopen de prijzen voor reïntegratietrajecten uiteen. Een gemiddeld traject met een duur van zes maanden kost tussen de vijf- en zesduizend euro. Dit bedrag is echter hoger of lager naar gelang de duur van het traject en is waarschijnlijk ook afhankelijk van de onderhandelingspositie van de private opdrachtgever.

B1.3 Kwaliteit en keuzemogelijkheid

Kwaliteit van reïntegratie

- De vraag hoe de kwaliteit van reïntegratiedienstverlening zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, kan niet worden beantwoord. Er is nog geen zicht op die kwaliteit; op dit punt schiet de transparantie van de reïntegratiemarkt nog tekort.
- Momenteel wordt vanuit drie hoeken invloed uitgeoefend op de kwaliteit van reïntegratie. Ten eerste via minimumkwaliteitseisen bij aanbestedingsprocedures. Bij de gunning kiezen opdrachtgevers de bedrijven met de beste prijs-kwaliteitsverhouding; hoe kwaliteit hierbij wordt gedefinieerd en geoperationaliseerd is niet bekend. Ten tweede via het Boreakeurmerk en het Arconkeurmerk, vooralsnog is niet bekend of er een relatie is tussen het hebben van een keurmerk en resultaten. Ten derde via de openbaarmaking van tevredenheidscijfers van reïntegratiebedrijven door de RWI en Borea.

Keuzemogelijkheden van de cliënt

- In beginsel heeft een cliënt twee keuzemomenten in een reïntegratietraject: bij de keuze voor een reïntegratiebedrijf en bij de keuze voor het ontwerp van het trajectplan.
- De meest vergaande vorm van inspraak van een cliënt is de Individuele Reïntegratieovereenkomst (IRO) en het Persoonlijk Reïntegratie Budget (PRB). De cliënt kan met een IRO of PRB zelf een trajectplan opstellen en een reïntegratiebedrijf kiezen.
- Onze inschatting is dat een groot deel van de cliënten c.q. werknemers geen gebruik zal maken van de IRO of PRB en daardoor afhankelijk is van de inspraakmogelijkheden die reguliere trajecten bieden. Hoe groot deze inspraakmogelijkheden zijn, is afhankelijk van het type opdrachtgever: UWV, gemeenten of werkgevers.

- Bij UWV hebben de cliënten de mogelijkheid om een reïntegratiebedrijf te kiezen. In de praktijk wordt hier door het ontbreken van kennis over de kwaliteit van reïntegratiebedrijven weinig gebruik van gemaakt. Daarnaast is de keuze beperkt tot een aantal geselecteerde bedrijven. De inspraak van UWV-clients in het trajectplan is afhankelijk van de ruimte die het reïntegratiebedrijf biedt en de producten die het bedrijf aanbiedt.
- Bij gemeenten is de mate van keuzemogelijkheden voor cliënten afhankelijk van de invulling van het casemanagement door de gemeente. Gemeenten met breed casemanagement bieden de cliënt de mogelijkheid om diens wensen in het trajectplan op te laten nemen. Bij de keuze van het reïntegratiebedrijf heeft de cliënt echter alleen een vetorecht. Gemeenten met smal casemanagement kiezen op basis van het cliëntendossier een reïntegratiebedrijf. De cliënt heeft op deze keuze geen invloed. De inspraak in het trajectplan is net als bij cliënten van UWV afhankelijk van de ruimte die het reïntegratiebedrijf biedt en de producten die het bedrijf aanbiedt.
- Werknemers en werkgevers zijn beiden verplicht om mee te werken aan het reïntegratietraject. De zieke werknemer heeft dus een eigen verantwoordelijkheid voor het traject. In principe kan de werknemer zelf een keuze maken voor een interventiebedrijf en zelf een reïntegratietraject samenstellen. In de praktijk volgen werknemers meestal het advies van de bedrijfsarts. Het ontbreekt de werknemer aan kennis en ervaring om zelf de keuzes te maken. De bedrijfsarts verwijst de werknemer vaak naar een interventiebedrijf, waarmee de arbodienst een preferred-supplierrelatie heeft of de arbodienst biedt zelf deze diensten aan.

B2.4 Aanpalende markten

- Het laatste onderwerp van het onderhavige trendonderzoek is de relatie tussen de reïntegratiemarkt en vijf aanpalende markten. Het gaat hierbij om de verzekeringsmarkt, de arbodienstverleningsmarkt, de scholingsmarkt, de bemiddelingsmarkt en de interventie markt.
- Reïntegratie is geen core business voor bedrijven op aanpalende markten. De reïntegratiemarkt wordt gezien als een mogelijke extra inkomstenbron waarop ze diensten aanbieden die in het verlengde van de eigen competenties liggen. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen de verzekeraars en de andere partijen. Verzekeraars hebben grote financiële belangen bij reïntegratie en zien zich vooral in de rol van organizer van de reïntegratie, terwijl de andere partijen onderdelen van de uitvoering van reïntegratie ter hand nemen.
- De arbodiensten, verzekeraars, scholingsinstituten en bemiddelingsorganisaties hebben vanuit hun core business een uitgebreid netwerk van klanten in het segment werkgevers in tegenstelling tot interventiebedrijven. Ook reïntegratiebedrijven ondervinden grote moeite

om ‘voet aan de grond te krijgen’ op de werkgeversmarkt omdat zij het netwerk onder werkgevers missen. Daarom proberen zij vaak via arbodiensten of verzekeraars opdrachten van werkgevers te bemachtigen.

- Interventiebedrijven en scholingsinstellingen vinden het steeds moeilijker worden om opdrachten rechtstreeks bij UWV of gemeenten te verwerven, omdat zij gespecialiseerd zijn in onderdelen van een reïntegratietraject en geen volledige reïntegratietrajecten kunnen aanbieden, waar die opdrachtgevers wel om vragen. Zij zijn dus in het publieke segment in toenemende mate afhankelijk van reïntegratiebedrijven.
- Bedrijfsartsen hebben een sleutelrol bij de ontwikkelingen op het private deel van de reïntegratiemarkt. Veel werkgevers en hun werknemers varen blind op het advies van de bedrijfsarts omtrent interventie en reïntegratie. Arbodiensten voeren steeds vaker de meest voorkomende en eenvoudige interventietrajecten zelf uit.
- Het is voor interventie- en reïntegratiebedrijven van groot belang om een plaats te bemachtigen in de zogenaamde providerboog van een arbodienst.
- Verschillende partijen op de aanpalende markten zijn onderdeel van een groter concern waarbinnen ook reïntegratiebedrijven vallen en/of zijn samenwerking aangegaan met reïntegratiebedrijven.
- Verzekeraars hebben totaalpakketten ontwikkeld waarin ze ziektegeld- en eventueel arbeidsongeschiktheidverzekeringen aanbieden gecombineerd met ziekteverzuimregistratiesystemen, arbodienstverlening, interventie en reïntegratie. Een deel van de verzekeraars heeft dit georganiseerd door de noodzakelijke diensten (zoals arbodienstverlening, interventie en reïntegratie) binnen het concern te halen. Andere verzekeraars hebben de samenwerking met deze dienstverleners geformaliseerd in contracten met service level agreements. Het is op dit moment nog onduidelijk welke strategie in de toekomst de overhand zal krijgen.
- Het kabinetsbeleid heeft grote invloed op de ontwikkelingen op de zes onderscheiden markten en op de relaties tussen de markten. Zo heeft de loondoorbetalingsverplichting en de verlenging daarvan het belang van verzekeraars bij reïntegratie vergroot, doordat werkgevers het financiële risico bij de verzekeraars hebben neergelegd. Verder is de Wet verbetering poortwachter een stimulans geweest voor de interventiemarkt. Het nieuwe model voor arbodienstverlening ten slotte zal waarschijnlijk de positie van arbodiensten onder druk zetten. De markten voor reïntegratie en arbodienstverlening zijn zelfs ontstaan door het kabinetsbeleid.

BIJLAGE 3

SAMENVATTING DEELONDERZOEK DOELGROEPEN

Dit is de managementsamenvatting van het volgende rapport:

Verveen, E. en S. Bunt, *Tendrapport reïntegratiemarkt 2004; Deelonderzoek diensten voor bijzondere doelgroepen*. Leiden, Research voor Beleid, 2004.

Samenvatting en beschouwing

In opdracht van het Ministerie van SZW heeft Research voor Beleid onderzoek gedaan naar diensten voor bijzondere doelgroepen. Dit onderzoek is één van de deelonderzoeken die zijn uitgevoerd in het kader van het Tendrapport Reïntegratiemarkt 2004, een tweejaarlijks rapport van het Ministerie van SZW over de ontwikkeling op de reïntegratiemarkt.

Er waren twee doelstellingen verbonden aan dit onderzoek:

Inzicht bieden in de positie van bijzondere doelgroepen in het gemeentelijke reïntegratiebeleid en in de inkoop van reïntegratiedienstverlening.

Inzicht bieden in de positie van de uitvoeringsorganisaties voor gesubsidieerde arbeid (WSW, Wiw- en ID-banen) op de private reïntegratiemarkt.

Research voor Beleid heeft ervoor gekozen om hiervoor twee aparte deelonderzoeken uit te voeren.

Bij de eerste doelstelling ligt de focus van het onderzoek bij de gemeenten. Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van telefonische interviews met medewerkers van 30 gemeenten. In de ene helft van deze interviews lag de nadruk op het beleid, in de andere helft op de inkoop voor bijzondere doelgroepen. Daarnaast is een viertal casestudies verricht waarin bepaalde thema's verder zijn uitgediept namelijk: specifiek aanbod voor jongeren, gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl, work first-benaderingen en andere innovatieve concepten.

Bij de tweede doelstelling ligt de focus bij de uitvoeringsorganisaties voor gesubsidieerde arbeid. Hiertoe is een schriftelijke enquête gehouden onder alle uitvoeringsorganisaties die één of meer van de volgende vormen van gesubsidieerde arbeid uitvoeren en een schriftelijke enquête onder alle gemeenten die de Wiw- en/of ID-banen zelf uitvoeren. Daarnaast zijn korte telefonische interviews gehouden met 30 uitvoeringsorganisaties voor gesubsidieerde arbeid en de bijbehorende centrumgemeenten. Ter verdieping zijn zes casestudies verricht waarin de activiteiten van een uitvoeringsorganisatie op de private markt centraal stonden.

In deze samenvatting vindt u in het kort de belangrijkste conclusies van beide onderzoeken.

1. De positie van bijzondere doelgroepen in het reïntegratiebeleid en het inkoopbeleid van gemeenten

We beschrijven eerst de belangrijkste bevindingen en formuleren vervolgens een slotbeschouwing waarin getracht wordt de ontwikkelingen door te trekken naar de toekomst.

Prioriteit voor kansrijken en snelle uitstroom

Door de invoering van de WWB zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor de bijstandsuitgaven. Ook wordt er al enkele jaren bezuinigd op de reïntegratiebudgetten van de gemeenten. Door deze ontwikkelingen is de nadruk van gemeenten bij het reïntegratiebeleid komen te liggen op:

- het voorkomen van nieuwe instroom in de uitkering;
- een snelle uitstroom van uitkeringsgerechtigden.

Deze nadruk op het voorkomen van instroom en een snelle uitstroom zorgen ervoor dat gemeenten de prioriteit leggen bij de groepen waar zich nog een reële kans op (snelle) uitstroom voordoet. De meeste gemeenten in dit onderzoek gaven aan dat zij minder prioriteit geven aan personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (kansarmen) en aan de Nuggers/Anw'ers.

Personen met grote afstand tot de arbeidsmarkt

Van personen met grote afstand tot de arbeidsmarkt is niet te verwachten dat zij snel, en met geringe kosten en inspanning, uitstromen uit de uitkering. Hierdoor krijgt deze groep bij veel onderzochte gemeenten sinds de invoering van de WWB minder prioriteit. Dit betekent echter niet dat gemeenten deze personen links laten liggen, maar de trajecten die voor deze personen worden ingezet zijn over het algemeen minder langdurig en minder kostbaar dan voorheen.

Nuggers/Anw-ers

Veel gemeenten geven aan dat ook de groep Nuggers/Anw-ers minder prioriteit krijgt. Deze lagere prioriteit vertaalt zich in het minder actief benaderen van Nuggers, het inzetten van minder langdurige trajecten, het niet meer laten instromen in gesubsidieerde arbeid en/of het zelf mee laten betalen aan de kosten van trajecten.

Inhoud reïntegratieactiviteiten

Omdat gemeenten het meeste financiële voordeel hebben als cliënten zo snel mogelijk uitstromen naar werk, wordt de arbeidscomponent bij de reïntegratie steeds belangrijker. Dit leidt ertoe dat de nadruk komt te liggen op kortdurende trajecten die gericht zijn op werk. Een voorbeeld hiervan is de 'work first' die steeds meer gemeenten ontwikkelen. Ook bij

sociale activering wordt de arbeidscomponent steeds belangrijker; waar sociale activering voorheen vaak werd ingezet om mensen louter te activeren of een zinvolle dagbesteding te geven, wordt nu steeds vaker het (op termijn) uitstromen naar werk een expliciete doelstelling. Ook de inzet van scholing lijkt te veranderen: gemeenten zetten nog wel scholing in voor uitkeringsgerechtigden maar deze is vooral kortdurend en functiegericht.

De indruk bestaat dat gemeenten voor de echt moeilijke groepen wat meer zijn gaan kijken of cliënten door ‘aanpalende’ systemen kunnen worden bediend. Een voorbeeld hiervan zijn bijvoorbeeld initiatieven om in samenwerking met zorginstellingen te kijken of er een aanbod kan worden geformuleerd voor cliënten met verslavingsproblemen of psychische/sociale problematiek. Een ander signaal, wat van verschillende SW-bedrijven is vernomen, is dat gemeenten als gevolg van de WWB actiever bekijken welke cliënten mogelijk in aanmerking komen voor een WSW-indicatie (en in dat geval uit de uitkering zijn zonder dat het werkbudget hoeft te worden aangesproken). In hoeverre er ook daadwerkelijk al meer mensen voor de WSW worden aangemeld, is op basis van dit onderzoek niet aan te geven.

Inkoop voor specifieke doelgroepen

Toch is er nog wel degelijk aparte aandacht voor specifieke doelgroepen, zij het in mindere mate. De meeste gemeenten kopen aparte trajecten in voor bepaalde doelgroepen. Enkele doelgroepen waarvoor door meerdere gemeenten apart wordt ingekocht, zijn jongeren, nieuwkomers, oudkomers, alleenstaande ouders en ex-alcoholisten en ex-verslaafden. In een specifieke casestudie zijn we behoorlijk wat bijzondere concepten voor jongeren tegengekomen; een groep die gezien de groei van de jeugdwerkloosheid ook bij gemeenten vaak specifieke aandacht krijgen. Ook zijn er gemeenten die geen onderscheid maken naar groepen maar naar fase. Die kopen dus apart in voor fase 2- of voor fase 4-clianten. Gemeenten besteden steeds vaker uit op basis van ‘no cure, less pay’ of ‘no cure, no pay’. Voor de doelgroepen waarbij de kans op werk klein is, wordt meestal aanbesteed op basis van no cure, less pay. Hiermee wordt voorkomen dat cliënten met weinig werkperspectief buiten de boot vallen.

Naar gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl

Met de invoering van de WWB krijgen gemeenten geen WIW- of ID-subsidie meer maar moeten zowel de gesubsidieerde arbeid als de reïntegratie-inspanningen betaald worden uit het werkdeel van de WWB.

Afbouw ID- en WIW-banen

De bezuinigingen op de budgetten voor gesubsidieerde arbeid zijn al enkele jaren aan de gang en gemeenten hebben daarom de afgelopen jaren al diverse acties ondernomen om het aantal gesubsidieerde banen te beperken. Dit gebeurde onder andere door het regulier maken

van ID-banen, het bevorderen van de uitstroom uit de ID- en WIW-banen en/of een vacaturestop voor de ID- en WIW-banen.

Gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl

De meeste onderzochte gemeenten zijn momenteel bezig om een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid op te zetten. Bij bijna alle gemeenten gaat het om banen voor bepaalde tijd die uiteindelijk tot een vaste baan moeten leiden. Veel gemeenten willen daarbij gebruik maken van loonkostensubsidie. Er zijn echter ook gemeenten die (daarnaast) werken aan constructies waarbij de cliënten gedetacheerd worden. De gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl zal zich de komende jaren verder uitkristalliseren.

Werken met behoud van uitkering

Omdat er minder geld beschikbaar is voor gesubsidieerde arbeid, maar tegelijkertijd de arbeidscomponent steeds belangrijker wordt bij de reïntegratie, zijn veel van de onderzochte gemeenten bezig om te zoeken naar constructies waarbij cliënten kunnen werken met behoud van uitkering. Dit staat nog in de kinderschoenen. Hoe gemeenten dit precies willen vormgeven is nog niet duidelijk. Ook werkstages zijn in dit verband een nieuw instrument.

Gemeenten worstelen met aanbestedingsprocedure

Met de invoering van de WWB zijn gemeenten verplicht om het grootste deel van de reïntegratieactiviteiten uit te besteden aan reïntegratiebedrijven. De gemeenten dienen bij de uitbestedingen in ieder geval de aanbestedingsregels uit het besluit SUWI te volgen. Dit houdt in dat er op basis van vooraf gestelde objectieve selectie- en gunningscriteria en met publicatie vooraf, meerdere offertes aangevraagd moeten worden. Ook geldt voor alle aanbestedingen het transparantiebeginsel, wat inhoudt dat er een passende mate van openbaarheid geldt voor aanbestedingen.

Veel onderzochte gemeenten vinden de aanbestedingsprocedure een probleem. Zo geven gemeenten aan dat de aanbestedingsregels onduidelijk en star zijn en dat er erg veel eisen aan de reïntegratiebureaus worden gesteld, waardoor kleine specialistische bureaus niet mee kunnen doen aan de procedure. Ook worstelen ze met de uiteindelijke gunning van opdrachten; gemeenten geven regelmatig het signaal dat ze vanuit de geformuleerde gunningscriteria min of meer gedwongen waren met een bureau in zee te gaan, omdat dit bijvoorbeeld het goedkoopste was, terwijl ze eigenlijk liever een ander bureau de opdracht hadden gegeven. De aanbestedingsprocedure laat volgens gemeenten bovendien weinig ruimte voor innovatie en flexibiliteit, omdat er niet overlegd mag worden met reïntegratiebedrijven voordat de opdracht is verleend, en de vraag van de gemeente van tevoren al precies gedefinieerd moet zijn. Volgens de gemeenten is er overigens wel voldoende aanbod van de reïntegratiebedrijven.

Verzakelijking op alle fronten

Gemeenten zijn wel zakelijker geworden dan voorheen: kosten en baten worden meer tegen elkaar afgewogen en er wordt bewuster gekeken naar wie een traject wordt aangeboden. In reactie hierop is ook de werkwijze en het aanbod van de reïntegratiebedrijven volgens gemeenten veranderd. De reïntegratiebedrijven zijn zakelijker en professioneler geworden. Ook worden de diensten van de reïntegratiebedrijven steeds goedkoper. Ook het contact dat gemeenten hebben met welzijnsinstellingen, SW-bedrijven en WIW-instellingen is door het werken met aanbestedingen of contracten veel zakelijker en meer resultaatgericht dan voorheen.

Innovatieve initiatieven zijn divers

In kort bestek zijn we ten behoeve van de casestudie voor dit onderzoek een flink aantal innovatieve concepten op het spoor gekomen. De aard van de initiatieven is daarbij van velerlei aard: innovatie binnen de gemeentelijke dienstverlening, specifieke projecten voor specifieke doelgroepen, een innovatieve aanpak, et cetera. Het rapport bevat een aantal beschrijvingen van innovatieve concepten. Veel innovatieve initiatieven worden door de gemeente zelf en/of door sectoren en bedrijven ontwikkeld en uitgevoerd. Reïntegratiebedrijven lijken hierbij amper een rol te spelen. De aanbestedingsprocedure blijkt hier een belangrijke rol in te spelen; het is immers niet mogelijk met een bedrijf dat een leuk idee voorlegt om tafel te gaan zitten om dit verder uit te werken.

Meer in het algemeen laat de creativiteit en de diversiteit van het aanbod van reïntegratiebedrijven nog wel wat te wensen over volgens gemeenten. Het is vaak 'meer van hetzelfde'. Reïntegratiebedrijven wijzen hierbij op de wijze van aanbesteden door gemeenten; 'het bestek is vaak zo dichtgetimmerd dat er de facto geen ruimte is voor een innovatief aanbod'.

Work First in de kinderschoenen

Een thema dat steeds vaker in de belangstelling staat bij de gemeentelijke sociale diensten is work first. De work-first-projecten bevinden zich over het algemeen nog in de ontwikkelings- of de beginfase. Bij een enkele gemeente loopt het project al wat langer. Gemeenten kunnen hier op verschillende manieren vorm aan geven. Bij alle aanpakken gaat het er echter om de cliënt zo snel mogelijk na de aanvraag voor de uitkering actief (met werk of reïntegratie) te krijgen. Een aanbod van de gemeente is daarbij niet vrijblijvend.

Varianten

Het aanbod in work-firstexperimenten verschilt: concreet werk of een stage of intensieve bemiddeling, waarbij de cliënt actief aan het werk gaat met een reïntegratietraject. Ook is een combinatie van genoemde methoden mogelijk, waarbij de cliënt deels werkt en deels bezig is met solliciteren of met andere reïntegratie-instrumenten. Het aanbod is echter altijd van

beperkte duur; tijdens deze periode wordt een diagnose gesteld van het meest geschikte aanbod na afloop.

Rol reïntegratiebedrijf

De work-firstprojecten worden zowel uitgevoerd met inzet van private reïntegratiebedrijven als SW-bedrijven. De inzet van SW-bedrijven is voor gemeenten aantrekkelijk omdat die beschikken over concrete banen waarop de cliënten aan het werk kunnen gaan en ervaren zijn in het begeleiden op de werkplek. Uit het onderzoek bij de uitvoeringsorganisaties voor gesubsidieerd werk blijkt dat op dit moment met name de SW-bedrijven een belangrijke rol spelen in de uitvoering van projecten waarbij bijstandsgerechtigden werken met behoud van uitkering. De verwachting is dat dit de komende twee jaar nog wel zo zal blijven, maar dat gemeenten deze activiteiten steeds vaker openbaar zullen gaan aanbesteden, waardoor reïntegratiebedrijven hier een grotere rol in kunnen gaan spelen.

Opbrengst Work First

De work-firstprojecten bevinden zich over het algemeen nog in de ontwikkelings- of de beginfase. Bij een enkele gemeente loopt het project al wat langer. De resultaten van deze gemeenten lijken erop te wijzen dat Work First zowel de instroom in de bijstand beperkt als de uitstroom uit de bijstand bevordert. De hoge werkloosheid van dit moment kan het effect echter behoorlijk temperen, omdat er momenteel waarschijnlijk niet voor iedereen reguliere banen beschikbaar zijn (aldus gemeenten).

Toekomstbeschouwing

Op grond van dit onderzoek verwachten we de volgende ontwikkelingen met betrekking tot het gemeentelijke reïntegratie- en inkoopbeleid:

Gewenning aan WWB

De huidige situatie is er vooral een waarin gemeenten nog moeten wennen aan het formuleren en uitvoeren van een reïntegratie- en inkoopbeleid. Men is veel tijd en energie kwijt aan het aanbesteden zelf, iets wat gemeenten nog niet echt in de vingers lijken te hebben. Het reïntegratiebeleid en arbeidsmarktbeleid zal de komende jaren pas echt inhoud krijgen. Gemeenten zullen steeds meer 'wennen' aan de WWB.

Nu al zijn een aantal duidelijke effecten zichtbaar. We zien bijvoorbeeld een toenemende verzakelijking onder gemeenten waarbij de kosten en baten steeds meer tegen elkaar worden afgewogen en dus een bewustere inzet van het reïntegratiebudget. Gemeenten zoeken naar goedkope vormen waar dat kan, bijvoorbeeld werken met behoud van uitkering in plaats van gesubsidieerde arbeid. De arbeidscomponent speelt een steeds grotere rol bij de inkoop van diensten, ook als het gaat om sociale activering. Reïntegratiebedrijven voegen zich hierbij naar de wensen van gemeenten, zowel wat betreft prijs als de inhoud van het aanbod,

bijvoorbeeld de work first-aanpak. Ze zijn vooral volgend. Gegeven de aanbestedingsprocedure en de situatie op de markt (veel aanbieders in een nog jonge markt, een beperkter aantal vragers) ziet het er niet naar uit dat reïntegratiebedrijven de komende jaren zelf een innovatief aanbod richting opdrachtgevers gaan ontwikkelen.

Zoeken naar juiste prijs-kwaliteitsverhouding

Het onderzoek geeft wel aanleiding tot op zijn minst enige zorg over de kwaliteit van het aanbod van reïntegratiediensten. Zowel vanuit uitvoeringsorganisaties voor gesubsidieerde arbeid als gemeenten komt het signaal dat men meer op de prijs is gaan sturen. Sommige gemeenten gaven zelfs aan uiteindelijk verplicht met het goedkoopste reïntegratiebedrijf in zee te zijn gegaan vanwege de eisen uit aanbestedingsprocedure en bestek. Kwaliteit blijkt een moeilijk te wegen factor voor gemeenten, de prijs-kwaliteitverhouding al helemaal. Uitvoeringsorganisaties geven hierbij signalen af dat bepaalde reïntegratiebureaus echt met zeer lage prijzen concurreren. Dit kan een bedreiging vormen voor de kwaliteit van de geleverde diensten.

Meer aandacht voor moeilijke doelgroepen?

De prioriteit van gemeenten lijkt nu vooral te liggen bij het kansrijke en snel te bemiddelen deel van de uitkeringsgerechtigden. Het is moeilijk te voorspellen of dit een langdurende trend wordt. Aan de ene kant noopt het principe van de WWB gemeenten in ieder geval te kiezen voor een effectief gebruik van het werkdeel, waarbij gemeenten er in ieder geval momenteel vanuit gaan dat de effecten het grootst (in ieder geval het meest zichtbaar zijn) voor het relatief kansrijke deel van de bijstandspopulatie. Aan de andere kant zijn er factoren waardoor gemeenten de komende jaren misschien toch weer meer aandacht aan het moeilijker plaatsbare deel van de cliëntenpopulatie gaan geven. Ten eerste natuurlijk de economische situatie: met het aantrekken van de economie, en in het kielzog daarvan de arbeidsmarkt, wordt arbeid weer schaarser en wordt het dus voor mensen weer makkelijker om ook zonder ondersteuning aan een baan te komen. Het reïntegratiebudget kan dan gemakkelijker weer aan de moeilijker plaatsbare groepen worden besteed. Bovendien zal het bestand van gemeenten dan ook weer voor een groter deel uit de moeilijker plaatsbaren bestaan; dat zijn immers de mensen waar nu weinig prioriteit aan wordt gegeven en die ook steeds vaker niet meer richting gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl worden geleid. Een deel van de gemeenten zegt zelf ook de komende tijd weer meer aandacht een mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt te willen geven.

De keuze voor gemeenten voor de groepen waaraan prioriteit wordt gegeven, is een lastige omdat je nooit zal weten of mensen er ook zonder de ondersteuning van een traject in gaan slagen werk te vinden. In de ideale situatie zet je immers alleen in op die personen die het zonder traject niet zouden redden en anders wel. Dat is nou juist moeilijk te bepalen.

Trajecten voor de moeilijkere groepen duren weliswaar langer en de kans op succesvolle uitstroom van die personen is kleiner dan wanneer je trajecten inzet voor het meest kansrijke deel. Tegelijkertijd is de kans dat een meer kansrijke cliënt op eigen kracht werk zou hebben gevonden weer veel groter. Het zal zich voor gemeenten moeten uitkristalliseren welke aanpak de meeste effectieve is. Naarmate gemeenten het echt op hun begroting gaan voelen wanneer ze er onvoldoende in slagen de bijstandspopulatie te beperken, zouden ze zich wel eens meer om dit vraagstuk kunnen gaan bezinnen.

2 De positie van uitvoeringsorganisaties voor gesubsidieerde arbeid

We bespreken ook hier weer eerst de belangrijkste uitkomsten uit het onderzoek. Vervolgens geven we een beschouwing op mogelijke toekomstontwikkelingen.

De structuur van uitvoeringsorganisaties verandert

Op dit moment zijn er in Nederland rond de 150 uitvoeringsorganisaties die één of meer vormen van gesubsidieerde arbeid uitvoeren. Dit betreft 90 SW-bedrijven waarvan een deel ook de Wiw- en/of ID-banen uitvoert. Er bestaan rond de zestig organisaties die in opdracht van gemeenten de Wiw- en/of de ID-banen uitvoeren. De uitkomsten van het onderzoek wijzen op twee trends:

- *Fusievorming.* Er is reeds een aantal jaren sprake van fusies tussen SW-bedrijven en Wiw/ID-organisaties. Inmiddels voert iets minder dan de helft van de SW-bedrijven ook de Wiw- en/of ID-banen uit. De hoos van fusies lijkt zich voor 2002 te hebben voorgedaan.
- *Meer privaatrechtelijke uitvoering.* Bij de SW-bedrijven is er in de afgelopen jaren sprake van een duidelijke trend om de uitvoering van de WSW op afstand van de gemeente te zetten door deze onder te brengen in een privaatrechtelijke organisatie (NV, BV of stichting). De achtergrond hiervan is dat men deze bedrijven beter in staat wil stellen bedrijfsmatig te opereren. De zeggenschap komt in dit geval immers bij het bedrijf zelf te liggen en niet bij een publiekrechtelijk orgaan, wat de snelheid van de besluitvorming en daarmee de slagkracht van de organisatie ten goede kan komen. De omslag naar privaatrechtelijke organisatievormen is zo'n tien jaar terug in gang gezet. Deze trend zet zich de komende jaren waarschijnlijk nog licht voort (afgaande op de plannen die de SW-bedrijven in de enquête hebben gemeld).

Het overgrote deel van de zelfstandige Wiw/ID-organisaties (die dus niet verbonden zijn aan een SW-bedrijf) is op dit moment een stichting. Veel van deze stichtingen zijn verbonden aan de gemeente, bijvoorbeeld doordat er wethouders in het bestuur zitten en/of het personeel een

ambtelijke status heeft. Ook hier is een aantal organisaties de afgelopen jaren overgegaan van de stichtingsvorm naar een BV of NV.

Uitvoeringsorganisaties zijn de private markt opgegaan

De overgrote meerderheid van de uitvoeringsorganisaties biedt momenteel naast gesubsidieerde arbeid (andere) reïntegratiediensten aan. Dit geldt voor bijna driekwart (71%) van de uitvoeringsorganisaties. De verwachting is dat het totaal aantal uitvoeringsorganisaties dat reïntegratiediensten aanbiedt op de private markt de komende jaren nog licht stijgt¹, aangezien een relatief beperkt deel van de andere uitvoeringsorganisaties momenteel serieus overweegt zich op de private markt te gaan begeven.

Overigens wil het overgrote deel (80%) van de uitvoeringsorganisaties dat reeds actief is op de private markt deze activiteiten de komende jaren (tussen nu en 2007) uitbreiden. Daarbij is de tendens dat men de huidige activiteiten wil uitbreiden, zonder een radicale koerswijziging. Eenderde van de uitvoeringsorganisaties wil zich meer gaan richten op de werkegeversmarkt.

De WWB heeft bovendien tot gevolg dat de uitvoeringsorganisaties nieuwe diensten aan het ontwikkelen zijn op het gebied van gesubsidieerd werk en het werken met behoud van uitkering. Ruim driekwart geeft aan dat men hier zeker of waarschijnlijk een rol in gaat spelen.

Gemeente is belangrijke opdrachtgever, maar niet de enige

Bij de meeste organisaties is de gemeente de grootste opdrachtgever voor reïntegratiediensten, gevolgd door UWV en vervolgens door werkgevers. De overgrote meerderheid van de uitvoeringsorganisaties die actief zijn op de private markt biedt diensten aan voor bijstandsgerechtigden (naast gesubsidieerde arbeid). Vaak richt men zich hierbij op de moeilijkere doelgroepen binnen de WWB, omdat daar hun expertise ligt. De meeste organisaties bieden aan gemeenten hele trajecten aan (van intake t/m nazorg) waarbij men de cliënt gedurende het hele traject volgt. Het overgrote deel van de organisaties fungeert daarbij zelf als hoofdaannemer.

Andere doelgroepen die door meer dan de helft van de uitvoeringsorganisaties op de private markt worden bediend zijn:

- Mensen met een WAO/Wajong-uitkering (71% van de organisaties).
- Diensten voor werkgevers in het kader van de Wet Verbetering Poortwachter (61%).
- Diensten voor mensen met een WW-uitkering (52%).

Vanuit het perspectief van gemeenten is het aantal reïntegratietrajecten dat wordt uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties voor gesubsidieerde arbeid (of door aan deze organisaties verbonden reïntegratiebedrijven) vaak beperkt. In die zin zijn de uitvoeringsorganisaties op

¹ Hierbij is overigens geen rekening gehouden met mogelijke schaalvergroting door fusies.

dit moment voor veel gemeenten geen belangrijke speler op de private reïntegratiemarkt. Deze organisaties zijn voor gemeenten natuurlijk wel een belangrijke speler op het gebied van de gesubsidieerde arbeid.²

Voor de meeste uitvoeringsorganisaties (zowel SW-bedrijven als Wiw/ID-organisaties) geldt dat men zich met name op de markt denkt te onderscheiden door kwaliteit en niet zozeer door prijs. Dit komt overeen met het beeld dat veel gemeenten hebben van de uitvoeringsorganisaties. Kennis van de doelgroep en een goed regionaal netwerk (zowel bij werkgevers als bij opleidingsinstituten) zijn in de ogen van gemeenten belangrijke punten van de uitvoeringsorganisaties op de private markt. Gemeenten vinden de uitvoeringsorganisaties wel vaak duurder dan (andere) reïntegratiebedrijven.

Op dit moment spelen met name de SW-bedrijven een belangrijke rol in de uitvoering van projecten waarbij bijstandsgerechtigden werken met behoud van uitkering. De verwachting is dat dit de komende twee jaar nog wel zo zal blijven, maar dat gemeenten deze activiteiten steeds vaker openbaar zullen gaan aanbesteden.

Kritiek op aanbesteden door gemeenten

De meeste uitvoeringsorganisaties hebben bij de opdrachten voor gemeenten te maken met een mix van opdrachten die zijn binnengehaald via openbare of onderhandse³ aanbesteding en opdrachten die direct zijn gegund. Wanneer niet openbaar wordt aanbesteed, vallen de opdrachten volgens de uitvoeringsorganisaties binnen de vrije ruimte van het werkdeel, en betreft het in omvang kleine opdrachten. Slechts een klein deel van de uitvoeringsorganisaties heeft helemaal geen ervaring met openbare aanbestedingen.

Grote gemeenten besteden over het algemeen vaker openbaar aan dan de kleinere. Vrijwel alle uitvoeringsorganisaties hebben een aantal slechte ervaringen opgedaan met de manier waarop gemeenten openbaar aanbesteden. Daarbij wijst men vooral naar de kleinere gemeenten. Veelgenoemde klachten zijn:

- Veel overbodige bureaucratie. Bijvoorbeeld veel te uitgebreide bestekken, er worden veel gegevens gevraagd waar gemeenten weinig mee doen, uitgebreide procedures voor een gering aantal cliënten.
- Gebrek aan kennis bij gemeenten. Er worden bijvoorbeeld geen reële eisen gesteld met betrekking tot plaatsingspercentages of de duur van trajecten, of men heeft vooraf niet goed aan de uitvoeringsorganisatie aangegeven welke eisen men stelt aan de verantwoording.

² Bij vrijwel alle gemeenten ligt een groot deel van het werkdeel (60-85%) vast in de uitvoering van de Wiw- en ID-banen. In deze zin zijn de uitvoeringsinstellingen die deze regelingen uitvoeren wel van groot belang voor het gemeentelijk reïntegratiebeleid.

³ Hiermee bedoelen we dat gemeenten vooraf zelf enkele bedrijven uitnodigen om voor een bepaalde groep cliënten een offerte in te dienen.

Verder uiten de uitvoeringsorganisaties de klacht dat de prijzen van trajecten onder druk zijn komen te staan vanwege de bezuinigingen op de reïntegratiebudgetten. Ze zien private reïntegratiebedrijven steeds meer risico's nemen om maar opdrachten binnen te krijgen, waardoor het voor de uitvoeringsorganisaties nog amper mogelijk is een concurrerend aanbod te formuleren.

Scheiding publiek/privaat in deel van organisaties juridisch gewaarborgd

Iets meer dan de helft van de uitvoeringsorganisaties die actief zijn op de private markt heeft (een deel van) de private reïntegratieactiviteiten ondergebracht in een aparte rechtspersoon. In dat geval is de scheiding tussen publiek en privaat gewaarborgd. Deze aparte rechtspersoon betreft meestal een BV, en in een paar gevallen een stichting. Het onderbrengen van private activiteiten in een aparte rechtspersoon komt vaker voor bij SW-bedrijven dan bij organisaties die alleen de Wiw- en/of de ID-banen uitvoeren.

De meeste organisaties die alleen de Wiw- en/of ID-banen uitvoeren (en dus niet verbonden zijn aan een SW-bedrijf), hebben de vorm van een stichting. Wanneer dergelijke Wiw/ID-stichtingen (naast gesubsidieerde arbeid) andere reïntegratiediensten uitvoeren, worden deze activiteiten vaak uitgevoerd door dezelfde stichting en zijn ze dus niet ondergebracht in een aparte organisatie.

Van de SW-bedrijven die private activiteiten uitvoeren, heeft bijna tweederde (64%) deze (deels) ondergebracht in een aparte rechtspersoon, meestal in een BV. De aandelen hiervan zijn direct of indirect (via een NV of Holding BV) in handen van een GR of van individuele gemeenten. Een aantal SW-bedrijven geeft aan dat zowel opdrachtgevers als het rijk liever zien dat de private activiteiten worden ondergebracht in een aparte rechtspersoon, zodat de publieke en private geldstromen gescheiden blijven. Op basis hiervan is de verwachting dat steeds meer SW-bedrijven hun private activiteiten zullen onderbrengen in een aparte rechtspersoon.

Vanaf 2007 hebben gemeenten de verplichting om nieuwe instroom in gesubsidieerd werk uit te besteden op de private markt (en kunnen dus niet meer werken met 'eigen' uitvoeringsorganisaties). Het lijkt erop dat slechts een klein deel van de gemeenten zich hier al echt op oriënteert. Men is toch vooral bezig met het afbouwen van bestaande vormen en het ontwerpen van nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid.

Toekomstbeschouwing

Op grond van dit onderzoek verwachten we de volgende ontwikkelingen met betrekking tot de uitvoeringsorganisaties voor gesubsidieerde arbeid:

Doorgaande herstructurering

De verwachting is dat zich ook de komende jaren wijzigingen gaan voordoen in de structuur van deze Wiw/ID-organisaties als gevolg van het afschaffen van de Wiw- en ID-banen en de toekomstige verplichting (per 1 januari 2007) om nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid aan te besteden, waarbij de Wiw/ID-organisaties moeten concurreren met andere aanbieders. Sommige van deze Wiw/ID-organisaties zullen hierdoor verdwijnen. Andere organisaties worden ondergebracht bij SW-bedrijven of andere reïntegratiebedrijven. Of men gaat zelf de markt op en gaat zich verzelfstandigen, waarbij de banden met de gemeente die veel organisaties op dit moment nog hebben, worden verbroken. In welk tempo dit proces zal verlopen en met welk eindresultaat (fusies met SW-bedrijven danwel private bedrijven, verzelfstandiging, verdwijnen) is moeilijk te voorspellen. Het ligt in ieder geval voor de hand dat het aantal uitvoeringsorganisaties voor gesubsidieerde arbeid nog wel iets zal dalen. Ook de trend bij de SW-bedrijven om de uitvoering van de WSW onder te brengen in privaatrechtelijke organisaties zal waarschijnlijk de komende jaren nog enigszins doorzetten.

Doorgaande oriëntatie op private markt

Het percentage uitvoeringsorganisaties dat actief is op de private reïntegratiemarkt zal waarschijnlijk de komende jaren licht stijgen omdat een aantal organisaties die nu nog niet actief zijn op de private markt, wel plannen heeft op dit gebied. De organisaties die nu al actief zijn op de private markt willen die activiteiten bijna altijd verder uitbreiden. De manier waarop verschilt echter tussen organisaties:

- De verwachting is dat steeds meer SW-bedrijven ervoor zullen kiezen hun private activiteiten onder te brengen in een aparte rechtspersoon om de publieke en private geldstromen gescheiden te houden. De meeste Wiw/ID-stichtingen die hun activiteiten op de private markt willen uitbreiden, zullen waarschijnlijk kiezen voor verzelfstandiging of fusie met een ander reïntegratiebedrijf.
- Sommige organisaties kiezen er bewust voor om zich te blijven richten op moeilijke doelgroepen. Anderen willen meer de breedte in en richten zich bijvoorbeeld ook op WW'ers of op de reïntegratie van zieke of overtoollige werknemers.

Hoeveel uitvoeringsorganisaties voor gesubsidieerde arbeid het op termijn ook echt gaan 'redden' op de private markt is moeilijk aan te geven. Veel hangt daarbij af van het eigen functioneren, bijvoorbeeld het formuleren van concurrerende offertes, de acquisitie, de keuze van marktsegmenten waar men zich op richt, de profilering, et cetera. Voor een deel is ook de ontwikkeling die gemeenten doormaken met aanbesteden een cruciale factor: hoe 'wegen' zij de deskundigheid van de uitvoeringsorganisaties bij het inkopen van diensten, blijven ze prioritet geven aan de relatief kansrijken of gaan ze toch ook weer meer aandacht geven aan de groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, in hoeverre is de prijs de belangrijkste factor voor de keuze van een reïntegratiebedrijf, et cetera?

BIJLAGE 4

SAMENVATTING DEELONDERZOEK VRAAG

Dit is de managementsamenvatting van het volgende rapport:

Eekert P. van en d.J.T. Janssen, *Ontwikkelingen aan de vraagzijde van de reïntegratiemarkt*.
Utrecht, Mede, 2004.

1 Inleiding

Dit deelrapport is het resultaat van een onderzoek dat door de MEDE Groep is uitgevoerd. Deels is dit een kwantitatief onderzoek geweest onder partijen aan de vraagzijde van de markt en deels is er een meer kwalitatief beeld geschetst van ontwikkelingen op de markt. Aan de vraagzijde van de reïntegratiemarkt zijn de volgende partijen onderscheiden en onderzocht:

- Gemeenten.
- UWV.
- Private opdrachtgevers.
- Cliënten.

Het onderzoek is als volgt ingericht:

- Studie van bestaand onderzoeksmateriaal, documenten en overige schriftelijke bronnen.
- Interviews met sleutelfiguren.
- Digitale enquête onder gemeenten en private opdrachtgevers.
- Workshops met deskundigen uit de praktijk.

Alle 483 gemeenten zijn benaderd om de digitale enquête in te vullen (de vragenlijst kon overigens ook via de post worden geretourneerd). In totaal hebben 116 gemeenten gerespondeerd. Daarbij is sprake van een goede spreiding over de verschillende grootteklassen.

De vragenlijst voor private opdrachtgevers is verspreid onder:

- Bedrijven die bij UWV belangstelling hadden getoond voor de stimuleringsmaatregel reïntegratie tweede spoor
- Door middel van een steekproef uit het bestand van de Kamer van Koophandel, in verschillende grootteklassen
- Door middel van het benaderen van bedrijven uit het eigen netwerk van MEDE

In totaal zijn 161 ingevulde vragenlijsten binnengekomen.

2 Gemeenten

2.1 Algemeen: resultaat werk staat voorop

Gemeenten leggen onder invloed van de WWB nog meer dan voorheen een duidelijke focus bij het resultaat van reïntegratie. Mensen moeten zo snel mogelijk uit de uitkering en het liefst ook nog blijvend uit de uitkering (duurzame uitstroom). Gemeenten en reïntegratiebedrijven trachten dan ook steeds meer op het zo snel mogelijk aan het werk komen van cliënten (Work First).

In deze trend past ook dat gemeenten meer lijken te kiezen voor reïntegratiebedrijven die beschikken over netwerken bij werkgevers, dus over plaatsingsmogelijkheden.

Belangrijk onderdeel van resultaatgericht werken is de financiering van de reïntegratietrajecten. Vooral de grotere gemeenten kiezen meer voor resultaatgerichte financiering, bij kleinere gemeenten is dit minder gebruikelijk. Van de kleinste gemeenten (minder dan 10.000 inwoners) maakt bijna 70% geen gebruik van resultaatfinanciering. De grotere gemeenten (vanaf 50.000 inwoners) hanteren daarentegen allemaal resultaatfinanciering.

Het werken met resultaatfinanciering is op twee manieren beperkt:

De vorm. Slechts een heel klein deel (3%) van de gemeenten kiest voor de meest vergaande vorm: no cure, no pay. De anderen werken vooral met no cure, less pay en bonus-malus regelingen.

Het deel van het werkbudget waarop resultaatfinanciering wordt toegepast. Voor 44% procent van de gemeenten die aan resultaatfinanciering doen, bedraagt het aandeel van resultaatfinanciering in het totale budget minder dan 25%. Slechts enkele gemeenten (13%) werken voor meer dan 75% van het totale werkbudget met resultaatfinanciering.

De keerzijde van resultaatfinanciering is een verplichting aan de kant van de opdrachtgever om cliënten aan te leveren aan het gecontracteerde reïntegratiebedrijf. Bijna de helft van de gemeenten (meer dan 40%) zegt zo'n inspanningsverplichting aan te gaan, bij de 'grotere' helft (een kleine 50%) is dat niet het geval. Negen van de tien gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners gaan een inspanningsverplichting aan, tweederde van zowel de kleinste als de grootste gemeenten juist niet. Ten slotte maakt minder dan eenderde (29%) van de gemeenten afspraken over vaste aantallen cliënten waarbij de overdracht van cliënten naar de reïntegratiebedrijven is gegarandeerd.

2.2 Te reïntegreren bestand

De slechte economische omstandigheden en de toenemende werkloosheid heeft gevolgen voor het aantal potentieel te reïntegreren cliënten. In alle gemeentegrootteklassen het aantal potentieel te reïntegreren cliënten is toegenomen, gemiddeld genomen met 12 procent. De toename is relatief gezien het grootst bij de kleinste gemeenten (24%) De grootste gemeenten kennen de kleinste procentuele toename, namelijk 6 procent.

Gemeenten zeggen in overgrote meerderheid (91%) voldoende zicht te hebben op de achtergrondkenmerken van cliënten om gerichte vragen te stellen aan reïntegratiebedrijven. Er is een verband met gemeentegrootte: kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners) scoren hoger dan 50.000 + gemeenten.

Tweederde van de gemeenten is van mening dat zij in 2003 een scherpere inkoopvraag hebben kunnen stellen dan in voorgaande jaren. Van de kleinste gemeenten is slechts eenderde van mening dat in 2003 de inkoopvraag is aangescherpt. Van de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners daarentegen vindt 80% dit.

2.3 Uitstroom

Van de cliënten die in 2003 in een reïntegratietraject zaten, is op het moment van onderzoek (medio 2004) gemiddeld 23% uitgestroomd naar werk. Bij de gemeenten tussen de 20.000 en de 50.000 inwoners is dit percentage het hoogst (26,2%) en bij de gemeenten tussen de 10.000 en de 20.000 inwoners het laagst (18,8%). Aangetekend moet worden dat op het moment van onderzoek nog niet alle in 2003 gestarte trajecten waren afgerond, dus het deel dat naar werk uitstroomt zal hoger uitvallen.

Van alle gemeenten maakt 86% afspraken maakt over termijnen waarbinnen de trajecten gerealiseerd moeten worden, terwijl 14% dit niet doet.

2.4 Inzet gesubsidieerd werk

Door de WWB zijn gemeenten op zoek gegaan naar de inzet van arbeidsmarktinstrumenten voor mensen die niet zonder meer regulier aan het werk kunnen. Dit kan gezien worden als de andere zijde van Work First. Loonkostensubsidies en nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid worden uitgetoetst. Gemeenten zijn ervan overtuigd dat deze instrumenten ook in de toekomst nodig zijn.

Het budget uit het werkdeel van het FWI zit in 2004 bij veel gemeenten voor een belangrijk deel vast in vormen van gesubsidieerde arbeid. In totaal geeft 28 procent van de gemeenten aan dat meer dan 50 procent van het werkdeel wordt besteed aan loonkostensubsidies. Er is een duidelijke samenhang met gemeentegrootte: voor de kleinste gemeenten ligt het percentage op 19 procent, voor de grootsten (> 100.000) op 67 procent.

Ook in de toekomst willen gemeenten gesubsidieerd werk blijven inzetten. Aan gemeenten is gevraagd om aan te geven of gesubsidieerd werk ook in de toekomst wordt ingezet als reïntegratie-instrument. Voor de kleinste gemeenten geldt dat op dit terrein nog veel onbekend is: zo'n twee-derde (63%) van deze groep gemeenten geeft namelijk aan dit nog niet te weten. De grootste gemeenten zijn heel resoluut: alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn van mening dat gesubsidieerde arbeid ook op langere termijn zal worden ingezet. Bij de gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners ligt dit percentage op 90 procent. Van alle gemeenten geeft 11 procent aan dat er geen toekomst is voor gesubsidieerd werk in hun gemeente.

Op de vraag of men van plan is de mogelijkheid van loonkostensubsidies op te nemen in de reïntegratieverordening, of dat dit reeds is gebeurd, antwoordde 91 procent aan dat zij dat van plan zijn of al gedaan hebben, terwijl 9 procent aangeeft dit niet gedaan te hebben en dit vooralsnog ook niet van plan te zijn. Opvallend is dat alle gemeenten met meer dan 50.000 inwoners deze vraag bevestigend hebben beantwoord. Van de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners heeft juist 19 procent de vraag ontkennend beantwoord.

2.5 Maatwerk of doelgroepen

Ongeveer de helft van de gemeenten besteedt aan in doelgroepen. Daarbij wordt soms een vergaande onderverdeling gemaakt in 10 of meer doelgroepen. Andere gemeenten gaan niet uit van doelgroepen, maar van een individuele benadering. Het reïntegratiebedrijf kiest dan, al dan niet samen met een gemeentelijke casemanager, de aanpak die bij een bepaald individu past. Deze laatste wijze van aanbesteden hangt vaak samen met een sterk ontwikkeld gemeentelijk casemanagement.

Van alle gemeenten vindt 70 procent dat er voor alle doelgroepen een aanbod is in de reïntegratiemarkt, 14 procent vindt van niet en 16 procent weet het niet. Dit is met name het geval voor gemeenten met 50.000 en 100.000 inwoners (90%), terwijl dit percentage bij de kleinste gemeenten juist het laagst ligt (56%). Eenderde van de kleinste gemeenten weet het niet.

Het kleine deel van de gemeenten dat onvoldoende aanbod bespeurt, noemt als doelgroepen waarvoor geen aanbod zou bestaan:

- Personen aan de onderkant van fase 4, vaak met een meervoudige problematiek.
- Personen die zijn aangewezen op welzijns- of zorgvoorzieningen.
- Allochtonen.
- Personen die zijn aangewezen op sociale activering.
- Alleenstaande ouders met kinderen onder de 12 jaar.
- Jongeren die direct naar werk bemiddeld zouden kunnen worden.
- Herintredende vrouwen.

Tweederde van de gemeenten maakt contractuele afspraken over cliënten naar fasering, eenderde doet dat niet.

2.6 Zicht op reïntegratiemarkt: oriëntatie, aanbesteding en contractvorming

Een groot deel van de gemeenten, 78%, vindt dat het eigen inzicht in het aanbod op de reïntegratiemarkt in 2003 is toegenomen. Een zelfde percentage vindt ook dat het inzicht in de activiteiten van de reïntegratiebedrijven (transparantie) is toegenomen in 2003.

Om zich te oriënteren op het aanbod van reïntegratiebedrijven gebruikt bijna de helft (45%) van de gemeenten de aanbestedingsprocedure. Eenderde van de gemeenten gaat te rade bij bestaande contacten. Eén op de tien gemeenten maakt gebruik van de regionale infrastructuur. Nog geen 3 procent van de gemeenten geeft aan de reïntegratiemonitor van het RWI te benutten.

Driekwart van de gemeenten vindt dat de wijze van aanbesteding in 2003 is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren en een zelfde percentage is van mening dat ook de contractvorming is verbeterd. Gemeenten zoeken naar een juiste termijn voor een contract. Eénjarige contracten lijken op de terugtocht. Sommige gemeenten zijn van mening dat het opbouwen van een goede samenwerkingsrelatie minimaal een half jaar in beslag neemt. Zij werken daarom met contracten van twee of drie jaar.

Een andere tendens is dat gemeenten steeds meer kijken naar het netwerk van werkgevers dat een reïntegratiebedrijf meeneemt. In toenemende mate wordt het van belang gevonden dat reïntegratiebedrijven ook bedrijven achter zich hebben waar mensen geplaatst kunnen worden. Bij aanbestedingen worden ook referenties opgevraagd van de bedrijven. Dit lijkt logisch maar dat gebeurde in het verleden niet altijd. Ook worden de bureaupresentaties steeds belangrijker. Gemeenten nemen niet alleen meer genoegen met verkopers. Men wil, waar mogelijk, ook eerst kennis maken met de trajectbegeleiders van een reïntegratiebedrijf zodat een goede keuze kan worden gemaakt. De prijs van een reïntegratietraject is voor acht van de tien gemeenten op zichzelf niet doorslaggevend.

Ruim 70 procent van de gemeenten vindt het bezit van een keurmerk zoals het Boreakeurmerk niet van beslissende invloed op de keuze voor een reïntegratiebedrijf. Bij de keuze wordt wel rekening gehouden met het Boreakeurmerk, maar het is geen *conditio sine qua non* voor de selectie van een reïntegratiebedrijf. Gemeenten zijn bevreesd nieuwe potentiële partners en kleine regionale bedrijven, waarmee vaak al een goede samenwerking bestaat, daarmee uit te sluiten.

2.7 Vrije ruimte

Aan gemeenten is gevraagd aan te geven op welke wijze zij in 2003 de vrije ruimte hebben ingevuld en op welke wijze zij van plan zijn de vrij besteedbare ruimte in 2004 in te vullen. Hieruit blijkt dat de vrije ruimte zowel in 2003 als in 2004 in ruim eenderde van de gevallen op dezelfde wijze wordt ingevuld als de niet-vrije ruimte, namelijk via een aanbestedingsprocedure. In de meeste gevallen gaat het om het inschakelen van een reïntegratiebedrijf, maar ook worden in de vrije ruimte soms lokale organisaties gecontracteerd via een aanbesteding. In ongeveer de helft van de gevallen wordt binnen de vrije ruimte echter geen aanbesteding toegepast. Dit is voor gemeenten vooral een manier om lokale organisaties in te schakelen.

2.8 Inzet van scholing in reïntegratietrajecten

Door de sterke nadruk die er ligt op werk (Work First) en de steeds krappere wordende werkbudgetten was de verwachting dat er steeds minder aandacht zou zijn voor scholing van cliënten. Toch lijkt het er op dat er nog altijd veel aan scholing wordt gedaan. Aan gemeenten is gevraagd om aan te geven of scholingsbeleid ook is (of wordt) opgenomen in de reïntegratieverordening. Meer dan acht van de tien gemeenten heeft dit gedaan of is van plan om dit te doen, 19 procent neemt scholingsbeleid niet op in de reïntegratieverordening en is dit vooralsnog ook niet van plan.

Bij een kwart van de gemeenten wordt scholing apart ingekocht, bij 15% maakt scholing in de regel onderdeel uit van bij reïntegratiebedrijven ingekochte trajecten, bij 43% is het wisselend (soms apart, soms onderdeel van de trajectprijs) en bij 17% wordt scholing, binnen het kader van de gemaakte afspraken, overgelaten aan het reïntegratiebedrijf.

Volgens ruim driekwart van de gemeenten is scholing in voldoende mate verkrijgbaar op de markt, slechts 5% is het tegendeel van mening. Opvallend is dat in de categorie gemeenten van 50.000 tot 100.000 inwoners alle gemeenten deze vraag positief beantwoorden. In de categorie van de grootste gemeenten geeft juist eenderde aan dat de gewenste scholing in onvoldoende mate op de markt verkrijgbaar is.

2.9 Regionale samenwerking

Regionale samenwerking is er wel, maar komt vaak moeizaam op gang. Regionale samenwerking vraagt veel tijd en deze tijd is niet altijd in voldoende mate beschikbaar bij gemeenten. Er zijn voorbeelden bekend van regionale samenwerking die net zijn opgestart, maar waar de deelnemende gemeenten nu weer hun eigen gang gaan. Aan gemeenten is gevraagd om aan te geven of men in regionaal verband samenwerkt met andere gemeenten op het gebied van:

Beleid

Vier op de vijf gemeenten geven aan samen te werken met andere gemeenten op het gebied van beleid. De kleinere gemeenten (ongeveer 85%) blijken vaker samenwerking te zoeken dan de grotere gemeenten (ongeveer 65%).

Inkoop

Drie op de vijf gemeenten geven aan samen te werken met andere gemeenten voor de inkoop van reïntegratietrajecten. Bij de kleinere gemeenten loopt dit op tot tweederde voor de gemeenten kleiner dan 10.000 inwoners en tot bijna viervijfde bij de gemeenten met tussen de 10.000 en 20.000 inwoners. Bij de grootste gemeenten blijkt juist tweederde niet samen te werken met andere gemeenten voor de inkoop van reïntegratietrajecten.

Kennisdelen/ervaring uitwisselen

95% van de gemeenten geeft aan kennis te delen en ervaring uit te wisselen met andere gemeenten. Bij de gemeenten kleiner dan 10.000 inwoners, met 10.000 tot 20.000 inwoners en met 50.000 tot 100.000 inwoners geven zelfs alle gemeenten aan dit te doen.

Gesubsidieerde arbeid

Iets meer dan de helft van de gemeenten (51%) geeft aan samen te werken met andere gemeenten voor de plaatsing van gesubsidieerde arbeid. Opvallend is dat in de categorie gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners 70 procent van de gemeenten aangeeft op dit terrein samen te werken. Bij de 100.000+ gemeenten geeft juist bijna 90 procent aan op dit punt niet met andere gemeenten samen te werken.

3 UWV

3.1 Inleiding

UWV maakt als opdrachtgever reïntegratie een terugtrekkende beweging. De tendens is dat het opdrachtgeverschap wordt overgeheveld naar private opdrachtgevers. Door het opdrachtgeverschap van werkgevers loopt het aantal trajecten voor arbeidsgehandicapten terug. Door conjunctuur liep het aantal trajecten voor WW-ers in 2002 op. Daarna is het aantal trajecten weer teruggelopen.

De UWV-markt is de sterkste vechtmarkt en de meest onzekere markt voor reïntegratiebedrijven. Sommige reïntegratiebedrijven trekken zich inmiddels bewust terug uit deze markt. UWV besteedt niet alles in een keer aan voor een heel jaar. Men knipt het geheel op in vier groepen. Per drie maanden wordt er aanbesteed.

UWV stimuleert dat de cliënt aan het stuur staat of in ieder geval zelf initiatief kan nemen. Het beste voorbeeld is de reïntegratietelefoon. De rol van UWV verandert. UWV wil meer gaan faciliteren en zich in de toekomst ontwikkelen tot een advies- en kenniscentrum.

3.2 Ervaring en massa

UWV is wellicht de meest ervaren opdrachtgever reïntegratie. In de eerste plaats omdat UWV al sinds 2001 inkoop volgens de SUWI-regelgeving. Maar ook omdat het om (zeer) grote aantallen trajecten gaat. Dat maakt dat UWV in vergelijking met andere opdrachtgevers een afdeling inkoop heeft met een behoorlijke 'massa'. Natuurlijk opereren gemeenten ook al een aantal jaren op de SUWI-gestuurde reïntegratiemarkt. Sommige gemeenten hebben al wat langer ervaring doordat zij konden experimenteren met een inkoopbudget. Toch hebben gemeenten in de afgelopen jaren veel gekeken naar de wijze waarop UWV inkocht. Dat betekent niet dat gemeenten dat hebben nagevolgd, maar de ervaringen van UWV hebben hen wel ten dienste gestaan bij het formuleren en uitvoeren van een eigen opdrachtgeverrol.

Ook op een andere manier zijn de ervaringen van UWV belangrijk voor andere opdrachtgevers op de reïntegratiemarkt. UWV signaleert een toenemende vraag vanuit met name private opdrachtgevers (individueel of branchegewijs) naar ervaringen met reïntegratiebedrijven.

3.3 Doelgroepen UWV

UWV heeft de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van de groepen waarvoor zij de uitkering verzorgt, namelijk:

- WAO'ers
- WW'ers

Reïntegratietrajecten UWV arbeidsongeschikten

	AG 2001	AG 2002	AG 2003
Bruto instroom	58.458	69625	19628
Niet gestart	9713	9038	2107
Netto instroom	48745	59963	11174
Beëindigd zonder plaatsing	28711	17783	350
Plaatsing	18922	9234	228
Plaatsingspercentage	39%	15%	2%

Reïntegratietrajecten UWV WW'ers

	WW 2001	WW 2002	WW 2003
Bruto instroom	20899	38776	17613
Niet gestart	3886	6143	1502
Netto instroom	17013	32023	10345
Beëindigd zonder plaatsing	8884	6893	112
Plaatsing	7791	4391	47
Plaatsingspercentage	46%	14%	0%

Duidelijk is de grote toename van het aantal trajecten voor WW'ers in 2002. Dit heeft een tweetal oorzaken:

Het groeiende WW-bestand, dat een weerspiegeling is van de teruglopende conjunctuur. Het inlopen van achterstand die is ontstaan doordat het CWI in 2002 minder kwalitatieve intakes heeft gedaan dan voorzien, waardoor de aanlevering van WW-kandidaten voor een reïntegratietraject achterbleef.

In 2003 is het aantal WW trajecten weer sterk teruggelopen.

Dat UWV minder trajecten uitvoert voor arbeidsgehandicapten komt door het verplicht opdrachtgeverschap van werkgevers. UWV blijft wel verantwoordelijk voor de reïntegratie van ‘vangnetters’ (waaronder zieke werklozen) en langdurige WAO’ers.

3.4 Aanbesteding UWV

UWV heeft in haar aanbestedingsbeleid 2004 de volgende elementen centraal gesteld: resultaatfinanciering

- Klantkeuze;
- effectiviteit van scholing;
- monitoring en benchmarking van reïntegratiebedrijven;
- duurzame contractering.

UWV hanteert de volgende gunningscriteria, die in combinatie met elkaar worden afgewogen:

- ervaring;
- methodiek;
- plaatsingspercentage;
- prijs.

UWV reserveert 10 procent van de trajecten voor nieuw toetredende reïntegratiebedrijven. Ook 10 procent wordt gereserveerd voor innovatieve projecten of wijkgerichte projecten en samenwerking met gemeenten in het kader van de sluitende aanpak.

3.5 Resultaatfinanciering

Vanaf 2003 past UWV ‘no cure no pay’ en ‘no cure less pay’ toe. In 2003 was 40 procent van de trajecten op basis van no cure no pay, in 2004 wordt dat aandeel verhoogd tot 50 procent. De overige 50 procent is no cure less pay. Daarnaast financiert UWV nu hele trajecten, en niet meer trajectonderdelen apart. Dat geeft vermindering van administratieve lasten (ook bij reïntegratiebedrijven), en minder transactiekosten.

3.6 UWV-markt als vechtmarkt

UWV heeft veel verloop onder de reïntegratiebedrijven waarmee het werkt. In de drie jaar dat UWV heeft aanbesteed, hebben in totaal 68 reïntegratiebedrijven een contract gekregen. Slechts 11 reïntegratiebedrijven hebben in (bijna) alle aanbestedingsrondes opdrachten

gekregen. Daarbij kan het aantal cliënten binnen de opdracht ook nog eens in sterke mate verschillen. Werken voor UWV bergt veel onzekerheid in zich voor de reïntegratiebedrijven. Er zijn dan ook reïntegratiebedrijven die zich bewust (gedeeltelijk) terugtrekken van de UWV-markt, of zich minder focussen op UWV als opdrachtgever omdat dit een gezonde bedrijfsvoering zou belemmeren.

De kwartaalgewijze aanbesteding (vanaf medio 2003) wordt door reïntegratiebedrijven positief gewaardeerd omdat het een betere basis biedt voor de bedrijfsvoering. Dit lijkt dus bij te dragen aan een beter functionerende reïntegratiemarkt.

Voor het UWV is duidelijk dat het de komende jaren belangrijk wordt om te investeren in partnerschap. De vechtsituatie mag niet te lang duren. De transactiekosten zijn hoog. Daarom wil UWV meer langetermijncontracten. UWV overlegt met SZW over mogelijkheden tot duurzame contractering met goed presenterende reïntegratiebedrijven.

3.7 Nieuwe ontwikkelingen

Ontwikkeling klantmanagement bij UWV: de reïntegratiecoach

UWV is begonnen met het aanstellen van zogenaamde reïntegratiecoaches, die cliënten gaan begeleiden. Deze functionarissen kunnen worden gezien als klantmanagers, zij het dat ze een hoge caseload hebben van zo'n 500. De reïntegratiecoaches worden geworven uit de rijen van de arbeidsdeskundigen.

Intensievere inzet arbeidsdeskundigen

Voor het vergroten van de uitstroom van kansrijke cliënten met een volledige WAO-uitkering worden verschillende instrumenten ingezet, waaronder intensievere inzet arbeidsdeskundigen.

Reïntegratietelefoon

UWV heeft de reïntegratietelefoon opgezet om (langdurig) arbeidsgehandicapten te motiveren zelf stappen te zetten en hun reïntegratie (mee) in te richten. Ook kunnen door de telefoon mensen worden bereikt die eerder niet werden bereikt en kunnen door de telefonische aanmelding administratieve procedures worden vermeden die een drempel vormen voor mensen om te reïntegreren. Ten slotte is het ook een klachtenlijn voor mensen die ontevreden zijn over hun reïntegratietraject.

4. Private opdrachtgevers

4.1 Wetgeving stimuleert privaat opdrachtgeverschap

Ongeveer driekwart van de werkgevers voelt zich geprikkeld door wetgeving als Pemba, WVP en WVLZ. Door deze wetgeving zegt men meer dan voorheen aan de slag te gaan met reïntegratie. Men is over het algemeen goed bekend met de verplichtingen die samenhangen met deze wetten. Tot voor kort konden werkgevers via UWV gebruik maken van een subsidieregeling voor reïntegratie in het tweede spoor. Uit het onderzoek blijkt dat de subsidieregeling door een deel van de bedrijven werd gezien als een positieve impuls en dat het wegvallen ervan wordt betreurd.

4.2 Reïntegratie eerste en tweede spoor

Het blijkt dat werkgevers steeds meer gaan doen aan reïntegratie. Reïntegratie in het tweede spoor neemt daarbij sneller toe dan reïntegratie in het eerste spoor. Een kwart van de werkgevers zegt dat reïntegratie binnen het eigen bedrijf steeds vaker voorkomt. Bij één op de twintig werkgevers komt het juist minder voor. De overigen zien geen verandering. Bij reïntegratie in het tweede spoor blijkt bijna de helft van de werkgevers een toename te signaleren, terwijl ook hier zo'n 5 procent een afname constateert. Overigens ligt de voorkeur toch met name bij reïntegratie eerste spoor. De meeste bedrijven zetten pas een tweede-spoor traject in als de interne mogelijkheden zijn uitgeput of bij voorbaat als afwezig of te duur worden beoordeeld.

4.3 Meer inkoop bij reïntegratiebedrijven

Zo'n 60% van de bedrijven geeft aan dat de vraag naar diensten van reïntegratiebedrijven in het afgelopen jaar is gestegen. Voor een kwart is de vraag gelijk gebleven, rond de 5% ziet een afname. Deze stijging van de inkoop bij reïntegratiebedrijven hangt logisch samen met het grotere aandeel van reïntegratie in het tweede spoor. Bij reïntegratie binnen het eigen bedrijf wordt immers meestal geen reïntegratiebedrijf ingeschakeld, eerder de Arbo-dienst.

De ingekochte reïntegratietrajecten hebben bijna allemaal betrekking op langdurig zieke werknemers (waaronder ook WAO-ers, als het gaat om bedrijven die eigen risicodragers zijn in het kader van Pemba). In minder dan 5 procent van de trajecten gaat het om reïntegratie van overbodig geworden personeel.

De tevredenheid van private opdrachtgevers over de prestaties van reïntegratiebedrijven mag redelijk genoemd worden, maar zeker niet juichend. Ongeveer een derde van de werkgevers is tevreden tot zeer tevreden. Zo'n 15 procent is (zeer) ontevreden. De rest, ruim de helft, staat neutraal tegenover het presteren van reïntegratiebedrijven.

4.4 Gerichtte inkoop

Anders dan bij gemeenten en UWV maken werkgevers niet of nauwelijks gebruik van uitgebreide en vastomschreven aanbestedingsprocedures. De vraag aan reïntegratiebedrijven wordt vaak gesteld op het niveau van individuele personen en niet van groepen. Meestal wordt aan één of enkele reïntegratiebedrijven gevraagd een aanbod te doen.

De private opdrachtgevers hebben over het algemeen goed zicht op de kenmerken van de personen waarvoor een reïntegratietraject wordt ingekocht. Bijna alle werkgevers onderschrijven de stelling *'Wij zijn in staat een zeer gerichte vraag te stellen aan reïntegratiebedrijven'*. Ook de toekomstige vraag staat de werkgevers scherp voor ogen: 80 procent zegt te weten wat de risicogroepen zijn. Ook hier dus een opvallend verschil met het opdrachtgeverschap van gemeenten en UWV, waar het vaak om grotere groepen ('kavels') gaat waarvan de kenmerken bij aanvang lang niet altijd helder zijn.

Kennen de private opdrachtgevers hun doelgroep goed, er is aanmerkelijk minder kennis over het aanbod op de markt van reïntegratiediensten in het algemeen, op de verschillende specialismen van de bedrijven en op de kwaliteit van hun dienstverlening. Hoe oriënteren werkgevers zich op het aanbod op de reïntegratiemarkt? Driekwart doet dat via bestaande contacten en het eigen netwerk. Ze nodigen reïntegratiebedrijven uit om te offrenen die zij al kennen van eerdere trajecten. Niet zelden wordt gekozen voor een reïntegratiebedrijf dat deel uitmaakt van een concern waarmee al een relatie bestaat, via de Arbo-dienst of een verzekeraar bij voorbeeld. De Reïntegratiemonitor van de RWI wordt door slechts 1 procent van de bedrijven aangekruist als informatiebron.

Er wordt ook wel informatie en ervaringen uitgewisseld met andere bedrijven, zoals in brancheverband, maar ook tussen ongelijksoortige bedrijven, bij voorbeeld op bedrijfsterreinen. Overigens kan dit soort samenwerking ook verder gaan en leiden tot onderlinge plaatsing van te reïntegreren medewerkers, dus zonder tussenkomst van een reïntegratiebedrijf. Twintig tot 25 procent van de werkgevers zegt dit soort samenwerking te hebben.

Bij de keuze van het te contracteren reïntegratiebedrijf is kwaliteit prioriteit nummer één voor ruim 70 procent van de private opdrachtgevers. Na kwaliteit wordt de meeste waarde

gehecht aan de prijs. Ongeveer de helft van de werkgevers let er bij de selectie op of een reïntegratiebedrijf beschikt over een keurmerk. Daarbij maakt het éénderde van de private opdrachtgevers niet uit welk keurmerk dat is. Voor 13 procent is het hebben van het Borea-keurmerk een belangrijk gegeven, 1 procent let op het Arconkeurmerk., 5 procent op een andere keurmerk. De rest, ruim 50 procent, let niet op keurmerken.

4.5 De rol van verzekeraars op de reïntegratiemarkt

Uit eerder onderzoek bleek dat veel werkgevers zich hebben herverzekerd voor loondoorbetaling in het eerste ziektejaar. De Raad voor Werk en Inkomen heeft in zijn beleidskader 2004 becijferd dat de kleine werkgever vrijwel allemaal zo'n verzekering hebben. Van de grotere werkgevers heeft ongeveer de helft zich verzekerd. Uit ons onderzoek blijkt dat het geen vanzelfsprekendheid is dat alle of de meeste werkgevers de verdergaande financiële risico's van reïntegratie bij verzekeraars onderbrengen. Op de stelling *'Het wordt voor ons steeds aantrekkelijker om risico's van reïntegratieverplichtingen onder te brengen bij verzekeraars'* antwoordde ongeveer 20% bevestigend. Een twee maal zo grote groep, bijna 40 procent, is het hier echter niet mee eens. Daarbij moet worden aangekend dat een net zo grote groep, 40 procent het nog niet weet. Toch mag geconcludeerd worden dat het voor werkgevers allerm minst een vanzelfsprekendheid is de toegenomen verantwoordelijkheid voor reïntegratie, met de daarbij behorende financiële risico's, door te schuiven naar verzekeraars.

5 Cliënten

5.1 Inleiding

Er zijn steeds meer initiatieven om de cliënt zelf de regie te geven, veelal in de experimenteerfase. Een voorbeeld is de Individuele Reïntegratie Overeenkomst bij UWV. Het onderwerp 'cliënt aan het roer' leeft zowel bij gemeenten als UWV en wordt genoemd als een positieve ontwikkeling. Bij private opdrachtgevers, waar het meestal om enkele gevallen of om één geval gaat, lijkt het vanzelfsprekend te zijn dat een cliënt invloed heeft op de trajectkeuze.

Er zijn en er worden cliëntenraden ingesteld en de Landelijke Cliëntenraad die de minister adviseert is inmiddels actief. Ook is er een Werkherkansingsadviseur ingericht, een informatiepunt waar cliënten terecht kunnen (sinds 1 juli 2004, een samenwerking tussen UWV, CWI, Divosa en Landelijke Cliëntenraad).

Er is inhoudelijk nog wel een wereld te winnen op dit terrein. Kennisuitwisseling over het onderwerp komt geleidelijk aan op gang. Cliënten hebben zelf nog steeds maar weinig keuze en invloedsmogelijkheden. Gemeenten en cliëntenraden zijn nog veelal procedureel bezig om cliëntenparticipatie handen en voeten te geven. Cliëntenraden lijken zich ook nog weinig met de inhoud van trajecten te willen bemoeien. Er is nog te weinig zicht op kwantitatieve gegevens van individuele cliënten die gebruik maken van reïntegratiediensten. In komende trendrapportages kan hieraan meer aandacht worden geschonken omdat de verwachting is dat het komend jaar veel ervaringsgegevens beschikbaar komen.

5.2 Cliënten als marktpartij?

In wetgeving als SUWI en WWB wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt. Deze zelfredzaamheid duidt er op dat cliënten ook een echte marktpartij worden. Niet alleen, zo is de gedachte, zijn er dan meer garanties dat er daadwerkelijk maatwerk wordt geleverd, maar het helpt cliënten ook hun lot meer in eigen hand te nemen. In de toelichting op de Invoeringswet SUWI staat dat de ‘actieve betrokkenheid van de cliënt’, zowel op collectief als op individueel niveau van groot belang is. Deze doelstelling moet zich vertalen in:

- Invoering van persoonsgebonden budget: Dit geeft cliënten de mogelijkheid om zelf te bepalen hoe hun terugkeer naar het arbeidsproces verloopt. Cliënten krijgen daarmee een grote eigen verantwoordelijkheid. Zij kunnen met het budget bijvoorbeeld scholing inkopen of deelnemen aan een werkervaringsproject.
- Adequate informatieverstrekking en –begeleiding.
- Volwaardige cliëntenparticipatie via centrale cliëntenraden bij de verschillende uitvoeringsorganisaties.
- Een landelijke cliëntenraad die de minister adviseert over het beleid.

5.3 UWV: Individuele Reïntegratie Overeenkomst (IRO)

Naast de reïntegratietelefoon (zie paragraaf 3.7) als instrument om cliënten invloed te geven op hun eigen traject, heeft UWV op 1 januari 2004 de Individuele Reïntegratie Overeenkomst (IRO) geïntroduceerd. Verschil tussen IRO en de persoonsgebonden budgetten is dat een IRO altijd bij een reïntegratiebedrijf moet worden besteed.

De IRO is van toepassing op arbeidsgehandicapten die voor de reïntegratie onder verantwoordelijkheid vallen van UWV., dus geen dienstverband meer hebben met een werkgever.

Ook cliënten met een uitkering volgens de WAZ of de Wajong komen voor de IRO in aanmerking, alsmede werklozen met een WW-uitkering die voor reïntegratie-inspanningen in aanmerking komen.

5.4 Invloed cliënten bij gemeenten

Gemeenten kennen geen landelijke regeling voor persoonsgebonden budgetten. In onze vragenlijst aan gemeenten is de vraag gesteld of men ten aanzien van de trajectopbouw invloed geeft aan de cliënten zelf. Van de gemeenten geeft 39 procent aan dit inderdaad te doen en 61 procent niet. De kleinste (56%) en de grootste (ook 56%) gemeenten geven meer invloed aan cliënten dan de tussenliggende gemeenten. De gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners doen het vaakst (79%) niet aan cliënteninvloed.

Aan de betreffende gemeenten is gevraagd op welke wijze zij invloed geven en een indicatie van de mate waarin de werkwijze voorkomt. De optie van een persoonsgebonden reïntegratiebudget komt bij 5 procent vaak voor, bij 8 procent soms en bij 14 procent zelden. Cliënten een keuze laten maken uit het aanbod van reïntegratiebedrijven gebeurt bij 8 procent van de gemeenten vaak, bij 21 procent soms en bij 8 procent zelden.

Wijze van invloed van gemeentelijke cliënten

	Komt vaak voor	Komt soms voor	Komt zelden voor
Door een persoonsgebonden reïntegratiebudget	5%	8%	14%
Door hen een keuze te laten maken uit het aanbod van reïntegratiebedrijven	8%	21%	8%
Anders	30%	6%	2%

Onder de categorie anders vallen onder meer:

- Trajectplannen opgesteld in een ‘driehoeksoverleg’ tussen reïntegratiebedrijf, consulent sociale dienst en de klant.
- Cliënt bepaalt in overleg met het reïntegratiebedrijf het traject.
- Bij de vaststelling van trajectplannen wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met (redelijke) wensen van de cliënten

- Cliënten denken mee over het in te zetten traject, maar dat het uiteindelijke voorstel is van de consulent afkomstig.

Gemeenten signaleren voorts de volgende ontwikkelingen wat betreft cliëntsturing:

De cliënt wordt kritischer. Of dit komt door de verbetering van de informatie of door de invloed van bijvoorbeeld cliëntenraden is moeilijk te zeggen. Een gemeente in het oosten van het land geeft aan dat REA-cliënten steeds vaker zelf de keuze maken voor een reïntegratiebedrijf. De gemeente bepaalt dus niet meer voor de cliënt.

Experiment met persoonsgebonden budgetten. De gemeente Rotterdam voert op dit moment een experiment uit met een persoonsgebonden budget voor ongeveer 75 klanten. De verwachting hierbij is wel dat een groot gedeelte van het bestand de keuze niet zelf zal kunnen maken, en hierbij begeleid dient te worden.

Rol voor klantmanager ontwikkelt zich. De gemeentelijke klantmanagers willen over het algemeen steeds meer bij het gehele proces betrokken zijn. Deze klantmanagers zijn ook kritischer naar de reïntegratiebedrijven toe en willen kunnen volgen hoe het een cliënt vergaat om waar nodig te kunnen beslissen hoe een traject wordt vervolgd.

