



De route naar resultaat

Reïntegratiemarktanalyse
2006

Raad voor Werk en Inkomen



De Raad voor Werk en Inkomen is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI doet voorstellen aan de regering en andere partijen over het brede terrein van werk en inkomen. Doel van deze voorstellen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Het vergroten van de transparantie van en het verbeteren van de kwaliteit op de reïntegratiemarkt behoort eveneens tot de kerntaken van de RWI.

De route naar resultaat

Reïntegratiemarktanalyse 2006



Raad voor Werk en Inkomen

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
Samenvatting en conclusies	10
1 Inleiding	23
1.1 Inleiding	23
1.2 Centrale vragen	23
1.3 Conclusies Reïntegratiemarktanalyse 2004	25
1.4 Recente ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt	25
1.5 Leeswijzer	25
Deel A: Trends in reïntegratie:ontwikkelingen bij opdrachtgevers	27
2 De reïntegratierol van het UWV	28
2.1 Inleiding	28
2.2 Doelstelling en financiële middelen	28
2.2.1 Beleidsprioriteit	28
2.2.2 Volume ontwikkeling en budgetten	29
2.3 Inkoop reïntegratiediensten via raamcontracten	31
2.3.1 Professionalisering van de inkoop van trajecten	31
2.3.2 Maatwerk via inkoop losse producten	32
2.3.3 Sturing op doelgroepen	32
2.3.4 Doelmatige inzet van scholing	33
2.4 Inkoop via vrije ruimte	35
2.4.1 Route naast de raamcontracten	35
2.4.2 Uitwerking in de praktijk	35
2.5 Het reïntegratieproces	36
2.5.1 Aansturing reïntegratiebedrijven	36
2.5.2 Reïntegratiecoach: een nieuw werkmodel	36
2.5.3 De vraagzijde in beeld	37
2.6 Afrekenen op resultaat	38
2.6.1 Sturingsprincipes	38
2.6.2 Resultaten algemeen	39
2.6.3 Situatie op bedrijfsniveau	40
2.7 Conclusies	41
Bijlage 1: Volumegegevens arbeidsongeschikten ultimo het jaar	44
Bijlage 2: Totale lasten aan reïntegratie arbeidsgehandicapten	44

3	Gemeenten	46
3.1	Inleiding	46
3.2	Omvang problematiek en financiële middelen	47
3.2.1	Omvang doelgroep	47
3.2.2	Financiële middelen	48
3.2.3	Kenmerken doelgroep	49
3.2.4	Meer inspanningen als gevolg van de WWB?	50
3.2.5	Evenwichtige verdeling van trajecten over doelgroepen	52
3.3	Inkoop reïntegratiediensten via aanbestedingsprocedures	54
3.3.1	De aanbestedingsregels	54
3.3.2	Professionalisering van de inkoop van trajecten	57
3.3.3	Maatwerk via inkoop losse producten	60
3.3.4	Kennis bestand en sturing op doelgroepen	60
3.3.5	Sturing op kwaliteit via de aanbesteding	61
3.3.6	Transparantie	62
3.4	Het gemeentelijke domein	63
3.4.1	Vervallen van de uitbestedingsverplichting	63
3.4.2	Inkoop bij aan gemeenten gelieerde instanties	64
3.4.3	Gesubsidieerde arbeid	65
3.5	Het reïntegratieproces	66
3.5.1	Aansturing reïntegratiebedrijven	66
3.5.2	Proces	68
3.5.3	Zicht op resultaat	69
3.6	Afrekenen op resultaat	70
3.6.1	Verwachtingen resultaten	70
3.6.2	Vormen van resultaatfinanciering	71
3.6.3	Plaatsingscijfers	71
3.6.4	Toegevoegde waarde	73
3.6.5	Duurzaamheid	74
3.7	Conclusies	75
4	Werkgevers en werknemers	80
4.1	Inleiding	80
4.2	Arbodienstverlening	81
4.3	Reïntegratie (tweede spoor)	82
4.3.1	Cijfers	82
4.3.2	Lappendeken aan ontwikkelingen	84
4.4	Inkoop van reïntegratiediensten	90
4.4.1	Professionalisering	90
4.4.2	Sturing op kwaliteit en maatwerk	91

4.5	Uitvoering van reïntegratietrajecten	94
4.5.1	Aansturing reïntegratiebedrijven	94
4.5.2	Proces	95
4.5.3	Afrekenen op resultaat	96
4.6	Samenvatting en conclusies	97
Bijlage 3: Relevante wijzigingen in de wetgeving voor werkgevers sinds de invoering van SUWI		99
5	De klant als opdrachtgever	101
5.1	Inleiding	101
5.2	Ontwikkeling rond IRO	101
5.2.1	IRO in relatie met PRB-experimenten	101
5.2.2	Gebruik van IRO	102
5.2.3	IRO naast reguliere trajecten	103
5.2.4	Resultaten IRO	103
5.2.5	Risico's en randvoorwaarden voor succes	104
5.3	Keuzevrijheid cliënten bij gemeenten	106
5.3.1	Algemeen	106
5.3.2	PRB-experiment gemeente Rotterdam ²⁴⁹	108
5.4	De arbeidsadviseur	110
5.5	Conclusies	111
6	Herbeoordeelden en hun perspectief op werk	112
6.1	Inleiding	112
6.2	Indeling in cohorten	112
6.3	Resultaten herbeoordelingsoperatie	113
6.4	Reïntegratieactiviteiten	114
6.5	Reïntegratieperspectieven voor werkenden en niet werkenden	116
6.5.1	Algemeen beeld	116
6.5.2	Resultaten bij werkenden	117
6.5.3	Perspectieven voor niet-werkenden	118
6.6	Conclusies	120

Deel B:	Spelers op de markt van reïntegratiediensten	122
7	Aanbod van reïntegratiebedrijven	123
7.1	Inleiding	123
7.2	Trends	123
7.3	Reïntegratiedienstverlening	126
7.4	Transparantie, kwaliteit en resultaten	128
7.4.1	Transparantie en kwaliteit	128
7.4.2	Resultaten	131
7.5	Conclusies	132
Deel C:	De vraag op de arbeidsmarkt als leidraad: initiatieven uit de praktijk	136
8	Vraaggerichtheid	137
8.1	Inleiding	137
8.2	Poortwachtercentrum ³¹⁵	138
8.2.1	Aanpak	138
8.2.2	Succes- en faalfactoren	140
8.3	Werkgevers Adviespunt Rivierenland ³¹⁶	142
8.3.1	Aanpak	142
8.3.2	Succes- en faalfactoren	144
8.4	Pilot Seizoenarbeid ³¹⁸	147
8.4.1	Aanpak	147
8.4.2	Succes- en faalfactoren	148
8.5	Pilot Metalelektro ³²⁰	150
8.5.1	Aanpak	150
8.5.2	Succes-en faalfactoren	151
8.6	SVWW-pilots met gemeenten ³²¹	153
8.6.1	Aanpak	153
8.6.2	Succes-en faalfactoren	154
8.7	Conclusies	156
	Literatuur	160
	Eindnoten	172
	Colofon	185

Voorwoord

Al ongeveer vijf jaar kent Nederland een private reïntegratiemarkt. Net na de eeuwwisseling moest het roer om. Bijna iedereen was het er wel over eens dat de publieke dienstverlening op het gebied van reïntegratie onvoldoende was. Het idee achter privatisering was simpel: door marktwerking zouden meer mensen aan het werk kunnen komen en dat ook nog eens tegen lagere kosten. De start van de markt leek ook veelbelovend: binnen de kortste keren waren er vele honderden reïntegratiebedrijven, interventiebedrijven en scholingsinstituten actief. Maar al snel kregen deze bedrijven te kampen met zwaar weer: de conjunctuur kende een onverwacht grote dip. Het werd steeds lastiger om werkzoekenden daadwerkelijk naar een baan toe te leiden.

In 2006 gaat het economisch weer een stuk beter. Onder dit gesternte komt de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) met een brede analyse van de stand van zaken op de reïntegratiemarkt. Maar deze analyse komt ook op het moment dat de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) onderwerp is van evaluatie. Een evaluatie die dus ook gaat over de private reïntegratiemarkt.

De titel van deze Reïntegratiemarktanalyse luidt: *De route naar resultaat*. Want hoewel de reïntegratiemarkt inmiddels een echte markt is, constateert de RWI dat reïntegratie nog steeds een zoektocht is. Op weg naar resultaat duiken veel vragen op: wat is het effect van alle inspanningen? Welke werkwijze leidt tot het beste resultaat? Wat is de beste manier van inkopen? Wat is een geschikte verhouding tussen zelf doen of uitbesteden? Via welke weg vinden we geschikte kandidaten, passende vacatures en nieuwe vormen van reïntegratie? Kortom: wat werkt voor wie?

Bij de opstelling van de analyse is gebruik gemaakt van drie door de RWI uitgezette onderzoeken en van uiteenlopend bestaand materiaal. De onderzoeken waarvoor de RWI opdracht heeft gegeven, zijn: *Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt*, *Ervaringen van opdrachtgevers en opdrachtnemers*, *De weg naar werk* en *De weg terug: epiloog*.

Met deze analyse geeft de RWI invulling aan een van zijn wettelijke taken: het verhogen van de transparantie van en het verbeteren van de kwaliteit op de reïntegratiemarkt. Namens de leden van de Raad spreek ik de hoop uit dat deze analyse niet alleen een helder inzicht biedt in de huidige werking van de reïntegratiemarkt, maar vooral ook als basis dient voor concrete verbeteringen in beleid en praktijk.

Jan van Zijl
voorzitter Raad voor Werk en Inkomen

Samenvatting en conclusies

Centrale vragen

Het doel van de introductie van de marktwerking in de SUWI-wet was het bevorderen van effectieve en efficiënte reïntegratie. In deze reïntegratiemarktanalyse zijn de ontwikkelingen op de markt uitgebreid beschreven. De volgende vragen staan hierbij centraal:

- Welke ontwikkelingen vinden plaats op de reïntegratie- en arbomarkt vergeleken met eerdere jaren?
- Wat is bekend over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de reïntegratie- en arbomarkt?
- Wat is het oordeel van de RWI over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de reïntegratie- en arbomarkt in het licht van de beschreven ontwikkelingen?
- Welke adviezen kan de RWI geven om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de reïntegratie- en arbomarkt te verbeteren via opdrachtgevers, opdrachtnemers en/of wet- en regelgeving?

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste drie conclusies. Allereerst gaat het in op de ontwikkelingen rondom reïntegratie. Hoe is reïntegratie anno 2006 georganiseerd? Ten tweede gaat dit hoofdstuk in op de werking van de markt binnen het stelsel van de uitvoering. Hoe ontwikkelen opdrachtgevers en opdrachtnemers zich? En is voldaan aan de voorwaarden om via de markt op doeltreffende en doelmatige wijze te reïntegreren? Ten derde beschrijft dit hoofdstuk de conclusies uit de resultaten die tot nu toe met reïntegratietrajecten bereikt zijn. Zijn trajecten effectief? Op basis van deze drie conclusies geeft de RWI enkele beleidsaanbevelingen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van reïntegratie te verbeteren. Ten slotte schetst het hoofdstuk de agenda van de Raad op het terrein van reïntegratie voor volgend jaar.

Organisatie van reïntegratie

Marktwerking als middel, maar niet meer als doel op zich

Met ingang van de SUWI-wet was het de bedoeling dat opdrachtgevers reïntegratietrajecten via aanbestedingsprocedures zouden inkopen op de private markt. Inmiddels is het 2006 en is dit niet meer het uitgangspunt. Reïntegratie werd en wordt lang niet alleen ingekocht via de markt. En zeker niet alleen meer via grootschalige jaarlijks bulkaanbestedingen. Waar eerst publieke uitvoeringsorganisaties onder invloed van de uitbestedingsverplichting een steeds geringere rol leken te krijgen, is deze verplichting afgeschaft en neemt de rol van publieke uitvoerders toe. Dit geldt zowel voor de ontwikkeling bij gemeenten als het UWV. Integrale trajecten worden minder ingekocht. In veel gevallen is sprake van een veel strakkere regie en betrokkenheid van opdrachtgevers bij individuele reïntegratietrajecten. Daarnaast wordt er ook gezocht naar alternatieven naast of in de plaats van de inkoop van reïntegratiediensten. Ook bij private opdrachtge-

vers speelt dit. Marktwerking is steeds meer een middel geworden om in reïntegratietrajecten te voorzien, maar minder een doel op zich.

Waarom meer aandacht voor andere uitvoeringsvormen?

De inkoop van diensten op de reïntegratiemarkt is geen standaardroute meer. De tendens naar meer regie voeren, meer zelf doen en meer samen doen met anderen is versterkt door de ontwikkeling van de reïntegratiemarkt. Opdrachtgevers eisen resultaten. Deze vallen soms tegen vergeleken met de (al dan niet terechte) verwachtingen die er heersten. Daarom proberen zowel private als publieke opdrachtgevers meer grip te krijgen op de resultaten. Daarnaast zijn veel opdrachtgevers niet onder de indruk van de standaarddienstverlening die veelal geboden wordt. Soms leidt dat tot sterkere regie en soms tot het meer in eigen hand nemen van reïntegratie.

Ook recente wijzigingen in de wetgeving hebben bijgedragen aan aandacht voor andere uitvoeringsvormen dan inkoop op de markt in zijn meest zuivere vorm. De WWB heeft gemeenten financiële verantwoordelijkheid gegeven voor reïntegratie en tegelijk ook meer vrijheid bij de uitvoering. Ook de afschaffing van de uit- en aanbestedingsregels heeft de vrijheid van gemeenten vergroot om andere manieren te vinden voor de uitvoering van reïntegratie. De verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor reïntegratie is ook toegenomen doordat zij sinds 1 januari 2004 verantwoordelijk zijn voor de reïntegratie van hun arbeidsongeschikte werknemers in het tweede spoor. Bovendien zijn de prikkels om verzuim te voorkomen en de 'reïntegratie eerste spoor' goed uit te voeren toegenomen door de verlenging van de loondoorbetalingsplicht van een tot twee jaar en de Wet verbetering poortwachter. Dit alles maakt dat werkgevers samen met hun werknemers een meer integraal beleid op het bestrijden van ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en reïntegratie zijn gaan voeren. Ze doen meer zelf en besteden de rest uit. De introductie van de WIA per 1 januari 2006 versterkt deze trend doordat de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor reïntegratie van hun arbeidsongeschikte werknemers toeneemt.

Diverse organisatievormen in opkomst

Bij het UWV gaat de reïntegratiecoach meer regie voeren op reïntegratietrajecten. Soms voert hij zelf gesprekken met cliënten. Bij gemeenten willen casemanagers meer grip op het proces. Soms neemt de gemeente een deel van de uitvoering weer in eigen hand. Ook bij werkgevers en werknemers blijkt lang niet alle reïntegratie via trajecten door private reïntegratiebedrijven op de markt te worden verricht. Ook een interne arbo-dienst of een eigen mobiliteitsbureau speelt hier vaak een rol in. Daarnaast zijn netwerken tussen diverse partijen in opkomst. De publieke opdrachtgevers zijn op zoek naar samenwerking met bedrijven via vacaturemeldpunten en werkgeversbenaderingen om vacatures aan uitkeringsgerechtigden te koppelen. Ook werkgevers bouwen soms een onderling netwerk om vacatures uit te wisselen.

Kortom: uitbesteding op de markt in de meest zuivere vorm is niet de enige vorm van reïntegratie. Er is sprake van een hele wereld aan reïntegratie met daarin een markt, opdrachtgevers die zelf aan de slag gaan en allerlei samenwerkingsverbanden. De private reïntegratiemarkt vormt een onderdeel van een zich ontwikkelende reïntegratie-infrastructuur.

Naar de markt, zelf doen of samenwerken

Het is dan ook niet meer de vraag of de markt zijn werk doet of dat reïntegratie beter publiek uitgevoerd kan worden. Zolang het uitgangspunt effectieve en efficiënte reïntegratie blijft, is de belangrijkste vraag: wat werkt wanneer en voor wie? Dit alles binnen de brede reïntegratie-infrastructuur. Daar is nog weinig informatie over beschikbaar. Maar bij zowel publieke als private opdrachtgevers zien we een uitvoeringsstructuur voor reïntegratie waarin soms zaken worden uitbesteed, bepaalde taken soms zelf en dan weer met anderen samen worden uitgevoerd. Er zijn op voorhand een aantal voor- en nadelen te schetsen van de diverse varianten. Gemeenten refereren hier ook soms aan in hun beleidsstukken. Door zelf de uitvoering in handen te hebben, is meer zicht op de verrichte inspanningen mogelijk. Als organisaties dit tenminste monitoren. Op zichzelf is aansturing van eigen werknemers makkelijker, hoewel ook eigen medewerkers niet altijd de prikkel hebben om het gewenste doel te bereiken op de meest efficiënte manier. Bij zelf uitvoeren is het belangrijk dat het uitgangspunt effectieve en efficiënte reïntegratie blijft. Partijen moeten niet bijvoorbeeld proberen omzet te genereren voor een verliesgevend organisatieonderdeel. Daarbij betekent zelf uitvoeren meer inflexibiliteit ten opzichte van uitbesteding op de markt. Als er veel minder uitkeringsgerechtigden zijn, moet een deel van het apparaat ontslagen worden. Ook is zelf doen niet zo geschikt als er meer specialismen nodig zijn, want dat moet dan allemaal in huis gehaald worden. Door het contracteren van marktpartijen is dat eenvoudiger te regelen. Nadeel van uitbesteden op de markt is dat veel controle nodig is om te kijken of de gecontracteerde partijen leveren wat nodig is. Uitbesteden via de markt is dan ook vooral geschikt voor trajecten waarbij duidelijk is wat geleverd moet worden. Of voor trajecten waarvoor geen voor de opdracht specifieke investeringen voor nodig zijn. De korte contracten die hier vaak mee gepaard gaan, kunnen er toe leiden dat reïntegratiebedrijven geen kennis en expertise opbouwen, waardoor innovatie beperkt blijft. Netwerken of samenwerkingsverbanden hebben dat nadeel niet. Bijkomend voordeel is dat samenwerkingsverbanden zich sneller aanpassen aan veranderende omstandigheden dan interne ontwikkelingen. Risico's zijn er natuurlijk ook. Langdurige samenwerking kan er ook toe leiden dat er geen oog meer is voor betere prestaties van andere partijen. Op die manier wordt de concurrentie beperkt. Bovendien laten de ervaringen bij vraag-gerichte benaderingen zien dat samenwerking tussen verschillende partijen niet zomaar tot stand komt. Er moet sprake zijn van een wederzijds belang bij samenwerking, vertrouwen in het project en draagvlak bij de achterban om het project goed van de grond te krijgen.

Randvoorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering op de markt

In vergelijking met de werking van de reïntegratiemarkt is er nog weinig aandacht voor de randvoorwaarden die nodig zijn bij uitvoering door opdrachtgevers zelf en door samenwerkingsverbanden. Ook is er nog niet veel bekend over de ervaringen die nu in de praktijk worden opgedaan. Voor de uitvoering op de private markt is dat wel het geval. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat:

- de reïntegratiemarkt voldoende concurrerend is zodat efficiënte en effectieve reïntegratie tot stand komt;
- opdrachtgevers op de reïntegratiemarkt hun rol optimaal invullen, zodat de concurrentie op de markt gegarandeerd is, efficiënte en effectieve reïntegratie bevordert wordt en de positie van de cliënt gewaarborgd blijft.

Belangrijke voorwaarden voor goede marktwerking zijn:

- voldoende (differentiatie van) vraag en aanbod;
- geen toetredingsbelemmeringen;
- transparantie;
- financieel belang opdrachtgevers en opdrachtnemers;
- goed opdrachtgeverschap.

Hieronder wordt aan de hand van deze randvoorwaarden nagegaan of er sprake is van voldoende marktwerking.

Voldoende differentiatie vraag en aanbod

De reïntegratiemarkt is nog steeds een vragersmarkt. Opdrachtgevers kunnen volgens eigen condities contracten afsluiten en wat betreft de aanlevering van cliënten volstaan met het afgeven van een inspanningsverplichting. Verschillende reïntegratiebedrijven geven aan dat hun grote afhankelijkheid van opdrachtgevers ten koste kan gaan van de kwaliteit van de dienstverlening. Veel reïntegratiebedrijven werken bijvoorbeeld noodgedwongen met tijdelijke contracten voor een deel van de consultants. Dit heeft gevolgen voor de expertise en kwaliteit van reïntegratie. De gesignaleerde tendens naar langere contracten is een verbetering, omdat bedrijven dan beter kunnen investeren in personeel en netwerken in de regio.

Hoewel de reïntegratiemarkt een vragersmarkt blijft, kent de reïntegratiemarkt wel veel verschillende opdrachtgevers en veel aanbieders. Bedrijven concurreren om opdrachten. De prijs speelt hier nog steeds een belangrijke rol in, zij het minder dan een paar jaar terug. Opdrachtgevers krijgen meer aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening, al blijft het moeilijk voor reïntegratiebedrijven om daar op grond van de bestekken een onderscheid in te maken.

Toetredingsbelemmeringen

Veel reïntegratiebedrijven richten zich op steeds meer doelgroepen en durven niet te specialiseren. Dit zou hen te afhankelijk maken van specifieke opdrachten en kleine doelgroepen. Tegelijk groeit het aanbod door de enorme groei van IRO. Overigens stelt het UWV sinds begin 2006 wel voorwaarden aan toetreding van bedrijven op de IRO-markt. Maar over het geheel genomen zijn er weinig toetredingsdrempels op de markt. Het is dan ook mogelijk dat bedrijven die actief zijn op andere marktsegmenten (arbo-dienstverlening, outplacement, inburgering, coaching van scholieren etc.) gaan opereren op de reïntegratiemarkt. Door deze ontwikkelingen neemt de concurrentie (ook op prijs) tussen bedrijven toe. Mede door de concurrentie op prijs vindt in beperkte mate productinnovatie plaats.

Belang opdrachtgevers

Het belang van gemeenten en werkgevers bij uitstroom uit de uitkering of de baan is toegenomen. Maar dit hoeft niet per se te betekenen dat het belang bij reïntegratie is toegenomen. Voor gemeenten kan het tegenhouden aan de poort ook een optie zijn, net als het ontslaan van personeel door werkgevers. Daarbij lijkt het erop dat de WWB niet zozeer leidt tot meer reïntegratieactiviteiten, maar eerder tot een verschuiving van inspanningen. Gemeenten richten zich wat meer op de relatief makkelijke gevallen. Het Rijk stuurt het UWV niet op netto effectiviteit, maar op sluitende aanpak en bruto plaatsingscijfers. Dat leidt tot veel trajecten voor WW'ers die het niet altijd nodig hebben. Of trajecten voor groepen die bij de inspanningen op het gebied van reïntegratie helaas weinig baat lijken te hebben.

Belang opdrachtnemers

Opdrachtnemers op de private reïntegratiemarkt voelen een duidelijke financiële prikkel om plaatsingen te realiseren (onder meer door 'no cure less pay' of 'no cure no pay'). Deze financieringswijze in combinatie met lage prijzen op de markt en de duur van contracten, kunnen ertoe leiden dat het voor reïntegratiebedrijven aantrekkelijk is om bijvoorbeeld de beste klanten er uit te pikken en niet te investeren in moeilijke gevallen. Er zijn weinig prikkels om het 'parkeren van cliënten' te voorkomen. Het UWV, waarbij meer accent ligt op de regie tijdens het reïntegratieproces, kan hier in de persoon van de reïntegratiecoach op toezien. De invoering van deze coaches en het werken met deelproducten, is gericht op het vergroten van de efficiency en effectiviteit van de inzet van reïntegratiemiddelen. Als de reïntegratiecoaches nadrukkelijk de regierol binnen uitgezette trajecten op zich nemen en daarnaast ook intensieve begeleiding voor hun rekening nemen, is het de vraag of daarmee het afrekenen op resultaat van commerciële reïntegratiebedrijven die binnen diezelfde trajecten actief zijn, niet wordt gecompliceerd.

Transparantie

Hoewel het probleem blijft bestaan dat de resultaten pas achteraf echt beoordeeld kunnen worden, is de transparantie op de markt toegenomen. Opdrachtgevers doen ervaringen op en kunnen daardoor bedrijven meer vergelijken met anderen en met prestaties in voorgaande jaren. Partijen weten elkaar te vinden bij het uitwisselen van ervaringen. De prestatie benchmark van het UWV heeft het zicht op de resultaten in dit segment aanzienlijk verbeterd. Het zicht op de inhoud van de dienstverlening van reïntegratiebedrijven en de kwaliteit van reïntegratiebedrijven in de andere segmenten is nog steeds beperkt. Toch vinden opdrachtgevers hier inmiddels wel steeds beter een weg in door onderlinge contacten, de Keuzegids, het Reïntegratiemeldpunt, referenties en het Borea keurmerk van stichting Blik op Werk. Verdere verbeteringen zijn wel nodig en mogelijk. Dit geldt ook voor de publiek uitgevoerde reïntegratie.

Goed opdrachtgeverschap

Het opdrachtgeverschap wordt professioneler bij gemeenten, het UWV en een aantal werkgevers. Bij het UWV neemt de informatievoorziening toe door de levering van standaardrapportages van de reïntegratiebedrijven en de kwartaalgesprekken die het UWV voert met deze bedrijven. Bij gemeenten is het beeld nog divers. Het UWV en gemeenten sluiten langzamerhand ook meer langdurige contracten of meer contracten met een optie voor verlenging. Dat kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de dienstverlening op de markt. Het UWV doet onderzoek naar de toegevoegde waarde van de trajecten en ook bij enkele gemeenten komt er aandacht voor dit soort onderzoek. Bij alle opdrachtgevers is bovendien meer aandacht voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt ontstaan. Met name gemeenten zijn op zoek naar samenwerkingsverbanden met werkgevers.

Inmiddels is door opdrachtgevers geconstateerd dat de huidige werkwijze leidt tot weinig inzet van scholing. Daarom komt er nu meer aandacht voor de inzet van scholing. Ook heeft het UWV een scholingsprotocol en scholingsmakelaar geïntroduceerd. Het is de vraag of het scholingsprotocol en de instelling van een scholingsmakelaar de trend van onderscholing kan doorbreken. Het uitgangspunt blijft immers de kortste weg naar werk: scholing dient ingezet te worden in relatie met een concrete vacature of vraag van de werkgever. Het is wenselijk om het scholingsinstrument ruimer toe te passen (niet alleen binnen het devies: kortste weg naar werk), waardoor maatwerk mogelijk wordt voor een groep uitkeringsgerechtigden die alleen door bij- of omscholing de kansen op de arbeidsmarkt substantieel kan vergroten. Dit is overigens geen pleidooi voor het ongericht inzetten van het scholingsinstrument.

Via IRO en de langduriger contracten ontstaat meer ruimte voor maatwerk. Het is de vraag of de inzet van een IRO of PRB bij gemeenten vaker of minimaal even vaak tot succesvolle terugkeer naar de arbeidsmarkt leidt als de inzet van een regulier traject. De resultaten bij het UWV lijken gunstig. Doordat IRO nu onderdeel is van het reguliere

proces bij het UWV is de populariteit in vergelijking met de PRB-experimenten uit SUWI fors toegenomen. Terwijl PRB-experimenten met name voor een beperkte doelgroep ingezet werden (hoger opgeleiden) blijkt IRO voor een bredere doelgroep inzetbaar.

De toegenomen regievoering van het UWV en gemeenten brengt wel een dilemma met zich mee. Het afrekenen op resultaat is lastiger. Wie is daarvoor verantwoordelijk als opdrachtgevers de inhoud en de voortgang bepalen van het traject dat een reïntegratiebedrijf uitvoert?

Conclusie

De markt ontwikkelt zich met vallen en opstaan. De prijsconcurrentie is groot, wat ten koste gaat van de ruimte voor innovatie en productontwikkeling. Maar na een moeizaam begin lijken er verbeteringen op de markt op te treden. Opdrachtgevers worden professioneler en krijgen langzamerhand meer oog voor het sturen op de kwaliteit van de dienstverlening. De partijen op de markt moeten de tijd krijgen om deze ontwikkelingen door te kunnen trekken. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de private markt niet het monopolie heeft op reïntegratieactiviteiten. Zoals hierboven is aangegeven, is de private reïntegratiemarkt ingebed in een bredere reïntegratie infrastructuur.

Resultaten

Gevolgen introductie SUWI

Het doel van de introductie van de marktwerking in de SUWI-wet was het bevorderen van effectieve en efficiënte reïntegratie. Een beperkt aantal vergelijkingen voor en na SUWI heeft plaatsgevonden. Alleen voor de reïntegratie van WW-gerechtigden valt iets te zeggen over het verschil tussen de periode voor en na SUWI. Maar dat levert geen eenduidig beeld op. In 2003 ligt de netto effectiviteit weer op hetzelfde niveau als in 1999. Maar de cijfers vertonen een duidelijke dip voor de instroom in 2001, het jaar van de eerste aanbestedingsprocedure en de samenvoeging van de uitvoeringsinstellingen.

Inzet trajecten zinvol, maar niet voor iedereen

Hoewel er niet veel te zeggen valt over de gevolgen van de introductie van SUWI, valt er wel wat te zeggen over de inzet van reïntegratietrajecten. Die inzet is zeker zinvol, maar niet voor iedereen. Uit de eerste onderzoeken die langzamerhand beschikbaar komen, blijkt dat meer mensen werk vinden door de inzet van een traject. Maar dit geldt niet voor alle groepen. De effectiviteit van trajecten voor de nieuwe instroom bijstandsgerechtigden was in de periode 2002-2004 bijzonder groot. Het leidde gemiddeld genomen tot meer dan een verdubbeling van de kans om werk te vinden van 18 procent naar 42 procent voor een gemiddeld persoon. Er zijn aanwijzingen dat de effectiviteit voor het zittend bestand bijstandsgerechtigden geringer is, maar nog steeds positief. Hetzelfde patroon lijkt zich af te tekenen bij arbeidsgehandicapten. De effectiviteit voor de hele groep bleek in eerder onderzoek positief. Maar de effectiviteit van trajecten voor niet-

werkende herbeoordeelde WAO'ers in de periode 2001-2004 was bijna nihil: van 11,5 procent naar 12,2 procent. Deze groep zit al lang in een uitkering. Overigens blijken de eerste resultaten bij de herbeoordelingen die vanaf eind 2004 worden uitgevoerd te wijzen op een iets gunstiger beeld (daarbij is niet gekeken naar netto effectiviteit). Voor de nieuwe instroom WW'ers is de toegevoegde waarde van een traject kleiner dan voor de nieuwe instroom bijstandsgerechtigden. De inzet van een traject na een half jaar WW verhoogt de kans om binnen twee jaar werk te vinden van 74 naar 79 procent. Overigens keert een deel van de (ex-)trajectdeelnemers na verloop van tijd weer terug in de WW of bijstand of komt zonder werk te zitten.

Verklaring verschillen in effectiviteit

Werklozen hebben verschillende achtergronden én problemen. Dat kan een rol spelen bij de verschillen in effectiviteit van trajecten voor de verschillende groepen. Herbeoordeelde WAO'ers zitten al geruime tijd in de WAO. Daarbij zijn werkgevers huiverig om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Een standaardtraject is dan niet per se het juiste instrument. Meer maatwerk is gewenst. Naast standaardinstrumenten als bemiddeling zou ook eens gedacht kunnen worden aan de inzet van leerwerkplekken, begeleiden naar zelfstandig ondernemerschap en werken aan gezondheid en vitaliteit.

Bij de nieuwe instroom in de bijstand zijn trajecten met instrumenten als assessment, beroepsoriëntatie, motivatietraining, scholing en met name bemiddeling wel succesvol. Deze trajecten spelen blijkbaar in op de behoeften van de nieuwe instroom bijstandsgerechtigden. WW'ers zijn in het algemeen prima in staat om op eigen kracht een baan te vinden. Hoe snel dat gebeurt, hangt vooral af van de conjunctuur en kenmerken van de persoon. De effecten van reïntegratie zijn daardoor voor de nieuwe instroom in de WW relatief klein. Ten slotte lijkt ook het moment van inzet van een traject belangrijk voor de effectiviteit.

Werklozen die instromen in de WW hebben allemaal recente werkervaring en kunnen nog goed op eigen kracht werk vinden. Van de nieuwe instroom in de bijstand komt maar een klein deel uit werk. Mogelijk dat daardoor trajecten voor hen meer toegevoegde waarde hebben. Bij herbeoordeelden is de afstand tot de arbeidsmarkt erg groot. Voor hen lijken de trajecten die worden ingezet nauwelijks effectief te zijn. Het is de vraag in hoeverre dat ook het geval is bij het zittend bestand bijstandsgerechtigden. De eerste aanwijzingen wijzen wel op een lagere effectiviteit dan bij de nieuwe instroom.

Ten slotte verschilt ook binnen de doelgroep de kans op werkherleving door inzet van een traject. Die verschillen worden veroorzaakt door persoonskenmerken, maar ook door het type dienst dat wordt aangeboden. Uit het onderzoek naar de nieuwe instroom van bijstandsgerechtigden blijkt bijvoorbeeld dat de toegevoegde waarde van trajecten voor moeilijke doelgroepen groter is dan voor makkelijke doelgroepen. Om te komen tot

een efficiënte en effectieve inzet van reïntegratiediensten is het dus van groot belang om bij de start van individuele reïntegratietrajecten tot een goede diagnose te komen op basis van de vraag: wat werkt voor wie?

We kunnen concluderen dat een traject niet altijd de juiste oplossing voor het probleem is. Maatwerk hoeft niet altijd een traject te zijn in de vorm die tot nu toe de standaard was. Steeds meer wordt bij opdrachtgevers kritisch gekeken naar de toegevoegde waarde van reïntegratietrajecten. Dat kan resulteren in een actievere rol in het begeleiden van de klant of een grotere regierol tijdens het reïntegratieproces, het veel meer inkopen van gerichte (deel)producten en het inschakelen van regionale netwerken (met daarbij een belangrijke rol voor werkgevers).

Tevredenheid

Opdrachtgevers geven reïntegratiebedrijven in 2006 een 6,7. Dat is hetzelfde cijfer als vorig jaar. Cliënten geven reïntegratiebedrijven gemiddeld een 6,9. Maar cliënten met een IRO-traject zijn bovengemiddeld tevreden. Zij geven namelijk een 7,4. Zo blijkt uit het tevredenheidsonderzoek van stichting Blik op Werk. Over het algemeen vinden cliënten twee dingen belangrijk: aspecten die te maken hebben met het resultaat, maar ook aspecten die betrekking hebben op het verloop van het traject en de omgang met de cliënt. Opdrachtgevers daarentegen vinden vooral resultaat belangrijk. De omvang van een bedrijf heeft een negatief effect op het rapportcijfer. Bij cliënten blijkt dat dit effect van de omvang met name kan worden toegeschreven aan het personeelsverloop, dat bij grote bedrijven hoger is. Ten slotte leiden hogere plaatsingscijfers tot een hogere waardering door zowel cliënten als opdrachtgevers.

Beleidsaanbevelingen

Het lijkt erop dat de private reïntegratiemarkt meer en meer ingebed raakt in een bredere infrastructuur op het terrein van reïntegratie. Publieke en private opdrachtgevers en cliënten hebben meerdere opties op de route (terug) naar werk. Bij de start van de private reïntegratiemarkt was de inkoop van integrale reïntegratietrajecten de tendens. Bij het financieringsprincipe van 'no cure no pay' leken opdrachtgevers geen reden te hebben om al te veel boven op het feitelijke reïntegratieproces te gaan zitten. Inmiddels lijkt het tij te keren. Het is belangrijk dat keuzes voor andere opties gemaakt worden vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie. De vraag moet hierbij zijn: wat werkt voor wie het beste? Daarbij zijn een aantal verbeteringen mogelijk in de huidige aanpak van reïntegratie.

Allereerst is er veel voor te zeggen om niet iedereen op hetzelfde moment een traject aan te bieden. Het hanteren van de zogenoemde sluitende aanpak zou op zich kunnen bijdragen aan een beperkt netto effect. Bij de instroom van WW'ers kan de inzet van een traject wel even wachten, omdat een groot deel op eigen kracht werk vindt. Bij de

instroom in de bijstand is er juist wel veel voor te zeggen om snel een traject aan te bieden, omdat bij de nieuwe instroom de toegevoegde waarde van het traject het groot is. Daar kunnen gemeenten nog winst boeken, aangezien een aanzienlijk deel van de populatie niet binnen een jaar een traject ontvangt (en binnen dat jaar ook geen werk vindt). Zeker gezien de verschillen in effectiviteit van reïntegratietrajecten bij diverse groepen is het belangrijk om een methode te ontwikkelen waarmee vroeg in het reïntegratieproces bepaald kan worden voor welke groep welk reïntegratie-instrument het meest effectief is.

Ten tweede is de huidige inzet van trajecten niet altijd het antwoord op alle problemen die werklozen hebben. Soms is bijvoorbeeld een werkervaringsplaats nodig of voorlichting om vooroordelen weg te nemen. Opdrachtgevers zouden moeten experimenteren met andere maatregelen om uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen. Op die manier kan ontdekt worden wat werkt voor wie. Maar ook zou binnen trajecten meer innovatie en maatwerk moeten plaatsvinden. Dat betekent dat in de contracten met reïntegratiebedrijven ook meer ruimte voor innovatie moet kunnen ontstaan. Dat kan door meer samenwerking te zoeken, bijvoorbeeld via langduriger contracten. Ook kleinere contracten om te experimenteren en soms een hoger budget zouden een bijdrage kunnen leveren. Bij herbeoordeelden is de problematiek groter dan bij sommige andere groepen. Bij herbeoordeelden blijkt de effectiviteit van de duurdere trajecten dan ook groter te zijn dan die van de goedkopere trajecten. Daarnaast zou bij herbeoordeelden de rol van de diverse actoren als het UWV en werkgevers uitgebreid kunnen worden. Een actieve rol van het UWV bijvoorbeeld door het inzetten van vaste contactpersonen bij werkgevers kan mogelijk vruchten afwerpen. Ten slotte doen gemeenten en het UWV er verstandig aan voor draaideurcliënten beleid te ontwikkelen en de reïntegratieactiviteiten op aan te passen.

Ten derde kan het ook voor gemeenten de moeite waard zijn om meer in te zetten op het vergroten van de invloed van de klant op zijn reïntegratietraject. Dit kan bijvoorbeeld door PRB of IRO onderdeel te maken van het reguliere uitvoeringsproces (inclusief het opnemen van dit instrument in de reïntegratieverordening). Van het UWV valt te leren dat het opnemen van de IRO-regeling in het reguliere uitvoeringsproces bijdraagt aan de populariteit van de regeling onder casemanagers. De onafhankelijke arbeidsadviseur lijkt cliënten te kunnen bijstaan bij het zelf keuzes maken op de route terug naar werk. Op dit moment moet de evaluevaluatie afgewacht worden. Als de resultaten gunstig blijken te zijn, is de RWI er voorstander van dat een volwaardige plek voor deze functie wordt ingeruimd.

Ten vierde zou, om de resultaten van de reïntegratiebedrijven te verbeteren, het reputatiemechanisme meer zijn werk moeten kunnen doen. De benchmark van het UWV en de benchmark voor gemeenten die de stichting Blik op Werk ontwikkelt, kan daar een bijdrage voor leveren. Hetzelfde geldt voor de inspanningen van opdrachtgevers om

zicht te krijgen op de kenmerken van de mensen in hun eigen bestand en op de kans dat ze werk vinden. Wel moet het voor opdrachtgevers duidelijk worden op welke wijze met dergelijke informatie in hun aanbestedingen omgegaan kan worden.

Ook onderzoek naar de netto effectiviteit op het niveau van het reïntegratiebedrijf kan onder voorwaarden een bijdrage leveren aan de werking van het reputatiemechanisme. Het risico dat af en toe resultaten gepubliceerd worden over de toegevoegde waarde, kan er toe leiden dat de inspanningen van bedrijven toenemen. Belangrijk is wel aandacht te besteden aan de voorwaarden waaronder een dergelijke publicatie plaatsvindt. Niet alleen reïntegratiebedrijven hebben invloed op de resultaten, maar ook opdrachtgevers.

Een dilemma bij reïntegratie is dat sturen op resultaat zo moeilijk is, omdat de resultaten pas laat bekend zijn vanwege de doorlooptijd van trajecten. Daarom moeten opdrachtgevers ook via andere routes regie voeren. Bijvoorbeeld door prestaties te vergelijken met resultaten uit het verleden of met de prestaties van andere bedrijven.

Een manier voor opdrachtgevers om tijdens het proces meer te sturen op resultaten is via de aanlevering van klanten. Als de prestaties van een bedrijf achterblijven, kan het niet aanleveren van klanten een prikkel zijn voor een bedrijf om deze prestaties te verbeteren. Nadeel hiervan is dat voor reïntegratiebedrijven de onzekerheid toeneemt. Daarmee neemt ook de neiging toe om nog minder te investeren in een relatie. Een dergelijke afrekenmethode zou dan ook gepaard moeten gaan met transparantie naar de opdrachtnemer en waarschuwingen vooraf. Op die manier krijgen opdrachtnemers de kans om hun resultaten te verbeteren. Dat maakt het gedrag van de opdrachtgever beter voorspelbaar.

Ten vijfde moet de rijksoverheid duidelijke kaders aanreiken, waarbinnen opdrachtgevers en opdrachtnemers hun werk moeten uitvoeren. Zo is het belangrijk dat heldere en operationele doelstellingen worden geformuleerd. Ook moet de markt worden geprikkeld om de doelstellingen te realiseren. Hiervoor moeten voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Belangrijke doelstelling die het kabinet zichzelf heeft gesteld is om in 2007 een kwart meer mensen na een traject aan het werk te helpen dan in 2004. Daarnaast zijn andere doelstellingen geformuleerd voor de opdrachtgevers: plaatsingspercentages per doelgroep voor het UWV (de ambities zijn daarbij in 2006 overigens naar beneden bijgesteld) en sluitende aanpak. Gemeenten hebben door de WWB belang om instroom in de bijstand te voorkomen en uitstroom te bevorderen. De primaire doelstelling daarbij is echter niet reïntegratie naar werk, maar het terugdringen van het uitkeringsvolume. Gemeenten worden niet afgerekend door het Rijk op meer mensen aan het werk helpen. Meer eenduidigheid in de doelstellingen van het Rijk is dan ook gewenst. Daarbij is het belangrijk dat de doelstelling gericht is op het zoveel mogelijk aan werk helpen.

Ten slotte heeft de overheid een belangrijke taak bij het bevorderen van de informatievoorziening. Lang niet altijd zal het voor individuele gemeenten haalbaar zijn om onderzoek naar de netto effectiviteit te doen. Daarvoor ontbreekt de kennis en ook de middelen. De rijksoverheid moet hierin een stimulerende rol vervullen.

Voornemens voor vervolgactiviteiten RWI

In deze reïntegratiemarktanalyse heeft de RWI geconstateerd dat er een aantal witte vlekken zijn in de kennis van de reïntegratiemarkt. Op die vlakken is nadere studie gewenst. Daarom is de Raad van plan de komende tijd de volgende zes onderwerpen nader uit te werken.

Verschillen in effectiviteit in het zittend bestand

Zowel bij gemeenten als bij het UWV is er een groep cliënten die al geruime tijd in een uitkeringssituatie zit. Voor een deel gaat het om cliënten met vergelijkbare problematiek. Een eerste vraag is of er verschillen zijn in het soort dienstverlening dat het UWV en gemeenten inzetten voor hun zittende bestand? Kunnen de partijen hier iets van elkaar leren? Krijgen mensen uit het zittend bestand van de bijstand bijvoorbeeld vaker sociale activering, gesubsidieerde arbeid of vrijwilligerswerk aangeboden dan herbeoordeelde WAO'ers? Is dit voor herbeoordeelde ook een alternatief? Een tweede vraag heeft betrekking op de resultaten die voor de verschillende doelgroepen worden geboekt. Hoe zit het met de effectiviteit van de reïntegratie van het zittend bestand? En hoe kunnen mogelijke verschillen verklaard worden?

Innovatie

Tot nu toe komt innovatie slechts mondjesmaat van de grond doordat de contracten de benodigde ruimte voor innovatie ontberen. Om (de behoefte aan) innovatie te stimuleren, wil de RWI nieuwe vormen van reïntegratie verkennen. Er zijn bijvoorbeeld trajecten waar ook verzuimbegeleiding wordt ingekocht voor de trajectdeelnemers. Er zijn ook vraaggerichte trajecten met sectoren in de vrije ruimte van het UWV. In een vraaggericht project in de meubelbranche is er de mogelijkheid om ook de trajectdeelnemer een financiële bonus te geven bij succesvolle afronding. Hoe zijn dit soort innovatieve initiatieven tot stand gekomen? Wat zijn de ervaringen? Hoe kunnen opdrachtgevers op die ontwikkeling sturen? En hoe kan er voor gezorgd worden dat reïntegratiebedrijven de geboden kansen ook grijpen? Aan welke voorwaarden moet dan voldaan zijn? Wat kan geleerd worden van belendende markten? En valt daarbij iets te leren uit het buitenland?

Tweede kanstrajecten

Hoewel reïntegratietrajecten toegevoegde waarde hebben, leidt een aanzienlijk deel van de trajecten niet meteen tot plaatsing. Het is de vraag wat er met de groep mensen gebeurt die geen werk krijgt of snel het werk verliest. De RWI wil in kaart brengen of

opdrachtgevers speciaal beleid hebben ontwikkeld voor deze mensen en welk beleid succesvol is.

Zelf doen, uitbesteden en samenwerken

Er zijn meer mogelijkheden voor opdrachtgevers om meer in eigen huis te doen. Naast zelf doen en uitbesteden is er een derde trend waarneembaar: samenwerken.

Verschillende gemeenten hebben bijvoorbeeld een werkgeversbenadering opgezet.

Werkgevers onderling werken soms samen in netwerken.

De verwachting is dat uitbesteden vooral gebeurt bij overzichtelijke trajecten. Zelf doen gebeurt veelal bij moeilijke gevallen waar het niet makkelijk is een eenduidig contract af te spreken.

Samenwerken ten slotte gebeurt vooral bij innovatieve projecten. De vraag is wanneer men aan welke optie in de praktijk de voorkeur geeft. Waar leidt dat toe?

Onder welke condities is dat succesvol en doelmatig? Hoe staat met de transparantie van de diverse uitvoeringsvormen? Is er sprake van een level playing field?

Reïntegratie tweede spoor

Ook in 2007 houdt de RWI de vinger aan de pols bij de ontwikkelingen van de reïntegratie in het tweede spoor. Is er al meer zicht op de effecten van de diverse benaderingen?

In welke omstandigheden floreren de benaderingen het beste? En welke gevolgen heeft de introductie van de WIA voor de ontwikkelingen op de markt?

Op de werkgeversmarkt blijft het stil rond effectiviteit. De RWI zal in 2007 nagaan of er

onderzoeken plaatsvinden naar de netto effectiviteit op deze markt. Zo niet, dan zal de RWI nagaan of er mogelijkheden zijn om de netto effectiviteit zelf te onderzoeken.

Effectiviteit versus verantwoording

Met de introductie van de WWB is in sommige gemeenten de ontwikkeling van het budget voor de bijstand een heet hangijzer geworden. De RWI wil inventariseren welke informatie gemeenten verzamelen over de effectiviteit van hun reïntegratietrajecten.

Op welke wijze verzamelen ze dit? Welke methoden en technieken gebruiken ze? Doet de

gemeente zelf onderzoek naar effectiviteit? Of de gemeentelijke rekenkamer? Waarom?

Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de effectiviteit van reïntegratietrajecten? En leidt dit tot aanpassingen van het beleid?

1 Inleiding

1.1 Inleiding

De RWI heeft de afgelopen jaren regelmatig de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt beschreven. Ook heeft de Raad hier meerdere adviezen over uitgebracht. Met de evaluatie van de reïntegratiemarkt en de wet SUWI in aantocht is het opnieuw tijd om de ontwikkelingen in kaart te brengen, te analyseren en na te gaan of er verbeteringen nodig zijn. Daarvoor dient deze reïntegratiemarktanalyse. In dit inleidende hoofdstuk aandacht voor de centrale vragen en het toetsingskader. Ook worden de conclusies van de vorige reïntegratiemarktanalyse beschreven. De inleiding sluit af met een leeswijzer voor de rest van het rapport.

1.2 Centrale vragen

De volgende vragen staan centraal bij de analyse:

- Welke ontwikkelingen vinden plaats op de reïntegratie- en arbomarkt (in vergelijking met eerdere jaren)?
- Wat is bekend over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de reïntegratie- en arbomarkt?
- Wat is het oordeel van de RWI over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de reïntegratie- en arbomarkt in het licht van de beschreven ontwikkelingen?
- Welke adviezen kan de RWI geven om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de reïntegratie- en arbomarkt te verbeteren via opdrachtgevers, opdrachtnemers en/of wet- en regelgeving?

Toetsingskader

De RWI heeft voor zijn adviezen over de reïntegratiemarkt tot nu toe het volgende uitgangspunt gehanteerd: de adviezen moeten eraan bijdragen dat de doelen van het reïntegratie- en arbobeleid (bevorderen werkgelegenheid, verminderen werkloosheid en bestrijden ziekteverzuim) bereikt worden via efficiënte en effectieve reïntegratie.

Belangrijke voorwaarden daarbij zijn:

- de reïntegratiemarkt is voldoende concurrerend zodat efficiënte en effectieve reïntegratie tot stand komt;
- opdrachtgevers op de reïntegratiemarkt vullen hun rol optimaal in, zodat concurrentie op de markt gegarandeerd is, efficiënte en effectieve reïntegratie bevorderd wordt en de positie van de cliënt gewaarborgd blijft.

Om na te gaan of *marktwerking* bijdraagt aan het doel van efficiënte en effectieve reïntegratie zou een vergelijking moeten plaatsvinden tussen de situatie vóór de introductie

van SUWI en de situatie na SUWI. Probleem is dat een vergelijking van de huidige situatie met het tijdperk vóór SUWI niet goed mogelijk is vanwege het gebrek aan vergelijkingsmateriaal. Er is destijds geen nulmeting uitgevoerd. Bovendien was er sprake van een andere verantwoordelijkheidsverdeling en van een geheel andere conjuncturele situatie. Bovendien is er in de jaren na SUWI weer het nodige veranderd op de reïntegratiemarkt door de komst van de IRO's en de WWB.

Toch kunnen we meer dan de huidige effecten van beleid in kaart brengen. Aan de hand van de belangrijkste voorwaarden voor een goed werkende reïntegratiemarkt kan worden nagegaan in hoeverre voldaan wordt aan de eisen voor marktwerking.

Belangrijke voorwaarden zijn¹:

- voldoende (differentiatie van) vraag en aanbod;
- geen toetredingsbelemmeringen;
- transparantie;
- financieel belang opdrachtgevers en opdrachtnemers;
- goed opdrachtgeverschap.

Box A: Uitgangspunten kabinet

In de wet SUWI zijn de volgende verwachtingen over de private reïntegratiemarkt uitgesproken.

Private reïntegratie:

- *levert een bijdrage aan de effectiviteit van het stelsel van werk en inkomen als geheel;*
- *optimaliseert het rendement van de in te zetten private en publieke reïntegratiemiddelen.*

Oprichtgevers hebben grote invloed op de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt. Van publieke opdrachtgevers wordt verwacht dat ze het hele proces van inkoop van trajecten tot monitoring van de uitvoering/ resultaten goed op orde hebben. Dat betekent dat onder meer voldaan moet zijn aan de uit SUWI-voortvloeiende spelregels:

- *sturing op doelgroepen via prijzen en contracten;*
- *openbare aanbestedingsprocedures;*
- *contracten waarin ook op resultaat wordt afgerekend;*
- *transparantie via informatieverstrekking door opdrachtgevers;*
- *verantwoording door opdrachtgevers van de besteding van publieke middelen (hierbij speelt financiële belang een rol).*

De rol van private opdrachtgevers is minder strak gedefinieerd door de wetgever.

1.3 Conclusies Reïntegratiemarktanalyse 2004

De RWI constateerde in de reïntegratiemarktanalyse van 2004 dat het op de reïntegratiemarkt nog zoeken was naar een juiste balans. Een paar jaar daarvoor was er op de reïntegratiemarkt nog weinig aandacht voor prijzen en resultaat. Reïntegratiebedrijven konden een veelheid aan diensten aanbieden. In 2004 leek de reïntegratiemarkt door te slaan naar de andere kant: een sterke focus op resultaat op korte termijn, afroming, lage prijzen en een tamelijk eenvormig aanbod van dienstverlening met steeds minder aandacht voor scholing. Ook was er een tendens zichtbaar richting massaproductie. De ruimte voor maatwerk en innovatie was beperkt. Dit bracht risico's met zich mee voor de efficiëntie en effectiviteit op langere termijn. De RWI concludeerde dan ook dat het vooral van belang was dat het UWV, gemeenten en werkgevers de ruimte zouden krijgen om zich te ontwikkelen tot professionele opdrachtgevers. Op die manier konden de risico's beperkt worden en zou de werking van de markt verder bevorderd worden. Ook constateerde de RWI dat de partijen op de reïntegratiemarkt weinig zicht hadden op en weinig aandacht hadden voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt: openstaande vacatures.

1.4 Recente ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt

De ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt hebben sinds 2004 niet stil gestaan. In 2004 constateerde de RWI dat er te weinig aandacht was voor de vraagkant van de arbeidsmarkt. Daarom gaan we in deze analyse na of de reïntegratiemarkt zich op dit punt ontwikkeld heeft. Een aantal ontwikkelingen wijst uit dat dat men meer oog krijgt voor vacatures. Het UWV heeft een vacaturemeldpunt, gemeenten proberen een werkgeversbenadering en mede als gevolg van de eisen die de opdrachtgevers stellen krijgen ook reïntegratiebedrijven meer oog voor vacatures. Dat is maar goed ook, want uit de Arbeidsmarktanalyse 2006 van de RWI komt naar voren dat de arbeidsmarkt weer aantrekt. Het aantal vacatures zal snel toenemen.

1.5 Leeswijzer

In deel A van deze reïntegratiemarktanalyse staan de ontwikkelingen bij de opdrachtgevers centraal. Hoe hebben het UWV, gemeenten, werkgevers en werknemers en cliënten zich als opdrachtgever ontwikkeld? Daarbij is een speciaal hoofdstuk gewijd aan de reïntegratie van herbeoordeelde WAO'ers, vanwege de actuele ontwikkelingen op dat vlak. In deel B staan de ontwikkelingen aan de aanbodkant van de reïntegratiemarkt centraal. Wat gebeurt er met arbodiensten en reïntegratiebedrijven? Hoeveel zijn er? Welke producten bieden ze aan? En wat vinden klanten daarvan? In deel C aandacht voor projecten waarin de vraag op de arbeidsmarkt een grote rol speelt. In het vorige beleidskader concludeerde de RWI dat er weinig aandacht was voor de vraag op de arbeidsmarkt. Welke ontwikkelingen zijn er nu te ontdekken en wat zijn de resultaten tot nu toe? In de samenvatting en conclusies ten slotte worden de delen A t/m C nog eens kort samengevat aangevuld met conclusies en beleidsaanbevelingen. Ook is er een lijst met onderwerpen opgenomen waaraan de Raad volgend jaar extra aandacht zal besteden.

DEEL A:

Trends in reïntegratie: ontwikkelingen bij opdrachtgevers

2 De reïntegratierol van het UWV²

2.1 Inleiding

Het UWV is verantwoordelijk voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten zonder werkgever en (ontslag)werklozen met een afstand tot de arbeidsmarkt³. De kortste weg naar werk is het uitgangspunt van het UWV. UWV-klienten hebben recht op professionele ondersteuning op hun route terug naar de arbeidsmarkt. Bij de start van SUWI is geregeld dat de reïntegratiedienstverlening op de private markt wordt ingekocht. Hoofdzakelijk via openbare aanbestedingen.

Het UWV probeert voortdurend de inkoop van reïntegratiediensten te verbeteren en de regierol tijdens het reïntegratieproces te optimaliseren. Het UWV moet voortdurend inspelen op nieuwe wettelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de reïntegratiemarkt.

Een belangrijke wettelijke ontwikkeling binnen het UWV-domein zijn de strengere toelatingseisen voor arbeidsongeschiktheidsregelingen. Deze strengere eisen gelden niet alleen voor nieuwe gevallen (WIA). Sinds eind 2004 wordt een herbeoordelingsoperatie uitgevoerd op het zogenoemde 'zittende bestand'. Het succes van de operatie staat of valt met het weer aan het werk krijgen van deze groep. Deze ontwikkeling kent zijn eigen dynamiek en wordt in een apart hoofdstuk besproken. Een andere ontwikkeling is de grotere invloed van cliënten op de invulling van reïntegratietrajecten. Denk aan de opkomst van de Individuele Reïntegratie Overeenkomst (IRO, zie hoofdstuk 5).

In dit hoofdstuk vindt u de wijze waarop het UWV zijn reïntegratiedienstverlening organiseert. In de eerstvolgende paragraaf wordt kort ingegaan op de grenzen waarbinnen het UWV moet opereren. In paragrafen 2.3 en 2.4 bespreken we de inkoop van reïntegratiediensten op de private reïntegratiemarkt. Vervolgens komt de rol van de opdrachtgever tijdens het reïntegratieproces aan bod en worden resultaten gepresenteerd.

2.2 Doelstelling en financiële middelen

2.2.1 Beleidsprioriteit

De volgende reïntegratiedoelstelling heeft binnen het kabinet beleidsprioriteit: "Toename van het percentage uitkeringsgerechtigden dat uitstroomt naar reguliere arbeid – na te hebben deelgenomen aan een reïntegratietraject – met een kwart (ten opzichte van 2004)⁴." De doelstelling moet in 2007 gerealiseerd zijn. Van trajecten die in 2002 zijn gestart, ligt het uitstroompercentage – zo blijkt uit een zogenoemde nulmeting – op 26 procent (duurzaam en niet duurzaam)⁵. Uitstroom naar regulier werk na een reïntegratietraject (in 2005 gestart) moet tenminste uitkomen op 33 procent. Uitgaande van de 25 procent-doelstelling. De nulmeting, op basis waarvan het uitstroompercentage is

berekend, laat zien dat de uitstroompercentages binnen het UWV-domein aanzienlijk hoger liggen dan bij de ABW. Met name de uitstroom van ontslagwerklozen en arbeidsgehandicapten (binnen het UWV-domein) ligt hoog en zou dus 25 procent hoger moeten kunnen uitkomen in 2007 (zie Tabel 1). Deze doelstelling is niet met het UWV vastgelegd in het jaarplan.

In de Rijksbegroting 2006 zijn daarnaast de volgende doelen gesteld voor duurzame plaatsing van gestarte trajecten in 2006: voor arbeidsgehandicapten 40 procent en voor WW 50 procent⁶. Overigens blijkt uit het Jaarverslag 2005 van het ministerie van SZW dat deze streefwaarden zowel voor arbeidsgehandicapten als WW met 10 procent zijn verlaagd⁷.

Tabel 1 Nulmeting uitstroompercentages⁸
(trajecten gestart in 2002)

Start traject 2002	uitstroom regulier werk uiterlijk 2004	duurzame uitstroom regulier werk uiterlijk 2004
WW	58%	34%
AG	48%	31%

2.2.2 Volume ontwikkeling en budgetten

Volumeontwikkeling

Het stimuleren van werk is de centrale missie van het UWV⁹. Professionele inkoop en een snelle start van reïntegratietrajecten horen daarbij. In Tabel 2 wordt het aantal WW'ers en WAO'ers gepresenteerd, waarvoor het UWV een reïntegratieverantwoordelijkheid heeft. De gunstige volumeontwikkeling bij de WAO wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door een sterke daling van de instroom. In 2005 is er voor het eerste sinds enkele jaren weer sprake van een daling van het aantal WW'ers. Dit is een gevolg van aantrekkelijke werkgelegenheid, waardoor de instroom fors is gedaald.

Tabel 2 Ontwikkeling volumes WAO en WW (x 1000)¹⁰

aantal	Ultimo			
	2002	2003	2004	2005
WAO'ers ¹¹	802,5	785,6	765,8	703,1
WW'ers	204,9	280,3	321,7	306,7

Budget voor inkoop

In Tabel 3 wordt aangegeven welke middelen beschikbaar zijn voor de inkoop van reïntegratietrajecten. De middelen voor arbeidsgehandicapten zijn inclusief een budget voor voorzieningen. In 2005 gaat het bijvoorbeeld feitelijk om 140 miljoen euro voor reïntegratietrajecten arbeidsgehandicapten. Daarnaast is in dat jaar ongeveer 60 miljoen bestemd voor voorzieningen¹². In 2006 is dat 70 miljoen. Overigens liggen de totale begrote kosten met name voor reïntegratie arbeidsgehandicapten aanzienlijk hoger: 460 miljoen in 2005. De UWV-uitvoeringskosten vormen een fors bestanddeel: 82 miljoen (zie bijlage 2).

Tabel 3 Middelen voor inkoop reïntegratietrajecten (x 1 mln.)¹³

Doelgroep	budget t.b.v. inkoop				
	2002	2003	2004	2005	2006
WW	48	87	93	80	90
Arbeidsgehandicapten	222	237	221	200 ¹⁴	206 ¹⁵

Realisatie inkoop

De gerealiseerde kosten voor inkoop liggen aanmerkelijk hoger dan begroot. In 2005 bedragen de kosten van WW-trajecten 165 miljoen en AG-trajecten (exclusief voorzieningen) 172 miljoen¹⁶. Belangrijkste oorzaak voor deze overschrijding is volgens het UWV de forse toename van de relatief dure IRO-trajecten.

Verschillende vormen van inkoop

In Tabel 4 is aangegeven hoe de verhouding is tussen de inkoop via raamcontracten, IRO en vrije ruimte. De IRO-trajecten hebben sinds de start in 2004 snel terrein gewonnen op de reguliere inkoop. Hierdoor is het aantal reguliere WW-trajecten afgenomen.

Tabel 4 Instroom in trajecten 2005¹⁷

Soort traject	Instroom AG		Instroom WW	
	bruto	netto	bruto	netto
Regulier	25.957	21.050	24.855	22.686
vrije ruimte	3.138	2.873	704	899
IRO	7.553	7.766	18.523	19.545
overig	1.380	1.345	11.192	10.373
totaal	38.028	33.034	55.274	53.503

2.3 Inkoop reïntegratiediensten via raamcontracten

2.3.1 Professionalisering van de inkoop van trajecten

Het UWV sluit enkele malen per jaar raamcontracten af met reïntegratiebedrijven. De inkoop vindt plaats op basis van aanbestedingsprocedures naar Europees model. Op vele punten is de inkoop van reïntegratiediensten door het UWV de afgelopen jaren efficiënter vorm gegeven. Voortschrijdend inzicht en signalen uit de markt zijn bepalend voor eventuele aanpassingen. Vanaf 1 juli 2003 geldt dat een procedure zonder voorafgaande selectie (de zogenoemde openbare procedure) wordt gehanteerd. Op dit moment worden driemaal per jaar reïntegratietrajecten aanbesteed.

Zowel bedrijven waarmee al eerder zaken zijn gedaan, als nieuwe spelers krijgen een kans bij de aanbesteding. De al langer opererende reïntegratiebedrijven worden door het UWV beoordeeld op daadwerkelijk behaalde resultaten. Er zijn aparte opdrachten voor bedrijven die:

- al eerder door het UWV zijn gecontracteerd;
- ervaring hebben met dezelfde doelgroep (maar bij een andere opdrachtgever of in vrije ruimte van het UWV);
- niet over (recente) ervaring met de doelgroep beschikken.

Vanaf het moment dat de raamcontracten ingaan, is er afhankelijk van het contract één tot twee jaar de tijd om cliënten aan te melden. Vervolgens is er een maximale duur aan de looptijd van de individuele contracten gesteld. De maximale looptijd van het reïntegratietraject ligt, afhankelijk van de doelgroep, gemiddeld tussen de 12 en 24 maanden.

De aanbesteding binnen het UWV gebeurt volgens de meeste reïntegratiebedrijven behoorlijk professioneel¹⁸. Dat de aanbesteding verder wordt ontwikkeld op grond van evaluaties en signalen uit de praktijk, wordt gewaardeerd. Reïntegratiebedrijven vinden overigens de transparantie na gunning nog wel voor verbetering vatbaar. Alle offertes worden via een puntensysteem beoordeeld. Bedrijven wiens offerte niet wordt gehonoreerd, krijgen een afwijzingsbrief met daarin de scores op de diverse gunningscriteria. Deze bedrijven kunnen dan nog steeds lastig beoordelen waarom ze niet gewonnen hebben.

Door het afsluiten van raamcontracten van enige omvang en voor enige tijd is het voor reïntegratiebedrijven mogelijk hun dienstverleningspakket te verfijnen (en optimaal af te stemmen op de betreffende doelgroep). Bovendien kunnen ze anticiperen op de start van feitelijke dienstverlening. Reïntegratiebedrijven lopen er wel tegen aan dat zij

verplicht zijn capaciteit te garanderen om de aangegeven trajecten te kunnen uitvoeren. Tegelijkertijd geeft het UWV geen garantie dat die cliënten ook geleverd worden (er wordt slechts een inspanningsverplichting gegeven). Reïntegratiebedrijven hebben hierdoor problemen hun organisatie op een adequate manier in te richten. Dit probleem komt des te sterker naar voren nu een steeds groter deel van de cliënten kiest voor een IRO.

2.3.2 Maatwerk via inkoop losse producten

In 2005 is het UWV gestart om naast volledige reïntegratietrajecten ook specifieke diensten voor ontslagwerklozen aan te bieden die in principe ‘los’ ingezet kunnen worden. De reïntegratiecoach kan deze diensten zelf inzetten of in aanvulling op een reïntegratietraject gebruiken. Op 1 oktober 2005 zijn ruim 11.500 reïntegratiediensten ingekocht voor ontslagwerklozen. Het gaat om de volgende diensten:

	financiering	gemiddelde prijs
jobhunting	no cure, no pay	1.823
jobhunting met nazorg	no cure, no pay	2.177
sollicitatietraining	full pay (kostprijs)	487
schuldhulpverlening	no cure, less pay	1.908
alfabetisering autochtonen	no cure, less pay	2.632
assessment	full pay	933
assessment noodzaak scholing	full pay	555

Door het inkopen van losse producten hoeft niet een (doorgaans hogere) gemiddelde trajectprijs te worden betaald – in situaties dat een volledig traject niet aan de orde is. Losse producten kunnen overigens ook in aanvulling op reguliere trajecten ingezet worden. Dit is met name aan de orde bij de diensten ‘schuldhulpverlening’ en ‘alfabetisering autochtonen’. Het is de vraag of de inkoop losse producten het afrekenen op resultaat van reïntegratiebedrijven niet compliceert. Zeker als binnen één traject meerdere reïntegratiebedrijven actief zijn.

2.3.3 Sturing op doelgroepen

Elke inschrijfronde worden andere doelgroepen aanbesteed. Doelgroepen worden soms heel specifiek omschreven. Zo ging het per 1 juli 2005 bijvoorbeeld om de volgende doelgroepen: nierpatiënten, arbeidsgehandicapten die zich via de reïntegratietelefoon bij het UWV hadden aangemeld, en cliënten met een UWV-uitkering die als zelfstandige willen starten. Per 1 oktober 2005 ging het om allochtonen (5 verschillende doelgroepen); werklozen met kleine afstand tot de arbeidsmarkt en hoogopgeleide werklozen.

Het UWV werkt zoveel mogelijk met homogene groepen. Dat zijn groepen met ongeveer dezelfde kenmerken. De voordelen hiervan zijn¹⁹:

- efficiënte allocatie van cliënten;
- meer maatwerk mogelijk;
- lagere kosten;
- minder afroming.

De aanbesteding van reïntegratietrajecten voor kwetsbare groepen is aangepast. Zo worden voor de relatief kwetsbare groepen inmiddels vaker contracten afgesloten met een langere looptijd (doorgaans twee jaar). Dit is de termijn waarbinnen cliënten worden aangeleverd door het UWV. Achtergrond van deze wijziging is een grotere continuïteit voor reïntegratiebedrijven. Met in het achterhoofd dat ook de cliënt hier baat bij heeft (meer innovatie, meer investeringen).

Op dit moment lijkt de aanbesteding via doelgroepen nog te leiden tot onvoldoende maatwerk, toegesneden op de doelgroep. De aangeboden dienstverlening wijkt onderling te weinig af in relatie tot de verschillende doelgroepen. Het aanbod is nu 'veel van hetzelfde'. Sturing op doelgroepen is in overeenstemming met spelregels die in SUWI wetgeving zijn geformuleerd. Het is echter de vraag of het, mede in combinatie met de opkomst van reïntegratie via IRO's, nog wel mogelijk is om op doelgroepen te sturen bij de inkoop van reïntegratiediensten. Van reïntegratiebedrijven die contracten binnenhalen, wordt verwacht dat ze een werkapparaat inrichten dat zich toespitst op doelgroepen. Als levering van cliënten (deels) uitblijft en reïntegratiebedrijven niet meer anticiperen op werk voor die specifieke doelgroep, kan dat ten koste gaan van de kwaliteit van het aanbod.

2.3.4 Doelmatige inzet van scholing

Uitgangspunt van het UWV is de kortste weg naar werk. Dit betekent dat scholing voor een beperkte groep uitkeringsgerechtigden aan de orde is: pas als blijkt dat de cliënt niet zonder scholing of opleiding passende arbeid kan verkrijgen. Medio 2005 bevatte minder dan 10 procent van de (reguliere) reïntegratieplannen een vorm van scholing²⁰.

Reïntegratiebedrijven namen nauwelijks scholing op in trajectplannen (trajectprijzen waren inclusief scholing) ook al was daar wel reden voor. Om onderbenutting van het scholingsinstrument tegen te gaan heeft het UWV in samenspraak met Borea, de Landelijke Cliëntenraad en Scholingsinstituten het protocol Scholing ontwikkeld.

Vanaf 1 juli 2005 wordt gewerkt met het protocol. Reïntegratiebedrijven en reïntegratiecoaches van het UWV kunnen met dit protocol bepalen of de inzet van scholing voor de klant noodzakelijk is. Het protocol maakt onderdeel uit van een twee jaar durende proef. Het ministerie van SZW heeft 28 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor scholing.

Scholing wordt apart – naast reïntegratietrajecten – ingekocht. Vergoeding vindt plaats op basis van het ‘no cure, less pay’-principe: “Dit betekent dat indien de scholing niet leidt tot het behalen van de vooraf gestelde eindkwalificatie(s) het UWV maximaal 80 procent van de overeengekomen scholingskosten zal vergoeden”²¹. Het UWV wilde voor scholing vanaf 1 juli 2005 cofinanciering door het ESF aanvragen. Echter met het sluiten van het ESF-loket in november 2005, zal het UWV op scholingen geen ESF-subsidie meer krijgen²².

Om de inkoop van scholing op een efficiëntere en effectievere manier te laten verlopen, is het UWV in 2006 gestart met de aanbesteding van de scholingsmakelaar. Het UWV en reïntegratiebedrijven geven aan in beperkte mate expertise over de scholingsmarkt in huis te hebben. Met de inkoop van externe expertise in de vorm van een scholingsmakelaar tracht het UWV gemakkelijk toegang te krijgen tot de scholingsmarkt. Per juni 2006 sluit het UWV contracten af met scholingsmakelaars: “Alle activiteiten die verband houden met de inkoop van scholing en de daaraan verbonden administratieve taken zullen geconcentreerd bij een zogenaamde scholingsmakelaar worden belegd”²³.

De makelaar verzorgt de inkoop van scholingen na een verzoek daartoe van de reïntegratiecoach van het UWV. De makelaar vraagt bij tenminste drie scholingsinstituten een offerte. Indien de klant de scholing niet succesvol afrondt, krijgt de makelaar 80 procent van de scholingskosten vergoed.

Invulling van het begrip schadelastbeperking

In het scholingsprotocol wordt aangegeven, dat het wenselijk is om het begrip schadelastbeperking ruim in te vullen. “In het geval iemand na de WW onder de WWB gaat vallen, is het in de toekomst misschien mogelijk om in overleg met de gemeentelijke Sociale Dienst een scholingstraject af te spreken. Door beide uitkeringen te koppelen zal schadelastbeperking eerder aan de orde zijn”. In de praktijk blijkt deze situatie zich nu al voor te doen. Bij het bepalen of scholing aan de orde is of niet wordt het begrip schadelastbeperking ‘ketenbreed’ ingevuld. Het UWV betaalt het traject en bij beëindiging van de uitkeringsverantwoordelijkheid van het UWV neemt de gemeente de monitoring van het reïntegratietraject over²⁴.

Marginale rol van scholing

Het is de vraag of het scholingsprotocol en de instelling van een scholingsmakelaar de trend van onderscholing kan doorbreken. Het uitgangspunt blijft immers de kortste weg naar werk: scholing wordt ingezet als er een concrete vacature of een vraag van de werkgever is. Het is wenselijk om het scholingsinstrument ruimer toe te passen (niet alleen binnen het devies: kortste weg naar werk), waardoor maatwerk mogelijk wordt voor een groep uitkeringsgerechtigden die alleen door bijscholing/ omscholing substantieel grotere kansen op de arbeidsmarkt krijgt²⁵. Dit is overigens geen pleidooi voor het ongeacht inzetten van het scholingsinstrument²⁶.

2.4 Inkoop via vrije ruimte

2.4.1 Route naast de raamcontracten

Naast de inkoop van reïntegratiediensten via raamcontracten en IRO's, reserveert het UWV sinds 2003 ongeveer 10 procent van de totaal in te kopen trajecten voor de zogenaamde 'vrije ruimte'. Aanleiding voor het creëren van de vrije ruimte in 2002 was de behoefte om – buiten het reguliere kader van de aanbestedingsprocedure om – flexibel in te kunnen spelen op interessante initiatieven met een duidelijke toegevoegde waarde ten opzichte van het reguliere inkoopkader.

Binnen de vrije ruimte kan het UWV contracten afsluiten voor de volgende categorieën dienstverlening:

1. dienstverlening op maat voor specifieke doelgroepen, die via de reguliere aanbestedingsprocedure niet of onvoldoende worden bediend (bijvoorbeeld vanwege een erg kleine omvang of problemen met de herkenbaarheid van deze groep binnen het UWV).
2. experimentele / innovatieve reïntegratiemethoden
3. samenwerkingsprojecten met gemeenten

Het initiatief om met voorstellen te komen, ligt voor een belangrijk deel bij de reïntegratiebedrijven zelf. Bedrijven moeten expliciet aangeven wat de toegevoegde waarde is ten opzichte van de reguliere aanbesteding; waarom heeft de doelgroep aparte dienstverlening nodig c.q. wat is het innovatieve element in de geoffreerde aanpak?

2.4.2 Uitwerking in de praktijk

Er komen inmiddels redelijk wat aanvragen voor vrije ruimtecontracten uit de markt. Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven (Tabel 4) blijkt het aandeel gestarte vrije ruimtetrajecten voor arbeidsgehandicapten net iets onder de 10 procentnorm te zitten. Bij gestarte trajecten voor WW'ers is het aandeel vrije ruimte slechts 2 procent. Aangenomen mag worden dat toename van het aantal IRO-trajecten invloed heeft gehad op het aantal vrije-ruimtetrajecten.

De reïntegratiebedrijven die binnen de vrije ruimte worden gecontracteerd zijn behoorlijk divers. Het zijn niet alleen de grote en middelgrote reïntegratiebedrijven, maar vaak ook kleine, meer onbekende, startende en/of gespecialiseerde bedrijven. Vanwege de algemene voorwaarden van het UWV zijn het doorgaans wel bedrijven van enige omvang. Om continuïteit voor haar cliënten te kunnen garanderen, stelt het UWV onder meer eisen aan de financieel economische draagkracht.

Plaatsingspercentages van trajecten zijn in de huidige opzet van vrije ruimte nog niet beschikbaar. Bij een evaluatie van de vrije ruimte 2002 bleken de plaatsingspercentages achter te blijven bij de afgesproken plaatsingspercentages: gemiddeld genomen ging het om een plaatsingspercentage van 37 procent, terwijl een resultaat van gemiddeld 55 procent was vastgelegd in contracten²⁷. Projecten voor specifieke doelgroepen en wijkgerichte projecten hadden relatief lage plaatsingspercentages, projecten voor nieuwe bedrijven en experimentele methoden hadden relatief hoge plaatsingspercentages. Mede naar aanleiding van deze evaluatie zijn de kaders voor de vrije ruimte veranderd.

De indruk bestaat dat binnen de vrije ruimte beperkt experimentele/innovatieve reïntegratiemethoden worden toegepast die bruikbaar zijn buiten het specifiek project. Dit is een gemiste kans, zeker in het licht van kritische geluiden over de eenvormigheid van het aanbod op de reïntegratiemarkt. Overigens zou het UWV de markt actiever kunnen prikkelen om binnen de vrije ruimte innovatieve methoden toe te passen.

2.5 Het reïntegratieproces

2.5.1 Aansturing reïntegratiebedrijven

Vanaf oktober 2005 is bij de aanbestedingen aangegeven, dat bedrijven zich moeten conformeren aan de audits van het UWV bij reïntegratiebedrijven. Deze audits hebben tot doel om meer zicht te krijgen op de kwaliteit van reïntegratiebedrijven. Ze zullen bij de audits gaan kijken naar financieel economische zaken, uitstroom, terugmelding van klanten en plaatsingsresultaten. Audits vinden op regionaal niveau plaats.

Naast de audits hanteert het UWV nog twee methoden om bedrijven, waarmee een contractrelatie is aangegaan, te monitoren. Dit gebeurt in de vorm van kwartaalrapportages en op cliëntniveau op een aantal vaste momenten in het traject. Door de komst van de reïntegratiecoach is de monitoring van individuele trajecten verder verstevigd.

2.5.2 Reïntegratiecoach: een nieuw werkmodel

In 2004 heeft het UWV besloten de functie van klantmanager om te bouwen tot reïntegratiecoach. Uiteindelijk doel van reïntegratiecoaching is het realiseren van de kortste weg naar duurzame arbeid. De reïntegratiecoach kan zowel klanten zelf begeleiden, als trajecten of diensten inkopen²⁸. In 2006 wil het UWV ongeveer 450 (fte) reïntegratiecoaches WW aan het werk hebben. Opleiding tot reïntegratiecoach arbeidsgehandicapten loopt enige vertraging op (mede door de herbeoordelingsoperatie). Aan het einde van het eerste kwartaal van 2006 zijn reïntegratiecoaches arbeidsgehandicapten en WW hetzelfde opgeleid voor hun reïntegratietaak.

De inzet van reïntegratiecoaches is gericht op een kwaliteitsimpuls rond de begeleiding naar werk. Het UWV ziet de reïntegratiecoach als coördinator van het gehele proces: vanaf het eerste contact tot en met de plaatsing en nazorg. Er is meer overleg met de cliënt, waardoor er beter ingespeeld wordt op wat die kan en wil. De reïntegratiecoach kan (modulair) inkopen, instrumenten van ketenpartners inzetten of zelf bepaalde diensten aanbieden. Hij monitort de activiteiten van de cliënt tot aan werkhervatting of einde uitkering.

Reïntegratiebedrijven maken zich zorgen over de rol van de reïntegratiecoaches:

- Reïntegratiebedrijven ervaren dat met name de reïntegratiecoaches zelf invulling gaan geven aan activiteiten, zonder dat altijd duidelijk is wat hun precieze taken en bevoegdheden zijn.
- Relatiebeheer met reïntegratiecoaches wordt belangrijker (coaches zijn sturend bij inkoop van deelproducten en bij doorverwijzing van cliënten voor IRO's). Dit verhoogt de acquisitiekosten.
- Er is meer overleg nodig met de coaches en er moet meer verantwoording afgelegd worden aan de reïntegratiecoach. Beide kosten tijd en dus geld.

Als de reïntegratiecoaches nadrukkelijk de regierol binnen uitgezette trajecten op zich nemen, en daarnaast ook intensieve begeleiding voor hun rekening nemen, is het de vraag of daarmee het afrekenen op resultaat van commerciële reïntegratiebedrijven die binnen diezelfde trajecten actief zijn, niet wordt gecompliceerd.

2.5.3 De vraagzijde in beeld

Het UWV besteedt de laatste tijd meer aandacht aan de vraagzijde bij reïntegratie. Er is een vacaturemeldpunt, waar contact is met diverse werkgevers uit verschillende sectoren²⁹. De vacatures zijn beschikbaar voor de reïntegratiebedrijven. Verder verlangt het UWV in de reguliere contracten dat reïntegratiebedrijven een aantoonbaar netwerk hebben onder werkgevers. Daarnaast is er vooral onder het regime van de vrije ruimte mogelijkheid om vraaggerichte reïntegratieprojecten op te zetten. Bijvoorbeeld opleiding met baangarantie tot taxichauffeur, brandweerlieden, enzovoort. Verder zijn er natuurlijk de meer sectorale projecten. Het project 'Zorg maakt werk' is bijvoorbeeld een initiatief van PGGM en het UWV om langdurig arbeidsongeschikten in de sector zorg en welzijn te begeleiden naar werk. 'Zorg maakt werk' onderscheidt zich van andere reïntegratietrajecten: het focust op de aansluiting van opleiding en ervaring op de vraag van de arbeidsmarkt in de zorgsector.

Volgens het UWV hebben reïntegratiebedrijven nog te weinig aandacht voor de vraagzijde. Meer aandacht voor aanbod en vraag is wenselijk. Het UWV probeert hier vooral op te sturen door resultaatafspraken/resultaatfinanciering.

Van reïntegratiecoaches wordt verwacht dat ze de regionale arbeidsmarkt goed kennen. Ook hier wordt dus een impuls vanuit de reïntegratiecoaches verwacht.

2.6 Afrekenen op resultaat

2.6.1 Sturingsprincipes

Bij het UWV worden vele middelen ingezet om te sturen op resultaat en om afoming tegen te gaan. Voor reïntegratiebedrijven is het voordelig om snelle en/of duurzame reïntegratie te realiseren: zowel op korte termijn (meer inkomsten) als op middellange termijn (betere uitgangspositie bij volgende inkoopronde van het UWV):

- Bij veel contracten geldt het 'no cure, no pay' of 'no cure, less pay' principe. Bij ongeveer 60 procent van de reguliere raamcontracten geldt het 'no cure less pay' principe³⁰.
- Het UWV gebruikt resultaten van een interne prestatiebenchmark bij de gunning van nieuwe- en verlenging van oude contracten.
- Om ervoor te zorgen dat de reïntegratiebedrijven niet alleen de meest kansrijke cliënten daadwerkelijk reïntegratietrajecten aanbieden, is er door het UWV een maximum van 10 procent³¹ gezet op het percentage niet-gestarte trajecten.
- Tempobonus: bij de reïntegratiecontracten 2005 wordt bedrijven een extra tempobonus van enkele honderden euro's in het vooruitzicht gesteld, als er binnen een aantal maanden een plaatsing wordt gerealiseerd.
- Bij alle contracten is er sprake van een duurzaamheidsbonus, de hoogte van de bonus kan per doelgroep verschillen. Bij aanbestedingen gericht op allochtonen is bijvoorbeeld sprake van €1.500 duurzaamheidsbonus indien de klant bij aanvang van het eerste dienstverband voor twaalf maanden of voor onbepaalde tijd wordt geplaatst³².

De sterke gerichtheid op het afrekenen op resultaat, heeft invloed op de ontwikkeling op de reïntegratiemarkt. Zo geven sommige reïntegratiebedrijven aan dat de 'no cure, no pay'-constructie soms te risicovol is. Vanwege de garanties die moeten worden gegeven voor de capaciteit, terwijl er tegelijkertijd geen garanties zijn voor het daadwerkelijke aantal te reïntegreren cliënten. Deze bedrijven schrijven niet meer in op 'no cure, no pay'-contracten.

Het UWV participeert in de – in 2006 opgerichte – stichting Blik op Werk. Deze stichting richt zich nadrukkelijk op het ontwikkelen van instrumenten die de transparantie van kwaliteit en prestaties van reïntegratiebedrijven vergroten. In de nabije toekomst zullen instrumenten die de stichting ontwikkelt, naar verwachting worden gebruikt om bedrijven af te kunnen rekenen op resultaat.

2.6.2 Resultaten algemeen

Het UWV hanteert zowel een absolute als een procentuele norm voor het bepalen van resultaat³³. Hieronder wordt op beide resultaten ingegaan.

Absolute norm

De norm voor effectiviteit van reïntegratie lag bij het UWV in 2005 op 25.000 plaatsingen: ongeveer 16.000 arbeidsgehandicapten en 9.000 WW'ers³⁴. Deze norm is ruim gehaald, zo blijkt uit het jaarverslag 2005 van het UWV: 29.219³⁵. Voor 2004 lag de norm nog op 18.000 plaatsingen via de inzet van reïntegratiebureaus. Ook die doelstelling is toen gehaald. Het aantal plaatsingen in dat jaar was 21.125³⁶. In 2006 ligt het aantal verwachte plaatsingen op 27.500³⁷.

Relatieve norm

In tabel 5 worden de normen voor 2005 en 2006 weergegeven.

Tabel 5 Plaatsingsnormen duurzame plaatsing van het UWV³⁸

	2005	2006
plaatsingspercentage AG	40%	30%
plaatsingspercentage WW	50%	40%

De trajecten die zijn gestart in 2003 zijn vrijwel volledig afgerond. Van de WW-trajecten die in 2003 zijn gestart, heeft eind 2005 32 procent geresulteerd in een duurzame plaatsing³⁹. Dit is minder dan de plaatsingsnorm. Van de AG-trajecten die zijn gestart in 2003 heeft eind 2005 29 procent geresulteerd in plaatsing⁴⁰.

Er is ook een andere manier om plaatsingsresultaten te meten: niet gericht op de effecten van de verschillende cohorten, maar door te kijken wat er in een bepaald kalender jaar gebeurt. In het jaarverslag 2005 van het UWV worden deze gegevens gepresenteerd: het plaatsingspercentage (alle in een kalenderjaar gerealiseerde plaatsingen) ten opzichte van het totale aantal beëindigde trajecten in dat jaar (succesvol of niet succesvol) is gestegen van 34,2 procent in 2004 naar 36,5 procent in 2005⁴¹. De 36,5 procent kan worden opgesplitst in arbeidsgehandicapten (33,3 procent) en WW (39,3 procent).

Uit onderzoek naar de netto effectiviteit van reïntegratietrajecten voor WW'ers blijkt dat gemiddeld genomen de inzet van een reïntegratietraject de kans op een baan binnen twee jaar vergroot van 74 naar 79 procent⁴². De verschillen in persoonskenmerken zijn daarbij overigens groot. Bij arbeidsgehandicapten ligt de kans op werkherhervatting binnen anderhalf jaar na de intake op 27 procent zonder en 34 procent met interventie⁴³ (zie ook hoofdstuk 6. Herbeoordeelden en hun perspectief op werk). Het hanteren van de

zogenoemde sluitende aanpak zou op zich kunnen bijdragen aan een beperkt netto-effect. Ook degenen voor wie een reïntegratietraject een rituele dans is, worden door de sluitende aanpak een traject ingesluïd.

Zeker gezien de verschillen in effectiviteit van reïntegratietrajecten bij onderscheiden groepen is het belangrijk om een methode te ontwikkelen, waarmee vroeg in het reïntegratieproces bepaald kan worden voor welke groep welk reïntegratie-instrument het effectiefst is.

2.6.3 Situatie op bedrijfsniveau

Prestaties van reïntegratiebedrijven

Inzicht in prestaties van reïntegratiebedrijven is van groot belang voor marktwerking op de reïntegratiemarkt. De prestatiebenchmark van het UWV zorgt voor inzicht in plaatsingsresultaten. Daarbij moeten we wel opmerken dat het om bruto-effectiviteit gaat (ook uitstroom die niet het gevolg is van werkzaamheden van het reïntegratiebedrijf wordt meegenomen). In de stichting *Blik op Werk* (waarin het UWV participeert) wordt gewerkt aan het verbeteren van benchmarkmethodieken.

De prestatiebenchmark is via de UWV-site en op de Keuzegids van *Blik op Werk* direct in te zien. Reïntegratiebedrijven kunnen hun eigen resultaten afzetten tegen die van concurrenten. Het UWV gebruikt de resultaten bij de gunning en verlenging van contracten. De transparantie van de reïntegratiemarkt wordt hierdoor verbeterd. Zeker doordat het maanden kan duren voordat trajecten feitelijk starten, duurt het maanden (en voor het definitieve overzicht: jaren) voordat een goed beeld ontstaat van de (bruto) prestaties van bedrijven. Ter illustratie een voorbeeld uit de benchmark van drie bedrijven. Te zien is dat de resultaten van reïntegratiebedrijven pas twee tot drie jaar na de start van contracten zichtbaar worden.

Tabel 6 Voorbeeld van plaatsingspercentages bij drie bedrijven

Stand van zaken 31 december 2005⁴⁴

	Drie voorbeelden naar omvang van bedrijf ⁴⁵		
	Groot Bedrijf A	Midden Bedrijf B	Klein Bedrijf C
contract 2002	32,2%	30,8%	54,0%
contract 2003	27,7%	29,8%	13,0%
contract 2004	11,7%	6,1%	3,9%

Risico van afoming

Omdat reïntegratiebedrijven pas (extra) betaald worden bij succesvolle afronding van een traject, bestaat het risico op 'afoming'. In de aanbesteding en contracten zijn daarom waar-

borgen opgenomen om afroming te voorkomen. Reïntegratiebedrijven moeten aangeven voor welk percentage ze verwachten dat er geen geaccordeerd trajectplan tot stand komt. Dit is een van de criteria waarop offertes worden beoordeeld. In de praktijk komt het amper voor dat reïntegratiebedrijven cliënten terugsturen. IWI concludeert dat er vrijwel geen WW'ers zonder goede reden niet in traject worden genomen. Wel wordt gewezen op andere vormen van afroming⁴⁶. Zo wordt geconcludeerd dat reïntegratiebedrijven zich tijdens het traject soms juist meer inspinnen voor de kansrijkere WW'ers, omdat die groep nu eenmaal makkelijker aan het werk te krijgen is⁴⁷. Bovendien zijn er weinig prikkels om het 'parkeren van cliënten' te voorkomen (wanneer de cliënt geen voortgang meer boekt zou dit direct moeten worden gemeld aan het UWV). Meer in het algemeen zijn de trajecten voor WW'ers volgens IWI beperkt van inhoud. Een grote groep WW'ers ervaart dan ook weinig ondersteuning in het traject: 60 procent van alle WW'ers waarvan het traject is afgerond of minimaal een jaar loopt, geeft aan onvoldoende ondersteuning te hebben ontvangen van het reïntegratiebedrijf. Het UWV verwacht met het aanbesteden van steeds homogeneren groepen, de invoering van reïntegratiecoaching, klantprofilering en de komst van de IRO de kans op afroming tijdens het traject aanzienlijk te verkleinen.

Tweede kans-trajecten

Tweede kans-trajecten worden bij het UWV met ingang van 2006 niet meer afzonderlijk ingekocht. De reïntegratiecoach bepaalt de reïntegratie-inzet nadat een eerste reïntegratietraject niet succesvol is verlopen. Op dit moment is onduidelijk hoe groot de groep is, waarvoor een vervolotraject zinvol is. Ook is niet duidelijk op welke manier het UWV met deze groep omgaat. Nader onderzoek hiernaar is wenselijk.

2.7 Conclusies

Resultaten

De trajecten die zijn gestart in 2003 zijn vrijwel volledig afgerond. Van de WW-trajecten die zijn gestart in 2003 heeft eind 2005 32 procent geresulteerd in een duurzame plaatsing⁴⁸. Dit is minder dan de plaatsingsnorm van 40 procent. Van de AG-trajecten die zijn gestart in 2003 heeft eind 2005 29 procent geresulteerd in plaatsing⁴⁹. Dit zit heel dicht tegen de plaatsingsnorm van 30 procent aan. Gezien de conjuncturele ontwikkeling is het zinvol om de effectiviteitsdoelstellingen voor 2006 ambitieus te formuleren.

Uit onderzoek, dat zich richt op de toegevoegde waarde van reïntegratietrajecten (netto effectiviteit), blijkt dat het rendement van reïntegratietrajecten sterk kan verschillen naar achtergrondkenmerken van cliënten (zie verder hoofdstuk 7). Daarom is het belangrijk een methode te ontwikkelen waarmee vroeg in het reïntegratieproces bepaald kan worden voor welke cliënten, welk reïntegratie-instrument het effectiefst ingezet kan worden. Het is nog onduidelijk wat de impact is van de verschillende aanpassingen door het UWV om de kwaliteit en effectiviteit van reïntegratie te verbeteren⁵⁰.

Marktwerking

De invoering van reïntegratiecoaches en het werken met deelproducten is gericht op een grotere efficiëntie en effectiviteit van reïntegratiemiddelen. Als de reïntegratiecoaches nadrukkelijk de regierol binnen uitgezette trajecten op zich nemen, en daarnaast ook intensieve begeleiding voor hun rekening nemen, is het de vraag of daarmee het afrekenen op resultaat van commerciële reïntegratiebedrijven die binnen diezelfde trajecten actief zijn, niet wordt gecompliceerd. Ook de invoering van IRO compliceert het publieke opdrachtgeverschap. In feite staat het UWV als publieke opdrachtgever deels buiten spel. Reïntegratiebedrijf en cliënt bepalen het traject en het UWV zorgt voor de financiële ondersteuning. Het UWV dient ervoor te zorgen dat bedrijven die IRO's aanbieden, voldoen aan kwaliteitscriteria. Zonder daarbij meteen de IRO-markt dicht te spijkeren. Het beoordelingskader IRO uit 2006 van het UWV is mede tegen deze achtergrond ontwikkeld.

Goed opdrachtgeverschap

Het UWV heeft het hele proces van inkoop van trajecten tot monitoring van de uitvoering/resultaten efficiënt ingericht. Daarbij wordt voldaan aan de uit SUWI voortvloeiende spelregels:

- sturing op doelgroepen;
- openbare aanbestedingsprocedures;
- contracten waarin ook op resultaat wordt afgerekend;
- transparantie (via o.a. prestatiebenchmark);
- voorkomen van toetredingsbelemmeringen (ook nieuwe spelers krijgen een kans).

Continuïteit op de reïntegratiemarkt lijkt in beperkte mate geborgd

Reïntegratiebedrijven moeten capaciteit garanderen om de in raamcontracten afgesproken trajecten te kunnen uitvoeren. Er staat echter geen 'leveringsgarantie' van het UWV tegenover. De ontwikkeling van IRO zet die levering van klanten onder druk. Het is de vraag of, als de aantallen verder teruglopen, het raamcontract als sturingsprincipe (gericht op het borgen van kwaliteit en continuïteit) op de markt nog wel werkbaar is.

Reïntegratiebedrijven bieden nog steeds te veel standaarddienstverlening aan. De indruk bestaat dat reïntegratiebedrijven de zogenoemde vrije ruimte die binnen het UWV voor aanbesteding is gereserveerd, nauwelijks gebruiken voor experimentele/innovatieve reïntegratiemethoden. Dit is een gemiste kans, zeker gezien de kritische geluiden over eenvormigheid van het aanbod op de reïntegratiemarkt. Onderzoek naar mogelijkheden van de vrije ruimte voor het ontwikkelen innovatieve reïntegratiemethoden is wenselijk.

Effectievere inzet tweede kans-trajecten

Op dit moment vindt er geen afzonderlijke inkoop meer plaats van zogenoemde tweede kans-trajecten. Welk vervolg aan niet-geslaagde reïntegratietrajecten wordt gegeven, is onduidelijk. In het kader van doelmatige inzet van middelen en bevorderen van effectiviteit zou meer aandacht hiervoor wenselijk zijn.

De klant in beeld

Het UWV hanteert een scala aan instrumenten om reïntegratiebedrijven te stimuleren om snelle en/of duurzame plaatsing te realiseren. Bij een aantal raamcontracten is bijvoorbeeld sprake van een duurzaamheidsbonus van € 1.500⁵¹. Het is belangrijk dat de inzet van dit sturingsinstrumentarium –naast de gebruikelijke resultaatafrekening – wordt geëvalueerd. Het is opmerkelijk dat er geen positieve prikkel voor klanten is. Gezien het belang van cliënteninvloed en het succes van IRO zouden we moeten onderzoeken, hoe we de effectiviteit van reïntegratie bevorderen met positieve prikkels (financieel en niet-financieel).

Tot slot

De uitdaging voor de reïntegratiemarkt is ook de moeilijker plaatsbare groepen aan een baan te helpen en waar mogelijk een bijdrage te leveren aan het voorkomen van knelpunten op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat de kwalificaties voor deze groepen op peil moeten zijn. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden:

- een strategischer inzet van scholing;
- innovatie op de reïntegratiemarkt;
- loslaten van het idee dat mensen meteen na de eerste reïntegratie al structureel geplaatst moeten worden⁵².

Bijlage 1: Volumegegevens arbeidsongeschikten ultimo het jaar

	2005 (x 1.000)	2006 (x 1.000)
WAO-uitkeringen	702,7	636,4
IVA-uitkeringen	-	14,7
WGA-uitkeringen	-	9,8
WAZ-uitkeringen	54,1	50,1
Wajong-uitkeringen	147,1	152,3
Samenloop	-12,9	-12,0
Personen met een ao-uitkering	891,0	851,3

(bron: UWV januari nota 2006, p. 8)

Toelichting:

Nieuwe instroom WAO vindt vanaf 2006 niet meer plaats. Nieuwe instroom maakt gebruik van WIA. Afhankelijk van de mate van duurzaamheid van de arbeidsongeschiktheid vindt instroom in IVA, danwel WGA plaats.

Het aantal WAZ-uitkeringen neemt af doordat het laatste recht op een WAZ-uitkering tot 1 augustus 2005 kon ontstaan. Het aantal Wajong-uitkeringen neemt gestaag toe. Dit komt doordat de uitstroom nog beperkt is. De eerste grote instroom van achttienjarigen in de regeling (1976) bereikt over ruim vijftien jaar pas de pensioengerechtigde leeftijd.

Bijlage 2: Totale lasten aan reïntegratie arbeidsgehandicapten

	2005	2006
uitkeringen REA	96	100
subsidies aan werkgevers	12	9
subsidies aan personen	86	80
subsidies aan instellingen	12	16
inkoop arbeidsbemiddeling	159	135
extra reïntegratie jonggehandicapten	9	8
programma kosten overig	2	2
uitvoeringskosten	82	72
Totale lasten	460	423

(bron: UWV januari nota 2006, p 30 en p. XXVII)

Toelichting:

Uitkeringen REA bestaan voornamelijk uit reïntegratie-uitkeringen en ZW-uitkeringen (no-riskpolis⁵³). Reïntegratie-uitkeringen zijn afgeschaft per 1 januari 2005. Kosten die nog zijn opgenomen, hebben te maken met de afbouw van de regeling c.q. affinanciering van nog lopende verplichtingen⁵⁴. Per 1 januari 2005 loopt bij een proefplaatsing of scholing de (WW- of WAO/WGA-) uitkering gewoon door.

Subsidies aan werkgevers

Sinds 2002 zijn de werkgeverssubsidies herplaatsing, plaatsing en pakket op maat vervangen door de premiekortingsregeling arbeidsgehandicapten en de meerkostenregeling.

Subsidies aan personen

De lasten van de werkvoorziening arbeidsgehandicapten zijn in 2005 verder gedaald. Dit komt onder meer doordat scholing tijdens een traject niet langer onder de werkvoorziening arbeidsgehandicapten wordt gerekend maar in de trajectprijs is opgenomen en dus onder inkoop arbeidsbemiddeling valt.

Subsidies aan instellingen

Bijdragen aan erkende scholingsinstituten.

Uitvoeringskosten

Onder de uitvoeringskosten vallen onder meer het beoordelen van reïntegratieplannen, casemanagement arbeidsgehandicapten, beschikkingen voor subsidies en toekenningen voorzieningen.

Inkoop arbeidsbemiddeling

In de meibrief 2005 heeft het ministerie van SZW aangegeven dat het beschikbare budget voor de inkoop van trajecten voor arbeidsgehandicapten in 2005 140 miljoen euro bedraagt. De kosten voor 2005 zijn uitgekomen op 159 miljoen euro. De verwachte lasten voor 2006 bedragen 135 miljoen euro.

Extra reïntegratie jonggehandicapten

Deze bedragen worden besteed aan de extra inzet van trajecten voor Wajonggerechtigden, het uitvoeren van experimenten om Jonggehandicapten dichter bij de arbeidsmarkt te brengen, de extra inzet van begeleid werken en het verlengen van de no-riskpolis.

3 Gemeenten

3.1 Inleiding

Voor gemeenten is er sinds 2004 het nodige veranderd met de introductie van de Wet Werk en Bijstand (WWB). De WWB heeft gemeenten een flinke impuls gegeven om mensen uit de bijstand te helpen en te voorkomen dat ze instromen. Dat heeft er onder meer toe geleid dat heel veel gemeenten een Work First aanpak hebben ontwikkeld. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de doelen, budgetten en prikkels van de WWB. Daarna beschrijven we de ontwikkelingen op de gemeentelijke reïntegratiemarkt. Die ontwikkelingen kunnen niet los gezien worden van de introductie van de WWB⁵⁵.

Doelen en uitgangspunten WWB

Uitgangspunt van de WWB is de eigen verantwoordelijkheid van de burger⁵⁶. Die moet alles doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Als dat niet lukt, kan de gemeente de burger ondersteunen. Ook voor moeilijke groepen blijft reguliere, niet-gesubsidieerde arbeid het einddoel.

Met behulp van advies van het CWI kan de gemeente beoordelen of iemand op eigen kracht in staat is algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Zo niet, dan is de gemeente verantwoordelijk voor ondersteuning. Betrokkene kan aanspraak maken op ondersteuning door de gemeente, maar heeft niet het recht om voorzieningen als scholing, loonkostensubsidie, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages te claimen. De gemeente mag zelf bepalen hoeveel en welke vorm van ondersteuning ze aanbiedt. Zo kan de gemeente de ondersteuning optimaal afstemmen op andere gemeentelijke beleidsterreinen als zorg en onderwijs, en op de lokale arbeidsmarkt.

Reïntegratieverantwoordelijkheid

Gemeenten moeten in een verordening hun reïntegratiebeleid concretiseren. Hierbij moeten ze een evenwichtige aanpak laten zien van de groepen belanghebbenden waar zij verantwoordelijk voor zijn: uitkeringsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op grond van de ANW. Binnen deze groepen moet vervolgens weer een evenwichtige aanpak van doelgroepen zoals ouderen, vrouwen en etnische minderheden zijn⁵⁷.

Prikkelende werking van de WWB

Het budget van de WWB kent een Inkomensdeel (I-deel), bestemd voor betaling van de uitkeringen, en een Werkdeel (W-deel), bestemd voor betaling van de reïntegratie. Het ministerie verdeelt het I-deel onder gemeenten deels op basis van objectieve kenmerken. Als gemeenten minder uitkeringen verstrekken dan verwacht kunnen ze 'winst' boeken. Elke euro besparing ten opzichte van het door het ministerie verstrekte I-deel valt toe

aan de gemeente die dit budget vrij mag besteden. Het W-deel kent sinds 2006 ook een objectieve verdeling. Het budget voor reïntegratie is onder meer afhankelijk van de omvang van de doelgroep en de zwaarte van het benodigde traject. In 2004 hielden veel gemeenten over op hun I-deel, maar niet allemaal. Een aantal had zelfs een overschot op het W-deel en tegelijk een tekort op het I-deel.

De WWB prikkelt gemeenten dus duidelijk om bijstandsgerechtigden te laten uitstromen en meer te doen aan het voorkomen van instroom in de bijstand. Maar of dat altijd doeltreffend en doelmatig gebeurt, is de vraag. De focus bij gemeenten ligt namelijk sterk op financieel gewin op de korte termijn. In dit hoofdstuk van de reïntegratiemarktanalyse zullen we nagaan of dat een wenselijke en verstandige strategie is van gemeenten.

Raakvlakken en nieuwe kansen

Gemeenten krijgen steeds meer taken. De noodzaak om reïntegratiebeleid af te stemmen met andere gemeentelijke beleidsterreinen zal de komende tijd alleen maar toenemen. Zo kan de gemeente via de Wet Inburgering de inburgeringsplichtige een gecombineerd traject aanbieden van reïntegratie en inburgering. Dat is in de praktijk nog niet zo makkelijk. Het vergt in elk geval de nodige afstemming⁵⁸. Ook de WMO voegt een aantal bestaande gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden, zoals de welzijnswet en de WVG, samen met de nieuwe gemeentelijke taak huishoudelijke verzorging. Deze activiteiten ondersteunen burgers om te blijven participeren in de samenleving. Deze voorzieningen kunnen in de voorwaardenscheppende sfeer bijdragen aan reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Gemeenten kunnen bij de inkoop van huishoudelijke verzorging eisen stellen aan de uitvoerders om bijstandsgerechtigden daar aan het werk te helpen of leer/werktrajecten aan te bieden⁵⁹.

3.2 Omvang problematiek en financiële middelen

3.2.1 Omvang doelgroep

Gemeenten hebben de reïntegratieverantwoordelijkheid voor mensen van wie zij de uitkering betalen. Dat zijn mensen jonger dan 65 jaar met een WWB-uitkering en mensen met een IOAW/IOAZ-uitkering. In 2005 ging het om zo'n 350.000 mensen (zie tabel 7). Het aantal uitkeringen daalde in 2005 ten opzichte van 2004. Of dat het gevolg is van de introductie van de WWB of de aantrekkende conjunctuur is nog niet te zeggen⁶⁰.

Tabel 7 Omvang gemeentelijke uitkeringen tot 65 jaar (x 1000)

	2002	2003	2004	2005
WWB-gerechtigden 65-	319	328	338	335
IOAW/IOAZ	22	20	17	14
Totaal	341	348	355	349

Bron: CBS

Daarnaast hebben gemeenten ook de reïntegratieverantwoordelijkheid voor mensen met een ANW-uitkering en voor niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. De gemeentelijke reïntegratieverantwoordelijkheid geldt in principe voor alle nabestaanden, maar zal in de praktijk veel kleiner zijn. Een kleine 15.000 personen blijven dan over⁶¹.

Over de groep niet-uitkeringsgerechtigden is weinig bekend. De gegevens die bekend zijn, verschillen sterk van elkaar. Maar dat het gaat om een omvangrijke groep is wel duidelijk. In 2000 ging het om 151.000 mensen die niet werkten (of minder dan 12 uur werkten) en actief naar (meer) werk zochten, zo blijkt uit een enquête van het CBS⁶². In 2003 hebben ongeveer 200.000 mensen zich ingeschreven bij het CWI als niet-uitkeringsgerechtigd werkzoekende⁶³.

3.2.2 Financiële middelen

Uit tabel 8 blijkt dat de middelen die gemeenten in 2005 van SZW kregen voor reïntegratie, fors zijn afgenomen ten opzichte van 2002. Het aantal uitkeringsgerechtigden dat onder de reïntegratieverantwoordelijkheid van gemeenten valt, is daarentegen grosso modo gelijk aan dat in 2002. Ook het aantal Nuggers en ANW'ers zal waarschijnlijk niet sterk gedaald zijn. Dat betekent dus dat er minder budget per persoon beschikbaar is.

Tabel 8 Middelen voor reïntegratietrajecten van gemeenten (x 1 mln.)

	2002	2003	2004	2005	2006
Flexibel reïntegratiebudget*	1958	1783	1486	1611	1639
Waarvan gesubsidieerde arbeid	1525	1375	1040	841	nb
Waarvan voor trajecten/voorzieningen	433	408	446	770	nb

Bron: Brief SZW 29 november 2005 en begroting 2006

* Exclusief middelen RSP, Agenda voor de Toekomst, stimuleringsregeling ID-banen. De middelen hebben betrekking op trajecten die in het betreffende jaar zijn betaald (en die dus in dat jaar én voorgaande jaren gestart zijn). Daarnaast geldt dat gemeenten ook andere middelen voor trajecten kunnen inzetten dan middelen uit het W-deel, bijvoorbeeld eigen gemeentelijk middelen en ESF-middelen. Deze middelen zijn niet opgenomen in de tabel. 2002 t/m 2004 betreft realisaties, 2005 en 2006 begrotingen. De cijfers voor gesubsidieerde arbeid zijn voor 2004 obv ID en WIW-monitor, cijfers 2005 ramingen obv theoretisch model afbouw.

De cijfers laten zien dat het budget - ondanks de daling - niet wordt uitgeput. In 2003 hebben gemeenten € 233 miljoen overgeheveld naar 2004. In 2004 is de € 361 die niet besteed was, bijna geheel overgeheveld naar 2005. Uit de schatting van het overschot voor 2005 blijkt dat het overschot voor 295 gemeenten (90% van het W-deel) € 533 miljoen betreft. Hiervan is € 315 miljoen overgeheveld uit 2004⁶⁴.

Dat gemeenten geld overhouden op hun W-deel heeft mogelijk te maken met de ruime meeneemregeling van budget in de WWB en met de voorzichtigheid van gemeenten. Gemeenten houden er niet genoeg rekening mee dat niet altijd het volledige bedrag uitgegeven hoeft te worden als een reïntegratietraject op basis van no cure no pay wordt gefinancierd. Want: lang niet alle trajecten slagen. Ook zijn gemeenten voorzichtig geweest met het geld dat ze besparen door de afbouw op gesubsidieerde arbeid. Gemeenten verwachten dit geld in de toekomst nodig te hebben, bijvoorbeeld omdat niet alle ex-gesubsidieerde werknemers uit de bijstand blijven⁶⁵. Tot eind 2005 hadden gemeenten de mogelijkheid om via ESF middelen binnen te halen voor reïntegratie.

3.2.3 Kenmerken doelgroep

Oververtegenwoordiging moeilijke doelgroepen

Het CBS heeft de doelgroep van 'sluitende aanpak' die ingestroomd is in de bijstand en het aantal Nuggers in 2003 vergeleken met de beroepsbevolking. Daaruit blijkt dat vrouwen, allochtonen en laagopgeleiden relatief veel meer de bijstand en Nug instromen dan dat zij deel uitmaken van de beroepsbevolking. Voor gemeenten die mee doen aan de MOSA, de grote gemeenten, is de oververtegenwoordiging van allochtonen nog groter⁶⁶. De groepen die oververtegenwoordigd zijn in de gemeentelijke reïntegratiepopulatie, hebben ook slechtere kansen op de arbeidsmarkt⁶⁷.

Van de instroom in de bijstand in 2002-2004 is 65 procent daarvoor inactief geweest,

17 procent werkte, 11 procent zat in de WW en 6 procent was Nugger. Iets minder dan de helft van de bijstandsgerechtigden stroomt uiteindelijk binnen zes jaar weer uit de uitkering, omdat ze een baan hebben gevonden. Dit gebeurt in de meeste gevallen binnen twee jaar na de start van de bijstandsuitkering⁶⁸.

Ontwikkeling kenmerken doelgroep

Het lijkt er op dat de WWB invloed heeft op de samenstelling van de instroom in de bijstand. Een uitsplitsing naar persoonskenmerken en instroomjaar laat zien dat de veranderingen het grootst zijn tussen 2003 en 2004. Mannen, jongeren en relatief hoger opgeleiden stromen in dat jaar aanmerkelijk minder vaak in de bijstand⁶⁹. Dit kan veroorzaakt worden door extra nadruk van gemeenten op de poortwachtersrol. Bijvoorbeeld via Work First, huisbezoeken of afspraken met uitzendbureaus⁷⁰.

Gemeenten somber over reïntegreerbaarheid

Uit meerdere onderzoeken komt naar voren dat gemeenten somber zijn over de reïntegreerbaarheid van hun bestand. Gemiddeld geven gemeenten aan dat ongeveer de helft van hun bestand niet meer zal uitstromen naar betaald werk. Kleinere gemeenten schatten de niet-reïntegreerbaarheid van het bestand bovendien hoger in dan grotere gemeenten⁷¹. Documenten van individuele gemeenten en onderzoek in Noord-Nederland bevestigen dit sombere beeld. Gemeenten zijn zo somber, omdat de afstand van de cliënten tot de arbeidsmarkt groot is. Veel bijstandsgerechtigden zitten in fase 4, zitten al lang in de bijstand en hebben niet voldoende of een afgebroken opleiding. Daarnaast zijn er soms ook nog weinig vacatures voorhanden in de regio⁷².

Vrijstelling arbeidsplicht

Aan het eind van 2005 had ongeveer 38 procent van de gemeentelijke uitkeringsgerechtigden een ontheffing van de arbeidsplicht. Dat is een fors deel van de bijstand⁷³. Het lijkt er op dat het minder is dan in vroegere jaren. Uit eerdere onderzoeken komt dat eenderde tot circa tweederde van de bijstandspopulatie een vrijstelling had, vanwege bijvoorbeeld een fase 4-indicatie of vanwege de verzorging van kinderen onder de vijf jaar⁷⁴. Daarbij waren er aanzienlijke verschillen in het aantal vrijstellingen per gemeente⁷⁵.

3.2.4 Meer inspanningen als gevolg van de WWB?

Het is de vraag of de introductie van de WWB leidt tot meer inspanningen bij gemeenten. Krijgen WWB-gerechtigden vaker een traject aangeboden? Of beter nog: stijgt de kans dat mensen binnen een jaar na instroom werk of een traject krijgen aangeboden (de mate van sluitendheid)? Als mensen langer dan een jaar in de bijstand zitten en geen traject aangeboden gekregen hebben, lopen ze immers een grote kans langdurig in de bijstand te blijven.

Aantal trajecten

Gezien de cijfers over de eerste helft van 2005 starten er naar schatting op jaarbasis zo'n 93.000 trajecten voor gemeentelijke klanten bij zowel reïntegratiebedrijven, aan gemeenten gelieerde instellingen en gemeenten zelf⁷⁶. Dat is fors lager dan de jaren daarvoor. Mogelijk is dat het gevolg van najlende administraties. Maar ook in 2004 startten er minder trajecten dan in 2002. De WWB lijkt dan ook niet geleid te hebben tot meer inzet van trajecten, maar wel tot een andere inzet van trajecten (zie tabel 9). Want het aandeel gesubsidieerde arbeid is in 2004 fors gedaald ten opzichte van 2002, terwijl er juist meer reguliere trajecten zijn gestart. Daarbij is ook het aantal trajecten voor Nuggers en ANW'ers flink afgenomen, terwijl dat voor bijstandsgerechtigden juist steeg. Dit zou wel een effect van de WWB kunnen zijn: gemeenten hebben aanmerkelijk meer belang bij reïntegratie van WWB-gerechtigden dan van Nuggers.

Tabel 9 Aantal gestarte trajecten

	2002	2003	2004	2005
Bijstandsgerechtigden	78.904	84.000	93.000	83.180
Nuggers/ANW'ers	15.224	10.000	9.000	5.720
Gesubsidieerde arbeid /loonkostensubsidie	24.038	10.486	6.605	4.260
Totaal ⁷⁷	114.000	105.000	109.000	93.000

Bron: SZW jaarverslag, SZW brief 29 november 2005, WWB in cijfers 1 (blz.15), Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30550, nr.1, CBS (cijfers voor 2005 geschat op basis resultaten 1e helft 2005.), WIW-monitor 2004, ID-rapport 2004.

Overigens is het totaal aantal lopende trajecten veel groter. Begin 2005 liepen er 207.560 trajecten, waarvan 18.010 voor ANW-gerechtigden en Nuggers⁷⁸. Dat betekent dat de gemiddelde trajectduur ongeveer twee jaar is. Er zijn dus heel veel langlopende trajecten, waaronder gesubsidieerde arbeid. Reïntegratietrajecten voor de gemeentelijke doelgroep zijn vaak langdurig, zoals duale trajecten en sociale activeringstrajecten. De lange duur van de trajecten hangt ook samen met de doelgroep, die relatief ver af staat van de reguliere arbeidsmarkt. Circa 52 procent van de bijstandspopulatie is al minstens drie jaar op bijstand aangewezen⁷⁹.

De mate van sluitendheid

In 2005 lag de mate van sluitendheid (de kans op werk of traject binnen een jaar) voor bijstandsgerechtigden weer bijna op het niveau van 2002. Voor Nuggers is de mate van sluitendheid wat gestegen (zie tabel 10). Waarschijnlijk speelt de conjunctuur een belangrijke rol in de ontwikkeling van de mate van sluitendheid. Daardoor stromen in een economische dip minder uitkeringsgerechtigden naar werk en trekken meer nuggers zich ontmoedigd terug van de arbeidsmarkt⁸⁰. Als slechts 64 procent van de nieuwe instroom binnen een jaar werk of een traject aangeboden krijgt, kunnen gemeenten meer doen om de uitstroom uit de bijstand te verhogen. Want: 36 procent krijgt geen werk of traject aangeboden.

Tabel 10 Kans op werk of traject binnen een jaar na instroom in de bijstand
(Mate van sluitendheid volwassenen)⁸¹

	2002	2003	2004	2005
ABW	67%	54%	57%	64%
NUG	83%	90%	86%	88%

Bron: SZW op basis MOSA⁸²

Conclusie

Bovenstaande cijfers geven geen eenduidig beeld van de inspanningen van gemeenten. De mate van sluitendheid lag in 2005 nog iets lager dan in 2002. De kans op een traject voor de nieuwe instroom WWB bleef gelijk en het aantal trajecten voor WWB'ers nam in 2005 beperkt toe ten opzichte van 2002. De inspanningen voor Nuggers namen af ten opzichte van 2002.

3.2.5 Evenwichtige verdeling van trajecten over doelgroepen

WWB-gerechtigden, ANW'ers of Nuggers?

Een van de uitgangspunten van de WWB is dat gemeenten een evenwichtige aanpak hebben om WWB-gerechtigden, Nuggers en ANW'ers weer aan het werk te helpen. Over ANW'ers zijn weinig gegevens bekend, maar uit informatie van gemeenten blijkt dat het om een zeer gering aantal gaat. Gemeenten hebben echter weinig financieel belang om deze groepen te reintegreren. Ze worden niet financieel beloond in termen van uitkeringsbesparingen, maar moeten wel kosten maken voor trajecten. Uit een door de RWI verrichte inventarisatie van reïntegratieverordeningen en uit informatie van gemeenten blijkt dat gemeenten Nuggers en ANW'ers veelal slechts op aanvraag bedienen.

Uit gemeentelijke beleidsstukken blijkt dat vaak voorrang wordt gegeven aan deelnemers met een uitkering. Ook uit analyse van de aanbestedingen op het Reïntegratiemeldpunt blijkt dat gemeenten WWB'ers bijna twee keer zo vaak noemen als doelgroep dan ANW'ers en Nuggers⁸³. Dus gemeenten bedienen deze doelgroepen wel, maar blijkbaar in mindere mate dan de WWB-gerechtigden. Het aantal Nuggers dat daadwerkelijk ondersteuning ontvangt bij reïntegratie is in veel gemeenten gering. Uit tabel 9 in de vorige paragraaf blijkt ook dat het aantal trajecten voor deze groep is gedaald sinds 2002.

Hoe moet de geringere inzet van trajecten voor Nuggers beoordeeld worden? Een groot deel van de Nuggers stroomt immers op eigen kracht uit de reïntegratiepopulatie uit⁸⁴. Uit tabel 10 blijkt dat de mate van sluitendheid, de kans op werk of een traject binnen een jaar, voor Nuggers veel hoger ligt dan voor WWB-gerechtigden. Toch past hier een kanttekening: in absolute aantallen gaat het wél om een grote groep. Daardoor zouden

wel eens kansen op de arbeidsmarkt gemist kunnen worden, zeker nu de arbeidsmarkt begint aan te trekken. Overigens zijn gemeenten niet de enige partij die een bijdrage kunnen leveren aan de reïntegratie van Nuggers. Ook het CWI speelt een rol bij het aan het werk helpen van Nuggers.

Tabel 11 Mate van sluitendheid 2005 volwassenen

(instroom eerste helft 2004 na 12 maanden) Abw/WWB en Nug

	Abw/WWB*	Nug
1 nieuwe instroom werklozen	8.780	31.670
2 aanbod traject binnen 12 maanden	3.360	38%
3 <i>aanbod traject, wel uitstroom</i>	750	8,5%
4 <i>aanbod traject, geen uitstroom</i>	2.610	30%
5 geen aanbod traject binnen 12 maanden	5.420	62%
6 <i>geen aanbod traject, wel uitstroom</i>	2.270	26%
7 geen aanbod traject, geen uitstroom	3.150	36%
Mate van sluitendheid = (2+6)/1	64%	87%

Bron: CBS⁸⁵

*ABW/WWB cijfers zijn exclusief personen met een belemmering voor deelname aan de arbeidsmarkt en/of ontheffing van de arbeidsverplichting.

Trajecten voor de middenmoot

Bij alle gemeenten die door IWI zijn onderzocht, is hetzelfde patroon te zien: weinig trajecten voor mensen van wie gemeenten verwachten dat zij de meeste kans maken om op eigen kracht werk te vinden, meer trajecten voor mensen die daarop minder kans hebben en de minste trajecten voor degenen met de minste kansen, zoals ouderen, fase 4-cliënten en alleenstaande ouders met jonge kinderen. De grote meerderheid van de trajecten gaat naar mensen met volledige of gedeeltelijke arbeidsverplichtingen⁸⁶. Deze constatering van IWI spoort met de doelgroepen waar gemeenten hun aanbestedingen op richten. Op het Reïntegratiemeldpunt noemen gemeenten bijna twee keer zo vaak de groep met een middellange afstand tot de arbeidsmarkt als de groep met een lange afstand tot de arbeidsmarkt en de groep met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (zoals fase 1)⁸⁷. Het is overigens opvallend dat gemeenten die laatste groep nog zo vaak noemen, omdat het CWI de partij is die hier in principe de bemiddeling voor verzorgt. Het CWI krijgt daar via de begroting ook voor betaald. Mogelijk beschikt het CWI in de ogen van gemeenten niet over voldoende instrumenten (zoals een Work First benadering) of middelen om voor deze groep de benodigde dienstverlening te leveren. Gemeenten hebben deze middelen wel. Ook hebben zij een groot belang bij beperking van het bijstandsbestand.

Bij de eerste evaluatie van de WWB constateerden de onderzoekers dat vooral gemeenten met een financieel tekort ervoor kiezen om hun reïntegratieactiviteiten voornamelijk te richten op die klanten waarvan zij de grootste uitstroomkansen verwachten. Dit betekent dat minder kansrijke klanten ‘losgelaten’ worden. De gemeenten beargumenteren dit niet alleen met economische redenen. Het wordt ook gezien als sociaal beleid. Gemeenten trekken niet onnodig aan klanten die toch nooit meer aan het werk komen⁸⁸.

Ook uit het RWI-onderzoek⁸⁹ blijkt dat het accent bij gemeenten ligt op korte trajecten voor relatief makkelijk plaatsbaren en op Work First inspanningen. Ook dit is een gevolg van de WWB. Een aanzienlijk deel van het gemeentelijk bestand ontvangt vaak geen dienstverlening, met name de moeilijkere doelgroepen. Gemeenten erkennen dat de prioriteit de afgelopen jaren vooral bij makkelijk te reïntegreren groepen heeft gelegen. Om de simpele reden dat het uitkeringsvolume hier op de korte termijn het beste mee te beheersen is. De cijfers over de inzet van trajecten voor de nieuwe instroom lijken dit te bevestigen. Zo neemt het aandeel trajecten voor fase 1-klanten toe en voor fase 4-klanten af⁹⁰. Momenteel zijn enkele gemeenten wel bezig om bijvoorbeeld ook het zittend⁹¹ bestand in een Work First benadering te plaatsen. Ook lijken er meer wijkgerichte en sociale activeringsprojecten te komen. Reïntegratiebedrijven herkennen dit, maar sommigen denken dat de aandacht voor moeilijke doelgroepen vooral ‘voor de vorm’ is. Gemeenten geven ook aan dat de inzet van instrumenten voor een deel van hun klanten, bijvoorbeeld verslaafden, zinloos is. Gemeenten spreken in dit opzicht nogal eens van een ‘granieten bestand’.

Veel gemeenten – voornamelijk grote gemeenten - geven overigens aan dat zij uitstroom vooral proberen te bevorderen door een strenger handhavingsbeleid. Een goed fraudebeleid lijkt volgens de respondenten veel effectiever dan reïntegratie⁹².

3.3 Inkoop reïntegratiediensten via aanbestedingsprocedures

3.3.1 De aanbestedingsregels

Minder SUWI-regels, meer Europese regels?

Per 1 januari 2005 zijn de aanbestedingsregels voor gemeenten uit SUWI vervallen. Aanbesteding hoeft niet langer een transparante procedure te zijn waarbij meerdere offertes worden gevraagd op basis van vooraf opgestelde criteria (lid 2). Ook hoeft de beoordeling van de offertes niet langer uitsluitend te gebeuren op basis van vergelijkbare kosten (lid 3). Maar als gemeenten de keuze maken om reïntegratiediensten bij derden in te kopen, gelden nog wel de voorwaarden over onder meer verantwoording en kwaliteit uit SUWI (lid 1)⁹³.

De afschaffing van de aanbestedingsregels uit SUWI betekent meer flexibiliteit voor gemeenten bij de inkoop van niet al te grote aantallen trajecten. Gemeenten geven aan daar gebruik van te willen maken. Eenderde wil meer opdrachten rechtstreeks gaan gunnen aan private partijen en 20 procent wil meer trajecten zelf uitvoeren (al dan niet via de 'eigen' WTW-organisatie)⁹⁴. Gemeenten moeten wel afwegen of deze flexibiliteit die de eigen uitvoering of onderhandse inkoop van kleine aantallen opweegt tegen de verminderde concurrentie bij het verlenen van een kleine opdracht. Het is meestal verstandig om meerdere offertes te vragen.

Voor grote opdrachten verandert er de facto niet zoveel. Gemeenten moeten zich nog steeds aan de Europese aanbestedingsregels houden bij uitbesteding.⁹⁵ Deze regels lijken langzamerhand strenger te worden. Zo moet 'een passende mate van openbaarheid' worden toegepast bij publicatie van opdrachten. Dat zou kunnen betekenen dat gemeenten vaker een procedure moeten hanteren die lijkt op de openbare procedure, ook als ze niet boven het drempelbedrag zitten (zie hieronder de box over Europese aanbestedingsregels).

Gemeenten hebben naar eigen zeggen hun weg gevonden in de aanbestedingsregels, maar tegelijkertijd zijn veel gemeenten er nog steeds niet zeker van dat de regels goed gehanteerd worden. Verschillende gemeenten lijken de regels verschillend te interpreteren. De websites www.europadecentraal.nl en gemeenteloket.szw.nl bieden meer informatie over de geldende regels en jurisprudentie. Daar kunnen gemeenten ook vragen stellen over de te hanteren procedure.

Box B: Europese aanbestedingsregels

Europees aanbesteden bij reïntegratietrajecten

Vanaf 2006 hebben gemeenten niet meer te maken met de Nederlandse regels die tot marktwerking verplichten (SUWI aanbestedingsregels en WWB uitbestedingsregels). Wel moeten zij zich houden aan Europese regels. Behalve de richtlijn 2004/18/EG over Europees aanbesteden zijn er ook andere Europese regels waar gemeenten rekening mee moeten houden.

De Europese regels

De Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG is onder meer opgesteld om binnen de Europese Unie vrije en eerlijke concurrentie te stimuleren. Voordat gemeenten contracten sluiten voor de uitvoering van dienstverlening, moeten zij nagaan of zij de opdracht volgens een Europese procedure moeten aanbesteden.

Publicatie achteraf

Reïntegratiediensten vallen onder de zogenaamde residuaire diensten van de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG. Voor deze diensten geldt een beperkt aanbestedings-

regime. Volgens de aanbestedingsrichtlijn dient alleen overeenkomstig gebruik gemaakt te worden van de technische specificaties. Ook geldt er een verplichting om (achteraf) een bericht naar het Europese publicatiebureau te zenden. Dit alles geldt bovendien alleen bij een 2B-opdracht die boven een bepaald bedrag uitkomt. Deze grens ligt bij 2B-opdrachten tot aan 31 december 2007 op € 211.000 (excl. BTW).

Publicatie vooraf

Als gevolg van recente (Europese) ontwikkelingen is het niet altijd even duidelijk welke regels een gemeente moet volgen bij de voorafgaande publicatie van een 2B-dienst. Naast de Europese aanbestedingsrichtlijn vloeien ook nog verplichtingen voort uit het Europese Verdrag en zijn beginselen. De Europese Commissie is van mening dat ook voor opdrachten die niet (of niet helemaal) onder de richtlijnen vallen, een 'passende mate van openbaarheid' moet worden betracht. Wat de materiële eisen van deze publicatie zijn, is tot de uitspraak van het Europees Hof nog steeds onduidelijk. Er zijn minimaal twee scenario's denkbaar:

Scenario 1

Op basis van een voorafgaande publicatie laten gemeenten de markt weten dat zij een opdracht te vergeven hebben. Hierbij zetten gemeenten nog geen programma van eisen of criteria in de markt. Slechts de intentie om een opdracht te vergeven is van belang. De 'passende mate van openbaarheid' vormt in dit geval slechts een uitlokking om geïnteresseerden te werven. Er is dus geen sprake van een openbare aanbestedingsprocedure. Hoe de procedure verder wordt ingericht, is nog niet duidelijk en kan van situatie tot situatie verschillen. De belangrijkste vraag is onder welke voorwaarden zo'n geïnteresseerde aanbieder betrokken moet worden in de gemeentelijke procedure. De opdrachtverlening kan verder gaan via een onderhandse aanbesteding of via onderhandelingen met één of meer gegadigden. De rechter zou de gemeente daarin alle vrijheid kunnen geven, maar kan ook regels ontwikkelen.

Scenario 2

De 'passende mate van openbaarheid' is te vergelijken met een voorafgaande publicatieverplichting in een normale (openbare) aanbestedingsprocedure. In dit geval zullen gemeenten altijd rekening moeten houden met de beginselen van transparantie, non-discriminatie en gelijke behandeling. Alle bedrijven die reageren op de publicatie, moeten in staat worden gesteld een inschrijving te doen. Het onderscheid tussen prioritaire en residuaire diensten zal dan nauwelijks nog van belang zijn.

Opmerking

De wijze van publicatie lijkt met name afhankelijk van de omvang van de opdracht. Bij een relatief kleine opdracht kan een gemeente bijvoorbeeld volstaan met publicatie op de eigen website of bekendmaking van de opdracht in een lokale, regionale of gespecialiseerde krant. Terwijl bij relatief wat grotere opdrachten een gemeente bijvoorbeeld kan

kiezen voor bekendmaking in een nationale krant of een aankondiging in het Supplement op het Publicatieblad van de EU. Gemeenten kunnen bij de voorafgaande publicatie ook gebruik maken van het Reïntegratiemeldpunt dat de RWI en VNG (ondersteund door StimulansZ) hebben ingericht. De ‘passende mate van openbaarheid’ kan soms leiden tot een publicatie die verder reikt dan alleen de nationale markt. Dit laatste is met name van belang bij de grotere reïntegratieopdrachten.

Bron: Gebaseerd op een tekst van www.stimulansz.nl, door Gerrit van Romunde en Jochem Berns; bewerking RWI.

(Openbaar) aanbesteden op de agenda

Reïntegratiebeleid en aanbesteding staat inmiddels hoog bij gemeenten op de agenda. Zo zijn op internet verschillende notities, onderzoeken en verslagen van de gemeenteraad te vinden over de aanbesteding en de evaluatie daarvan. Ook verschillende gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies houden zich hier mee bezig of hebben het op de agenda gezet. Gemeenten besteden vaak aan. Uit een in 2004 gehouden onderzoek in Noord-Nederland blijkt dat zo'n 85 procent van de onderzochte gemeenten daar altijd of meestal reïntegratietrajecten aanbesteden⁹⁶. Ook uit het oplopende aantal aanbestedingen op het Reïntegratiemeldpunt blijkt dat gemeenten druk bezig zijn met aanbesteden en dat ze deze steeds vaker op het meldpunt publiceren. Tot maart 2006 staan er 108 gemeentelijke aanbestedingen vermeld. Van deze aanbestedingen is tweederde openbaar, een kwart niet openbaar en in een van de acht gevallen gaat het om een vooraankondiging van onderhandeling door de gemeente⁹⁷. Gemeenten besteden niet alleen aan omdat het moet. Een aantal gemeenten wil ook echt een vergelijking maken van de aanbiedingen, blijkt uit analyse van de niet-openbare aanbestedingen op het Reïntegratiemeldpunt. Gemeenten vragen daar namelijk meestal om meerdere offertes, vaak een stuk of vijf⁹⁸.

Bedrijven concurreren flink om opdrachten

De concurrentie bij de openbare opdrachten is groot. Gemeenten krijgen veel offertes binnen. Bij de 22 gunningen op www.reintegratiemeldpunt.nl waarvan bekend is hoeveel offertes zijn binnengekomen, ligt het gemiddelde op ongeveer 14⁹⁹. Overigens wil een groot aantal ingediende offertes nog helemaal niet zeggen dat voor één opdracht de concurrentie extreem hoog is en de lasten van het contracteren door gemeenten hoog zijn. Het gaat namelijk meestal om meerdere doelgroepen of typen trajecten. Bovendien gaat het vaak om meerjarige contracten met mogelijkheden voor verlenging. Gemeenten contracteren dan ook meestal meerdere reïntegratiebedrijven¹⁰⁰.

3.3.2 Professionalisering van de inkoop van trajecten

Aanbesteden gaat steeds beter, maar leidt nog steeds tot klachten

Gemeenten vinden dat zij het aanbestedingsproces steeds beter in de vingers krijgen. De kwaliteit van hun bestekken is beter dan twee jaar geleden. Ook zijn de gunningcri-

teria duidelijker. Een aantal gemeenten geeft aan dat ze hierover ook positieve feedback krijgen van reïntegratiebedrijven. Voorheen kwamen er nog wel eens signalen van gemeenten dat ze (op basis van hun eigen criteria) verplicht waren een contract te gunnen aan een bedrijf dat ze eigenlijk niet wilden. Dit komt niet meer voor bij de gemeenten uit het RWI-onderzoek.

Reïntegratiebedrijven zijn over het algemeen minder positief over de kwaliteit van de gemeentelijke aanbestedingen dan gemeenten, al zien ze verbeteringen. Knelpunten:

- er is over het algemeen te weinig differentiatie in doelgroepen;
- de administratieve lasten van de aanbestedingen zijn te hoog, bijvoorbeeld omdat er zaken gevraagd worden die niet relevant zijn of die ook op een andere manier aangetoond kunnen worden;
- de begripsdefinities zijn niet duidelijk, bijvoorbeeld de omschrijving van de doelgroep of de gehanteerde resultaatdefinitie.

Op een aantal van deze punten gaan we in het vervolg van deze paragraaf nader in.

Wat is de verklaring voor verschil in perceptie van de kwaliteit van de aanbestedingen tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven? Gemeenten rekenen reïntegratiebedrijven veelal op resultaat af. Daarom claimen de reïntegratiebedrijven de ruimte om zelf in te vullen hoe dit resultaat bereikt gaat worden. Maar voor gemeenten is het heel lastig om het resultaat te beoordelen, omdat reïntegratie een ervaringsgoed is. De resultaten van trajecten zijn pas achteraf vast te stellen. En daarbij is het nog lastig om de toegevoegde waarde van het reïntegratiebedrijf te bepalen. Hoe is duidelijk of de resultaten het gevolg zijn van de trajecten en niet ook zonder traject behaald hadden kunnen worden? ¹⁰¹ Daarom proberen gemeenten meer grip te krijgen op de reïntegratiebedrijven en meer op inhoud te sturen via de bestekken. Ook vragen ze meer verantwoording over de geleverde inspanningen. Het is de vraag of dat de juiste manier is om meer grip te krijgen op de resultaten van reïntegratiebedrijven. Het is in ieder geval niet de enige manier ¹⁰². Een betere indeling van de doelgroepen en meer kennis over de kans op werk zonder traject maken een beoordeling van de kwaliteit van reïntegratiebedrijven in ieder geval makkelijker.

Voor de klachten over de bestekken die voortkomen uit een teveel aan administratieve lasten is een oplossing. Gemeenten en reïntegratiebedrijven kunnen elkaar tegemoet komen door in overleg te bepalen hoe gemeenten zaken als financiële waarborgen het beste kunnen opvragen in de aanbestedingsprocedure en welke eisen omtrent verantwoording reëel zijn. De dialoog die Borea en Divosa hebben laten starten om de samenwerking tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven te verbeteren, kan daarbij behulpzaam zijn. Het rapport *It takes two to tango* is onlangs verschenen ¹⁰³.

Samenwerking bij inkoop van trajecten

Gemeenten zoeken samenwerking met andere gemeenten bij de aanbesteding, zodat schaalvoordelen benut kunnen worden¹⁰⁴. Dat is efficiënt voor gemeenten, omdat de transactiekosten omlaag kunnen. Maar het is ook efficiënt voor reïntegratiebedrijven, want bij kleine gemeenten staan 'de administratieve lasten van de aanbestedingsprocedure vaak in geen verhouding tot het kleine aantal cliënten waarover het gaat.'¹⁰⁵ Overigens denken niet alle gemeenten positief over samenwerking, vooral vanwege ambtelijke en politieke verschillen¹⁰⁶.

Langduriger contracten

Bij de rapportage over 2003 gaven de reïntegratiebedrijven aan dat zij moeite hadden met de kortdurende contracten die gemeenten afsloten. Er heeft zich op dit gebied een positieve ontwikkeling voorgedaan. Verschillende gemeenten uit het RWI-onderzoek gaan over tot langduriger contracten. Soms doen ze dit door middel van verlengingsopties, soms door een langere contractduur (bijvoorbeeld 2 of 3 jaar in plaats van 1 jaar). Gemeenten doen dit voornamelijk omdat zij de aanbestedingsprocedure zeer intensief vinden, maar ook om een betere samenwerking op te bouwen met reïntegratiebedrijven. Deze bedrijven vinden dit op hun beurt een goede ontwikkeling omdat zij hun werkprocessen hierdoor beter kunnen inrichten. Ook hebben ze hierdoor meer zekerheid en kunnen ze dus meer investeren in een regio.

De uitkomsten van de interviews sporen met de analyse van het Reïntegratiemeldpunt. De contractlengte daar is vaak 2 jaar en ligt gemiddeld tussen de 4 maanden en 4 jaar¹⁰⁷. Een langere contractduur bevordert de stabiliteit van de markt en de ruimte voor innovatie. Een nadeel kan zijn dat de concurrentie afneemt en er minder toetredingsmogelijkheden zijn voor bedrijven. Gelet op het grote aantal opdrachtgevers op de gemeentemarkt hebben reïntegratiebedrijven echter voldoende kansen om een opdracht elders te verwerven. Het is wel zaak dat gemeenten af en toe een nieuwe partij toelaten, om de zittende partijen te prikkelen.

Contractverlenging

Ook het verlengen van contracten kan bijdragen aan een stabielere ontwikkeling van de markt en de opbouw van bijvoorbeeld een netwerk van werkgeverscontacten in een regio. Dit gebeurt op grote schaal. Bij een groot deel van de aanbestedingen op het Reïntegratiemeldpunt is verlenging mogelijk. Vaak kiezen gemeenten voor de mogelijkheid van tweemaal een jaar verlenging bij goed presteren. Ook één jaar verlengen bij goed presteren komt redelijk vaak voor¹⁰⁸. De clause van goed presteren is belangrijk om bedrijven te prikkelen goede prestaties te blijven leveren.

Bij korte contracten (1 jaar) met opties tot verlenging is het wel lastig om te bepalen of een contract wel of niet verlengd moet worden. De resultaten van de reïntegratiebedrijven zijn immers pas bekend na een langere periode. Pas na deze periode kan eerlijk bekeken worden of het reïntegratiebedrijf een verlenging zou moeten krijgen. De eventuele verlenging vindt bij korte contracten bij gemeenten in het RWI-onderzoek dan ook plaats op basis van andere voorwaarden zoals bijvoorbeeld:

- het reïntegratiebedrijf moet zich aan de afspraken hebben gehouden
- het oordeel van de consulenten over de prestaties van de reïntegratiebedrijven moet goed zijn.

3.3.3 Maatwerk via inkoop losse producten

Er wordt in toenemende mate gewerkt met korte trajecten, opgebouwd uit losse instrumenten.¹⁰⁹ De losse inkoop van producten biedt volgens gemeenten meer mogelijkheden voor maatwerk, omdat per klant verschillende producten kunnen worden ingezet. Iemand kan al genoeg hebben aan een sollicitatiecursus, terwijl een ander eerst een activeringstraject nodig heeft of een tijdje gesubsidieerde arbeid moet doen. Een aantal gemeenten in het RWI-onderzoek ontwikkelt een soort raamcontract met reïntegratiebedrijven waarbinnen losse producten kunnen worden afgenomen. Op deze manier is het ook beter mogelijk om met reïntegratiebedrijven te overleggen over de producten en samen tot een goed product of traject te komen¹¹⁰.

Hoewel de inkoop van losse producten in opkomst is, komt aanbesteding van hele trajecten op het Reïntegratiemeldpunt nog het meest voor. Daarna volgen aanbestedingen waarin zowel hele als deeltrajecten worden aanbesteed. Alleen deeltrajecten komen het minst vaak voor (circa een kwart van de aanbestedingen).¹¹¹

3.3.4 Kennis bestand en sturing op doelgroepen

Kennis bestand

De kennis van het bestand bij gemeenten kan nog sterk verbeteren. De informatie over de arbeidsmarktkansen van cliënten laat te wensen over. Deze is lastig vast te leggen in de systemen, maar is ook onvolledig en niet actueel. De informatie is evenmin in alle gevallen in het cliëntdossier te vinden. Vaak is een integraal actueel beeld van de cliënt-situatie alleen bekend bij de casemanager¹¹². Een gemiste kans, want gemeenten kunnen deze informatie op managementniveau ook gebruiken voor het vormgeven van het beleid en het inrichten van de aanbestedingsprocedure^{113 114}.

Deze bevindingen sporen met de ervaringen van de RWI in de pilotprojecten van O&O-fondsen en gemeenten. Tijdens deze projecten bleek het voor gemeenten lastig om kandidaten (voor) te selecteren die qua kenmerken aansloten bij de behoeften van werk-

gevers of bijvoorbeeld de instroomseisen van scholings- en reïntegratietrajecten. Daarom is eind juni de RWI-handreiking *Reïntegratie met voorkennis: handreiking gesystematiseerde voorselectie gemeentelijke uitkeringsgerechtigden* verschenen.

Sturing op doelgroepen

Gemeenten besteden vaak aan in grote, algemene groepen (bulkcontracten of kavels)¹¹⁵. Maar zowel enkele gemeenten als reïntegratiebedrijven signaleren dat gemeenten in hun aanbesteding meer ruimte bieden voor het leveren van maatwerk. Ze kopen vaker trajecten in voor specifieke doelgroepen, zoals jongeren, allochtonen en soms zelfs zeer specifieke groepen als 'Work First' -weigerachtigen.

3.3.5 Sturing op kwaliteit via de aanbesteding

Meer aandacht voor kwaliteit dienstverlening

Gemeenten gaven in het RWI-Beleidskader 2004¹¹⁶ aan dat er soms weinig verschil was tussen de offertes van de verschillende aanbieders en dat daarom de prijs de doorslaggevende factor vormde. Dat ligt deels aan de reïntegratiebedrijven die te weinig onderscheidende offertes indienen. Maar ook aan de eisen in de gemeentelijke bestekken. Deze verplichtingen maken onderscheid soms lastig. Ook bemoeilijkt de vormgeving van de gunning het waarden van onderscheid. De inrichting van de gunningscriteria en wijze van puntentoeëning zijn hierbij belangrijk. Het voorbeeld van de aanbesteding in Nijmegen in box C is illustratief in dit opzicht.

Box C: Puntentelling bij de gunning in Nijmegen

In Nijmegen was er in 2003 voor prijs een trapsgewijze puntentelling. De goedkoopste aanbieder kreeg het maximale aantal punten. De op een na goedkoopste aanbieder kreeg vijf punten minder, et cetera. Bij kwaliteit konden punten behaald worden door te voldoen aan de verschillende kwaliteitseisen, maar dit was nauwelijks onderscheidend; de meeste aanbieders bleven binnen marge van vijf punten. Nadeel van een trapsgewijze puntentoeëning is dus dat kleine prijsverschillen tot grote verschillen kunnen leiden in punten¹¹⁷. Een voortvarende rechter in Leeuwarden heeft daarom in een concreet geval zo'n trapsgewijze puntentoeëning zelfs verboden.¹¹⁸

Een goed bestek en verantwoorde puntentoeëning is belangrijk om op kwaliteit te kunnen selecteren. Gemeenten hebben daar ten opzichte van 2004 ook meer gevoel voor gekregen, blijkt uit de interviews. Ze richten zich bij de gunning minder op de prijs en kijken meer naar de kwaliteit van de geboden dienstverlening. Dit uit zich bij een aantal gemeenten in het verlagen van het percentage waarin de prijs meetelt bij de gunning. Maar ook uit dit besef zich in een betere uitwerking van de eisen die de gemeente stelt aan de kwaliteit van de dienstverlening en de manier waarop kwaliteitseisen (als metho-

diek, werkproces, caseload, tijd per klant, individueel of groepsgewijs, resultaten in het verleden, uitvalpercentage, referenties) beoordeeld worden in de gunning.

De meeste geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij niet meer zulke onrealistische eisen stellen aan reïntegratiebedrijven als enkele jaren geleden. Ze vragen bijvoorbeeld niet meer om zeer hoge plaatsingspercentages, want die kunnen de reïntegratiebedrijven toch niet waarmaken. Hoewel een aantal reïntegratiebedrijven deze ontwikkeling herkent, vindt een groot aantal dat prijs nog steeds de doorslaggevende factor is.

De rol van het Borea keurmerk in de aanbesteding

Het Blik op Werk Borea keurmerk is bij de meeste gemeenten uit het onderzoek geen vereiste om kans te maken op de gunning. Meestal geeft het wel een extra puntje bij de gunning. Eén gemeente stelde de eis dat reïntegratiebedrijven een Borea keurmerk of een Klantenkeurmerk moesten hebben. Gemeenten gaan voornamelijk af op hun eigen ervaringen en op de ervaringen van andere gemeenten door het natrekken van de referenties. Overigens blijkt uit www.europadecentraal.nl dat gemeenten het Borea keurmerk niet mogen opnemen als voorwaarde in hun bestek. Wel mogen ze de eisen uit het keurmerk opnemen in hun bestek. Ook kunnen reïntegratiebedrijven verwijzen naar hun certificaat om aan te tonen dat zij aan die eisen voldoen¹¹⁹

Ervaring laten meewegen in het bestek

Gemeenten geven soms aan dat de Europese regels het verbieden om de eigen ervaringen of ervaringen van andere gemeenten met reïntegratiebedrijven mee te wegen in de selectie en gunning¹²⁰. Als gemeenten vasthouden aan het niet meewegen van ervaringen zou dat het transparanter maken van de markt via een contracten- of resultaten-databank bemoeilijken.

3.3.6 Transparantie

De geïnterviewde gemeenten klaagden eind 2005 en begin 2006 niet over een gebrek aan transparantie van de markt. Ze hebben doorgaans geen grote moeite om geschikte reïntegratiebedrijven te vinden. Voor omvangrijke contracten werken ze vaak met een aanbesteding in twee stappen: eerst organiseren ze een open inschrijving waarin reïntegratiebedrijven zich kunnen aanmelden. Op basis daarvan nodigen ze enkele reïntegratiebedrijven uit een offerte in te dienen. Dat wil niet zeggen dat de markt transparant is, maar meer dat gemeenten ermee hebben leren leven¹²¹. Want tegelijk geven ze aan dat het moeilijk is de kwaliteit van het aanbod goed te beoordelen: 'Een mooi verhaal wil niet altijd zeggen dat de uitvoering in de praktijk ook mooi is.' Gemeenten lijken hier vaak een modus in gevonden te hebben door referenties te vragen (en deze ook na te trekken) en specifieke kwaliteitscriteria te benoemen in de bestekken. Ook is er meer inzicht in het aanbod en de werkwijze van de reïntegratiebedrijven gekomen doordat gemeenten al een tijd gewerkt hebben met een aantal reïntegratiebedrijven. De goede partners krijgen meestal een contractverlenging.

3.4 Het gemeentelijke domein

3.4.1 Vervallen van de uitbestedingsverplichting

Per 1 januari 2006 is de uitbestedingsplicht voor gemeenten losgelaten. Gemeenten mogen voortaan alles zelf doen. Vóór 1 januari 2006 mochten gemeenten 30 procent van het budget besteden aan eigen reïntegratieactiviteiten. Er was ook een drempelbedrag van € 100.000 vastgesteld voor de uitbestedingsplicht. Bij kleine gemeenten had dit tot gevolg dat zij niet per se hoefden uit te besteden. Voor deze gemeenten is er dan ook niet veel veranderd sinds de wijziging. Voor grotere gemeenten kan het loslaten van de uitbestedingsplicht tot gevolg hebben dat ze meer zelf zullen gaan doen. Ook kan het ertoe leiden dat de aan de gemeente gelieerde instellingen meer opdrachten krijgen. In 2005 besteden gemeenten naar eigen zeggen 56 procent van het werkbudget uit¹²².

In de WWB-monitor van Divosa is gevraagd naar de gevolgen van het vervallen van de WWB-uitbestedingsregels. Van de onderzochte gemeenten geeft 40 procent aan meer trajecten zelf te gaan uitvoeren. 13 procent van de gemeenten zal meer trajecten rechtstreeks (onderhands) gunnen aan publieke reïntegratiebedrijven. 20 procent zal meer trajecten rechtstreeks gunnen aan private reïntegratiebedrijven. Voor 27 procent van de gemeenten verandert er niets in het uit- en aanbestedingsbeleid¹²³.

Op dit moment is nog niet duidelijk in welke mate gemeenten daadwerkelijk meer zelf gaan doen. Bij deze beslissing spelen diverse argumenten een rol. Door teleurstelling over de resultaten van de reïntegratiebedrijven hebben verschillende gemeenten in het RWI-onderzoek de neiging meer zelf te gaan doen. Tegelijkertijd realiseren gemeenten zich dat het helemaal niet zo makkelijk is om reïntegratie zelf te doen. Het vergt extra personeel én kwaliteiten, waar reïntegratiebedrijven meer over beschikken dan gemeenten zelf. Ook neemt de flexibiliteit af. Het is niet makkelijk eigen personeel te ontslaan als het klantenbestand krimpt. Bij vraag naar andere specialistische dienstverlening kost het tijd om de werkwijze van het personeel aan te passen. Ten slotte is het niet - of slechts beperkt - mogelijk om het eigen personeel af te rekenen op prestaties voor reïntegratieactiviteiten (geen no cure less pay)¹²⁴.

De mate waarin een gemeente in staat is reïntegratie zelf ter hand te nemen, hangt niet alleen af van de visie op reïntegratie, maar ook van het beschikbare budget. Hoe meer geld er momenteel beschikbaar is, des te meer een gemeente zelf kan doen. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld personeel goed opleiden en/of meer personeel aannemen. Voor gemeenten met beperkte financiële middelen kan uitbesteden en aansluiting zoeken bij aanbestedingen van andere gemeenten juist efficiënter zijn. Op dit terrein zijn gemeenten in hoge mate zoekende, vooral omdat (grotere) gemeenten pas per 1 januari 2006 alles zelf mogen doen.

3.4.2 Inkoop bij aan gemeenten gelieerde instanties

Publieke versus private besteding W-deel

Al voor het vervallen van de uitbestedingsplicht besteden gemeenten een groot deel van hun middelen aan gesubsidieerde arbeid en op de publieke reïntegratiemarkt.

Uit de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken van 29 november 2005 blijkt dat in 2004 zo'n 70 procent van het W-deel besteed is aan gesubsidieerde arbeid en de rest aan trajecten en voorzieningen. De verwachting van SZW is dat dit in 2005 daalt naar 52 procent¹²⁵.

Tabel 12 Aandeel gesubsidieerde arbeid in middelen W-deel

	2002	2003	2004	2005
Aandeel gesubsidieerde arbeid	78%	77%	70%	52%

Bron: Eigen berekening op basis brief SZW 29 november 2005, 2004 op basis ID/WIW-monitor en 2005 op basis theoretisch model afbouw

Het marktaandeel van private reïntegratiebedrijven in de (al dan niet openbaar) aanbestede trajecten is 85 procent in 2004 volgens een quick scan van TNO. Omgerekend naar heel Nederland zou 282 miljoen (een kleine 20 procent) van het W-deel besteed worden aan private reïntegratiebedrijven¹²⁶. Dit is aanmerkelijk lager dan gemeenten in de WWB-monitor van Divosa verwachten. Zij gaven aan in 2004 53 procent en in 2005 49 procent te besteden op de publieke reïntegratiemarkt. In 2007 is dit naar verwachting gedaald tot 43 procent gemiddeld¹²⁷. Wel zijn er verschillen tussen gemeenten¹²⁸.

Aan gemeenten gelieerde organisaties in de aanbesteding

In het RWI-Beleidskader 2004¹²⁹ gaven de geïnterviewde gemeenten aan dat de gemeentelijke instellingen buiten boord vielen in de aanbesteding. De reden was dat ze nog niet gewend waren aan een dergelijke manier van opdrachten verwerven en concurrerende prijzen stellen¹³⁰. Door de neergaande conjunctuur, de invoering van de uitbestedingsplicht en het gebrek aan ervaring met het schrijven van offertes zat een aantal van deze bedrijven tijdelijk in een dal. Maar de Work First benadering heeft de afgelopen jaren voor een opleving gezorgd. Daarnaast kan het loslaten van de uitbestedingsplicht voor deze bedrijven nog eens extra gunstig uitvallen. Reïntegratiebedrijven geven in het RWI-onderzoek dan ook aan dat er geen *level playing field* is met de aan gemeente gelieerde SW- en WIW/ID-organisaties. Deze bedrijven worden volgens hen door de gemeenten voorgetrokken om ze financieel gezond te houden. Naast inhoudelijke argumenten ligt hier mogelijk een relatie met de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor SW-bedrijven. Een groot deel van deze bedrijven maakt verlies¹³¹.

Uit onderzoek van Divosa blijkt dat in een kleine 50 procent van de gemeenten de eigen Wsw- en Wiw/ID-bedrijven de Work First aanpak uitvoeren. In ruim een kwart van de gemeenten doet een privaat reïntegratiebedrijf (vaak een uitzendbureau) dit. In de overige gemeenten (een kwart) gebeurt het hoofdzakelijk door combinaties van deze drie bedrijven¹³².

Hoewel veel 'eigen' bedrijven betrokken zijn bij de uitvoering van Work First komen er ook aanbestedingen voor van Work First¹³³. In deze aanbestedingen zouden gemeenten overigens wel eisen kunnen stellen over het gebruik van de lokale infrastructuur¹³⁴. Inmiddels heeft 85 procent van de onderzochte gemeenten een Work First aanpak, veelal voor jongeren of nieuwe instroom¹³⁵.

3.4.3 Gesubsidieerde arbeid

Aantallen gesubsidieerde arbeid

De afgelopen jaren is het aantal mensen met een gesubsidieerde baan gedaald met circa eenderde (zie tabel 13).

Tabel 13 Aantallen gesubsidieerde banen 2001-2004

	Ultimo 2001	Ultimo 2002	Ultimo 2003	Ultimo 2004
Wiw-DB	30.925	27.752	25.558	14.162
Wiw-wep	3.175	2.568	1.536	55
ID-banen	47.260	52.299	44.442	36.226
Loonkostensubsidies	0	0	0	5.582
Totaal	81.360	82.619	71.536	56.025

Bron: Wiw, ID-monitor 2004¹³⁶

Minder gesubsidieerde banen leidt niet per se tot meer regulier werk

Door het wegvallen van de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en het Besluit I/D-banen zijn gemeenten op grote schaal bezig de voormalige gesubsidieerde arbeid om te vormen. Allereerst proberen gemeenten de werknemers door te laten stromen naar regulier werk. Ook bieden ze tijdelijke vormen van gesubsidieerd werk aan, onder meer via loonkostensubsidies.

Ten slotte krijgen klanten zonder kansen op de arbeidsmarkt zogenaamde vangnetbanen. Gemeenten financieren deze banen doorgaans uit andere middelen dan het werkdeel van de WWB, bijvoorbeeld uit welzijnsmiddelen of een overschot op het I-deel¹³⁷.

Veel gemeenten geven in de evaluatie van de WWB aan goede resultaten te bereiken met de omzetting van gesubsidieerde banen. De doelstellingen op dit vlak zijn grotendeels gehaald. Door intensief te onderhandelen met werkgevers stroomt volgens een aantal gemeenten 50 à 60 procent (in ieder geval voorlopig) uit naar regulier werk¹³⁸.

De praktijk bij veel gemeenten is minder rooskleurig, zo blijkt uit gemeenteraadsstukken en onderzoeken. Een aanzienlijk deel van de mensen komt in een nieuwe, vaak tijdelijke vangnetbaan terecht. Ook loopt het contract vaak gewoon af. Er zijn verschillen per gemeente, maar in sommige gemeenten lijkt slechts een beperkt deel in een reguliere baan te komen¹³⁹. Ook de uitstroomcijfers uit de WIW-dienstbetrekkingen laten zien dat 17 procent uitstroomt naar een arbeidsplaats met loonkostensubsidie. Van 29 procent loopt het contract af en 12 procent wordt om andere redenen ontslagen. 7 procent stroomt in de WSW of RSP-regeling en slechts 14 procent vindt een reguliere baan¹⁴⁰. De vraag is dan ook of de uit gesubsidieerde arbeid afkomstige werknemers niet binnen een paar jaar opnieuw in de bijstand zullen instromen. Het UWV geeft aan dat een (nog onbekend) deel van de ex-gesubsidieerde werknemers in de WW komt. Het UWV stelt dan ook samen met de gemeente Emmen voor dat oudere gesubsidieerde werknemers de WW-uitkering in mogen zetten voor het behoud van hun gesubsidieerde baan. Voor deze groep is geen perspectief op de arbeidsmarkt. Gebeurt dit niet, dan valt deze groep eerst in de WW en vervolgens weer in de WWB terug¹⁴¹.

3.5 Het reïntegratieproces

3.5.1 Aansturing reïntegratiebedrijven

Vormgeving casemanagement

De ontwikkeling van het casemanagement heeft in de periode voor de WWB een impuls gekregen door de extra middelen die het Rijk beschikbaar heeft gesteld in het kader van de Agenda voor de Toekomst. Daarbij krijgen gemeenten door de invoering van de WWB en teleurstelling over de resultaten van de reïntegratiebureaus steeds meer behoefte aan grip op het gehele reïntegratieproces. Casemanagers krijgen een steeds grotere rol in de regio. Bij de meeste gemeenten in het RWI-onderzoek is er intensief contact op uitvoeringsniveau, dus tussen de reïntegratiemedewerker van het reïntegratiebedrijf en de casemanager van de gemeente.

Bij nagenoeg alle geïnterviewde gemeenten is er sprake van een scheiding in de uitvoering. Een casemanager is verantwoordelijk voor de begeleiding van de klant naar werk; een inkomensconsulent voor het vaststellen van de uitkering en de rechtmatigheid. De casemanager houdt niet alleen het hele proces in de gaten, maar houdt zich ook steeds meer inhoudelijk met de reïntegratie bezig. Dat wil zeggen dat de casemanager steeds meer zelf de diagnose stelt en bepaalt wat een klant nodig heeft om te reïnte-

greren. De casemanagers maken vaak gebruik van een reïntegratieladder (zie box D) om te bepalen welk soort dienstverlening voor een klant nodig is.

Het inkopen van losse producten past in deze ontwikkeling: de casemanager kan dan per cliënt bepalen wat de meest geëigende instrumenten zijn en hoeft niet meer per se gehele trajecten in te kopen. Gemeenten zoeken naar een goede balans in de mate van regie. Dit hangt af van:

- de toerusting van de casemanagers. Meer regie voeren betekent ook meer expertise in huis halen. Dit kan echter niet op alle gebieden, geven gemeenten aan. Een gemeente kan casemanagers diagnosevaardigheden aanleren. Dat kost tijd en geld. Net als het stellen van de diagnose zelf. Dat heeft gevolgen voor de caseload. Een alternatief is het inkopen van diagnoses.
- continuïteit in trajecten. Wanneer gemeenten meer zelf de regie in handen nemen is de kans op onderbrekingen in het traject groter als verschillende losse producten achter elkaar worden ingezet. Een van de geïnterviewde gemeenten heeft om die reden de inkoop van losse producten teruggedraaid.

Box D: Reïntegratieladder

Veel gemeenten maken gebruik van een reïntegratieladder. In de ene gemeente bestaat de reïntegratieladder uit een schematisch overzicht van de mogelijkheden, terwijl andere gemeenten de reïntegratieladder hebben geïntegreerd in hun management- en informatiesystemen. De RWI heeft een model Reïntegratieladder samengesteld uit de aanpak in ongeveer 40 gemeenten.

De reïntegratieladder is onderverdeeld in vier treden:

- *Arbeidstoeleiding*, voor personen die de gemeente in staat acht om regulier te werken, maar daarbij wat ondersteuning kunnen gebruiken. Bij deze trede horen instrumenten als bemiddeling, jobhunting en korte, gerichte cursussen en Work First.
- *Arbeidsactivering*, voor personen die niet direct in staat zijn reguliere arbeid te verrichten. De gemeente rust deze personen via tijdelijke gesubsidieerde arbeid, stages en proefplaatsingen of integrale reïntegratietrajecten toe met kwaliteiten en vaardigheden die nodig zijn om op termijn door te stromen naar een reguliere baan.
- *Sociale activering*, voor personen waarvan de gemeente niet direct verwacht dat zij kunnen werken. Van belang is dat zij (maatschappelijk) participeren door het verrichten van vrijwilligerswerk, min of meer permanente gesubsidieerde arbeid of activiteiten ondernemen die de aanwezige (lichamelijke en/of psychische) belemmeringen verminderen of hanteerbaar maken.
- *Zorg/hulpverlening*, voor personen met ernstige lichamelijke en/of psychosociale belemmeringen. Doorverwijzing naar hulpverleningsinstanties is hier aan de orde.

De reïntegratieladder is slechts een hulpmiddel bij het beantwoorden van de vraag welk instrument de gemeente in welke situatie kan inzetten om de (arbeidsmarkt)positie van de bijstandsgerechtigde te verbeteren. De diagnose die de gemeente maakt, moet leiden tot op maat gesneden dienstverlening.

Aanlevering kandidaten

De aantallen cliënten die reïntegratiebedrijven aangeleverd krijgen, blijven geregeld achter bij de prognoses tijdens de gunningen. Gemeenten geven in beleidsstukken aan dat dit komt omdat de instroom in de bijstand minder hoog was dan verwacht of mensen minder vaak een traject nodig hadden dan verwacht¹⁴². De geïnterviewde gemeenten bieden dan ook, op een enkele uitzondering na, geen minimumgaranties over de aanlevering van klanten. Dit heeft voor reïntegratiebedrijven een nadeel bij het inrichten van hun organisatie. Ze moeten voldoen aan de hoge eisen van gemeenten en krijgen tegelijkertijd geen garanties dat ze daadwerkelijk opdrachten binnenkrijgen. Dat betekent een risico voor de mate waarin ze investeringen kunnen terugverdienen.

Voor gemeenten kan het juist een sturingsinstrument zijn. Als ze niet tevreden zijn over een reïntegratiebedrijf, stoppen ze de klantenstroom en hoeven ze geen juridische procedure te beginnen om het contract voortijdig te beëindigen. Dat kan een verstandige manier zijn om meer grip te krijgen op de geleverde kwaliteit van dienstverlening van reïntegratiebedrijven. Het is een grote prikkel voor reïntegratiebedrijven om hun prestaties te verbeteren als ze geen nieuwe klanten, en dus nieuwe omzet, genereren. Maar gemeenten kunnen dit alleen op een zinvolle wijze doen als ze goed zicht hebben op de verwachte resultaten. Of als ze de resultaten kunnen vergelijken met die van andere bedrijven. De sanctie moet immers terecht zijn. Bovendien horen de gecontracteerde reïntegratiebedrijven ook de kans te krijgen hun prestaties te verbeteren. Gemeenten zouden reïntegratiebedrijven dan ook kunnen inlichten dat ze overwegen de stroom cliënten stop te zetten.

Meerdere bedrijven

Een enkele gemeente kiest al bewust om per product of productgroep meerdere reïntegratiebedrijven te contracteren om de concurrentie te bevorderen. Wanneer een gemeente met meerdere reïntegratiebedrijven contracten heeft, is de casemanager zeer bepalend in de toelevering van klanten aan de reïntegratiebedrijven. Een goede relatie op uitvoerend niveau kan voor een reïntegratiebedrijf dus een zeer positieve uitwerking hebben. Een slechte of afwezige relatie kan een negatieve invloed hebben, zo blijkt uit het RWI-onderzoek. Dit brengt voor de gemeente een zeker risico met zich mee op inefficiëntie als de goede relaties op uitvoerend niveau geen gevolg zijn van de resultaten en kwaliteit van de geleverde dienstverlening.

3.5.2 **Proces**

Doorlooptijden

De doorlooptijden van trajecten zijn lang¹⁴³. Dit is te verklaren uit de kenmerken van de populatie: het gaat veelal om laaggeschoolde cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In de lange verblijfsduur schuilt een risico: er is namelijk een negatief verband tussen uitstroomkans en verblijfsduur in de bijstand. Hoe langer iemand in de bijstand zit, des te kleiner de kans om eruit te komen. Trajecten kunnen dit negatieve verband niet doorbreken, aldus IWI¹⁴⁴. Door sneller toestemming te geven voor de start van een traject(onderdeel) kan de doorlooptijd afnemen¹⁴⁵. Ook reïntegratiebedrijven zouden winst kunnen boeken.

Terugsturen en uitval door reïntegratiebedrijven beperkt

Er zijn geen aanwijzingen dat reïntegratiebedrijven veel cliënten terugsturen¹⁴⁶. Ook de uitval valt mee. Het percentage cliënten dat door gemeenten bij een bedrijf met Borea keurmerk is aangemeld en uitvalt voor akkoord van het trajectplan, bedroeg 15 procent in 2004¹⁴⁷.

Monitoren van voortgang

Sommige gemeenten hebben op managementniveau weinig contact met de reïntegratiebedrijven en doen weinig met de verantwoordingsinformatie die de reïntegratiebedrijven aanleveren. Hierdoor is het zicht op de voortgang van de klanten en de resultaten niet goed. Andere gemeenten voeren gesprekken met de reïntegratiebedrijven over de voortgang van de klanten. Een groot deel van de verantwoording verloopt dan via een intensief contact op uitvoeringsniveau. Bij een aantal geïnterviewde gemeenten houden de casemanagers de klanten heel goed in de gaten: als een reïntegratiebedrijf meldt dat de klant niet meewerkt, onderneemt de casemanager direct actie. Dat kan door het geven van een boete op de uitkering of door de uitkering stop te zetten. Er zijn echter ook gemeenten waarin het boetebeleid (nog) niet goed van de grond is gekomen. Dit maakt het voor klanten soms erg makkelijk om niet mee te werken aan een reïntegratietraject. Voor reïntegratiebedrijven is dat ongunstig, omdat zij hierdoor lagere uitstroompercentages bereiken, zonder dat ze hier zelf iets aan kunnen doen. Een van de geïnterviewde reïntegratiebedrijven is mede om deze reden verzuimbeleid in trajecten gaan ontwikkelen.

3.5.3 Zicht op resultaat

Gemeenten kunnen alleen nagaan of hun beleid succesvol is of bijsturing behoeft, wanneer ze zicht hebben op de resultaten. Dat is lang niet altijd en overal het geval¹⁴⁸. Gemeenten kunnen op twee manieren zicht krijgen op de resultaten: via de gegevens van reïntegratiebedrijven en via de eigen informatiesystemen. Maar gemeenten noemen het meten van de effectiviteit van trajecten het minst als gebruiksmogelijkheid van hun eigen systemen¹⁴⁹. Deze zijn daar nog niet altijd geschikt voor¹⁵⁰. Om beter inzicht te krijgen in de resultaten van alle inspanningen verbeteren de meeste gemeenten hun

sturingsinformatie wel¹⁵¹. De reïntegratiebedrijven leveren bij alle geïnterviewde gemeenten de gevraagde verantwoordingsinformatie. Het gaat dan meestal om kwartaalrapportages over de voortgang (uitval, retourstroom en resultaten) en tussentijdse mededelingen (bijvoorbeeld over klanten die ziek worden of zomaar niet op komen dagen). Soms vinden gemeenten de kwartaalrapportages weinig inzichtelijk. Een aantal gemeenten geeft ook aan dat er wat strubbelingen met reïntegratiebedrijven zijn over het percentage plaatsingen. De bedrijven willen bepaalde klanten niet mee laten tellen bij de resultaten, omdat zij zo hoog mogelijke plaatsingspercentages willen rapporteren.

Gemeenten in het RWI-onderzoek vinden het nog steeds lastig de beloofde prestaties goed te beoordelen. De beloofde uitstroombpercentages in eerdere contracten waren ambitieus (niet in de laatste plaats vanwege de ambitieuze vraag van de gemeenten) en werden vaak niet waargemaakt, als er al percentages bekend zijn. Door de korte contractduur is het vaak onmogelijk om een percentage te weten op het moment dat het contract verlengd zou moeten worden.

3.6 Afrekenen op resultaat

3.6.1 Verwachtingen resultaten

Beeld resultaten

Met de invoering van de WWB kijken gemeenten kritischer naar de prestaties van reïntegratiebedrijven. De meeste gemeenten laten zich zeer kritisch uit over reïntegratiebedrijven en zeggen het vertrouwen in deze bedrijven te hebben verloren. Gemeenten geven aan dat de uitstroom uit trajecten naar werk erg laag is¹⁵². Hierbij valt op dat respondenten in kleine gemeenten positiever oordelen over de samenwerking met reïntegratiebedrijven dan hun collega's in grotere gemeenten¹⁵³.

Ook uit het RWI-onderzoek blijkt dat gemeenten over het algemeen niet tevreden zijn over de behaalde resultaten. Tegelijkertijd realiseren ze zich dat ze van de reïntegratiebedrijven geen wonderen mogen verwachten. Tenslotte werkte ook de arbeidsmarkt niet erg mee. Ontevredenheid over de effectiviteit van reïntegratiebedrijven spoort een deel van de gemeenten aan om reïntegratieactiviteiten zoveel mogelijk zelf uit te voeren of zelf op zoek te gaan naar arbeidsplaatsen. Ze verwachten hiervan betere uitstroombresultaten. Een aantal kleinschalig opgezette projecten blijkt de verwachtingen ook waar te maken¹⁵⁴.

Rapportages van individuele gemeenten laten een wisselend beeld zien van de resultaten van reïntegratietrajecten. In de ene gemeente vallen de resultaten zwaar tegen, terwijl in de andere gemeente meer dan de helft van de trajectdeelnemers regulier werk vindt en nog eens 30 procent gesubsidieerd werk. Ook definities spelen daarbij een rol. Een gemeente met een brede definitie van resultaat (naast regulier werk bijvoorbeeld ook

deelname regulier onderwijs of vrijwilligerswerk) boekt voor de helft van de trajecten een positief resultaat¹⁵⁵.

Definitie resultaat

Gemeenten worstelen in het RWI-onderzoek dan ook met de nodige vragen. Hoe moeten de prestaties worden beoordeeld? Wanneer is sprake van een succes? Is het alleen een succes als een klant uitstroomt naar arbeid of ook als een klant een stapje hoger op de reïntegratieladder is gekomen? Gezien de kenmerken van de doelgroep is het in lang niet alle gevallen reëel om direct regulier werk als enig resultaat te beschouwen.

3.6.2 Vormen van resultaatfinanciering

Steeds meer resultaatsfinanciering

Gemeenten maken strengere afspraken met reïntegratiebedrijven over de uitstroom van cliënten en tussentijdse terugkoppeling. Steeds vaker werken ze met de zogenoemde 'no cure less pay' formule, waarmee de financiële prikkel van de WWB deels wordt doorvertaald. Slechts enkele gemeenten in het oosten of het noorden geven aan dit nog niet te doen. De concurrentie tussen reïntegratiebedrijven lijkt in deze regio's minder te zijn dan in de rest van het land¹⁵⁶. 'No cure no pay' komt daarentegen weinig voor. Grote gemeenten werken meer met vormen van resultaatfinanciering dan kleine gemeenten¹⁵⁷.

Het is maar de vraag of deze toenemende mate van resultaatfinanciering goed samen gaat met de toenemende regie van gemeenten en de inkoop van losse producten. Daardoor neemt de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het resultaat toe en die van het reïntegratiebedrijf af. Te zwaar afrekenen van reïntegratiebedrijven op resultaat kan dan leiden tot een verhoging van de prijs. Reden: er bestaat een risico dat het traject niet slaagt, terwijl het bedrijf daar geen invloed op kan uitoefenen.

3.6.3 Plaatsingscijfers

Een ernstige handicap bij het vergelijken van de ontwikkelingen in de loop der jaren is het ontbreken van veel cijfers. Ook zijn de diverse cijfers vaak gebaseerd op andere definities of andere bronnen.

Kabinetsdoelstelling

Het kabinet heeft als doelstelling dat de totale uitstroom naar regulier werk na een reïntegratietraject in 2007 een kwart hoger ligt dan in 2004. De nulmeting laat zien dat 26 procent van alle trajecten (ook WW'ers en arbeidsgehandicapten) die in 2002 gestart zijn, na maximaal 24 maanden hebben geresulteerd in een reguliere werkplek. De eerste resultaatmeting laat zien dat voor alle trajecten die in 2003 gestart zijn een realisatie is bereikt van 34 procent in 2005¹⁵⁸. Dat betekent een stijging van ruim 30 procent. Als

gemeenten (en het UWV) dit niveau kunnen vasthouden tot 2007 is de doelstelling van het kabinet ruimschoots bereikt¹⁵⁹. Voor de bijstandsgerechtigden is het plaatsingscijfer gestegen van 10 naar 14 procent en voor de Nuggers/ANW'ers van 47 procent naar 58 procent¹⁶⁰.

Tabel 14 Kabinetsdoelstelling en plaatsingscijfers gemeentelijke populatie

	2004 (trajecten gestart in 2002)	2005 (trajecten gestart in 2003, voorlopige cijfers)
Alle doelgroepen (kabinetsdoelstelling circa 32% in 2007)	26%	34%
Bijstandsgerechtigden	10%	14%
Nug/ANW	47%	58%

Bron: SZW

Ontwikkeling plaatsingscijfers 2002-2005 gemeentelijke populatie

Dit jaar heeft het ministerie voor het eerst het aantal plaatsingen gekoppeld aan de in een bepaald jaar gestarte trajecten¹⁶¹. Hieruit blijkt dat voor de trajecten gestart in 2002, het plaatsingspercentage ongeveer 22 procent bedraagt. Voor 2005 is het tot nu toe 11 procent. De plaatsingspercentages voor jaren daarna kunnen nog stijgen, omdat een groot deel van de mensen het traject nog niet heeft afgerond. Zo bleek dat van de uitkeringsgerechtigden in de MOSA (Monitor Scholing en Activering) die in september 2002 een traject volgden, pas tien procent dit in december 2003 had afgerond¹⁶².

Tabel 15 Ontwikkeling plaatsingscijfers 2002-2005 gemeentelijke populatie

	Cohort gestarte trajecten	Actuele stand realisatie plaatsingen	Plaatsingspercentage
2002	114.000	25.000	22%
2003	105.000	21.000	20%
2004	109.000	19.000	17%
2005	93.000	10.000	11%

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30550, nr.1, plaatsingspercentage eigen berekening.

Overige succesvolle uitstroom

Dat geen plaatsing wordt behaald, wil niet zeggen dat een traject onsuccesvol is geweest. Niet alle trajecten zijn gericht op plaatsing. Uit cijfers van Borea blijkt bijvoorbeeld dat van alle trajecten voor gemeenten die in de tweede helft van 2004 zijn afgerond, het plaatsingspercentage op 14 procent ligt. Maar daarbovenop is het aandeel succesvolle uitstroom (afgesproken doel anders dan werk gehaald) 46 procent. Ten opzichte van eerdere metingen is bij de keurmerkdeelnemers een toename te constateren van het aantal sociale activeringstrajecten en (deel) trajecten die niet gericht zijn op plaatsing¹⁶³. Voor de contracten van bedrijven met een Borea keurmerk die wel gericht zijn op plaatsing, is het plaatsingspercentage hoger dan genoemde 14 procent. Van alle in de tweede helft van 2004 afgeronde contracten (381) tussen keurmerkbedrijven en gemeenten is het plaatsingspercentage gemiddeld 29 procent. Dat ligt gelijk aan de gemiddelde norm (het afgesproken percentage)¹⁶⁴.

3.6.4 Toegevoegde waarde

De vraag is natuurlijk niet alleen hoeveel mensen er een baan vinden, maar vooral hoeveel mensen een baan vinden door de inzet van een traject. Dit laatste wordt de netto effectiviteit of toegevoegde waarde van een traject genoemd. De netto effectiviteit onderzoeken is een hele klus. Vaak moeten meerdere databestanden gekoppeld worden, omdat individuele bestanden niet voldoen voor een goede analyse¹⁶⁵.

Trajecten hebben toegevoegde waarde

Recent hebben de RWI en de gemeente Rotterdam effectiviteitsonderzoek¹⁶⁶ laten verrichten op de bijstandspopulatie. Uit het RWI-onderzoek blijkt dat de resultaten van trajecten voor bijstandsgerechtigden die in 2002-2004 zijn ingestroomd in de bijstand, opmerkelijk positief zijn. Zeker in vergelijking met het heersende beeld en de beschikbare - niet al te positieve - gegevens over plaatsingen en uitstroom uit de bijstand. Gemiddeld genomen leidt inzet van een traject tot meer dan een verdubbeling van de kans om een reguliere baan te vinden. De kans op werk binnen twee jaar na start van de uitkering stijgt van 17,6 procent naar 41,6 procent gemiddeld (zie tabel 16). De geschatte effectiviteit is hoger dan die in Rotterdam gevonden werd, daar steeg de kans op het vinden van werk van 10 procent naar bijna 20 procent door de inzet van een traject. De belangrijkste verklaring daarvoor lijkt dat in Rotterdam ook het zittend bestand in de analyse is meegenomen. Een mogelijke verklaring voor het gevonden verschil in effectiviteit is dan ook dat de kans voor het vinden van werk groter is voor de nieuwe instroom dan voor het zittend bestand¹⁶⁷.

Moeilijke groepen profiteren in het bijzonder

De kans op het vinden van werk blijkt in hoge mate afhankelijk te zijn van iemands persoonskenmerken. Die invloed is relatief kleiner wanneer het gaat om de effectiviteit van reïntegratie. Reïntegratie is iets effectiever naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt

toeneemt¹⁶⁸. Ook in Rotterdam waren trajecten gemiddeld wat effectiever voor de kansarmen¹⁶⁹. Maar ook voor fase 1-cliënten is reïntegratie effectief¹⁷⁰. Mogelijk komt dat doordat voor bijstandsgerechtigden de 'dead-weight-loss' niet zo groot is. In tegenstelling tot WW-gerechtigden is veruit het grootste deel van de bijstandsgerechtigden al inactief en dus niet afkomstig uit werk voordat ze de bijstand instromen¹⁷¹.

Tabel 16 Gesimuleerde kans op werk na twee jaar bijstand, met en zonder de inzet van een reïntegratietraject

Simulatie	Zonder reïntegratietraject	Met traject na 6 maanden	Verskil in %-punten	Verskil in %
Gemiddeld	17,6%	41,6%	24,0%	136%
Afstand tot de arbeidsmarkt				
Fase 1	21,7%	50,0%	28,3%	130%
Fase 2	16,1%	42,1%	26,0%	162%
Fase 3	14,7%	40,2%	25,4%	173%
Fase 4	14,1%	41,0%	26,9%	190%
Fase nader te bepalen	17,9%	46,5%	28,6%	160%
Fase onbekend	16,5%	24,0%	7,4%	45%
Opleidingsniveau				
Basisonderwijs	15,7%	42,5%	26,8%	171%
Vmbo	17,7%	47,2%	29,5%	167%
Havo/vwo/mbo	20,5%	51,5%	31,0%	151%
Hbo	22,1%	43,7%	21,6%	98%
Universiteit	25,9%	51,8%	25,9%	100%
Bron: SEO ¹⁷²				

3.6.5 Duurzaamheid

De definitie van duurzame plaatsing is meestal zes maanden ononderbroken regulier werk. De eerste berichten over duurzame plaatsing lijken positief. Uit de resultaten van het onderzoek van IWI komt naar voren dat in de ABW-periode zowel de uitstroom naar gesubsidieerde arbeid als naar regulier werk grotendeels duurzaam is¹⁷³. Ook van alle cliënten die in de eerste helft van 2004 zijn geplaatst bij bedrijven met een Borea keurmerk is in de tweede helft van 2004 gekeken of zes maanden arbeidsparticipatie is bereikt. Bij driekwart van de cliënten is dat het geval. Dit daalt wel ten opzichte van de eerste helft van 2004 en de tweede helft van 2003. De belangrijkste verklaring voor deze daling is dat tijdelijk werk uitstroom uit de uitkering betekent. Vanwege de verder-

gaande activiteiten van gemeenten richting schadelastbeperking en handhaving wordt tijdelijk werk voor een periode van korter dan zes maanden door gemeenten soms gezien als een succesvol resultaat¹⁷⁴.

Andere bronnen laten een minder positief beeld zien: een aanzienlijk deel van de mensen die uit de bijstand naar werk stroomt, komt uiteindelijk weer zonder werk te zitten of komt zelfs opnieuw in de bijstand (deels binnen een half jaar na uitstroom). De dynamiek in de groep uitstromers blijkt aanzienlijk: velen wisselen periodes van werk en werkloosheid met elkaar af¹⁷⁵. Ook een deel van (ex-)trajectdeelnemers keert na verloop van tijd weer terug in de bijstand¹⁷⁶.

3.7 Conclusies

Resultaten

Effectiviteit

De gemeentelijke reïntegratiemarkt kenmerkt zich door moeilijke doelgroepen met vaak een grote afstand tot de arbeidsmarkt en een veel geringere uitstroom dan de WW-populatie van het UWV. Maar in weerwil van het heersende beeld, blijkt de inzet van reïntegratietrajecten voor bijstandsgerechtigden zinvol. Recent hebben zowel de RWI als de gemeente Rotterdam effectiviteitsonderzoek laten verrichten op de bijstandspopulatie. Uit het RWI-onderzoek blijkt dat de resultaten van trajecten voor bijstandsgerechtigden die in 2002-2004 in de bijstand zijn gestroomd, opmerkelijk positief zijn. Zeker in vergelijking met het heersende beeld en de beschikbare - niet al te positieve - gegevens over plaatsingen en uitstroom uit de bijstand. Gemiddeld genomen treedt meer dan een verdubbeling op van de kans om een reguliere baan te vinden na inzet van een reïntegratietraject. De kans op werk binnen twee jaar na start van de uitkering stijgt van 17,6 procent naar 41,6 procent voor een gemiddeld persoon. De geschatte effectiviteit is hoger dan die in Rotterdam gevonden werd. Daar steeg de kans op het vinden van werk van 10 procent naar bijna 20 procent door de inzet van een traject. De belangrijkste verklaring daarvoor lijkt dat in Rotterdam ook het zittend bestand in de analyse is meegenomen. Een mogelijke verklaring voor het gevonden verschil in effectiviteit is dan ook dat de kans voor het vinden van werk groter is voor de nieuwe instroom dan voor het zittend bestand.

Verbeteringen

Dat reïntegratie voor de nieuwe instroom in de bijstand succesvol is, wil nog niet zeggen dat er niks kan verbeteren. Zo krijgt lang niet iedereen een traject aangeboden. Van de nieuwe instroom van volwassenen in de bijstand heeft na een jaar zo'n 35 procent geen werk gevonden, maar ook geen traject gekregen. Terwijl deze trajecten juist wel toegevoegde waarde hebben voor de nieuwe instroom. Ten tweede blijkt reïntegratie voor de kansarmen wat meer effect te hebben dan voor de relatief kansrijken in de nieuwe

instroom. Tegelijk verschuift de inzet als gevolg van de WWB juist van de moeilijkere groepen naar de makkelijke gevallen. Dat zou dus eigenlijk andersom moeten zijn. Ten derde zijn er aanwijzingen dat voor het zittend bestand de effectiviteit geringer is. Mogelijk speelt het duureffect (hoe langer iemand in de bijstand zit, des te moeilijker het is om er uit te komen), een rol bij de effectiviteit van reïntegratie. Ten slotte keert een deel van (ex)trajectdeelnemers na verloop van tijd weer terug in de bijstand of komt zonder werk te zitten. Gemeenten doen er verstandig aan voor deze 'draaideurcliënten' beleid te ontwikkelen en de reïntegratieactiviteiten op aan te passen.

Plaatsingen

Hoewel de inzet van trajecten effectief is, zijn de brutoplaatsingspercentages aan de lage kant. Deels komt dit omdat trajecten lang duren en er dus jaren overheen gaan voordat definitieve cijfers bekend zijn. Ook is plaatsing lang niet altijd het doel. Naarmate gemeenten meer deeltrajecten inkopen, zullen vaker andere doelen gelden. Hierbij kan gedacht worden aan het leren van een bepaalde vaardigheid of een stapje hoger de reïntegratieladder opkomen. Nu is het hoogst haalbare - duurzame plaatsing op regulier werk - vaak de norm, terwijl ook andere doelen reëel kunnen zijn voor deze doelgroep. De cijfers van individuele gemeenten laten behoorlijke verschillen in resultaten zien. Dit wordt voor een deel ook veroorzaakt door een andere definitie van resultaat. Misschien zijn ook de verwachtingen te hoog geweest. Niet voor iedere bijstandsklant zal duurzame plaatsing in regulier werk een haalbaar doel zijn. Ten slotte hebben reïntegratiebedrijven de teleurstelling van gemeenten over de resultaten voor een deel over zich zelf afgeroepen. Ze beloven zeker in het begin soms te hoge plaatsingspercentages, terwijl ze deze lang niet altijd waar kunnen maken.

Marktwerving

Hoe staat het met de ontwikkeling van de voorwaarden voor een goede werking van de markt?

Financieel belang opdrachtgevers

De WWB prikkelt gemeenten. Dit leidt tot veel aandacht voor preventie (voorkomen dat mensen de bijstand instromen). Maar het heeft ook geleid tot een grote focus op snelle successen bij gemeenten, zo blijkt uit diverse onderzoeken. Dat betekent dat gemeenten minder aandacht hebben voor de reïntegratie van moeilijke doelgroepen, terwijl dat juist relatief effectief blijkt te zijn.

Ook zijn gemeenten teveel gericht op de korte termijn en te weinig op effecten voor de ketenpartners. Bijvoorbeeld de consequenties van de afbouw van gesubsidieerde arbeid voor de instroom in de WW. Het is de vraag of de afbouw daadwerkelijk succesvol is in termen van plaatsingen op reguliere arbeid. Het UWV geeft aan dat voormalig gesubsidieerde werknemers na afloop van hun contract in de WW komen. Relatief weinig WIW-werknemers vinden een reguliere baan, terwijl van een veel groter deel de uitstroom uit

de WIW het gevolg is van hun aflopende contract. Ook hebben sommige gemeenten hun WIW-/ID-banen op vangnetbanen geplaatst. Het is de vraag of die mensen snel regulier werk zullen vinden.

Door het financiële belang dat gemeenten hebben bij reïntegratie van hun uitkeringsgerechtigden is het logisch dat er minder aandacht is voor de reïntegratie van Nuggers dan van bijstandsgerechtigden. Nuggers krijgen veel minder trajecten en worden in de aanbestedingen veel minder vaak als doelgroep genoemd. Daar staat overigens tegenover dat een groot percentage van de Nuggers zelf binnen 12 maanden uitstroomt. Wat dat betreft is het begrijpelijk dat gemeenten minder aandacht aan deze groep besteden. Voor het vervullen van vacatures op de arbeidsmarkt betekent dit echter dat kansen blijven liggen, omdat het in absolute aantallen om een niet onaanzienlijke groep gaat. Over de reïntegratie van ANW'ers is weinig bekend.

Financieel belang opdrachtnemers

Opdrachtnemers hebben op de gemeentelijke reïntegratiemarkt doorgaans een aanmerkelijk belang bij plaatsing, vanwege de 'no cure no pay' of 'no cure less pay' constructies. Tegenover dit toenemende financieel belang bij plaatsing staat een afname van de vrijheid om deze resultaten te bereiken door de toegenomen regie van gemeenten.

Geen toetredingsbelemmeringen

In de aanbestedingsprocedures werden aan gemeenten gelieerde bedrijven niet voorgehouden. Ze vielen in het begin juist vaak buiten de boot, vanwege het gebrek aan ervaring met schrijven van offertes. Maar inmiddels zijn ze bezig aan een revival door de introductie van Work First. Dat besteden gemeenten vaak uit aan de aan hen gelieerde organisaties, zoals SW-bedrijven. Hoewel Work First trajecten ook wel worden aanbesteed is het de vraag of hierbij sprake is van een level playing field.

Van het totale W-deel besteden gemeenten nog steeds een aanzienlijk deel uit op de publieke markt. Dit lijkt wel iets af te nemen, maar door het grote aandeel van gesubsidieerde arbeid blijft de rol van private reïntegratiebedrijven op de gemeentelijke markt nog steeds minder dan die van publieke organisaties. Dat laat onverlet dat er voor de reguliere trajecten veel aanbestedingsprocedures zijn waar reïntegratiebedrijven aan mee kunnen doen. Maar de verwachting is dat door het afschaffen van de uitbestedingsplicht en de in de ogen van de gemeenten tegenvallende resultaten gemeenten vaker zullen overwegen om reïntegratie weer zelf uit te gaan voeren. Gemeenten bevestigen dit.

Transparantie

Gemeenten hebben in hun dagelijkse praktijk niet zo'n last van een gebrek aan transparantie op de markt. Ze hebben een modus gevonden om beloofde resultaten te beoordelen door referenties op te vragen en specifieke kwaliteitseisen te stellen in de

bestekken. Bovendien wordt de transparantie op de markt langzaam maar zeker vergroot door het Reïntegratiemeldpunt, het Borea keurmerk en de Contractenbenchmark (in ontwikkeling) van Blik op Werk. Wel blijft er een gebrek ontstaan aan inzicht in de toegevoegde waarde van trajecten. Als gemeenten bovendien vasthouden aan het niet meewegen van ervaringen, zou dat het transparanter maken van de markt via een contracten- of resultatendatabank bemoeilijken. Het is dan ook belangrijk dat het Ministerie van Sociale Zaken duidelijk aangeeft of en hoe ervaringen meegewogen zouden kunnen worden in de aanbesteding.

Goed opdrachtgeverschap

De kwaliteit van de aanbestedingsprocedures bij gemeenten is verbeterd, maar nog steeds vinden reïntegratiebedrijven dat het UWV beter is in zijn aanbesteding. Het is de vraag of gemeenten echt leren van elkaar of vooral uit elkaars bestekken 'knippen en plakken' zonder grondige analyse van de consequenties daarvan. Onderdelen waar winst te boeken is: het terugdringen van administratieve lasten bij de aanbesteding en de sturing op doelgroepen. Gemeenten kopen nu relatief weinig trajecten in voor moeilijke doelgroepen, terwijl reïntegratie daarvan wel effectief blijkt te zijn.

Gemeenten hebben veel kritiek op de kwaliteit en resultaten van reïntegratiebedrijven. Maar tegelijk is er de afgelopen jaren een te grote focus op een lage prijs en resultaatfinanciering geweest. Dat kan mede de oorzaak zijn van de soms tegenvallende resultaten en gewenste kwaliteit van trajecten. Voor een dubbeltje kun je nog steeds niet op de eerste rang zitten. Gemeenten spelen een belangrijke rol in het verbeteren van de resultaten van de reïntegratiebedrijven door na te gaan waar een betere aansturing kan leiden tot betere resultaten. Een positief punt hierbij is dat de contracten op de gemeentelijke markt langer lopen en vaak opties tot verlenging kennen. Dat maakt investeren in reïntegratie beter mogelijk.

Vanwege deze kritiek en vanwege het vervallen van de uitbestedingsplicht overwegen gemeenten meer zelf uit te voeren. Dat hoeft echter niet per se te leiden tot betere resultaten. Het gaat uiteindelijk niet om publiek of privaat uitvoeren, maar om de vraag wat wanneer effectief is voor wie. Daarbij gaat het om zaken als: wie heeft de expertise in huis om het werk te doen? Wegen de extra transactiekosten op tegen de voordelen van uitbesteden? Bovendien: het aansturen van reïntegratiebedrijven mag dan lastig zijn, ook het eigen personeel goed prikkelen om de gewenste dienstverlening te leveren valt niet mee. Bij een teruglopend klantenbestand zou eigen personeel overtollig worden. Ontslaan is vaak moeilijker dan een partij minder cliënten sturen of minder inhuren.

Ook is het belangrijk de kosten en baten van zelf doen en uitbesteden eerlijk te vergelijken. In hoeverre verschillen bijvoorbeeld de doelgroepen die reïntegratiebedrijven bemiddelen van die waarvoor gemeenten zelf het werk uitvoeren? En hoeveel kosten van de gemeente zijn gemoeid met zelf doen? Hierin moeten immers ook kosten als

overhead worden meegenomen.

Een andere reactie op de kritiek die gemeenten hebben op reïntegratiebedrijven is het voeren van meer regie op de uitvoering van de trajecten door reïntegratiebedrijven. Meer regie door gemeenten is verstandig. Gemeenten zetten dan ook de laatste tijd meer in op kwaliteitsbewaking. Ze willen meer grip op de trajecten. Maar het is wel zoeken naar de balans tussen regie, uitvoering en eisen stellen aan bedrijven in de vorm van resultaatsfinanciering. Het is de vraag of de mate van regie door gemeenten ook bij uitbesteding nog strookt met de aansturing op basis van resultaatsfinanciering. Kun je als gemeente reïntegratiebedrijven nog afrekenen op de resultaten van de trajecten als je daar zelf inhoud aan geeft? Hoe verhoudt zich dat met de door de overheid gewenste wijze van aansturing via 'no cure less pay' en de marktwerking? Daarbij kan teveel sturing op de inhoud beperkend werken voor de creativiteit en professionaliteit van de reïntegratiebedrijven.

Opdrachtgevers laten nog steken vallen bij de verantwoordingsinformatie. Daarvoor zijn ze vaak nog afhankelijk van hun opdrachtnemers. Om meer grip te krijgen op resultaten zouden gemeenten juist inzicht moeten vergaren in de kans op werk van hun bijstandspopulatie zonder inzet van een traject en met inzet van een traject. Dat maakt het makkelijker om de prestaties van reïntegratiebedrijven te beoordelen en te sturen door bijvoorbeeld alleen cliënten naar reïntegratiebedrijven door te verwijzen als bedrijven hun afspraken nakomen en goede prestaties leveren.

Weinig gemeenten zijn nog geëquipeerd om de toegevoegde waarde van trajecten te meten. Ook zouden gemeenten meer van elkaar kunnen leren als niet alleen de aanbestedingen, maar ook evaluaties van die aanbestedingen op het meldpunt gepubliceerd werden. Niet alleen de betreffende gemeente zelf kan daarvan leren, maar ook andere gemeenten.

Tot slot

Reïntegratie voor bijstandsgerechtigden blijkt gelukkig geen weggegooid geld. Ook kan de markt zijn werk redelijk doen. Daarbij zijn wel een aantal risico's te signaleren. Door de sterke prikkel van de WWB en de geringe kennis over welke trajecten werken voor welke doelgroepen zetten gemeenten hun geld te weinig in op de moeilijke doelgroepen. Trajecten blijken voor deze groepen wel degelijk te werken. De uitdaging voor gemeenten is dan ook hun kennisniveau over doelgroepen te verhogen. Daardoor kunnen gemeenten reïntegratiebedrijven beter aansturen via de inkoop voor specifieke doelgroepen. Een andere uitdaging voor gemeenten is om een goede balans te vinden in zelf doen versus uitbesteden. Waar gemeenten uitbesteden is het belangrijk dat reïntegratiebedrijven de ruimte en de middelen krijgen om resultaten te bereiken. Het is aan de bedrijven om die verantwoordelijkheid vervolgens waar te maken.

4 Werkgevers en werknemers

4.1 Inleiding

Werkgevers en werknemers zijn samen verantwoordelijk voor de reïntegratie van zieke werknemers, zowel binnen het bedrijf (eerste spoor), als daarbuiten (tweede spoor). Sinds de introductie van SUWI zijn er nogal wat wijzigingen opgetreden in de wet- en regelgeving voor werkgevers en werknemers¹⁷⁷. De belangrijkste wijzigingen sinds 2004 zijn:

- Verlenging van de periode van loondoorbetalingplicht. Werkgevers moeten met ingang van 1 januari 2004 het loon van zieke werknemers twee jaar doorbetalen in plaats van één jaar. Hiermee is de eventuele toegang tot de WAO één jaar opgeschoven. Tegelijkertijd is de UWV-subsidie voor de inkoop van trajecten tweede spoor door werkgevers per 1 januari 2004¹⁷⁸ afgeschaft.
- Liberalisering van de arbowetgeving per 1 juli 2005. Hierdoor is de verplichte aansluiting bij een arbodienst komen te vervallen, en komen er meer mogelijkheden voor maatwerk. Zo is het mogelijk externe, gecertificeerde deskundigen in te huren in combinatie met eigen deskundigen. Daarnaast krijgen arbodiensten meer ruimte hun dienstverleningsaanbod te verbreden. Tegelijk wordt het voor nieuwe aanbieders zoals reïntegratiebedrijven makkelijker om zich op de arbomarkt te begeven.
- Introductie van de Wet inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) per 1 januari 2006. De WIA kent twee belangrijke regelingen: de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) en de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA)¹⁷⁹. Wie gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt¹⁸⁰, krijgt te maken met de WGA. Werkgevers kunnen het financiële risico van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid bij het UWV onderbrengen of het zelf dragen. Werkgevers die ervoor kiezen eigen risicodragers te worden, worden zelf verantwoordelijk voor de reïntegratie van WGA-uitkeringsgerechtigden. In het geval dat een werkgever zich bij het UWV verzekert, wordt het UWV verantwoordelijk voor de reïntegratie¹⁸¹.

Bovenstaande wijzigingen hebben tot gevolg dat de financiële verantwoordelijkheid voor werkgevers op het gebied van reïntegratie is toegenomen. Tegelijkertijd hebben werkgevers meer vrijheid gekregen om deze verantwoordelijkheid naar eigen inzicht in te vullen. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe deze verantwoordelijkheid tot nu toe wordt ingevuld. Wat zijn de ervaringen van werkgevers met reïntegratie? Welke vormen komen voor, wat zijn de resultaten?

Paragraaf 2 gaat in op reïntegratie eerste spoor, en dan met name de ontwikkelingen op de arbomarkt als gevolg van de liberalisering. De rest van het hoofdstuk gaat over reïntegratie tweede spoor. In paragraaf 3 worden de ontwikkelingen rondom reïntegratie tweede spoor geschetst. Paragraaf 4 gaat in op de inkoop van reïntegratie en paragraaf 5 op de uitvoering. In paragraaf 6 staan de conclusies¹⁸².

4.2 Arbodienstverlening

Gevolgen liberalisering van de arbomarkt

De RWI heeft eind 2005 een tussenrapportage reïntegratiemarkt¹⁸³ uitgebracht waarin de recente ontwikkelingen op de arbomarkt als gevolg van de liberalisering beschreven staan. Daarin concludeerde de Raad dat de liberalisering nog niet heeft geleid tot grote verschuivingen bij werkgevers. De liberalisering past in een ontwikkeling naar meer maatwerk die al in gang was gezet. Ondanks deze constatering zijn de verschillende respondenten in de tussenrapportage over het algemeen wel te spreken over de liberalisering. Zij zien de toegevoegde waarde ervan in. Het afschaffen van de gedwongen winkelnering maakt het mogelijk dat het vertrouwen tussen werkgever en arbodienst groeit en dat deze meer samenwerken op arbobebied. Dit zou kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de relatie en mogelijk aan de kwaliteit van de verzuimbesteding. Daarnaast komen arbodiensten door de liberalisering meer onder druk te staan om kwaliteit te leveren tegen een scherpe prijs.

Bedrijven willen meer grip op het thema Arbeid en Gezondheid en de aansluiting van dit thema bij de bedrijfscultuur. Bedrijven zoeken niet alleen naar maatwerk, maar vooral naar betrokkenheid van dienstverleners. Zij moeten in staat zijn zich in te leven in de bedrijfscultuur en kennis hebben van de specifieke arbeidsomstandigheden en risico's.

Als gevolg van de liberalisering mogen ook andere bedrijven arbodienstverlening aanbieden. Zoals reïntegratiebedrijven: arbodienstverlening ligt in het verlengde van hun reguliere werk. Ook andere initiatieven zouden een grotere rol kunnen krijgen. Maar de toetreding van andere partijen op de markt is vooralsnog niet heel groot. Alleen de opkomst van bedrijfsartsen die zich als eenpitters aanbieden is opvallend te noemen.

Uit het interview met de BOA blijkt dat er nog geen integratie plaatsvindt van trajecten eerste en tweede spoor. Werkgevers kopen geen arbodiensten in bij reïntegratiebedrijven, of reïntegratieactiviteiten bij arbodiensten. Ze houden deze zaken strikt gescheiden.

Dalende omzet

In 2004 zijn de omzetten van arbodiensten voor het eerst in tien jaar gedaald. Van de meeste arbodiensten kwam de omzet onder druk te staan, vooral als gevolg van het sterk dalende verzuim. Tijdens een neergaande conjunctuur melden mensen zich minder snel ziek. Hierdoor wordt er veel minder vaak een beroep gedaan op reïntegratiedienstverlening van arbodiensten. Daarnaast zijn bedrijven als gevolg van conjuncturele tegenwind veel kritischer op hun uitgaven dan voorheen. Respondenten geven aan dat bedrijven minder verrichtingen afnemen van de arbodienst. Steeds meer signalen wijzen erop dat de aandacht van werkgevers geleidelijk verschuift van verzuimbegeleiding en reïntegratie naar preventie, het voorkomen van ziekteverzuim (BOA-branchemonitor, februari

2005). De BOA acht het niet waarschijnlijk dat de liberalisering een rol speelt bij de omzetsdaling, omdat er in 2004 nog werd gewerkt met contracten die al in 2003 waren afgesloten. En dat is ruim voordat de liberaliseringplannen vorm kregen¹⁸⁴.

De acht landelijke arbodiensten waren in 2004 verantwoordelijk voor circa 85 procent van de omzet. ArboUnie en ArboNed zijn de grootste partijen met marktaandelen van respectievelijk 26 procent en 16 procent. Het aandeel van interne arbodiensten bij ondernemingen is niet gestegen en dekt circa 10 procent van de markt. Er kwamen meer kleine arbobedrijven bij, maar hun marktaandeel bleef met 5 procent bescheiden¹⁸⁵. De verwachting is dat de omzet van de huidige arbodiensten in 2005¹⁸⁶ en daarna verder onder druk komt te staan door de grotere betrokkenheid van werkgevers bij hun zieke personeel en een verdere toename van het aantal (andere) aanbieders als gevolg van de liberalisering. Dit wordt ook bevestigd door Bureau MarketConcern, dat op basis van marktonderzoek verwacht dat de omzet van de arbodiensten in twee jaar tijd met een kwart zal dalen. Reden: door de liberalisering van de wetgeving besteden bedrijven minder geld aan arbodienstverlening. De relatief eenvoudige omzet uit abonnementen waar weinig dienstverlening tegenover stond, valt grotendeels weg. Compensatie moet komen uit ofwel de koppeling met verzuimverzekeringen, ofwel aanvullende diensten die de arbeidsproductiviteit verhogen.

4.3 Reïntegratie (tweede spoor)

4.3.1 Cijfers

Omvang problematiek

Het totale verzuim is gedaald van 5,3 procent in 2002 naar 4,7 procent in 2003 en 4,6 procent in 2004¹⁸⁷. Uit de branchemonitor van de BOA over het eerste halfjaar van 2005 blijkt dat het aantal verzuimmeldingen per 1.000 bediende werknemers gedaald is met 9 procent ten opzichte van dezelfde periode 2004. Bovendien blijkt dat er minder lang verzuimd wordt¹⁸⁸.

Beschikbare middelen voor reïntegratiedienstverlening

Met ingang van de Wet verlenging loondoorbetaling per 1 januari 2004 zijn de subsidies voor werkgevers voor de inkoop van reïntegratietrajecten tweede spoor afgeschaft. Werkgevers moeten nu zelf betalen voor deze trajecten. Volgens brancheorganisaties in het MKB biedt het huidige subsidie-instrumentarium onvoldoende soelaas voor het opvangen van financiële risico's die een werkgever loopt wanneer deze te maken krijgt met een (voormalig) gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer¹⁸⁹. Hoeveel reïntegratiemiddelen werkgevers en werknemers uit private bronnen, via CAO's of ESF beschikbaar hebben is niet bekend.

Aantal trajecten

Sinds de verantwoordelijkheid voor reïntegratie tweede spoor is verschoven van het UWV naar werkgevers, is er geen informatie meer beschikbaar van de overheid over de hoeveelheid trajecten. Als gevolg van het dalende verzuim zou de potentiële behoefte aan reïntegratietrajecten tweede spoor kunnen afnemen, maar dat lijkt niet het geval te zijn. Borea signaleert naar aanleiding van haar benchmarkrapportage over 2004 dat werkgevers steeds vaker reïntegratietrajecten inkopen. Over heel 2004 zijn 28.516 cliënten van werkgevers en verzekeraars aangemeld voor een traject bij een reïntegratiebedrijf met een keurmerk¹⁹⁰. De markt voor herplaatsing bij de eigen werkgever trekt volgens Borea minder hard aan dan de markt voor reïntegratie naar een andere werkgever.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de werkgeversmarkt zich sinds 2002 minder sterk heeft ontwikkeld dan de reïntegratiebedrijven destijds verwachtten. Behalve voor een aantal gespecialiseerde bedrijven op deze markt is de totale omzet uit de werkgeversmarkt voor allround reïntegratiebedrijven (die ook actief zijn op de publieke markt) klein, vaak niet meer dan een paar procenten. Het is voor reïntegratiebedrijven lastig enige omvang te bereiken op deze markt, omdat zelfs de (zeer) grote werkgevers slechts zeer kleine aantallen trajecten tweede spoor per jaar starten. Op jaarbasis ligt het aantal trajecten tweede spoor dat grote werkgevers uit het RWI-onderzoek inkopen tussen de vier en twintig. Oorzaken voor de minder sterke ontwikkeling in het werkgeverssegment zijn volgens de respondenten enerzijds dat grote werkgevers een goed functionerend ziekteverzuimbeleid hebben en anderzijds dat bij deze werkgevers veel mogelijkheden zijn tot reïntegratie eerste spoor. Hierdoor is er minder behoefte aan reïntegratie tweede spoor. De groep waarvoor volgens de respondenten wel reïntegratietrajecten worden ingekocht zijn met name oudere werknemers (veertig plus, vijftig plus) die laagopgeleid zijn en al jaren bij dezelfde werkgever werken.

Invloed van wijzigingen in wet-en regelgeving

De geïnterviewde werkgevers in het RWI-onderzoek signaleren geen effecten in het aantal trajecten tweede spoor als gevolg van het afschaffen van de UWV-subsidie of de verlenging van de loondoorbetalingverplichting naar twee jaar. Dat komt waarschijnlijk doordat de meeste werkgevers geen gebruik hebben gemaakt van deze regeling. In het primair en voortgezet onderwijs zijn wel effecten zichtbaar van de afschaffing van de subsidieregeling¹⁹¹. Deze werkgevers waren al vrijwillig opdrachtgever in 2002.

Verder betekent de introductie van de WGA dat veel werkgevers langer verantwoordelijk blijven voor de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemers en dat het aantal trajecten dat het UWV voor deze groep inkoopt op termijn zal afnemen. Al met al zorgen de aanpassingen in wet- en regelgeving voor een in principe grotere markt in het werkgeverssegment. Maar het effect van de WIA op de reïntegratiemarkt is op dit moment nog niet goed in te schatten. De geïnterviewde werkgevers uit het RWI-onder-

zoek verwachten in ieder geval op korte termijn geen veranderingen in de manier waarop zij omgaan met reïntegratie tweede spoor. Ook verwachten zij vooralsnog geen enorme toename van het aantal trajecten tweede spoor. Volgens een aantal werkgevers kan een noodzakelijke inkrimping van het personeelsbestand wel leiden tot een toename van het aantal trajecten tweede spoor. Hierdoor nemen de mogelijkheden voor interne herplaatsing af, waardoor bedrijven sneller genoodzaakt zijn het tweede spoor in te zetten.

4.3.2 Lappendeken aan ontwikkelingen

De markt voor reïntegratie in het werkgeverssegment kent een diversiteit aan opdrachtgevers, die allemaal hun eigen aanpak hebben. De Universiteit Twente onderscheidt drie hoofdvormen voor de invulling van de trajecten tweede spoor voor werkgevers¹⁹², te weten:

- Individuele werkgevers, arbodiensten of verzekeraars in de marktgeoriënteerde benadering.
- Sociale partners in de corporatistische benadering.
- Samenwerkingsverbanden in de werkgeversgeoriënteerde benadering.

4.3.2.1 De marktgeoriënteerde benadering

Binnen deze aanpak voeren individuele werkgevers de reïntegratie tweede spoor zelf uit door commerciële aanbieders op de markt in te schakelen, zoals reïntegratiebedrijven. Een mengvorm die binnen deze benadering veel voorkomt, is inschakeling via de arbodienst of verzekeraar.

Grote bedrijven

Grote bedrijven hebben als gevolg van de toenemende financiële verantwoordelijkheden hun verzuimbeleid doorgaans goed op de rit. Bovendien zijn er binnen die bedrijven vaak voldoende interne (her)plaatsingsmogelijkheden. Om die reden kopen zij relatief weinig trajecten tweede spoor in bij reïntegratiebedrijven. Het tweede spoortraject is voor hen een laatste redmiddel dat vaak niet nodig is. Werkgevers proberen bij langdurig verzuim eerst de werknemer binnen het eigen bedrijf te houden. Als terugkeer naar de eigen werkplek niet lukt, start een traject eerste spoor waarbij alle functies binnen het bedrijf de revue passeren en gekeken wordt of de betreffende werknemer die kan vervullen. Pas als interne herplaatsing niet lukt, wordt een traject tweede spoor gestart. Daarbij wordt vooraf wel bekeken of een traject tweede spoor kans van slagen heeft. Is dat niet het geval, dan wordt zo'n traject vaak ook niet ingekocht en kiest het bedrijf voor het beëindigen van de arbeidsovereenkomst of het terugbrengen van het aantal uren.

Werkgevers geven aan dat hun werknemers niet graag een reïntegratietraject tweede spoor ingaan. Werknemers werken doorgaans al jaren bij hetzelfde bedrijf en kunnen moeilijk accepteren dat ze een andere werkgever moeten zoeken. Werknemers moeten eerst een proces van ‘rouwverwerking’ door voordat een traject tweede spoor überhaupt kans van slagen heeft. Een aantal bedrijven schakelt zelf eerst een intern mobiliteitscentrum in voordat zij een traject tweede spoor starten. Tot slot hebben ook de arbodiensten er vaak belang bij om de overstap naar reïntegratie tweede spoor zo lang mogelijk uit te stellen. Op dit vlak kunnen zij immers zelf geen dienstverlening bieden, tenzij zij gelieerd zijn aan een reïntegratiebedrijf¹⁹³.

Kleinschalige organisaties

Kleinschalige organisaties hebben vaak geen mogelijkheden om een traject eerste spoor op te zetten, omdat het aantal functies in de organisatie beperkt is. Daarnaast beschikken ze over het algemeen over minder kennis over regelgeving en hebben ze moeite alle ontwikkelingen te volgen. Uit de Werkgeversmonitor Arbeidsomstandigheden¹⁹⁴ blijkt dat kleine werkgevers minder aan arbeidsomstandighedenbeleid doen dan grote werkgevers. Kleine werkgevers worstelen ook vaker met de verplichtingen die voortvloeien uit de arbowet zoals RI&E, plan van aanpak, PAGO, en met de uitvoerbaarheid van arbobeleid binnen de organisatie. De Werkgeversmonitor biedt een voorzichtige indicatie over de mate waarin kleine bedrijven extern reïntegratiediensten inkopen. Van de werkgevers met maximaal tien werknemers had 1,5 procent in 2004 extern (en buiten de arbodienst om) reïntegratie ingekocht, tegenover 11 procent van de organisaties met meer dan honderd werknemers. Bij deze percentages gaat het hoogstwaarschijnlijk om reïntegratie eerste en tweede spoor samen. Een mogelijke oorzaak voor dit verschil kan zijn dat de inkoop van reïntegratiediensten in een klein bedrijf minder vaak aan de orde is. Er werken nu eenmaal minder werknemers. In een klein bedrijf kunnen bovendien de kosten een belemmerende factor vormen¹⁹⁵. In hoeverre kleinschalige organisaties zelf zorg dragen voor het inkopen van trajecten tweede spoor of ondersteund worden door brancheloketten of verzekeraars is eigenlijk niet bekend. Kleinschalige organisaties die geen mogelijkheden hebben de hulp in te schakelen van een overkoepelende (branche)organisatie, de arbodienst of de verzekeraar, zullen mogelijk eerder aansturen op beëindiging van het dienstverband. Er bestaat momenteel geen zicht op de mate waarin dit in de praktijk gebeurt. Stichting De Ombudsman heeft onlangs wel een signaal afgegeven dat er steeds meer klachten komen van werknemers die tijdens hun ziekteperiode worden ontslagen¹⁹⁶.

Arbodiensten

Arbodiensten bieden traditioneel dienstverlening op het gebied van preventie en ziekteverzuim (reïntegratie eerste spoor). Ze vervullen soms ook een adviserende rol bij de keuze van een reïntegratiebedrijf om een traject tweede spoor uit te voeren. Met name de kleine(re) werkgevers besteden het opdrachtgeverschap voor reïntegratie uit aan hun arbodienst.

Door deze ontwikkeling worden er steeds vaker samenwerkingsafspraken tussen arbo-diensten en reïntegratiebedrijven afgesloten. Door de gunstige prijsafspraken die door de arbo-diensten bedongen worden, zullen werkgevers het advies van de arbo-dienst door-gaans overnemen. Voor reïntegratiebedrijven is dit een handige manier om cliënten te werven in de private markt, waar ze tot nog toe maar moeilijk voet aan de grond krijgen.

Verzekeraars

Naast de conventionele oplossing van alleen een loondoorbetalingverzekering, komt het volgens het Verbond van Verzekeraars steeds vaker voor dat werkgevers het hele traject van verzuim en reïntegratie uitbesteden aan verzekeraars. Verzekeraars maken voor de inkoop van reïntegratiedienstverlening vaak gebruik van meerdere *preferred suppliers*. Zo wordt voorkomen dat ze afhankelijk worden van één reïntegratiebedrijf en bieden ze de werkgever een (beperkte) keuze aan reïntegratiebedrijven. Het aanbieden van een verzuimverzekering met een reïntegratiemodule biedt de verzekeraar een aantal voordelen. Ten eerste daalt de schadelast voor de verzekeraar: de investeringen in het reïntegratietraject verdienen zichzelf terug doordat een werknemer sneller weer aan het werk is. Daarnaast is het de wens van de klant om verzuim en reïntegratie te combineren, zodat de werkgever maar met één partij zaken hoeft te doen. Er zijn zo'n dertig aanbieders van verzuimverzekeringen, waarvan zes grote. Twee daarvan hadden een reïntegratiebedrijf in eigendom, maar hebben dit inmiddels weer verkocht. De trend om arbo, reïntegratie en verzekering in één bedrijf onder te brengen lijkt dan ook gekeerd. Wel zijn er nog een aantal, veelal kleinere reïntegratiebedrijven in eigendom van verzeke-raars.

4.3.2.2 Sociale partners in de corporatistische benadering

In de corporatistische benadering wordt reïntegratie tweede spoor opgepakt door de sociale partners. Deze aanpak wordt vormgegeven door sectorale samenwerkingsverbanden van werkgevers- en werknemersorganisaties. In de praktijk komt deze zuivere vorm niet veel voor, omdat de wetgever de werkgevers zelf (financieel) verantwoordelijk houdt voor de reïntegratie van werknemers. Werkgevers willen dan ook de vrijheid om zelf de regie te voeren over reïntegratietrajecten en te bepalen hoe deze uitgevoerd moeten worden.

Brancheloketten

Voorbeeld van de corporatistische benadering zijn brancheloketten die fungeren als opdrachtgever voor reïntegratiebedrijven. Brancheloketten zijn organisatorische voorzieningen op brancheniveau die ondersteuning bieden aan bedrijven bij de uitvoering van activiteiten op het terrein van preventie, verzuim(begeleiding) en reïntegratie. Het bestuur van de brancheloketten wordt gevormd door werkgevers- en werknemersorganisaties, soms aangevuld met de overheid. Brancheloketten komen relatief vaak voor in het midden- en kleinbedrijf. Dit komt voort uit de grotere ondersteuningsbehoefte van het MKB, de schaalvoordelen die deze bedrijven kunnen behalen met een gezamenlijk loket en de grotere ontevredenheid die er bij het MKB bestaat over (extern ingekochte) arbodienstverlening. Daarnaast zijn de loketten vaak te vinden in sectoren en branches met een hoog verzuim- en WAO-instroompercentage. In deze sectoren is relatief vaak een arboconvenant afgesloten. Van de 31 onderzochte brancheloketten in een onderzoek van Orbis is ongeveer de helft voortgekomen uit een dergelijk arboconvenant¹⁹⁷.

Er zijn drie typen loketten te onderscheiden die allemaal redelijk veel voorkomen:

- Het meldloket waar vooral administratie van verzuimgegevens plaatsvindt. Deze informatie kan vervolgens worden doorgegeven aan de arbodienst. Ook levert het veel informatie op over het verzuim in de branche of sector.
- Kennis- en informatiecentrum (helpdesk). Dit loket is vooral bedoeld om voorlichting en advies te geven aan werkgevers uit de branche.
- Regieloket. Het regieloket voert de regie over de reïntegratie. Dat kan op drie manieren: als inkoper van reïntegratie op brancheniveau, als uitvoerder en als opdrachtgever. In die laatste variant heeft het loket geen eigen mensen in dienst, maar geeft het een verzekeraar de opdracht om trajecten uit te voeren of de voortgang daarin te bewaken¹⁹⁸.

De rol van reïntegratiebedrijven binnen deze brancheloketten varieert. Soms zijn er geen reïntegratiebedrijven bij betrokken omdat de ondersteuning van het loket zich alleen richt op preventie van ziekteverzuim c.q. terugkeer van zieke werknemers bij de eigen werkgever. Soms is er slechts één reïntegratiebedrijf bij betrokken, soms wordt er gewerkt met meerdere reïntegratiebedrijven. Bij de twee brancheloketten waarmee in het RWI-onderzoek is gesproken is ongeveer 90 procent van de werkgevers in de branche aangesloten. Uit de interviews blijkt dat beide brancheloketten via hun arbodienst gelieerd zijn aan een verzekeringsconcern. Via dit contact leggen ze vaak ook contact met een reïntegratiebedrijf, dat onderdeel uitmaakt van hetzelfde concern. Daarnaast zoeken ze ook naar reïntegratiebedrijven die niet gelieerd zijn aan hetzelfde concern.

Cijfers over de resultaten van de brancheloketten zijn niet bekend, zo blijkt uit het onderzoek van Orbis, maar een aantal algemene resultaten zijn:

- administratieve lastenverlichting voor werkgevers;
- snellere terugkeer naar werk van werknemers;
- kostenbesparing;
- beleid- en managementinformatie op brancheniveau;
- door het genereren van kennis wordt branchespecifiek beleid mogelijk;
- professionalisering van de markt en versterking van het opdrachtgeverschap¹⁹⁹.

4.3.2.3 Samenwerkingsverbanden in de werkgeversgeoriënteerde benadering

Tot slot is er de werkgeversgeoriënteerde benadering waarbij een bedrijf of een samenwerkingsverband van bedrijven een netwerk van werkgevers gebruikt om tot herplaatsing van werknemers te komen.

Grote werkgevers

Wanneer een werkgever op eigen kracht de reïntegratie tweede spoor uitvoert, kan dat volgens de Universiteit Twente omdat het bedrijf over een uitgebreid netwerk beschikt op regionaal of nationaal niveau. Grote werkgevers kunnen hiervoor een mobiliteitscentrum opzetten. Dit mobiliteitscentrum ondersteunt de eigen werknemers bij externe reïntegratie. Het beschikt over een goed netwerk (nationaal of regionaal) en heeft een sterke positie ten opzichte van leveranciers. Werkgevers die beschikken over een mobiliteitscentrum hebben daarmee positieve ervaringen. Enkele werkgevers overwegen om die reden de contracten met reïntegratiebedrijven op te zeggen of te minimaliseren. De voordelen voor werkgevers zijn evident: lagere kosten en grotere kans op duurzame plaatsing.

Een voorbeeld van een werkgever die tot dusver sterk heeft ingezet op een volledig interne aanpak van verzuim- en reïntegratievraagstukken is Siemens Nederland bv. Opmerkelijk is dat de verplichtingen in het tweede spoor het bedrijf nauwelijks zorgen baren: 'Dat is hier niet aan de orde, vanwege onze succesvolle aanpak van het voortraject.' Siemens scoort met een tamelijk stabiel verzuimpercentage van 2,9 procent zowel landelijk als sectoraal al jaren uitzonderlijk goed. Begin jaren '90 koos Siemens voor een interne arbdienst. De belangrijkste overweging daarbij was dan het bedrijf het verzuimbeleid zou kunnen aanpakken op een manier die een externe dienst onvoldoende zou kunnen realiseren of alleen tegen hele hoge kosten. De kern van deze aanpak is 'onmiddellijke interventie'. Reeds op de eerste dag van ziekmelding moet bekend zijn wat de reden van het verzuim is. Vervolgens wordt snel bepaald welke maatregelen eventueel nodig zijn. De werkhervattingsmogelijkheden staan steeds centraal. Daarbij wordt uitgegaan van de gedachte dat spoedige terugkeer naar het werk, al is het slechts voor enkele uren en in een aangepaste functie, de beste garantie is voor een eventuele volledige reïntegratie. Daardoor is de WAO-instroom heel laag: 0,2 procent op jaarbasis tegenover 0,9

procent voor de hele sector. Externe herplaatsing komt alleen in uitzonderlijke gevallen voor.

Wel denkt Siemens na over externe mobiliteit als vast onderdeel van het personeelsbeleid, omdat levenslange loopbanen bij het bedrijf steeds minder voor de hand liggen. Momenteel wordt geëxperimenteerd met een systeem van intercollegiale uitlening. Er wordt een centrum ingericht dat over de branches heen naar geschikte (tijdelijk of permanente) vacatures voor Siemens-personeel zoekt. Uiteraard is dit dan ook de *modus operandi* voor kandidaten in het tweede spoor, die nu nog zeldzaam zijn, maar zich in de toekomst mogelijk vaker zullen aandienen²⁰⁰.

Samenwerkingsverband in de regio

Veel bedrijven zijn niet in staat om op eigen kracht reïntegratie tweede spoor uit te voeren. Een optie is dan een samenwerkingsverband op te richten (collectief). Een voorbeeld hiervan is het Poortwachtercentrum, waarbij verschillende ondernemersverenigingen zich hebben aangesloten (zie paragraaf 2 in deel C). Hoewel de aandacht voor een dergelijke aanpak toeneemt, komt dit in de praktijk nog niet heel vaak voor. Volgens de initiatiefnemers is het een voorwaarde dat bedrijven elkaar onderling kennen. Daarom verwachten de initiatiefnemers dat eventuele toekomstige Poortwachterscentra sneller zullen aanslaan in landelijke regio's waar veel MKB-bedrijven voorkomen. De aanwezigheid van grote bedrijven vinden zij nuttig in verband met kennisoverdracht, maar niet essentieel. Het Poortwachtercentrum versterkt de onderlinge betrokkenheid van werkgevers in de regio. Maar werkgevers helpen elkaar niet alleen uit plichtsbesef, maar ook uit wederkerigheid.

Bij een samenwerkingsverband is het creëren van draagvlak cruciaal. De meerwaarde is gelegen in de bijdrage van alle aangesloten werkgevers in bijvoorbeeld het delen van kennis over verzuimbegeleiding en het uitwisselen van vacatures. Het delen van kennis over verzuimbegeleiding voorziet in een grote behoefte bij bedrijven. Zo bleek er onder bedrijven in de schoonmaakbranche een grote behoefte aan concrete en praktische ondersteuning en voorlichting. Niet alleen over de vormgeving van het opdrachtgeverschap, maar bijvoorbeeld ook over het opzetten van netwerken met andere bedrijven uit de regio²⁰¹.

4.4 Inkoop van reïntegratiediensten

In de vorige paragraaf is beschreven hoe de aansturing van reïntegratie (tweede spoor) is vormgegeven. Reïntegratietrajecten kunnen daarbinnen op verschillende manieren worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door regionale vacature-uitwisseling, door bedrijven zelf, maar ook door inkoop op de private markt. Deze paragraaf beschrijft hoe het proces van inkoop van reïntegratiediensten verloopt.

4.4.1 Professionalisering

Dienstverlening varieert van tweede spoortrajecten tot losse interventies en advies.

Uit het RWI-onderzoek komt naar voren dat het type dienstverlening dat werkgevers inkopen bij reïntegratiebedrijven veelal trajecten tweede spoor voor langdurig zieke werknemers betreft. Andere voorbeelden zijn:

- De inzet van een jobcoach bij de terugkeer naar het eigen bedrijf.
- Uitvoering casemanagement in het kader van de Wet verbetering poortwachter.
- Psychologische testen.
- Individuele psychische begeleiding van zieke werknemers.
- Arbeidsdeskundig onderzoek en diagnose.
- Uitvoeren van arbeidsgeschiktheidskeuringen (inzet van psychologen en arbeidsdeskundigen).
- Advies aan werkgevers over de invulling van de verplichtingen van de Wet verbetering poortwachter (veelal bij kleine bedrijven).
- Organisatieadvies op het gebied van verzuim: onder meer verzuimpreventieprogramma's, trainingen verzuimpreventie.

Keuzeprocessen verlopen behoorlijk 'informeel'

De werkgevers komen op verschillende wijzen tot het besluit een reïntegratiebedrijf uit te nodigen voor een offertepresentatie of -gesprek. Het aantal uitnodigingen varieert overigens van twee tot vijftien. Diverse werkgevers oriënteren zich op HRM- of P&O-vakbeurzen of arbogereleerde beurzen, waar zij contact leggen met vertegenwoordigers van reïntegratiebedrijven. Andere werkgevers laten zich leiden door berichtgeving in de media (actualiteitenprogramma's, publicaties in vakliteratuur, informatie op websites van reïntegratiebedrijven) of maken gebruik van (collegiale) netwerken. Reïntegratiebedrijven doen graag zaken met grote, bekende werkgevers. Deze werkgevers worden dan ook actief benaderd. Dit heeft in enkele gevallen geleid tot samenwerking.

Opvallend is dat meerdere werkgevers in het RWI-onderzoek aangeven dat zij naast een offertegesprek met de directie of het management van een reïntegratiebedrijf ook graag spreken met een uitvoerende consultant. Zo willen ze vaststellen of de uitvoerende

consulent dezelfde visie hanteert als directie of management. De reïntegratiebedrijven geven aan dat het opstellen van een offerte voor een werkgever maatwerk vergt. Werkgevers willen in de offerte zien dat het reïntegratiebedrijf specifieke aandacht heeft voor de situatie binnen de organisatie.

De uiteindelijke keuze bij de selectie van reïntegratiebedrijven wordt mede bepaald door eerder opgedane ervaringen, de indruk die het reïntegratiebedrijf maakt en intuïtie van de werkgever. Bij slechts een van de acht geïnterviewde werkgevers is het keuzeproces van reïntegratiebedrijven uitbesteed aan de arbodienst, omdat die over meer deskundigheid beschikte. Er zijn overigens ook werkgevers die de reïntegratietrajecten inkopen bij bedrijven waarvan ze ook al andere diensten afnemen, bijvoorbeeld uitzendwerk.

De contracten of raamovereenkomsten zijn vaak voor bepaalde tijd afgesloten. Bij navraag bleek echter dat de werkgevers van hun kant geen actie hebben ondernomen en dat de contracten altijd stilzwijgend zijn verlengd.

4.4.2 Sturing op kwaliteit en maatwerk

Sturing via contractvormen

De werkgevers waarmee in het RWI-onderzoek gesproken is, hebben een contract afgesloten met een of meerdere reïntegratiebedrijven. Een deel heeft een raamcontract afgesloten. Het voordeel van een raamcontract is dat de kennis/expertise over de inkoop van reïntegratie wordt gebundeld. Regionale managers van deze organisaties hoeven alleen een opdrachtbevestiging te sturen. Een ander voordeel is dat de werkgever een scherpere prijs kan bedingen en vooraf kan budgetteren. Bovendien is het efficiënt, omdat niet alle regio-onderdelen van zo'n organisatie zelf het wiel hoeven uit te vinden. In een aantal gevallen dient het raamcontract als basis en worden per individueel geval nadere afspraken gemaakt.

De inhoud van de reeds bestaande raamovereenkomsten of contracten varieert sterk. De onderwerpen zijn onder meer:

- financiering en betalingsmomenten;
- contactpersoon bij het reïntegratiebedrijf;
- prestaties (duurzame plaatsingen);
- prijsafspraken;
- contractperiode;
- duur trajecten;
- inzet scholing;
- vertrouwelijkheid van de gegevens;
- rapportage en communicatie.

Soms leggen werkgevers bepaalde onderwerpen *juist niet* vast in het raamcontract.

Voorbeelden hiervan zijn:

- Duur van het traject. Dat moet flexibel zijn, omdat soms blijkt dat een langer traject toch kan leiden tot duurzame plaatsing.
- Prestatieverplichtingen. Er wordt hooguit een indicatie van het aantal te verwachten trajecten tweede spoor afgegeven.

Hieruit blijkt dat werkgevers de contracten zoveel mogelijk toegesneden willen hebben op de individuele situatie van de werknemer en geen bulkcontract willen afsluiten voor trajecten waarin standaardmiddelen en -instrumenten worden ingezet.

De andere grote werkgevers hebben geen raamcontracten afgesloten, maar kopen per traject in. Voor elk traject wordt een offerte opgesteld. Een aantal werkgevers kiest bewust niet meer voor het afsluiten van een raamcontract, maar voor individuele trajecten. De organisatie hoopt c.q. verwacht dat hierdoor meer maatwerk geleverd wordt.

De geïnterviewde werkgevers geven aan dat er weliswaar een groot aanbod is aan reïntegratiebedrijven, maar dat deze allemaal op ongeveer dezelfde wijze werken en dezelfde dienstverlening bieden. Enkele van de geïnterviewde werkgevers contracteren meer dan één reïntegratiebedrijf. De reden om met meerdere reïntegratiebedrijven samen te werken is tweeledig. Ten eerste zijn veel contracten in de beginfase van de wetswijzigingen afgesloten. Vanwege de grote personele omvang van de respondenten was de verwachting dat er meer trajecten tweede spoor afgenomen zouden worden dan daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Spreiding van de trajecten over meerdere reïntegratiebedrijven leek noodzakelijk. Ten tweede willen bedrijven de prestaties van verschillende reïntegratiebedrijven kunnen vergelijken.

Een andere manier voor werkgevers om maatwerk te bevorderen is sturen op doelgroepen. Dit lijkt echter niet voor te komen en is gelet op de geringe aantallen waar het om gaat bij reïntegratie tweede spoor dan ook nauwelijks aan de orde.

Daarbij hebben werkgevers en brancheorganisaties behoefte aan meer volledige gegevens over het aantal langs tweede spoor te reïntegreren arbeidsgehandicapten in specifieke branches of sectoren. Dit soort informatie zou kunnen helpen bij het opzetten van samenwerkingsverbanden en bij de inkoop van reïntegratie²⁰². Branches vinden dat het UWV dit soort informatie onvoldoende levert.

Sturing op kwaliteit

De meeste werkgevers in het RWI-onderzoek hebben vooraf voorwaarden opgesteld waaraan de reïntegratiebedrijven moeten voldoen. Deze voorwaarden zijn soms gegoten in een uitgebreid programma van eisen, soms in een lijstje met criteria. Veel voorkomende voorwaarden gaan over:

- professionaliteit;
- landelijke dekking;
- maatwerk;
- contactmomenten en voortgangsrapportage;
- prijs-kwaliteitverhouding;
- in te zetten instrumenten;
- ervaringen met doelgroep.

Daarnaast vragen werkgevers regelmatig plaatsingspercentages op. De werkgevers zijn unaniem in hun oordeel over de percentages: deze zijn niet representatief voor de performance/prestaties van de reïntegratiebedrijven. Daarom sturen de werkgevers niet op plaatsingspercentages. Een ander selectie criterium dat werkgevers noemen is het netwerk waarover het reïntegratiebedrijf beschikt. Bovendien vinden werkgevers het belangrijk dat een reïntegratiebedrijf kennis heeft (en anders verkrijgt) van de markt waarin de werkgever opereert.

Sturing op prijs

De werkgevers uit het onderzoek benadrukken dat goed werkgeverschap het uitgangspunt is bij reïntegratie. De vaak langdurige relatie die ze hebben met een werknemer moet goed beëindigd worden. Dit betekent dat organisaties een behoorlijk budget uittrekken voor reïntegratie tweede spoor. Desondanks vinden de werkgevers de prijzen voor trajecten tweede spoor hoog, zeker in relatie tot de geboden kwaliteit. In algemene zin is de prijs voor werkgevers niet van doorslaggevend belang in het traject. Wanneer een reïntegratietraject van een werknemer langer gaat duren, maar de kans op plaatsing daarmee groter wordt, wordt het traject verlengd. Ondanks de kosten die dat met zich meebrengt. Een werkgever geeft aan dat hetzelfde soort traject bij een groot reïntegratiebedrijf twee keer zo duur was als bij een kleiner bedrijf. 'Het is dus de moeite waard om te onderhandelen over de prijs.'

Er is weinig landelijke informatie bekend over de prijzen van trajecten voor werkgevers. In het primair en voortgezet onderwijs is het maximumbudget € 3.750 (inclusief BTW) en nog € 1.500 bonus bij plaatsing. Dit maximumbudget dat voor iedereen gelijk is geeft reïntegratiebedrijven naar hun zeggen te weinig ruimte om maatwerk te bieden ²⁰³.

Sturing op inzet instrumenten (scholing)

Soms wordt scholing als instrument in een traject ingezet. Maar tegelijkertijd wordt scholing door de werkgevers in het RWI-onderzoek aan banden gelegd. Enkele werkgevers gaan zelfs zover, dat ze alleen instemmen met scholing als er een baangarantie wordt gegeven. Scholingstrajecten duren lang en zijn over het algemeen kostbaar. Bovendien maakt het werknemers lang niet altijd aantrekkelijker op de arbeidsmarkt. Voor de werkgevers is scholing dus een minder aantrekkelijk alternatief. Werkgevers zijn meer geneigd tot de inzet van korte cursussen.

Voor scholing in trajecten voor het primair en voortgezet onderwijs wordt maximaal 1.000 euro vergoed via de sector. De rest moet de werkgever zelf betalen. Voorheen was de financiering voor scholing ruimer. Sinds in deze sector een lagere vergoeding voor scholing is ingevoerd, wordt het instrument niet meer ingezet²⁰⁴.

4.5 Uitvoering van reïntegratietrajecten

In deze paragraaf wordt de rol van werkgevers en werknemers bij de uitvoering van reïntegratietrajecten beschreven.

4.5.1 Aansturing reïntegratiebedrijven

Communicatie tijdens het traject

Volgens de reïntegratiebedrijven eisen werkgevers meer individuele aandacht bij de uitvoering van reïntegratietrajecten dan gemeenten en het UWV. Ze volgen de trajecten over het algemeen intensiever en trekken sneller aan de bel als er iets niet bevalt. Werkgevers oordelen verschillend over de samenwerking met reïntegratiebedrijven. De helft van de werkgevers uit het RWI-onderzoek geeft aan dat de samenwerking en communicatie met het reïntegratiebedrijf goed verloopt. De andere helft is duidelijk niet tevreden over samenwerking en communicatie. Ze geven aan dat de reïntegratiebedrijven niet laten weten hoe ze het traject aan gaan pakken, dat de voortgang van het traject slecht wordt teruggekoppeld en dat afspraken niet altijd duidelijk zijn. Alle werkgevers geven aan dat het slagen van de samenwerking en communicatie afhankelijk is van de werkadviseur of consulent bij het reïntegratiebedrijf. Enkele werkgevers hebben zelfs bij het reïntegratiebedrijf een verzoek ingediend om de trajecten door een bepaalde werkadviseur of consulent te laten uitvoeren.

4.5.2 Proces

Maatwerk in de praktijk

De werkgevers in het RWI-onderzoek zijn unaniem van mening dat er meer maatwerk in dienstverlening geboden moet worden in plaats van te werken met standaardmethodieken. De reïntegratiebedrijven laten in hun presentaties maatwerk zien, maar in de praktijk blijken de standaarden van het reïntegratiebedrijf leidend. Naar de wensen van de cliënt wordt te weinig gekeken. Van echt maatwerk is dus geen sprake.

In de schoonmaaksector vonden de opdrachtgevers ook dat de reïntegratiebedrijven te weinig rekening hielden met de doelgroep. Bedrijven hadden hier weinig ervaring mee, waren onvoldoende op de hoogte van de culturele achtergrondkenmerken van schoonmaakmedewerkers en boden de verkeerde dienstverlening aan. ‘Sollicitatietrainingen en leren hoe je brieven moet schrijven is niets voor onze mensen.’²⁰⁵

De grote werkgevers maken onderscheid tussen de prestaties van kleine reïntegratiebedrijven (met name de eenpitters: zelfstandigen zonder personeel) en de grote reïntegratiebedrijven. Over de kwaliteit van de eenpitters en kleine reïntegratiebedrijven zijn ze meer tevreden dan over de grote reïntegratiebedrijven. Bij de kleine bedrijven komen persoonlijke benadering en maatwerktrajecten vaker voor. Daar staat de cliënt nog centraal. Het gebrek aan aandacht voor de cliënt wordt gezien als het grootste knelpunt in de dienstverlening van de grote reïntegratiebedrijven.

Vraaggerichtheid

Ook als het gaat om de mate van kennis van plaatsingsmogelijkheden op de arbeidsmarkt wordt er een onderscheid gemaakt tussen de grote reïntegratiebedrijven en de kleinere (waaronder de eenpitters). Meerdere werkgevers twijfelen aan de deskundigheid van de grote reïntegratiebedrijven op dit gebied. Slechts twee werkgevers zijn op dit punt geheel tevreden over de ingeschakelde reïntegratiebedrijven. De overige werkgevers zijn van mening dat reïntegratiebedrijven de situatie op de arbeidsmarkt in de betreffende branche onvoldoende kennen om het onderste uit de kan te kunnen halen voor de werknemer. Dit in tegenstelling tot de kleinere reïntegratiebedrijven en eenpitters. De werkgevers zijn het erover eens dat zij zeer veel moeite doen om werknemers te plaatsen, en dat dit mede komt doordat ze beschikken over een groot netwerk en kennis van de regionale arbeidsmarkt.

4.5.3 Afrekenen op resultaat

Meten van resultaten

Er is weinig informatie beschikbaar over de resultaten van reïntegratiebedrijven voor werkgevers en werknemers. Dit komt enerzijds doordat de overheid weinig stuurt op het verzamelen van cijfers over dit onderwerp en geen subsidies meer toekent. Anderzijds heeft het ermee te maken dat de informatie die er is vaak moeilijk te vergelijken is. Volgens het Verbond van Verzekeraars vinden de verzekeraars dat reïntegratiebedrijven hun resultaten niet goed meten. Daardoor is de toegevoegde waarde moeilijk aantoonbaar en kunnen ze niet goed beoordelen of ze bij het ene bedrijf beter af zijn dan bij het andere bedrijf²⁰⁶.

Uit de benchmarkrapportage van *Blik op Werk* blijkt dat het plaatsingspercentage van de trajecten gericht op werkhervatting bij een andere werkgever 37 procent is. Werkhervatting bij de eigen werkgever slaagt in 73 procent van de gevallen²⁰⁷. Veel werkgevers vinden de gerealiseerde plaatsingspercentages tegenvallen. Daar staat tegenover dat op dit punt onduidelijk is wat reële verwachtingen zijn, zeker wanneer het moeilijke doelgroepen betreft. Bovendien wachten werkgevers soms lang met de inzet van een reïntegratietraject²⁰⁸. Dat maakt werkhervatting niet eenvoudiger.

Eigenlijk zijn de aantallen trajecten per werkgever te klein om goed inzicht te krijgen in de resultaten en prestaties van reïntegratiebedrijven. Er zijn ook aanzienlijke verschillen tussen sectoren. In het primair en voortgezet onderwijs is het plaatsingspercentage van de afgeronde trajecten in 2002-2004 circa 34 procent²⁰⁹. In het hoger en wetenschappelijk onderwijs en onderzoeksinstellingen ligt dat op zo'n 88 procent in de periode 2002-2005²¹⁰.

Niet alle werkgevers hebben hoge verwachtingen van reïntegratie tweede spoor. In de schoonmaaksector menen werkgevers dat mensen die niet herplaatsbaar zijn in het eigen bedrijf, al helemaal niet in aanmerking komen voor herplaatsing bij een andere werkgever. Ze kopen trajecten in omdat ze bang zijn dat het UWV hen anders een boete oplegt vanwege het niet voldoen aan de reïntegratieverplichtingen. Is er een vacature, dan mislukt de herplaatsing vaak toch nog vanwege de arbeidsvoorwaardelijke verschillen, bijvoorbeeld in loon, pensioenopbouw, werktijden. Vooral als bedrijven niet onder dezelfde CAO vallen²¹¹.

Resultaatfinanciering

Op de werkgeversmarkt komen zowel vormen van inputfinanciering als van no cure, less pay voor. No cure, no pay komt zelden voor. Een aantal werkgevers oriënteert zich op vormen van no cure, less pay, waarbij bij plaatsing een bonus wordt uitbetaald. In hoeverre er op dit gebied echt sprake is van een trend, is op basis van het beperkte aantal interviews niet te zeggen.

Uitval

In het werkgeverssegment komen cliënten vrijwel altijd opdagen op het intakegesprek. De uitval voor akkoord traject bedraagt 16 procent. Het leeuwendeel hiervan kan op het conto van de cliënt of de opdrachtgever worden geschreven. Slechts een zeer gering deel op conto van het keurmerkbedrijf, zo blijkt uit de Borea benchmarkrapportage²¹². Van alle 538 aanmeldingen bij reïntegratiebedrijven in de periode 2002-2004 hebben de reïntegratiebedrijven er slechts negentien retour gestuurd²¹³.

4.6 Samenvatting en conclusies

Op de werkgevers- en werknemersmarkt manifesteert zich een lappendeken aan ontwikkelingen. Er komen verschillende vormen van aansturing van de uitvoering van reïntegratie voor. Grofweg gezegd zijn er drie hoofdvormen:

- Individuele werkgevers, arbodiensten of verzekeraars in de marktgeoriënteerde benadering.
- Sociale partners in de corporatistische benadering, bijvoorbeeld in brancheloketten.
- De werkgeversgeoriënteerde benadering, met regionale netwerken van bedrijven en grote bedrijven met een eigen netwerk.

Binnen die hoofdvormen voeren werkgevers reïntegratie op verschillende manieren uit. Soms doen bedrijven of sociale partners het grotendeels zelf. Bijvoorbeeld bedrijven met een interne arbodienst of werkgevers die makkelijk intern kandidaten kunnen herplaatsen. Soms kopen de bedrijven de dienstverlening in op de markt, soms herplaatsen ze kandidaten bij andere bedrijven in een samenwerkingsverband.

Resultaten

Werkgevers zijn niet tevreden over de resultaten van reïntegratiebedrijven. Maar ze weten ook niet wat ze kunnen verwachten. Er is weinig informatie beschikbaar over de resultaten van reïntegratiebedrijven voor werkgevers en werknemers. Op marktniveau heeft alleen Borea cijfers over de bruto plaatsingsresultaten. Over de netto effectiviteit van de trajecten is al helemaal geen informatie beschikbaar.

Marktwerking

Financieel belang opdrachtgevers

Werkgevers en werknemers hebben te maken met veel veranderende wetgeving op het terrein van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Door deze wijzingen neemt het financiële belang bij en de verantwoordelijkheid voor verzuimbegeleiding en reïntegratie toe. Dat samen met een dalende conjunctuur leidt tot een lager verzuim. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat er minder diensten worden ingekocht, simpelweg omdat minder

verzuimbegeleiding en reïntegratie nodig is. Een andere verklaring voor dalende inkoop zou kunnen zijn dat werkgevers door het toegenomen financieel belang meer de neiging hebben om aan te sturen op ontbinding van het contract. Het omgekeerde zou zich ook kunnen voordoen. Door de grotere stimulans om zieke en arbeidsongeschikte werknemers weer aan het werk te helpen zou er juist meer ingekocht kunnen worden.

De uitkomst tot nu toe is verschillend op beide deelmarkten van de werkgeversmarkt. De Branchevereniging van Arbodiensten signaleert een dalende omzet bij hun leden, terwijl Borea aangeeft dat bij leden juist meer trajecten in het tweede spoor van reïntegratie worden ingekocht. Maar over het geheel gezien gebeurt er veel meer in het eerste spoor dan in het tweede spoor.

Financieel belang opdrachtnemers

Reïntegratiebedrijven krijgen op deze markt minder vaak en minder zware vormen van resultaatsfinanciering voor hun kiezen. Zo vindt bijvoorbeeld nog altijd financiering op inputbasis plaats. Dat wil niet zeggen dat de resultaatsprikkel per se minder is op deze markt. Want werkgevers kunnen doorgaans makkelijker wisselen van reïntegratiebedrijf dan publieke opdrachtgevers, die veel meer gebonden zijn aan de aanbestedingseisen.

Toetredingsbelemmeringen

Op de werkgevers- en werknemersmarkt is geen sprake van toetredingsbelemmeringen voor reïntegratiebedrijven. Werkgevers gebruiken diverse manieren op zich te oriënteren op de markt en besteden informeler aan dan de publieke opdrachtgevers. Daardoor kunnen kleine reïntegratiebedrijven op deze markt makkelijker doordringen dan via de aanbestedingsprocedures op de publieke markt.

Transparantie

De transparantie op de werkgevers- en werknemersmarkt is problematisch. Werkgevers vinden de prijzen hoog in vergelijking met de geleverde kwaliteit. Maar voor werkgevers is het onduidelijk welke resultaten ze mogen verwachten. Daarbij zijn de aantallen trajecten per werkgever te klein om zicht te krijgen op de resultaten en prestaties te vergelijken.

Goed opdrachtgeverschap

Werkgevers gaan op een andere manier om met de aanbesteding dan de publieke opdrachtgevers. Veel informeler. Daarbij proberen ook zij meer maatwerk geleverd te krijgen, maar dit is nog altijd lastig. Overigens kan de hoogte van het budget dat werkgevers uittrekken voor reïntegratie daarbij een rol spelen. Reïntegratiebedrijven vinden het budget soms ontoereikend om maatwerk te leveren.

Bij werkgevers, zeker de kleinere, bestaat een behoefte aan informatie- en kennisuitwisseling. Brancheloketten en regionale netwerken kunnen in die behoefte voorzien.

Informatie-uitwisseling kan bijdragen aan het vergroten van de transparantie op de markt voor werkgevers. Ook is bij brancheorganisaties behoefte aan informatie op brancheniveau, bijvoorbeeld over het aantal arbeidsgehandicapten dat in aanmerking komt voor reïntegratie.

Tot slot

De werkgevers- en werknemersmarkt ontwikkelt zich langzaam verder. Het blijft een beperkte markt, maar reïntegratiebedrijven hebben zich daar inmiddels op ingesteld. Of de markt goed functioneert is nu erg moeilijk te vast te stellen, omdat er weinig resultaten bekend zijn. Het gebrek hieraan en de intransparantie van de markt is ook meteen het grote probleem op deze deelmarkt. Opvallend is dat het opdrachtgeverschap van werkgevers en werknemers heeft geleid tot zeer diverse uitvoeringsvormen. Uitbesteden op de markt komt voor, maar sommige werkgevers doen ook veel zelf via een arbodienst of mobiliteitscentrum. Daarnaast werken werkgevers samen met anderen in een netwerk. Waar op de publieke markt soms vraagtekens geplaatst worden bij het niet uitbesteden op de markt, lijken die nauwelijks gehoord te worden op de private markt. Sterker nog, men pleit zelfs voor meer interne arbodienstverlening.

Bijlage 3: Relevante wijzigingen in de wetgeving voor werkgevers sinds de invoering van SUWI

Vanaf 1 januari 2002 is de hele structuur van de sociale zekerheid veranderd in het kader van de *SUWI-operatie* (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen). Bijgaand een overzicht van de ontwikkelingen sindsdien.

Op 1 april 2002 werd de *Wet verbetering poortwachter* van kracht. Deze wet geeft de werkgever een grote(re) verantwoordelijkheid voor zijn zieke en arbeidsgehandicapte werknemers. Ook werknemers worden door deze wetgeving aangesproken om uitval uit het arbeidsproces tegen te gaan.

Het doel van deze wet is een effectievere reïntegratie van zieke werknemers door de verantwoordelijkheid te versterken van zowel werkgever als werknemer en door een verbetering van de samenwerking tussen private reïntegratiemarkt (arbodiensten en reïntegratiebedrijven) en het uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Maar het uiteindelijke doel is het beperken van de WAO-instroom (samen met andere wetten zoals SUWI, WULBZ, VLZ, REA, PEMBA, WULBZ).

De *Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (WULBZ)* en de *Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (VLZ)* regelen sinds 1 januari 2004 dat de werkgever het loon

doorbetaalt gedurende twee jaar (104 weken) als een werknemer langdurig ziek wordt. Slechts in een beperkt aantal situaties hoeft de werkgever het loon niet door te betalen, maar doet het UWV dit op grond van de Ziektewet.

De wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (PEMBA) is bedoeld om werkgevers door financiële prikkels te stimuleren om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Op 1 januari 2006 is de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) ingevoerd. Vanaf 2007 gaan werkgevers ook een gedifferentieerde premie voor de WGA betalen. In 2008 volgt ook een gedifferentieerde premie voor de IVA.

Met de invoering van de WIA (*Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*) per 28 december 2005 is de Wet op de Reïntegratie Arbeidsgehandicapten (REA) afgeschaft. De meeste regelingen uit de Wet REA blijven bestaan maar worden opgenomen in andere wetten (bijvoorbeeld in de WIA, WAO, Wajong en WAZ).

Per 1 juli 2005 mogen branches en bedrijven zelf beslissen hoe ze de preventie en begeleiding van ziekteverzuim regelen (*liberalisering van de arbodienstverlening*). Tot die datum namen ze daar nog verplicht een arbodienst voor in de arm. Met instemming van vakbonden, ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, mag een branche of bedrijf dat per 1 juli 2005 ook zelf doen of een andere partij, bijvoorbeeld een brancheorganisatie, hiervoor inschakelen.

5 De klant als opdrachtgever

5.1 Inleiding

Voor effectieve reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten is het van groot belang dat cliënten zelf invloed hebben op de route (terug) naar werk. Tot 2004 was de gangbare praktijk dat het UWV en gemeenten voor hun cliënten contracten afsloten met reïntegratiebedrijven. De keuzevrijheid bij de inrichting van reïntegratietrajecten voor cliënten was beperkt. Zo konden cliënten bij het UWV slechts kiezen uit een beperkt aantal reïntegratiebedrijven en daarmee lag ook de soort dienstverlening in grote lijnen vast.

Met ingang van 2004 is binnen het UWV-domein een stormachtige ontwikkeling op gang gekomen naast de reguliere reïntegratietrajecten. Sinds 1 januari 2004 is het voor cliënten van het UWV mogelijk een individuele reïntegratie overeenkomst (IRO) op te stellen op basis van de zogenoemde IRO-regeling. Cliënten zijn daarbij in principe vrij in hun keuze voor een reïntegratiebedrijf en de invulling van de aard van de dienstverlening. In het Beleidskader 2004 is gesteld dat IRO een kans verdient om zich te bewijzen. De ontwikkeling gaat erg snel. Inmiddels zijn er ongeveer evenveel WW'ers die het IRO-pad bewandelen als WW'ers die kiezen voor het reguliere traject. Zeker in het perspectief van moeizame experimenten met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten (PRB's) in drie regio's in het recente verleden²¹⁴, is dit een opmerkelijke ontwikkeling. In paragraaf 2 wordt hier nader op ingegaan.

Bij gemeenten is de invloed van cliënten nog steeds minder structureel georganiseerd. Elke gemeente kan zelf de grenzen voor de rol van cliënten bepalen. In paragraaf 3 wordt hierop ingegaan. De onafhankelijke arbeidsadviseur kan de regierol van de cliënt ondersteunen. Sinds 2004 kunnen cliënten zich laten adviseren door deze werkadviser. Inmiddels zijn eerste praktijkgegevens beschikbaar. In paragraaf 4 wordt hierover gerapporteerd. Tot slot wordt een aantal conclusies getrokken (paragraaf 5).

5.2 Ontwikkeling rond IRO

5.2.1 IRO in relatie met PRB-experimenten

De IRO-regeling is bedoeld als opvolger van de PRB-experimenten. Er zijn enkele belangrijke verschillen tussen de twee regelingen. IRO heeft een:

- hogere trajectprijs (5.000 euro tegenover 3.636 euro);
- een langere trajectduur (twee jaar tegenover een jaar);
- vorm van resultaatfinanciering (ontbreekt bij PRB);
- bredere doelgroep (arbeidsgehandicapten én WW'ers).

Uiteindelijk is besloten om de PRB-experimenten in drie regio's toch voort te zetten, om de ervaringen met de wat ruimere PRB-regeling te kunnen vergelijken met de IRO-regeling. Vanaf 2002 tot en met mei 2005 zijn 263 cliënten met een PRB-traject gestart²¹⁵. De PRB-experimenten lijken langzaam dood te bloeden: één toekenning in de eerste vijf maanden van 2005²¹⁶.

5.2.2 Gebruik van IRO

De IRO-regeling geldt vanaf 1 januari 2004²¹⁷. Voor WW'ers en arbeidsgehandicapten is het binnen de IRO-regeling mogelijk zelf een reïntegratieplan te schrijven en een reïntegratiebedrijf te kiezen. In tabel 17 wordt aangegeven hoe het aantal aanvragen zich ontwikkelt.

Tabel 17 IRO-aanvragen van 1 januari 2004 tot 1 januari 2006²¹⁸

	Arbeidsgehandicapten	WW'ers	Totaal
aanvragers	9.467	23.024	32.491
afgewezen aanvragen	339	465	804
gestarte trajecten	9.128	22.559	31.687

Het reïntegratietraject mag maximaal twee jaar duren en in principe niet duurder zijn dan 5.000 euro (excl. BTW). Als de kosten van het plan hoger zijn, toetst het UWV het reïntegratieplan inhoudelijk. Het reïntegratiebedrijf wordt op basis van no cure, less pay uitbetaald²¹⁹. De volledige trajectprijs wordt uitbetaald als de klant een arbeidscontract heeft voor minimaal zes maanden²²⁰. Is niet aan deze eis voldaan, dan betaalt het UWV maximaal 50 procent van de trajectprijs uit. Voor zeer moeilijk plaatsbaren gelden andere financieringsregels: 80 procent op basis van inspanning en 20 procent op basis van resultaat²²¹. Het UWV toetst of scholing noodzakelijk is²²². Als dit zo is, kan het reïntegratiebedrijf scholing opnemen in het reïntegratieplan²²³. De gemiddelde prijs van IRO-traject is ongeveer 4.200 euro (excl. BTW)²²⁴.

Het aantal IRO's neemt snel toe. In tabel 18 zijn de cijfers van 2005 gepresenteerd. Bijna de helft van de WW-trajecten bestaat inmiddels uit een IRO.

Tabel 18 Gestarte trajecten in 2005²²⁵

	IRO	Regulier	Totaal
Arbeidsgehandicapten	7.766 (27%)	21.050 (73%)	28.816 (100%)
WW'ers	19.545 (46%)	22.686 (54%)	42.231 (100%)

5.2.3 IRO naast reguliere trajecten

IRO noopt het UWV tot een hele andere werkwijze. Heeft het UWV in reguliere trajecten met zo'n veertig reïntegratiebedrijven een contractrelatie²²⁶, sinds de introductie van de IRO-regeling is dat aantal toegenomen tot 1.700²²⁷. Veel van de IRO-bedrijven zijn regionaal opererende bedrijven. Bij het afsluiten van contracten voor reguliere trajecten dient het UWV rekening te houden met het grote marktaandeel dat IRO inmiddels heeft 'veroverd'. Een te groot gat tussen het aantal cliënten dat in de aanbestedingen wordt genoemd en het feitelijk (relatief geringe) aantal cliënten dat een regulier reïntegratietraject start, kan voor een onwerkbaar situatie zorgen²²⁸. De reïntegratiebedrijven worden gedwongen om op de nieuwe ontwikkelingen in te springen. Een aantal van de grotere, al langer opererende bedrijven voert redelijk veel IRO's uit. Reïntegratiebedrijven die niet op deze ontwikkeling inspelen, kunnen in de problemen komen. Ontslagen zijn daarbij niet uitgesloten.

Als de ontwikkeling van IRO doorzet, zullen de grote aanbestedingsprocedures snel tot het verleden behoren. Hoe die ontwikkeling ook verloopt, het is van belang dat zorgvuldigheidseisen die ontwikkeld zijn om de kwaliteit van reïntegratietrajecten te bevorderen niet aan de kant worden gezet zonder dat er alternatieven voor in de plaats komen.

In de aanbestedingsprocedures beoordeelt het UWV bedrijven bij de gunning onder meer op de beschreven methodiek en op ervaring. Bij IRO hanteert het UWV wel een beoordelingskader, maar hierbij gaat het meer om selectie-eisen als inschrijving bij de Kamer van Koophandel, dan om inhoudelijke eisen. Die spelen wel een rol bij de gunning van contracten in de aanbesteding. Deze werkwijze is voor de stimulering van IRO gunstig geweest, maar gelet op de grote vlucht die de regeling neemt zijn aanvullende kwaliteitseisen wenselijk. Met ingang van 2006 zal het UWV door middel van jaarlijks terugkerende audits feitelijk toetsen of een reïntegratiebedrijf voldoende kwaliteit heeft en of het bedrijf in de praktijk ook nakomt wat in de offerte is beloofd²²⁹. Ook gaat het UWV werken met een aangepast beoordelingskader bij het toetsen van IRO-reïntegratieplannen. Als een cliënt een reïntegratiebedrijf kiest dat nog niet door het UWV is beoordeeld, dan gaat het UWV eerst na of het bedrijf voldoet aan de gestelde eisen. Dit kan een vertragend effect hebben op de start van een reïntegratietraject. Het is daarom belangrijk dat het UWV deze toets snel en adequaat uitvoert.

5.2.4 Resultaten IRO

Cliënten met een IRO-traject zijn tevreden over de dienstverlening van reïntegratiebedrijven. Het gemiddelde rapportcijfer in 2006 is een 7,4. De waardering van cliënten die een regulier traject volgen is minder hoog²³⁰.

In tabel 19 worden de plaatsingsresultaten gepresenteerd van de IRO-trajecten afgezet tegen de reguliere trajecten. Bij arbeidsgehandicapten is er nauwelijks verschil tussen de resultaten van IRO en reguliere trajecten. Bij WW-trajecten scoren reguliere trajecten over het algemeen beter. Daarbij moet wel worden aangetekend dat het aandeel nog lopende trajecten bij IRO-trajecten groter is ²³¹.

Tabel 19 Resultaten bij trajecten gestart tussen 1-1-2004 en 1-07-2005 ²³²
(stand 31 maart 2006)

	plaatsingspercentages	
	IRO	Regulier
Arbeidsgehandicapten	21%	22%
WW'ers	21%	27%

5.2.5 Risico's en randvoorwaarden voor succes

De IRO-regeling komt voort uit experimenten met het zogenoemde persoonsgebonden reïntegratiebudget. De regeling heeft in de korte tijd vanaf de invoering geleid tot meer mogelijkheden voor nieuwe en kleine bedrijven. De markt is 'geopend'. Bovendien waarden IRO-klienten de dienstverlening van zowel UWV als reïntegratiebedrijf hoger dan klienten in reguliere trajecten. Ook de aandacht voor de vraagzijde lijkt beter tot haar recht te komen dan in reguliere trajecten. Toch zijn er enkele risico's ²³³:

- De hoop was dat IRO zou leiden tot wat meer gespecialiseerde dienstverlening, die niet onder de reguliere contracten wordt gecontracteerd. Dit is wel enigszins het geval, maar het zijn toch nog redelijk veel standaardtrajecten.
- Toetsen van de kwaliteit van bedrijven is door het grote aantal IRO- bedrijven lastig. Sinds 1 januari 2006 stelt het UWV scherpere eisen aan de IRO-bedrijven, vooral op financieel-economisch gebied. Bovendien worden de IRO-bedrijven sinds enige tijd geaudit.
- Het is mogelijk dat een deel van de IRO-trajecten onnodig opgetuigd wordt, waardoor publiek geld onnodig wordt uitgegeven. Het is te verwachten dat een groot deel van de ontslagwerklozen met een kort traject en specifiek instrumentarium als jobhunting goed te bedienen is. Inzetten van duurdere IRO-trajecten is in dat geval inefficiënt.

Hieronder worden randvoorwaarden voor succes benoemd²³⁴. Daarbij is rekening gehouden met de geschetste risico's.

a) Goede voorlichting

Het succes van de IRO-regeling staat of valt met goede informatievoorziening. Hierin heeft met name het UWV tot nu toe een belangrijke rol gespeeld. Meer dan de helft van de IRO-cliënten (57 procent), is door arbeidsdeskundigen of reïntegratiecoaches van het UWV voorgelicht over IRO²³⁵.

b) Transparantie

Meer keuzevrijheid voor de cliënt dient samen te gaan met een hoge mate van transparantie op de markt. Op dit moment is de reïntegratiemarkt voor cliënten nog onvoldoende transparant²³⁶. Een gebrek aan transparantie kan leiden tot hoge acquisitiekosten. Cliënten zullen bijvoorbeeld meerdere reïntegratiebedrijven (moeten) benaderen. Het gevolg is dat reïntegratiebedrijven veel werk hebben aan het opstellen van op de klant toegesneden offertes, terwijl telkens slechts één offerte per cliënt gehonoreerd kan worden. Op initiatief van de RWI werken de Landelijke Cliëntenraad, reïntegratiebedrijven en arbodiensten (Borea en BOA) en opdrachtgevers (waaronder het UWV) samen aan het vergroten van de transparantie op de markt. Dit heeft geresulteerd in de oprichting van de stichting Blik op Werk op 17 januari 2006.

c) Geen afbakening van doelgroep

Zowel medewerkers van het UWV als reïntegratiebedrijven spreken twijfels uit over de brede inzetbaarheid van IRO. Volgens hen beschikken nu eenmaal niet alle cliënten over de capaciteiten die nodig zijn om zelfstandig een plan te maken en een reïntegratiebedrijf te kiezen²³⁷. In de praktijk blijkt dat een beperkt deel van de cliënten zijn plan helemaal zelf schrijft (zie tabel 20). De meerderheid van de cliënten krijgt ondersteuning bij het opstellen van het reïntegratieplan. Hierdoor is IRO voor een brede cliëntenpopulatie toegankelijk, en blijft de regeling niet voorbehouden aan een beperkte groep cliënten die de regierol geheel zelfstandig kan invullen.

Tabel 20 Wie is betrokken bij het opstellen van het reïntegratieplan?²³⁸

plan samen met het reïntegratiebedrijf geschreven	60%
het plan grotendeels door het reïntegratiebedrijf geschreven	27%
plan grotendeels zelf geschreven	7%
plan samen met het UWV geschreven	3%
plan grotendeels door medewerker UWV geschreven	1%
anders	2%

Daar waar bij het PRB-experiment nog wordt gesproken over een redelijk effectief instrument voor een specifieke groep met een overwegend hoog opleidingsniveau²³⁹, is bij IRO niet één specifieke doelgroep te onderscheiden. Zo blijkt dat van de WW'ers met een IRO 21 procent laagopgeleid is, en van de arbeidsgehandicapten 39 procent²⁴⁰.

d) Geen toetredingsbelemmeringen

IRO maakt het voor nieuwe of kleine spelers makkelijker om de markt te betreden. De eisen die het UWV stelt aan IRO-bedrijven, mogen niet leiden tot toetredingsdrempels. Een reïntegratiebedrijf zal zijn acquisitie anders moeten organiseren, maar is met de IRO-regeling minder afhankelijk van de grote contracten met publieke opdrachtgevers.

e) Maatwerk

Clënten waarderen de grotere mate van vrijheid bij het kiezen van een reïntegratiebedrijf en bij het vormgeven van het reïntegratietraject. UWV-medewerkers en reïntegratiebedrijven zien meer ruimte voor maatwerk als belangrijk voordeel. Medewerkers van het UWV en reïntegratiebedrijven waarderen het directe onderlinge contact: 'Daardoor kan sneller terugkoppeling worden gegeven over de voortgang van een traject en kunnen eenvoudiger aanpassingen worden gemaakt in de voorgenomen werkzaamheden²⁴¹.'

f) Resultaatgerichtheid

Het uiteindelijke doel van de inzet van reïntegratietrajecten is het vinden van werk. Bij de inrichting van IRO moet de vraagkant voortdurend in beeld blijven. Die oriëntatie lijkt bij IRO groter dan bij reguliere trajecten²⁴². Zo wordt over de IRO-regeling het volgende gesteld: 'Veel voorkomende onderdelen van de reïntegratieplannen zijn de ondersteuning bij het zoeken naar werk en, als dat gelukt is, de begeleiding na de start van de werkzaamheden²⁴³.'

5.3 Keuzevrijheid cliënten bij gemeenten

5.3.1 Algemeen

Klanten van gemeenten hebben niet meer dan de gebruikelijke invloed op de invulling van het reïntegratietraject. Het lijkt er op dat het thema 'keuzevrijheid voor cliënten' bij gemeenten nauwelijks speelt. Misschien sluit dat ook niet zo goed aan bij de huidige cultuuromslag die van casemanagers en klanten verwacht wordt: de klant moet iets terug doen voor zijn uitkering en moet actief meewerken aan zijn reïntegratie. De case-manager heeft een veel zakelijkere opstelling dan voorheen. Het gaat er nu om de klant zo snel mogelijk naar een baan te leiden, desnoods met maatregelen als een klant niet meewerkt. In deze situatie is het lastig de keuzevrijheid van cliënten goed gestalte te geven. Slechts een van de tien geïnterviewde gemeenten in het RWI onderzoek

Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt, biedt klanten de mogelijkheid te kiezen voor een bepaald reïntegratiebedrijf, en heeft hiertoe bewust per doelgroep meerdere bedrijven gecontracteerd. In de praktijk blijkt overigens dat het ook daar vooral de casemanager is die de klant gericht naar het reïntegratiebedrijf verwijst.

Uit een onderzoek uit 2004 blijkt dat gemeenten een persoonlijk reïntegratiebudget voor de klant nog niet zien zitten. 92 Procent van alle gemeenten vindt dat klanten niet over eigen reïntegratiegelden kunnen beschikken, omdat zij de weg op de weinig transparante reïntegratiemarkt niet kennen. De overige 8 procent vindt dat een eigen reïntegratiebudget past in het algemene streven om uitkeringsgerechtigden meer verantwoordelijkheid te geven²⁴⁴. Uit de WWB monitor van 2005 blijkt dat 14 procent van de gemeenten een persoonsgebonden budget (PRB) mogelijk heeft gemaakt²⁴⁵.

Slechts een beperkt aantal gemeenten in de regio's Den Haag, Maastricht en Midden-Nederland heeft in het kader van de eerder genoemde PRB-experimenten ervaring kunnen opdoen. Onder de WWB hebben gemeenten meer vrijheid gekregen om reïntegratie-instrumenten in te zetten. Basis daarvoor zijn de artikelen 7 en 8 van de WWB. 'De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot het ondersteunen bij arbeidsinschakeling'²⁴⁶. Er zijn nog niet veel gemeenten die PRB in hun reïntegratieverordening hebben opgenomen²⁴⁷. Gemeenten staan vaak huiverig tegenover PRB, omdat ze denken dat het voor hun doelgroep een brug te ver is. Een groot deel van het gemeentelijke bijstandsbestand heeft immers een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook zijn er gemeenten die vinden dat het niet past bij hun inkoopmodel. Uit een inventarisatie van de VNG van 85 beleidsplannen van gemeenten blijkt dat er zes gemeenten een PRB als mogelijkheid in de verordening hebben opgenomen. Of en onder welke voorwaarden deze mogelijkheid ook benut wordt, is onduidelijk.

Op de website van het gemeenteloket²⁴⁸ staan in totaal drie projectplannen van gemeenten die een subsidie hebben gekregen en een pilot zijn gestart met PRB. Dit zijn Eindhoven, Rotterdam en Breda. Een aantal andere gemeenten waaronder Den Bosch, Leiden en Nijmegen is ook met PRB gestart. Het zijn kleinschalige projecten. Eindhoven streeft naar zestig PRB's, Rotterdam naar vijftig en Breda noemt een aantal van 25 in het projectplan. Rotterdam en Eindhoven zijn al wat langer bezig met de pilots. In deze pilots is PRB niet ingebed in het reguliere proces bij de casemanagers, maar is er een apart bureau dat klanten ondersteunt bij het schrijven van een PRB. In Rotterdam mag een PRB gemiddeld 4.000 euro kosten. Daarbij is nog wat extra geld voor scholing beschikbaar. In Eindhoven mag een PRB voor fase 1-klanten maximaal 2.500 euro kosten en voor fase 2-, 3- en 4-klanten maximaal 5.000 euro. Met name in Rotterdam was het moeilijk om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor deelname aan de pilot.

Hieronder wordt het PRB-experiment van de gemeente Rotterdam kort beschreven. Andere gemeenten kunnen hun voordeel doen met zo'n concreet praktijkvoorbeeld.

5.3.2 PRB-experiment gemeente Rotterdam²⁴⁹

Doel

Sinds 1 oktober 2004 wordt vanuit de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) van de gemeente Rotterdam het PRB ingezet voor maximaal vijftig klanten. Het doel van het experiment is in anderhalf jaar tijd ervaringen op te doen met de mogelijkheden en beperkingen van dit instrument. In 2006 vindt een evaluatie plaats. Het experiment is erop gericht om via vraagsturing de klant meer verantwoordelijkheid en bevoegdheid over zijn eigen reïntegratie te geven. De gedachte achter de toepassing van een PRB is: als een uitkeringsgerechtigde zich verantwoordelijk voelt voor zijn reïntegratietraject, is hij gemotiveerder om het traject af te maken en is de kans op duurzame werkherleving groter.

Het idee en het initiatief van de klant staan centraal. Binnen bepaalde randvoorwaarden krijgen klanten de mogelijkheid een eigen traject op te stellen. Het uitgangspunt daarbij is dat het traject minstens even effectief en efficiënt dient te zijn als een regulier traject.

Uitwerking

Aangezien het om een relatief klein experiment gaat, is ervoor gekozen om de uitvoering niet in de stadsdistricten te laten plaatsvinden, maar op centraal niveau. Het experiment wordt uitgevoerd door de afdeling Werk en Scholing. Binnen deze afdeling zijn twee consultants belast met de uitvoering van de regeling. De doelgroep is beperkt afgebakend. Een aantal harde criteria is opgesteld om een bestandsselectie te kunnen maken voor het aanschrijven van klanten. Het gaat om de volgende criteria:

- minimaal een half jaar werkloos;
- ingeschreven bij SoZaWe in Rotterdam;
- geen lopend traject, tenzij dit traject niet effectief is.

Om daadwerkelijk in aanmerking te komen voor een PRB is met name een aantal zachte persoonskenmerken van belang: zelfbewustzijn, actief gedrag, eigenheid, realistisch zelfbeeld, sociale vaardigheden en benodigde capaciteiten. De klant moet in staat zijn om met begeleiding een eigen traject naar werk op te zetten en te doorlopen. Daarnaast moet het idee realistisch en concreet zijn. Een klant die aan al deze voorwaarden voldoet, wordt door de consultant doorverwezen naar een externe coach. De diensten van deze coach zijn speciaal voor het PRB-project ingekocht. De externe coach gaat samen met de klant aan de slag met het opstellen van het trajectplan. Het uitgangspunt bij hierbij is dat de vrijheid van de klant zoveel mogelijk gerespecteerd wordt. De klant moet zelf op zoek naar een organisatie waarbij het traject kan worden gevolgd. De coach

doet de onderhandelingen met deze organisaties en begeleidt de klant bij het opstellen van het trajectplan. Ook toetst de coach de arbeidsmarktrelevantie van de scholing.

Resultaten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de resultaten tot en met 31 december 2005. Hieruit blijkt dat uitval vooral plaatsvindt voordat een PRB wordt toegekend. Op dit moment is aan 42 personen een PRB toegekend. Hiervan zijn 28 personen reeds van start gegaan met een traject. Van de overige veertien zijn er vijf uitgevallen, bijvoorbeeld om medische redenen of verhuizing. De overige negen klanten wachten tot ze kunnen starten met hun opleiding of traject. Van de 28 klanten die zijn gestart met een traject zijn er acht succesvol uitgestroomd naar werk.

Tabel 21 Resultaten oktober 2004 t/m 31 december 2005

Fase	Totaal	Nog in fase	Uitgevallen
Aanmeldingen	147	1	32
Oriëntatiegesprekken	114	2	70
Geaccordeerd trajectplan	42	9	5
Uitvoering trajectplan	28	20	0
Uitgestroomd naar werk	8	n.v.t.	0

Knelpunten

Bij de uitvoering van het experiment is de gemeente Rotterdam tegen een aantal problemen aangelopen. Het verkrijgen van voldoende (geschikte) aanmeldingen bleek het grootste knelpunt. Hiervoor is een aantal redenen te noemen:

- De onbekendheid van PRB bij de klanten en bij de klantmanagers. De gemeente heeft op verschillende manieren de publiciteit gezocht en probeert door gerichte voorlichting ook bij klantmanagers aandacht te vragen voor dit nieuwe product.
- Onjuiste verwachtingen van klanten over PRB. Door betere voorlichting aan klant en klantmanager vinden de laatste paar maanden meer gerichte doorverwijzingen plaats.
- Relatief hoge ingangseisen voor het PRB. Het PRB wordt alleen toegekend als reeds sprake is van een concreet idee. Bij andere gemeenten (bijvoorbeeld Eindhoven) is dit niet het geval, daar kan ook een oriëntatietraject worden ingekocht.
- De heersende cultuur binnen SoZaWe. De klantmanagers zijn niet gewend om te denken in termen van eigen mogelijkheden en initiatief. Zij krijgen een training om zich deze denkwijze meer eigen te maken. Ook is de klant niet gewend om op deze positieve manier door de sociale dienst te worden benaderd.

Naast het verkrijgen van voldoende aanmeldingen was ook een goede organisatie van het project een knelpunt. Het experiment wordt uitgevoerd door een kleine staf, waardoor de opgedane kennis erg kwetsbaar is. Door een heroriëntatie van de afdeling Werk en Scholing heeft het project dan ook even stilgelegen. Het maken van prestatieaf-

spraken met reïntegratiebedrijven en scholingsinstellingen bleek vaak niet mogelijk. Enerzijds omdat het hierbij gaat om individuele trajecten, anderzijds omdat organisaties vaak niet gewend zijn op deze wijze te werken (bijvoorbeeld individuele coachingsorganisaties).

Slot

De vraag is of de inzet van een PRB vaker of minimaal even vaak tot succesvolle terugkeer naar de arbeidsmarkt leidt dan de inzet van een regulier traject. De resultaten stemmen hoopvol. Op dit moment hebben alle personen die een traject hebben afgerond ook werk gevonden, en is er nog niemand voortijdig met een traject gestopt. Doordat de gemeente vrij kritisch is in het toekennen van een PRB, zit de uitval met name in de fase voordat een PRB wordt toegekend. Hierdoor blijft een groep gemotiveerde klanten over die met een PRB aan de slag gaat. De uitkomsten van de evaluatie bepalen of de gemeente Rotterdam in de toekomst PRB als structureel instrument voor reïntegratie inzet.

5.4 De arbeidsadviseur

Een meer centrale rol voor cliënten is niet alleen mogelijk binnen IRO en PRB-experimenten. Ook binnen reguliere trajecten kan de cliënt een regierol vervullen. De onafhankelijke arbeidsadviseur kan de regierol van de cliënt ondersteunen. De arbeidsadviseur is een initiatief van de Landelijke Cliëntenraad (LCR), dat verder is uitgewerkt door UWV, CWI, Divosa en de LCR. De ketenpartners hebben samen de invulling van deze functie vormgegeven. De arbeidsadviseurs zijn gestart in juli 2004. Arbeidsadviseurs bieden informatie en advies aan cliënten, zodat zij de regie over hun reïntegratie kunnen voeren. Werkzoekenden kunnen, op vrijwillige basis, bij de arbeidsadviseur terecht met vragen over reïntegratie en werk. De arbeidsadviseur is onafhankelijk: hij neemt geen beslissingen over uitkeringen en reïntegratie.

Het is de bedoeling dat de arbeidsadviseur de cliënt met name in de oriëntatiefase ondersteunt: de cliënt wil zich laten informeren over en voorbereiden op het reïntegratietraject en daar vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid invulling aan geven. Het analyseren van wensen en mogelijkheden kan leiden tot het opstellen van een eigen reïntegratieplan. De arbeidsadviseur kan daarbij helpen en/of de haalbaarheid beoordelen. De arbeidsadviseur kan cliënten ook informeren en adviseren over de mogelijkheden van een individuele reïntegratie overeenkomst (IRO).

Op 1 oktober 2005 waren er 64 onafhankelijke arbeidsadviseurs werkzaam op 62 locaties²⁵⁰. De arbeidsadviseur kan de cliënt ook ondersteunen bij het voorbereiden van de bespreking van het plan van aanpak met de casemanager van het UWV of gemeente, of

werkgever. Deze beslissen of het plan mag worden uitgevoerd. Ook kan de arbeidsadviseur de cliënt ondersteunen bij de keuze voor een of meer reïntegratiedienstverleners en/of opleidingsinstituten, en bij de uitvoering van het reïntegratietraject.

De arbeidsadviseurs blijken te voorzien in een behoefte. Begin oktober werd de 15.000ste klant van informatie en advies voorzien. Uit een eerste tussenevaluatie kwam naar voren dat onder de arbeidsadviseurs een verschil in functieopvatting ontstaat: er is een groep die de functie breder opvat dan de bedoeling is en die namens de klant zaken afhandelt. Er is actie ondernomen om de functie uniform en volgens het functieprofiel te laten uitoefenen. In 2006 vindt een eindevaluatie plaats.

5.5 Conclusies

Gelet op de ervaringen met de PRB-experimenten uit SUWI en de ervaringen met IRO van het UWV is het verstandig voor gemeenten om meer dan nu in te zetten op het vergroten van de invloed van de klant op het reïntegratietraject. Dit kan bijvoorbeeld door PRB onderdeel van het reguliere uitvoeringsproces te maken (inclusief het opnemen van dit instrument in de reïntegratieverordening). Van het UWV valt te leren dat het opnemen van de IRO-regeling in het reguliere uitvoeringsproces bijdraagt aan de populariteit van de regeling onder casemanagers. Wellicht dat de keuze van de gemeente Rotterdam om PRB naast de bestaande uitvoeringsstructuur te plaatsen, heeft bijgedragen aan de moeizame start van de regeling.

De Raad beseft dat de gemeentelijke populatie een moeilijker arbeidsmarktpositie heeft dan die van het UWV. Maar uit de UWV-cijfers blijkt ook dat IRO niet alleen voor een beperkte doelgroep wordt ingezet. Zo is een aanzienlijk deel van de aanvragers van IRO bij het UWV laagopgeleid. Daarnaast hoeven klanten die de regie in belangrijke mate zelf willen invullen niet aan hun lot over gelaten te worden. Zo schrijft 60 procent van de cliënten zijn plan samen met het reïntegratiebedrijf. Zo'n 7 procent schrijft het plan grotendeels zelf.

De PRB-experimentregeling uit SUWI biedt een ruimer kader dan de IRO-regeling. Maar gelet op het minieme gebruik van de regeling in de eerste maanden van 2005 versus de grote aantallen IRO's, is de behoefte aan een landelijke PRB-regeling naast de IRO-regeling marginaal. Het vergelijken van de resultaten van PRB met de IRO's is niet mogelijk, vanwege het minieme aantal PRB's. De RWI stelt dan ook voor om de PRB-experimenten uit SUWI te stoppen.

De onafhankelijke werkadviseur lijkt een belangrijke rol te spelen als het gaat om meer keuzevrijheid voor cliënten. Op dit moment moet de eindevaluatie afgewacht worden.

6 Herbeoordeelden en hun perspectief op werk

6.1 Inleiding

Het UWV voert op het moment een omvangrijke herbeoordelingsoperatie uit onder cliënten die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. Vanaf 1 oktober 2004 worden arbeidsongeschikten jonger dan 50 jaar (WAO-, Waz- en Wajong-gerechtigden) eenmalig herbeoordeeld. Deze operatie geldt voor ongeveer 330.000 mensen. De herbeoordeling volgt op wijzigingen in het arbeidsongeschiktheidsstelsel, waarbij de toelatingscriteria om in aanmerking te komen voor een uitkering zijn aangescherpt. Aan het begin van de herbeoordelingsoperatie was de verwachting dat bij ongeveer een kwart van de herbeoordeelden de uitkering zou worden verlaagd of beëindigd.

Het is de vraag wat de reïntegratiekansen zijn voor cliënten van wie in de meeste gevallen de feitelijke (gezondheids)situatie niet verandert, maar toch sprake is van een verschuiving van arbeidsongeschiktheid naar arbeidsgeschiktheid. Er zijn de nodige publieke middelen gereserveerd om reïntegratiemogelijkheden optimaal te kunnen benutten. Ten behoeve van personen van wie de uitkering verlaagd of beëindigd wordt en die hulp nodig hebben bij reïntegratie zijn er in de periode tot en met 2007 circa 72.000 reïntegratietrajecten WAO en circa 12.000 reïntegratietrajecten WAZ en Wajong beschikbaar met een gemiddelde netto prijs van 4.000 euro.²⁵¹

Het UWV heeft inmiddels de eerste bruto resultaten van de herbeoordelingsoperatie bekendgemaakt.²⁵² Daarnaast heeft de RWI recent netto effectiviteitsonderzoek verricht naar de oude herbeoordelingen om na te gaan welke lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken.²⁵³ Hoewel de onderzoeken over een verschillende periode met ander beleid gaan, bieden ze gezamenlijk inzicht in de problematiek van herbeoordeelden en mogelijke opties voor verbetering van de reïntegratie. Het is nu een goed moment om te bezien of verwachtingen zijn uitgekomen, de eerste reïntegratieresultaten te presenteren en na te gaan of extra inzet op reïntegratie nodig is.

6.2 Indeling in cohorten

De herbeoordelingsoperatie is gestart in oktober 2004. De operatie is gesplitst in cohorten op basis van leeftijd. De reden is dat 'op die manier wordt bereikt dat personen met de beste reïntegratiekansen en de grootste kans op een verlaging van de arbeidsongeschiktheid het eerst aan de beurt komen.'²⁵⁴ De meeste mensen vallen in het eerste cohort dat loopt tot eind 2006. In het tweede cohort vallen de ouderen van 48 jaar tot 50 jaar. De leeftijdsgrens van het tweede cohort was in eerste instantie gesteld op 55 jaar,

maar is later teruggebracht tot 50 jaar.

Cohorten herbeoordelingsoperatie:²⁵⁵

- geboren op of na 1 juli 1956: cohort van 1 oktober 2004 tot en met 31 december 2006;
- geboren tussen 1 juli 1954 en 1 juli 1956: cohort van 1 oktober 2006 tot en met 30 juni 2007.

Bij de uitvoering van het eerste cohort lijkt het UWV geen onderscheid te maken naar leeftijd (zie tabel 22). Dit terwijl het uitgangspunt van het kabinet was om eerst de jongere, meest kansrijke groepen te herkeuren. Het is mogelijk dat de leeftijdsopbouw het gevolg is van de zogenoemde professionele herbeoordelingen die onderdeel uitmaken van de herbeoordelingsoperatie. Deze herbeoordelingen vinden plaats op basis van verwachte veranderingen in de gezondheidssituatie en/of werksituatie van de cliënt (zie ook paragraaf 3) en niet op basis van leeftijd.

Tabel 22 Leeftijdsopbouw van de WAO'ers van wie de uitkering is verlaagd of beëindigd²⁵⁶

Leeftijd in 2005	
t/m 24 jaar	2%
25-34 jaar	37%
35-44 jaar	48%
45-51 jaar	13%
Totaal	100%

6.3 Resultaten herbeoordelingsoperatie

De volgende verwachting is uitgesproken over de resultaten van de herbeoordelingen: 'Verwacht wordt ... dat voor maximaal circa 25 procent van de arbeidsongeschikten als gevolg van het nieuwe schattingsbesluit de uitkering gemiddeld 2 à 3 klassen daalt. ... Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten betekent het waarschijnlijk vaak een achteruitgang van een beperkt aantal arbeidsongeschiktheidsklassen ... Volledig arbeidsongeschikten zullen een relatief groter deel van hun uitkering verliezen. Naar verwachting verliezen in beide groepen circa 10 à 15.000 personen hun uitkering.'²⁵⁷

Als wordt gekeken naar de gevolgen van de herbeoordelingsoperatie blijkt dat veel meer uitkeringen worden beëindigd en verlaagd dan verwacht. Bij ongeveer de helft van de mensen met een WAO-uitkering en een WAZ-uitkering wordt de uitkering verlaagd of beëindigd (zie tabel 23). Met name het hoge aandeel beëindigingen valt op. Het UWV geeft aan dat naast aanscherping van de keuringscriteria andere redenen een rol spelen bij het hoge aandeel verlagingen en beëindigingen:²⁵⁸

- ook zonder aanscherping van de keuringscriteria worden uitkeringen verlaagd;
- er vindt intensieve claimbeoordeling (dubbele keuring) plaats bij moeilijk te objectiveren aandoeningen;
- het feit dat herbeoordeling in alle gevallen gebeurt door middel van spreekuuronderzoek door verzekeringsarts en arbeidsdeskundige.

IWI verwacht dat het aandeel verlagingen en beëindigingen in het vervolg van de herbeoordelingsoperatie ook hoger ligt dan aanvankelijk werd verwacht: tussen de 40 en 45 procent.²⁵⁹

Tabel 23 Uitkomst van de in 2005 uitgevoerde herbeoordelingen²⁶⁰

	WAO	WAZ	Wajong	Totaal
Gevolgen voor hoogte uitkering				
verhoogd	4,4%	4,6%	0,7%	3,5%
gelijk	48,3%	41,3%	89,2%	57,6%
verlaagd	14,7%	16,5%	1,5%	11,7%
beëindigd	32,2%	34,5%	8,1%	26,6%
uitkomst nog onbekend	0,4%	3,1%	0,5%	0,6%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Aantallen herbeoordelingen	87.451	2.849	27.257	117.557

Het UWV heeft berekend dat tot en met oktober 2005 3.378 herbeoordeelden na de beoordeling een dienstverband zijn aangegaan.²⁶¹ Het UWV wijst erop dat deze resultaten een beperkt zicht geven op het uiteindelijke resultaat, omdat de gemiddelde doorlooptijd van een reïntegratietraject één tot anderhalf jaar bedraagt. Daarbij hoort wel de kanttekening dat uit onderzoek onder herbeoordeelden in de periode 2001-2004 (op basis van een minder streng keuringscriterium) blijkt, dat de kans op werkhervatting sterk afneemt naarmate meer tijd is verstreken sinds de herbeoordeling.²⁶²

6.4 Reïntegratieactiviteiten

Het UWV moet naast de feitelijke herbeoordeling er ook voor zorgen dat de route naar reïntegratie wordt ingezet. De herbeoordelingsoperatie is er immers op gericht om te voorkomen dat onnodig mensen aan de kant staan. De arbeidsdeskundige van het UWV dient een reïntegratievisie op te stellen en maakt een inschatting welke koers de cliënt het beste kan volgen.²⁶³ Uitkomsten van de reïntegratievisie zijn opgenomen in tabel 24.

Tabel 24 Reïntegratieactiviteiten bij herbeoordeelden van wie de uitkering is verlaagd of beëindigd²⁶⁴

1. Cliënt neemt initiatief		8.951	19%
• cliënt zoekt zelf werk	4.339		
• cliënt niet beschikbaar voor werk	4.214		
• geen mogelijkheden	398		
2. Nog geen actie (cliënt tekent bezwaar aan)		4.801 ²⁶⁵	10%
3. Reïntegratie via werkgever ²⁶⁶		16.376	36%
• benut (bijna) volledige capaciteit	12.848		
• overleg met werkgever over uitbreiding	3.528		
4. Reïntegratietrajecten inkopen en begeleiden		15.933	35%
• cliënt volgt al traject bij herbeoordeling	3.409		
• IRO	2.067		
• reïntegratietraject	10.457		
5. Totaal		46.061 ²⁶⁷	100%

Bij twee groepen blijkt in 2005 reïntegratie beperkt in beeld te zijn gekomen:

- een deel van de cliënten van wie de uitkering is verlaagd, geeft aan niet beschikbaar te zijn voor werk;
- bij cliënten die bezwaar aantekenen wordt geen reïntegratieactiviteit in gang gezet, tenzij zij hier nadrukkelijk naar vragen.²⁶⁸

Het UWV heeft sinds 2006 wijzigingen in de organisatie doorgevoerd, gericht op meer aandacht voor reïntegratie. Naast reïntegratiecoaches²⁶⁹ worden vanaf 1 januari 2006 reïntegratiebegeleiders ingezet, vooral bij de eenmalige herbeoordelingsoperatie. Zij ondersteunen de reïntegratiecoaches en arbeidsdeskundigen. De reïntegratiebegeleiders benaderen onder andere cliënten die hebben aangegeven niet geïnteresseerd te zijn in een reïntegratietraject, met de vraag of dit standpunt inmiddels is veranderd. Ook spelen ze een rol in de bezwaarprocedure. Vanaf 1 januari 2006 moet in de bezwaarprocedure expliciet worden gevraagd of mensen aan een reïntegratietraject willen meedoen. Er zijn ongeveer 100 tot 120 begeleiders actief. Zij richten zich met name op mensen die na de herbeoordeling hebben aangegeven (nog) geen gebruik te willen maken van reïntegratieondersteuning door het UWV.

Daarnaast is het belangrijk dat de bezwaarprocedure niet langer duurt dan noodzakelijk. Het reïntegratieperspectief voor cliënten is afhankelijk van de uitslag van de bezwaarprocedure. Deze procedure kan lang duren: de cliënt heeft zes weken om een bezwaarschrift op te stellen na ontvangst van de beslissing van het UWV en vervolgens is de uiterste reactietermijn van het UWV op een bezwaar zeventien weken.²⁷⁰ Uit onderzoek

onder herbeoordeelde WAO'ers blijkt dat deze termijnen niet in alle gevallen worden gehaald: 19 procent van degenen die bezwaar hebben gemaakt wacht acht maanden na de herbeoordeling nog op de uitslag.²⁷¹ Er kan dus nogal wat kostbare tijd verloren gaan.

6.5 Reïntegratieperspectieven voor werkenden en niet werkenden

6.5.1 Algemeen beeld

Ruim eenderde van de WAO'ers van wie de uitkering wordt verlaagd of beëindigd, heeft werk op het moment van herbeoordeling (zie tabel 25).

Tabel 25 Werksituatie op het moment van herbeoordeling voor WAO'ers van wie de uitkering is verlaagd of beëindigd²⁷²

Uitslag van de keuring	Werkend	Niet werkend	Totaal
volledig arbeidsgeschikt	24%	45%	69%
gedeeltelijk arbeidsgeschikt	13%	18%	31%
Totaal	37%	63% ²⁷³	100%

Bij ongeveer 60 procent van de herbeoordeelde WAO'ers van wie de uitkering is verlaagd of beëindigd, blijkt dat begeleiding bij reïntegratie aan de orde is gekomen in een gesprek bij het UWV. Bij niet-werkenden gaat het om 70 procent (zie tabel 26). In zo'n 40 procent van de gevallen worden concrete afspraken over begeleiding gemaakt.

Tabel 26 Percentage WAO'ers (van wie de uitkering is verlaagd of beëindigd) dat na herbeoordeling begeleiding heeft besproken dan wel afgesproken met het UWV²⁷⁴

	Werksituatie op moment herbeoordeling		
	Werkend	Niet-werkend	Totaal
Begeleiding besproken	48%	70%	62%
Begeleiding afgesproken	22%	50%	40%

Tijdens het najaarsoverleg van 2004 is afgesproken dat de personen van wie de uitkering wordt verlaagd of beëindigd en die werkten op het moment van de herbeoordeling, in principe bij hun werkgever worden gereïntegreerd. In de Stichting van de Arbeid is deze afspraak bevestigd. De gedachte hierachter is dat, wanneer bij werkenden de uitkering wordt verlaagd of beëindigd, dit zal resulteren in meer werk (urenuitbreiding). In diverse

CAO's zijn hierover uitgangspunten geformuleerd. In de CAO's voor het onderwijs en de politie is bijvoorbeeld opgenomen dat de werkgever een uitbreiding van het aantal uren aanbiedt, tenzij zwaarwegend dienstbelang zich daartegen verzet. Het UWV heeft bij deze groep herbeoordeelden een minder nadrukkelijke rol bij reïntegratie.²⁷⁵

6.5.2 Resultaten bij werkenden

Zoals hiervoor aangegeven wordt ervan uitgegaan dat verlaging of beëindiging van de uitkering zal resulteren in meer werk (functie-uitbreiding). De situatie is acht maanden na de herbeoordeling nog niet gunstig:²⁷⁶

- 11 procent van degenen die op het moment van herbeoordeling werkten, heeft na acht maanden geen werk meer;
- slechts voor een beperkt deel van de mensen die na acht maanden werken, geldt dat de functie is uitgebreid. Uit onderzoek van Van Deursen blijkt dat het om 23 procent van de mensen gaat (zie tabel 27). In een rapportage van het Breed Platform Verzekerden & Werk wordt een nog lagere verwachting gepresenteerd: bij 11 procent van de respondenten die werkten vóór de herbeoordeling 'is er onderhandeling mogelijk over urenuitbreiding.'²⁷⁷

Er is geen eenduidig antwoord mogelijk op de vraag hoe groot de feitelijke benutting van de verdien capaciteit is. Uit het onderzoek van Van Deursen blijkt dat, wanneer wordt gekeken naar de verdien capaciteit acht maanden na herbeoordeling (van de werkenden op moment van de herbeoordeling waarbij sprake is van een verlaging of beëindiging), 47 procent aangeeft betaald werk te hebben waarbij de verdien capaciteit wordt benut.²⁷⁸ Maar deze conclusie ligt niet in lijn met de uitkomsten uit tabel 27 waar maar in 23 procent van de gevallen sprake is van functie-uitbreiding.²⁷⁹

Tabel 27 Reïntegratiesituatie voor werkenden bij herbeoordeling in de eerste acht maanden na herbeoordeling (werkende WAO'ers van wie de uitkering is verlaagd of beëindigd)²⁸⁰

Geen werk meer	11%
Geen functie-uitbreiding	66%
Functie-uitbreiding ²⁸¹	23%
• is meer uren gaan werken	16%
• heeft beter betaald werk gekregen	3%
• beide	4%
Totaal	100%

Functie-uitbreiding heeft de meeste kans van slagen, wanneer bij de inrichting van reïntegratiedienstverlening rekening wordt gehouden met de (gezondheids)beleving van cliënten en mogelijke obstakels bij de eigen werkgever. Een intensief reïntegratietraject is gewenst. De Inspectie Werk en Inkomen zegt over deze groep het volgende: ‘Gezien het streven naar activering past het naar de opvatting van de inspectie niet om deze mensen aan hun lot over te laten. Het na verloop van tijd intensiveren van de ondersteuning en begeleiding, eventueel door het alsnog inkopen van een reïntegratietraject, is hier volgens de inspectie op zijn plaats.’²⁸² Ook in het RWI-onderzoek *De weg terug* naar de gevolgen van herbeoordelingen in de periode 2001-2004 wordt gewezen op het feit dat de reïntegratiedienstverlening van het UWV niet is gericht op deze mensen, terwijl wel behoefte is aan ondersteuning. Het UWV overweegt de procedure aan te passen als blijkt dat zij niet op eigen kracht aan de slag komen.²⁸³ Aanpassing van het beleid om ondersteuning bij reïntegratie ook voor deze groep mogelijk te maken is gewenst.

Niet bij elk bedrijf liggen de functie-uitbreidingen voor het oprapen. Met name in het midden en kleinbedrijf en bij bedrijven die een beperkte functiedifferentiatie kennen, kan urenuitbreiding lastig te realiseren zijn.²⁸⁴ Als urenuitbreiding niet aan de orde is, is het de vraag welke rol werkgevers zullen spelen bij het zoeken naar passend werk buiten het bedrijf. Werkgevers blijken behoefte te hebben aan ondersteuning vanuit het UWV: ‘Zo vinden leidinggevenden dat het UWV meer maatwerk zou moeten leveren. Vooral aan kleine bedrijven die niet in staat zijn een hele P&O-afdeling op te tuigen die zich op de hoogte houdt van de regels en wetgeving rond reïntegratie. Deze leidinggevenden willen overigens zeker géén handboek, maar gewoon een uurtje gerichte en actuele voorlichting.’²⁸⁵ Werkgevers met een ‘vaste’ contactpersoon oordelen positiever over de dienstverlening van het UWV dan werkgevers die hier niet over beschikken.²⁸⁶ MKB-Nederland stelt de (her-)introductie van accountmanager bij het UWV voor, gericht op het aanbieden van branche- en sectorspecifieke informatie.²⁸⁷

6.5.3 Perspectieven voor niet-werkenden

Niet-werkenden hebben een lastige startpositie op de arbeidsmarkt. Vaak zijn hun banden met de oude werkgever doorgesneden en/of relevante functies niet voorhanden. Acht maanden na de herbeoordeling werkt 20 procent van de herbeoordeelde WAO’ers, die op het moment van de herbeoordeling geen werk hadden en van wie de uitkering is beëindigd of verlaagd.²⁸⁸ Vier maanden na de herbeoordeling is dit percentage 11 procent. Hierbij moet worden aangetekend dat - ondanks een strenger keuringscriterium ten opzichte van de situatie van vóór 1 oktober 2004 - de uitstroom naar werk groter is geworden: wat betreft de herkeuringen van vóór 1 oktober 2004 blijkt ongeveer 17 procent van de niet-werkenden binnen drie jaar na herbeoordeling het werk te hervatten.²⁸⁹

In tabel 28 wordt voor de WAO'ers die vier maanden na de herbeoordeling geen werk hebben, gekeken naar de mate waarin zij zichzelf in staat achten om te werken. De mensen die een beperkt aantal jaren niet hebben gewerkt, schatten de mogelijkheden om te werken rooskleuriger in dan de mensen die al langer geleden voor het laatst hebben gewerkt. Aangenomen mag worden dat reïntegratiedienstverlening het beste zal aanslaan bij de groep die aangeeft dat werken mogelijk is. Het lijkt verstandig dat bij de start en inrichting van reïntegratietrajecten rekening wordt gehouden met de inschatting van cliënten over hun arbeidsmogelijkheden.

Tabel 28 De mate waarin WAO'ers zichzelf in staat achten om te werken, naar aantal jaren geleden dat zij voor het laatst werkten (WAO'ers van wie de uitkering is verlaagd of beëindigd tijdens de herbeoordelingsoperatie en die vier maanden na herbeoordeling niet werkten)²⁹⁰

	Kan werken	Kan niet werken door gezondheid	Kan niet werken andere redenen	Totaal
Totaal	41%	50%	9%	100%
Naar jaren niet gewerkt:				
0-2 jaar	64%	29%	6%	100%
3-5 jaar	41%	50%	8%	100%
6-10 jaar	31%	57%	12%	100%
11-20 jaar	30%	68%	2%	100%

Het is de vraag of voor de huidige herbeoordeelden zonder werkgever niet een ander concept voor reïntegratiedienstverlening nodig is, waarbij rekening wordt gehouden met de afstand tot de arbeidsmarkt en de perceptie van cliënten over hun kansen op die markt. De behoefte aan een ander dienstverleningsconcept lijkt zich ook op te dringen als naar de netto effecten van reïntegratiedienstverlening wordt gekeken voor de herbeoordelingsoperatie.²⁹¹ Het is denkbaar dat een te grote afstand tot de arbeidsmarkt of lange afwezigheid op de arbeidsmarkt, andere typen dienstverlening noodzakelijk maken die voorafgaan aan de gangbare dienstverlening.

Een belangrijke sturende rol kan zijn weggelegd voor de reïntegratiecoach van het UWV. Bij de invulling van coachingsactiviteiten kan ook rekening worden gehouden met achtergrondkenmerken. Zo hebben hoger opgeleiden bijvoorbeeld meer kans op terugkeer naar werk. Maar ze krijgen vaak ook minder reïntegratiediensten die aansluiten bij hun wensen en niveau.²⁹² Voor mensen die al langer geen deel hebben genomen aan de arbeidsmarkt, is het van belang om werkervaring op te doen.

Een deel van de niet-werkenden lijkt tussen wal en schip te belanden: geen uitkering en geen inkomen. Dit lijkt op te gaan bij de groep met een kleine AO-uitkering, die de kansen op de arbeidsmarkt bij voorbaat laag inschat. Uit een onderzoek onder herbeoordeelden volgens het oude AO-criterium (2001-2004) blijkt dat vooral mensen die niet werkten ten tijde van de herbeoordeling en volledig worden goedgekeurd, zonder inkomen of uitkering komen te zitten. Het gaat om een kwart van deze groep.²⁹³ Het zijn met name vrouwen met een gedeeltelijke WAO-uitkering die na goedkeuring zonder inkomen komen te zitten.

6.6 Conclusies

Het aanscherpen van de toelatingscriteria van de arbeidsongeschiktheidsregelingen is erop gericht om te voorkomen dat te veel mensen aan de kant komen te staan. Het succes van de herbeoordelingsoperatie mag niet worden afgemeten aan het grotere aandeel verlagingen en beëindigingen dan voorzien. Pas als het lukt om meer herbeoordeelden aan werk te helpen, is sprake van een succesvolle operatie.

Het UWV werkt er hard aan om reïntegratieactiviteiten zo snel mogelijk te laten starten. Indien nodig worden ingrepen in het werkproces gepleegd. De inzet van de reïntegratiebegeleider is hier een goed voorbeeld van.

Als wordt gekeken naar de eerste reïntegratieresultaten van de herbeoordelingsoperatie, is het de vraag of het perspectief op werk voor een grote groep herbeoordeelden zo onverdeeld gunstig is. Dit geldt zowel voor mensen die het werk hebben hervat als mensen bij wie nog geen reïntegratieresultaat is geboekt. Bij werkhervatting gaat het in de meeste gevallen om een parttimebaan of een nul-urencontract (oproepkracht). Slechts 28 procent werkt 36 uur of meer.²⁹⁴ Daarnaast is het onduidelijk wat het perspectief op werk is van de groep die nog niet aan de slag is gekomen. Uit onderzoek blijkt wel dat de reïntegratiekansen sterk verminderen naarmate er meer tijd na de keuring verstrijkt.

Enkele punten springen in het oog:

- De cliënt is een belangrijke sleutel. Een grote groep schat de eigen mogelijkheden laag in (onder andere vanwege gezondheidsproblemen). Verder is motivatie een belangrijke sleutel voor succesvolle reïntegratie.²⁹⁵
- De verwachtingen over de rol van werkgevers moeten realistisch zijn. Niet alle werkgevers kunnen zomaar passend werk in het eigen bedrijf realiseren. In het midden- en kleinbedrijf zal dit probleem relatief vaak voorkomen.²⁹⁶
- Een trage start is niet bevordelijk voor reïntegratie. De lange bezwaarprocedure kan het reïntegratieproces ondermijnen.
- Specifieke eisen aan reïntegratietrajecten ontbreken vaak. Er is niet of in beperkte mate nagedacht of er specifieke eisen moeten worden gesteld aan reïntegratietrajecten van herbeoordeelden.²⁹⁷ Dit geldt ook als de cliënt op het moment van de herbeoordeling werk heeft.

Het aanscherpen van toelatingscriteria van de arbeidsongeschiktheidsregelingen past in de strategie van het kabinet om werkgevers en werknemers meer verantwoordelijkheid te geven bij het voorkomen van langdurige uitkeringsafhankelijkheid. Voor de groep die door strengere criteria bij een herbeoordeling (een deel van) de uitkering kwijtraakt, moet de publieke rol bij reïntegratie optimaal worden ingevuld. Hiermee kan worden voorkomen dat de herbeoordelingsoperatie louter de boeken ingaat als efficiënte bezuinigingsoperatie. Ook al doet het UWV zijn uiterste best om het reïntegratieproces goed op de rails te krijgen, het is de vraag of dit gezien de geschetste problematiek afdoende is.

Op een aantal punten verdient het aanbeveling om de rol van actoren uit te breiden:

- Het is belangrijk om de reïntegratiecoach van het UWV een grotere rol te laten spelen, wanneer er sprake is van mogelijke functie-uitbreiding. Werkgevers blijken behoefte te hebben aan extra ondersteuning van het UWV. Voor de werknemer is het belangrijk dat hij professionele begeleiding krijgt bij de gesprekken met de werkgever over urenuitbreiding.
- Naarmate cliënten langer in een uitkeringssituatie zitten, geven meer WAO'ers aan dat er geen kans op werkhervatting is, met name door gezondheidsproblemen.
- Het UWV kan een belangrijke rol spelen door in een uitgebreide reïntegratievisie expliciet in te gaan op de specifieke situatie van de cliënt. Het is dan wel belangrijk dat - zoals ook de bedoeling is - een apart gesprek met de cliënt over reïntegratie plaatsvindt.
- Het goed inrichten van de startfase van reïntegratietrajecten is van essentieel belang.
- Het UWV informeert sinds 1 januari 2006 de mensen die in bezwaar zijn gegaan over de mogelijkheid van het starten van een reïntegratietraject. Dit is een goede ontwikkeling. Daarnaast moet er alles aan worden gedaan om de bezwaarprocedure korter te maken. Deze procedure is dikwijls nog te lang.
- De RWI vindt het van groot belang dat dossieronderzoek en/of bestandsonderzoek bij het UWV plaatsvindt om meer informatie te verkrijgen over de feitelijke benutting van de verdien capaciteit.
- Werkgevers spelen een sleutelrol bij de werkhervatting van herbeoordeelden. Het is verstandig om nadere afspraken met werkgeversorganisaties te maken over de condities om de resultaten van werkhervatting te optimaliseren. Is het bijvoorbeeld wenselijk om werkervaringsplaatsen in te zetten, met name als het gaat om mensen die inschatten dat werken niet meer mogelijk is? Een actieve rol van het UWV, bijvoorbeeld door het inzetten van 'vaste' contactpersonen bij werkgevers, kan vruchten afwerpen.

Tot slot is het de vraag of voor herbeoordeelden - ook voor mensen met een werkgever op het moment van de herbeoordeling - niet een ander concept voor reïntegratiedienstverlening nodig is, waarbij rekening wordt gehouden met de afstand tot de arbeidsmarkt en de perceptie van cliënten over hun eigen kansen op die markt.²⁹⁸ Deze conclusie lijkt zich ook op te dringen als naar de beperkte netto effecten van reïntegratiedienstverlening voor deze groep wordt gekeken. Want de slechte conjunctuur van de afgelopen jaren kan weliswaar een verklaring zijn voor de lage kans op werk, maar niet voor de lage netto effectiviteit (toegevoegde waarde) van trajecten.

DEEL B:

Spelers op de markt van reïntegratiediensten

7 Aanbod van reïntegratiebedrijven

7.1 Inleiding

Reïntegratieactiviteiten zijn primair belegd bij private reïntegratiebedrijven. De Wet SUWI is hiervoor een belangrijke katalysator geweest. De private markt werd met de invoering van de WWB op 1 januari 2004 verder gestimuleerd.

Inmiddels lijkt de private reïntegratiemarkt echter een nieuwe balans te vinden. De uitbestedingsverplichting van gemeenten is vervallen en er worden steeds meer reïntegratieroutes met een minder dominante rol voor private reïntegratiebedrijven bewandeld. Het lijkt erop dat de private reïntegratiemarkt meer en meer ingebed raakt in een bredere infrastructuur voor reïntegratie, waarbij publieke en private opdrachtgevers en cliënten meerdere opties hebben voor de route (terug) naar werk. Publieke opdrachtgevers voeren vaker een strakke regie op individueel niveau en spelen ook in het algemeen een actievere reïntegratierol. Op regionaal niveau zijn er diverse werkgeversinitiatieven, waarbij slechts een beperkte rol voor reïntegratiebedrijven is weggelegd. Ook kunnen er binnen sectoren reïntegratieactiviteiten worden georganiseerd. Bij vraaggerichte projecten worden reïntegratiebedrijven soms pas betrokken, wanneer een zeer specifieke reïntegratiedienst gewenst is. Tegen deze achtergrond moeten de ontwikkelingen op de markt van reïntegratiediensten worden bekeken.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 2 ingegaan op enkele trends die van invloed zijn op de spelers die het aanbod verzorgen. In paragraaf 3 is aandacht voor de ontwikkeling van de reïntegratiedienstverlening. Het is belangrijk dat de markt van reïntegratiediensten transparant is, er kwaliteit wordt geleverd en inzicht wordt geboden in resultaten. Deze punten komen in paragraaf 4 aan bod. Tot slot worden in paragraaf 5 enkele conclusies getrokken.

7.2 Trends

In 2002 was de algemene verwachting dat zich een shake-out op de reïntegratiemarkt zou voordoen. Een aantal grotere reïntegratiebedrijven heeft het niet gered op de markt en is failliet gegaan of overgenomen. Van een concentratie van marktmacht aan de aanbodzijde is echter geen sprake. Dit komt mede door de opkomst van IRO-trajecten die versnipperd zijn over veel kleine spelers.

De reïntegratiemarkt is nog steeds een vragersmarkt. Opdrachtgevers kunnen volgens hun eigen condities contracten afsluiten. Ook de grotere reïntegratiebedrijven hebben zich te schikken naar de wensen van opdrachtgevers en kunnen gemakkelijk een contract verliezen aan de concurrentie. Een aantal recente ontwikkelingen laat zien dat de marktmacht van opdrachtgevers toeneemt. Er vindt slechts een beperkte productin-

novatie plaats, omdat reïntegratiebedrijven vooral concurreren op prijs. Hier een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen die relevant zijn voor het aanbod.

Toelevering van cliënten onzeker

Gemeenten en het UWV bieden, op een enkele uitzondering na, geen minimumgaranties over de aanlevering van cliënten. Als het aantal cliënten tegenvalt of een opdrachtgever niet tevreden is over de dienstverlening van een reïntegratiebedrijf, kan de opdrachtgever de cliëntenstroom naar dat bedrijf stoppen of verminderen. Hierdoor zitten reïntegratiebedrijven in een lastige positie. Ze moeten hun organisatie op orde brengen, maar krijgen geen garanties dat het contract wordt nageleefd. Dit probleem wordt nog groter omdat steeds meer cliënten kiezen voor een IRO. Daar komt bij dat de uitbestedingsverplichting voor gemeenten per 1 januari 2006 is losgelaten.

Van hoofd- naar onderaannemer?

Oprachtgevers bemoeien zich steeds vaker met concrete reïntegratietrajecten. Er wordt meer tijd geïnvesteerd in de regierol. Hierbij past ook het uitbesteden van deelproducten in plaats van integrale reïntegratietrajecten. Reïntegratiebedrijven kijken met gemengde gevoelens naar deze ontwikkeling. Op een deel van de markt is sprake van een soort onderaannemerschap onder aansturing van de publieke opdrachtgever. Over de rol van reïntegratiecoaches bij het UWV geven reïntegratiebedrijven bijvoorbeeld aan dat de coaches zelf invulling gaan geven aan activiteiten, zonder dat altijd duidelijk is wat hun precieze taken en bevoegdheden zijn. Relatiebeheer met reïntegratiecoaches wordt belangrijker, want coaches zijn sturend bij inkoop van deelproducten en bij doorverwijzing van cliënten voor IRO's. Dit verhoogt de acquisitiekosten.

Private opdrachtgevers hebben private reïntegratiemarkt vaak niet nodig

Werkgevers hebben meerdere keuzemogelijkheden voor het invullen van reïntegratieactiviteiten (zie hoofdstuk 4). Het is niet zonder meer vanzelfsprekend dat reïntegratieactiviteiten op de markt van reïntegratiediensten worden uitgezet. Er zijn ook sectorale en regionale samenwerkingsverbanden die de inzet van private reïntegratiebedrijven minder vanzelfsprekend maken. Soms leidt dit alleen tot de inzet van externe expertise binnen een traject waar verder geen reïntegratiebedrijf bemoeienis mee heeft.

Vraagzijde als leidraad

De aandacht voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt bij de inrichting van reïntegratietrajecten neemt toe. Dit geldt voor zowel publieke opdrachtgevers als reïntegratiebedrijven. Het achterliggende motief is dat door een meer vraaggerichte benadering van reïntegratie de resultaten vaak zullen verbeteren.

Op verschillende manieren kan bij trajecten meer aandacht worden besteed aan de vraagzijde. Hier een aantal voorbeelden:

- aanstellen van accountmanagers die het contact met werkgevers moeten onderhouden. De accountmanagers werven vacatures en/of matchen cliënten. In samenwerking met de werkgevers wordt bekeken of belemmeringen van cliënten zijn weg te nemen door werkstages, proefplaatsingen en loonkostensubsidies en het aanbieden van gerichte trainingen die aansluiten bij de vacatures;
 - opbouwen van meer netwerken onder werkgevers. Steeds vaker eisen opdrachtgevers dat reïntegratiebedrijven over een aantoonbaar netwerk beschikken;
 - maken van concrete afspraken in specifieke branches, bijvoorbeeld opleidingen in de schoonmaakbranche of plaatsingen met loonsuppletie in de logistieke sector;
 - maken van afspraken met uitzendbureaus en CWI over het uitwisselen van vacatures.
- In deel C wordt ingegaan op enkele initiatieven in de praktijk.

Een bijzondere variant van de vraaggerichte benadering is het starten van een eigen bedrijf. Ongeveer 10 procent van de 7.000 personen die in 2004 een eigen bedrijf startten, deed dit vanuit een uitkerings situatie (WW, WWB, WAO). Het gaat vooral om WW'ers: 70 procent. In het onderzoek *Ondernemend de uitkering uit* wordt geconcludeerd dat - meer dan nu het geval is - gekeken kan worden of er voor uitkeringsgerechtigden mogelijkheden zijn voor het starten van een eigen bedrijf. Uitvoerders zijn nogal terughoudend om het thema van ondernemerschap ter sprake te brengen bij CWI, het UWV en gemeenten. In het onderzoek wordt geconstateerd dat het stimuleren van ondernemerschap vraagt om andere accenten in het reïntegratiebeleid. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om in de WW een startkrediet te krijgen via de uitkeringsinstantie.

'Momenteel wordt onderzocht of een door het Rijk in te stellen waarborgfonds de huidige drempels voor het verstrekken van relatief lage kredieten aan starters vanuit een uitkering bij private kredietverleners kan wegnemen.'²⁹⁹

Rol van reïntegratiebedrijven fluctueert bij Work First aanpak

Veel gemeenten zijn overgegaan op een Work First aanpak. Deze aanpak is erop gericht bijstandafhankelijkheid te voorkomen en het arbeidsperspectief te verbeteren. In de eerste WWB-monitor gaf circa 70 procent van de gemeenten aan op een systematische wijze met een Work First aanpak te werken.³⁰⁰ Meestal moet een klant arbeid verrichten met behoud van uitkering. Dit gebeurt op een gesubsidieerde werkplek of via een detacheringconstructie. Veel gemeenten richten de Work First aanpak in eerste instantie op de nieuwe instroom. De regierol ligt primair bij de gemeente. Doorgaans is er bij Work First sprake van een combinatie van arbeid en intensieve bemiddeling. De rol van reïntegratiebedrijven kan sterk fluctueren per gemeente. Er zijn reïntegratiebedrijven die werkplekken hebben ingericht waar mensen kunnen werken op een tijdelijk arbeidscontract. Tijdens deze periode vindt vaak ook een diagnose plaats, zodat de klant na de werkperiode een passend traject kan krijgen.

Beperkte productontwikkeling

In een markt waar sprake is van concurrentie op prijs is het moeilijk om aan productontwikkeling te doen. De mogelijkheden die er zijn om tot productinnovatie te komen, worden beperkt aangegrepen (bijvoorbeeld via vrije ruimte, zie hoofdstuk 2). Mede door de toegenomen inkoop van deelproducten zijn het de opdrachtgevers die bij productontwikkeling de lijnen uitzetten. Wel kan de inkoop van deelproducten het aanbod van reïntegratiediensten vanuit verwante markten stimuleren.

Verschillende reïntegratiebedrijven geven aan dat de grote afhankelijkheid van opdrachtgevers ten koste kan gaan van de kwaliteit van de dienstverlening. Veel reïntegratiebedrijven werken bijvoorbeeld noodgedwongen met tijdelijke contracten, hetgeen gevolgen heeft voor de expertise en kwaliteit van reïntegratie. Opdrachtgevers op hun beurt vinden het aanbod van reïntegratiebedrijven wel erg standaard en zien weinig verschillen in aanpak tussen reïntegratiebedrijven.

De tendens naar langere contracten is een verbetering, omdat bedrijven dan meer kunnen investeren in personeel en netwerken in de regio. De rol van IRO is op dit punt onduidelijk. Aan de ene kant biedt IRO reïntegratiebedrijven de mogelijkheid om gericht met bepaalde producten klanten te werven. Een te grote mate van specialisatie kan voor bedrijven echter nadelig zijn om een marktaandeel op de IRO-markt te verwerven.

7.3 Reïntegratiedienstverlening

Een groot deel van de reïntegratiebedrijven is opgenomen in de Keuzegids (voorheen Reïntegratiemonitor) die wordt beheerd door de stichting Blik op Werk. De Keuzegids biedt een goed inzicht in hoe het aanbod eruit ziet. Met de kanttekening dat de - vooral kleine - IRO-bedrijven ondervertegenwoordigd zijn. In 2005 waren 360 reïntegratiebedrijven, 228 interventiebedrijven en 56 scholingsinstituten opgenomen in de Keuzegids. Belangrijkste onderscheid tussen deze bedrijven:

- reïntegratiebedrijven houden zich voornamelijk bezig met de reïntegratie van werknemers naar een nieuwe werkgever of vanuit een uitkering naar werk. Deze bedrijven voeren hoofdzakelijk integrale reïntegratietrajecten uit;
- interventiebedrijven voeren interventies uit om werknemers te laten terugkeren in hun oude werk. Daarnaast voeren deze bedrijven trajectonderdelen uit;
- scholingsinstituten houden zich hoofdzakelijk bezig met trainingen en opleidingen in het kader van reïntegratie.

Op basis van de informatie in de Keuzegids ontstaat het volgende beeld over de markt:³⁰¹

- de meeste bedrijven behoren tot het midden- en kleinbedrijf. De helft heeft minder dan tien werknemers;
- ruim tweederde van de bedrijven werkt regionaal, de rest opereert landelijk;
- werkgevers worden het meest genoemd als opdrachtgever (dit zegt overigens niets over het aandeel in de omzet van de bedrijven), gevolgd door het UWV, gemeenten en individuele personen/werknemers;
- bedrijven bieden voornamelijk diensten aan in het begin van trajecten zoals diagnose en/of activering, en aan het einde van trajecten zoals arbeidsbemiddeling, (her)-plaatsing en werkervaring;
- zij profileren zich in de Keuzegids vooral met diensten als intake, psychische hulpverlening en verschillende vormen van begeleiding;
- de meeste bedrijven richten zich op arbeidsgehandicapten en zieke werknemers en daarnaast in mindere mate op WW'ers, met werkloosheid bedreigde werknemers, bijstandsgerechtigden en/of op niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden;
- eenderde van de bedrijven houdt zich met name bezig met langdurig werklozen en personen met klachten zoals burn-out/overspannenheid. Daarnaast richt een kwart zich op mensen met rugaandoeningen en mensen met rugaandoeningen in combinatie met RSI.

Het dienstenpakket van bedrijven wordt gepresenteerd in tabel 29. In lijn met het belang van de vraagkant op de arbeidsmarkt krijgt arbeidsbemiddeling en werkervaring in 2006 een (nog) groter gewicht dan in 2005. Bijna 60 procent van de reïntegratiebedrijven biedt diensten aan in deze categorie. Ook diagnose wordt geregeld genoemd als dienst. Medische begeleiding en advies wordt minder vaak aangeboden.

Tabel 29 Categorieën van diensten van bedrijven

	2004	2005
Arbeidsbemiddeling		
(her)plaatsing en werkervaring	46%	58%
Diagnose	39%	50%
Medische behandeling	35%	27%
Sociale activering, motivering, oriëntatie	27%	32%
Medische begeleiding en advies	27%	26%
Psychische hulpverlening	24%	19%
Her-, om- en bijscholing	15%	13%
Casemanagement	13%	11%
Mediation en conflictbemiddeling	9%	10%
Wachtlisjbemiddeling	2%	1%
Hulpverlening	1%	0%

N.B. Meerdere antwoorden mogelijk

In tabel 30 wordt aangegeven op welke doelgroep bedrijven zich richten. Zij bedienen steeds meer doelgroepen. Deze trend tekent zich al een aantal jaren af. Dit kan leiden tot toename van concurrentie tussen bedrijven. Wanneer bedrijven zich richten op veel verschillende doelgroepen, is het de vraag of ze voldoende specialismen in huis hebben om deze doelgroepen te bedienen.

De meerderheid van de reïntegratiebedrijven richt zich op arbeidsgehandicapten: 80 procent. Dit is een forse toename ten opzichte van 2004. Aangenomen mag worden dat de herbeoordelingsoperatie (zie hoofdstuk 6) hierin een belangrijke rol speelt.

Tabel 30 Doelgroepen van bedrijven naar uitkeringspositie ³⁰²

	2002	2004	2005
Zieke werknemers	64%	76%	78%
Arbeidsgehandicapten (WAO, Wajong, WAZ)	67%	70%	80%
Met werkloosheid bedreigde werknemers	28%	44%	57%
WW'ers	23%	39%	59%
Bijstandsgerechtigden	25%	38%	52%
Niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden	15%	31%	42%

N.B. Meerdere antwoorden mogelijk

7.4 Transparantie, kwaliteit en resultaten

7.4.1 Transparantie en kwaliteit

De activiteiten van verschillende actoren om de transparantie op de reïntegratiemarkt te bevorderen, zijn begin 2006 gebundeld in de stichting *Blik op Werk*. De stichting stelt zich ten doel de transparantie op de markt te stimuleren. Het transparanter maken van de reïntegratiemarkt voor individuele vragers, opdrachtgevers (en hun cliënten) en aanbieders kan de werking van deze markt verder verbeteren.³⁰³

De belangrijkste producten van *Blik op Werk* zijn:

- **Keuzegids.** Deze gids (voorheen Reïntegratiemonitor) is een database waarin ongeveer 800 bedrijven zijn opgenomen die actief zijn op de markt voor reïntegratie- en arbo-diensten. Sinds kort worden ook plaatsingscijfers van het UWV gepubliceerd. Van elk bedrijf waarmee het UWV een contract heeft afgesloten, worden deze resultaten getoond. Dit betreft nu ruim 70 bedrijven.
- **Tevredenheidsonderzoek.** Jaarlijks wordt de waardering van cliënten en opdrachtgevers over de dienstverlening van reïntegratiebedrijven gemeten. In de Keuzegids worden deze gegevens op bedrijfsniveau gepresenteerd.

- Keurmerk. Blik op Werk beheert de keurmerken van BOA en Borea keurmerk. De bedoeling is om vanaf 2007 nog maar één Blik op Werk-keurmerk te hebben dat gericht is op de kwaliteit van dienstverlening.
- Reïntegratiemeldpunt. Dit meldpunt biedt inzicht in gemeentelijke aanbestedingen van reïntegratiediensten.
- Contractenbenchmark (in ontwikkeling). Er wordt gewerkt aan een databank die informatie biedt over prestaties van door gemeenten gecontracteerde reïntegratiebedrijven. Aan de ontwikkelfase werken zeventien gemeenten en dertien reïntegratiebedrijven mee. Begin 2006 zijn bijeenkomsten met deze twee doelgroepen gehouden. Volgens planning dient de benchmark begin 2007 operationeel te zijn.

Tevredenheidsonderzoek

De RWI (in 2004 en 2005) en Blik op Werk (in 2006) hebben onderzoek laten doen naar de waardering van cliënten en opdrachtgevers van reïntegratiebedrijven.³⁰⁴ Het gemiddelde rapportcijfer van cliënten is 6,9 in 2006. Cliënten met een IRO-traject zijn nog meer tevreden. Het rapportcijfer bij deze groep is 7,4. Opdrachtgevers geven evenals in 2005 een 6,7.

De meeste cliënten vinden zowel het resultaat als het verloop van het traject als ook de omgang met de cliënt belangrijk. Opdrachtgevers zijn daarentegen vooral gericht op resultaat. In het private deel van de markt zijn de rapportcijfers hoger. In tabel 31 worden de cijfers naar type opdrachtgever gepresenteerd.

Hier de belangrijkste conclusies uit de meting van 2006:

- Opdrachtgevers vinden resultaat belangrijk, bij cliënten telt ook het proces;
- Cliënten en opdrachtgevers in het publieke marktsegment geven gemiddeld lagere rapportcijfers, met uitzondering van de cliënten met een IRO-traject die juist uitgesproken hoge cijfers geven. Een mogelijke verklaring voor de hoge waardering van IRO-trajecten is dat cliënten een grotere invloed hebben op het traject.
- Opdrachtgevers en cliënten zijn positiever over interventie- en diagnosetrajecten dan over reïntegratietrajecten. Bij het oordeel over interventietrajecten speelt mee dat de resultaten van interventies gunstig zijn. Omdat interventies vooral gericht zijn op terugkeer naar de oude werkgever, is de kans op succes relatief groot.
- Naarmate het aantal contactmomenten van een cliënt stijgt, geeft hij een hoger cijfer.
- De omvang van het bedrijf heeft een negatief effect op het rapportcijfer. Bij het cijfer van cliënten kan dit met name worden toegeschreven aan het personeelsverloop: grote bedrijven hebben te maken met een groter verloop.
- Hoe hoger de plaatsingscijfers zijn, des te groter is de waardering van cliënten en opdrachtgevers.

Tabel 31 Rapportcijfer naar type opdrachtgever

Type opdrachtgever	Cliënten		Opdrachtgevers	
	2005	2006	2005	2006
UWV	6,5	6,7	6,3	6,2
IRO		7,4		
Gemeente	6,7	6,7	6,6	6,7
Privaat	7,1	7,0	6,8	6,8
Totaal	6,7	6,9	6,7	6,7

Meten van prestaties van bedrijven

De plaatsingscijfers die het UWV systematisch bijhoudt, kunnen worden gebruikt om prestaties van bedrijven te meten.³⁰⁵ Het is hierbij belangrijk om de zwaarte van de doelgroep mee te wegen. Op dit moment ontwikkelt de RWI een prestatie-indicator voor het meten van prestaties van bedrijven, waarbij zwaarte van de doelgroep en het aantal cliënten per doelgroep zijn verwerkt. Uit een eerste analyse blijkt dat middelgrote bedrijven (10-100 medewerkers) gemiddeld beter presteren dan grote bedrijven. De middelgrote en grote bedrijven werken voor ongeveer even zware doelgroepen.³⁰⁶ Verder blijkt: hoe beter de prestaties van bedrijven, des te groter de tevredenheid van opdrachtgever UWV. Dit ligt voor de hand gezien het feit dat met name resultaten bij opdrachtgevers een rol spelen in de waardering van reïntegratiebedrijven.

Kwaliteit onder druk

Een aantal ontwikkelingen zorgt ervoor dat de kwaliteit van dienstverlening onder druk komt te staan. Opdrachtgevers vragen bijvoorbeeld wel garanties aan bedrijven, maar kunnen zelf de aanlevering van cliënten niet garanderen. Door deze onzekerheid werken veel reïntegratiebedrijven met flexibele contracten voor het personeel, waardoor kennis en continuïteit nogal eens wegvallen. Ook kiezen reïntegratiebedrijven vanwege kostenefficiëntie nogal eens voor een groepsaanpak in plaats van individuele trajecten. De veronderstelling is dat offertetrajecten anders worden verloren, omdat concurrenten lager kunnen offereën. Daarnaast komt innovatie in trajecten voor uitkeringsgerechtigden van het UWV en gemeenten moeilijk van de grond. De werkgevers willen meer maatwerk in de dienstverlening en stellen dat er niet langer met standaard methodieken moet worden gewerkt. De reïntegratiebedrijven presenteren maatwerk, maar in de praktijk is dit alleen mogelijk wanneer het maatwerk binnen de standaarden van het reïntegratiebedrijf valt. Er wordt daarbij te weinig gekeken naar de wensen van de cliënt en de opdrachtgever.

Opdrachtgevers noemen de volgende verbeterpunten:

- Een betere oriëntatie op de arbeidsmarkt. Het ontbreekt de reïntegratiebedrijven soms aan een goed overzicht van de situatie op de arbeidsmarkt en de vacatures die er zijn. De suggestie wordt gedaan om projecten te starten met regionale werkgevers om zo hun behoeften te leren kennen.
- Meer maatwerk in plaats van standaardactiviteiten. Door de sterke concurrentie tussen reïntegratiebedrijven hebben de medewerkers van deze bedrijven een grote caseload. Daardoor krijgen cliënten minder aandacht en begeleiding dan wenselijk.
- Een betere communicatie tussen cliënt en reïntegratiebedrijf.

7.4.2 Resultaten

Om een oordeel over de private reïntegratiemarkt te vormen is het belangrijk om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de reïntegratietrajecten: welke rol speelt een traject bij het (weer) aan het werk komen van cliënten? Wat is de toegevoegde waarde van een reïntegratietraject bij het vinden van een baan? Tot nu toe is een beperkt aantal onderzoeken gedaan naar deze netto effectiviteit. Hier de belangrijkste feiten uit recent onderzoek van de RWI en de gemeente Rotterdam.³⁰⁷ De netto effectiviteit verschilt per uitkeringsregime.

WW (onderzoekperiode 1999-2003)

De inzet van een reïntegratietraject na een half jaar in de WW verhoogt de kans om na twee jaar werk te hebben (exclusief gesubsidieerde arbeid) van 74 naar 79 procent.³⁰⁸

Worden achtergrondkenmerken meegenomen, dan zijn de verschillen groot. In het licht van de afstand tot de arbeidsmarkt zijn trajecten het meest effectief voor WW'ers geïndiceerd als fase 2 of fase 4. Fase 2 cliënten hebben door een traject een kans van 75% om binnen zes maanden een baan te vinden. Zonder traject is dit 65%. Voor fase 4 cliënten wordt de kans zelfs verhoogd van 57 naar 72 procent. Voor fase 1 en fase 3 cliënten voegt reïntegratie minder toe. Vergeleken met de verschillen tussen de fasen zijn de verschillen tussen opleidingsniveaus erg klein.

Bijstand (onderzoekperiode 2002-2004)

Gemiddeld genomen vergroot een reïntegratietraject de kans op het vinden van een baan (exclusief gesubsidieerde arbeid) binnen twee jaar na de start van de uitkering aanzienlijk: van 18 naar 42 procent. De effectiviteit van reïntegratie is sterk afhankelijk van de inzet van instrumenten. Sociale activering en zorginstrumenten hebben geen effect. Bemiddeling is het meest succesvolle instrument. Het effectiefst zijn echter gecombineerde instrumenten. Reïntegratie is iets effectiever naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt toeneemt.

Een onderzoek bij de gemeente Rotterdam toont een wat minder gunstig beeld van de toegevoegde waarde van reïntegratietrajecten.³⁰⁹ Zonder traject stroomt nog geen 10

procent uit naar werk (en is de uitstroom wegens overige redenen 19 procent). Met een traject gaat het om 20 procent uitstroom naar werk. De belangrijkste verklaring voor de verschillen tussen beide onderzoeken lijkt dat in Rotterdam ook het zittende bestand in de analyse is meegenomen.³¹⁰

In dit onderzoek is ook gekeken naar de effectiviteit van de verschillende type diensten. Bij basisreïntegratie of sociale activering neemt de uitstroomkans naar werk toe naar 16 procent. Bij een zogenoemd reïntegratieplustraject is er 24 procent kans om naar werk uit te stromen. Deze kans ligt nog veel hoger bij werkervaringsplaatsen: 52 procent.

*Herbeoordeelde arbeidsongeschikten (onderzoekperiode 2002-medio 2004)*³¹¹

Informatie over de netto effectiviteit van reïntegratietrajecten bij cliënten die recent worden herbeoordeeld is niet voorhanden. Er is wel informatie beschikbaar over de effecten van de inzet van reïntegratietrajecten bij herbeoordeelden volgens keuringscriteria die golden tot eind 2004. Daarbij valt op dat reïntegratiedienstverlening over het algemeen weinig succesvol is geweest bij mensen van wie de uitkering is verlaagd of beëindigd. De kans op werkherleving twee jaar na herbeoordeling gaat als gevolg van de inzet van een reïntegratietraject omhoog van gemiddeld 11,5 naar 12,2 procent. Een groei dus van slechts 0,7 procent. Duurdere reïntegratietrajecten leiden tot meer dan evenredige positieve effecten op de kans om werk te hervatten.

Het effect van reïntegratiediensten verschilt nauwelijks tussen verschillende typen herbeoordeelden. Wel bestaat er een grote variatie in de kans op werkherleving naar verschillen in (persoons)kenmerken. De kans op werkherleving binnen twee jaar na herbeoordeling op basis van objectieve persoonskenmerken kan variëren tussen 1,5 en 53 procent.

Ook al heeft het UWV een aantal stappen gezet om reïntegratie voor herbeoordeelden beter vorm te geven (zie hoofdstuk 6), het blijft de vraag of deze maatregelen voldoende soelaas bieden om effectiviteit te vergroten. Daarom is gepleit voor een ander concept voor reïntegratiedienstverlening, waarbij rekening wordt gehouden met de afstand tot de arbeidsmarkt en de perceptie van cliënten over hun kansen op deze markt.

7.5 Conclusies

De reïntegratiemarkt is nog steeds een vragersmarkt. Opdrachtgevers kunnen volgens eigen condities contracten afsluiten en bij de aanlevering van cliënten volstaan met het afgeven van een inspanningsverplichting. Verschillende reïntegratiebedrijven geven aan dat hun grote afhankelijkheid van opdrachtgevers ten koste kan gaan van de kwaliteit van de dienstverlening. Veel reïntegratiebedrijven werken bijvoorbeeld noodgedwongen met tijdelijke contracten voor een deel van de consulenten, hetgeen gevolgen heeft voor

de expertise en kwaliteit van reïntegratie. De gesignaleerde tendens naar langere contracten is een verbetering, omdat bedrijven dan meer kunnen investeren in personeel en netwerken in de regio.

Veel reïntegratiebedrijven richten zich op steeds meer doelgroepen en durven niet te specialiseren, omdat hen dit te afhankelijk maakt van specifieke opdrachten en kleine doelgroepen. Tegelijk neemt het aanbod toe door de enorme groei van IRO. Er zijn weinig toetredingsdrempels op de reïntegratiemarkt (het UWV stelt wel sinds begin 2006 strengere voorwaarden aan toetreding van bedrijven op de IRO-markt). Het is dan ook mogelijk dat bedrijven die actief zijn op andere marktsegmenten (arbo dienstverlening, outplacement, inburgering, coaching van scholieren et cetera) gaan opereren op de reïntegratiemarkt. Door deze ontwikkelingen neemt de concurrentie tussen bedrijven toe. Mede door de concurrentie op prijs vindt maar in beperkte mate productinnovatie plaats.

De waardering van opdrachtgevers en opdrachtnemers voor reïntegratiebedrijven is in 2006 in grote lijnen niet gewijzigd ten opzichte van 2005. Opdrachtgevers geven een rapportcijfer van 6,7, hetzelfde cijfer als het jaar daarvoor. De gemiddelde waardering van UWV-cliënten is iets gestegen ten opzichte van 2005: van 6,5 naar 6,7. In 2006 is voor het eerst de waardering van IRO-cliënten gemeten. Hun gemiddelde rapportcijfer is aanzienlijk hoger dan het gemiddelde voor alle cliënten: 7,4. Een mogelijke verklaring is dat IRO-cliënten een grotere invloed hebben op het traject.

Cliënten hechten belang aan aspecten die te maken hebben met het resultaat én aan aspecten die betrekking hebben op het verloop van het traject en de omgang met de cliënt. Opdrachtgevers daarentegen vinden vooral het resultaat belangrijk. De omvang van een bedrijf heeft een negatief effect op het rapportcijfer. Bij cliënten blijkt dat dit effect van de omvang met name kan worden toegeschreven aan het personeelsverloop, dat bij grote bedrijven hoger is. Ten slotte leiden hogere plaatsingscijfers tot een hogere waardering door zowel cliënten als opdrachtgevers.

Het lijkt erop dat de private reïntegratiemarkt meer en meer ingebed raakt in een bredere infrastructuur voor reïntegratie. Hierbij hebben publieke en private opdrachtgevers en cliënten meerdere opties voor de route (terug) naar werk. Bij de start van de private reïntegratiemarkt bestond nog de tendens om integrale reïntegratietrajecten in te kopen. Opdrachtgevers hadden door het financieringsprincipe van 'no cure, no pay' ook nauwelijks reden om bovenop het feitelijke reïntegratieproces te zitten. Het tij lijkt echter te keren. Dit geldt voor zowel gemeenten als het UWV. Er worden minder integrale trajecten ingekocht. Ook is er dikwijls sprake van een veel strakkere regie en een grotere betrokkenheid van opdrachtgevers bij individuele reïntegratietrajecten. Verder zoeken zij naar alternatieven naast of in de plaats van de inkoop van reïntegratiediensten.

Onderzoeken gericht op het bepalen van de toegevoegde waarde van reïntegratietrajecten laten zien dat de netto effecten van trajecten per uitkeringsregime verschillen. In de bijstand worden aantoonbaar goede netto resultaten geboekt. In de WW is de toegevoegde waarde al minder en bij herbeoordeelde arbeidsongeschikten is deze waarde marginaal. Er zijn kanttekeningen te plaatsen bij deze bevindingen. De belangrijkste is dat de kans op werkhervatting verschilt naar persoonskenmerken en naar het type dienst dat wordt aangeboden. Om te komen tot een efficiënte en effectieve inzet van reïntegratiediensten is het dus van groot belang om bij de start van individuele reïntegratietrajecten een goed onderbouwde beslissing te nemen op basis van de vraag: wat werkt voor wie? Selectieve inzet van reïntegratie-instrumenten verdient de voorkeur. Dit kan betekenen dat instrumenten gericht worden ingezet bij bepaalde doelgroepen. Het kan ook betekenen dat voor bepaalde groepen met een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt (dit geldt met name voor de WW) een terughoudend beleid wordt gevoerd.

Selectieve inzet van instrumenten staat dan ook haaks op de tot nu toe gehanteerde sluitende aanpak. Tot slot is het van belang dat inzicht wordt geboden in de kwaliteit en het type dienstverlening van reïntegratiebedrijven. Het verbeteren van transparantie op de markt is hierbij essentieel.

DEEL C:

De vraag op de arbeidsmarkt als leidraad: initiatieven uit de praktijk

8 Vraaggerichtheid

8.1 Inleiding

In het Beleidskader 2004 constateerde de RWI dat partijen op de reïntegratiemarkt vaak aanbodgericht te werk gingen. Dit leidde er toe dat in de praktijk de beschikbare vacature pas aan het eind van het traject in beeld komt. Opdrachtgevers wezen er ook op dat reïntegratiebedrijven een breed netwerk onder werkgevers misten, waardoor zij moeite hadden met het verwerven van vacatures³¹². De RWI heeft de afgelopen jaren flink ingezet op het stimuleren van vraaggerichte reïntegratie door onder andere een aantal pilotprojecten op te starten, een werkconferentie te houden met het Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond. En ook het RWI-Najaarscongres 'Is de vraag het antwoord? Nieuwe accenten in reïntegratie' stond in het teken van de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

De RWI-pilots tussen gemeenten en branches/sectoren/O&O-fondsen zijn door de RWI geëvalueerd. Dit heeft geleid tot een aantal conclusies en aanbevelingen om vraaggerichte reïntegratieprojecten tussen gemeenten en branches/sectoren succesvol vorm te geven. Op basis hiervan is een handreiking verschenen over samenwerking tussen gemeenten en werkgevers en sectoren³¹³.

De aandacht van gemeenten, het UWV en partijen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt voor de mogelijkheden van vraaggerichte samenwerking is de laatste jaren toegenomen. Bij de aanbestedingen eisen gemeenten en het UWV daarom steeds vaker dat reïntegratiebedrijven een aantoonbaar netwerk hebben bij regionale werkgevers en dat ze bij het opstellen van het plaatsingsplan rekening houden met de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Reïntegratiebedrijven stellen hiervoor bijvoorbeeld een accountmanager aan of investeren intensiever in contacten met werkgevers of samenwerkingspartners. Tegelijkertijd wordt deze toegenomen aandacht nog niet voldoende 'vertaald' in vraaggerichte reïntegratieactiviteiten³¹⁴. Wel denken gemeenten en het UWV op dit moment na over manieren waarop zij hun werkprocessen meer vraaggericht kunnen inrichten. Zo wordt van de reïntegratiecoaches van het UWV verwacht dat zij zicht krijgen op de regionale arbeidsmarkt.

Vraaggerichte reïntegratie kan vorm krijgen door samenwerking tussen diverse partijen aan de aanbodkant (het UWV, gemeenten, werkgevers) en vraagkant (werkgevers), al dan niet met inschakeling van reïntegratiebedrijven of scholingsbedrijven. Ook zijn er diverse niveaus te onderscheiden waarop de samenwerking kan plaatsvinden.

In dit hoofdstuk wordt over de grenzen van de verschillende vormen van vraaggericht werken heen gekeken om te ontdekken of er gemeenschappelijke succes- en faalfactoren te ontdekken zijn. Daarom wordt een aantal vernieuwende initiatieven beschreven

waarbij meer rekening gehouden wordt met de vraag op de arbeidsmarkt. Paragraaf 2 beschrijft het Poortwachtercentrum. Paragraaf 3 de werkgeversbenadering in Tiel en omstreken. Paragraaf 4 de RWI-pilots seizoenarbeid. Paragraaf 5 de SVWW-projecten met gemeenten. Paragraaf 6 de O&O-pilots. Paragraaf 7 bevat enkele conclusies.

8.2 Poortwachtercentrum³¹⁵

8.2.1 Aanpak

Aanleiding

Het Poortwachtercentrum (PC) is eind 2003 opgericht op initiatief van de Westfriese Bedrijvengroep. Het Poortwachtercentrum moet bedrijven ondersteunen bij het voldoen aan de verplichtingen van de Wet verbetering poortwachter. De rechtspersoon is de Stichting Poortwachter, waarvan het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van bedrijfsleven en overheid.

Opzet

Bedrijven zijn verplicht hun vacatures op te geven. Het centrum vervult een rol bij zowel het eerste als het tweede spoor. Indien nodig speelt het PC een bemiddelende rol tussen werkgever en werknemer. Bij aanmelding van een ziektegeval biedt het PC in eerste instantie ondersteuning in de vorm van een plan van aanpak. Doorgaans betreft men vanaf het begin de arbo-arts bij het proces. Het plan van aanpak kan dan op diens bevindingen worden afgestemd.

Wanneer herplaatsing bij de oude werkgever niet mogelijk is, gaat men op zoek naar mogelijke andere werkgevers en treedt op als intermediair. Het Poortwachtercentrum kan hiervoor beschikken over het netwerk van aangesloten werkgevers. De oude werkgever krijgt uitgelegd wat zijn verplichtingen zijn en wat hij aanvullend zou kunnen doen om de overgang in goede banen te leiden. De nieuwe werkgever ontvangt onder meer hulp bij het aanvragen van eventuele subsidies. De dienstverlening is gratis. Werkgevers betalen alleen wat het Poortwachtercentrum inkoop. Door gunstige inkoopvoorwaarden en ESF-subsidie geldt voor deze diensten doorgaans een relatief lage prijs.

Naast het plaatsen van werknemers heeft het Poortwachtercentrum een informatie- en adviesfunctie. Het centrum organiseert vijfmaal per jaar zogenaamde P&O-overleggen in verschillende regio's met deelnemers van gemeenten, bedrijfsleven, het UWV en het CWI. De deelnemers denken gezamenlijk na over actuele arbeidsmarktthema's, zoals de toenemende vergrijzing en het stimuleren van leerwerkbanen. Op met name grotere bedrijven wordt een beroep gedaan om tijdens deze bijeenkomsten kennis beschikbaar te stellen. Tussen het UWV en het CWI en de werkgeverskring bestaat volgens het Poortwachtercentrum nog een groot cultuurverschil. Niettemin is men erg positief over de samenwerking.

Het bestuur van het Poortwachtercentrum schat dat in het algemeen 70 procent van de energie in informatievoorziening gaat zitten, en 30 procent in het bemiddelen bij zieke werknemers.

Middelen

Bij de aanvang van het project is 45.000 euro subsidie ontvangen van het Instituut GAK en 10.000 euro van de Stichting Arbeidsmarktbeleid Noord-Holland Noord. Het Regionaal Economisch Stimuleringsprogramma Halter in Balans heeft de administratiekosten (telefoon, papier, etc.) voor haar rekening genomen. De Kamer van Koophandel heeft in de eerste periode ruimte ter beschikking gesteld. Inmiddels is de stichting zelfvoorzienend.

Omvang

Een minimaal aantal aangesloten bedrijven is nodig. Zo niet, dan bestaat het risico dat er te weinig vacatures verzameld worden om herplaatsing via het tweede spoor mogelijk te maken. Verschillende ondernemersverenigingen hebben zich het afgelopen jaar aangesloten, waardoor het aantal aangesloten bedrijven sinds mei 2005 is toegenomen van circa 1.600 naar circa 4.000. Ondanks deze schaalvergroting is het project nog altijd kleinschalig van opzet. Er zijn twee mensen (een consulent en een kantoormedewerker) in vaste dienst.

Met 4.000 werkgevers is de maximale omvang ongeveer bereikt is. In de huidige samenstelling is er geen capaciteit om een grotere regio (op dit moment is het werkgebied Noord-Holland Noord) te bedienen. Dit is ook niet de bedoeling. Deel van de kracht van het project is de kleinschaligheid, het regionale karakter en het feit dat veel bedrijven elkaar direct of indirect kennen. Door het project grootschaliger te maken, wordt het anoniemer en is bureaucrativering van procedures nodig die de initiatiefnemers met dit project nu juist proberen te vermijden.

Resultaat

Recente cijfers over het aantal behandelde dossiers en plaatsingen zijn niet bekend. Uit een opgave over 2004 blijkt dat in dat jaar bij 60 procent (van de 200 behandelde dossiers) herplaatsing bij de eigen werkgever mogelijk was, soms in dezelfde functie. In 20 procent van de gevallen is een andere werkgever gevonden. De overige 20 procent is zeer slecht bemiddelbaar en is niet te herplaatsen. Voor deze moeilijke groep is niet altijd een bedrijfsbelang te vinden. Naast de resultaten in plaatsingen is ook de kennisuitwisseling een belangrijk resultaat.

8.2.2 Succes- en faalfactoren

Wederzijds belang

Het project valt of staat met het draagvlak onder de aangesloten leden. Zij moeten ervan overtuigd zijn dat het initiatief in hun eigen belang is. Het Poortwachtercentrum voorziet in een grote behoefte. Dit geldt zeker voor kleine werkgevers, omdat de personele en financiële gevolgen van een zieke werknemer voor hen in verhouding groot zijn. Zij hebben vaak gebrekkige kennis van de relevante regelgeving en reïntegratiebedrijven. Bovendien beschikken ze over minder ruimte om de werknemer binnen het eigen bedrijf te herplaatsen.

Grote bedrijven kunnen de gevolgen beter opvangen en hebben meer mogelijkheden voor herplaatsing binnen het eigen bedrijf. Ook bij deze groep is de kennis van wet- en regelgeving echter niet altijd toereikend. Omdat leidinggevenden van grote bedrijven zieke werknemers doorgaans overlaten aan de afdeling P&O, hebben zij daarnaast een beperktere sense of urgency. Zij zijn zich minder bewust van een ziektegeval als kostenpost en komen vaak pas in actie als de persoon al geruime tijd ziek is. Het Poortwachtercentrum wil met het overleg en de voorlichting niet alleen de bekendheid van het centrum vergroten, maar ook bedrijven stimuleren eerder op zoek te gaan naar een oplossing.

De meeste werkgevers ondernamen voor de oprichting van het Poortwachtercentrum geen actie als een werknemer ziek werd. Werkgevers weten de weg naar een reïntegratiebedrijf lang niet altijd te vinden. Dit komt omdat de eerste prioriteit van werkgevers niet ligt bij reïntegratie van zieke werknemers, maar bij het draaiend houden en laten groeien van het bedrijf. Zij zijn in het algemeen niet altijd bekend met wat reïntegratiebedrijven doen en in het bijzonder welke van deze bedrijven in hun buurt opereren.

Vertrouwen

Een belangrijke eigenschap van het Poortwachtercentrum is dat het (in tegenstelling tot reïntegratiebureaus) geen eigen belang heeft buiten informatieverstrekking en het faciliteren van reïntegratie langs het eerste of tweede spoor. De eigenschappen van de contactpersonen van het Poortwachtercentrum zijn in dit opzicht van groot belang. Deze persoon moet bedrijven ervan overtuigen dat het centrum hun problemen en overwegingen begrijpt, en dat het centrum zonder bijbedoelingen constructief meedenkt over een oplossing. Het centrum afficheert zich als probleemeigenaar van de bedrijven. Deze benadering spreekt de aangesloten bedrijven aan.

Wanneer er eenmaal draagvlak en onderling vertrouwen bestaat, kan het centrum als vliegwiel gaan fungeren. Voorwaarde daarvoor is wel dat bedrijven elkaar onderling kennen. De initiatiefnemers verwachten daarom dat eventuele toekomstige Poortwachtercentra sneller zullen aanslaan in landelijke regio's met veel midden- en kleinbedrijven.

De initiatiefnemers denken dat ervaringen met slecht toegeruste of ongemotiveerde werknemers zich onherroepelijk tegen het Poortwachtercentrum keren. Imago komt te voet en gaat te paard, vinden zij. Het Poortwachtercentrum voert daarom gesprekken met de werknemer om te achterhalen wat hij zou kunnen en willen doen. Men bekijkt hoe de overstap naar de nieuwe werkgever te vergemakkelijken is. Zonodig kan de werknemer bijvoorbeeld een cursus aangeboden krijgen.

Draagvlak en aansluiting behoeften

De kracht van het Poortwachtercentrum is dat het een werkgeversinitiatief is. Men spreekt de taal van werkgevers en begint 'zonder papier'. Het Poortwachtercentrum gaat actief aan de slag met het probleem van de werkgever. Dit creëert draagvlak. De taak van het centrum is daardoor vaak breder dan alleen het plaatsen van cliënten. Het centrum treedt bijvoorbeeld ook op als conflictbemiddelaar, als blijkt dat achter fysieke moeilijkheden van een werknemer een ander probleem schuilgaat. Door actief mee te denken met de werkgever en deze een spiegel voor te houden, kan het goed zijn dat de werknemer dezelfde functie kan behouden.

Aansluiting bij bestaande initiatieven

Het initiatief is gestart met ondersteuning van de Westfrieze Bedrijvengroep, een regionale werkgeversvereniging met 750 aangesloten bedrijven. De noodzaak van een dergelijke bedrijvengroep hangt in de eerste plaats samen met het draagvlak onder bedrijven. Ondersteuning door een georganiseerd verband zorgt voor bekendheid en kweekt vertrouwen bij de leden van de groep, maar ook bij potentiële nieuwe (groepen van) leden.

Lange termijnrelaties

Niet alle herplaatsingen komen tot stand naar aanleiding van het verplicht opgeven van vacatures. In de praktijk blijken veel werkgevers, na een telefoontje van het Poortwachtercentrum, bereid hun netwerk aan te wenden om mee te zoeken naar plaatsingsmogelijkheden voor een zieke werknemer van een ander bedrijf. Het Poortwachtercentrum versterkt de onderlinge betrokkenheid van werkgevers in de regio. Werkgevers helpen elkaar niet (alleen) omdat zij zich hiertoe moreel verplicht voelen, maar ook uit wederkerigheid. Zij verwachten met een eventuele toekomstige zieke werknemer bij het Poortwachtercentrum terecht te kunnen. De kennis van subsidies bij het Poortwachtercentrum vormt een bijkomend voordeel.

Openheid van het netwerk

Hoe groter het netwerk en hoe groter de bereidheid van bedrijven om vacatures op te geven, des te groter de kans dat voor een zieke werknemer een plaatsing langs het tweede spoor mogelijk is. Een belangrijke meerwaarde is verder gelegen in de sectoroverstijgende aanpak. Het voordeel daarvan is dat werknemers, die voor een bepaald soort beroep ongeschikt zijn geraakt, kunnen worden ingezet in een geheel ander type baan. Binnen een

sector is dit vaak niet mogelijk, omdat de functieomschrijvingen van bedrijf tot bedrijf vaak sterk overlappen. Iemand die voor een bepaald beroep ongeschikt is geraakt, is vaak ook ongeschikt voor ander werk in dezelfde sector. Een sectoroverstijgende aanpak heeft bovendien als voordeel dat de oude en nieuwe werkgever niet elkaars directe concurrenten zijn. Dat zou de overgang van de werknemer ernstig bemoeilijken.

Sturing en drijvende krachten

Een Poortwachtercentrum ontstaat niet uit zichzelf. Bedrijven, hoe sterk ze onderling ook verbonden zijn, gaan niet zelf op zoek naar andere werkgevers als zij onvoldoende informatie hebben en als zij daartoe niet gestimuleerd worden. Eén of enkele enthousiaste aanjagers die het veld kennen en - omgekeerd - door het veld gekend worden, moeten het voortouw nemen en gefaciliteerd worden om een Poortwachtercentrum op te zetten. Het Poortwachtercentrum is een innovatief project en krijgt om die reden subsidie.

Risico's door kleinschaligheid

Het eerste risico ligt besloten in het kleinschalige karakter. De heldere aanpak met weinig medewerkers en korte lijnen is naast de kracht tevens de zwakte. Op het moment dat een van de vaste krachten langer dan een week ziek is, komt veel tot stilstand. Het tweede risico is de afwachtende houding van werknemersverenigingen. Volgens de initiatiefnemers zou het Poortwachtercentrum erbij gebaat zijn als ook vakbonden zich erin zouden mengen. Het verbaast de initiatiefnemers dat zij die uitnodiging tot dusver steeds hebben afgeslagen. Vakbonden hebben eveneens belang bij de plaatsingen en zouden een rol kunnen spelen bij de voorlichting en begeleiding van de betreffende werknemers.

8.3 Werkgevers Adviespunt Rivierenland³¹⁶

8.3.1 Aanpak

Aanleiding

Werkgevers geven regelmatig aan dat ze overspoeld worden met telefoontjes van diverse organisaties die op zoek zijn naar vacatures of stageplekken. Dit wekt veel irritatie op. Bovendien willen werkgevers goed gekwalificeerde werknemers. Ze verwachten niet dat het CWI en gemeenten deze kunnen aanleveren.

Daarbij komt dat gemeenten door de invoering van de WWB financieel verantwoordelijk zijn geworden voor de bijstandsuitkeringen. Daardoor neemt hun belangstelling voor de werkgeversbenadering toe. Ze denken dat dit de effectiviteit van reïntegratie kan versterken.

Als reactie hierop lopen op verschillende plekken in het land projecten bij gemeenten om een werkgeversbenadering op te zetten. Er zijn ook enkele gemeenten die de werkgevers-

benadering al daadwerkelijk hebben ingevoerd. De gemeente Tiel is daar een van, middels het Werkgeversadviespunt Rivierenland.

Het Werkgevers Adviespunt heeft om bovengenoemde redenen gekozen voor een integrale, regionale en gecoördineerde aanpak van werkgeversbenadering. De behoefte van de werkgevers staat hierin centraal. Onderliggende gedachte is dat door het opbouwen van een duurzame relatie met werkgevers makkelijker committent en draagvlak ontstaat voor zaken waarbij de inzet van werkgevers van cruciaal belang is. Met andere woorden: als je iets wilt van een werkgever, zal je hem eerst zelf iets waardevols moeten aanbieden. In Tiel snijdt het mes aan twee kanten. Werkgevers krijgen hulp bij problemen of vragen op het gebied van arbeidsmarkt- en personeelsbeleid en deelnemende instanties krijgen plaatsingsmogelijkheden voor hun doelgroepen.

Opzet

De adviseurs benaderen de bedrijven met de vraag wat zij kunnen betekenen voor de werkgevers. Bedrijven hebben één contactpersoon. De dienstverlening die de adviseurs aanbieden, is zeer divers. Ze geven advies en informatie over diverse thema's, zetten instrumenten in en bemiddelen tussen werkgevers en (potentiële) werknemers. Het uitgangspunt is dat de adviseur alle contacten met dezelfde werkgever onderhoudt. De diensten en producten die de adviseurs aanbieden, hebben betrekking op personeelbeleid, scholing, arbeidsmarkt en sociaal economische ontwikkelingen, subsidies en werkgeversvoordelen, en sociale zekerheid.

De adviseur houdt informatie bij over de resultaten van de gesprekken met werkgevers. Wanneer een werkgever vacatures beschikbaar stelt, worden deze digitaal zichtbaar gemaakt voor alle partijen die bij het adviespunt betrokken zijn. Zo kunnen het CWI, het UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven kandidaten aandragen voor de beschreven functies. Alle contacten met de werkgever verlopen vervolgens via de adviseur, die uiteindelijk ook de klanten naar de werkgever bemiddelt.

Omvang

Het Werkgevers Adviespunt bestaat momenteel uit een projectleider, een teammanager en 8 adviseurs. Voor de zomer komen er ook nog 3 tot 5 extern verworven adviseurs bij.

Middelen

Twee adviseurs worden gefinancierd vanuit de gemeente, een vanuit het UWV, een vanuit het CWI, een vanuit het ROC en een vanuit de SW-organisatie Lander.

Resultaten

Het aanbieden van de beschreven diensten levert regelmatig winst op, zowel voor de organisaties die deelnemen in het Werkgevers Adviespunt als voor de werkgevers. Zo zijn er bijvoorbeeld in november 43 vacatures en 7 stageplaatsen geworven. Ook is er

specifieke aandacht voor de inzet van leer-werktrajecten en EVC-procedures. In de maand november zijn met de werkgevers afspraken gemaakt voor 354 EVC-trajecten en 305 leer-werkplekken. De ambitie van het WAPR om in 2006 1.200 duale trajecten en 1.500 EVC-trajecten te realiseren, lijkt hiermee een haalbare doelstelling.

Wel worden werkgevers nog steeds door verschillende partijen benaderd, zoals reïntegratiebedrijven, uitzendbureaus en het CWI. Het Werkgevers Adviespunt werkt er nog steeds aan om door een goede afstemming tussen de ketenpartners te komen tot een situatie waarbij werkgevers met zo min mogelijk verschillende partijen te maken krijgen.

8.3.2 Succes- en faalfactoren

Wederzijds belang

De belangen en behoeften van de werkgevers staan centraal in de werkgeversbenadering van Tiel. Om uit te zoeken wat nou precies de behoeften van werkgevers zijn, werden deze geïnventariseerd met behulp van schriftelijke enquêtes, interviews en groepsgesprekken. Hieruit kwam naar voren dat werkgevers het belangrijk vinden dat ze te maken hebben met één loket waar ze terecht kunnen voor alle aangeboden diensten. Een loket waar ze steeds geholpen worden door dezelfde persoon. Werkgevers hebben vooral behoefte aan adviezen op het gebied van arbeidsmarkt en personeelsbeleid.

Deze brede dienstverlening is kosteloos, maar niet vrijblijvend. In ruil voor deze dienstverlening wordt de werkgever gevraagd om een bijdrage. Zo wordt er gevraagd om vacatures, serieuze investeringen in opleidingen en EVC-trajecten, aandacht voor de afstemming tussen arbeidsmarkt en onderwijs, aandacht voor vergrijzing en ontgroeningsvraagstukken en vele andere zaken die waarde hebben voor de ketenpartners en de verbetering van de arbeidsmarkt.

De gemeente Tiel (afdeling Werk en Inkomen) ziet de werkgeversbenadering als een extra ondersteuning en stimulans voor de plaatsing van werkzoekende mensen met een WWB-uitkering. Het versterkt de inzet van reïntegratie. Daarnaast versterkt de werkgeversbenadering het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid doordat het Werkgevers Adviespunt relaties en netwerken aanlegt met het bedrijfsleven in Tiel en omstreken. Ook levert de werkgeversbenadering meer plaatsingsmogelijkheden op voor stages, werkervaringsplekken en werken met behoud van uitkering.

Ook het CWI is enthousiast over het Werkgevers Adviespunt. Het Werkgevers Adviespunt heeft een duidelijk aantoonbare meerwaarde voor het CWI. Door de activiteiten van de adviseurs van het Adviespunt heeft het CWI méér mensen kunnen bemiddelen naar werkgevers.

Ondanks de positieve geluiden van alle partijen is het niet altijd mogelijk om direct aan

te leveren waar de werkgever om vraagt. In de regio Tiel zijn er bijvoorbeeld veel laagopgeleide werklozen, terwijl de vraag hiernaar laag is omdat productiebedrijven de laatste jaren de deuren hebben gesloten.

Vertrouwen

Een andere oorzaak van het succes is de samenwerking tussen de verschillende partijen en van hieruit het instellen van een aparte organisatie. Een dergelijk initiatief is volgens de respondenten niet goed op te zetten vanuit een van de deelnemende organisaties (bijvoorbeeld vanuit de gemeente) omdat de belangen van die organisatie dan leidend zijn. De onafhankelijkheid van het Werkgevers Adviespunt Rivierenland is een van de belangrijkste redenen van het succes van de aanpak: niet de belangen van de gemeente of het CWI of het UWV staan centraal, maar de belangen van de werkgevers.

Draagvlak en aansluiting behoeften

Een belangrijke oorzaak van het succes van de werkgeversbenadering in Tiel is dat het adviespunt levert waar de werkgever behoefte aan heeft. Het meedenken van de adviseurs over de aanpak van de problemen van de werkgevers levert zowel wat op voor de werkgever als voor de aangesloten organisaties.

De competenties van de adviseurs zijn breed, waardoor zij werkgevers in veel uiteenlopende zaken kunnen helpen. De functie combineert competenties van personeelsfunctionaris, arbeidsorganisatiedeskundige en arbeidsbemiddelaar.

Er zijn veel raakvlakken met de diensten van de ketenpartners. Hierdoor wordt het Werkgevers Adviespunt op uitvoerend niveau nog wel eens gezien als een concurrent. Zo benadert het vraagteam van het CWI zelf ook bedrijven om vacatures te werven. Als de adviseurs van het Werkgevers Adviespunt deze bedrijven ook benadert, ziet het vraagteam van het CWI dit als concurrentie, ook al mag het CWI zelf ook klanten aanleveren voor de vacatures die door het adviespunt zijn geworven. Op managementniveau ziet men het Werkgevers Adviespunt zeker niet als concurrent, maar juist als een meerwaarde. Door helderheid over de werkwijze, goede onderlinge afspraken en vooral door meer samenwerking op uitvoerend niveau te stimuleren, wordt geprobeerd het gevoel van concurrentie op uitvoerend niveau op te lossen.

Aansluiting bij bestaande initiatieven

De werkgeversbenadering in Tiel bouwt voort op enkele eerder opgezette initiatieven:

- In 2002 is het bedrijfsverzamelgebouw Beursplein Rivierenland van start gegaan. Vlak na de start is daarin, op initiatief van de gemeente Tiel, een bedrijvenloket opgericht. Bij aanvang van het werkgeversloket was de aandacht vooral gericht op de afstemming tussen de deelnemende organisaties (gemeente, het CWI, het UWV, reïntegratiebedrijven, uitzendbureaus, etc.) en de diverse projecten waarbij de werkgever betrokken was. Een daadwerkelijke werkgeversbenadering kwam hiermee nog niet direct van de grond.

- Tegelijkertijd bestond op dat moment in Tiel het Rivierenlands Actieprogramma Arbeidsmarktkansen (RAAK). In RAAK werken de gemeenten, het CWI, de Kamer van Koophandel, de SW-organisatie Lander en het onderwijsveld/ROCRivor samen aan verschillende projecten waarin werkgeversbenadering een belangrijke rol speelt. Vanuit de samenwerking binnen en tussen deze twee projecten is het Werkgevers Adviespunt Rivierenland (WAPR) in de nieuwe vraaggerichte vorm in oktober 2005 opgericht³¹⁷.

Sturing en drijvende krachten

De aanpak van het Werkgevers Adviespunt is zakelijk en wordt gestuurd op cijfers. Elke adviseur krijgt een target, die niet alleen is gericht op het aantal geworven vacatures en plaatsingen, maar op de volledige dienstverlening. Afgelopen jaar is de target ruim gehaald. De adviseurs realiseerden meer vacatures en plaatsingen dan gepland.

De werkgeversbenadering staat bij de werkgevers in de regio goed bekend. Er is op dit moment zelfs geen acquisitie meer nodig omdat de werkgevers zelf bij het Adviespunt aankloppen met vragen. Dit komt onder meer door de aanwezigheid van het Adviespunt bij overleggen van werkgevers, door mond-tot-mond reclame en doordat de ketenpartners de werkgevers doorverwijzen naar het Adviespunt.

De adviseurs hebben een zeer breed takenpakket dat tamelijk zware eisen stelt aan hun kwalificaties. Ze moeten een commerciële achtergrond hebben en ervaring met het leggen van contacten met werkgevers. Ook moeten ze veel kennis hebben van de arbeidsmarkt en vaardig zijn in het geven van adviezen op dit terrein. De werkgevers hebben steeds te maken met één contactpersoon, de adviseur, die een breed scala aan competenties bezit en die maatwerk biedt.

Onderlinge communicatie

De onderlinge communicatie is complex doordat er veel organisaties betrokken zijn bij het Werkgevers Adviespunt. Vijf adviseurs moeten alle informatie bijhouden. Er zijn contacten met 150 werkgevers en 30 instanties die diensten kunnen leveren (reïntegratiebedrijven, het CWI, het UWV, gemeenten, outplacementbureaus, uitzendbureaus, scholingsinstellingen, etc.). Om te voorkomen dat werkgevers dubbel benaderd worden en om iedereen op de hoogte te houden van de afspraken en beschikbare vacatures moet deze informatie voor alle partijen beschikbaar zijn en zo actueel mogelijk zijn. Dit is lastig en zeer arbeidsintensief.

8.4 Pilot Seizoenarbeid³¹⁸

8.4.1 Aanpak

Aanleiding

In de voorstellen *Van het land* is – op basis van de kenmerken van seizoenarbeid en de kenmerken van de vraag naar arbeid - voorgesteld om onder meer via pilotprojecten met behulp van detachering werkzoekenden te bemiddelen. In *Van het land* zijn een aantal voorstellen gedaan die de arbeid voor werkzoekenden aantrekkelijker zouden kunnen maken. De RWI heeft onder meer voorgesteld om een aantal pilots met behulp van gemeenten te starten in het land. Dat is inmiddels gebeurd. Doel is van de experimenten te leren en na te gaan wat de potentie van de experimenten is. Nadat het CWI de regio's met een hoge vacaturedichtheid heeft geïnventariseerd, zijn centrumgemeenten geselecteerd. Met de gemeenten is contact gezocht, waarna de voorstellen zijn toegelicht. Onderzocht is of gemeenten bereid waren aan de experimenten deel te nemen.

Opzet

Doel van de projecten: perioden van seizoenarbeid aan elkaar 'schakelen' door een detacheringbedrijf. Op deze manier kan de periode van arbeid worden verlengd. Via het detacheringcontract worden de deelnemende werklozen gevrijwaard van de werkloosheidsrisico's die seizoenarbeid vaak kenmerken. Het detacheringbedrijf schakelt de arbeid zodat de individuele werkloze niet steeds opnieuw hoeft te solliciteren. Ook wordt loon doorbetaald als er tijdelijk geen werk is. Er vindt dus geen verrekening plaats tussen inkomen en uitkering, omdat de werknemer gewoon in dienst blijft bij het detacheringsbedrijf. Een ander doel: de ontwikkeling van een bedrijfseconomisch model dat de arbeid voor de werklozen, detacheringbedrijf, gemeenten en werkgever financieel interessant maakt.

Middelen

Het ministerie bleek naar aanleiding van de voorstellen bereid een budget van maximaal € 400.000 beschikbaar te stellen vanuit het Innovatie programma Werk en Bijstand (IPW). IPW heeft als doel beleidsinnovatie rond de WWB te stimuleren. De RWI is de mogelijkheid geboden om als penvoerder voor de geselecteerde gemeente op te treden en een aanvraag in te dienen. In de projectaanvraag zijn de voorwaarden genoemd, waaronder de projecten die voor subsidie in aanmerking kwamen. De samenwerking met private partijen is aangegaan op basis van compensatie van kosten. De samenwerking met publieke partijen vindt plaats op basis van een stimuleringsbijdrage. De methode om als penvoerder bij IPW subsidies aan te vragen is inmiddels door meer partijen gevolgd.

Omvang

De conclusie is dat er voor werklozen wel mogelijkheden zijn in de seizoenarbeid, maar dat het in de experimenten niet om grote aantallen ging. In Den Haag zijn bijvoorbeeld in totaal 165 kandidaten doorverwezen van de afdeling bijstand naar de zogeheten leerwerkprojecten.

Resultaten

Het traject van aanmelding bij de leerwerkprojecten naar plaatsing kent een hoge uitval. In Den Haag zijn van de 165 doorverwijzingen 91 kandidaten niet verschenen. Van de 74 personen die wel verschenen hebben 56 kandidaten een intake gehad met het detacheringbureau. Van deze groep zijn 48 personen door de eerste selectie gekomen en zijn uiteindelijk 20 personen afgewezen door een inlener³¹⁹. Het leveren van geschikte en op korte termijn inzetbare kandidaten ging moeizaam. Van de personen die uiteindelijk aan het werk zijn gegaan, bleek het mogelijk arbeid te schakelen. Voor twaalf personen heeft de arbeid tot facturatie geleid. Hierbij zijn verschillende perioden van arbeid geschakeld.

8.4.2 Succes- en faalfactoren

Wederzijds belang

De werkgever heeft behoefte aan betrouwbare en inzetbare mensen die op korte termijn een redelijke productiviteit kunnen ontwikkelen. Zoals ook in de voorstellen Van het land is beschreven, moet een uitkeringsgerechtigde om voor seizoenarbeid in aanmerking te komen direct (of op korte termijn) inzetbaar zijn voor arbeid. In de pilots bleek het lastig voldoende kandidaten te vinden die aan dit profiel voldeden. Een goed voorbeeld hierbij vormen de hierboven beschreven resultaten van de pilot Haaglanden. De productiviteit van de werknemers lag ook lager, omdat de werknemers onvoldoende relevante werkervaring hadden om direct inzetbaar te zijn. Daarbij was het lastig voor de werkgever om in de drukke dagen van het seizoen de werknemer in te werken. In de gemeente Den Haag was de conclusie dan ook dat er veel gericht doorverwezen moet worden. Ook de selectie moet beter. Veel cliënten hebben een langere voorbereidingstijd nodig om de directe inzetbaarheid te kunnen toetsen. Gedacht wordt hierbij aan een soort proefstage in het SW-bedrijf, van waaruit kandidaten doorgeplaatst kunnen worden.

Het bemiddelen en confronteren met een kort traject naar arbeid toont wel aan hoe kandidaten reageren op een concreet aanbod om aan het werk te gaan. Gezien het grote aantal uitvallers heeft dit wellicht meegespeeld bij de doorverwijzing van personen uit de bijstand naar de pilot. Momenteel wordt onderzocht hoeveel van deze personen een sanctie hebben gekregen.

Niet alleen de discrepantie tussen de wensen van de werkgevers en de kwaliteiten van de uitkeringsgerechtigden vormde een nadeel. Ook bleek het alternatieve beschikbare arbeidsaanbod voor de werkgevers redelijk omvangrijk te zijn. Momenteel bieden zich steeds meer buitenlanders aan voor seizoenarbeid, waaronder een groot percentage Polen. De zekerheid en continuïteit die deze groep biedt, maakt dat werkgevers een voorkeur voor deze groep hebben. Daarnaast dienen werkgevers vacatures in bij het project seizoenarbeid van CWI/LTO. Wanneer geen binnenlands aanbod kan worden

bemiddeld, kan een TWV worden aangevraagd. Dit is een tijdelijke tewerkstellingsvergunning die op naam wordt verstrekt. Werkgevers dienen dus wel kandidaten achter de hand te hebben als zich geen binnenlands aanbod aandient. Deze vergunningen moeten ze tijdig aanvragen. Het gaat hierbij om grofweg 25.000 vacatures. Oftewel: Nederlandse werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt een kans geboden, maar ondernemers maken de bedrijfsvoering er niet van afhankelijk. Dat geldt overigens ook voor Poolse werknemers. Een belangrijk argument voor werkgevers is continuïteit. In de seizoenarbeid wordt de arbeid dan ook voornamelijk ingevuld door Nederlands aanbod. Naar schatting 80 procent van de arbeid kan met binnenlands aanbod worden ingevuld. Ongeveer 20 procent wordt door ander aanbod ingevuld, bijvoorbeeld werknemers uit Midden- en Oost-Europa.

Ook lijken werkgevers het idee te hebben dat uitkeringsgerechtigden niet willen en niet kunnen. In de praktijk bleken veel kandidaten te kampen met een meervoudige problematiek (verslaving, schulden), waarbij ze begeleid moeten worden. Deze problematiek is een bron van uitval. Hiermee moet bij de selectie en de voorlichting naar de deelnemers rekening worden gehouden. Veel werkgevers vragen zich dan ook af of het mogelijk is aan hun eisen te voldoen met het huidige bestand werkzoekenden.

Draagvlak en aansluiting behoeften

In de pilots heeft detacheringbedrijf AB gezorgd voor intensieve begeleiding. De intensieve begeleiding bleek voor werkgevers een belangrijke voorwaarde om op het aanbod in te gaan. Veel werkgevers kiezen ervoor om seizoenarbeid uit te besteden bij arbeidsbemiddelingsorganisaties. De constructie past bij de werkwijze die ondernemers in de land en tuinbouw toepassen bij het werven van personeel voor seizoenarbeid. De kenmerken van de groep personen die is doorverwezen, bleek echter niet te passen in het profiel dat bemiddelingsorganisaties normaliter hanteren.

Lange termijnrelatie

In de pilot is aangesloten bij de relaties van detacheringbedrijf AB met de werkgevers. Het enthousiasme van AB heeft werkgevers doen besluiten mee te doen. Maar verder zijn er geen langdurige relaties ontstaan, waarbij sprake is van wederkerigheid en vertrouwen tussen de partijen.

Sturing en drijvende krachten

Van tevoren was goed nagedacht over manieren om partijen te stimuleren mee te doen aan het project. Financiële prikkels, zoals lumpsumvergoedingen aan detacheerder en gemeenten, loonkostensubsidies voor werkgevers en soms een premie voor de werknemer, speelden hierin een grote rol. Achteraf bezien is het de vraag of de hoogte van deze prikkels juist gekozen was in vergelijking met de problematiek van de doelgroep. Werkgevers blijken de voorkeur te geven aan Poolse werknemers, ook als deze een hoger uurloon hebben. De zekerheid dat het werk goed en op tijd uitgevoerd wordt, is in

tijden van drukte meer waard dan (maatschappelijke) betrokkenheid en het gesubsidiëerd inzetten van werkzoekenden.

Ook stelden de betrokken organisaties een convenant op waarin de gezamenlijke inspanningsverplichtingen werden bevestigd. Dit initiatief is tot stand gekomen door de drive bij de RWI om te proberen vraag en aanbod in de land- en tuinbouw bij elkaar te krijgen.

Informatievoorziening

Er is een notitie opgesteld om de uitvoeringspraktijk te ondersteunen met concrete handreikingen. Handreikingen om het minimale aantal uren per contract vast te stellen (zodat het minimale aantal uren per contract een inkomen ter hoogte van de uitkering oplevert), maar ook handreikingen voor het arbeidscontract, de urenverantwoording, de loonkostensubsidie van de gemeente etc.

8.5 Pilot Metalelektro³²⁰

8.5.1 Aanpak

Aanleiding

Aanleiding was de conclusie van de RWI dat er te weinig vraaggericht gewerkt werd en dat het daarom goed was om samenwerking tussen gemeenten en sectoren te stimuleren via een aantal pilots. Op 20 juli 2004 sloten de Stichting Arbeidsmarkt en Opleiding in de Metalelektro, de gemeente Dordrecht en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) een overeenkomst. Deze partijen zouden gezamenlijk een pilotproject in de sfeer van vraaggerichte reïntegratie gaan uitvoeren.

Opzet

Vertrekpunt van deze pilots zijn de bestaande of te verwachten vacatures in de sectoren. Door inhoudelijk en financieel samen te werken proberen de sectoren en gemeenten deze vacatures te vervullen met (niet-)uitkeringsgerechtigde werkzoekenden die onder de reïntegratieverantwoordelijkheid van de gemeente vallen.

Doel is om zich te krijgen op wat de succes- en faalfactoren en randvoorwaarden zijn voor dit soort projecten. Daarbij is het natuurlijk ook een doel om een (beperkt) aantal mensen (gelet op de conjunctuur) daadwerkelijk aan een baan te helpen.

Middelen

De Stichting Arbeidsmarkt en Opleiding in de Metalelektro en de gemeente Dordrecht financieren gezamenlijk de traject- en organisatiekosten van de pilots. Beide partijen hebben immers belang bij het pilotproject.

Omvang

Het project was kleinschalig van opzet. Er zijn 24 vacatures geworven en 93 kandidaten aange-

meld. Gelet op de stijgende instroomeisen en de grote afstand tot de arbeidsmarkt van de gemiddelde werkzoeker is de kwantitatieve taakstelling die aan dit soort projecten mag worden gesteld, beperkt. Het is beter om deze projecten in het begin niet te groots op te zetten, maar uit te bouwen nadat er leerervaringen zijn opgedaan.

Resultaten

De resultaten die in kwantitatieve zin met het pilotproject zijn behaald, zijn teleurstellend. Slechts een enkeling is op een vacature geplaatst. Veel kandidaten kwamen niet opdagen bij het intakegesprek, hadden een negatief assessment of bleken later een schulden- en/of detentie- en/of verslavingsproblematiek te hebben en daaruit voortvloeiende problemen in de persoonlijke sfeer.

De andere doelstelling, namelijk leerervaring opdoen, is wel bereikt. Dit vormt de input voor de RWI om verdere activiteiten te ontplooiën om vraaggerichte reïntegratie te stimuleren. Daarnaast kunnen deze leerervaringen bruikbaar zijn voor de Metalektro en de gemeente Dordrecht bij het vormgeven van vraaggerichte reïntegratie.

8.5.2 Succes-en faalfactoren

Wederzijds belang

Het project sloot goed aan bij de wijze waarop de gemeente Dordrecht de WWB wilde invullen: meer gericht op werk. Door zo'n pilot zou Dordrecht ervaring kunnen opdoen met de opzet van een sectorale samenwerking. Maar tegelijkertijd deden zich bij de gemeente twee andere ontwikkelingen voor: de introductie van Work First en de aanbesteding van reïntegratietrajecten. Daardoor was er weinig draagvlak bij het uitvoerende apparaat van de gemeente Dordrecht.

De Metalektro verwachtte dat het aanbod van gediplomeerd vakbekwaam personeel vanuit reguliere opleidingen in toenemende mate onvoldoende zou zijn. Daarom zou het steeds moeilijker zijn om de openstaande vacatures in de bedrijfstak te vervullen. Vandaar dat de Metalektro besloot deel te nemen aan de pilot en te verkennen wat de mogelijkheden zijn om via die weg nieuwe medewerkers te laten instromen.

Het is belangrijk om zicht te hebben op de (regionale) arbeidsmarkt en de lokale en regionale bedrijvigheid. Daarom moet eerst een inventarisatie van de vacatures plaatsvinden. Op die manier kan voldoende zekerheid worden verkregen over de bestaande of toekomstige vacatures en de eisen die gesteld worden aan potentiële werknemers. De doelstellingen van het project moeten afgestemd worden op het aantal matches tussen vacatures en werkzoekenden en de kwaliteit daarvan. Ook is het verstandig om trajecten met een korte looptijd in te zetten, zodat er niet teveel tijd verstrijkt tussen het moment van vacaturewerving en de vervulling daarvan.

Het werven van vacatures bij werkgevers is een arbeidsintensief proces geweest, maar heeft - gezien de conjunctuur - redelijk wat vacatures opgeleverd. Het resultaat zou nog beter zijn geweest als zichtbaar zou zijn dat er daadwerkelijk geschikte potentiële deelnemers zouden zijn. Maar de gemeente Dordrecht had daarvoor onvoldoende inzicht in haar bestand. Gemeenten moeten volgens de begeleidingscommissie dan ook investeren in de ontwikkeling en het behoud van arbeidsmarktgericht inzicht in hun werkzoekendenbestand.

Maar niet alleen het vinden van de kandidaten was lastig. De kandidaten hadden ook een grote afstand tot de arbeidsmarkt én veel persoonlijke problemen. Dit soort vraaggerichte reïntegratieprojecten lijkt dan ook vooral geschikt voor de beter plaatsbaren in het gemeentelijke werkzoekendenbestand.

Vertrouwen

Vertrouwen is belangrijk om alle partijen betrokken te houden bij een dergelijk proces. Op een gegeven moment is dan ook besloten wat gas terug te nemen bij het werven van vacatures. Het feit dat potentieel geschikte deelnemers niet voorhanden waren, begon bij werkgevers in toenemende mate vraagtekens op te roepen over de mogelijkheden van het pilotproject. Konden de gemelde vacatures wel vervuld worden? Om te voorkomen dat tijdens het project discussies ontstaan over de kosten is het volgens de begeleidingscommissie van belang om heldere afspraken te maken over vergoeding van de kosten en de kostensoorten (zoals de kosten van eventueel benodigde medische adviezen en van de reiskosten van de deelnemers).

Lange termijn relatie

Aangezien het een pilot betrof, was de looptijd van het project kort. Dat heeft als nadeel dat er geen bestendige wederkerige relaties kunnen ontstaan tussen de diverse partijen. Ook zaten de betrokken partijen ook niet van oudsher al in een gezamenlijk netwerk. Dat betekende dat veel contacten vanaf het begin moesten worden opgebouwd. De voorbereiding kostte dan ook vijf maanden. Dat komt doordat de samenwerking tussen gemeenten en sectoren nog bepaald geen spontaan, natuurlijk verlopend proces is. Ook tijdens het proces zijn relaties belangrijk. Zo moet er door de deelnemende sector ook geïnvesteerd worden in contacten met de achterban om vacatures te verzamelen. Een van de conclusies is dan ook dat de implementatietermijnen niet te krap moeten worden gesteld.

Draagvlak en aansluiting behoeften

Werkgevers herkenden zich in het project: hun vacature stond centraal en vormde het uitgangspunt van de reïntegratieactiviteiten. Ook de betrokkenheid van hun eigen A&O-fonds en de directe betrokkenheid bij de selectie van de deelnemer ervoeren werkgevers positief. Bij de gemeente was het draagvlak minder vanwege bijvoorbeeld concurrerende werkzaamheden rondom de introductie van Work First.

Sturing en drijvende kracht

De RWI was een belangrijke drijvende kracht achter het project. De Raad had al langduriger contacten met beide partijen en heeft ze bij elkaar gebracht. De afspraken zijn vastgelegd in een projectplan. Tijdens de rit is veel tijd besteed aan het informeren, motiveren, stimuleren en mobiliseren van werkgevers om vacatures ter beschikking te stellen. Ook is er veel tijd gestoken in het overtuigen van de betrokken bedrijven om een concrete kandidaat te koppelen aan een vacature. Helemaal toen bleek dat nogal wat van de kandidaten die voor een toeleidingstraject in aanmerking kwamen, bleken te kampen met een (meervoudige) persoonlijke problematiek.

8.6 SVWW-pilots met gemeenten³²¹

8.6.1 Aanpak

Aanleiding

De SVWW-regeling is gebaseerd op de SUWI-wet en is een subsidieregeling voor vraaggerichte reïntegratietrajecten. De RWI voert deze regeling uit. Sinds september 2003 ontvangt de RWI door bezuinigingen geen budget meer voor de uitvoering van de regeling. Nu is men dan ook bezig met de afronding van de diverse projecten. Hieronder staan 10 'gemeentelijke' projecten centraal (van de in totaal 99 SVWW-projecten).

Opzet

Het gaat om SVWW-projecten waarin intensief of minder intensief wordt samenwerkt tussen sectoren (de aanvragers van de SVWW-subsidie) en gemeenten. Deze tien projecten zijn gestart in 2002 en 2003 inmiddels (bijna) afgerond.

In alle projecten lag het initiatief voor het project aan de kant van de sector. Zij hebben het idee uitgewerkt en zijn vervolgens op zoek gegaan naar één of meerdere gemeenten om mee samen te werken.

Middelen

Het gaat om de zes projecten met gemeentelijke medefinanciering en vier projecten zonder, waarvoor middelen bij de RWI aangevraagd zijn. Daarbij gold wel dat de aanvragers niet alle kosten vergoed kregen.

Omvang

De omvang van de projecten met gemeenten loopt uiteen. Aan de projecten met medefinanciering van gemeenten nemen bijvoorbeeld 4 tot 160 werkzoekenden deel.

Resultaten

De resultaten lopen ook uiteen. Van de twee afgeronde projecten is er een project waar 3

van de 10 deelnemers zijn geplaatst. Een ander project had 75 deelnemers waarvan er 49 zijn geplaatst.

8.6.2 Succes-en faalfactoren

Wederzijds belang

Voor de sectoren waren er twee belangrijke redenen om het project te starten: ten eerste het verkrijgen van SVWW-subsidie. Maar ook het feit dat er rond 2002 in hun sector vacatures bestonden die in potentie vervuld konden worden met de doelgroep van de SVWW-regeling (werklozen van fase 1 die langer dan 6 maanden werkloos zijn, tot en met fase 4-clënten of met werkloosheid bedreigden). De belangrijkste reden voor de sector om samenwerking met de gemeente te zoeken is dat bij de bedrijven de indruk bestond dat de bijstandsbestanden van de gemeenten een belangrijke bron van aanbod (voor de vacatures in de sector) kon zijn. Daarnaast bood samenwerking met de gemeenten vanuit de SVWW-regeling ook financiële voordelen.

In de praktijk bleken deze voordelen zich minder dan verwacht voor te doen. De gemeente leverde minder cliënten dan verwacht, omdat een deel al was aangemeld voor een traject bij een reïntegratiebedrijf. De kwaliteit van de kandidaten was ook minder hoog dan verwacht. Dit kwam doordat gemeenten onvoldoende zicht hadden op hun cliëntenbestand. Ook was het gewenste profiel van tevoren onvoldoende scherp vastgesteld. Bovendien verdwenen de vacatures in de sector door de omslag van de conjunctuur.

Voor gemeenten waren er vier belangrijke redenen om mee te werken. Allereerst bood de SVWW de mogelijkheid om tegen lage kosten of geen kosten een deel van hun bijstandsgerechtigden te reïntegreren. In een aantal projecten ging het om groepen die anders geen traject aangeboden zouden hebben gekregen. Een tweede voordeel was de toegang die de sectoren claimden te hebben tot vacatures voor de doelgroep. Een derde voordeel was dat het voor een deel van de gemeenten aansloot bij het ontwikkelen van economische speerpunten van de regio. Ten slotte kon via de SVWW ervaring worden opgedaan in het werken met sectoren.

In de praktijk waren er ook hier minder voordelen dan verwacht. Ten eerste waren er minder vacatures door de conjunctuur. Daarnaast was de uitval hoog, omdat de intakeprocedure niet strak genoeg was. De keuze voor een moeilijk bemiddelbare groep (fase 3- en 4-clënten) heeft vaak geleid tot lange trajecten. Op het moment dat de kandidaten geplaatst konden worden, waren de vacatures verdwenen (conjunctuur). Daarnaast hebben ook de matige aansluiting tussen de gekozen doelgroep en het ingezette traject (een te moeilijke doelgroep voor een kort traject) en de matige aansluiting tussen de gekozen doelgroep en de geleverde kandidaten invloed gehad op de resultaten van de projecten.

Vertrouwen

Door de moeizame werving van kandidaten verloren werkgevers in een aantal projecten hun vertrouwen in het project. Omgekeerd gaf het ontbreken van resultaten casemanagers van de gemeente ook weinig vertrouwen om kandidaten naar een vraaggericht project toe te sturen.

In veel projecten is meer sprake geweest van een contractrelatie dan van een gezamenlijk project. Over het algemeen kan gesteld worden dat de betrokkenheid van de gemeenten in de uitvoering bij de meeste projecten beperkt was. In projecten waar meer samenwerking was tussen gemeenten en werkgevers, zijn de aanvankelijke problemen met het aanleveren van kandidaten opgelost.

Door het project is er meer begrip en kennis bij de betrokken sectoren en gemeenten over wat van elkaar verwacht mag worden. Daartegenover staat dat in een aantal projecten ook de vooroordelen van de sector over gemeenten zijn bevestigd.

Lange termijn relatie

In alle projecten is afgesproken dat gemeenten in hun bestand kandidaten zouden werven voor het project. De projectuitvoering lag in alle gevallen bij de sector, al dan niet uitbesteed aan een externe partij (projectmanagers). In slechts een van de projecten heeft de gemeente actief geparticipeerd in het projectteam. De belangrijkste reden hiervoor is dat het door zowel gemeenten als sectoren meer werd gezien als een project van de sector dan als een gezamenlijk project. Door het project heeft een uitbreiding van de persoonlijke netwerken van de bij het project betrokken medewerkers plaatsgevonden.

Voldoende tijd en middelen om een start te maken

Veel van de knelpunten in de uitvoeringsfase lijken terug te voeren op de voorbereiding van het project. Er is in veel projecten vooraf onvoldoende helder gemaakt hoeveel kandidaten de gemeenten zouden kunnen aanleveren. Ook is er in veel projecten vooraf niet uitgebreid overlegd over de potentie van de bijstandsbestanden. Hierdoor is onvoldoende naar voren gekomen of de betrokken gemeenten wel voldoende inzicht hadden in de mogelijkheden van de door hen te selecteren kandidaten. Ook is hierdoor onvoldoende getoetst of de verwachtingen van de sectoren/aanvragers niet te hoog gespannen waren. Tenslotte waren de selectiecriteria niet altijd duidelijk.

Draagvlak en aansluiting behoeften

In deze tien projecten lijken de meer constructief samenwerkende gemeenten al verder te zijn met een omslag naar een meer activerende cultuur binnen de sociale dienst.

Sturing en drijvende kracht

Bij de start is in zeven projecten een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Bij zes van deze projecten ging het om een verplichting vanuit de SVWW-regeling (vanwege de gemeentelijke medefinanciering). De overeenkomst was in de meeste projecten zeer

globaal. In een aantal andere gevallen was het meer een contract.

In ongeveer de helft projecten is een stuurgroep ingesteld, waarin gemeente en sector samen het project meer op beleidsmatig niveau hebben gemonitord. In projecten waarin een dergelijke stuurgroep goed functioneerde, konden knelpunten sneller en eenvoudiger worden aangepakt, doordat de betrokkenheid van de gemeente in deze projecten groter was dan in projecten zonder stuurgroep.

Onderlinge communicatie

Daarnaast bleek dat het samenwerken binnen een project met meerdere gemeenten tot (administratieve) knelpunten kan leiden wanneer iedere gemeente vasthoudt aan haar eigen procedures.

8.7 Conclusies

Op de reïntegratiemarkt is in 2006 meer aandacht voor de vraag op de arbeidsmarkt dan in 2004. Er zijn diverse vormen van vraaggerichte benaderingen mogelijk. Allereerst tussen werkgevers onderling, maar ook tussen het UWV en werkgevers of tussen gemeenten en werkgevers. Daarbij kunnen reïntegratiebedrijven of soms ook het CWI een rol spelen. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. De projecten kunnen met individuele werkgevers, maar ook met sectoren plaatsvinden. Er kunnen individuele gemeenten bij betrokken zijn, maar ook regionale of zelfs landelijke afspraken gemaakt worden.

Er zijn diverse vraaggerichte initiatieven te ontdekken op de reïntegratiemarkt, zoals werkgeversbenaderingen, vraaggerichte reïntegratieprojecten van sectoren en gemeenten, en werkgeversnetwerken. Deze initiatieven bieden hoop voor de toekomst. Desalniettemin staat de vraaggerichte reïntegratie nog aan het begin van de ontwikkeling, net als het opdrachtgeverschap van aanbodgerichte trajecten een paar jaar terug. Van een aantal vraaggerichte initiatieven zijn beschrijvingen en casestudies voorhanden, maar echte uitgebreide evaluaties zijn er bijvoorbeeld nog maar weinig. Uitzonderingen hierop vormen de tussenevaluatie van de pilots seizoenarbeid, de SVWW-projecten met gemeenten en de RWI-evaluatie over de ervaringen van gemeenten met sectoren bij vraaggerichte reïntegratieprojecten. Ook over de (bruto)resultaten is nog niet altijd veel bekend, laat staan over de netto effectiviteit van de vraaggerichte benaderingen.

In dit hoofdstuk zijn diverse benaderingen met elkaar vergeleken. Doel: achterhalen of er gemeenschappelijk succes- en faalfactoren te ontdekken zijn. De resultaten van de pilots (voor zover daar echt goed zicht op is) lopen uiteen. Het poortwachterscentrum in Noord-Holland-Noord scoorde in 2004 goed en ook over de werkgeversbenadering in Tiel zijn de berichten van de respondenten over de resultaten positief. Van de SVWW-projecten met gemeenten zijn nog niet alle projecten afgerond, maar de cijfers tot nu

toe laten een redelijk beeld zien. Er is wel verschil per gemeentelijk SVWW-project. Van één afgerond project hebben 3 van de 10 deelnemers een baan. Van een ander afgerond project 49 van de 75. De andere pilots hadden vooral de doelstelling om te leren en ervaring op te doen met een meer vraaggerichte benadering. Dat is ook gelukt, maar de resultaten in termen van plaatsingen vallen tegen. Opvallend bij de beschrijving van de cases is dat er geen klachten naar voren komen over te weinig maatwerk, zoals bij de reguliere trajecten wel gebeurt.

Er is een aantal belangrijke succesfactoren te ontdekken. Allereerst moet er een intrinsiek belang zijn voor alle partijen om zo'n project op te starten. Daarbij is het belangrijk dat de vraag naar zo'n project vanuit de partijen zelf komt. Er moet echt een vacatureknpunt zijn of daadwerkelijk behoefte aan andersoortige reïntegratietrajecten. Het knelpunt moet ook door een vraaggerichte benadering kunnen worden opgelost. Dat wil zeggen: er moeten vacatures zijn die meteen of na een kort traject vervuld kunnen worden met uitkeringsgerechtigden. Maar in de praktijk blijkt dat er soms minder vacatures zijn dan verwacht. Ook blijken de kandidaten niet altijd gemotiveerd. Soms ook is de mismatch tussen vraag en aanbod zo groot, dat ook een vraaggerichte benadering geen wonderen kan verrichten. Werkgevers moeten zicht hebben op vacatures en gemeenten op geschikte kandidaten. Dat is onontbeerlijk om tot een goede match te komen.

Tweede succesfactor: het project moet wat opleveren, liefst op niet al te lange termijn. Dit bleek in verschillende projecten lastig, omdat de afstand van de bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt groot is. Zij sluiten daarom qua eigenschappen vaak niet aan bij de wensen van de werkgever.

Ten derde is bestuurlijk én ambtelijk draagvlak van belang. Als de uitvoerders bij de gemeente kunnen kiezen uit diverse reïntegratiebedrijven en trajecten, moeten zij wel iets zien in het vraaggerichte project. Zo niet, dan werken ze niet mee. Als het draagvlak aanwezig is, kunnen problemen met bijvoorbeeld het aanleveren van kandidaten makkelijker worden opgelost.

Vertrouwen is een vierde belangrijke factor bij het succes van vraaggerichte benaderingen. De werkgever moet overtuigd worden van de kwaliteiten van de potentiële werknemers. En gemeenten in het nut van de projecten. Lange termijn relaties kunnen dit vertrouwen bevorderen. Hetzelfde geldt voor aansluiting bij bestaande netwerken.

Ten slotte kost het opstarten van een netwerk in het begin veel tijd en energie. Daarom is het belangrijk dat de horizon van een project niet te kort is. Ook is het raadzaam zoveel mogelijk aan te haken bij bestaande (regionale) verbanden. En: er moeten voldoende middelen zijn om een start te maken.

Vraaggerichte projecten zijn innovatieve projecten die pas goed gaan lopen als partijen op elkaar ingespeeld raken. Dat gebeurt niet zomaar. Daar is dus vertrouwen, draagvlak bij de achterban, en een aanloopinvestering voor nodig. En, niet in de laatste plaats: een gezamenlijk belang bij reïntegratie. Wil zo'n project slagen, dan moeten partijen dit niet beschouwen als een van de vele contractjes, maar als een project waar van beide kanten in geïnvesteerd moet worden om de samenwerking goed te laten lopen. Sturing via financiële prikkels of de inzet van enthousiaste personen kan soms een handje helpen om de samenwerking tot stand te brengen.

Natuurlijk zijn er ook verschillen tussen de diverse vraaggerichte benaderingen. Hoewel ze zich allemaal richten op de vraagzijde van de arbeidsmarkt, doen ze dat wel op een andere wijze en soms om andere redenen (vooroordelen wegnemen bij werkgevers, vacatures beschikbaar krijgen, een opleidingskloof overbruggen).

Vraaggerichte reïntegratie biedt perspectief, maar is niet zaligmakend. Het is niet eenvoudig om op korte termijn en op grote schaal vraaggerichte benaderingen in te voeren. Maar het is wel een waardevolle aanvulling op de reguliere trajecten. Het is dan ook niet zozeer de vraag of vraaggerichte reïntegratie beter is dan aanbodgerichte reïntegratie. De vraag is eerder: wat werkt in welke omstandigheden voor wie het beste? Want: voor mensen met motivatieproblemen en schulden kan het goed zijn om eerst een aanbodgericht traject te volgen alvorens in een vraaggericht traject verder naar een baan geholpen te worden. Aanbodgerichte reïntegratie is meer gericht op het bijbrengen van algemene vaardigheden, gedragsveranderingen en werkritme. Vraaggerichte trajecten sluiten meer aan bij de problemen rondom mismatch tussen vacatures en werkzoekenden, een kloof tussen de gewenste en aangeboden opleiding en werkervaring. De vraag is natuurlijk: wanneer moet je kiezen voor welk type dienstverlening? Daarvoor is in ieder geval informatie nodig over het werkzoekendenbestand en een analyse van de situatie op de regionale arbeidsmarkt, inclusief de lokale en regionale bedrijvigheid. Voor vraaggerichte reïntegratieprojecten moeten gemeenten weten welke sectoren qua aantal vacatures en qua inhoud van de functies het beste passen bij het gemeentelijke werkzoekendenbestand. Deze sectoren bieden het meeste perspectief voor vraaggerichte reïntegratieactiviteiten.

Vraaggerichte reïntegratiebenaderingen zijn nog in ontwikkeling. In juni 2006 heeft de RWI twee handreikingen uitgebracht die behulpzaam kunnen zijn bij de verdere ontwikkeling van vraaggerichte reïntegratieprojecten. Allereerst de handreiking over samenwerking tussen gemeenten en werkgevers en sectoren (*Samen leren werken*). Ten tweede de handreiking over zicht krijgen op het bestand werkzoekenden (*Reïntegratie met voor-kennis*).

Voor de aanbodgerichte trajecten komen eveneens leerpunten naar voren uit de beschrijving in dit hoofdstuk. Werkgevers zijn te spreken over de vraaggerichte benadering en klagen niet over onvoldoende maatwerk. Daarnaast wordt er behoorlijk geïnvesteerd in scholing, wat regulier haast niet meer voorkomt. Ten slotte wordt goed ingespeeld op de belangen van de werkgevers om ze zover te krijgen dat ze vacatures leveren. Of zoals ze in Tiel zeggen: 'Als je iets wilt van een werkgever, bied hem dan iets waardevols aan!'

Literatuur

Aa van der P., R. Van Berkel, P. Berkens, E. van der Giesen (2005), *Wie weet wat werkt? Beschrijving en analyse van de uitvoering van basisreïntegratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in Rotterdam*, Rotterdam.

Aarts, L., Hauten, M. van den, Visscher, K. (2004) *Eerste voortgangsrapportage IRO*. Den Haag: APE.

Akerlof, G.A. (1970), *The Market for 'Lemons': Quality uncertainty and the market mechanism*, in: *Quarterly Journal of Economics*, vol 84 (3), blz. 488-500, MIT Press.

Amstel R. van, D. van Putten (2004), *Arbodienstenpanel: rapportage vijfde peiling: ervaringen met o.a. de Wet verbetering poortwachter*, TNO-arbeid.

Amstel, Y., I. Kuijpers, E. Lemmens (2006), *It takes two to tango: zakelijk partnerschap tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven*, Onderzoek door Orbis in opdracht van Divosa en Borea, Divosa, Utrecht.

Arboconvenant (2004), *Nieuwsbrief arboconvenanten*, mei 2004, jaargang 1, nummer 3.

Asten, R.G.G. van en Ritzen, W.J.M. (2005) *De reïntegratieregisseur*. Tilburg: POG.

Berkel, R. van, Hekelaar, A. (2005) *Van bijstand naar werk: maar dan?* Rotterdam: Dienst SoZaWe.

Bakker, K., T. de Jonge, S. Detaill (2005), *Evaluatie project 'zorg maakt werk': rapportage 2004*, Seneca, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen in opdracht van PGGM/UWV, Nijmegen.

Beer, P. de, S. Hoff (2003), *Weg naar werk vol hindernissen*, In: *Economische Statistische Berichten*, ESB-dossier: Arbeidsmarktbeleid, 88e jaargang, nr.4405, 12 juni 2003, D6-D7.

Besluit WWB (2006), *Artikel 3: Meeneem- en voorschotregeling werkdeel, lid 1 en 2, zoals geldt op 8 maart 2006*, www.overheid.nl.

Besseling J., E. Cox-Woudstra, M. Verheijden (2006), *Monitoring en evaluatie seizoenarbeid 2005: tussenrapportage*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Blik op Werk (2006), *Benchmarkrapportage 1 januari t/m 31 december 2005*, Den Haag.

BOA (2005), *BOA Branchemonitor 3*, BOA, Den Haag.

BOA (2005), *BOA Branchemonitor 4*, BOA, Den Haag.

- BOA (2005), *Jaarverslag 2004: Een blik vooruit, een blik terug*, BOA, Den Haag.
- Borea Keurmerk (2005), *Benchmarkrapportage 1 juli t/m 31 december 2004*.
- Bos C. en J.Scheeren (2004), *Veranderen door evalueren, Evaluatie van het Arbocoonvenant voor het primair en voortgezet onderwijs*, Basis nummer 2:2004, 12-14.
- Bos, C., M.Engelen (2005), *De werkgeversmonitor Arbeidsomstandigheden, Eerste meting*, Reserach voor Beleid, Leiden.
- Bosselaar, H., Prins, R., Molenaar-Cox, P. (2003) *PRB: Positieve Resultaten Bereikt*. Den Haag: RWI.
- Breed Platform Verzekerden & Werk (2006) *De eenmalige herbeoordelingen: het verhaal achter de cijfers*. Amsterdam: Breed Platform Verzekerden & Werk
- Brink M., M. Van Gent, B. van Waveren (2005), *Evaluatie van de pilots met gecombineerde inburgerings- en reïntegratievoorzieningen*, Regioplan, Amsterdam.
- Bruttel, O. (2004), *Contracting-out the Public Employment Service and the consequence for hard-to-place jobseekers: Experience from Australia, the Netherlands and the UK*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Bunt, S. (2005), *Opdrachtgeverschap reïntegratie in het Primair en Voortgezet Onderwijs*, Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van OCW, Leiden.
- Bureau Bartels (2006) *Oordeel van werkgevers over de SUWI-dienstverlening*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Caerteling, I.M. et al (2005), *Reïntegratie werkend, werkend reïntegreren: Effectiviteit van reïntegratie in Spijkenisse*, Beleid, Ontwikkeling en Control, Spijkenisse.
- CBS (2006), *Nationale Verzuimstatistiek*, www.cbs.nl,
- CBS (2006), *Tabellen SRG 2005 eerste half jaar, revisie*, Voorburg.
- CNV Vakcentrale (2004): *Projectgroep opdrachtgeverschap reïntegratie, Reïntegratie bedrijven onder de loep: Een verkenning naar de kwaliteit op de reïntegratiemarkt*, Utrecht.

- CWI (2006) *Jaarplan CWI 2006*, CWI, Amsterdam.
- Dekker B., E.van Doorn, M.Gemmeke (2005), *Verzuimbeleid en reïntegratietrajecten: Eindmetting in het kader van de evaluatie deelconvenant arbo-en verzuimbeleid psychische belasting H00*, Regioplan in opdracht van het Sector Bestuur Onderwijsarbeidsmarkt, Amsterdam.
- Dekker B., M.Gemmeke (2005), *Evaluatie pilots zicht op verzuim in de BVE-sector*, Regioplan in opdracht van SBO.
- Desain E.J.P., L. Mallee, R.C. van Waveren (2003), *Evaluatie aanbesteding activering en flankerende zorg 2003 gemeente Nijmegen*, Regioplan i.o.v. gemeente Nijmegen, Amsterdam.
- Deursen C.G.L. van (2006) *Herbeoordeeld en dan? Stand van zaken 8 maanden na de uitslag*. Astri, Leiden.
- Deursen, C.G.L. van (2006) *Werken na herbeoordeling?* Astri, Leiden.
- Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (2005), *producteenheden Werk en Bijstand*, Stafbureau, Beleidsverslag 2004: Wet werk en bijstand, Enschede.
- Dienst SOZAWE/Ravenhorst (2005), *Ombouw gesubsidieerde arbeid: notitie aan de leden van de raad van de gemeenten Groningen*, Groningen.
- Edzes, A, M. Moes, E. Westerhof (2004), *WWB op stoom, reïntegratie in de mist, WWB-verkenning Noord-Nederland*, Centrum voor Arbeid en Beleid BV in opdracht van Divosa, Utrecht.
- Edzes, A., M. Moes, E. Westerhof, R.Difourny (2005), *WWB-monitor: Een Jaar Wet Werk en Bijstand*, Centrum voor Arbeid en Beleid BV in opdracht van Divosa, Utrecht.
- Edzes, A., M. Moes, E. Westerhof (2006), *WWB-monitor 2006: Meer perspectief voor mensen: Twee jaar Wet Werk en Bijstand*, Centrum voor Arbeid en Beleid BV in opdracht van Divosa, Utrecht.
- Esser R. et al (2002), *Verzuim en reïntegratie: casemanagement als sleutelinstrument voor een effectief beleid*, Reed Business Information.
- Europa Decentraal (2006), *Handreiking Europaproof gemeenten*, Handreiking opgesteld door Europadecentraal in nauwe samenwerking met het ministerie van BZK en de VNG.
- Fermin B.M.F., C.W.J. Wevers, J.M.A.F.Sanders, J. van der Wolk (2006), *SUWI: structuur in samenwerking?* Onderzoek verricht in opdracht van de RWI naar de SUWI-samenwerking rond bemiddeling en reïntegratie, RWI, Den Haag.

- Fermin, B. en Sanders, J. (2005) *Evaluatie uitvoering reïntegratie gemeente Delft*, TNO, Hoofddorp.
- Fermin, B.M.F., Brenninkmeijer, V., Bruijn, W. de, Bavel, H.W.M. van, en Leeuwen, M.S.E. van (2005) *Tussenevaluatie Arbeidsadviseur*, TNO, Hoofddorp.
- FNV (2004) *De vijfde FNV wachtkamerenquête. Cliënten aan het woord over dienstverlening en reïntegratie*, FNV, Amsterdam.
- FNV (2005) *Contouren van een verloren generatie arbeidsongeschikten. Verslag van de FNV-meldweek herkeuringen*, FNV, Amsterdam.
- FNV (2005), *De uitvoering van de Wet Werk en Bijstand: Een inventarisatie van praktijksignalen*, FNV, Amsterdam.
- Gaalen van C., J. de Kok, A. te Peele (2005), *WTW-monitor jaarrapport 2004*, EIM, Zoetermeer.
- Gemeente Dongen (2005), *Notitie raadsinformatiebijeenkomst Reïntegratie 29 september*, Dongen.
- Gemeente Dongen (2005), *Resultaten reïntegratie periode 1-1-2003 tot 1-7-2005 (d.d. 29 september 2005)*, Dongen.
- Gemeente Dongen (2005), *Uitnodiging thema-avond Reïntegratie op 6 oktober 2005*, Dongen.
- Gemeente Utrecht (2005), *Reïntegratiemonitor 2005*, oktober 2005.
- Gorringe, P.A. (1995), *Bridging the Gap: From market failure to the comparative institutional approach*, The Treasury Wellington New Zealand.
- Graaf-Zijl, M. de, Groot, I., Hop, J.P. (2006) *De weg naar werk. Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk, vóór en na de SUWI operatie*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.
- Graaf-Zijl de M., I. Groot, A. Heyma, J.P. Hop, L. Janssens (2005), *Marktwerking in de reïntegratie*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SEO economisch Onderzoek, Amsterdam.

- Grand, J. Le, W. Bartlett (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, MacMillan Press LTD, London.
- Hauten, M. van den, Visscher, K., Aarts, L. (2005) *Tweede voortgangsrapportage IRO*, APE, Den Haag.
- Heckman, J.J., C. Heinrich, J. Smith (2002), *The performance of performance standards*, *The journal of human resources*, vol. 37, no.4., University of Wisconsin press.
- Heckman, J., R.Lalonde, J. Smith (1999), *The economics and econometrics of active labor market programs*, in. O.Ashenfelter en D. Card, *Handbook of Labor Economics* volume 3.
- Hekelaar, A., W. Zwinkels, A.Braat (2006), *De juiste klant op het juiste traject: Een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdamse reïntegratiebeleid voor het ontwikkelen van klant-profielen*, TNO/SWA, Rotterdam.
- Heyma, A. (2006) *De weg terug: epiloog*. Onderzoek naar het netto-effect van de reïntegratiedienstverlening bij (gedeeltelijk) goedgekeurde niet-werkende arbeidsongeschikten in de periode 2002-2004, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.
- Heyma, A., Cuelenaere, B., Reijenga, F. en Graaf, M. de (2005) *De weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk*,. Raad voor Werk en Inkomen Den Haag.
- Heyma, A., Zwinkels, W. en Seters, J. van (2003) *Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie*,. Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.
- Horsen, C. van en Niet, M.C.M. de (2005) *Voldoende, nog niet afdoende. Tevredenheidscijfers cliënten en opdrachtgevers over reïntegratiebedrijven*,. Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.
- Horsen, C. van, Mallee, L. en Mevissen, J.W.M. (2004) *De reïntegratiemarkt langs de meetlat van SUWI*, *Regioplan Beleidsonderzoek*, Amsterdam.
- Horsen, C. van. , Fleur, E. (2006), *Marktanalyse tevredenheid cliënten en opdrachtgevers reïntegratiebedrijven: Blik op Werk*, Den Haag.
- IWI (2004), *De weg van bijstand naar werk: onderzoek naar de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten onder de algemene bijstandswet*, Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag.
- IWI (2005), *Selectie voor reïntegratietrajecten: casestudies bij acht gemeenten: Nota van bevindingen*, Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag.

- IWI (2005), *Zicht op kansen*, Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag.
- IWI (2005) *De gevolgen van selectie bij reïntegratietrajecten voor WW-gerechtigden*, Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag.
- IWI (2005) *De korste weg naar werk. Een onderzoek naar reïntegratiecoaching WW bij UWV*, Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag.
- IWI (2005) *Eenmalige herbeoordelingen van arbeidsongeschikten. Nota van bevindingen*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag.
- IWI (2005) *Invloed van WW-gerechtigden op hun reïntegratietraject. Nota van bevindingen*, Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag.
- IWI (2005) *Opnieuw beoordeeld.*, Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag.
- IWI (2005) *Reïntegratiecoach UWV. Nota van bevindingen*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag.
- IWI (2006) *Tijdpaden van reïntegratie. Korte en lange termijn gevolgen van de reïntegratiebegeleiding van arbeidsgehandicapten*, Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag.
- IWI (2006) *Beoordeeld en bejegend. Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening voor WAO- en WIA-gerechtigden nastreeft*, Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag.
- IWI (2006) *Eén fase, één keten. De ondersteuning door CWI, UWV en gemeenten van werkzoekenden met een goede kans op werk*, Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag.
- Jansen C., M. Pat (2005), *Rapportage ID-monitor: jaarrapportage 2004*.
- Jonge, C de (2005), *Van uitbestedingsverplichting naar partnership*, uit: Reïntegratie, september 2005
- Kennis netwerk gezondheid en arbeid (2004), *Magazine 2 Verwijzen en samenwerken*.
- Klaver P.M. de, D.Grijpstra (2006), *Bijdragen aan JAMA 2006, Research voor Beleid*, Leiden.
- Koning, J. de, Gelderblom, A., Zandvliet, K. en Boom, L. van den (2005) *Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken*. SEOR, Rotterdam.

Koning, J. de, P. van Nes, M. van der Kamp, M. Spijkerman (2006), *Het gebruik van prikkels in de bijstand: onderzoek bij zes sociale diensten*, SEOR in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Rotterdam.

Koning, P. en Onderstal, S. (2004) *Goed aanbesteed is het halve werk.*, CPB (document 63), CPB, Den Haag.

Krijnen, R. (2005) *Weer aan het werk. De arbeidsadviseur helpt.* In: *Maandblad Reïntegratie*, jaargang 5, nummer 12.

Lanjouw D.en R.Selten (2004), *De reïntegratiepopulatie van Nederland*, Centrum voor Beleidsstatistiek, Voorburg/Heerlen.

Lansbergen, N. (2005), *Nieuwe aanpak volgens het Work First principe: Het Dordtse model*, Sociaal Bestek 3/2005.

Leenders P.(2005), *Work first werkt*, Binnenlands Bestuur.nl, 18 maart 2005, week 11.

Lemmens, E., Kuijpers, I. en Lindert, H. van (2005) *De klant in de keten. Ketensamenwerking SUWI-partners vanuit het klantperspectief*, Orbis, Bussum.

Lindert, H. van en Berg, N. van den (2005) *Een tweede kans. Ervaringen van klanten en case-managers met 'tweede-kans-reïntegratiegesprekken'*. Orbis, Bussum.

Maandblad Reïntegratie (2006) *Themanummer reïntegratie en scholing*. April 2006, jaargang 6, nummer 4.

MKB-Nederland (2006), *Reïntegratie in het MKB: De (on)-mogelijkheden voor herplaatsing van (voormalig) gedeeltelijk arbeidsgehandicapte werknemers in het mkb*, MKB-Nederland, Beleid, Onderzoek en Communicatie, Delft.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005), *Verdeelmodellen Wet werk en bijstand*, brief met kenmerk W&B/SFI/05/31104

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005), *Motie Bakker Besteding en Effectiviteit reïntegratiebudget*, brief met kenmerk AM/BR/05/85257, 29 november 2005.

Ministerie van SZW (2005), *Nationale kop Arbowetgeving: persbericht 30 november 2005*.

Ministerie van SZW (2006), *Brief met kenmerk W&B/SFI/06/22380*, 23 maart 2006

Ministerie van SZW (2004), *Derde Voortgangsrapportage Agenda voor de toekomst*, Den Haag.

Ministerie van SZW (2005), *Evaluatie van de Wet werk en bijstand 2004-2007: Gemeenten en de WWB 1. Geprikkeld tot werken.*

Ministerie van SZW (2006), *Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007, WWB in cijfers I*, Den Haag

Ministerie van SZW (2005), *Kwartaalbericht Arbeidsmarkt December 2005.*

Ministerie van SZW (2004), *Kwartaalbericht Arbeidsmarkt September 2004*

Ministerie van SZW (2005), *Kwartaalbericht Arbeidsmarkt September 2005.*

Ministerie van SZW (2005), *Verzamelbrief december 2005, Intercom/2005/102703*, 22 december 2005.

Ministerie van SZW (2006), *Verzamelbrief februari 2006, Intercom/2006/14312*, 8 maart 2006.

Ministerie van SZW (2006), *Verzamelbrief maart 2006, Intercom/2006/24316*, 5 april 2006.

MKB (2006) *Reïntegratie in het MKB. De (on-)mogelijkheden voor herplaatsing van (voormalig) gedeeltelijk arbeidsgehandicapte werknemers in het MKB.* MKB, Delft.

Nyfer (2003), *Budget voor de bijstand*, Breukelen.

OECD (2003), *Managing decentralisation: a new role for labour market policy*, OECD.

OECD (2006), *Activeringsstrategieën en prestaties van dienstverleners op de arbeidsmarkt in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk*, OESO-rapport voor gezamenlijke studiebijeenkomst van SZW en OESO, Den Haag.

Ojen Q.H.J.M. van mmv K. Aarts en D. Berner (2005), *Knelpunten bij reïntegratie 2e spoor: een inventarisatie van ervaringen en oordelen van werkgevers uit de Schoonmaak- en glazenwassersbranche*, Orbis in opdracht van de Raad Arbeidsverhoudingen Schoonmaakbranche (RAS).

Ojen Q.H.J.M. van, P.F.H. Nijhuis, W.Nijhof (2004), *Brancheloketten; a state of the art: Inventarisatie en handreikingen voor beleid*. Onderzoek verricht door Orbis in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Petersen A. (2004), *Een beschouwing over het arboconvenant jeugdhulpverlening: Over de drempel*, Basis jeugdspecial 2004.

Powell, W.W. (1990), *Neither market nor hierarchy: network forms of organization*, *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, blz. 295-336.

Raad voor Werk en Inkomen (2004), *Beleidskader werk en inkomen: Naar een werkende arbeidsmarkt*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Raad voor Werk en Inkomen (2004b), *Van het Land: voorstel inschakeling werkzoekenden bij seizoenarbeid*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Raad voor Werk en Inkomen (2005), *Evaluatie pilot vraaggerichte reïntegratie, Samenwerking tussen de St. A+O Metalelektro en gemeente Dordrecht en de Raad voor Werk en Inkomen*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Raad voor Werk en Inkomen (2005), *Tussenrapportage reïntegratiemarkt*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Raad voor Werk en Inkomen (2005), *Advies invoeringswet WIA*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Raad voor Werk en Inkomen (2006), *Samenwerking tussen gemeenten en de vraagzijde van de arbeidsmarkt: gemeenten en vraaggerichte reïntegratie conclusies en aanbevelingen*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Raad voor Werk en Inkomen (2006), *Arbeidsmarktanalyse 2006*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Raad voor Werk en Inkomen (2006), *SUWI ontketend*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Raad voor Werk en Inkomen (2006), *De Regio Centraal*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Rekenkamer gemeente Zwolle (2003), *Onderzoek gemeentelijk beleid arbeidstoeliding*, Zwolle.

Rekenkamercommissie gemeente Groningen (2004), *Onderzoek aanbesteding reïntegratietrajecten*, Groningen.

Rienstra M., M.Goedhuys, H. van den Berg en H. Kroeze (2006), *Een nieuwe start of niet?, Sociaal-economische trends, 1e kwartaal 2006*, CBS, Voorburg.

Smit A.A., S. Andriessen (2003), *Weer op de rails!: Handreiking duurzame arbeidsinpassing van langdurig werklozen*, TNO-Arbeid, Hoofddorp.

Smit, A.A., S. Andriessen, J.Sanders (2004), *Meer werk door samenwerking*, TNO-Arbeid in Opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Hoofddorp.

Smith, S. (2003), *Labour Economics*, 2e editie, Routledge, London.

Sol, E., M.Westerveld (Eds) (2005), *Contractualism in Employment Services: a new form of welfare state governance*, Kluwer Law International, Den Haag.

Staatsblad 452 (2005), *Besluit van 24 augustus 2005, houdende wijziging van het Besluit WWB en het Besluit uitkeringen gemeenten IOAW en IOAZ in verband met de berekening van de uitkeringen voor het jaar 2006*, Den Haag.

StimulanSZ (2005) *Work First (3) Van poortwachtersmodel naar totaalconcept*. StimulanSZ, Den Haag.

Struyven, L., G. Steurs (2005), *Design and redesign of a quasimarket for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands*, *Journal of European Social Policy* Vol 15 (3), London.

Struyven, L., Steurs, G. (2003) *The competitive Market for Employment Services in the Netherlands*, OECD, Employment and migration working papers.

Struyven, L., G. Steurs (2003), *Towards a Quasi-Market in reintegration services: First assessment of the Dutch experience*, *Australian Journal of Labour Economics*, Vol. 6, No. 2, pp 331-355.

Trommel W.A., A.J.Lantink, J.S. Svensson (2005), *Waartoe leidt het tweede spoor? Innovatie van arbeidsreïntegratie*, *Onderzoek van de TU Twente in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen*, Den Haag.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28870, nr.3, *Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)* *Memorie van Toelichting.*, Den Haag.

Tweede Kamer (2001), *Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI)*, *Kamerstukken II 2000-2001, 27588 nr.3*, Den Haag.

Tweede Kamer (2006), *Vergaderjaar 2005-2006, 30 550, nr.1, d.d. 17 mei 2006*, Den Haag.

UWV & Burgemeester en Wethouders gemeente Emmen (2006), *Inzet van WW-uitkering voor behoud van gesubsidieerde arbeid van ouderen in de gemeente Emmen*, Amsterdam/Emmen.

UWV (2005) *UWV derde kwartaal 2005*, UWV, Amsterdam.

UWV (2005), *Jaarverslag 2004*, Amsterdam.

UWV (2006), *Jaarverslag 2005*, Amsterdam.

UWV (2006), *Jaarplan 2006*, Amsterdam.

Vakraad M&T (2004), *Arbeidsongeschiktheid: Reïntegratie bij een nieuwe werkgever*.

Velden van J., M. Pat, C.Jansen en I. Vossen (2005), *Ervaringen met samenwerking tussen sectoren en gemeenten in SVWW-projecten*, onderzoek uitgevoerd door Ecorys in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Velden, J. van, Jansen, C., Vossen, I. en Boom, E. van der (2006) *Ondernemend de uitkering uit.*, Ecorys, Rotterdam.

Vemer, P., H.Bartelings, R.Goudriaan, L.Aarts (2006), *Objectief verdeelmodel:inkomensdeel WWB 2007: Eindrapportage onderhoudstraject verdeelmodel WWB Inkomensdeel, APE in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag.

Verbond van verzekeraar (2004), *Nieuwsuitgave: Dossier Reïntegratie en verzekeraars 3 maart 2004*.

Vermeulen, M. Havekes, H. (2002), *Markt- en systeemimperfecties: Is marktsturing alleen voldoende voor een goed functionerende (regionale) arbeidsmarkt?*, IVA Tilburg iov Ministerie van Economische Zaken.

Verslagmonitorgroep arboconvenanten GGZ (2003), *Verslag tweede enquête monitorgroep 2003*.

Verveen, E. , S. Bunt, C. Bos, M. van der Aalst (2006), *Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt: ervaringen van opdrachtgevers en opdrachtnemers*, Research voor Beleid in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Vos, E.L. de (red.) (2002) *Daadwerkelijk effectief. Prestatiemeting van reïntegratie en activering.*, TNO, Hoofddorp.

Vos, E.L. de en Genabeek, J. van (red.) (2005) *Verraderlijk effectief. Prestatiemeting van reïntegratie en activering deel 2.*, TNO, Hoofddorp.

Vuuren, T. van, Sanders, J. , Besseling J. en Bruin, M. de (2005) *Werkgevers over het functioneren en ziekteverzuim van hun (ex-) arbeidsongeschikte werknemers*, TNO, Hoofddorp.

Wessel M. (2004), *Clëntenparticipatie bij gemeenten*, Regioplan, Amsterdam.

Williamson, O.E.(1995), *The economic institutions of capitalism: firms, markets, Relational Contracting*, The Free Press, New York.

Wolff C. de, A. Veenkamp (2004), *Uit de bijstand: de resultaten van trajectactiviteiten*, Bureau Onderzoek & IPC, Sozawe, Gemeente Groningen.

www.deombudsman.nl

www.europadecentraal.nl

www.invoeringwmo.nl

www.reintegratiemeldpunt.nl

www.rechtspraak.nl

Zwinkels, W., Genabeek, J. van, Fermin, B. en Vos, E. de (2004) *Misbruik van reïntegratiegelden*. TNO, Hoofddorp.

Eindnoten

- 1 Zie voor nadere toelichting: RWI Beleidskader 2002
- 2 Actuele gegevens zijn afkomstig uit het RWI onderzoek 'Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt' uitgevoerd door Research voor Beleid (Verveen et. al, 2006), tenzij anders vermeld.
- 3 Directe arbeidsbemiddelende taken vallen onder verantwoordelijkheid van het CWI. Daaronder vallen het voordragen van geschikte vacatures en het adviseren van UWV over de mogelijkheden tot inschakeling in het arbeidsproces van moeilijk plaatsbare werklozen (reïntegratieadvies).
- 4 Uit: Rijksbegroting SZW 2006, begroting XV, Tabel 2.1; de doelstelling was ook al opgenomen in de begroting van 2005.
- 5 Zie: Ministerie van SZW, kwartaalbericht arbeidsmarkt, september 2005, blz.3. De nulmeting laat zien dat 26 procent van de trajecten die in 2002 zijn gestart, uiteindelijk hebben geresulteerd in een reguliere werkplek.
- 6 Uit: Rijksbegroting SZW 2006, begroting XV, zie onder tabel 23.5.
- 7 Tweede Kamer, 2005-2006, 30550, nr. 1, blz. 51 (brief van 17 mei 2006)
- 8 Zie: Ministerie van SZW, kwartaalbericht arbeidsmarkt, september 2005, blz. 19
- 9 Zie UWV jaarverslag 2004; in het UWV jaarverslag 2005 wordt gesproken over 'werk boven uitkering'.
- 10 Uit: UWV jaarverslag 2004, UWV januari nota 2006, UWV jaarverslag 2005.
- 11 Ongeveer 64 procent van de WAO'ers heeft een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering (zie: UWV, kwantitatieve informatie per wet 3e kwartaal 2005, blz.15) Ook al is in de herbeoordelingsoperatie het aandeel verlagingen van het arbeidsongeschiktheidspercentage hoger dan verwacht, het is moeilijk aan te geven voor welk aandeel WAO'ers reïntegratie aan de orde is. (Hierbij speelt ook nog mee dat een deel van de WAO'ers werkt en dat in die gevallen de werkgever de primaire reïntegratieverantwoordelijkheid draagt.)
- 12 Zie: UWV jaarplan 2005, blz. 10.
- 13 Bron: begroting SZW 2006, brief van de staatssecretaris van SZW van 29 november 2005 en UWV jaarverslag 2005 (blz. 23)
- 14 Cijfer uit UWV jaarverslag 2005. In brief van staatssecretaris staat getal van 199.
- 15 Uit: UWV jaarplan 2006, blz. 10.
- 16 Uit: UWV jaarverslag 2005, blz. 23.
- 17 Bruto betreft het aantal aangemelde kandidaten door UWV bij de reïntegratiebedrijven. Netto is het aantal klanten waarvoor het reïntegratieplan door UWV ook wordt geaccordeerd. Ertussen zitten: de niet-geaccordeerde trajecten; het zgn. onderhanden werk; dit zijn alle aanmeldingen, waarbij het opstellen van het reïntegratieplan nog 'lopende' is en alle ingediende reïntegratieplannen, waarbij het proces van goedkeuring door het UWV nog gaande is.
- 18 Uit: Verveen et. al, (2006), paragraaf 3.3
- 19 Uit: Heyma et. al. (2003), blz. 8.
- 20 Van den Hauten, (2005).
- 21 Zie: programma van eisen reïntegratiecontracten 2005 UWV
- 22 M.u.v. scholingen voor de doelgroep aSB
- 23 Uit: programma van eisen UWV 2006, scholingsmakelaar.
- 24 Gesprek A. Koning, UWV, d.d. 17-05-06.
- 25 Het maandblad Reïntegratie gaat in het aprilnummer van 2006 uitgebreid in op het thema scholing. Zie bijvoorbeeld het artikel van Frans Nijhuis getiteld: "Scholing: een ondergewaardeerd instrument".
- 26 "Werklozen met een grote afstand tot arbeid hebben over het algemeen de grootste scholingsachterstand, waardoor scholing potentieel veel zou kunnen bijdragen aan de verbetering van kwalificaties. Maar dezelfde mensen hebben over het algemeen ook meer moeite met (minder capaciteiten voor) het verbeteren van kwalificaties" uit: de Vos en van Genabeek, blz. 43.

- 27 De resultaten vallen overigens ook weer niet lager uit dan de resultaten van reguliere contracten uit 2002. Een echte vergelijking is niet goed mogelijk vanwege verschillen in peilmoment en doelgroepen.
- 28 IWI (2005) Reïntegratiecoach UWV, nota van bevindingen blz. 10.
- 29 Het vacaturemeldpunt maakt onderdeel uit van het in september 2004 in het leven geroepen servicecentrum arbeidsgehandicapten voor werkgevers. Een werkgever geeft zijn vacature telefonisch of via het internet aan het UWV door. Het UWV stuurt hem naar een reïntegratiebedrijf. Afgesproken is dat deze binnen 48uur contact met de werkgever heeft over mogelijke invulling van de vacature. Lukt dat niet, dan wordt een ander reïntegratiebedrijf gezocht.
- 30 Door UWV vertsrekte informatie d.d. 04-05-06
- 31 Aantal klanten dat niet start met een traject gedeeld door het totale aantal aanmeldingen (= bruto instroom) X 100 procent. Zie voor meer informatie: Programma van eisen reïntegratiecontracten 2005 UWV.
- 32 Zie: programma van eisen reïntegratiecontracten 2005 UWV
- 33 Naast plaatsing hanteert het UWV nog twee uitgangspunten voor reïntegratie. Deze uitgangspunten zijn meer op het proces gericht:
- iedereen die ondersteuning nodig heeft dient deze te ontvangen (sluitende aanpak);
 - iedereen die ondersteuning nodig heeft dient deze tijdig te ontvangen (snelle start).
- In het UWV jaarverslag 2005 wordt ingegaan op de realisaties van deze normen (zie ook kwartaalbericht arbeidsmarkt van december 2005).
- 34 UWV jaarplan 2005, blz. 10.
- 35 Daarbij hoort overigens wel de volgende kanttekening uit het jaarverslag: "Circa 10 procent van deze plaatsingen betreft plaatsingen in voorgaande jaren die niet eerder in de verantwoording zijn opgenomen" (blz. 22).
- 36 UWV jaarverslag 2004, blz. 15.
- 37 UWV jaarplan 2006, blz. 12.
- 38 UWV jaarplan 2005, blz. 10; UWV jaarplan 2006, blz. 11
- 39 Uit jaarverslag SZW, d.d. 17 mei 2006, Tweede Kamer, 2005-2006, 30550, nr. 1, blz. 51.
- 40 Uit jaarverslag SZW, d.d. 17 mei 2006, Tweede Kamer, 2005-2006, 30550, nr. 1, blz. 51.
- 41 Voor arbeidsgehandicapten 33,3 procent en voor WW 39,3 procent. Bron: memo UWV d.d. 15-05-06.
- 42 Zie: de Graaf-Zijl et.al. (2006), analyse gebaseerd op bestanden voor de periode 1999-2004.
- 43 Heyma, et al. (2003), in het analysebestand zijn cliënten meegenomen die tussen 1 januari 2000 en 31 oktober 2001 als werkzoekende arbeidsgehandicapte zijn geregistreerd (blz. 116).
- 44 Informatie via UWV-site, d.d. 17-05-06.
- 45 Groot: > 5.000 trajecten; midden: 1.000 – 5.000 trajecten; klein: minder dan 1.000 trajecten.
- 46 Zie IWI (2005) De gevolgen van selectie bij reïntegratietrajecten voor WW-gerechtigden.
- 47 Daarnaast stelt het rapport dat kansarme WW'ers niet meer ondersteuning krijgen (intensievere trajecten) dan kansrijkere WW'ers, terwijl verondersteld wordt dat zij wel meer ondersteuning nodig hebben. Over die veronderstelling wordt verschillend gedacht door het IWI en het UWV.
- 48 Uit jaarverslag SZW, d.d. 17 mei 2006, Tweede Kamer, 2005-2006, 30550, nr. 1, blz. 51.
- 49 Uit jaarverslag SZW, d.d. 17 mei 2006, Tweede Kamer, 2005-2006, 30550, nr. 1, blz. 51.
- 50 Afrekenen op resultaat van reïntegratiebedrijven, intensieve begeleiding van cliënten, uitvoeren van audits bij reïntegratiebedrijven.
- 51 Als de klant bij aanvang van het eerste dienstverband voor twaalf maanden of onbepaalde tijd wordt geplaatst.
- 52 Veel reïntegratietrajecten zijn niet (in 1 keer) succesvol.
- 53 De werkgever die een gedeeltelijk arbeidsgeschikte in dienst neemt maakt gedurende drie jaar aanspraak op een premiekorting en wordt gevrijwaard van het mogelijke ziekerisico.
- 54 Uit: UWV correspondentie, 08-05-06.
- 55 Voor zover niet anders vermeld, is de informatie in dit hoofdstuk afkomstig uit het RWI-onderzoek 'Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt' uitgevoerd door Research voor Beleid in opdracht van de raad van Werk en Inkomen (Verveen et.al. 2006).

- 56 Tweede Kamer. Vergaderjaar 2002-2003, 28870, nr.3.
- 57 Tweede Kamer. Vergaderjaar 2002-2003, 28870, nr.3.
- 58 Brink, M., M. Van Gent, B. van Waveren (2005), blz. 24-26.
- 59 Zie ook www.invoeringwmo.nl
- 60 SZW geeft aan dat een sluitende(r) verklaring voor de positieve ontwikkeling van het bijstandsvolume pas gegeven kan worden na causale analyse. Even verder in het document meldt SZW dat de werkloze beroepsbevolking in de periode 2001-2005 meer dan verdubbeld is. Veelal loopt de ontwikkeling van de bijstand hiermee gelijk op met een vertraging van een jaar, maar sinds de invoering van de WWB is de stijging minder dan verwacht. Ministerie van SZW (2006), Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007, WWB in cijfers I, blz. 7, 9.
- 61 Eigen berekening RWI op basis gegevens SVB over 2004.
- 62 Lanjouw D. en R. Selten (2004), blz. 39. Dit cijfer is alleen beschikbaar voor het jaar 2000.
- 63 Rienstra M., M. Goedhuys, H. van den Berg en H. Kroeze (2006), blz. 46, bewerking RWI. Overigens lijkt de overlap tussen deze twee groepen slechts gering te zijn, maximaal 49.000 (verondersteld dat in 2000 ongeveer evenveel Nuggers bij CWI waren ingeschreven). Daardoor komt een ruwe schatting van de totale groep (ofwel actief werk zoeken, ofwel ingeschreven bij CWI) ergens in de buurt van 350.000 personen.
- 64 Ministerie van SZW (2006), Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007, WWB in cijfers I, blz. 17.
- 65 Zie ook Edzes, A., M. Moes, E. Westerhof, R. Difourny (2005).
- 66 Rienstra M., M. Goedhuys, H. van den Berg en H. Kroeze (2006), blz. 46.
- 67 Mannen stromen vaker binnen 12 maanden uit dan vrouwen. Ruim tweederde van de volwassen autochtonen en westerse allochtonen is binnen een jaar weer uitgeschreven uit het gemeentedomein tegenover maar iets meer dan de helft van de niet-westerse allochtonen. Van de volwassenen die alleen basisonderwijs hebben, is na één jaar minder dan de helft uitgestroomd. Van de werklozen met een hbo- of wo-diploma driekwart. Werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt stromen sneller uit dan anderen. Rienstra M., M. Goedhuys, H. van den Berg en H. Kroeze (2006), blz. 48.
- 68 Graaf-Zijl, M., I. Groot, J.P. Hop (2006), blz. 13, 14.
- 69 Graaf-Zijl, M., I. Groot, J.P. Hop (2006), blz. 42.
- 70 De Koning et al (2006), blz. 74.
- 71 Edzes, A., M. Moes, E. Westerhof, R. Difourny (2005), blz. 30. Zie ook Edzes et al (2006), blz. 41.
- 72 Edzes, M. Moes, E. Westerhof (2004), blz. 26. Gemeente Utrecht (2005), blz. 40. Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling Enschede (2005), blz. 9, 12, 19
- 73 Ministerie van SZW (2006), Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007, WWB in cijfers I, blz. 17
- 74 IWI (2004), blz. 9. Rienstra M., M. Goedhuys, H. van den Berg en H. Kroeze, (2006), blz. 48-49. Inspectie Werk en Inkomen (2005), Selectie voor reïntegratietrajecten: casestudies bij acht gemeenten: Nota van bevindingen, blz. 51. Edzes, A., M. Moes, E. Westerhof, R. Difourny (2005), blz. 31.
- 75 IWI (2005), Selectie voor reïntegratietrajecten: casestudies bij acht gemeenten: Nota van bevindingen, blz. 51.
- 76 CBS (2006), Tabellen SRG 2005 eerste half jaar, revisie.
- 77 Voor 2002 spoort het totaal aantal trajecten op basis van het SZW Jaarverslag 2005 niet met het totaal van de afzonderlijke trajecten op basis van de overige bronnen.
- 78 CBS (2006), Tabellen SRG 2005 eerste half jaar, revisie.
- 79 Ministerie van SZW (2005), Motie Bakker Besteding en Effectiviteit reïntegratiebudget, blz.5.
- 80 SZW (2004), Kwartaalbericht Arbeidsmarkt September 2004, blz. 15. Voor de nieuwe instroom is bekend wat de kans op een traject is in de periode 2002-2004. Die kans is in 2004 even groot als in 2002. In 2003 lag hij iets hoger Graaf-Zijl, M., I. Groot, J.P. Hop (2006).
- 81 SZW geeft aan dat de cijfers voor 2002, 2003 en 2004 zijn onderling niet vergelijkbaar vanwege een andere definitie, methode en bron. Maar ziet vervolgens wel in de ontwikkeling van 2003 op 2004 dat de WWB werkt, omdat de mate van sluitendheid toeneemt. De cijfers over 2003 en 2004 zijn exclusief personen met een belemmering voor deelname aan de arbeidsmarkt en/of ontheffing van de arbeidsverplichting (eenoudergezinnen en overig).

- 82 SZW (2004), Kwartaalbericht Arbeidsmarkt September 2004, blz. 15. Tweede kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30550, nr.1, blz. 49. SZW (2005), Kwartaalbericht Arbeidsmarkt September 2005, blz. 18. Jaarverslag SZW 2005, Tweede Kamer 2005-2006, 30550, nr.1.
- 83 Analyse van de gegevens op www.reintegratiemeldpunt.nl
- 84 Naast uitstroom naar werk kan dit ook administratieve uitstroom zijn door de beëindiging of niet verlengen van de inschrijving bij CWI.
- 85 Van den Berg, Oei en Krul (2006).
- 86 IWI (2005), Selectie voor reïntegratietrajecten: casestudies bij acht gemeenten: Nota van bevindingen, blz. 51-52.
- 87 Analyse van de gegevens op www.reintegratiemeldpunt.nl. Ook in Groningen blijkt het bereik het grootst onder de middencategorie: bijstandsgerechtigden die geen grote afstand, maar ook geen korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Jongeren (18-23 jaar), ouderen, vrouwen fase 1- en 4-clënten met een korte inschrijfduur en laag opgeleiden nemen minder vaak deel aan trajectactiviteiten dan gemiddeld. Wolff C. de, A. Veenkamp (2004), blz. 5, 6.
- 88 Ministerie van SZW (2005), Evaluatie van de Wet werk en bijstand 2004-2007: Gemeenten en de WWB 1. Geprikkeld tot werken, blz. 64.
- 89 Dat spoort ook met de constatering in Edzes et al (2006), blz. 50 dat gemeenten zich in hun reïntegratiebeleid vooral richten op jongeren en fase 1/2 cliënten en weinig op Nuggers en ouderen. Het spoort ook met De Koning et al (2006), blz. 74 dat gemeenten bij de toeleiding naar werk vooral prioriteit geven aan de relatief kansrijke individuen of groepen. Men wil, door relatief kansrijken snel uit te laten stromen, middelen vrij maken voor klanten die verder van de arbeidsmarkt afstaan.
- 90 Graaf-Zijl, M., I. Groot, J.P. Hop (2006).
- 91 Zittend bestand wil overigens niet per se zeggen dat iemand moeilijk bemiddelbaar is.
- 92 Ministerie van SZW (2005), Evaluatie van de Wet werk en bijstand 2004-2007: Gemeenten en de WWB 1. Geprikkeld tot werken, blz. 64. Zie ook De Koning et al (2006).
- 93 Ministerie van SZW (2005), Verzamelbrief december 2005.
- 94 Edzes, A., M. Moes, E. Westerhof, R. Difourny (2005), blz. 41.
- 95 Zie ook Verveen et al (2006), blz. 53.
- 96 Edzes A., M. Moes, E. Westerhof (2004), blz. 28.
- 97 Analyse van www.reintegratiemeldpunt.nl. Bovenop de 108 gemeentelijke aanbestedingen is er 1 aanbesteding van de Vlaamse Overheid.
- 98 Analyse van www.reintegratiemeldpunt.nl
- 99 Dit spoort met onderzoek in Noord-Nederland, waar de helft van de gemeenten meer dan tien aanbestedingen op een aanbesteding krijgt. Edzes A., M. Moes, E. Westerhof (2004), blz. 29
- 100 Analyse van www.reintegratiemeldpunt.nl. Ook dit spoort met het beeld in Noord-Nederland, waar gemeenten bij een aanbesteding kiezen voor diversiteit en verscheidenheid in dienstverleners. Zes op de tien gemeenten doen met meer dan vijf reïntegratiebedrijven zaken. Edzes A., M. Moes, E. Westerhof (2004), blz. 29.
- 101 Dit probleem wordt ook wel het probleem van de 'Market for Lemons' genoemd (zie Akerlof (1970)). Doordat er slecht zicht is op de kwaliteit hebben aanbieders de neiging steeds lagere kwaliteit aan te bieden, waardoor de prijs daalt en vervolgens weer de kwaliteit.
- 102 Koning en Onderstal (2004) hebben voorgesteld om in plaats van trajecten aan te besteden een veiling toe te passen.
- 103 Amstel, Y., I. Kuijpers, E. Lemmens (2006)
- 104 Ministerie van SZW (2005), Evaluatie van de Wet werk en bijstand 2004-2007: Gemeenten en de WWB 1. Geprikkeld tot werken, blz. 61. Uit de analyse van de 108 gemeentelijke aanbestedingen op het Reïntegratiemeldpunt blijkt ook dat een aantal aanbestedingen zijn gedaan door samenwerkende gemeenten en gemeenschappelijke sociale diensten. Het gaat om 12 aanbesteders, waar zo'n twee tot negen gemeenten achter zitten, www.reintegratiemeldpunt.nl.
- 105 Fermin B., C. Wevers, J. Sanders, J. van der Wolk (2006), blz. 59.
- 106 Fermin B., C. Wevers, J. Sanders, J. van der Wolk (2006), blz. 53.
- 107 Analyse van www.reintegratiemeldpunt.nl.

- 108 Analyse van www.reintegratiemeldpunt.nl
- 109 Ministerie van SZW (2005), Evaluatie van de Wet werk en bijstand 2004-2007: Gemeenten en de WWB 1. Geprikkeld tot werken, blz. 59.
- 110 Edzes et al (2006), 57 geeft aan dat 41% van de trajecten op full-servicebasis ingekocht wordt. Dat wil zeggen integraal traject waarbij de opdrachtgever de keuze van het traject over laat aan het reïntegratiebedrijf.
- 111 Analyse van www.reintegratiemeldpunt.nl. De inkoop van hele en deeltrajecten tegelijk is niet verwonderlijk, omdat het in een aanbesteding om meerdere doelgroepen en soorten diensten kan gaan. Overigens moeten deze gegevens wel met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, want niet iedereen interpreteert hele en deeltrajecten hetzelfde.
- 112 IWI (2005), Zicht op kansen, blz. 9.
- 113 IWI (2005) Zicht op kansen, blz. 10.
- 114 De Jonge (2005).
- 115 www.reintegratiemeldpunt.nl
- 116 RWI (2004).
- 117 Desain E., L. Mallee, R. van Waveren (2003), blz. 49.
- 118 Rechtbank Leeuwarden, LJN AS3521, 21 januari 2005. In te zien via www.rechtspraak.nl.
- 119 www.europadecentraal.nl, FAQ vraag 13.
- 120 De gemeente Groningen verwoordt dat als volgt in haar reactie op het rapport van de plaatselijke rekenkamercommissie: "...met de suggestie om de eigen ervaringen met een reïntegratiebedrijf zwaarder mee te laten wegen in de gunning. Echter, deze aanbeveling staat op gespannen voet met de EG-aanbestedingsrichtlijnen. De EG-richtlijnen beogen voor alle aanbieders een gelijke behandeling en verbieden elke vorm van discriminatie. Het slecht of extra goed presteren van een leverancier bij eerdere trajecten mag niet meewegen bij nieuwe aanbestedingen. Hetzelfde geldt voor het werken met preferred suppliers. Rekenkamercommissie gemeente Groningen (2004).
- 121 Op de vraag of gemeenten voldoende zicht hebben op het aanbod, de prijs en de kwaliteit van reïntegratiebedrijven antwoordde ruim driekwart van de respondenten in de WWB-monitor ja. Ruim tweederde vond dat het aanbod van reïntegratiebedrijven aansloot bij de vraag van de gemeente. Zie Edzes (2006) et al, blz.55, 56.
- 122 Edzes et al (2006), blz. 53
- 123 Edzes et al (2006), blz. 58. Ook De Koning (2006), blz. 74 concludeert dat er wel een tendens bestaat om meer zelf te gaan doen.
- 124 Caerteling, I. et al (2005), blz. 28.
- 125 Ministerie van SZW (2005), Motie Bakker Besteding en Effectiviteit reïntegratiebudget. TNO komt in een quick scan onder een aantal gemeenten op zo'n 80% in 2004, Van Genabeek J., E. de Vos, W. Zwinkels (2004).
- 126 Van Genabeek J., E. de Vos, W. Zwinkels (2004).
- 127 Edzes et al (2006), blz. 54.
- 128 Edzes et al (2006), blz. 54.
- 129 RWI (2004).
- 130 De evaluatie van de aanbesteding in Nijmegen laat dat treffend zien. Desain E., L. Mallee, R. van Waveren (2003), blz. 17,18, 46, 48, 49.
- 131 Leenders P. (2005)
- 132 Edzes, A., M. Moes, E. Westerhof, R. Difourny (2005), blz. 37. Leenders (2005) merkt op dat 9 van de 10 gemeenten door hem benaderde gemeenten het SW-bedrijf inschakelt bij de uitvoering van Work First.
- 133 Uit analyse van www.reintegratiemeldpunt.nl blijkt dat 20 keer Work First trajecten worden aanbesteed.
- 134 In de aanbesteding van reïntegratietrajecten in Groningen zo'n soort eis opgenomen. De interpretatie daarvan laat overigens aan helderheid te wensen over. Men kan zich afvragen hoe een zinsede als 'zoveel mogelijk aansluiten bij de lokale infrastructuur' geïnterpreteerd moet worden. Over het doorberekenen van kosten wordt in de bestekken niets gezegd. Rekenkamercommissie gemeente Groningen (2004)

- 135 Edzes et al (2006), blz. 48.
- 136 Gaalen C., J. de Kok, A. te Peele (2005). Jansen C., M. Pat (2005).
- 137 Ministerie van SZW (2005), Evaluatie van de Wet werk en bijstand 2004-2007: Gemeenten en de WWB 1. Geprikkeld tot werken, blz. 78.
- 138 Ministerie van SZW (2005), Evaluatie van de Wet werk en bijstand 2004-2007: Gemeenten en de WWB 1. Geprikkeld tot werken, blz. 64.
- 139 Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, producteenschap Werk en Bijstand, Stafbureau (2005). Gemeente Utrecht (2005), blz. 49. Dienst SOZAWE/Ravenhorst (2005).
- 140 Gaalen C., J. de Kok, A. te Peele (2005), blz. 8-9. Overigens blijkt de uitstroom ten opzichte van het totaal aan WIW-dienstbetrekkingen wel hoog te zijn, namelijk 11.635 ten opzichte van 25.797 dienstbetrekkingen in 2004. Er is geen instroom meer. De uitstroom uit de ID-banen is niet zo hoog (circa 6.000 in 2004), maar wel succesvoller, 58% van de uitstroom vindt regulier werk (Jansen C., M. Pat (2005)).
- 141 Het UWV en Burgemeester & Wethouders gemeente Emmen (2006), blz.1-2.
- 142 Zijlstra T., T.Last (2005), blz.43. Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, producteenschap Werk en Bijstand, Stafbureau, (2005), blz. 22-23
143. De CBS-cijfers over de verhouding tussen het hoge aantal lopende trajecten op 1 januari 2005 en veel lagere instroom in trajecten duiden op lange doorlooptijden van trajecten. IWI (2004) concludeert op basis van gegevens uit de MOSA van september 2002 tot december 2003, dat de lange verblijfsduur in trajecten opvallend is. Trajecten die twee tot drie jaar duren zijn geen uitzondering (10 procent) blijkt uit Graaf-Zijl, M., I. Groot, J.P. Hop (2006), blz. 54.
- 144 IWI, De weg van bijstand naar werk: onderzoek naar de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten onder de algemene bijstandswet (2004), blz. 10.
- 145 Zijlstra T., T.Last (2005), blz. 25. Beslissingen over toestemming voor een vervolg van het traject laten maanden op zich wachten.
- 146 In de 8 casegemeenten uit een onderzoek van IWI is vijf procent van het aantal personen dat voor een traject is aangemeld bij een reïntegratiebedrijf geweigerd door het reïntegratiebedrijf. Het gaat om een klein aantal (11 personen verspreid over 8 gemeenten) om er verder conclusies aan te verbinden. IWI (2005), Selectie voor reïntegratietrajecten: casestudies bij acht gemeenten: Nota van bevindingen, blz. 52.
- 147 Borea keurmerk (2005), blz. 6, 22.
- 148 Edzes et al (2006), blz. 58. Van de onderzochte gemeenten in 2005 blijkt dat 41% inzicht heeft in het aantal bijstandsgerechtigden dat na doorlopen van een traject langer dan een half jaar regulier werk vervult.
- 149 IWI (2005), Zicht op kansen , blz. 10.
- 150 Problematisch in Hengelo is dat het huidige informatiesysteem niet voorziet in het bijhouden welke cliënten zonder succes, met behoud van uitkering, uit een traject stromen. Voor een betrouwbaar antwoord op de vraag welke cliënten met succes uitstromen is een cohortanalyse nodig, maar dit is nu nog niet goed mogelijk, zo blijkt uit Zijlstra T., T.Last (2005), blz. 41.
- 151 Ministerie van SZW (2005), Evaluatie van de Wet werk en bijstand 2004-2007: Gemeenten en de WWB 1. Geprikkeld tot werken, blz. 61.
- 152 Dit spoort ook met onderzoek in Noord-Nederland. Het resultaat bleek in 70% van de geënquêteerde gemeenten die daar zicht op hadden minder dan 20% te zijn (half jaar regulier werk). Edzes A., M. Moes, E. Westerhof (2004), blz. 28.
- 153 Ministerie van SZW (2005), Evaluatie van de Wet werk en bijstand 2004-2007: Gemeenten en de WWB 1. Geprikkeld tot werken, blz. 59.
- 154 Ministerie van SZW (2005), Evaluatie van de Wet werk en bijstand 2004-2007: Gemeenten en de WWB 1. Geprikkeld tot werken, blz. 59, 64.
- 155 Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, producteenschap Werk en Bijstand, Stafbureau (2005), blz. 23-24. Wolff C. de, A. Veenkamp (2004), blz. 6. Gemeente Utrecht (2005), blz. 42-44.

- 156 Ministerie van SZW (2005), Evaluatie van de Wet werk en bijstand 2004-2007: Gemeenten en de WWB 1. Geprikkeld tot werken, blz. 59. Dit spoort met onderzoek van Divosa waarin ongeveer 28% van de gemeenten niet werkt met resultaatfinanciering in de reïntegratiecontracten, de rest doet dit wel en dan hoofdzakelijk op basis van no cure less pay-principes (65%). Slechts 7% van de gemeenten werkt met no cure-no pay-principes in de resultaatfinanciering van de reïntegratieprojecten.
- 157 Edzes, A., M. Moes, E. Westerhof, R. Difourny (2005), blz. 40.
- 158 Ministerie van SZW (2005), Kwartaalbericht Arbeidsmarkt September 2005.
- 159 Ministerie van SZW (2006), Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007, WWB in cijfers I. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 550, nr.1.
- 160 Ministerie van SZW (2006), Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007, WWB in cijfers I. Overigens zijn de cijfers van de nul- en eenmeting (nog) niet geheel vergelijkbaar, onder meer omdat bij de cijfers van de eenmeting nog niet het tweede halfjaar is betrokken.
- 161 In deze cijfers is geen onderscheid gemaakt naar Nug en ABW.
- 162 IWI (2004) , blz. 10-11.
- 163 Borea keurmerk (2005), blz. 24-25.
- 164 Borea keurmerk (2005), blz. 26.
- 165 Uit bestandsanalyses in Groningen komt naar voren dat deelname aan trajecten niet gepaard gaat met een grotere uitstroom uit de uitkering. De resultaten laten zelfs zien dat de uitstroomresultaten bij niet-trajectdeelnemers hoger liggen dan bij trajectdeelnemers. Dit geldt voor alle onderscheiden klantengroepen en alle soorten activiteiten. Maar het is volgens de onderzoekers onduidelijk hoe deze uitkomsten geïnterpreteerd moeten worden, vanwege beperkingen in de gegevens en de bestandsanalyse. Er kon namelijk geen onderscheid gemaakt worden tussen uitstroom naar werk en andere soorten van uitstroom. Wolff C. de, A. Veenkamp (2004), blz. 7.
- 166 Hekelaar A., W. Zwinkels, A. Braat (2006). Graaf-Zijl, M. de, I. Groot, J.P. Hop (2006). Het gaat hierbij om de gesimuleerde kans op werk voor een gemiddeld persoon.
- 167 Graaf-Zijl, M. de, I. Groot, J.P. Hop (2006), blz. 57.
- 168 Graaf-Zijl, M. de, I. Groot, J.P. Hop (2006), blz. 57-59.
- 169 Hekelaar A., W. Zwinkels, A. Braat (2006), blz. 9-11.
- 170 Graaf-Zijl, M. de, I. Groot, J.P. Hop (2006), blz. 57-59.
- 171 Graaf-Zijl, M. de, I. Groot, J.P. Hop (2006), blz. 13, 57-59. Slechts 17% is afkomstig uit werk.
- 172 Graaf-Zijl, M. de, I. Groot, J.P. Hop (2006).
- 173 IWI (2004), De weg van bijstand naar werk: onderzoek naar de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten onder de algemene bijstandswet, blz. 10-11.
- 174 Borea keurmerk (2005), blz. 25.
- 175 Berkel R. van, A. Hekelaar (2005), Van bijstand naar werk: maar dan?: Een onderzoek naar het verloop op uitstroom uit de bijstand naar werk, blz. 13, 15, 16. Van de uitstromers moest 13% binnen een periode van 18 maanden na uitstroom een hernieuwd beroep op de bijstand doen. De helft van deze groep deed dat overigens al weer binnen een half jaar na uitstroom uit de bijstand. De herhaalwerkloosheid is groter (een periode zonder dienstbetrekking van minimaal 30 dagen na uitstroom uit de bijstand naar werk). 40% van de uitstromers krijgt in de periode van 18 maanden daarop opnieuw te maken met werkloosheid. Ook in Enschede blijken veel draaideurcliënten te zijn, circa 25% van de instroom in de bijstand in 2004. In 25% van deze draaideurgevallen gaat het om het niet kunnen behouden van een baan. Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, producteenheid Werk en Bijstand, Stafbureau, (2005), blz. 21. Zie ook Graaf-Zijl, M. de, I. Groot, J.P. Hop (2006).
- 176 Wolff C. de, A. Veenkamp (2004), blz. 6. Zo'n 17% keert na verloop van tijd terug in de bijstand.
- 177 Zie de bijlage voor een overzicht sinds 2002.
- 178 Voor werknemers die op of na 1 januari 2004 ziek zijn geworden, kan geen subsidie tweede spoor meer worden aangevraagd.
- 179 Iedereen die na 1 januari 2004 ziek is geworden en uiteindelijk niet meer aan het werk kan, krijgt met een van deze regelingen te maken.

- 180 Dit geldt voor mensen die tenminste 35 procent maar niet meer dan 80 procent loonverlies lijden, of bij een loonverlies van 80 procent of meer en een geringe kans op herstel.
- 181 In 2006 is het eigen risicodragerschap nog beperkt tot de groep werkgevers die dat voordien voor de WAO ook al was. Vanaf 2007 kunnen ook andere werkgevers eigen risicodragers worden.
- 182 De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit het onderzoek, Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt uitgevoerd door Research voor Beleid in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, tenzij anders vermeld.
- 183 RWI (2005), Tussenrapportage reïntegratiemarkt.
- 184 Bron: BOA branchemonitor 3.
- 185 Bron: Persbericht MarketConcern 17 augustus 2005.
- 186 Uit de BOA branchemonitor 4 komt naar voren dat de omzet in de eerste helft van 2005 lager ligt dan in 2003, maar dat in het tweede kwartaal van 2005 de daling zich niet heeft voortgezet ten opzichte van het eerste kwartaal.
- 187 www.cbs.nl, nationale verzuimstatistiek.
- 188 BOA branchemonitor 4, Arbodienstverlening in cijfers, BOA, rapportage 1ste en 2de kwartaal 2005.
- 189 MKB-Nederland (2006).
- 190 Borea Keurmerk (2005).
- 191 Bunt S. (2005), blz. 22-23.
- 192 Trommel et al (2005).
- 193 Zie onder andere: Bunt S. (2005).
- 194 Bos C., M. Engelen, (2005).
- 195 Zie ook MKB-Nederland (2006).
- 196 www.deombudsman.nl
- 197 Ojen Q. van, P Nijhuis, W.Nijhof (2004), blz. 15.
- 198 Ojen Q. van, P Nijhuis, W.Nijhof (2004), blz. 14.
- 199 Ojen Q. van, P Nijhuis, W.Nijhof (2004), blz. 18.
- 200 Trommel W., A.J.Lantink, J.S. Svensson (2005), blz. 74-79.
- 201 Ojen Q. van m.m.v K. Aarts en D. Berner (2005), blz.11.
- 202 Zie ook MKB-Nederland (2006).
- 203 Bunt S. (2005), blz.21.
- 204 Bunt S. (2005), blz.21
- 205 Ojen Q. m.m.v. K. Aarts en D. Berner (2005).
- 206 Verbond van verzekeraars (2004).
- 207 Blik op Werk (2006).
- 208 Bunt S. (2005), blz. 28. Redenen hiervoor zijn dat werkgevers geen initiatief nemen voor een traject tweede spoor, arbodiensten te lang inzetten op het eerste spoor, werknemers moeite hebben met afscheid nemen van hun eigen werk(gever). Dit spoort met het beeld dat in het beleidskader 2004 naar voren kwam.
- 209 Bunt S.(2005), blz. 26.
- 210 Dekker B., E.van Doorn, M.Gemmeke (2005).
- 211 Ojen Q. van m.m.v. K. Aarts en D. Berner, (2005), blz. 8-9.
- 212 Borea Keurmerk (2004).
- 213 Bunt S. (2005), blz. 23.
- 214 Vanaf het najaar 1998 is in drie proefregio's geëxperimenteerd met het PRB. Het experiment werd in 2002 voortgezet op grond van een aangepaste regeling. In dat jaar is op beperkte schaal gebruik gemaakt van de aangepaste regeling. Zie: Bosselaar, et. al.
- 215 Van den Hauten, blz. 69
- 216 Van den Hauten, blz. 69
- 217 tot 14 juli 2004 was een noodprocedure van kracht
- 218 bron: UWV-berekening d.d. 3 april 2006
- 219 Hetgeen aansluit bij de voorwaarden die de RWI over resultaatfinanciering heeft geformuleerd (advies mei 2003).

- 220 Als een reïntegratiebedrijf een eindrapportage stuurt aan het UWV dient de cliënt daadwerkelijk reeds twee maanden werk te hebben verricht op basis van de arbeidsovereenkomst.
- 221 Vanaf 1 mei 2005 is het protocol 'Zeer Moeilijk Plaatsbaar' van kracht.
- 222 Vanaf 1 juli 2005 is een scholingsprotocol van kracht.
- 223 Hierbij geldt de financieringsregel: 80 procent op basis van inspanning en 20 procent op basis van resultaat (van de scholingsinspanning).
- 224 Van den Hauten, blz. 34
- 225 uit: UWV, 4e kwartaalrapportage 2005. Naast deze trajecten kunnen ook nog andere trajecten voorkomen (o.a. vrije ruimte)
- 226 Van den Hauten, blz. 49
- 227 UWV memo 23-05-06
- 228 Reïntegratiebedrijven worden bijvoorbeeld geacht voldoende capaciteit in huis te hebben om de aantallen trajecten die bij aanbestedingen genoemd zijn, ook daadwerkelijk te realiseren. Als slechts een deel van de trajecten wordt gestart kan een bedrijf in financiële problemen komen.
- 229 De audits worden zowel voor de reguliere trajecten als IRO-trajecten ingevoerd.
- 230 Het gemiddelde rapportcijfer van cliënten (IRO en regulier) is een 6,9. Zie verder hoofdstuk 7.
- 231 Van den Hauten, blz. 39
- 232 Eigen berekening op basis van UWV info d.d. 31-05-06
- 233 Zie Verveen et.al., (2006), paragraaf 3.3. UWV wijst op deze risico's.
- 234 In mei 2003 heeft de RWI de minister van SZW geadviseerd het PRB landelijk in te voeren. Daarbij heeft de Raad de nodige voorwaarden geformuleerd. Voorwaarden: geen afbakening van doelgroep, een gebonden budget; vorm van resultaatfinanciering; goede voorlichting; voor cliënt toegankelijke informatie over kwaliteit aanbieders (transparantie).
- 235 van den Hauten, blz. 55.
- 236 Aarts et.al. 2004, blz. 9.
- 237 Aarts, blz. 35.
- 238 van den Hauten, blz. 57.
- 239 Bosselaar, blz. 12.
- 240 Van den Hauten, blz. 31.
- 241 van den Hauten, blz. 62.
- 242 RWI, Naar een werkende arbeidsmarkt, Beleidskader Werk en Inkomen 2004, blz. 82; Zie ook Van den Hauten blz. 81: De grootste verschillen tussen IRO en reguliere reïntegratieplannen "zitten in de mate waarin scholing is opgenomen, loopbaanoriëntatie en persoonlijke begeleiding bij het zoeken naar werk".
- 243 van den Hauten, blz. 33.
- 244 Wessel, 2004, blz. 18-19.
- 245 WWB-monitor Divosa 2005, blz. 36.
- 246 artikel 8, lid 1a.
- 247 VNG, 2005, Inventarisatie van gemeentelijke reïntegratieverordeningen: Invulling van het reïntegratiebeleid door gemeenten
- 248 Zie website van ministerie van SWZ.
- 249 In het RWI onderzoek 'ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt' (Verveen et al, (2006)) wordt veel uitgebreider op dit experiment ingegaan.
- 250 Bron: jaarplan CWI 2005
- 251 Staatsblad 2004, 434, Besluit van 18 augustus 2004 tot wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten, nota van toelichting, blz. 16. Overigens werd in dit besluit nog rekening gehouden met herbeoordelingen voor personen jonger dan 55 jaar.
- 252 Van Deursen (2006), Herbeoordeeld....en dan? Van Deursen (2006), Werken na herbeoordeling?
- 253 Heyma et al (2005) en Heyma (2006).
- 254 Wet wijziging systematiek herbeoordelingen arbeidsongeschiktheidswetten, Mvt , Tweede Kamer 2003-2004, 29498, nr. 3, blz.3.

- 255 Staatsblad 2004, 463, Besluit eenmalige herbeoordelingen arbeidsongeschiktheidswetten, 15 september 2004, blz. 2.
- 256 Van Deursen, Werken na herbeoordeling?, blz. 17.
- 257 Staatsblad 2004, 434, Besluit van 18 augustus 2004 tot wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten, Staatsblad 2004, nota van toelichting, blz. 14.
- 258 IWI, Eenmalige herbeoordeling van arbeidsongeschikten, blz. 11.
- 259 IWI, Eenmalige herbeoordeling van arbeidsongeschikten, blz. 11.
- 260 UWV jaarverslag 2005, blz. 19.
- 261 UWV jaarverslag 2005, blz. 20.
- 262 Heyma, et.al. De weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk.
- 263 Het UWV geeft aan dat vanaf de start van de herbeoordelingsoperatie tot eind 2005 46.566 reïntegratievisies zijn opgesteld (jaarverslag 2005, blz. 20). Uit onderzoek van het Breed Platform Verzekerden & Werk blijkt dat de helft van de respondenten met een lagere uitkering geen reïntegratievisie heeft ontvangen. Het is onduidelijk of deze groep respondenten representatief is voor de hele groep herbeoordeelden met een verlaging of beëindiging.
- 264 UWV jaarverslag 2005, blz. 20.
- 265 Het totaal aantal cliënten dat bezwaar maakt is overigens groter.
- 266 In de Stichting van Arbeid zijn afspraken gemaakt over inspanningen van werkgevers om te komen tot urenuitbreiding.
- 267 Bij 505 cliënten is nog geen reïntegratievisie opgesteld.
- 268 IWI (2005), Eenmalige herbeoordeling van arbeidsongeschikten, blz. 38. Het aandeel cliënten dat bezwaar aantekent is 26%, afgezet tegen beslissingen met een verlaging of een beëindiging. In 25% van de afgehandelde bezwaarzaken is het bezwaar gegrond verklaard (UWV, jaarverslag 2005, blz. 21).
- 269 Zie hoofdstuk 2 over het UWV.
- 270 UWV beslist in principe binnen dertien weken op het bezwaar. Als het gaat om een beslissing die gebaseerd is op een medische of arbeidskundige beoordeling, is die termijn zeventien weken. Van Deursen (Astri), Werken na herbeoordeling?, paragraaf 3.4.
- 271 Van Deursen, Herbeoordeeld en dan?, paragraaf 5.3.
- 272 Van Deursen, Werken na herbeoordeling?, blz. 15.
- 273 Door uitsplitsing naar volledig en gedeeltelijk arbeidsgeschikt is het aantal missings groter. Als de uitsplitsing niet gemaakt zou worden, komt het percentage uit op 64%.
- 274 Van Deursen, Werken na herbeoordeling?, paragraaf 6.2. Informatie uit enquête onder WAO'ers.
- 275 Staatsblad 2004, 434, Besluit van 18 augustus 2004 tot wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten, nota van toelichting, blz. 16.
- 276 Zie ook FNV, Contouren van een verloren generatie arbeidsongeschikten.
- 277 Breed Platform Verzekerden & Werk, blz. 4.
- 278 Vraag die daarbij in het onderzoek is gesteld, luidt: tijdens de herbeoordeling van 2005 heeft de arbeidsdeskundige van UWV bepaald wat u in theorie nog zou kunnen verdienen met uw handicap. Is uw salaris nu minder, ongeveer evenveel of meer dan wat u volgens de arbeidsdeskundige van UWV zou kunnen verdienen? Het is de vraag of alle respondenten deze vraag wel goed hebben geïnterpreteerd: de vraag is ingewikkeld, slaat terug op een situatie van acht maanden daarvoor, vraagt naar het oordeel van de arbeidsdeskundige, veronderstelt kennis van het begrip 'verdiencapaciteit'.
- 279 Gezien de opmerkelijke verschillen tussen deze twee uitkomsten is het belangrijk dat snel wordt uitgezocht hoe het nu feitelijk zit (bijvoorbeeld door middel van een dossierstudie).
- 280 Van Deursen, Herbeoordeeld en dan?, info uit Tabel B4.1 en Figuur 2.1.

- 281 In het onderzoek van Van Deursen wordt ook informatie gepresenteerd over functie-uitbreiding die vóór de herbeoordeling is gerealiseerd. Als gekeken wordt naar de functie-uitbreiding sinds de voorlaatste keuring (de keuring die voorafging aan de herbeoordeling), gaat het om meer functie-uitbreidingen dan nu in de tabel worden gepresenteerd. Aangenomen mag worden dat de functie-uitbreiding voorafgaand aan de herbeoordeling tot aanpassingen in het arbeidsongeschiktheidspercentage heeft geleid. Als vervolgens sprake is van een verlaging of beëindiging van de uitkering bij de herbeoordeling, is het niet verstandig om de functie-uitbreiding voorafgaand aan de herbeoordeling als reïntegratieresultaat te boeken (als vervolg op de herbeoordeling).
- 282 IWI, Eenmalige herbeoordeling van arbeidsongeschikten, blz. 37.
- 283 Opgetekend in IWI onderzoek, Eenmalige herbeoordeling van arbeidsongeschikten, blz.37.
- 284 O.a. MKB-Nederland (1999), Zwartboek Wulbz/Pemba. Delft.
- 285 Vuuren, T. van, blz.80.
- 286 Bureau Bartels, (2006).
- 287 MKB, (2006), blz. 10.
- 288 van Deursen, Herbeoordeeld en dan?, Figuur 3.1.
- 289 Heyma et. al., 2005, blz. 6.
- 290 Van Deursen, Werken na herbeoordeling?, Figuur 5.6.
- 291 Heyma, De weg terug, epiloog. Vergeleken met een situatie zonder reïntegratiedienstverlening is de gemiddelde werkhervattingskans niet veel hoger, blz. 31.
- 292 Heyma, et.al. blz. 111.
- 293 Heyma, et. al., blz. 121.
- 294 Van Deursen, Herbeoordeeld en dan?, paragraaf 3.3.
- 295 Zie bijvoorbeeld Van Vuuren, blz. 65.
- 296 In een rapport van het MKB over reïntegratie in het midden en kleinbedrijf worden de beperkte mogelijkheden voor reïntegratie goed geïllustreerd. MKB, 2006.
- 297 Daarbij kan ook worden gedacht aan inzet van leerwerkplekken, begeleiden naar zelfstandig ondernemerschap en het werken aan gezondheid en vitaliteit.
- 298 Het UWV heeft al enkele stappen in deze richting gedaan. Bij contracten die per 1 juli 2006 worden afgesloten, besteedt het UWV naast reïntegratietrajecten ook voorschakeltrajecten aan voor werkzoekenden met een arbeidshandicap. Deze trajecten zijn bedoeld voor die klanten die wél over reïntegratiepotentieel beschikken, maar waarbij belemmeringen zijn geconstateerd die het succesvol volgen van een reïntegratietraject in de weg staan.
- 299 Van Velden, (2005), blz. 105.
- 300 Edzes, A., M. Moes, E. Westerhof, R.Difourny (2005).
- 301 Standcijfers 16 maart 2005.
- 302 Cijfers o. a. uit onderzoek in opdracht van RWI: Heijnen, M., Mallee, L. (2004) Aanbod op de reïntegratiemarkt in beeld. Amsterdam: Regioplan.
- 303 In 'Blik op Werk' participeren organisaties van werkgevers en werknemers (VNO-NCW en FNV), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Landelijke Cliëntenraad (LCR), het uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de brancheorganisaties van reïntegratiebedrijven en arbodiensten (Borea en BOA). De RWI levert de onafhankelijke voorzitter (Jan van Zijl) en voert het secretariaat van de stichting.
- 304 Horsen, C. van, Niet, M.C.M. de (2005); Horsen, C. van, Fleur, E. (2006).
- 305 Voor gemeenten ontbreekt zo'n systematisch overzicht.
- 306 Het aantal kleine bedrijven was te klein om hier uitspraken over te doen.
- 307 Over de WW en bijstand zijn de feiten, tenzij anders wordt vermeld, afkomstig uit Graaf-Zijl, M. de, Groot, I., Hop, J.P. (2006).
- 308 Herbeoordeelde WAO'ers van wie een deel in de WW terecht komt, zijn niet in de analyse opgenomen.
- 309 Hekelaar, A., Zwinkels W., Braat, A. (2006).

- 310 Graaf-Zijl, M. de, Groot, I., Hop, J.P. (2006) De weg naar werk. Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk, vóór en na de SUWI operatie. Den Haag: RWI, paragraaf 5.2.
- 311 Herbeoordeelden waarbij de uitkering is verlaagd of beëindigd in de periode 2002-medio 2004. Heyma, A. (2006) De weg terug; Epiloog. Den Haag: RWI.
- 312 RWI (2004), blz. 82.
- 313 RWI (2006), Samen leren werken.
- 314 RWI (2006), Samenwerking tussen gemeenten en de vraagzijde van de arbeidsmarkt: gemeenten en vraaggerichte reïntegratieconclusies en aanbevelingen.
- 315 Deze paragraaf is gebaseerd op Verveen et al (2006).
- 316 Deze paragraaf is gebaseerd op Verveen et al. (2006).
- 317 De initiatiefnemers en dragers van het Werkgevers Adviespunt zijn: RAAK, Bedrijvenloket Beursplein Rivierenland, gemeente Tiel, Gemeente West Maas en Waal, gemeente Neerijnen, gemeente Nederbetuwe, Kamer van Koophandel Rivierenland, CWI, Lander, ROC en het UWV. Andere betrokken partijen bij het WAPR zijn: VNO-NCW-Rivierenland, MKB Rivierenland, ondernemingsverenigingen, regionale brancheorganisaties en onderwijs-, opleiding- en scholingsorganisaties.
- 318 Deze paragraaf is gebaseerd op TNO (2006), monitoring en evaluatie seizoenarbeid 2005.
- 319 Ook bij het Project Seizoenarbeid van het UWV is een vergelijkbare kloof gevonden tussen aanmelding en plaatsing.
- 320 Deze paragraaf is gebaseerd op RWI (2005), Evaluatie van de Pilot van de St. A+O Metalektro en gemeente Dordrecht.
- 321 Deze paragraaf is gebaseerd op Van Velden et al (2005).

Colofon

De route naar resultaat. Reïntegratiemarktanalyse 2006 is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
info@rwi.nl
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.
Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden verveelvoudigd, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving

Smidswater; strategie, concept, design, Den Haag.

Verkoop

Reed Business Information b.v.
Afdeling klantenservice
Postbus 808
7000 AV Doetinchem
Tel: 0314 358 358
Fax: 0314 349 048
Klantenservice@reedbusiness.nl

ISBN
978 90352 40148

juli 2006

ISBN 90-352-4014-6



9 789035 240148

Verkoop

Reed Business Information B.V.

Postbus 808

7000 AV Doetinchem

T 0314 35 83 58

F 0314 34 90 48

www.rwi.nl

