



Opdrachtgever

RWI



Raad voor
Werk en
Inkomen

Opdrachtnemer

Research voor Beleid / E. Verveen, S.

Bunt, C. Bos ... [et al.]

Onderzoek

Ontwikkelingen op de
reïntegratiemarkt: ervaringen van
opdrachtgevers en opdrachtnemers

Startdatum – 1 juli 2006

Einddatum – 1 juli 2006

Categorie

Re-integratiemarkt

Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt

Conclusie

Zowel gemeenten als het UWV lijken het aanbesteden steeds beter in de vingers te krijgen en passen de wijze van aanbesteden op basis van voortschrijdend inzicht aan. Zo wordt er meer gedifferentieerd aanbesteed dan voorheen (meer specifieke doelgroepen) en zijn er meer realistische verwachtingen ten aanzien van het aantal plaatsingen. Ook is er nog wel kritiek van de reïntegratiebedrijven op gemeenten en het UWV. In het gemeentelijk segment heeft de Wet werk en bijstand (WWB) een sterke invloed uitgeoefend op de inhoud van de ingekochte dienstverlening. Op zoek naar betere resultaten willen veel gemeenten de regie versterken via casemanagement en het inkopen van losse producten in plaats van hele trajecten. Ook ligt het accent nu meer op korte trajecten voor relatief makkelijk plaatsbaren. Dit is opvallend, omdat juist moeilijk plaatsbaren belang hebben bij reïntegratie. In het UWV-segment heeft de individuele reïntegratieovereenkomst (IRO) een enorme uitwerking. WW-ers en arbeidsgehandicapten hebben namelijk sinds 2004 de mogelijkheid zelf een trajectplan op te stellen. De reïntegratiemarkt is overigens nog steeds een buyers-markt. De onderlinge concurrentie is behoorlijk, waardoor reïntegratiebedrijven weinig zekerheid hebben over toekomstige opdrachten. Bovendien zijn er geen garanties dat de in de contracten genoemde aantallen uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk worden doorverwezen. Hierdoor werken bedrijven noodgedwongen met tijdelijk personeel, hetgeen de kwaliteit van de reïntegratie niet altijd ten goede komt. In de huidige situatie is het met name voor middelgrote bedrijven moeilijk het hoofd boven water te houden. Ook geven verschillende bedrijven aan dat zij niet durven te specialiseren of te investeren in innovatie. Bron: bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/lmk7485y>

Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt

Ervaringen van opdrachtgevers en opdrachtnemers

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen

Ellen Verveen
Silvia Bunt
Carina Bos
Mechelien van der Aalst

B3113

Leiden, 31 maart 2006

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en beschouwing	5	
1	Verantwoording	23
1.1	Achtergrond, doel en onderzoeksvragen	23
1.2	Opzet van het onderzoek	24
2	Overkoepelende ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt	27
2.1	Marktstructuur	27
2.2	Inhoud en kwaliteit van het aanbod	29
2.3	Marktvoorzieningen	32
2.4	Ketensamenwerking	34
3	Ontwikkelingen in het UWV-segment	37
3.1	Context	37
3.2	Uitgelicht: reïntegratiecoaches	38
3.3	Aanbesteding en gunning	43
3.4	Uitvoering	50
3.5	De positie van de klant	52
3.6	Uitgelicht: de vrije ruimte	53
4	Ontwikkelingen in het gemeentelijke segment	59
4.1	Context	59
4.2	Aanbesteding en gunning	61
4.3	Uitvoering	68
4.4	Uitgelicht: Werkgevers Adviespunt Rivierenland	69
4.5	Uitgelicht: Work First 's-Hertogenbosch	75
4.6	Uitgelicht: Persoonsgebonden Reïntegratiebudget, Gemeente Rotterdam	78
4.7	Uitgelicht: Keuzevrijheid voor reïntegratiebedrijf	83
5	Ontwikkelingen in het werkgeverssegment	87
5.1	Context	87
5.2	Beschrijving van de markt	88
5.3	Aanbesteding en gunning	93
5.4	Uitvoering	96
5.5	Uitgelicht: Het Poortwachterscentrum Hoorn	97
Literatuurlijst	105	
Bijlage 1 Respondenten	107	

Samenvatting, conclusies en beschouwing

Dit rapport beschrijft ontwikkelingen die zich sinds 2004 op de reïntegratiemarkt hebben voorgedaan. In opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) bracht Research voor Beleid de ontwikkelingen in beeld, vanuit het perspectief van opdrachtgevers en opdrachtnemers. Hiertoe zijn in de periode december 2005 – maart 2006 interviews gehouden met 6 koepelorganisaties¹, UWV², 10 gemeenten en 10 werkgeversvertegenwoordigers³. Waar relevant is bestaande literatuur meegenomen in de analyse. Aanvullend is een zevental casestudies uitgevoerd, waarin meer diepgaand op innovatieve ontwikkelingen is ingegaan⁴. Het onderzoek dient als input voor de reïntegratiemarktanalyse 2006 die de RWI voorjaar 2006 doet verschijnen.

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste conclusies uit het onderzoek en geeft een beschouwing op de situatie op de reïntegratiemarkt. In verband met de leesbaarheid worden begrippen niet steeds uitgebreid toegelicht. Daarvoor wordt verwezen naar de hoofdtekst.

1. Ontwikkelingen in het publieke segment

Aanbestedingsgedrag ontwikkelt verder, dynamiek komt vooral van specifieke impulsen

Op basis van voortschrijdend inzicht voeren opdrachtgevers aanpassingen door in de wijze van aanbesteding. Zo wordt er meer gedifferentieerd aanbesteedt dan voorheen, zijn meer realistische verwachtingen ten aanzien van het aantal plaatsingen en is er meer aandacht voor kwaliteit. Procedures zijn beter werkbaar geworden, hetgeen door veel reïntegratiebedrijven wordt gewaardeerd. Zowel gemeenten als UWV lijken het aanbesteden steeds beter in de vingers te krijgen. Toch is er nog wel kritiek: gemeenten spelen nog sterk op zeker en maken nog steeds zeer bureaucratische bestekken, UWV is vooral weinig toegankelijk voor overleg en een toelichting op de gunning.

Noch gemeenten, noch UWV benoemen hele duidelijke problemen rond het vormgeven van de inkoop van reïntegratietrajecten. Ze hebben een modus gevonden voor de problemen die zich in een eerder stadium voordeden. Wel is er nog weinig echte grip op de kwaliteit en inhoud van het aanbod van reïntegratiebedrijven. Met name offertes van bedrijven die UWV of gemeenten nog niet kennen zijn lastig te beoordelen. Gemeenten lijken vooral naar elkaar te kijken voor oplossingen, het uitwisselen van ervaringen of een nieuwe aanpak. UWV heeft een aantal malen de aanbestedingsprocedure extern laten evalueren.

Het beeld doet zich dus voor dat de reïntegratiemarkt zich geleidelijk aan ontwikkelt. De dynamiek en sterke veranderingen komen vooral van hele specifieke impulsen. Zo heeft de IRO (Individuele Reïntegratieovereenkomst) in het UWV-segment van de reïntegratiemarkt een enorme uitwerking. Voor gemeenten heeft de WWB het perspectief op reïntegratie van gemeenten sterk beïnvloed.

¹ Borea, StimulanSZ, Divosa, Boa (brancheorganisatie arbodiensten), Verbond van Verzekeraars, Landelijke Cliëntenraad.

² Gesproken is met twee medewerkers van de afdeling Inkoop Reïntegratie op het hoofdkantoor, een regionale manager Werk, en twee districtsmanagers Inkoop Reïntegratie.

³ Gesproken is met acht (grotere) ondernemingen en twee brancheloketten.

⁴ De bijlagen geven een overzicht van respondenten en relevante literatuur. De casestudies worden beschreven in § 3.2 en 3.6, § 4.4 tot en met 4.7 en § 5.5.

IRO met beide handen aangegrepen

In 2004 is, op aandringen van de Tweede Kamer, de individuele reïntegratieovereenkomst (IRO) geïntroduceerd¹. WW-ers en arbeidsgehandicapten hebben hiermee de mogelijkheid zelf een trajectplan op te stellen en zich bij de eigen reïntegratie te laten ondersteunen door een reïntegratiebedrijf naar keuze. Het UWV toetst deze trajectplannen marginaal. Verwacht wordt dat de grotere betrokkenheid van de cliënt bij de eigen reïntegratie zal leiden tot betere motivatie en meer klantgerichtheid, en dus een hogere uitstroom naar werk. Gezien de enorme opkomst van het aantal IRO-trajecten blijkt het te voorzien in een duidelijke behoefte. Medio 2005 bestond meer dan de helft van de WW-trajecten en ruim een kwart van de trajecten voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten uit een IRO. De IRO blijkt in de praktijk voor een brede populatie toegankelijk, mede omdat de cliënt zich bij het opstellen van het reïntegratieplan kan laten ondersteunen door een reïntegratiebedrijf. Verder leidt de IRO tot een hogere waardering van de dienstverlening van UWV en reïntegratiebedrijf en biedt de IRO in de praktijk meer ruimte voor maatwerk en scholing dan reguliere trajecten. De eerste plaatsingsresultaten zijn eveneens gunstig (zo blijkt uit de tweede voortgangsrapportage over de IRO).

Daarmee is de IRO tot nog toe de meest wezenlijke impuls voor daadwerkelijke keuzevrijheid van de klant geweest. Tegelijkertijd heeft de IRO de situatie in het UWV-segment danig veranderd. Zo is het aantal reïntegratiebedrijven waarmee UWV een contract heeft enorm toegenomen: van enkele tientallen onder de reguliere contracten naar meer dan achthonderd onder de IRO. Waar onder de reguliere aanbesteding vooral grotere reïntegratiebedrijven worden gecontracteerd, gaat het bij de IRO vaak om kleine bedrijven, veelal zelfs eenmansbedrijven. Het aantal cliënten op reguliere contracten is drastisch afgenomen. Daarmee brengt de IRO ook zeker beheersproblemen met zich mee. Onduidelijk is bijvoorbeeld of IRO-bedrijven voldoende kwaliteit kunnen bieden (vanwege de marginale toetsing). Bovendien ondervinden reïntegratiebedrijven onder de reguliere contracten financiële problemen omdat de toestroom van UWV-clianten voor het eerst sterk tegenvalt. Tegelijkertijd lijkt de IRO qua inhoud nog vaak sterk op een regulier traject, maar kiezen reïntegratiebedrijven inmiddels liever voor een IRO omdat dit voor hen financieel aantrekkelijker is. UWV heeft momenteel nogal wat aandacht nodig voor het inzichtelijk maken en oplossen van dit soort knelpunten.

Gemeenten kunnen zelf kiezen of ze keuzevrijheid ook voor hun cliëntenpopulatie invoeren, maar zijn vooralsnog huiverig dit te doen. Men acht de gemeentelijke klanten niet geschikt voor een dermate verantwoordelijkheid. Ook past het volgens hen niet in het Work First concept, waarin cliënten een dwingend en niet per sé aantrekkelijk aanbod wordt gedaan. Meer in het algemeen lijkt het niet helemaal te passen in de trend naar een meer zakelijke en dwingende opstelling in het casemanagement richting cliënten. Doorgaans is de lijn dat er met de cliënt wordt overlegd over de inhoud van het trajectplan, maar dat de casemanager uiteindelijk bepaalt wat er gebeurt. Dit is analoog aan de werkwijze bij de reguliere trajecten van UWV. Initiatieven van gemeenten om de keuzevrijheid van cliënten in de reguliere trajecten te vergroten komen niet vanzelfsprekend goed op gang (zie § 4.7). Er is overigens wel enige interesse voor een instrument als de IRO bij gemeenten. Zo wordt inmiddels in 11 gemeenten op kleine schaal geëxperimenteerd met het Persoonsgebonden Reïntegratiebudget (§ 4.6 beschrijft bij wijze van voorbeeld het experiment in Rotterdam). Het aantal deelnemers daarin is op voorhand beperkt tot enkele tientallen per gemeente. Bovendien ondergaan kandidaten een behoorlijke screening op zaken als motivatie en zelfredzaamheid, om voor het experiment in aanmerking te kunnen komen. Afhankelijk van de resultaten en ervaringen wordt in deze gemeenten besloten over voortzetting van het PRB.

¹ Voor de IRO werd op bescheiden schaal gewerkt met een Persoonsgebonden Reïntegratiebudget.

WWB zorgt voor focus op snelle plaatsing

Bij gemeenten heeft de komst van de WWB een sterke invloed uitgeoefend op de inhoud van de ingekochte dienstverlening. Gemeenten zijn nu zelf financieel verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen en hebben daarbij een vrij besteedbaar reïntegratiebudget te beschikking. Het accent ligt nu veel meer op korte trajecten voor de relatief makkelijk plaatsbaren en op Work First-inspanningen. Dit heeft de aan gemeenten gelieerde organisaties goede mogelijkheden geboden zich op de private reïntegratiemarkt te handhaven. Gemeenten zetten Work First in om klanten sneller naar werk te laten uitstromen, maar ook als afschrikmiddel aan de poort. Vaak moet een klant arbeid verrichten met behoud van uitkering of tegen minimumloon, bijvoorbeeld op een werkplaats. Veel gemeenten richten de Work First aanpak op de nieuwe instroom. De effecten in termen van instroombeperking lijken behoorlijk, over de uitstroomresultaten na inzet van reïntegratie of een werkactiviteit is men gematigder.

Een aanzienlijk deel van het gemeentelijk bestand ontvangt vaak geen reïntegratiedienstverlening, met name de moeilijkere groepen. Gemeenten erkennen dat de prioriteit de afgelopen jaren vooral bij makkelijk te reïntegreren groepen uit het bestand heeft gelegen omdat het uitkeringsvolume hier op korte termijn het best mee is te beheersen. Overigens lijkt hier een voorzichtige kentering in zichtbaar. Sommige reïntegratiebedrijven signaleren al weer wat meer opdrachten voor sociale activering of buurtgerichte projecten van gemeenten. Ook het aantal gemeenten dat de Work First aanpak verbreedt naar het zittende bestand is groeiende. Vanuit organisaties als StimulanSZ wordt er daarbij voor gepleit de Work First aanpak meer te richten op de employability van deelnemers (en dus aan te laten sluiten bij de beroepsmogelijkheden van deelnemers), in plaats van vooral op de poortwachtersfunctie te focussen (ontmoedigen van uitkeringsaanvragen). De casebeschrijving over Den Bosch (§ 4.5) geeft een beeld van een mogelijke opzet hier toe.

Op zoek naar versterking van de regie en meer maatwerk

Zowel UWV als gemeenten werken aan het versterken van de regie in reïntegratietrajecten. De ontwikkeling van casemanagement bij gemeenten was in 2004 al gaande en is verder doorgegaan. Ook reïntegratieladders zorgen voor meer structuur. Veel gemeenten lijken te zoeken naar een goede balans in de regie: ze kopen vaker losse producten en laten casemanagers bepalen over de inzet van trajecten. Voorwaarde is wel dat casemanagers goed zijn toegerust op hun taak en dat de organisatie voldoende capaciteit heeft om de vaak omvangrijke caseload te bedienen. Dit lijkt nog niet overal het geval. Bovendien lijkt het zoeken naar de goede balans. Een enkele gemeente besteedt bijvoorbeeld weer meer integrale trajecten aan dan voorheen omdat ze bij losse instrumenten problemen ondervonden in de continuïteit van het traject.

Bij UWV is de invoering van reïntegratiecoaches vooral ingegeven vanuit de behoefte aan een sterkere regie en meer maatwerk. Ultimo 2005 was er 450 fte reïntegratiecoaches ingevuld. De reïntegratiecoach beschikt over een scala aan in te zetten instrumentarium, variërend van zelf begeleiden tot het inkopen van trajecten of de inzet van stages, en een grote mate van vrijheid om de inzet op individueel niveau af te stemmen op de cliënt (zie ook § 3.2). Hoe dit uitpakt voor de aansturing van trajecten zal de komende tijd moeten blijken. Wel lijkt al een positieve invloed op de inzet van reïntegratie waarneembaar: er is meer maatwerk te bieden, er worden meer klanten ondersteund omdat de coaches ook zelf diensten kunnen aanbieden en er lijkt sprake van een snellere start van trajecten. Opdrachtgevers hebben dus meer behoefte aan invloed op de inhoud en uitvoering van het traject dan voorheen. Dit kan op gespannen voet staan met het principe dat reïntegratiebedrijven worden aangestuurd op resultaat; die zijn nu immers minder vrij zelf de inhoud van het traject te bepalen terwijl ze wel worden afgerekend op het resultaat ervan. Vanuit de reïntegratiebedrijven uit het onderzoek zijn op dit punt echter niet of nauwelijks klachten

vernomen. Wel signaleert men vooralsnog een gebrek aan aansturing van de reïntegratiecoaches die nog niet volgens een standaardaanpak lijken te werken.

Aandacht voor de vraagzijde neemt toe

Zowel gemeenten als UWV zijn steeds vaker van mening dat louter aanbodversterking niet genoeg is voor succesvolle reïntegratie. Teleurstelling over de resultaten van reïntegratiebedrijven heeft de aandacht voor de vraagzijde doen toenemen. Bij de aanbestedingen eisen gemeenten en UWV daarom steeds vaker dat de 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 actiever in contacten met werkgevers of samenwerkingspartners. Voor UWV is het binnen de kaders van de reguliere aanbesteding lastig om een verdergaande vraaggerichte aanpak van reïntegratie tot stand te brengen. De schaal van de organisatie en de arbeidsmarkt maken dit niet goed mogelijk. Wel zijn er vraaggerichte projecten in sectoren en biedt vooral de vrije ruimte – vanwege de kleinere schaal – goede mogelijkheden om vraaggerichte initiatieven te honoreren (zie § 3.6). Gemeenten en UWV denken op dit moment na over manieren waarop zij hun werkprocessen meer vraaggericht kunnen inrichten. Zo wordt van de reïntegratiecoaches UWV verwacht dat zij zicht krijgen op de regionale arbeidsmarkt, en daarmee de inhoud van trajecten kunnen sturen.

Ook binnen gemeenten neemt de aandacht voor de vraagzijde toe. Een aantal gemeenten probeert de vraaggerichte benadering te ondersteunen door het opzetten van een werkgeversloket en/of de aanstelling van een accountmanager die de werkgevers in de regio benadert (zie bijvoorbeeld § 4.4 over het Werkgeversadviespunt Rivierenland). Ook door samenwerking binnen de gemeente (bijvoorbeeld met Economische Zaken of Onderwijs & Welzijn) proberen gemeenten gestalte te geven aan vraaggerichte reïntegratie, bijvoorbeeld door vormen van 'contract compliance' of de inzet van werklozen op bedrijventerreinen.

Aandacht voor scholing groeit

Op de huidige reïntegratiemarkt bestaan weinig prikkels om cliënten kwalificerende scholing aan te bieden. Opdrachtgevers opereren in sterke mate vanuit de behoefte aan schadelastbeperking. Aangezien scholingstrajecten vaak lang duren moet gedurende een langere periode de uitkering worden doorbetaald. Opdrachtnemers kiezen vanwege de resultaatfinanciering ook minder snel voor scholing. Cliënten die in staat zijn een scholing af te ronden, zullen veelal ook zonder scholing te bemiddelen zijn naar werk.

De afgelopen periode is ook de aandacht voor scholing in trajecten wel weer toegenomen. Gemeenten oriënteren zich op de mogelijkheid van bijvoorbeeld duale leerwerktrajecten. Ook UWV heeft in dit kader een intentieverklaring ondertekend (met onder andere Borea) om in drie pilotregio's leerwerktrajecten te starten.

UWV probeert bovendien met veranderingen in de wijze van inkoop en financiering de belemmeringen voor een effectieve inzet van scholing weg te nemen. Zo maakt scholing sinds juli 2005 geen deel meer uit van de trajectkosten maar wordt het afzonderlijk gefinancierd. Daarbij is een mildere vorm van no cure less pay geïntroduceerd. Vaststellen van nut en noodzaak van scholing gebeurt aan de hand van het Protocol Scholing. In de praktijk blijven reïntegratiebedrijven echter nog steeds voorzichtig met de inzet van scholing voor hun cliënten. Doorgaans wordt immers een baangarantie of concreet perspectief geëist. Ook spelen financiële en administratieve motieven een belangrijke rol. Scholing is veelal duur, en moet doorgaans door de reïntegratiebedrijven worden voorgefinancierd. Reïntegratiebedrijven krijgen dit bedrag niet volledig vergoed wanneer een cliënt de scholing niet afmaakt. Op het moment dat voor de financiering van scholing ESF is

in te zetten, zorgen ESF-voorschriften voor een grote administratieve belasting. Er lijkt bovendien weinig expertise over de scholingsmarkt beschikbaar, noch bij UWV, noch bij reïntegratiebedrijven. Met de inkoop van externe expertise in de vorm van een scholingsmakelaar tracht UWV een effectievere en efficiëntere toegang tot de scholingsmarkt te verkrijgen. Vooralsnog lijkt vooral de komst van de IRO de inzet van scholing daadwerkelijk te vergroten. Er wordt daar twee keer zo vaak scholing ingezet als in reguliere UWV-trajecten (20% tegen 10%).

Ook verschillende gemeenten uit het onderzoek willen meer nadenken over de inzet scholing omdat het kan leiden tot meer duurzame plaatsingen. De schaal van de lokale arbeidsmarkt maakt het gemeenten weliswaar gemakkelijker goed zicht te krijgen op scholingsbehoeften, maar deze zijn vaak van dermate kleine omvang dat het moeilijk is er concreet scholingstrajecten op te organiseren. In praktijk zijn er overigens wel gezamenlijke scholingsprojecten van UWV en gemeenten (zie hiervoor § 3.6 over voorbeelden van vrije ruimtecontracten)

Verschillen tussen UWV en gemeenten: schaalvoordelen en -nadelen

Op verschillende aspecten maken gemeenten en UWV eenzelfde ontwikkeling door. Zo werken beiden aan een versterking van de regio in de inzet van reïntegratie en het bevorderen van maatwerk voor de cliënt. Tussen casemanagement en reïntegratiecoaching bestaan duidelijke overeenkomsten. Ook de inkoop van steeds meer losse producten past in het streven naar meer regie over de inhoud. Tevens lijken beiden een ontwikkeling door te maken naar meer langdurige contracten cq. opties tot verlenging, hetgeen gewaardeerd wordt door reïntegratiebedrijven. In beide segmenten is nog steeds sprake van een buyers-market. Zo geven noch UWV, noch veel gemeenten garanties omtrent het aantal daadwerkelijk te reïntegreren personen onder een contract, maar stellen ze wel harde eisen aan de dienstverlening van organisaties.

Er zijn ook verschillen. Deze hangen (deels) samen met verschillen in doelgroep en organisatie:

- Zo is het UWV gemakkelijker in staat prestaties, en onderlinge verschillen daarin tussen reïntegratiebedrijven, inzichtelijk te maken. UWV is in haar eigen segment de enige opdrachtgever en kan daardoor gemakkelijk begripsdefinities en rapportage-formats opleggen. Vanwege het grote volume en de aanbesteding bij meerdere reïntegratiebedrijven per doelgroep is het ook relatief gemakkelijk een eigen benchmark te ontwikkelen. Individuele gemeenten hebben het wat dit betreft lastiger. Natuurlijk kan een individuele gemeente eigen begripsdefinities en formats opleggen en op lokaal niveau de prestaties monitoren, al schijnt dit in de praktijk nog niet altijd goed van de grond te komen. Voor een duidelijk referentiepunt, en dus om resultaten goed te kunnen beoordelen, zijn uniforme definities en formats nodig. Wat dit betreft zijn gemeenten afhankelijk van landelijke inspanningen op dit punt.
- Ook de contacten met reïntegratiebedrijven verschillen tussen UWV en gemeenten. In de reguliere contracten van UWV zijn de contacten met reïntegratiebedrijven in hoge mate gestructureerd: tijdens de aanbesteding is er geen persoonlijk contact, in de uitvoering van contracten is er op standaardmomenten overleg (ieder kwartaal) over de voortgang en aanbestedingsrondes worden extern geëvalueerd. Gunning van contracten geschiedt voor een belangrijk deel op basis van in het verleden geleverde resultaten. Ofschoon er grote verschillen zijn in de manier waarop gemeenten hun contacten met reïntegratiebedrijven vormgeven lijken ze gemiddeld genomen minder gestructureerd te werk te gaan: voortgangsrapportages worden niet altijd inzichtelijk gevonden of gebruikt en kwartaalgesprekken vinden lang niet altijd plaats. Daar staat tegenover dat gemeenten wel meer open lijken te staan voor een innovatief idee van reïntegratiebedrijven of om een toelichting te geven op de gunning.

- De kleinere schaal van gemeenten heeft overigens ook voordelen. Zo zijn er meer mogelijkheden om in te spelen op de regionale arbeidsmarkt en is er meer zicht op regionale spelers op de markt. In de reguliere aanbesteding van UWV moeten doelgroepen een behoorlijke omvang hebben om te worden aanbesteed, en zijn kleinere spelers vaak niet in staat aan de algemene voorwaarden en eisen aan de inschrijving te voldoen. Specialistische kleinere bureaus kunnen veelal alleen via de vrije ruimte of de IRO UWV-cliënten bedienen.
- De keuzevrijheid voor cliënten is in het UWV-segment beduidend groter dan in het gemeentelijk segment, zoals eerder al werd aangegeven. Dit komt vooral vanwege de stormachtige opkomst van de IRO, die overigens vooral vanuit de politiek is geïnitieerd. Ook in de reguliere trajecten heeft de UWV-cliënt in principe meer keuzevrijheid dan de gemeentelijke cliënt, omdat UWV per doelgroep steeds meerdere reïntegratiebedrijven contracteert waaruit de klant kan kiezen. Ofschoon die keuzevrijheid in de praktijk niet altijd tot uiting komt, is hij wel groter dan bij gemeenten. Daar vinden voorzichtig en op kleine schaal experimenten plaats met persoonsgebonden budgetten. Ook keuzevrijheid binnen reguliere trajecten blijkt amper te bestaan, noch in beleid noch in de uitvoering.

2. Het private segment

Reïntegratiebedrijven hebben hun ambities bijgesteld

De werkgeversmarkt heeft zich nog steeds minder sterk ontwikkeld dan de reïntegratiebedrijven destijds verwachtten. Behalve voor een aantal gespecialiseerde bedrijven op deze markt is voor allround reïntegratiebedrijven de totale omzet uit de werkgeversmarkt klein, vaak niet meer dan een paar procenten. Het is lastig voor een reïntegratiebedrijf enige omvang te bereiken op deze markt omdat zelfs de (zeer) grote werkgevers slechts zeer kleine aantallen trajecten tweede spoor per jaar starten. Er worden vooral reïntegratietrajecten ingekocht voor oudere werknemers (ouder dan 40 jaar, vaak 50-plussers) die laagopgeleid zijn en al jaren bij dezelfde werkgever werken.

Een duidelijk verschil met het vorige RWI-onderzoek naar de reïntegratiemarkt is dat de hooggespannen verwachtingen bij de reïntegratiebedrijven van de werkgeversmarkt zijn verdwenen. Bedrijven kiezen inmiddels eigen strategieën ten aanzien van de werkgeversmarkt, bijvoorbeeld door de werving te richten op verzekeraars, arbodiensten of brancheloketten of het verbreden van het dienstverleningsaanbod aan werkgevers. Sommige richten zich nog louter op het publieke segment.

Grote bedrijven hebben het eerste spoor goed in de vingers, kleine werkgevers worstelen ermee

De verklaring van het achterwege blijven van substantiële groei in dit segment is divers. Grote bedrijven hebben als gevolg van de toenemende financiële verantwoordelijkheden op het gebied van ziekteverzuim hun verzuimbeleid inmiddels goed op de rit staan en hebben voldoende interne (her)plaatsingsmogelijkheden. Om die reden kopen zij relatief weinig trajecten tweede spoor in bij reïntegratiebedrijven. Kleine werkgevers hebben vaak geen mogelijkheden om een traject eerste spoor op te zetten, omdat het aantal functies in het bedrijf te beperkt is. Daarnaast hebben ze over het algemeen minder kennis in huis omtrent regelgeving en moeite alle ontwikkelingen te volgen. Ook de kosten van reïntegratie kunnen voor deze bedrijven een belemmerende factor vormen. De indruk bestaat dat deze bedrijven de neiging aan te sturen op beëindiging van het dienstverband, als deze bedrijven geen mogelijkheden hebben reïntegratie via een overkoepe-

lende (branche-)organisatie, verzekeraar of arbodienst in te kopen. Er bestaat momenteel geen zicht op de mate waarin dit in de praktijk ook gebeurt. Initiatieven die inspelen op de problematiek van met name kleine werkgevers blijken te voorzien in een enorme behoefte. Een voorbeeld hiervan is het Poortwachtercentrum, besproken in § 5.5.

Het aanbestedingsgedrag is nog steeds veel informeler dan in het publieke segment

Vanwege de geringe omvang van contracten komt een openbare aanbesteding in het werkgeverssegment amper voor. Werkgevers nodigen over het algemeen gericht reïntegratiebedrijven uit om te offren. Diverse werkgevers oriënteren zich op (HRM- of P&O-) vakbeurzen of arbogereleerde beurzen. Daar leggen zij contact 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. De werkgevers zoeken daarbij gericht ook persoonlijk contact met de reïntegratiebedrijven: ze laten bedrijven een presentatie geven of regelen een kennismaking met consulenten. Werkgevers willen in de offerte zien dat men specifieke aandacht heeft voor de situatie binnen het bedrijf. Er wordt soms gewerkt met raamcontracten maar het komt ook nogal eens voor dat er op individuele basis een traject wordt ingekocht voor een werknemer.

Ervaringen in de uitvoering zijn vergelijkbaar met het publieke segment

De werkgevers geven aan dat er veel keuze in reïntegratiebedrijven, maar dat deze allemaal op ongeveer dezelfde wijze werken en hetzelfde aanbod van dienstverlening bieden. Ook in dit segment wordt weinig geschoold, met name vanwege de hoge kosten ervan. Over de resultaten en werkwijze is men vaak niet heel erg tevreden. Werkgevers constateren verbeterpunten ten aanzien van:

- De oriëntatie van reïntegratiebedrijven 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 mate waarin maatwerk wordt geleverd. Door concurrentie tussen reïntegratiebedrijven hebben de medewerkers van reïntegratiebedrijven een grote caseload waardoor cliënten minder aandacht en begeleiding krijgen.

Hoewel de aanbesteding op een duidelijk informelere manier verloopt dan in het publieke segment signaleren werkgevers dus hetzelfde soort knelpunten als gemeenten en UWV. Vanwege het geringe volume trajecten dat individuele werkgevers bij reïntegratiebedrijven inkopen, is de marktmacht van werkgevers aanzienlijk kleiner dan die van de opdrachtgevers uit het publieke segment. Individuele werkgevers hebben daarom minder mogelijkheden de inhoud en kwaliteit van het aanbod te beïnvloeden dan de publieke opdrachtgevers. Wel is relatief gemakkelijk te switchen van reïntegratiebedrijf.

3. De aanbodzijde van de reïntegratiemarkt

De markt is nog niet stabiel

Reeds in 2002 was de algemene verwachting dat zich een shake-out zou gaan voordoen op de reïntegratiemarkt. Nog steeds wordt die shake-out door diverse gesprekspartners in het onderzoek voorzien. Een aantal grotere reïntegratiebedrijven heeft het niet gered op de markt en is failliet gegaan en/of overgenomen. Van een echte concentratie van marktmacht aan de aanbodzijde is nog geen sprake, ofschoon de grote spelers door overnames of groei van orderportefeuilles wel steeds groter lijken te worden. De reïntegratiemarkt is nog steeds een vragersmarkt; op-

drachtgevers kunnen volgens hun eigen condities contracten afsluiten. Ook de grotere partijen hebben zich nog te schikken naar de wensen van opdrachtgevers en kunnen gemakkelijk een contract verliezen aan de concurrent. Zo kunnen opdrachtgevers wat betreft de aanlevering van cliënten volstaan met het afgeven van een inspanningsverplichting terwijl van reïntegratiebedrijven verwacht wordt dat zij kunnen aantonen dat ze een financieel gezond bedrijf zijn en dat er weinig verloop is van medewerkers. Dit heeft een aantal bedrijven in problemen gebracht.

Klachten over gebrek aan 'level playing field'

Op de reïntegratiemarkt bestaan geen formele toetredingsbelemmeringen. In de praktijk lijkt er echter nog geen sprake van een echt 'level playing field'. Private reïntegratiebedrijven klagen over bevoordeling van Wsw-/Wiw-/ID-organisaties door gemeenten. In hoeverre deze klacht reëel is, is op basis van dit onderzoek niet goed te beoordelen. Wel is duidelijk dat gemeenten nog steeds vaak reïntegratie inkopen bij organisaties waarmee ze bestuurlijk of financieel zijn verbonden.

Ook wordt opgemerkt dat grotere bedrijven, met name degene die in de beginfase financiële reserves hebben kunnen opbouwen, in het voordeel zijn bij de huidige wijze van aanbesteding. Voor kleinere organisaties is het lastiger om opdrachten te verwerven vanwege de behoorlijke administratieve belasting die aanbestedingsprocedures met zich meebrengen, de eisen die aan bedrijven gesteld worden, de toch nog vaak kortdurende contracten en de wijze van financiering (no cure no pay). Hoe de positie van dit soort bedrijven zich zal ontwikkelen is moeilijk aan te geven. Aan de ene kant wordt en is gewerkt aan het verlagen van de administratieve belasting en lijkt er een ontwikkeling naar meer langlopende contracten gaande, aan de andere kant wordt melding gemaakt van strengere financieel-economische eisen. Bovendien zal het loslaten van de uitbestedingsverplichting gemeenten er waarschijnlijk toe brengen vaker trajecten in eigen beheer of bij aan de gemeente gelieerde organisaties onder te brengen.

Grenzen van de markt vervagen

Veel reïntegratiebedrijven durven niet te specialiseren, omdat hen dit nog afhankelijker maakt van specifieke opdrachten en kleinere doelgroepen. Ze lijken eerder te kiezen voor diversificatie van markten om een al te grote afhankelijkheid van bepaalde segmenten te voorkomen en hun afzetmarkt te verbreden. Daarom richt men zich bijvoorbeeld op meerdere segmenten van de reïntegratiemarkt of zelfs ook op aanpalende markten, zoals arbodienstverlening, outplacement, specifieke interventies, inburgering, coaching van scholieren, etc. Tegelijkertijd groeit het aanbod van reïntegratiediensten vanuit deze aanpalende markten doordat opdrachtgevers vaker 'losse producten' inkopen en door de enorme groei van de IRO.

Functioneren van de markt beïnvloedt ook de kwaliteit

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, hetgeen gevolgen heeft voor de expertise en kwaliteit van reïntegratie. Opdrachtgevers vinden het aanbod van reïntegratiebedrijven nog wel erg standaard en zien weinig verschillen in aanpak tussen reïntegratiebedrijven. Reïntegratiebedrijven achten zich ook niet goed in staat een aanbod op maat te formuleren omdat ze vanwege de aanbestedingsprocedures in de offerteperiode niet met de opdrachtgevers in gesprek zijn en dus ook de vraag van de opdrachtgever niet goed scherp is te krijgen. Overigens wordt zo nu en dan wel een geleidelijke verbetering geconstateerd. Zo worden in de ogen van reïntegratiebedrijven cliënten minder 'over de schutting gegoid' dan in de begin-

fase het geval was. Ook de tendens naar langere contracten is een verbetering omdat bedrijven dan beter kunnen investeren in personeel en netwerken in de regio.

Transparantie beter, maar nog niet optimaal

Zowel UWV als gemeenten zijn goed in staat offertes te genereren van reïntegratiebedrijven. Men weet redelijk wat er te koop is op de markt, maar een totaaloverzicht ontbreekt. Met name het zicht op echt gespecialiseerde bedrijven is beperkt: zijn ze er niet, of offereer ze niet? Ook hebben met name sommige gemeenten moeite om goed zicht te krijgen op de kwaliteit of de inhoud van de dienstverlening. De reïntegratiemonitor en het Boreakeurmerk spelen hier wel een rol in maar nog geen omvangrijke, althans niet bij de voor dit onderzoek geïnterviewde gemeenten. Die gemeenten willen vooral elkaars ervaringen weten en vragen dus naar referenties om het verhaal achter de offerte te leren kennen. Overigens blijkt ook het Meldpunt Reïntegratie hiervoor te worden gebruikt door gemeenten. Per aanbesteding en gunning staan de contactgegevens van de gemeente daarin vermeld.

UWV is inmiddels beter in staat het inhoudelijke aanbod te beoordelen omdat met een aantal reïntegratiebedrijven al langer of eerder contracten zijn afgesloten. Ook de prestatiebenchmark van UWV heeft de transparantie op resultaten in het UWV-segment aanzienlijk verbeterd. Zowel reïntegratiebedrijven als UWV waarderen dit: hierdoor is het beter mogelijk prognoses of verwachtingen te formuleren omtrent het te realiseren resultaat.

De stichting Blik op Werk ontwikkelt in 2006 een contractenbenchmark voor het gemeentelijk segment. De animo voor een dergelijke benchmark onder de geïnterviewde gemeenten is wisselend. Ofschoon er zeker een meerwaarde van wordt verwacht ziet men problemen met de uniformiteit van plaatsingsbegrippen en het beoordelen van plaatsingen. Mogelijk wordt de animo onder gemeenten groter wanneer er een openbare versie van de contractenbenchmark beschikbaar is, en zichtbaar wordt wat voor informatie een dergelijke benchmark kan opleveren. Bij het ontwikkelen van de contractenbenchmark blijkt overigens dat er ook gemeenten zijn die wel behoefte hebben aan objectieve data over prestaties van contracten¹. De behoeften van gemeenten zijn dus zeker niet uniform.

Eerste initiatieven tot partnership

Voor zover partijen een oplossing benoemen voor knelpunten in het functioneren van de markt ligt die vooral in het ontwikkelen van meer partnership tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, en tussen opdrachtnemers onderling. Vooral een dialoog buiten contracten om zou het onderlinge begrip kunnen vergroten, en partijen in ieder geval meer bewust kunnen maken van bepaalde mechanismen. Vanuit Divosa en Borea is in 2005 het initiatief genomen tot een gezamenlijk project 'Partnership bij beter aanbesteden en inkopen'. In bijeenkomsten hebben gemeenten en reïntegratiebedrijven met elkaar gediscussieerd over knelpunten en concrete oplossingsmogelijkheden. Ook in 2006 worden ontmoetingsplatforms georganiseerd. Een rapport en concrete resultaten waren medio maart nog niet (openbaar) beschikbaar.

¹ Research voor Beleid ontwikkelde in 2005 in opdracht van de RWI een dummy-versie van de contractendatabank. Inmiddels is de Stichting Blik op Werk bezig met een eerste werkversie.

4. Hoe staat de reïntegratiemarkt er anno 2006 voor?

Effectiviteit reïntegratiemarkt niet te meten

De hoofdvraag van het onderzoek is welke uitwerking de ontwikkelingen hebben op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de reïntegratiemarkt. Het antwoord op die vraag is hooguit te beargumenteren, maar niet in absolute zin aantoonbaar. In haar notitie 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' (2002) formuleert het kabinet als hoofddoelstelling maximale participatie, waarbij duurzame plaatsing van werkzoekenden op de reguliere arbeidsmarkt voorop staat. Ofschoon er steeds meer informatie beschikbaar komt over plaatsingsresultaten en de duurzaamheid ervan doen zich verschillende problemen voor bij het in kaart brengen van de doeltreffendheid:

- Het is nog niet mogelijk zicht te krijgen op trends in plaatsingsresultaten. Daarvoor is het nog te vroeg. Voorzover plaatsingsresultaten wel beschikbaar zijn lopen recentere contracten nog, waardoor definitieve resultaten nog niet bekend zijn. Daarbij is het lastig het effect van conjuncturele ontwikkelingen op de resultaten af te zonderen.
- Meer fundamenteel is dat er een gebrek is aan zicht op de netto-effectiviteit van reïntegratie. Een deel van de deelnemers aan trajecten zou immers ook zonder inzet van reïntegratie-instrumentarium wel werk hebben gevonden. De afgelopen periode zijn de eerste stappen gezet in het verbeteren van het inzicht in de netto-effectiviteit van reïntegratie. Ofschoon de resultaten ervan niet op alle punten eenduidig zijn te interpreteren is er uit af te leiden dat reïntegratie-inspanningen de kans op werkhervatting in ieder geval in gunstige zin beïnvloeden. Hoe de netto-effectiviteit zich sinds de komst van de private reïntegratiemarkt heeft ontwikkeld is er niet uit af te leiden, en welke factoren in de aanbesteding de netto-effectiviteit beïnvloeden evenmin.
- Tenslotte ontbreekt ook een goed ijkpunt: wanneer is de markt effectief en hoe effectief had de markt anno 2006 moeten zijn? Zeer terecht is een dergelijk ijkpunt niet gegeven, maar het verklaart wel waarom partijen de huidige resultaten van reïntegratie verschillend beoordelen. De branche zelf is behoorlijk positief, opdrachtgevers en media zijn beduidend negatiever.

Vaststellen hoe de doeltreffendheid van de reïntegratiemarkt zich heeft ontwikkeld is daarmee niet mogelijk¹. Dit betekent dat hooguit is te beargumenteren hoe de doeltreffendheid zich de afgelopen periode heeft ontwikkeld, bijvoorbeeld door te kijken naar de systeemeisen die aan de private reïntegratiemarkt zijn gesteld.

Op de systeemvereisten ontwikkelt de markt zich in de goede richting

In de Memorie van Toelichting op de Wet SUWI en de notitie 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' onderscheiden achtereenvolgende kabinetten een aantal spelregels of systeemvereisten als voorwaarde voor een doelmatige en doeltreffende reïntegratiemarkt: vrije toetreding en eerlijke concurrentie, transparantie, openbare en toegankelijke aanbesteding, aansturing op resultaat, kwaliteit door zelfsturing, sturing op doelgroepen via prijzen en contracten, keuzevrijheid en maatwerk voor de cliënt. Op verschillende van deze punten heeft de markt zich in positieve zin ontwikkeld:

- *Concurrentie*

Er is nog steeds een grote concurrentie tussen reïntegratiebedrijven. De prijs speelt nog een belangrijke rol bij het verkregen van opdrachten, zij het in mindere mate dan enkele jaren geleden. Opdrachtgevers besteden inmiddels meer aandacht aan de inhoud en kwaliteit van het

¹ De vraag of de reïntegratiebudgetten ook doelmatig zijn besteed, is hierdoor evenmin te beantwoorden. Daarbij gaat het om de vraag of hetzelfde resultaat met minder middelen gerealiseerd had kunnen worden dan wel of er meer dezelfde middelen een beter resultaat mogelijk was geweest.

aanbod. Voor reïntegratiebedrijven is het echter moeilijk zich hierop te onderscheiden omdat de bestekken vaak in hoge mate vastliggen. Voor opdrachtgevers is het nog lastig goed grip te krijgen op de kwaliteit.

- *Transparantie*

De transparantie is de afgelopen tijd aanzienlijk verbeterd. Men weet elkaar inmiddels aardig te vinden. De prestatiebenchmark van UWV heeft het zicht op de resultaten in dit segment aanzienlijk verbeterd. Het zicht op de inhoud van de dienstverlening en de kwaliteit van reïntegratiebedrijven in de andere segmenten is nog steeds beperkt, maar opdrachtgevers vinden hier inmiddels wel steeds beter een weg in door onderlinge contacten, de reïntegratiemonitor, het Meldpunt Reïntegratie, referenties en het Borea-keurmerk.

- *Kwaliteit door zelfsturing*

Het keurmerk van Borea heeft zich een plaats op de reïntegratiemarkt verworven. Inmiddels beschikken circa 90 bedrijven over een keurmerk. Wel relativeren opdrachtgevers de onderscheidende waarde van het keurmerk, omdat het op zich nog weinig zegt over de werkwijze en inhoud van de dienstverlening in de praktijk. Bovendien zijn er signalen dat ook dit keurmerk voor de grotere bedrijven gemakkelijker is te verwerven dan voor de kleinere.

- *Maatwerk en keuzevrijheid*

De gedachte is dat maatwerk de resultaten van trajecten verbetert omdat beter is in te spelen op de mogelijkheden en wensen van de individuele cliënt. Ook de betrokkenheid en motivatie van deelnemers – en dus de kans op succesvolle afronding – is door maatwerk te vergroten. Waar in de eerste periode vooral bulkcontracten werden afgesloten, is er in het publieke segment een tendens naar meer maatwerk door inkoop voor meer gedifferentieerde doelgroepen, inkoop van losse producten en de ontwikkeling van casemanagement en reïntegratiecoaching. Ook de IRO heeft veel meer keuzevrijheid voor de cliënt tot stand gebracht. Momenteel is nog niet goed vast te stellen in hoeverre onder de IRO ook meer maatwerk wordt geleverd.

- *Aansturing op resultaat*

De directe aansturing van reïntegratiebedrijven wordt volwassener. Dit is in ieder geval voor het UWV het geval, waar standaardrapportages worden aangeleverd en kwartaalgesprekken worden gevoerd. Bij gemeenten is het beeld nog divers. Overigens lijkt zich door de sterkere regievoering van zowel UWV als gemeenten wel meer en meer een spanning voor te doen: aan de ene kant worden reïntegratiebedrijven afgerekend op het resultaat, aan de andere kant lijken opdrachtgevers zich hierdoor weer meer te gaan bemoeien met de inhoud van trajecten en de voortgang ervan.

Er is bovendien meer aandacht voor de vraagzijde, en ook de aandacht voor scholing is toegenomen. Of er ook daadwerkelijk meer wordt geschoold, en met welk resultaat, is op dit moment nog niet aan te geven. Wel is zeker dat er door de IRO weer meer geschoold wordt.

Maar er blijft sprake van ‘marktfalen’

Aan de andere kant lijkt er op een aantal punten nog sprake te zijn van ‘marktfalen’, bijvoorbeeld door de huidige marktverhoudingen. De reïntegratiemarkt is nog steeds een buyers-markt. De onderlinge concurrentie is behoorlijk, waardoor reïntegratiebedrijven weinig zekerheid hebben over toekomstige opdrachten. Bovendien zijn er geen garanties dat de in de contracten genoemde aantallen daadwerkelijk worden doorverwezen. Hierdoor werken bedrijven noodgedwongen met tijdelijk personeel, hetgeen de kwaliteit van reïntegratie niet altijd ten goede komt. In de huidige situatie is het met name voor middelgrote bedrijven moeilijk het hoofd boven water te houden. Ook geven verschillende bedrijven aan dat ze niet durven specialiseren of te investeren in innovatie. Opdrachtgevers en opdrachtnemers lijken elkaar ook nog niet altijd goed te kunnen vinden, vooral waar het gaat om specialistisch aanbod. De eerste initiatieven tot partnership tus-

sen reïntegratiebureaus en gemeenten stemmen overigens wel hoopvol, omdat op die manier knelpunten bespreekbaar zijn te maken en gemeenschappelijk is te zoeken naar oplossingen. Voor UWV is met name de vrije ruimte een goede optie om specialistische dienstverlening te kunnen contracteren.

Verder komt uit dit onderzoek de indruk naar voren dat opdrachtgevers nog steeds bezig lijken te zijn met het beheersen van het proces van aanbesteden (en het voldoen aan de regels die aan hen gesteld zijn), en minder vanuit een visie op hoe reïntegratie op een effectieve manier is in te zetten. Het opdrachtgeverschap van werkgevers lijkt nog sterk 'ad hoc' te worden ingevuld, mede ingegeven door het geringe volume en incidentele karakter waarmee reïntegratie op de markt wordt ingekocht. Gemeenten lijken zich in sterke mate op basis van 'trial and error' te ontwikkelen: wanneer blijkt dat iets niet goed uitpakt wordt dit bijgestuurd. Oplossingen worden van andere gemeenten of van UWV overgenomen. UWV ontwikkelt de eigen aanbestedingen structureel op basis van (onafhankelijke) evaluaties, maar loopt er tegenaan dat specifieke of specialistische dienstverlening op dit moment niet altijd even makkelijk uit de markt is te halen. Met name de grootschaligheid lijkt deze organisatie nog parten te spelen. Een meer gerichte aanbesteding, bijvoorbeeld door reïntegratiebedrijven actief te vragen offerte in te dienen voor bepaalde specialistische doelgroepen, komt nog niet van de grond. De ontwikkeling van de IRO speelt hier momenteel doorheen, omdat het de marktverhoudingen in het UWV-segment danig heeft veranderd en het UWV voor de nodige beheersproblemen heeft gesteld (kwaliteit, transparantie, aansturing).

Het kabinet acht het van groot belang dat ook (of zelfs juist) cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een gelijkwaardige kans op toetreding hebben. Hierop is volgens het kabinet te sturen door middel van prijzen en inhoud van contracten. Gemeenten hebben met de komst van de WWB de focus vooral gelegd op snelle reïntegratie door middel van korte trajecten. Voor de relatief kansarmen zijn wel contracten afgesloten maar in mindere mate. Onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen uit 2005 over trajecten van WW-ers bracht naar voren dat reïntegratiebedrijven hun inspanningen nogal eens focussen op de kansrijkere cliënten binnen een contract en de moeilijkere cliënten te parkeren. De prestatiebeloning maakt het voor hen aantrekkelijk vooral te investeren in de mensen met de grootste kans op werk. Van een gelijkwaardige kans op reïntegratie voor moeilijkere groepen was daarmee recentelijk dus nog geen sprake. Dit is des te opvallender omdat uit het beschikbare inzicht in de netto-effectiviteit van reïntegratie juist naar voren komt trajecten voor moeilijkere groepen gemiddeld genomen effectiever zijn dan trajecten voor de kansrijkeren. Wel wordt op dit punt een omslag in de goede richting gesignaleerd. Zo zijn er signalen dat gemeenten weer meer contracten voor moeilijkere doelgroepen (gaan) aanbesteden en zal de regie op de inhoud en uitvoering van trajecten bij UWV worden verstevigd door de komst van de reïntegratiecoaches. UWV besteedt bovendien steeds meer expliciet aan voor moeilijkere groepen, waarbij de wijze van beloning wordt afgestemd op de moeilijkheidsgraad van de doelgroep¹.

¹ Zo zijn in 2005 contracten aanbesteed voor 'Arbeidsgehandicapten van 50 jaar en ouder met lichamelijke en/of psychische beperkingen', 'Arbeidsgehandicapte mannen van allochtone afkomst met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt', 'Arbeidsgehandicapte vrouwen van allochtone afkomst met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt', 'Arbeidsgehandicapte mannen van allochtone afkomst met een grote afstand tot de arbeidsmarkt' 'Arbeidsgehandicapte vrouwen van allochtone afkomst met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt'.

Conclusie

Er is dus een aantal ontwikkelingen gaande waarvan een positieve invloed op de effectiviteit van de markt is te verwachten: concurrentie op prijs en steeds meer ook op kwaliteit, grotere transparantie, meer maatwerk en keuzevrijheid, meer aandacht voor de vraagzijde, een meer volwassen aansturing. Daarbij geldt wel: er is op deze punten een ontwikkeling, maar de situatie is zeker nog voor verbetering vatbaar.

Aan het privatiseren van de reïntegratiemarkt lag de gedachte ten grondslag dat prikkels en marktwerking min of meer automatisch tot een optimale inzet van instrumenten leiden. Het onderhavige onderzoek (net als eerdere onderzoeken) maakt duidelijk dat dat in ieder geval niet vanzelfsprekend is. Er blijkt immers op een aantal punten nog duidelijk sprake van marktfalen, al zijn er tekenen dat de markt zich op deze punten in de goede richting ontwikkelt. Ook ten aanzien van de efficiency is enige terughoudendheid op zijn plaats. Weliswaar wordt momenteel op prijs en steeds meer ook op kwaliteit aanbesteed; er lijkt een steeds omvangrijker uitvoeringsorganisatie nodig bij de opdrachtgever om de reïntegratiebedrijven aan te sturen (via casemanagement en reïntegratiecoaching en inkoopafdelingen).

Voorspellingen over ontwikkelingen op de markt in de nabije toekomst zijn moeilijk te maken. Waar een paar jaar geleden een omvangrijke groei in het werkgeverssegment werd verwacht, is deze niet van de grond gekomen. Van de verwachte shake-out is evenmin echt al sprake. De marktpartijen hebben nu eenmaal een grote mate van vrijheid om zelf beslissingen te nemen. Bovendien is de markt nog sterk beïnvloedbaar door specifieke invloeden als de IRO en de WWB. Of en in welke richting de markt zich verder ontwikkelt hangt er maar net van af of de vele ontwikkelingen zich doorzetten:

- Zet de groei van de IRO bijvoorbeeld door en hoe wordt daar door partijen op gereageerd? Dit vergt forse investeringen in het scheppen en op peil houden van de transparantie over het aanbod, maar voorziet wel in een goede waarborg voor maatwerk en keuzevrijheid.
- Slagen partijen erin de gesignaleerde knelpunten op te lossen en dus het 'marktfalen' te verminderen? Gaat de verwachte 'shake out' zich nog voordoen? In hoeverre leidt dit daadwerkelijk tot meer specialisatie en een hogere kwaliteit?
- Hoe gaan gemeenten de komende tijd reageren op het loslaten van de uitbestedingsverplichting? Het ziet ernaar uit dat in ieder geval een deel van de reïntegratie weer in eigen hand wordt genomen. De mate waarin dat gaat gebeuren is momenteel moeilijk te voorspellen, evenmin als de invloed ervan op de effectiviteit van reïntegratie.
- Gaan gemeenten inderdaad de komende tijd meer inzetten op de moeilijker groepen en zo ja, op welke manier? Door de invoering van de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) in 2007 worden gemeenten ook verantwoordelijk voor het bieden van bepaalde zorgarrangementen aan hun inwoners, bijvoorbeeld huishoudelijke verzorging en welzijnsvoorzieningen. De combinatie van beide ontwikkelingen kan ertoe leiden dat welzijnsinstellingen vaker op de reïntegratiemarkt gaan opereren. Deze organisaties hebben goede bekendheid met de doelgroep, kennen de gemeentelijke infrastructuur (vaak zelfs op wijkniveau) en kunnen ook relatief gemakkelijk zorgdragen voor co-financiering.
- Lukt het om goed zicht te krijgen op de effectiviteit van reïntegratie? En zijn er methoden te ontwikkelen die opdrachtgevers kunnen ondersteunen bij de vraag 'wat werkt voor welke client?' Hoe reageren opdrachtgevers op het inzicht dat reïntegratie met name effectief is voor de moeilijker plaatsbare doelgroepen.

5. Beschouwing

De analyse maakt duidelijk dat er aan effectiviteit en efficiency op zijn minst nog een verbeterslag mogelijk moet zijn. De onderzoekers leiden uit de bevindingen een aantal aanknopingspunten voor het beleid rond de reïntegratiemarkt af, mede naar aanleiding van input van de begeleidingscommissie¹ voor het onderzoek. De aanknopingspunten beperken zich tot een aantal hoofdlijnen.

Geen dwingende ingrepen, wel verdere facilitering

Partijen zijn de afgelopen jaren steeds beter in staat gebleken hun weg te vinden op de reïntegratiemarkt. Opdrachtgevers hebben geleerd van eerdere ervaringen en vinden oplossingen voor knelpunten, reïntegratiebedrijven opereren in grote mate strategisch om te kunnen overleven en hun positie te behouden en waar mogelijk te versterken. Duidelijk is dat de markt zich ook anno 2006 nog ontwikkelt; deels in de goede richting, deels met nog hele duidelijke knelpunten. Een verbeterslag is wenselijk en mogelijk. Eigenlijk vraagt geen enkele gesprekspartner uit het onderzoek om ingrepen in het systeem 'van bovenaf'. Het is immers een private markt, partijen moeten zelf de vrijheid hebben te opereren naar eigen goeddunken. Ingrepen van bovenaf hebben al snel de uitwerking het eigen initiatief en denkproces van marktpartijen te frustreren.

Dat neemt niet weg dat het effectief kan zijn initiatieven tot verbetering te faciliteren en te verbreden, en ervoor te zorgen dat de knelpunten zo snel mogelijk worden opgelost. Te denken is bijvoorbeeld aan:

- Het ondersteunen, intensiveren en wellicht verbreden van initiatieven tot partnership. De dialoog tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven, geïnitieerd door Divosa en Borea, is in ieder geval een goede eerste start die zicht kan bieden op wederzijdse knelpunten en draagvlak voor oplossingen kan genereren. Voor het daadwerkelijk oplossen van knelpunten en het ontwikkelen van partnership is een eenmalig en landelijk initiatief onvoldoende. Het vergt ook op lokale/regionale schaal contacten tussen marktpartijen, die verder gaan dan eenmalige bijeenkomsten. Koepelorganisaties kunnen hierin een rol spelen door het voortzetten en intensiveren van de dialoog, het breed verspreiden van oplossingen en 'good practices' die uit de dialoog voortkomen, verbreding van de dialoog naar andere segmenten, voorlichting over Europese regelgeving, etc.
- Voortgaande ontwikkeling van transparantie door de stichting Blik op Werk. Aangezien gemeenten vooral ook geïnteresseerd zijn in ervaringen van andere gemeenten is het zinvol dit te ondersteunen, bijvoorbeeld door gemeenten actief te wijzen op de mogelijkheden die het Reïntegratiemeldpunt op dit punt biedt. Het maakt immers inzichtelijk welke trajecten andere gemeenten uitzetten en welke reïntegratiebedrijven daarbij worden ingeschakeld. Gemeenten kunnen daarmee gemakkelijk bij elkaar vragen naar ervaringen en referenties (het meldpunt bevat ook contactgegevens van gemeenten). De bedoeling is iets dergelijks ook in de contractenbenchmark te realiseren. Afgaande op de inzichten uit het onderzoek is het overigens te betwijfelen of gemeenten op grote schaal nu al bereid zijn financieel bij te dragen aan een benchmark. Ook hier zouden oplossingen voor gezocht kunnen worden.
- Good practices op het gebied van vraaggerichte reïntegratie verspreiden onder opdrachtgevers en opdrachtnemers en de effectiviteit ervan bepalen. Er zijn nu inmiddels de nodige initiatieven op het gebied van vraaggerichte reïntegratie: vanuit de vrije ruimte, specifieke projecten, organisatie-inrichting aan opdrachtgevers en opdrachtnemerszijde, coördinatie van

¹ Naast medewerkers van de RWI bestond deze uit vertegenwoordigers van StimulanSZ en UWV.

de werkgeversbenadering door gemeenten, etc. Ook het instrument nazorg is goed in te zetten om een netwerk bij werkgevers in stand te houden, hetgeen maar een enkele keer door gesprekspartners op deze manier is benoemd. Wanneer vraaggerichte initiatieven ook een meer effectieve reïntegratiepraktijk op gang brengen is het goed hier een grote bekendheid aan te geven.

- Opdrachtgevers ondersteunen in het verkrijgen van grip op de inhoud en kwaliteit van de dienstverlening. Het aanbod lijkt nu 'veel van hetzelfde', maar volgens reïntegratiebedrijven verschillen zij wel degelijk in aanpak en visie op reïntegratie. Ook vertegenwoordigers van opdrachtgevers op uitvoerend niveau zien behoorlijke verschillen in met name bedrijfsfilosofie en sfeer tussen reïntegratiebedrijven onderling. Een meer kwalitatieve beschrijving van wat er op de markt te koop is, en waar opdrachtgevers bij de aanbesteding en gunning op kunnen letten kan met name gemeenten en werkgevers grip bieden.
- Zelfregulering vanuit de branche. Waar de verhouding met de opdrachtgevers individuele reïntegratiebedrijven onvoldoende prikkelt tot investeren in innovatie is er op brancheniveau wellicht meer mogelijk. Hoewel beperkt, lijken er in alle segmenten wel mogelijkheden te bestaan op beperkte schaal met een innovatieve aanpak te experimenteren (de 'vrije ruimte' bij UWV, de kleinere contracten bij gemeenten). Alhoewel het rendement voor reïntegratiebedrijven op korte termijn gering zal zijn kunnen dit soort initiatieven op langere termijn een gunstige uitwerking hebben op de markt, omdat het bijdraagt aan professionalisering en een beter imago. Branche- en koepelorganisaties kunnen hierin een rol spelen door stimulering en ondersteuning.
- Als er momenteel al iets uit effectiviteitsonderzoek is af te leiden dan is het onder andere dat de netto-effectiviteit van reïntegratie groter is voor moeilijkere doelgroepen (laagopgeleiden, allochtonen, langdurig uitkeringsgerechtigden en ouderen). De huidige praktijk op de reïntegratiemarkt is juist vaak de omgekeerde. Met name bij gemeenten ligt de prioriteit bij de makkelijker plaatsbaren. Gemeenten lijken te worstelen met de vraag of het wel mogelijk is de moeilijke groepen te reïntegreren naar de reguliere arbeidsmarkt, en spreken in dit verband nog al eens van een omvangrijk 'granieten bestand'. De WMO maakt het komend jaar misschien een omslag makkelijker te realiseren. Ook hier kunnen 'good practices' rond moeilijke groepen gemeenten mogelijk helpen.

Individuele opdrachtgevers en opdrachtnemers lijken vaak nog vooral bezig de zaken draaiende te houden, en in de dagelijkse bedrijfsvoering weinig ruimte te hebben voor reflectie en visieontwikkeling op de genoemde punten. Een sterke rol van branche- en koepelorganisaties is daarmee essentieel in het verbeteren van de effectiviteit van de reïntegratiemarkt. Met name een goede inhoudelijke informatieoverdracht en concrete handreikingen kunnen daar een belangrijke rol in vervullen.

Niet blindstaren op netto-effectiviteit

De afgelopen tijd zijn initiatieven genomen voor het in kaart brengen van de netto-effectiviteit van reïntegratie. De Minister hecht hier grote waarde aan en wil zich op dit punt laten ondersteunen door wetenschappers. Hoewel goed onderzoek naar de netto-effectiviteit zeker bijdraagt aan inzichten waar partijen op de reïntegratiemarkt hun voordeel mee kunnen doen, is het de vraag of een al te grote investering in netto-effectiviteitsonderzoek de opbrengsten wel waard is:

- Een echte 'meting' van netto-effectiviteit is in de huidige maatschappelijke context niet realistisch. Een experimentele setting, waarbij de ene cliënt wel een reïntegratieaanbod ontvangt en de andere dit aanbod wordt onthouden, is maatschappelijk geen aanvaarde methode. De netto-effectiviteit is daarom alleen te schatten door bijvoorbeeld een controlegroep te reconstrue-

ren die qua achtergrondkenmerken zoveel mogelijk lijkt op de deelnemers aan trajecten. De motivatie en geschiktheid van deze cliënten voor een traject kunnen echter terdege afwijken van die van de daadwerkelijke deelnemers aan trajecten. De vergelijkbaarheid van controle-groepen met deelnemers aan de enquête is daarmee onzeker.

- Bovendien zijn de resultaten van netto-effectiviteitsonderzoek sterk contextgebonden. In een situatie van hoge werkloosheid zullen de resultaten anders uitvallen dan bij lage werkloosheid. Regio's zijn daarom onderling lastig te vergelijken en ook een ontwikkeling in netto-effectiviteit is hierdoor moeilijk te duiden. Bovendien vindt reïntegratie altijd plaats binnen een bepaalde setting, waarbij een veelheid van facetten waarschijnlijk het uiteindelijke resultaat bepaalt (naast de inhoud van het traject, ook subjectieve kenmerken van de deelnemer, de trajectaansturing door de opdrachtgever, de relatie tussen cliënt en reïntegratiebedrijf, de handhaving van arbeidsverplichtingen, onderlinge contractafspraken, etc.). Het is zo goed als onmogelijk om binnen dit totaalpakket te ontrafelen in welke mate de verschillende aspecten de effectiviteit van reïntegratie hebben bepaald.
- Ook al lukt het de netto-effectiviteit te meten, dan nog gaat het slechts om de effectiviteit op micro-niveau. Voor de deelnemers aan trajecten kan het de kans op werk substantieel verhogen, op meso- en macro-niveau kan zich verdringing voordoen van andere werkzoekenden. De kosten van netto-effectiviteitsonderzoek in termen in informatiehuishouding en aanvullende dataverzameling zijn bovendien behoorlijk. Bij het op grote schaal en structureel uitvoeren van effectiviteitsonderzoek is het de vraag of de kosten echt opwegen tegen de baten. Wel kunnen inzichten uit effectiviteitsonderzoek mogelijk bijdragen aan het versterken van de effectiviteit van reïntegratie, bijvoorbeeld door het doel ervan te focussen op de gebruikswaarde voor inkopers. De reeds beschikbare inzichten uit netto-effectiviteitsonderzoek duiden er bijvoorbeeld steeds op dat reïntegratie het meest effectief is voor de moeilijkere groepen. Verscherping van het inzicht in de vraag wat werkt (statistisch gezien) voor welke groepen kan opdrachtgevers helpen bij het formuleren van een inkoopvraag en een gerichte inzet van instrumenten. Daarbij lijkt het noch noodzakelijk noch praktisch uitvoerbaar dat iedere gemeente afzonderlijk netto-effectiviteitsonderzoek verricht.

Bovendien: plaatsingsresultaten 'sec' zeggen niet alles, maar wel aardig wat. Een prestatie-benchmark biedt al goed zicht op wat realistische plaatsingspercentages zijn voor een doelgroep, en in hoeverre reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers hierin onderling verschillen. Op dit punt kan de momenteel in ontwikkeling zijnde gemeentelijke contractenbenchmark een belangrijke bijdrage leveren aan het verder professionaliseren van het aanbestedingsgedrag van gemeenten. Wel is het goed enige ondersteuning te bieden in het duiden van onderlinge verschillen; in welke mate is een hoger plaatsingspercentage te herleiden tot een andere methodiek/hogere kwaliteit of tot meer externe factoren? Naarmate er meer jaargangen gevuld zijn is mogelijk ook de invloed van de conjunctuur op de resultaten van trajecten beter te plaatsen. Daarmee bieden benchmarks een schat aan informatie om ontwikkelingen in de doelmatigheid van de markt te beoordelen.

Oog hebben voor de IRO

Het UWV-segment bestaat momenteel eigenlijk uit twee afzonderlijk functionerende deelsegmenten: het IRO-segment en de reguliere aanbesteding (aangevuld met een beperkte markt in de vrije ruimte). Op cliëntniveau zijn beide segmenten met elkaar verbonden. Er is sprake van een grote uitstroom uit het reguliere segment naar het IRO-segment. De inzet van UWV om de kwaliteit van de IRO-bedrijven te waarborgen is een essentiële voorwaarde om wanprestaties te voorkomen. Ook is het belangrijk dit marktsegment zo transparant mogelijk te maken, hetgeen mede

de inzet van de Stichting Blik op Werk is. De segmenten zijn echter op meer manieren met elkaar te verbinden. Een goede analyse van het aanbod van IRO-bedrijven kan voor UWV misschien aanleiding zijn een bepaalde aanpak ook onder de reguliere aanbesteding in te kopen. Hetzelfde geldt overigens voor de aanpak onder de vrije ruimte, die mogelijk ook voor de reguliere aanbesteding interessant kan zijn. Naast het beheersen van mogelijke problemen van de IRO kan het de komende tijd dus wat opleveren te kijken naar de inhoudelijke meerwaarde van de IRO (alsook de vrije ruimte). De intentie hiertoe lijkt er ook zeker te zijn bij UWV. Voorwaarde is wel dat er voldoende tijd en energie voor kan worden vrijgemaakt.

Ook voor gemeenten is het goed op een gegeven moment de resultaten van de IRO en de experimenten met PRB's op hun merites te beoordelen. Als een grote betrokkenheid en keuzevrijheid van de cliënt inderdaad leidt tot betere plaatsingsresultaten is er aanleiding ook in het gemeentelijk segment de IRO/het PRB op grotere schaal te introduceren. De huidige experimenten leveren bovendien waarschijnlijk goede leermomenten op voor de kaders en organisatie van de 'gemeentelijke IRO'.

Zicht op kleine bedrijven

In het onderzoek is geen goed zicht verkregen op de wijze waarop kleine bedrijven omgaan met reïntegratie van hun zieke werknemers. De indruk bestaat dat kleine ondernemingen worstelen met de wettelijke arboverplichtingen en aanhikken tegen het inschakelen van externe reïntegratie en daarom misschien eerder aansturen op het beëindigen van het dienstverband. Of dat ook daadwerkelijk zo is, is niet goed aan te geven. Wel gaf de Nationale Ombudsman recent een signaal af dat er steeds meer klachten zijn over werknemers die tijdens hun ziekteperiode worden ontslagen. In hoeverre kleine werkgevers zelf zorg moeten dragen voor het inkopen van tweede spoortrajecten dan wel hierin ondersteund worden door brancheloketten, verzekeraars of arbo-diensten is evenmin bekend. Dit is opvallend omdat het overgrote deel van alle bedrijfsorganisaties tot het midden en kleinbedrijf behoort. Daarmee is het maatschappelijk belang van een goed systeem rond ziekteverzuim en reïntegratie bij kleine werkgevers groot. Een nader onderzoek naar het opereren van kleine bedrijven en de knelpunten die zij daarbij ondervinden kan helpen bij het optimaliseren van het functioneren van het werkgeverssegment van de reïntegratiemarkt.

De arbeidsmarkt verandert

De afgelopen jaren kenmerkten zich vooral door een groeiende werkloosheid, waardoor het lastig was werkzoekenden te bemiddelen naar werk. Dit zal ook de resultaten van trajecten hebben beïnvloed. De komende jaren verandert het perspectief. De werkloosheid is inmiddels dalende, het aantal openstaande vacatures neemt toe. Alom wordt verwacht dat zich steeds vaker tekorten aan gekwalificeerd personeel zullen voordoen, deels door de aantrekkende economie, deels door ontgroening en vergrijzing van de beroepsbevolking. Het zal dan ook gemakkelijker worden werkzoekenden te plaatsen op de arbeidsmarkt. De uitdaging voor de reïntegratiemarkt zal vooral zijn ook de moeilijker plaatsbare groepen de arbeidsmarkt op te krijgen en waar mogelijk een bijdrage te leveren aan het voorkomen van knelpunten op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat de kwalificaties van deze groepen op peil moeten zijn. Daarvoor staan verschillende mogelijkheden open:

- Een meer strategische inzet van scholing in trajecten gericht op het oplossen van (toekomstige) knelpunten op de arbeidsmarkt. Momenteel zijn er voor partijen op de reïntegratiemarkt echter onvoldoende prikkels om werkzoekenden te scholen, als er geen baangarantie of concreet perspectief aan gekoppeld wordt. De kans op desinvestering is daarvoor te groot, zelfs al maken de deelnemers de scholing wel af. Bovendien is het voor individuele reïntegratiebedrijven lastig een goed beeld te krijgen van de scholingsbehoefte in een regio. Om meer kwalificerende scholing van werklozen van de grond te krijgen zal het daarom waarschijnlijk extern

gefaciliteerd moeten worden, door bijvoorbeeld analyses van scholingsbehoeften, inzet van O&O-fondsen of een afzonderlijk scholingsbudget, sectorale initiatieven, of specifieke experimenten¹. De RWI brengt overigens op verzoek van de Staatssecretaris van SZW voorjaar 2006 een advies uit over de toegevoegde waarde van regionaal arbeidsmarktbeleid, wat hier goed bij aansluit.

- De inzet van gesubsidieerde arbeid als conjunctuurinstrument. In tijden van grote werkloosheid houdt het de kwalificaties en het arbeidsritme van deelnemers op peil, zodat ze bij een aantrekkelijke economie vrij direct inpasbaar zijn. Voorwaarde is dan wel dat er een accuraat uitstroombesluit wordt ingezet, om te voorkomen dat mensen ook bij een krappe arbeidsmarkt onnodig op een gesubsidieerde baan blijven werken. Gesubsidieerde arbeid blijft in deze opzet tijdelijk, maar kan wel een aantal jaren omvatten.
- Loslaten van het idee dat mensen meteen na de eerste reïntegratie al structureel geplaatst moeten worden. Waar de RWI in haar beleidskader Werk en Inkomen 2004 hoopte dat gemeenten, in navolging van UWV, beleid zouden ontwikkelen ten aanzien van tweede kansstrajecten lijkt dit amper het geval. Het mislukken van een reïntegratie kan voor partijen een leermoment zijn, waardoor de kans op succes een volgende keer groter is. Bovendien maken reïntegratie-inspanningen dat mensen hun perspectief op werk blijven richten. Overigens kan een meer intensieve nazorg en begeleiding na plaatsing de kans op terugval mogelijk voorkomen.

Misschien ligt hier wel de lakmoesproef voor de reïntegratiemarkt. Gaat het lukken knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen of zelfs te voorkomen en tegelijkertijd moeilijk plaatsbaren aan het werk te krijgen? Dat hoeft overigens niet in een één-op-één relatie te zijn. Knelpunten zijn wellicht met de relatief makkelijk plaatsbaren op te lossen door hen te scholen naar een hoger kwalificatieniveau (startkwalificatie plus), in plaats van hen via zo kort mogelijke trajecten zo snel mogelijk aan het werk te krijgen. Moeilijk plaatsbaren zijn dan wellicht te bemiddelen naar banen die nog wel binnen hun bereik liggen. Als dit lukt levert de reïntegratiemarkt ook een bijdrage op macroniveau, door een beter functioneren van de arbeidsmarkt en een structurele verlaging van de uitkeringsafhankelijkheid.

Voorwaarde is wel dat partijen op de reïntegratiemarkt de noodzaak van scholing op een andere manier gaan benaderen. Bovendien moet wel in de reïntegratie van moeilijk plaatsbare groepen geïnvesteerd worden. Netto-effectiviteitsonderzoek laat zien dat die investering vaak ook loont. Overigens kunnen partijen op de reïntegratiemarkt dit waarschijnlijk niet zonder steun van buitenaf. Om daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan de macro-economische ontwikkeling zijn impulsen van de politiek (bijvoorbeeld financieel en via wet- en regelgeving) en het bedrijfsleven (bijvoorbeeld een bijdrage vanuit O&O-fondsen) wel een belangrijke voorwaarde.

¹ Interessant is bijvoorbeeld het pleidooi van Borea voor een meer structurele inzet van reïntegratie. Daarbij is de plaatsing van een werkzoekende eerder het startpunt van reïntegratie in plaats van het einddoel.

1 Verantwoording

1.1 Achtergrond, doel en onderzoeksvragen

Met de invoering van de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) in 2002 is de uitvoering van reïntegratieactiviteiten overgeheveld naar het private domein. Private reïntegratiebedrijven voeren sindsdien in opdracht van gemeenten, UWV en werkgevers reïntegratietrajecten uit. Sindsdien is er veel onderzoek gedaan naar de werking van de reïntegratiemarkt. Zo heeft de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) in 2003 en in 2004 onder meer een onderzoek laten uitvoeren naar de vormgeving van het opdrachtgeverschap¹. In 2003 betrof dit onderzoek de ervaringen en percepties van reïntegratiebedrijven. In 2004 is dit onderzoek uitgebreid met ervaringen en percepties van opdrachtgevers (UWV, gemeenten en werkgevers)². De RWI wilde een dergelijk onderzoek eind 2005/begin 2006 herhalen omdat de situatie op de reïntegratiemarkt eind 2005 op een aantal belangrijke punten afwijkt van de situatie begin 2004.

Doel van het onderzoek

Het onderzoek wordt door de RWI gebruikt voor het opstellen van de reïntegratiemarktanalyse 2006 en de daaruit voortvloeiende adviezen ten behoeve van verbetering van de reïntegratiemarkt. Het onderzoek moet daarom inzage bieden in de belangrijke ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt sinds 2004 en de effecten hiervan op het functioneren van de reïntegratiemarkt. Verder moet het onderzoek zicht geven op kansrijke en innovatieve ontwikkelingen.

Onderzoeksvragen

Er wordt in het onderzoek onderscheid gemaakt tussen de gemeentemarkt, de UWV-markt en de werkgeversmarkt. De centrale vragen in het onderzoek zijn:

- Welke ontwikkelingen worden door reïntegratiebedrijven, opdrachtgevers en werkgevers signaleerd die van invloed zijn op de reïntegratiemarkt sinds 2004?
- Wat zijn de positieve en negatieve effecten/gevolgen van deze ontwikkelingen voor de uitvoeringspraktijk? Hoe kunnen positieve effecten verder worden versterkt of verbreed? Hoe kunnen mogelijke negatieve worden ondervangen? Welke oplossingen stellen opdrachtgevers en opdrachtnemers voor?
- Wat is de invloed van deze ontwikkelingen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de reïntegratiemarkt?

Thema's in het onderzoek

Bij het in beeld brengen van relevante ontwikkelingen en de effecten hiervan op de uitvoeringspraktijk, is per deelmarkt (gemeenten, UWV en werkgevers) gekeken naar:

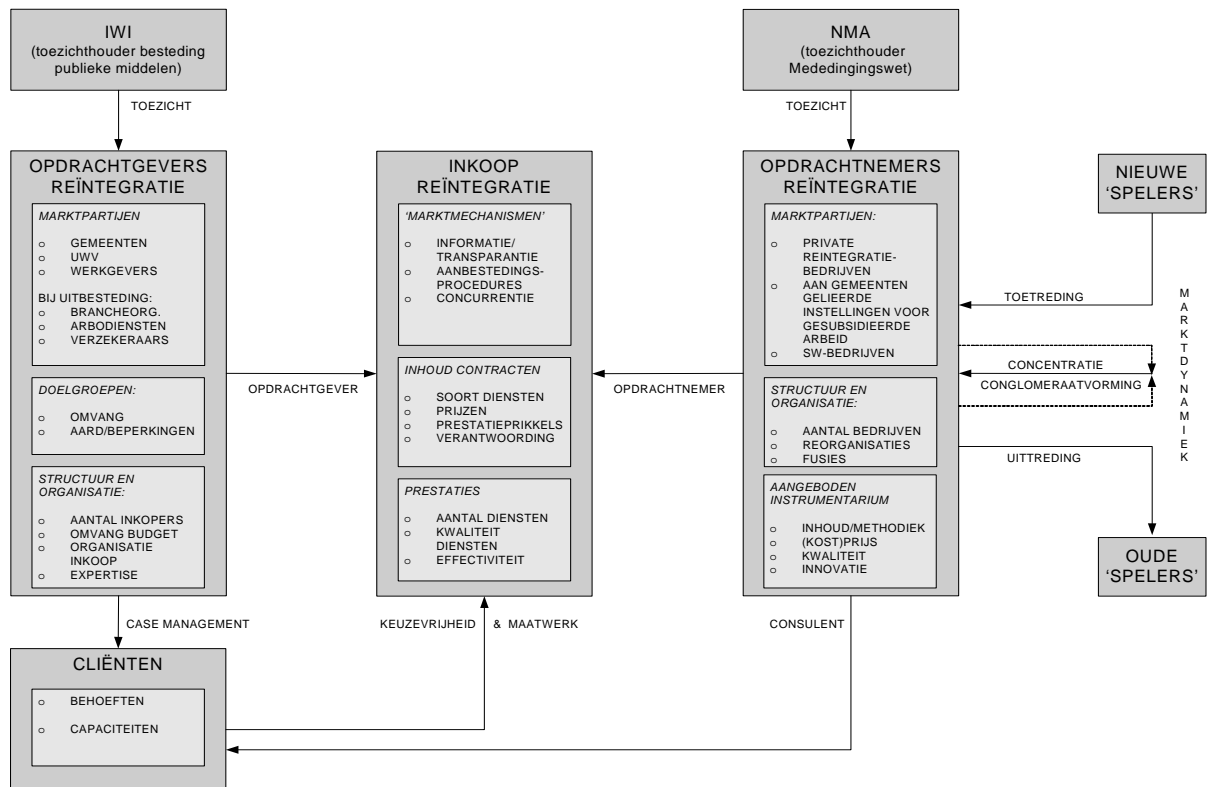
- Ontwikkelingen in wet- en regelgeving
- Ontwikkelingen in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt
- Ontwikkelingen bij reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers

¹ Vormgeving van het opdrachtgeverschap. Ervaringen en percepties van reïntegratiebedrijven, RWI, Mei 2003.

² Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt. Ervaringen van reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers. Maart 2004.

Effecten daarvan op reïntegratiemarkt zijn te structureren aan de hand van volgend figuur:

Figuur 1 Model van de werking van de reïntegratiemarkt



Bovenstaand model fungeerde als kapstok voor de dataverzameling, de analyse en de uiteindelijke rapportage. Getracht is in ieder geval input te verkrijgen op alle blokken uit het schema. Het functioneren van NMA en IWI zijn geen onderwerp van dit onderzoek, wel is gebruik gemaakt van een aantal rapporten van het IWI.

1.2 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek heeft een kwalitatieve insteek: het betreft het beschrijven van ontwikkelingen en de effecten hiervan op de reïntegratiemarkt. Wel wordt getracht relevante ontwikkelingen ook in kwantitatieve zin te duiden, bijvoorbeeld door aan te geven op welk deel van de markt een bepaalde ontwikkeling betrekking heeft. Het onderzoek omvatte een literatuurstudie, interviews met betrokken partijen en een vijftal casestudies.

Literatuurstudie

Er is de afgelopen tijd veel onderzoek verricht naar de reïntegratiemarkt. Ook andere informatiebronnen, zoals de site van StimulanSZ en Borea en UWV, bevatten informatie over recente relevante ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt. Voordat we het veld in zijn gegaan, bestudeerde het onderzoeksteam van Research voor Beleid eerst de bovengenoemde informatiebronnen. Daarbij concentreerden we ons met name op recente informatie (vanaf 2004).

Deze literatuurstudie is gebruikt om een algemeen beeld te verkrijgen van de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt, ter voorbereiding op de interviewfase en de casestudies. De resultaten van de interviews en de casestudies zijn vergeleken met het algemene beeld uit de literatuur. Hier en daar zijn bevindingen uit de interviews en casestudies nader geduid op basis van bestaande literatuur.

Interviews met betrokken partijen

In het onderzoek zijn interviews gehouden met opdrachtgevers en opdrachtnemers op de reïntegratiemarkt. Daaraan voorafgaand zijn er zes interviews gehouden met koepelorganisaties (Borea, StimulanSZ, Divosa, Boa, de landelijke cliëntenraad, en het Verbond van Verzekeraars). Deze organisaties volgen de reïntegratiemarkt op de voet en zijn daardoor goed op de hoogte van relevante ontwikkelingen die voor een groot deel van de markt van belang zijn.

In totaal hielden we 33 face-to-face-interviews met opdrachtgevers en opdrachtnemers. We spraken met 10 reïntegratiebedrijven, 10 gemeenten, 10 werkgevers en 3 personen van UWV:

- Bij de reïntegratiebedrijven spraken we met directeurs en/of commercieel managers. We hielden één gesprek per reïntegratiebedrijf. De reïntegratiebedrijven zijn dusdanig gekozen dat gesproken is met bedrijven die actief zijn op de verschillende segmenten (UWV, gemeenten, werkgevers). Twee reïntegratiebedrijven zijn gelieerd (geweest) aan een gemeente (WSW-organisatie dan wel voormalige ID/Wiw-organisatie).
- Bij gemeenten zijn de interviews gehouden met degene die direct verantwoordelijk zijn voor de inkoop van reïntegratie. Indien er een aparte inkoopafdeling is, spreken we met het hoofd van deze afdeling. We spraken zowel grote, middelgrote als kleinere gemeenten. Ook zijn intergemeentelijke sociale diensten in het onderzoek betrokken.
- Bij UWV zijn twee interviews gehouden op het hoofdkantoor (afdeling Inkoop Reïntegratie). Daaropvolgend is één interview gehouden met een Manager Werk in de regio.
- In het werkgeverssegment zijn 2 interviews gehouden met organisaties die zijn opgericht door werkgevers en werknemers in een bepaalde sector en die verantwoordelijk zijn voor de regie en/of uitvoering van de trajecten 2^e spoor in de betreffende sector. Daarnaast hebben acht interviews met individuele werkgevers plaatsgevonden: 6 met werkgevers die daadwerkelijk tweede spoor trajecten inkopen en 2 met werkgevers die geen 2^e spoor trajecten inkopen. Getracht is ook kleine bedrijven te interviewen, maar het bleek bijzonder lastig bedrijven te traceren waarvan bekend is dat ze daadwerkelijk 2^e spoor trajecten inkopen.

Casestudies

Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt, wordt in de verschillende hoofdstukken aangevuld met informatie uit de concrete uitvoeringspraktijk, waarbij we door middel van een casestudie hebben ingezoomd op een bepaalde innovatieve ontwikkeling of een vernieuwend type project of reïntegratieaanpak. In totaal hebben we in overleg met de RWI de volgende casestudies uitgevoerd:

- Werkgeversbenadering reïntegratie (gemeente)
- Work First (gemeente)
- Keuze van de klant bij reïntegratie: het persoonsgebonden reïntegratiebudget (gemeente)
- Keuzemogelijkheden van de klant voor het in te schakelen reïntegratiebedrijf (gemeente)
- Reïntegratiecoaches (UWV)
- De vrije ruimte (UWV)
- Het Poortwachterscentrum (werkgevers)



2 Overkoepelende ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt

Hoofdstukken 3, 4 en 5 beschrijven ontwikkelingen vanuit het perspectief van specifieke deelmarkten: UWV, gemeenten en werkgevers/verzekeraars. Er hebben zich daarnaast ook deelmarktversterkende ontwikkelingen voorgedaan. Die komen in dit hoofdstuk aan de orde. We onderscheiden ontwikkelingen in marktstructuur, inhoud en kwaliteit van het aanbod, marktvoorzieningen en SUWI-ketensamenwerking. Het hoofdstuk geeft een analyse op basis van ontwikkelingen die zich vanuit het perspectief van respondenten hebben voorgedaan, waar mogelijk aangevuld en ondersteund met schriftelijke bronnen. De komende periode komen overigens ook meer empirisch onderbouwde onderzoeksresultaten beschikbaar. Zo laat de RWI onderzoek verrichten naar ontwikkelingen aan de aanbodzijde van de reïntegratiemarkt, op basis van gegevens in de reïntegratiemonitor. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat, in het kader van het trendrapport reïntegratiemarkt 2006, onderzoek verrichten naar de marktwerking op de reïntegratiemarkt¹.

2.1 Marktstructuur

Nog geen stabiele markt

Uit de interviews met reïntegratiebedrijven komt het beeld naar voren dat vooral middelgrote bedrijven zoeken naar strategieën om voldoende rendement te kunnen maken. Grote reïntegratiebedrijven die zich richten op bulkopdrachten met veel standaardtrajecten en die goed zijn in het plaatsen van mensen doen het momenteel goed. Vanuit de minder grote bedrijven wordt opgemerkt dat de grotere bedrijven in de periode tot 2002/2003 reserves hebben kunnen opbouwen door contracten op inputfinanciering. De huidige vormen van resultaatfinanciering (no cure less pay, no cure no pay) maken het nauwelijks mogelijk voor nieuwe toetreders om toe te treden, en voor kleinere bedrijven om te overleven. Zo heeft één reïntegratiebedrijf uit het onderzoek besloten in 2006 niet meer in te schrijven op no cure no pay contracten omdat het bedrijf de bedrijfs-economische risico's daarvan niet meer kan dragen.

Een aantal partijen, ook grotere overigens, redt het echt niet. Bekende voorbeelden zijn het faillissement van Kliq (en de overname daarvan door Agens) en de verkoop van Salto en Argonaut aan Van Dreumel Depiro. Faillissementen hebben op hun beurt weer gevolgen voor de reïntegratiemarkt. Het brengt namelijk de continuïteit van trajecten en contractafspraken in gevaar. Voor één gemeente uit het onderzoek was het enige tijd onduidelijk of de voortgang van trajecten ingekocht bij Kliq kon worden gewaarborgd. Een andere gemeente² vreesde eind 2005 behoorlijke financiële consequenties omdat er voorschotten waren uitbetaald aan het reïntegratiebedrijf. Dit soort signalen lijkt vervolgens weer door te werken in het aanbestedingsgedrag van vooral gemeenten. Reïntegratiebedrijven signaleren dat de bedrijfseconomische voorwaarden omtrent bedrijfsomvang, orderportefeuille, rendement, solvabiliteit, e.d., strenger worden, waardoor soms

¹ Het onderzoek besteedt aandacht aan prijsvorming, risico's en rendementen van resultaatfinanciering en de werking van prestatiebenchmarks als allocatiemechanisme

² Bron: Volkskrant 10 januari 2006

alleen nog maar de echt grote bedrijven aan de eisen voldoen. Dit maakt de markt minder toegankelijk voor de kleinere bedrijven.

Verschillende reïntegratiebedrijven verwachten nog steeds een shake out, of houden het voor mogelijk dat die gaat plaatsvinden. 'Doordat er nog steeds sterk geconcentreerd wordt op prijs, kunnen alleen bedrijven die vanuit schaalvoordelen hun prijzen laag weten te houden, overeind blijven'. Uiteindelijk blijven dan de grotere reïntegratiebedrijven over, met daarnaast kleine gespecialiseerde bedrijven, de zogenaamde 'niche-spelers' die gespecialiseerd zijn in bepaalde doelgroepen, regio of methodiek en/of deelmarkten. Vooral de reïntegratiebedrijven, ook de grotere, zouden dit een slechte zaak vinden voor de markt, omdat het de prikkelwerking voor een belangrijk deel weg zou nemen. Opdrachtgevers lijken minder problemen te zien in een shake-out: 'het maakt de markt in ieder geval overzichtelijker, en zo lang ze maar kwaliteit leveren maakt het ons eigenlijk niet uit'.

Een echte shake-out heeft zich echter – volgens respondenten – nog niet voorgedaan. Wel is een verdergaande concentratie zichtbaar. Van de vijf grootste reïntegratiebedrijven uit 2004 zijn Kliq en Argonaut inmiddels overgenomen.

Vaker diversificatie dan specialisatie

De reïntegratiemarkt is nog steeds een buyers-markt. Eenmaal een contract voor het UWV of een gemeente wil nog niet zeggen dat een bedrijf de volgende periode weer een contract kan afsluiten. Bovendien zijn er geen garanties dat daadwerkelijk de in de contracten genoemde aantallen cliënten worden doorverwezen. Enkele bedrijven noemen hierbij specifiek dat er het afgelopen jaar voor het eerst ook door UWV aanzienlijk minder cliënten worden doorverwezen dan verwacht, als gevolg van de IRO en het achterblijven van contracten voor herbeoordeelden. Veel reïntegratiebedrijven durven daarom niet te specialiseren. Ze lijken eerder te kiezen voor diversificatie van markten om een al te grote afhankelijkheid van bepaalde segmenten te voorkomen en hun afzetmarkt te verbreden:

- Men wil zich bijvoorbeeld minder afhankelijk maken van het UWV-segment en zich daarnaast ook richten op gemeenten en/of werkgevers
- Men probeert ook op de IRO-markt voet aan de grond te krijgen
- Men richt zich naast reïntegratie ook op outplacement en arbo-dienstverlening, deels door overnames van arbodiensten
- Men ontwikkelt een aanbod voor andere doelgroepen, bijvoorbeeld inburgeringstrajecten, of coaching van scholieren¹
- Men probeert in het buitenland opdrachten te verkrijgen

De aandacht voor het werkgeverssegment lijkt, vooral bij de reïntegratiebedrijven met omvangrijke opdrachten in het publieke segment, af te nemen. Het blijkt toch erg moeilijk om op dit segment een substantieel marktaandeel te verwerven.

Naast standaard reïntegratiebedrijven ook aanbod uit verwante branches

Kern van de reïntegratiemarkt vormen de private reïntegratiebedrijven en de (voorheen) aan gemeenten gelieerde organisaties voor additionele arbeid. Een groot deel van de opdrachten wordt bij deze organisaties neergelegd. De afgelopen jaren lijken steeds meer organisaties uit verwante

¹ Zo gaan onder de noemer On Stage 24 vmbo-scholen en 35 reïntegratiebedrijven dit schooljaar circa 1.000 vmbo-scholieren actief ondersteunen bij hun oriëntatie op de arbeidsmarkt.

branches te worden ingeschakeld, vaak op veel kleinere schaal dan de reguliere reïntegratiebedrijven. Voorbeelden daarvan zijn outplacement- en coachingsbureaus, bureaus voor jobhunting, scholingsinstellingen, specialisten op allerlei vlak en zelfs schuldhelpverleningsinstellingen. De komst van de IRO speelt hier een belangrijke rol in, maar ook gemeenten en UWV gaan vaker dan voorheen over tot het inkopen van dit soort 'losse' diensten. Reïntegratiebureaus nemen voor dit soort diensten soms onderaannemers in de arm.

Private reïntegratiebedrijven klagen over gebrek aan 'level playing field'

Private bedrijven signaleren dat de aan gemeenten gelieerde organisaties nog steeds bevoordeeld worden. Een deel van het reïntegratiebudget van de WWB zit nog steeds vast in de lopende gesubsidieerde arbeidsplaatsen en de komst van Work First heeft de organisaties voor additionele arbeid weer steviger in het zadel geholpen. Het idee bestaat dat gemeenten vaak nog het liefst met deze organisaties in zee gaan. Wat dit betreft uiten enkele private bedrijven hun zorg over het afschaffen van de uitbestedingsverplichting die sinds 1 januari van kracht is.

2.2 Inhoud en kwaliteit van het aanbod

De branche komt negatief in beeld

Opvallend is dat het publieke debat over de reïntegratiemarkt de afgelopen jaren vaker een negatieve dan een positieve klank heeft. In de (landelijke) media wordt gewezen op slechte resultaten van 'dure contracten die met overheidsgeld worden betaald', op reïntegratiebureaus die winst maken 'over de hoofden van kansloze uitkeringsgerechtigden' en op mensen die in het kader van een traject 'op een zinloze manier' worden beziggehouden. Ook uit onderzoek komen minder florissante gegevens over het effect van reïntegratie. Uit een onderzoek naar de ketensamenwerking vanuit het klantperspectief komt naar voren dat driekwart van de mensen op een reïntegratietraject zegt aan dat traject niets te hebben gehad, onafhankelijk van het resultaat¹. Onder reïntegratiebedrijven is men, mede gezien de omstandigheden, redelijk tevreden over de gerealiseerde prestaties. De moeilijkheid is vooral dat er geen objectieve norm bestaat voor de resultaten. Vanuit Borea wordt momenteel ingezet op het verbeteren van het beeld over reïntegratiebedrijven, bijvoorbeeld aan de hand van artikelen in vakbladen en een 'Goed Nieuws Krant'.

Functioneren van de markt beïnvloedt de kwaliteit

Verschillende reïntegratiebedrijven wijzen op hun onzekere positie op de reïntegratiemarkt, en hun grote afhankelijkheid van opdrachtgevers. Zij geven aan dat dit ten koste kan gaan van de kwaliteit van de dienstverlening. Opdrachtgevers vragen wel garanties maar kunnen zelf de aanlevering 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 offerte-trajecten anders verloren worden omdat concurrenten lager kunnen offeren. Consequentie daarvan is dat dit ten koste kan gaan van de individuele aandacht voor de cliënt. Volgens twee reïntegratiebedrijven uit het onderzoek hoeft een groepsgewijze aanpak overigens niet negatief uit te vallen voor de resultaten.

¹ E. Lemmens, I. Kuijpers, H. van Lindert (2005): *De klant in de keten. Ketensamenwerking SUWI-partners vanuit het klantperspectief*. Orbis bv in opdracht van het Algemeen Keten Overleg

Plaatsingspercentages blijken soms juist hoger uit te vallen bij een groepsaanpak. Daarbij wordt gewezen op de groepsdynamiek die versterkend kan werken.

Innovatie en maatwerk in trajecten voor uitkeringsgerechtigden van UWV en gemeenten komt moeilijk van de grond. Het beeld doet zich voor dat de reïntegratiebedrijven wel behoorlijk strategisch en creatief zijn in het ontwikkelen van aanbod voor verwante markten. Borea wijst er onder andere op dat opdrachtgevers en opdrachtnemers vanwege de aanbestedingsprocedures in de offerteperiode niet met elkaar in gesprek zijn waardoor de vraag van de opdrachtgever niet goed scherp is te krijgen. Veel tijd en geld gaat verloren in procedures, waardoor minder aandacht wordt gegeven aan de kwaliteit van het aanbod¹.

Reïntegratiebedrijven lijken amper te investeren in innovatie van methodieken. Ze zijn vooral bezig met het verwerven en behouden van opdrachten; dat bepaald immers hun voortbestaan en positie op de markt. Dit neemt niet weg dat reïntegratiebedrijven wel nadenken over methoden om vooral de effectiviteit van trajecten te vergroten. Daar worden ze immers ook op afgerekend. Een voorbeeld hiervan is het ontwikkelen van verzuimbegeleiding voor trajectdeelnemers om uitval uit trajecten te voorkomen. Bij een lagere uitval uit trajecten krijgt het bedrijf immers meer betaald.

Reïntegratiebedrijven noemen inmiddels ook positieve ontwikkelingen in het aanbestedingsgedrag van opdrachtgevers. Doordat er minder bulkcontracten worden afgesloten is er ook minder het gevoel dat cliënten 'over de schutting worden gegooid'. Met name gemeenten blijken volgens reïntegratiebedrijven best open te staan voor innovatieve ideeën.

Oplossing vooral gezocht in meer partnership

Al met al functioneert de markt nog niet zoals met de introductie van de privatisering werd beoogd. Respondenten signaleren zaken die een open toetreding en gelijkwaardige concurrentie beperken. De huidige werking van de markt lijkt maatwerk, innovatie en specialisatie eerder te belemmeren dan te bevorderen. Voorzover partijen hiervoor een oplossing benoemen ligt die vooral in het ontwikkelen van meer partnership tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, en tussen opdrachtnemers onderling. Vooral een dialoog buiten contracten om zou het onderlinge begrip kunnen vergroten, en partijen in ieder geval meer bewust kunnen maken van bepaalde mechanismen. Vanuit Divosa en Borea is het initiatief genomen tot een gezamenlijk project 'Partnership bij beter aanbesteden en inkopen'. Aan de hand van werkconferenties zijn al een aantal suggesties voor verbetering van het marktfunctioneren aangedragen²:

- Meer partnership op contract- en uitvoerend niveau om verbeteringen te kunnen doorvoeren
- Ontwikkeling van cliëntprofielen om gericht te kunnen inkopen
- Gezamenlijk investeren in vernieuwing (bijvoorbeeld in jongerenprojecten, Work First, EVC, duale trajecten, samenwerking met branches)
- Administratieve lastenverlichting in aanbestedingsprocedures
- Ontwikkeling van een eenduidig begrippenkader (als basis voor een prestatiebenchmark)
- Langduriger contracten
- Evenwichtiger risicospreiding

Het rapport 'uitgenodigd tot dialoog' zal binnenkort verschijnen. Ook in 2006 worden weer ontmoetingsplatforms georganiseerd.

¹ C. de Jonge. *Van uitbestedingsverplichting naar partnership*. Maandblad reïntegratie, september 2005.

² C. de Jonge. *Van uitbestedingsverplichting naar partnership*. Maandblad reïntegratie, september 2005

De aandacht voor de vraagzijde neemt toe

Een meer inhoudelijk kritiekpunt van vooral van stakeholders in het reïntegratie-veld is dat reïntegratiebedrijven hun aandacht tijdens het traject te lang richten op alleen het versterken en outillieren van het aanbod (de cliënt) en de vraagzijde pas in het oog krijgen wanneer het einde van de trajecten nadert. Idee is dat een meer vraaggerichte benadering van reïntegratie de resultaten zal verbeteren. De aandacht voor vraaggerichte reïntegratie neemt toe. Veel voorbeelden van vraaggerichte reïntegratie hebben betrekking op specifieke trajecten in bepaalde sectoren, bijvoorbeeld de seizoensgebonden arbeid in de land- en tuinbouw, de metalektro, etc.

Onder invloed van de eisen van opdrachtgevers en het publieke debat zijn verschillende reïntegratiebedrijven uit het onderzoek daarom meer aandacht gaan schenken aan de vraagzijde, ook in de reguliere trajecten. Dit gebeurt op verschillende manieren:

- Het aanstellen van accountmanagers die het contact met werkgevers moeten onderhouden. Vaak richten deze zich vooral op het midden- en kleinbedrijf. 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.
- Het opbouwen van meer netwerken onder werkgevers. Steeds vaker is het ook een eis van opdrachtgevers om over een aantoonbaar netwerk te kunnen beschikken. Soms zijn met werkgevers afspraken te maken over het melden van vacatures aan een reïntegratiebedrijf, voordat de formele werving start.
- Het maken van concrete afspraken in specifieke branches, bijvoorbeeld opleidingen in de schoonmaakbranche of plaatsingen met loonsuppletie in de logistieke sector.
- Het maken van afspraken met uitzendbureaus en CWI over het uitwisselen van vacatures.

Sommige reïntegratiebedrijven zijn ook sceptisch over de aandacht die er nu is voor vraaggerichte reïntegratie. Zij wijzen erop dat zij door kortdurende contracten en de toch al hoge eisen van opdrachtgevers amper in staat zijn te investeren in een goed regionaal netwerk onder werkgevers. Wat dit betreft wordt de ontwikkeling naar meer langdurige contracten toegejuicht. Daarnaast wordt erop gewezen dat het werken aan gedragsverandering en zelfbeeld een absolute voorwaarde is om cliënten echt succesvol te kunnen bemiddelen. *'En natuurlijk moet je dan beschikken over een netwerk onder werkgevers, maar dat hebben we ook. We proberen zoveel mogelijk met een slipstream te werken. Als we eenmaal iemand geplaatst hebben komt een volgende cliënt misschien gemakkelijker binnen'.*

Pleidooi voor meer duurzame reïntegratie

Op de meer lange termijn gaat het bij vraaggerichte reïntegratie vooral om kwalificerende scholing; hetzij met baangarantie, hetzij 'op voorraad'. Reïntegratiebedrijven zijn vaak nog behoorlijk kritisch over de inzet van scholing, vooral omdat de contractafspraken met opdrachtgevers nog steeds met teveel risico's op dit punt gepaard gaan. Zo mag in de contracten van UWV scholing inmiddels apart worden gebudgetteerd maar moeten de reïntegratiebedrijven de kosten voor scholing wel voorschieten en moeten zij de kosten zelf betalen als de klant de scholing niet afmaakt. Het risico dat een cliënt de scholing niet afmaakt wordt te groot gevonden. Eén reïntegratiebedrijf merkt in dit verband op dat scholing op voorraad meer een nationale keuze en investering moet zijn dan een aanpak die van reïntegratiebedrijven in de huidige situatie is te verwachten.

Vanuit Borea wordt opgemerkt dat de reïntegratie door de huidige wijze van aanbesteden nog te zeer op de korte termijn is gericht: snel plaatsen tegen een zo laag mogelijke prijs. Scholing komt daarom te weinig aan bod in reguliere trajecten. De organisatie houdt een pleidooi voor een aanpak waarbij de plaatsing juist de start van het traject zou moeten zijn¹. Vanuit die situatie zijn mensen verder te kwalificeren door bijvoorbeeld scholing of taalonderwijs. Er is dan ook gemakkelijk een verbinding te maken met middelen van sociale partners, bijvoorbeeld O&O-fondsen. Met een dergelijke aanpak is te voorkomen dat mensen na verloop van tijd weer werkloos worden en is bovendien in te spelen op (toekomstige) knelpunten op de arbeidsmarkt.

2.3 Marktvoorzieningen

De afgelopen periode zijn op een aantal punten specifieke voorzieningen geschapen cq. verder ontwikkeld die het functioneren van de markt kunnen ondersteunen. We bespreken de onafhankelijke arbeidsadviseurs, de verdere uitbouw van instrumenten om de transparantie van de markt te bevorderen en eerste initiatieven om de netto-effectiviteit van reïntegratie in kaart te brengen.

Arbeidsadviseurs voor onafhankelijk advies over reïntegratie²

In reactie op de toenemende aandacht voor de positie van de cliënt in diens reïntegratie is in juli 2004 de functionaliteit van de arbeidsadviseur ingevoerd. 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.

Arbeidsadviseurs bieden informatie en advies aan cliënten, zodat de werkzoekende de regie over zijn reïntegratie kan voeren. Werkzoekenden kunnen, op vrijwillige basis, met vragen over reïntegratie en werk terecht bij de arbeidsadviseur. De arbeidsadviseur is onafhankelijk: hij of zij neemt geen beslissingen over uitkeringen en reïntegratie.

Op 1 oktober 2005 waren er 64 onafhankelijke arbeidsadviseurs werkzaam op 62 locaties³. De arbeidsadviseurs blijken te voorzien in een behoefte. Begin oktober werd de 15.000-ste klant van informatie en advies voorzien. Uit een eerste tussenevaluatie kwam naar voren dat onder de arbeidsadviseurs een verschil in functieopvatting aan het ontstaan is: 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 evaluevaluatie plaats. Op dit moment is dan ook moeilijk aan te geven welke toegevoegde waarde de arbeidsadviseur in de praktijk heeft.

Samenwerking in 'Blik op Werk' om transparantie te bevorderen⁴

Sinds de privatisering van de reïntegratiemarkt is gewerkt aan het beschikbaar stellen van instrumenten om de transparantie van de markt te vergroten. Zo beheert de RWI de Reïntegratiemonitor, waarin bedrijven zich kunnen presenteren, ontwikkelde UWV een eigen prestatiebenchmark en verrichten Borea en RWI tevredenheidsonderzoek onder opdrachtgevers en klanten. Sinds 2005 werken deze partijen intensief met elkaar samen in een nieuwe organisatie: de Stichting Blik op Werk. Met de samenwerking willen zij de transparantie op deze markten

¹ E. Vogelaar in *maandblad Reïntegratie*, juni 2005.

² Bron: site van de Landelijke Cliëntenraad

³ Bron: jaarplan CWI 2005

⁴ Bron: RWI

verhogen en daarmee de effectiviteit van de geboden diensten vergroten. Bovendien vereisen toenemende keuzemogelijkheden voor cliënten een helder inzicht in aanbod, werking en kwaliteit van diensten. Deelnemers aan *Blik op Werk* zijn organisaties van werkgevers en werknemers, de VNG, de Landelijke Cliëntenraad (LCR), het UWV en de brancheorganisaties van reïntegratiebedrijven en arbodiensten (BOREA en BOA).

Blik op Werk beheert en ontwikkelt bestaande en nieuwe instrumenten die de markten transparanter maken. Het gaat daarbij om de volgende instrumenten:

- De Reïntegratiemonitor: een database waarin ongeveer 700 bedrijven zijn opgenomen die actief zijn op de markt voor reïntegratie- en arbodiensten;
- Tevredenheidsonderzoeken onder cliënten en opdrachtgevers van reïntegratiebedrijven;
- Het Borea Keurmerk voor reïntegratiebedrijven: een keurmerk om de kwaliteit van de aangeboden diensten van reïntegratiebedrijven te waarborgen en te verbeteren;
- Het BOA Keurmerk voor arbodienstverlening: een keurmerk om de kwaliteit van de aangeboden diensten te waarborgen en te verbeteren;
- Het Reïntegratiemeldpunt VNG/RWI: een website waar gemeenten hun aanbestedingen en gunningen van reïntegratiediensten presenteren. Sinds de start van het meldpunt (eind april 2005) zijn inmiddels ruim 90 aanbestedingen en rond de 40 gunningen op het meldpunt gepubliceerd;
- De Contractenbenchmark (in ontwikkeling): benchmark met objectieve informatie over prestaties van door gemeenten gecontracteerde reïntegratiebedrijven. De opzet van de contractenbenchmark wordt afgestemd met de UWV-benchmark.

De deelnemende organisaties willen de instrumenten verbeteren en op elkaar afstemmen. Ook willen zij het gebruik ervan bevorderen. De bedoeling is de keurmerken van BOA en Borea op termijn te integreren.

In de huidige situatie is de reïntegratiemarkt nog niet volledig transparant; noch voor opdrachtgevers, noch voor opdrachtnemers. Uit de hoofdstukken over de afzonderlijke segmenten komt naar voren dat vooral het zicht op de inhoud van het aanbod als op de resultaten en effectiviteit nog voor verbetering vatbaar is. De transparantie is het grootst in het UWV-segment. Partijen op de markt lijken overigens beperkt gebruik te maken van de hierboven genoemde standaardinstrumenten, met uitzondering van de prestatiebenchmark UWV die goed bekend is en nogal eens wordt geraadpleegd. Idee is dat de instrumenten niet daadwerkelijk zicht geven op de kwaliteit of inhoud van het aanbod. Volgens één reïntegratiebedrijf uit het onderzoek leidt dit ertoe dat er momenteel misschien teveel waarde wordt gehecht aan tevredenheidscijfers *'en die zeggen ook niet alles'*.

Wetenschappers ondersteunen zoektocht naar netto-effectiviteit

De resultaten van trajecten in termen van plaatsingen op de arbeidsmarkt dan wel het realiseren van andere trajectdoelen, komen steeds beter in beeld. Reïntegratiebedrijven rapporteren aan hun opdrachtgevers over de gerealiseerde plaatsingen. In het UWV segment zijn deze vanwege de eenheid in definities en de prestatiebenchmark goed onderling vergelijkbaar. In de andere segmenten is hier nog een wereld te winnen, maar daar wordt met behulp van de contractenbenchmark de komende jaren aan gewerkt.

De afgelopen periode is tevens een aanzet gegeven om meer inzicht te geven in de daadwerkelijke effectiviteit van reïntegratie. In opdracht van het Ministerie van SZW en UWV is een overzichtsstudie uitgevoerd naar nationale en internationale studies op dit punt. Het onderzoek komt

tot de conclusie dat het met de effectiviteit van reïntegratie minder slecht is gesteld dan vaak wordt verondersteld¹. Over het geheel genomen is er meer bewijs voor een positief effect op de baankans van de deelnemers dan voor geen of een averechts effect. Wel zijn er verschillen in effectiviteit tussen doelgroepen en soorten instrumenten. Bovendien blijkt dat het inzicht verbroken is en lijken de uitkomsten elkaar soms tegen te spreken. De staatssecretaris wil zich daarom door de wetenschappelijke top van Nederland laten ondersteunen bij het verkrijgen van meer inzicht in de netto-effectiviteit van reïntegratie. De wetenschappers wordt gevraagd een oordeel uit te spreken over methodiek, data en resultaten van onderzoek en te adviseren over de opzet en inrichting van een goede data-huishouding.

2.4 Ketensamenwerking

De samenwerking tussen SUWI-ketenpartners heeft een duidelijke uitwerking op de reïntegratie van cliënten in het publieke domein (gemeenten en UWV), omdat het de procesgang, de inzet van dienstverlening en de inzet van reïntegratie beïnvloedt. Het is anno 2006 nog te vroeg om de objectieve resultaten ervan in beeld te krijgen. Wel zijn ontwikkelingen in SUWI-samenwerking te kenschetsen.

Ketensamenwerking intensiveert

Na invoering van de wet SUWI hebben ketenpartners de afgelopen jaren veel moeten investeren in het op orde krijgen van de eigen organisaties. In juni 2004 constateerde de RWI nog belangrijke verbeterpunten in de onderlinge samenwerking wat betreft afstemming van werkprocessen, stroomlijning van gegevensverkeer, de positie van de klant, het daadwerkelijk realiseren van werk boven inkomen en maatwerk en de afweging tussen korte en lange termijn. Ze ervaren inmiddels de behoefte en de ruimte om de onderlinge samenwerking vanuit het perspectief van de klant verder te verbeteren. Op veel plekken wordt op dit moment geëxperimenteerd met vernieuwde vormen van ketensamenwerking. Er bestaan verschillende uitwerkingen van ketensamenwerking. Zo constateert het Algemeen Ketenoverleg eind 2005 vormen van ketensamenwerking ten aanzien van:²

- Handhaving en naleving: inzet van risico- en/of signaalsturing, ID-controles, nalevingsbereidheidstoets.
- Cliëntroutering: ketenpartners hebben de afgelopen jaren geëxperimenteerd met de AB-routering op basis waarvan het dienstverleningsarrangement wordt gekozen.
- Diagnosestelling. Dit gebeurt bijvoorbeeld door analyse van individuele kansen en risico's aan de hand van het zogenaamde ANKER-model. Op basis van zowel statistische als professionele analyses brengt de reïntegratiecoach op verschillende momenten in het uitkeringsproces de individuele kansen en risico's in beeld. Dit moet leiden tot een effectieve inzet van dienstverlening.
- Parallele en geïntegreerde dienstverlening. In Toonkamers wordt geëxperimenteerd met het werken met een vast contactpersoon (regisseur) voor de cliënt, die optreedt namens alle drie de ketenpartners. Ook is geëxperimenteerd met integrale samenwerking waarbij de cliënt wordt geholpen door degene die dat het beste kan. In het document 'Samen doen we het zo!'

¹ De Koning e.a.. *Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken*. Literatuuronderzoek. 2005.

² Monitorgroep Algemeen Ketenoverleg. 'Goed bekeken!'. *Praktijken van ketensamenwerking*. Rapportage 2005. 19 december 2005.

hebben CWI en UWV afspraken gemaakt over de wijze waarop zij in 2006 verder invulling zullen geven aan de samenwerking.

- Work First-aanpakken en de aanpak van jeugdwerkloosheid, bijvoorbeeld in Jongerenloketten.
- Bedrijfsverzamelgebouwen, waarin tenminste CWI, gemeenten en UWV de dienstverlening aanbieden. In totaal zijn zo'n 130 BVG's beoogd; in het derde kwartaal 2005 waren er 57.
- Werkgeversbenadering, om werkgeverscontacten te coördineren en te verbeteren, plaatsingsmogelijkheden voor werkzoekenden te realiseren en zicht op de vraagzijde te krijgen.

De positie van CWI verandert

In de SUWI-wetgeving zijn de taken van het CWI in de keten toegespitst op het bemiddelen en ondersteunen van klanten die op eigen kracht, dus zonder traject, weer aan het werk kunnen en op het verrichten van de uitkeringsintake. Verschillende partijen signaleren dat het CWI onvoldoende op die taken is toegerust. Zo wordt opgemerkt dat niet goed wordt gefaseerd waardoor de moeilijk bemiddelbare klanten te laat bij de gemeente terechtkomen, klanten te lang in fase 1 staan en dat er niet genoeg aandacht is voor reïntegratie naar de arbeidsmarkt, bemiddeling en vacaturewerving. Overigens is in dit onderzoek niet gesproken met vertegenwoordigers van CWI zodat het niet goed mogelijk is dit soort signalen goed te doorgronden.

Met name gemeenten zijn door de WWB sterk afhankelijk van de prestaties van CWI, nu ze volledige financiële verantwoordelijkheid dragen voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen. Sommige gemeenten trekken daarom ook weer meer taken naar zich toe, door de klanten zo snel mogelijk zelf te gaan reïntegreren. Zo wordt bijvoorbeeld Work First regelmatig meteen ingezet bij de aanvraag van een uitkering, dus ook voor de klanten die nog fase 1 zijn. Ook geeft een geïnterviewde gemeente aan dat ze zelf de intake doen in plaats van het CWI. Op het bemiddelingsvlak lijkt het CWI steeds vaker concurrentie te ondervinden van bureaus die door opdrachtgevers worden ingeschakeld voor jobhunting of sollicitatietraining. Dergelijke ontwikkelingen lijken de positie van het CWI te verzwakken.

Aan de andere kant zijn er ook ontwikkelingen waar te nemen die de positie van CWI juist versterken. In de eerder genoemde ketenexperimenten rond bijvoorbeeld Toonkamers en het ANKER-model neemt CWI een belangrijke rol op zich. De prestatie-indicatoren over de bijdrage van het CWI in het ketenproces, de tijdigheid- en volledigheidscities uitkeringsaanvragen, zijn in 2004 en 2005 ook gerealiseerd¹. Met de grotere aandacht voor de vraagzijde bij reïntegratie komen ook samenwerkingsinitiatieven met reïntegratiebedrijven van de grond. Zo noemt één van de reïntegratiebedrijven uit het onderzoek dat er samenwerkingsafspraken zijn gemaakt met het CWI in een aantal regio's om elkaar te informeren over vacatures waarvoor beide organisaties zelf geen kandidaten hebben. Ook nemen CWI's deel in ketenexperimenten rond de werkgeversbenadering alhoewel er ook gemeenten zijn die er voor kiezen het CWI juist niet te betrekken in hun werkgeversbenadering.

Op dit moment is derhalve nog niet eenduidig vast te stellen in welke richting de positie van het CWI zich ontwikkeld, en welke invloed dit zal hebben op de inzet van reïntegratie door gemeenten en UWV.

¹ Bron: Jaarplan CWI 2006.



3 Ontwikkelingen in het UWV-segment

Dit hoofdstuk beschrijft de specifieke ontwikkelingen in het UWV-segment. Het hoofdstuk is gebaseerd op bestaand materiaal, interviews met UWV-betrokkenen en de tien geconsulteerde reïntegratiebedrijven. Bij UWV is gesproken met betrokken van de Afdeling Inkoop Reïntegratie op het hoofdkantoor en twee districten alsmede met een Manager Werk in de regio. Tenzij anders vermeld zijn de bevindingen gebaseerd op de interviews. Het hoofdstuk bevat tevens een tweetal casebeschrijvingen waarin een specifiek aspect wordt uitgelicht: de reïntegratiecoaches en de vrije ruimte. Per case is aangegeven op welke bronnen de tekst gebaseerd is.

3.1 Context

UWV is een belangrijke opdrachtgever voor de reïntegratiemarkt. Ook rondom de reïntegratie door UWV hebben zich belangwekkende ontwikkelingen voorgedaan, zowel in wetgeving als in de organisatie, die de komende tijd nog niet afgerond zullen zijn.

Aanpassingen in wetgeving

De herbeoordelingsoperatie, waarbij mensen met WAO, WAZ of Wajong sinds 2004 opnieuw en volgens een strenger toetsingskader worden gekeurd, heeft grote impact. Van grote groepen wordt de uitkering verlaagd of beëindigd. Een substantieel deel daarvan komt in aanmerking voor een reïntegratietraject. Ter indicatie: in de eerste drie kwartaal van 2005 zijn ruim 77.000 mensen herbeoordeeld, van ruim 31.000 is de uitkering verlaagd of beëindigd, bijna 11.000 kwamen in aanmerking voor een reïntegratietraject.

Begin 2006 is bovendien de WIA ingevoerd. De WIA kent twee belangrijke regelingen: De Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) en de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA)¹. Wie gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt² krijgt te maken met de WGA. Door de WIA kunnen mensen minder gemakkelijk aanspraak kunnen maken op een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit impliceert dat meer mensen afhankelijk worden van WW en aanspraak hebben op reïntegratie.

In de WW is de vervolguitkering afgeschaft, waardoor mensen minder lang aanspraak kunnen maken op de WW. Voor 2006 staan verdere aanpassingen in de WW op de agenda (verscherpen toelatingseisen, kortere uitkeringsduur).

Aantal trajecten stabiel, verschuiving tussen doelgroepen

De veranderingen in wetgeving werken door in de populatie WW-ers en arbeidsgehandicapten, maar ook de economie is van invloed:

- De populatie arbeidsgehandicapten daalt sinds 2002 vanwege de Wet Verlengde doorbetaling wegens ziekte en de herbeoordelingsoperatie. De personen echter die door de herbeoordeling (een deel van) hun uitkering kwijtraken vallen nog wel (minimaal een half jaar) onder de reïntegratieplicht van het UWV.

¹ 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.

² Dit geldt voor mensen die tenminste 35% maar niet meer dan 80% loonverlies lijden, of bij een loonverlies van 80% of meer en een geringe kans op herstel.

- Het aantal WW-ers is in de periode 2001 – 2005 gestegen vanwege de herbeoordelingsoperatie en de economische ontwikkeling. Het afschaffen van de vervolguitering WW heeft een dempend effect op de stijging. Sinds dit jaar vertoont het aantal WW-ers voor het eerst weer een dalende tendens. Een deel van de WW-ers zijn overigens tevens arbeidsgehandicapten. Immers, voor deze mensen geldt het overgangsrecht dat, indien zij arbeidsgehandicapte waren voor inwerkingtreding van WIA, zij dit nog maximaal 5 jaar na inwerkingtreding blijven. Mensen die dus voorheen als arbeidsgehandicapt zouden worden aangemerkt, vallen nu onder de groep werklozen.

Al met al blijft het aantal ingekochte reïntegratietrajecten hoog. Het aantal gestarte trajecten ligt in 2004 en 2005 (naar verwachting) rond de 90.000 per jaar. De verwachting is dat het aantal nieuw te starten trajecten in 2006 ook rond dit aantal zal uitvallen¹. Sinds 2003 is het aantal trajecten voor arbeidsgehandicapten gedaald, en het aantal trajecten voor WW-ers fors gestegen. Momenteel betreft een kleine tweederde van de gestarte trajecten WW-ers, ruim eenderde is arbeidsgehandicapt.

Organisatie

Om reïntegratie effectiever te kunnen inzetten is in 2004 een start gemaakt met het aanstellen van reïntegratiecoaches, in eerste instantie voor de WW. Voorheen werkte UWV met casemanagers. UWV wil met de reïntegratiecoaches de regisserende rol verstevigen. De reïntegratiecoach onderhoudt hiertoe face-to-face contacten met de cliënt op CWI-locaties of bedrijfsverzamelgebouwen. De reïntegratiecoach is het vaste contact van de cliënt voor diens reïntegratie: hij stelt de diagnose, coacht en adviseert de cliënt en verzorgt ook de opdrachtverstrekking en aansturing van reïntegratiebureaus. De komst van de reïntegratiecoaches blijkt op veel manieren door te werken in de wijze waarop reïntegratie in de praktijk gestalte krijgt. In april 2005 zijn de eerste reïntegratiecoaches begonnen, in juni zijn ze officieel gestart. §3.2 beschrijft de opzet en uitwerking van de reïntegratiecoaches meer uitgebreid.

3.2 Uitgelicht: reïntegratiecoaches²

'De ruimte om maatwerk te kunnen leveren; energie en lef om het voor elkaar te boksen'

Achtergrond en doel

In 2002 startte het UWV met het concept van casemanagement WW. Vanuit de analyse dat casemanagement te procesgericht en dus te weinig klantgericht is is in 2004 een start gemaakt met het inrichten van reïntegratiecoaching, in eerste instantie voor de WW. Uiteindelijk doel van reïntegratiecoaching is het realiseren van de kortste weg naar duurzame arbeid. Uitgangspunt is de zelfredzaamheid van de cliënt. Van de reïntegratiecoaches wordt verwacht dat zij in staat zijn maatwerk te leveren. De klant heeft met de reïntegratiecoach één aanspreekpunt vanaf de opdracht door CWI. UWV ziet de reïntegratiecoach als regisseur van het gehele proces vanaf het eerste contact tot en met de plaatsing en nazorg. De reïntegratiecoach verenigt onder andere de voormalige functies van de casemanager en medewerker inkoop reïntegratie in zich. De reïnte-

¹ *Januarinota Financiële ontwikkeling UWV-fondsen 2005-2006 en Feiten en cijfers. Statistisch zakboekje 2004.* Beiden uitgaven van UWV.

² Bronnen voor de casestudie zijn: schriftelijk materiaal, interviews met de manager Werk Noord West Nederland en vier reïntegratiecoaches werkzaam op het CWI Den Helder.

gratiecoaches houden hun cliëntcontacten op een CWI-locatie/bedrijfsverzamelgebouw en kunnen, naast de UWV-reïntegratieinstrumenten, ook instrumenten van ketenpartners inzetten.

Het model

Het model van reïntegratiecoaching is gebaseerd op de volgende drie principes:

1. Analyse van individuele kansen en risico's aan de hand van het ANKER-model. Op basis van zowel statistische als professionele analyses brengt de reïntegratiecoach op verschillende momenten in het uitkeringsproces de individuele kansen en risico's in beeld.
2. Inzet van maatwerkdienstverlening. 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. Het totale takenpakket beslaat daarmee diagnose, coaching, verstrekken van informatie en advies, handhaving, inkoop reïntegratie, trajectbewaking en beoordeling en nazorg.
3. Ketengerichte samenwerking. De reïntegratiecoach is ook aanspreekpunt voor ketenpartners en kan met hen afspraken maken over de inzet van hun reïntegratieinstrumenten.

Reïntegratiecoaches WW werken op een CWI-vestiging of bedrijfsverzamelgebouw. Bij het opstellen van de begroting UWV 2006 is uitgegaan van een caseload van 160-180 cliënten WW per reïntegratieconsulent. Het takenpakket van de reïntegratiecoach is behoorlijk breed:

- Diagnose, regievoering en coaching
- Informatie en advies
- Handhaving
- Opdrachtverstrekking reïntegratie
- Kwaliteits- en resultaatbewaking reïntegratie
- Beoordeling en nazorg bij plaatsing

De reïntegratiecoach WW heeft al met al een breed scala aan instrumenten tot zijn/haar beschikking, variërend van diensten die de reïntegratiecoach zelf kan toepassen tot diensten die extern zijn in te kopen. Schema 3.1 geeft een overzicht.

Schema 3.1 Overzicht dienstenaanbod reïntegratiecoaches WW

Gedifferentieerde dienstverlening door de reïntegratiecoach zelf
<ul style="list-style-type: none">• Intensieve begeleiding: Het intensief begeleiden en ondersteunen van de cliënt, door bijvoorbeeld tips te geven m.b.t. solliciteren, het opstellen van brieven of andere zoekkanalen te gaan gebruiken• Intensieve controle: Het intensief controleren van de sollicitatieactiviteiten van de cliënt en waar nodig ondersteuning bieden.• Proefplaatsing: Cliënten die minimaal 6 maanden werkloos zijn kunnen met behoud van uitkering drie maanden aan de slag bij een potentiële werkgever. Deze werkgever betaalt geen salaris maar ondertekend wel een intentieverklaring dat hij na de drie maanden, de cliënt minimaal 6 maanden een dienstverband aanbiedt.• Jongeren Ontwikkelings- en ervarings Plaats (JOP-stage) : een boventallige arbeidsplaats, die maximaal 3 maanden duurt en met behoud van uitkering is te volgen. De deelname aan een JOP-stage wordt geregeld door CWI. De sollicitatieplicht blijft van kracht.• Vrijwilligerswerk: Werk voor een ideële of charitatieve (liefdadigheids) instelling waar geen loon tegenoverstaat. De sollicitatieplicht blijft van kracht.• Stages: De mogelijkheid om met behoud van uitkering 3 maanden (mag éénmalig verlengd worden tot 6 maanden) proef te draaien bij een werkgever. De sollicitatieplicht blijft van kracht.

- Oriëntatieperiode om te starten als zelfstandige. Tijdens de WW-uitkering kan men drie maanden onderzoeken of een eigen bedrijf kans van slagen heeft. Deze periode wordt de oriëntatieperiode genoemd. De inspanningen staan gelijk aan solliciteren.

Trajecten

- Reguliere trajecten voor vier verschillende doelgroepen (50-plussers, allochtonen, fase 2, fase 3 en 4 en hoogopgeleiden)
- Individuele Reïntegratie Overeenkomsten (IRO)
- Korte/losse trajecten: Sollicitatietraining, Jobhunting met of zonder nazorg, Assessment, Assessment noodzaak scholing, Schuldhulpverlening, Alfabetisering Autochtonen
- Trajecten in de vrije ruimte (afhankelijk per regio)

Reïntegratiecoaches krijgen de ruimte professioneel te handelen en worden aangestuurd op resultaat. Het UWV ontwikkelde hiertoe het 'outcome model UWV', waarmee richting is te geven aan de sturing op outcome (en bovendien de maatschappelijke opbrengst van reïntegratiecoaching is vast te stellen). Indien nodig is het mogelijk de grenzen van de wet op te zoeken, onder het adagium 'klant boven regels'. Uitgangspunt is overigens wel dat in de geest van de wet wordt gehandeld en het handelen het reïntegreren bevordert. Om dit handelen te kunnen beoordelen is het formulier 'afwijken van wet- en regelgeving' ontwikkeld, waardoor op gevalsniveau in het dossier verantwoording moet worden afgelegd over de gekozen maatwerkoplossing.

Stand van zaken

In 2004 en 2005 heeft UWV eerst een aantal experimenten uitgevoerd om ervaring op te doen met deelaspecten van reïntegratiecoaching. Sinds mei/juni 2005 is een landelijke start gemaakt met het aanstellen van reïntegratiecoaches WW. Het blijkt lastig voldoende geschikte reïntegratiecoaches binnen de gestelde termijn aan te stellen. Reïntegratiecoach is een zwaardere functie dan de voormalige casemanager en medewerker inkoop reïntegratie. Vereist is een hbo werk en denkniveau terwijl de eerdere functies op mbo+-niveau waren ingeschaald. Reïntegratiecoaches moeten bekend zijn met de sociale zekerheid, het reïntegratieinstrumentarium en de regionale arbeidsmarkt. Bovendien moeten ze de kwaliteiten hebben om de regiefunctie goed op te pallen en mensen te coachen/adviseren/stimuleren/etc. Bij de werving is de kwaliteit van de kandidaten steeds uitgangspunt geweest en niet de kwantiteit. Desalniettemin is het (door externe werving en het aannemen van boventallige CWI-medewerkers) eind 2005 gelukt de gestelde 450 fte in te vullen. De benoemde reïntegratiecoaches ontvangen opleidingsmodules gericht op de spilfunctie, het ANKER-model en op communicatieve, motiverende en coachende vaardigheden (de leer-gang HBO Reïntegratiecoaching). De laatste loopt in veel gevallen nog.

UWV ontwikkelt ook reïntegratiecoaching voor de AG-populatie. Momenteel wordt die rol door de Arbeidsdeskundigen ingevuld. De bedoeling is in de nabije toekomst beide functies samen te voegen tot de geïntegreerde functie van reïntegratiecoach UWV. De opleiding van reïntegratiecoaches AG loopt vertraging op vanwege de herbeoordelingsoperatie.

Uitwerking

Voor de casestudy is een groepsinterview gehouden met vier reïntegratiecoaches WW die werkzaam zijn op het CWI Den Helder. Op basis hiervan is een beeld te schetsen van de huidige inzet van reïntegratiecoaches, wat overigens niet representatief hoeft te zijn voor heel Nederland.

De reïntegratiecoaches hebben een grote vrijheid in wat ze de cliënt aan dienstverlening bieden. Ze maken daar ook zichtbaar gebruik van, zowel wat betreft de keuze van instrumenten als het opzoeken van de grenzen van de wet. In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld om de wijze waarop ze omgaan met het (actief) opleggen van de sollicitatieplicht. Er is ook veel meer overleg met de cliënt, waardoor beter is in te spelen op wat die kan en wil. Al met al vinden de reïntegratiecoaches het veel beter mogelijk maatwerk te bieden dan voorheen.

De warme overdracht van CWI naar UWV loopt goed. Cliënten worden standaard na drie maanden besproken in de reïntegratiecommissie, waarin de drie ketenpartners zitting hebben. Ook worden regelmatig instrumenten van het CWI ingezet door de reïntegratiecoaches WW en andersom. De warme overdracht van UWV naar gemeente (WWB) heeft zich nog amper voorgedaan.

Sinds de komst van de reïntegratiecoaches is het aantal reguliere trajecten afgenomen. De coaches zelf nu immers bepalen of en welk instrumentarium wordt ingezet en ook zelf ondersteuning bieden. Ook de opkomst van de IRO heeft hierin een rol gespeeld. In deze regio moeten cliënten voor een regulier traject al snel naar Alkmaar, waarbij de cliënt nogal eens aanhikt tegen het voorschieten van de reiskosten. Reïntegratiecoaches verwijzen cliënten wel naar IRO-bedrijven in de directe omgeving of bieden zelf ondersteuning. IRO-bedrijven kunnen de cliënt namelijk vaak een vergelijkbaar of passender aanbod bieden. Ook de reïntegratiecoaches zelf kunnen de cliënt ondersteunen in het sollicitatieproces. Het is goed denkbaar dat zich in iedere regio een regionale mix tussen standaardtrajecten, IRO's en eigen instrumentarium van de coaches ontwikkelt (op basis van regionale patronen in klantkenmerken, werkwijze en caseload van de reïntegratiecoaches en de aanwezigheid van reïntegratiebedrijven).

Overigens vinden de coaches het goed dat de mogelijkheid van reguliere trajecten er is. Doordat de reïntegratiecoaches de regie over het traject naar werk van de klant op zich nemen en ook zelf trajecten kunnen inkopen (de 'spilfunctie') is de afstemming met reïntegratiebedrijven ook verbeterd. De reïntegratiecoach heeft inmiddels een goed overzicht op alle betrokken partijen (UWV, klant en reïntegratiebedrijf) en is daarmee goed in staat de voortgang van het traject te bewaken. Ook de komst van de IRO heeft de contacten met reïntegratiebedrijven geïntensiveerd: *'ze weten je inmiddels goed te vinden'*.

De aansturing van de reïntegratiecoaches moet zich op allerlei facetten nog uitkristalliseren. Recentelijk zijn mentoren aangesteld die de coaches moeten gaan begeleiden. Bovendien is het de bedoeling dat er op casusniveau een systeem van intercollegiale consultatie van de grond komt. Ook de aansturing op outcome moet nog concreet gestalte krijgen, het is nu nog lastig om resultaten aan het registratiesysteem te ontlenuen. Wel verantwoord de reïntegratiecoaches kun keuzes in het klantdossier, en wordt (globaal) gemotiveerd waarom in voorkomende gevallen wordt afgeweken van de standaardwerkwijze en wetten.

Meerwaarde

Momenteel is het nog niet mogelijk cijfermatig te onderbouwen dat reïntegratiecoaching daadwerkelijk bijdraagt aan een beperking van het uitkeringsvolume. Wel is duidelijk dat de 'reïntegratieaanbod-quote' is verbeterd: eind derde kwartaal 2005 was 93% van de klanten enige vorm van

reïntegratiedienstverlening aangeboden¹. Dit komt vooral omdat de reïntegratiecoach zelf een aantal dingen kan doen (bv. coaching).

Ook blijkt uit diverse experimenten waarin deelfacetten van reïntegratiecoaching zijn uitgetoetst dat het concept van de spilfunctie, de afstemming van het ANKER-model op de AB-routing door het CWI en de betere samenwerking tussen ketenpartners bij lijkt te dragen aan een snellere start van reïntegratietrajecten en een (ietwat) hogere klanttevredenheid². De tijdwinst wordt geboekt door een snellere overdracht van CWI naar UWV en omdat de reïntegratiecoach zelf trajecten kan inkopen (en dit niet meer hoeft over te dragen aan de afdeling Inkoop Reïntegratie).

De reïntegratiecoaches ervaren de nieuwe manier van werken als zeer positief. Met name de vrijheid waarmee allerlei vormen van instrumentarium zijn in te zetten en de nauwere samenwerking met het CWI daarbij worden zeer waardevol gevonden. *'Voorheen moest iedereen op traject, en nu kunnen we maatwerk bieden. Soms kunnen we net zo goed zelf iemand helpen met solliciteren, als dat we hem naar een sollicitatietraining in een andere stad sturen.'* De coaches noemen enkele succesverhalen waarbij cliënten door een samenwerking met CWI via een stageplaats uiteindelijk op een reguliere baan terecht zijn gekomen. Ook de mogelijkheden om bij het opleggen van de sollicitatieplicht rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden worden als zeer waardevol ervaren.

Over de meeste toetsen uit het Anker-model zijn nog geen uitspraken te doen. Wel bestaat de indruk dat professionals als CWI-adviseurs en reïntegratiecoaches liever de klant beoordelen op basis van hun eigen professionaliteit dan op basis van een standaard instrument, omdat het toepassen en verwerken van de toetsen tijd kost en de uitkomst vaak voorspelbaar is³ (*'Er komt toch vrijwel altijd uit dat je intensieve begeleiding moet geven en eigenlijk kunnen we dat zelf ook wel inschatten'*). De WWB-toets, die in beeld brengt of cliënten na afloop van de WW mogelijk recht hebben op een WWB-uitkering, bleek in een proef in Amsterdam Nieuw West goed te werken. Velen proberen alsnog uit de WWB te blijven.

Een meer inhoudelijke meerwaarde is dat er nu vanuit de reïntegratiecoaches signalen zijn af te geven over knelpunten in de uitvoering, die voorheen minder gemakkelijk opgemerkt werden. Ze worden ook actief gevraagd aan te geven waar zich belemmeringen voordoen. De reïntegratiecoaches uit Den Helder noemen in dit verband het voorbeeld dat momenteel de organisatie van scholing niet bepaald doelmatig verloopt. Ze mogen niet zelf rechtstreeks scholing inkopen maar moeten dit door een IRO-bedrijf laten doen, wat daar vervolgens wel trajectkosten voor in rekening brengt. Dit soort zaken worden in kaart gebracht. Als het UWV-regels zijn, kan er gemakkelijk op worden ingespeeld, als het wetstechnische belemmeringen zijn wordt het bij de Minister/het Ministerie aangekaart.

Dilemma's

Er doet zich soms een spanningsveld voor tussen de handhavende en de coachende taak van de reïntegratiecoaches. Over het algemeen gaan beide zaken vrijwel automatisch goed samen, maar er zijn gevallen waarbij zich hierin een probleem voordoet. Om te kunnen coachen is een

¹ UWV rapportage 3^e kwartaal 2005. November 2005.

² IWI, 'Reïntegratiecoach UWV; nota van bevindingen', november 2005

³ Dit komt zowel in de nota van bevindingen 'Reïntegratiecoach UWV' van het IWI naar voren als in het interview met reïntegratiecoaches.

vertrouwensband met de cliënt nodig, die kan worden gefrustreerd wanneer je dezelfde cliënt een maatregel moet opleggen. In dit soort gevallen kiezen de coaches er soms voor bewust geen maatregel op te leggen, maar de klant er wel op aan te spreken en een bindende afspraak te maken ('u krijgt nu nog één kans, de volgende keer wordt het echt een maatregel'). De registratie van klantcontacten, het gebruik van het ANKER-model en de onderbouwing van gemaakte keuzes vergt veel tijd, die ten koste gaat van de daadwerkelijke begeleiding van klanten. De coaches signaleren veel administratieve rompslomp, die ook door administratief ondersteuners zou kunnen worden afgehandeld. Het feit dat de administratief ondersteuners op een ander kantoor werkzaam zijn dan de reïntegratiecoaches wordt als bijzonder onhandig ervaren.

Reïntegratiecoaches hebben een grote mate van vrijheid en worden gestimuleerd in de geest van de wet te werken en niet naar de letter van de wet. Het IWI signaleert hierdoor risico's van onrechtmatige uitvoering en rechtsongelijkheid. De aansturing van reïntegratiecoaches is hier op zich op afgestemd, maar moet zich in de praktijk nog uitkristalliseren. De Minister geeft in dit verband aan dat maatwerk leveren niet gelijkgesteld kan worden aan ongelijke behandeling en hij daagt het UWV uit de belemmeringen in wet- en regelgeving voor reïntegratie zichtbaar te maken.

Slot

De meerwaarde van de reïntegratiecoaches is vooral gelegen in het feit dat zij de ruimte hebben en ook in staat zijn om reïntegratie 'op maat' toe te snijden op de cliënt. Een opbrengst in termen van outcome (besparing op de uitkering of snellere werkaanvaarding) is momenteel nog niet aantoonbaar. Afspraken over ketenprestatie-indicatoren worden na de zomer geïmplementeerd. De functie, en met name de aansturing van reïntegratiecoaches, zal zich de komende tijd uitkristalliseren. Dan wordt duidelijk of ook de geschetste dilemma's in het professioneel oordeel en handelen hanteerbaar zijn te maken.

3.3 Aanbesteding en gunning

Tot 2004 werd het overgrote deel van de reïntegratiedienstverlening door UWV ingekocht via de 'reguliere aanbestedingsprocedure' waarbij UWV in een programma van eisen aangeeft wat voor dienstverlening wordt verlangd en aan welke condities moet zijn voldaan. Daarnaast wordt een bepaald deel van de reïntegratietrajecten, sinds 2003 10%, via de zogenaamde vrije ruimte gecontracteerd.. Ook hier geldt een programma van eisen. Sinds 2004 bestaat daarnaast de mogelijkheid van de IRO: uitkeringsgerechtigden kiezen dan zelf een reïntegratiebedrijf en stellen samen met het reïntegratiebedrijf een plaatsingsplan op. Dit plan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan UWV. De IRO heeft zich enorm snel ontwikkeld: medio 2005 bestond al de helft van alle gestarte trajecten voor WW-ers in dat jaar uit een IRO-traject, van de trajecten voor arbeidsgehandicapten was 29% ingevuld via een IRO¹. Een grote omslag in de wijze waarop de reguliere aanbestedingen plaatsvinden heeft zich de afgelopen twee jaar niet meer voorgedaan.

Aanpassingen in de reguliere aanbesteding

Op een aantal punten is de inkoop van reïntegratie door UWV de afgelopen jaren aangepast/verder uitgewerkt. Aanpassingen vinden hoofdzakelijk plaats op basis van voortschrijdend

¹ M. van der Hauten e.a.. Tweede voortgangsrapportage IRO. Den Haag, 2005.

inzicht en signalen uit de markt. UWV laat haar aanbestedingsprocedures ook structureel door een extern bureau evalueren, om op deze manier verbeteringen aan te kunnen brengen¹. Schema 3.2 geeft een overzicht van de belangrijkste aanpassingen die UWV heeft toegepast in de reguliere aanbesteding.

Schema 3.2 Wijzingen in de reguliere aanbesteding van UWV (2004-heden)

Wijze van aanbesteden

- aanbesteding in tranches: per doelgroep (AG, WW en Wajong) aparte tranches voor
- bedrijven die al eerder door UWV gecontracteerd zijn (I)
- bedrijven die ervaring hebben met dezelfde (of daarmee gelijkgestelde) doelgroep, maar bij een andere opdrachtgever óf in de vrije ruimte van UWV (II)
- bedrijven inschrijven die niet over (recente) ervaring met de doelgroep beschikken (III).
- frequentie aanbestedingen van 4 naar 3 keer per jaar

Contractafspraken

- aanpassing aanbesteding scholing: apart gebudgetteerd, scholingsprotocol
- meer langdurige contracten voor relatief moeilijke groepen, soms mogelijkheid tot verlenging
- no cure less pay voor zeer moeilijk plaatsbaren a.d.h.v. protocol zeer moeilijk plaatsbaren in het kader van de IRO
- vanaf eind 2005: audits bij alle RIB's (ook ondernemingen die IRO's uitvoeren)

Aard ingekochte dienstverlening

- vanaf oktober 2005: inkoop van losse producten voor WW-ers (modulaire inkoop)
- 2005: opstapjes, korte interventies, in te zetten door CWI
- 2006: aanbesteding scholingsmakelaar

UWV is overgestapt op een tranche-gewijze aanbesteding van opdrachten per doelgroep om de marktwerking te bevorderen. Hierdoor krijgen een groot aantal reïntegratiebedrijven de kans opdrachten voor UWV uit te voeren: onder tranche I de reeds bekende en onder tranche II en III de minder bekende. De reïntegratiebedrijven vinden dit een positieve ontwikkeling. Enerzijds worden de bekende reïntegratiebedrijven door UWV afgerekend op daadwerkelijk behaalde resultaten. Anderzijds krijgen nieuwe toetreders op de markt een kans. Voorheen konden 'nieuwkomers' in de vrije ruimte een aanbod formuleren, maar deze is sinds 2003 beperkt tot specialistische doelgroepen, experimentele methodieken en wijkgerichte projecten.

De overgang van 4 keer aanbesteden per jaar naar drie keer is vooral bedoeld om de administratieve lasten voor zowel UWV als reïntegratiebedrijven omlaag te brengen. Ook via andere maatregelen heeft UWV de administratieve lasten omlaag gebracht, bijvoorbeeld door middel van het eenmalig aanleveren per jaar van standaardinformatie in het kader van de Algemene Voorwaarden, het beperken van de omvang van het Programma van Eisen en de omvang van de offertes die de reïntegratiebedrijven moeten aanleveren en het terugbrengen van het aantal standaardrapportages in het reïntegratietraject. De reïntegratiebedrijven zijn, op een enkele uitzondering na, zeer te spreken over de manier waarop UWV de administratieve lasten heeft teruggedrongen.

¹ Momenteel loopt een onderzoek naar de afgelopen vier jaar van aanbesteden. De resultaten worden in juni 2006 verwacht.

De aanpassingen in de inhoud van contracten zijn vooral bedoeld om meer maatwerk mogelijk te maken en randvoorwaarden te optimaliseren waardoor cliënten de meest geëigende dienstverlening wordt aangeboden:

- Tot 2005 waren de trajectprijzen inclusief scholing. Vanuit signalen dat reïntegratiebedrijven mede hierdoor weinig geneigd waren scholing in te zetten is de financieringswijze rond scholing aangepast. Medio 2005 bevatte minder dan 10% van de (reguliere) reïntegratieplannen een vorm van scholing¹. Om een begin te maken met de ontwikkeling van een effectieve inzet van scholing is juli 2005 het Protocol Scholing geïmplementeerd. Sindsdien wordt scholing apart gebudgetteerd, en maakt het niet langer onderdeel uit van de trajectprijs. Om te garanderen dat scholing alleen baangericht wordt ingezet moet de scholingsnoodzaak worden aangetoond via een speciaal ontwikkeld protocol. Daarbij geldt een 3-offertemodel om nog wel een optimale prijs-kwaliteitsverhouding en non-exclusiviteit te realiseren². Voor de financiering van scholing geldt een mildere vorm van no cure less pay; er wordt een beperkte voorfinanciering gevraagd.

Reïntegratiebedrijven vinden de veranderingen rond scholing een goede ontwikkeling maar signaleren nog steeds behoorlijke knelpunten rond de toepassing van scholing. Zo wordt gewezen op hoge administratieve lasten vanwege de beoogde ESF- cofinanciering³. Bovendien blijven er risico's verbonden aan de inzet van scholing omdat reïntegratiebedrijven de kosten moeten voorfinancieren en de betaling deels afhankelijk is van het al of niet succesvol afronden van de scholing. Reïntegratiebedrijven blijven daarom voorzichtig ten aanzien van de inzet van scholing.

Ondanks de versoepeling van beleid lijkt de inzet van scholing niet verhoogd⁴. Om de inkoop van scholingen op een meer efficiënte en effectieve manier laten verlopen zal UWV per 1 mei 2006 zogenaamde scholingsmakelaars contracteren. Deze expertise is momenteel bij reïntegratiebedrijven en UWV onvoldoende aanwezig. Om deze reden wordt (in ieder geval de komende tijd) externe expertise ingekocht. De scholingsmakelaar dient inzicht en kennis te hebben van de regionale scholingsmarkt en zal ook het administratieve proces rond de inzet van scholing verzorgen. Dit geeft de reïntegratiecoaches bovendien de mogelijkheid zich op de kerntaken goed te ontwikkelen.

- Ook de aanbesteding voor kwetsbare groepen is aangepast. Zo worden voor de relatief kwetsbare groepen inmiddels contracten afgesloten met een langere looptijd (doorgaans twee jaar). Dit betreft de termijn waarbinnen cliënten worden aangeleverd door UWV. Individuele trajecten kunnen nog langer duren; dit varieert per doelgroep tot een maximum van 30 maanden. Achtergrond van deze wijziging is vooral de behoefte om reïntegratiebedrijven meer continuïteit te bieden, in de verwachting dat ook de cliënt hier baat bij heeft (meer innovativiteit, meer investeringen). Daarnaast is een protocol zeer moeilijk plaatsbaren ingevoerd. Behoort een cliënt, die een IRO aanvraagt, tot deze doelgroep dan is niet het standaard percentage no cure less pay (50/0) van toepassing maar een percentage van 80-20. Het protocol heeft vooral de herkenbaarheid van de populatie moeilijk plaatsbaren verbeterd, en aanknopings-

¹ Van den Hauten e.a.. *Tweede voortgangsrapportage IRO*. Den Haag, augustus 2005.

² Het reïntegratiebedrijf dient minimaal één offerte te vragen bij een scholingsinstituut en kan voor de overige 2 offertes volstaan met een kopie uit een catalogus van een scholingsinstituut. Aangetoond moet worden dat de voorgestelde scholing op een aantal criteria het beste aanbod vertegenwoordigt (wat betreft inhoud, startdatum, te resultaten, prijs, reisafstand en aanpak).

³ Momenteel speelt dit niet meer omdat per november 2005 het ESF-loket is gesloten.

⁴ Overigens bestaat bij gesprekspartners van UWV in de regio wel de indruk dat het aantal scholingen in trajecten toeneemt. Welke factoren hierbij een rol spelen (onder de IRO wordt vaker geschoold, versoepeling regels rond scholing) is daarbij niet aan te geven.

punten opgeleverd om de inkoop verder te fine-tunen (bv. de inkoop van schuldhulpverlening, zie inkoop van losse producten).

- In 2005 is UWV bovendien overgegaan tot het inkopen van 'losse producten', in eerste instantie alleen voor de WW-populatie: schuldhulpverlening, jobhunting, assessment, assessment noodzaak scholing, alfabetisering autochtonen, sollicitatietraining. Ook kan het CWI sinds 2005 door UWV bekostigde opstapjes inzetten (korte interventies van maximaal 2 maanden). Doel is de klant meer maatwerk te kunnen bieden, nu de reïntegratiecoaches meer zelf de regie gaan voeren. Door het inkopen van losse producten kan bovendien volstaan worden met de kale prijs voor deze producten, en hoeft niet een (doorgaans hogere) gemiddelde trajectprijs te worden betaald. Ook is het mogelijk in aanvulling op de reguliere trajecten losse producten in te zetten, omdat de uiteindelijke effectiviteit van reïntegratie te verhogen.
- Vanaf oktober 2005 is bij de aanbestedingen aangegeven dat de bedrijven zich moeten conformeren aan het feit dat UWV bij RIB's audits zullen uitvoeren. Zoals gezegd geldt dit voor alle bedrijven die een contract met UWV hebben voor reïntegratieactiviteiten, maar met name voor bedrijven die een IRO uitvoeren. Deze audits hebben tot doel om meer zich te krijgen in de kwaliteit van de RIB's. Er wordt gekeken naar formele uitsluitingsgronden en kwaliteitseisen, maar ook in informele zin worden bedrijfsprocessen en klantbenadering in beeld gebracht. Audits vinden op regionaal niveau plaats door contractdeskundigen¹. Wanneer niet voldaan is aan de formele eisen krijgt het bedrijf de tijd dit te corrigeren, bij blijvende onvolkomenheden kan de relatie met het bedrijf worden beëindigd. Bij een minder goed gevoel over het bedrijf gaan de auditors op meer informele wijze het gesprek met het bedrijf aan. De audits blijken in de praktijk ook een goed instrument om (vooral de nieuwe IRO-)bedrijven te informeren over de werkwijze en uitgangspunten van UWV.

De aanbesteding binnen UWV gebeurt volgens de meeste RIB's behoorlijk professioneel. Men vindt UWV qua aanbesteding professioneler dan gemeenten. Ook het feit dat de aanbesteding op grond van evaluaties en signalen uit de praktijk verder wordt ontwikkeld wordt gewaardeerd. Over de administratieve lasten van aanbesteding verschillen de meningen van de RIB's. Sommige vinden dat men goed in staat is geweest deze terug te brengen, andere zijn nog steeds zeer kritisch op dit punt. Wel mist men nog steeds het persoonlijk contact in de aanbestedingsfase. Geopperd wordt de mogelijkheid om reïntegratiebedrijven een mondelinge toelichting te laten geven op de offerte, of een kennismaking met consultants te arrangeren (zoals enkele gemeenten ook doen).

De no cure no pay-constructie is voor sommige reïntegratie te risicovol (deels in combinatie met het gegeven dat wel garanties moeten worden gegeven voor de capaciteit maar er geen garanties zijn voor het daadwerkelijk te reïntegreren aantal cliënten). Die schrijven niet meer in op no-cure no pay contracten.

IRO brengt eigen dynamiek met zich mee

De stormachtige opkomst van de IRO heeft geleid tot een heel nieuwe dynamiek in het UWV-segment:

- Het aantal reïntegratiebedrijven waarmee UWV een contract heeft is enorm toegenomen. Werkt men in reguliere trajecten met zo'n 40 reïntegratiebedrijven, medio 2005 waren er met ruim 800 bedrijven contracten afgesloten voor een IRO. Veelal gaat het hier om eenmansbe-

¹ Voorheen aangeduid met de term reïntegratiedeskundigen.

drijven terwijl onder de reguliere aanbesteding toch vooral de grotere reïntegratiebedrijven worden gecontracteerd.

- Het aantal cliënten wat onder de reguliere contracten wordt aangeleverd is even drastisch afgenomen. Voor de betreffende reïntegratiebedrijven kan dit tot problemen leiden; ze hebben er namelijk wel voor moeten zorgen dat ze voldoende capaciteit in huis hebben om de in de aanbesteding genoemde aantallen te kunnen realiseren.

De enorme groei van de IRO lijkt vooral voort te komen uit een behoefte van de cliënt die graag het heft van de eigen reïntegratie zelf in handen neemt. Door de politiek is er op aangedrongen de cliënt meer recht te geven zelf de reïntegratie vorm te geven. Reïntegratiecoaches wijzen cliënten op de mogelijkheid van de IRO. Daarbij hebben ook reïntegratiebedrijven er actief op ingespeeld omdat de IRO voor hen financieel aantrekkelijker en voor kleinere bedrijven gemakkelijker toegankelijk is dan de reguliere contracten van UWV. Er kan een hogere trajectprijs worden gevraagd (mits geaccordeerd door het UWV) en bovendien geldt het no cure less pay principe in plaats van de no cure no pay contracten die veelal onder de reguliere aanbesteding worden afgesloten.

De IRO heeft dus duidelijk geleid tot meer mogelijkheden voor nieuwe en kleine bedrijven, hetgeen de markt heeft 'geopend'. Bovendien waarderen IRO-klienten de dienstverlening van zowel UWV als reïntegratiebedrijf hoger dan reguliere klanten (zie ook paragraaf § 3.5). Ook de aandacht voor de vraagzijde lijkt beter tot haar recht te komen dan in reguliere trajecten. Toch ziet men binnen UWV ook wel risico's en plaatst men kanttekeningen:

- Een groot deel van de ontslagwerklozen is met een kort traject en specifiek instrumentarium als jobhunting goed te bedienen. Deze groep kiest nu in grote omvang voor langduriger en duurder IRO-trajecten¹.
- De hoop was dat de IRO wat meer gespecialiseerde dienstverlening zou aantrekken, die niet onder de reguliere contracten wordt gecontracteerd. Dit is wel enigszins het geval, maar veel minder dan in de ogen van UWV-gesprekspartners zou kunnen. Het zijn toch nog redelijk veel standaardtrajecten. Uit de Tweede Voortgangsrapportage over de IRO komt naar voren dat de grootste verschillen met reguliere trajecten lijken te zitten in de mate waarin scholing, loopbaanoriëntatie en persoonlijke begeleiding is opgenomen². Ook de in het onderzoek gesproken reïntegratiebedrijven zelf zien inhoudelijk niet zoveel verschillen tussen IRO-trajecten en reguliere trajecten; hooguit dat er in IRO vaker individueel gewerkt wordt.
- Aan de reïntegratiebedrijven werden aanvankelijk nauwelijks eisen gesteld om aan een IRO te kunnen voldoen, vooral vanwege de politieke wens om IRO's ook slechts marginaal te toetsen. Per 1 januari worden scherpere eisen gesteld aan de IRO-bedrijven, vooral op financieel-economisch gebied. Bovendien worden ook de IRO bedrijven sinds enige tijd geaudit.

UWV tracht de komende tijd – onder meer via de reïntegratiecoaches – een goed beeld te krijgen van wat er speelt op de IRO-markt. Ook bekijkt men bijvoorbeeld de prijzen, en worden reïntegratiecoaches hierover geïnformeerd zodat die de aangeboden prijs beter kunnen beoordelen. UWV-gesprekspartners verwachten dat het aantal IRO's zal afnemen nu de reïntegratiecoaches sinds oktober 2005 ook losse instrumenten kunnen inzetten, en dus vanuit de reguliere aanbesteding meer maatwerk kunnen leveren. Ook worden op kleine schaal in de regio interessante aanpakken

¹ Uit de monitoring van de IRO komt naar voren dat IRO-trajecten gemiddeld inderdaad duurder zijn dan reguliere trajecten. Voor WW-ers is het verschil ongeveer € 850 en voor arbeidsgehandicapten € 650. Bron: M. van den Hauten e.a.. *Tweede voortgangsrapportage IRO*. Den Haag, augustus 2005.

² M. van den Hauten e.a.. *Tweede voortgangsrapportage IRO*. Den Haag, augustus 2005.

die men via de IRO op het spoor komt vertaalt naar vrije ruimte contracten¹. Voorbeelden daarvan zijn opleidingen tot heftruckchauffeur of een project in de beveiliging.

Reïntegratiebedrijven maken zich zorgen over oneerlijke concurrentie door de IRO. Bedrijven 'die geen verstand hebben van reïntegratie' kunnen dingen naar opdrachten. Er golden tot voor kort geen kwaliteitseisen zoals bij de reguliere aanbestedingen van UWV. Dit probleem is door UWV inmiddels opgepakt. Ook ziet men cliënten shoppen met een reeds volledig geformuleerde scholingswens. Men vraagt zich af of alle bedrijven dan echt kritisch naar de scholingsnoodzaak kijken zoals het protocol vraagt.

De markt: transparanter in het reguliere segment, opener in het IRO-segment

De transparantie in het reguliere segment van UWV is enorm verbeterd door de prestatiebenchmark van UWV. Dit heeft het zicht op gerealiseerde (en dus te realiseren) plaatsingspercentages sterk verbeterd. Reïntegratiebedrijven kunnen hun eigen resultaten afzetten tegen die van concurrenten. UWV gebruikt de resultaten bij de gunning en verlenging van contracten. Daarbij stelt UWV inmiddels zelf het te realiseren plaatsingspercentage vast, en laat dit niet meer door de reïntegratiebedrijven offeren.

De inhoudelijke kwaliteit van reïntegratiebedrijven is nog steeds minder transparant. UWV hanteert het Borea-keurmerk (nog) niet als selectie criterium, omdat er aanvankelijk nog maar weinig reïntegratiebedrijven over het keurmerk beschikten. Ook de tevredenheidscijfers in de reïntegratiemonitor worden niet actief betrokken in de gunning. UWV stelt in de aanbestedingsprocedure eigen kwaliteitseisen (bijvoorbeeld ten aanzien van de deskundigheid van het personeel, het beschikken over een netwerk van werkgevers) en kan voor wat de bekende bedrijven betreft putten uit eigen ervaringen en eerdere resultaten. De komende periode wil het UWV verder aan de slag met het thema 'kwaliteit', mede in samenhang met de producten van de Stichting Blik op Werk. De reïntegratiecoaches krijgen een signalerende rol in de kwaliteitsbevordering.

Meer in het algemeen lijkt de transparantie voor UWV nog wel voor verbetering vatbaar. Zo bestaat binnen UWV de indruk dat er voor bepaalde segmenten zeker specialistisch aanbod bestaat, maar ze ontvangen geen of nauwelijks offertes van echt gespecialiseerde bedrijven. Dit is voor UWV een aandachtspunt voor de toekomst.

Reïntegratiebedrijven vinden de transparantie na gunning nog wel voor verbetering vatbaar. Alle offertes worden via een puntensysteem beoordeeld. Bedrijven wiens offerte niet wordt gehonoreerd krijgen de scores per criterium schriftelijk. Voor hen is het dan lastig te beoordelen waarom ze niet gewonnen hebben; het aantal punten zegt immers niet zoveel. Op het hoofdkantoor is er beperkte mogelijkheid om per offerte een onderbouwing van de scores te geven. Wat dat betreft wijzen enkele reïntegratiebedrijven naar gemeenten, die gemakkelijker benaderbaar zijn en bovendien soms per criterium de scores vergelijken met de geanonimiseerde scores van concurrenten.

De markt in het UWV-segment is met de komst van de IRO opengebrouwen, wat overigens wel weer problemen met zich mee brengt voor de transparantie, beheersing en aansturing vanuit UWV. Voor de reguliere aanbesteding lijkt de markt duidelijk nog minder open. De procedure rondom aanbesteding lijkt toch nog steeds in het voordeel van de grote reïntegratiebedrijven (o.a. vanwege de administratieve belasting en financieel-economische eisen). Het werken in tranches

¹ In hoeverre dit in alle regio's gebeurt is op basis van dit onderzoek niet aan te geven.

zal daar wellicht ook verbetering in brengen. Ook door de inkoop van losse producten lijken wat andersoortige bedrijven te worden aangetrokken (bijvoorbeeld voor jobhunting).

Al met al voldoet de markt in het UWV-segment dus weer wat beter aan de SUWI-criteria (transparantie en open concurrentie), maar er is ruimte voor verdere verbetering. Bovendien zal moeten blijken hoe de IRO zich de komende jaren verder ontwikkeld.

Aandacht voor de vraagzijde groeit bij UWV

UWV besteedt de laatste tijd meer aandacht aan de vraagzijde bij reïntegratie. Er is een vacaturemeldpunt, waar contact is met diverse werkgevers uit verschillende sectoren¹. De vacatures zijn beschikbaar voor de reïntegratiebedrijven. Verder verlangt UWV in de reguliere contracten dat reïntegratiebedrijven een aantoonbaar netwerk hebben onder werkgevers. Daarnaast is er vooral onder de vrije ruimte mogelijkheid om echt vraaggerichte reïntegratie op te zetten: bijvoorbeeld opleiding tot taxichauffeur, brandweerlieden, etc. Verder zijn er natuurlijk de meer sectorale projecten (PGGM, .e.d).

In de perceptie van UWV hebben reïntegratiebedrijven nog te weinig aandacht voor de vraagzijde. Er zou wat meer evenwicht moeten komen in de aandacht voor aanbod en vraag. UWV probeert hier vooral op te sturen door resultaatafspraken/resultaatfinanciering (het belangrijkste is immers dat ze uiteindelijk mensen weten te plaatsen). Verder wordt van reïntegratiecoaches verwacht dat ze de regionale arbeidsmarkt en ontwikkelingen daarop goed kennen. Die kunnen daar weer rekening mee houden in hun contacten met reïntegratiebedrijven. Ook hier wordt dus een impuls vanuit de reïntegratiecoaches verwacht.

Knelpunten

De financiële reïntegratiemiddelen bleken in 2005 onvoldoende om aan de vraag te voldoen. Eind derde kwartaal werd een forse budgetoverstijging verwacht, zowel wat betreft de reïntegratiebudgetten voor arbeidsgehandicapten als voor werklozen. UWV schrijft die overschrijding voor een belangrijk deel toe aan de populariteit van de (relatief dure) IRO. Bovendien worden de WW-trajecten uit voorgaande contractjaren eerder afgerond dan verwacht, waardoor de kosten zich ook eerder voordoen. Mede hierdoor daalt het vermogen van UWV. UWV voorziet problemen met het realiseren van de sluitende aanpak wanneer de reïntegratiebudgetten gelimiteerd blijven en heeft dit bij de Minister aan de orde gesteld.

Reïntegratiebedrijven bieden in de ogen van UWV-gesprekspartners nog steeds wel erg veel standaarddienstverlening aan. Ze zouden klantgerichter en competentiegerichter moeten werken (ze werken nu nog te veel vanuit het wensberoep van de cliënt). Erkend wordt dat de wijze van aanbesteding een rol in speelt. Er werd in eerst instantie ook vooral generieke dienstverlening aan besteed, inmiddels wordt veel gedifferentieerder doelgroepen onderscheiden. Veel offertes zijn in de ogen van UWV echter nog weinig doelgroep- of regiospecifiek. Bovendien zien ze nog niet zoveel gespecialiseerde bedrijven; of ze niet bestaan of niet offereert is vanuit het perspectief van UWV moeilijk te doorgronden. Dit is een aandachtspunt voor de toekomst.

Vanuit reïntegratiebedrijven wordt aangegeven dat het juist in het UWV-segment lastig is te innoveren vanwege de strakke aanbestedingsregels en het ontbreken van contactmogelijkheden in de

¹ 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 uwv door. uwv stuurt hem naar een reïntegratiebedrijf. Afgesproken is dat deze binnen 48 uur contact met de werkgever heeft over mogelijke invulling van de vacature. Lukt dat niet, dan wordt een ander reïntegratiebedrijf gezocht.

offertefase. Enkele bedrijven geven aan dat gemeenten wat dit betreft meer open staan voor innovatieve ideeën dan het UWV. Overigens kunnen onder de vrije ruimte wel voorstellen voor een innovatieve aanpak worden ingediend. Ook daar moeten bedrijven zich echter houden aan een aantal procesmatige voorschriften om het voor UWV hanteerbaar te houden. De vrije ruimte wordt meer uitgebreid beschreven in § 3.6.

3.4 Uitvoering

Aansturing reïntegratiebedrijven volwassener

Reïntegratiebedrijven rapporteren conform de afspraken in de contracten. Dit gebeurt op contractniveau in de vorm van kwartaalrapportages en op cliëntniveau op een aantal vaste momenten in het traject. De regionale backoffice (Inkoop Reïntegratie) ontvangt de kwartaalrapportages, de individuele rapportages gaan naar de reïntegratiecoach. Daar waar reïntegratiecoaching nog niet is geïmplementeerd (zoals in het geval van de AG-populatie) worden ook deze rapportages naar de backoffice gezonden. Voorts vinden kwartaalgesprekken plaats tussen regionale accountmanagers en bedrijven. Al met al is de aansturing van gecontracteerde reïntegratiebedrijven hiermee veel volwassener aan het worden. Door de komst van de reïntegratiecoach is de monitoring van individuele trajecten verder verstevigd. De IRO maakt de opdracht van reïntegratiecoaches wel behoorlijk lastiger, omdat ze hierdoor met een zeer groot aantal bedrijven te maken hebben. Per traject moet worden onderhandeld over prijs en inhoud en moet de voortgang worden bewaakt.

Reïntegratiebedrijven zijn op zich tevreden over de sturing op resultaten door UWV. Wel zijn er zorgen over de toekomst. Deze zorgen hangen samen met het invoeren van reïntegratiecoaches:

- Reïntegratiebedrijven ervaren dat met name de reïntegratiecoaches zelf invulling gaan geven aan hun 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 richting reïntegratiecoach gegeven worden. Beide kost tijd en dus geld.

Ook noemen reïntegratiebedrijven als knelpunt dat UWV lange termijnen nodig heeft om trajectplannen goed te keuren. Dit geldt zowel voor de reguliere trajecten als bij de IRO.

Capaciteitsproblemen voor reïntegratiebedrijven

Reïntegratiebedrijven lopen er wel tegen aan dat zij verplicht zijn capaciteit te garanderen om de aangegeven trajecten te kunnen uitvoeren, terwijl er geen garantie wordt gegeven door UWV dat die cliënten ook geleverd worden (er wordt slechts een inspanningsverplichting gegeven). Reïntegratiebedrijven hebben problemen hun organisatie hier op een adequate manier op in te richten. Dit probleem komt des te sterker naar voren nu een steeds groter deel van de cliënten kiest voor een IRO. Sommige reïntegratiebedrijven zijn hierdoor in behoorlijke problemen geraakt.

Prestaties

Het aantal plaatsingen uit reïntegratietrajecten verloopt in 2005 boven verwachting. De target is naar boven toe bijgesteld. Plaatsingspercentages variëren al naar gelang de doelgroep tussen de

30% en 60%. Met name voor wat betreft de met de WW-trajecten te behalen resultaten zien gesprekspartners van UWV ruimte voor verbetering. Die wordt de komende tijd gezocht in verbetering van de ketensamenwerking (sneller overdracht naar UWV) en de inkoop van losse korte trajecten voor relatief kansrijken.

UWV werkt in alle contracten met een vorm van resultaatfinanciering, hetzij no cure no pay (voor de groepen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt), hetzij no cure less pay (voor de meer kwetsbare groepen). Omdat reïntegratiebedrijven pas (extra) betaald worden bij succesvolle afronding van een traject bestaat het risico op 'afroming'. In de aanbesteding en contracten zijn daarom waarborgen opgenomen om afroming te voorkomen. Reïntegratiebedrijven moeten aangeven voor welk percentage ze verwachten geen zinvol trajectplan te kunnen opstellen. Dit is een van de criteria waarop offertes worden beoordeeld. In de praktijk komt het amper voor dat reïntegratiebedrijven cliënten terugsturen. In de eindrapportage moet het bedrijf aangeven waarom een cliënt niet is geplaatst; indien relevant wordt een tweede kans traject gestart.

Een rapport van het IWI bevestigt dat er vrijwel geen WW-ers zonder goede reden niet in traject worden genomen. Wel wordt gewezen op het bestaan van andere vormen van afroming¹. 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 is te krijgen². UWV stuurt de reïntegratiebedrijven hoofdzakelijk aan op resultaten; de prestatiebeloning stimuleerde reïntegratiebedrijven vooral te investeren in de kansrijkere cliënten. 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 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% van alle WW-ers waarvan het traject is afgerond of minimaal een jaar loopt, geeft aan niet voldoende ondersteuning te hebben ontvangen van het reïntegratiebedrijf. UWV verwacht met het aanbesteden van steeds homogeneren groepen, de invoering van reïntegratiecoaching en klantprofilering en de komst van de IRO de kans op afroming tijdens het traject aanzienlijk te verkleinen.

Hoe effectief trajecten uiteindelijk zijn, en welk traject voor wie het meest effectief is, is tot op heden niet inzichtelijk. Onduidelijk is immers of deelnemers aan trajecten anders ook een baan hadden gevonden. Om meer inzicht te krijgen in de 'netto-effectiviteit' hebben UWV en het Ministerie in 2004 literatuuronderzoek laten verrichten naar inzichten die uit nationale en internationale literatuur zijn af te leiden. Momenteel laat UWV een onderzoek naar de netto-effectiviteit verrichten, waarin rekening wordt gehouden met verschillen tussen cliëntgroepen (welk instrument werkt het beste voor welke doelgroep?). Oplevering van de resultaten is voorzien in de eerste helft van 2006.

¹ O.a. *De gevolgen van selectie bij reïntegratietrajecten voor WW-gerechtigden*. IWI-rapport, oktober 2005.

² 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 IWI en UWV.

3.5 De positie van de klant

Het principe

UWV contracteert per doelgroep meerdere reïntegratiebedrijven zodat de individuele klant voor zijn eigen reïntegratie een keuze kan maken tussen verschillende bedrijven. Verder kunnen cliënten hun wensen en voorkeuren ten aanzien van de inhoud van een traject aangeven. Daarnaast bestaat sinds 2004 optimale keuzevrijheid voor de cliënt in de vorm van de Individuele Reïntegratieovereenkomst. Idee is dat invloed van uitkeringsgerechtigden op hun eigen reïntegratie leidt tot meer motivatie en maatwerk. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot hogere slagingspercentages.

De praktijk

Uit IWI-onderzoek¹ komt naar voren dat de invloed van WW-cliënten in *reguliere trajecten* tot nu toe minder groot is dan op basis van de vastgestelde procedures kan worden verwacht. Zo zegt de helft van de WW-ers geen invloed gehad te hebben op de keuze van het reïntegratiebedrijf. Er wordt in de praktijk niet altijd naar de voorkeur van de cliënt gevraagd en er wordt niet altijd informatie over de verschillende reïntegratiebedrijven verschaft. Ongeveer tweevijfde van de WW-cliënten had invloed ervaren op de inhoud van het traject, een meerderheid dus niet. Hier ligt de verklaring deels in de werkwijze van reïntegratiebedrijven die meestal niet expliciet vragen naar voorkeuren en lang niet altijd informatie geven over mogelijke trajectonderdelen. Bovendien waren reïntegratiebedrijven voorzichtig met het aanbieden van dure trajectonderdelen, zoals scholing.

Wel is de invloed van de cliënt op de keuze van het reïntegratiebedrijf toegenomen in vergelijking met een aantal jaren geleden. De uitkomsten zijn bovendien inmiddels mogelijk verouderd omdat ze betrekking hebben op de situatie voordat de reïntegratiecoaches werden aangesteld, die veel intensiever contact onderhouden met de cliënt over hun reïntegratie en de cliënt uitgebreid kunnen voorlichten. Bovendien heeft UWV aangekondigd de werkinstructies voor de reïntegratiecoaches en de contracten met reïntegratiebedrijven op dit punt aan te scherpen. De reïntegratiecoaches zullen de klant dus meer gaan ondersteunen in hun keuzevrijheid (zowel keuze RIB, als inhoud traject). Dit zal zich dus wel wat meer gaan ontwikkelen. Verder kunnen klanten natuurlijk wel aangeven dat ze geïnteresseerd zijn in de losse producten die UWV inmiddels inkoop.

Is de invloed in reguliere contracten (tot voor kort) nog beperkt; een groot deel van de cliënten (zie eerder) kiest inmiddels voor een IRO. Daarin is de keuzevrijheid maximaal: de cliënt kan immers zelf een trajectvoorstel indienen en zich laten ondersteunen door een bedrijf van zijn eigen keuze. Wel worden trajectplan en reïntegratiebedrijf op een aantal aspecten getoetst door UWV. Belangrijke conclusies uit de tweede voortgangsrapportage over de IRO zijn²:

- De behoefte aan deze ultieme vorm van keuzevrijheid blijkt groot. Medio 2005 bestaat meer dan de helft van de WW-trajecten uit een IRO, en ruim een kwart van de trajecten voor arbeidsgehandicapten (situatie medio 2005). Ofschoon reïntegratiebedrijven hier een actieve rol in lijken te spelen, lijkt de IRO toch duidelijk te voorzien in een behoefte van de cliënt. De waardering van IRO-cliënten voor UWV en reïntegratiebedrijf is ook aanzienlijk hoger dan de waardering van reguliere cliënten. Wel wordt geklaagd over een gebrek aan transparantie en informatie op de IRO-markt.

¹ *Invloed van WW-gerechtigden op hun reïntegratietraject*. Inspectie Werk en Inkomen, oktober 2005.

² Hauten, M. van der e.a.. *Tweede voortgangsrapportage IRO*. Den Haag, Ape, augustus 2005.

- De IRO is voor een brede cliëntenpopulatie toegankelijk: een substantiële groep is laag opgeleid. De meerderheid van de cliënten wordt door het reïntegratiebedrijf ondersteunt bij het opstellen van een trajectplan.
- De IRO-regeling biedt meer ruimte voor maatwerk en scholing dan reguliere trajecten. Er wordt twee keer zo vaak scholing ingezet dan in reguliere trajecten (20% versus 10%).
- Plaatsingspercentages lijken bij de IRO's gunstig uit te pakken in vergelijking met reguliere trajecten. De achtergrond hiervan kan divers zijn: het gaat wellicht überhaupt om een meer gemotiveerde cliëntpopulatie.

Zowel UWV als reïntegratiebedrijven plaatsen ook kanttekeningen bij de grote vlucht van de IRO (zie eerder).

3.6 Uitgelicht: de vrije ruimte¹

'De flexibiliteit om in te spelen op interessante initiatieven buiten de reguliere kaders om'

Doel

Naast de reguliere aanbesteding en IRO-trajecten reserveert UWV ongeveer 10% 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.

Binnen de vrije ruimte kan 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 UWV).
2. Experimentele / innovatieve reïntegratiemethoden.
3. Samenwerkingsprojecten met gemeenten .

In de vrije ruimte wil UWV trajecten inkopen met een duidelijke toegevoegde waarde ten opzichte van het reguliere inkoopkader.

Invulling

In 2002 werd de vrije ruimte nog gereserveerd voor 20% van de trajecten, en was de vrije ruimte ook expliciet bedoeld voor nieuwe (regionaal opererende) reïntegratiebedrijven waarmee UWV nog geen reguliere contracten had afgesloten. Na een interne evaluatie van de vrije ruimte 2002 zijn de kaders binnen UWV voor de vrije ruimte aangescherpt tot de hierboven genoemde categorieën en is de omvang van de vrije ruimte beperkt tot 10% van de trajecten. Nieuwe reïntegratiebedrijven kunnen inmiddels ook meedingen naar opdrachten onder de reguliere aanbesteding. Ook kunnen zij nog steeds onder de vrije ruimte een aanvraag indienen, maar dan dient hun aanvraag wel te vallen in een (of meerdere) van de hierboven opgesomde categorieën.

¹ De casebeschrijving is gebaseerd op schriftelijk materiaal (interne evaluatie, programma van eisen vrije ruimte), een gesprek met verantwoordelijken voor de inkoop onder vrije ruimte bij de afdeling Inkoop Reïntegratie (op het hoofdkantoor) en twee telefonische interviews met reïntegratiebedrijven die onder de vrije ruimte zijn gecontracteerd.

Het initiatief om met voorstellen te komen wordt voor een belangrijk deel bij de reïntegratiebedrijven zelf gelegd. Via een 'Programma van eisen vrije ruimte' worden reïntegratiebedrijven uitgenodigd aanvragen in te dienen voor specifieke doelgroepen (1) of experimentele reïntegratiemethoden (2). De eisen aan bedrijven zijn deels dezelfde als onder de reguliere aanbesteding. Zo gelden dezelfde eisen voor financiële draagkracht en vakbekwaamheid van het personeel. Er worden echter vooraf minder eisen gesteld omtrent de te hanteren methodiek. Bovendien kunnen bedrijven bijvoorbeeld zelf aangeven of zij offeren op basis van 'no cure no pay' of 'no cure less pay'. Er zijn ook eisen die specifieke betrekking hebben op de vrije ruimte:

- Bedrijven moeten expliciet aangeven wat de toegevoegde waarde is ten opzichte van de reguliere aanbesteding; waarom heeft de doelgroep aparte dienstverlening nodig cq wat is het innovatieve element in de geoffreerde aanpak?
- Reïntegratiebedrijven worden binnen 'vrije ruimte-contracten' ook vaak zelf verantwoordelijk gemaakt voor de aanlevering van kandidaten. Ze moeten in hun aanvraag aangeven op welke wijze en hoeveel kandidaten ze denken te kunnen selecteren.
- Ook moet worden aangetoond dat de omvang van de doelgroep wel voldoende is voor het afsluiten van een 'vrije ruimte-contract'. Overigens gaat het bij vrije ruimte contracten vaak om kleinere aantallen klanten, omdat de waarde van de vrije ruimte contracten is gemaximeerd op € 20.000,-.
- Aanvragen voor experimentele methoden moeten bij voorkeur betrekking hebben op reguliere doelgroepen zodat een resultaatvergelijking mogelijk is.
- Tot slot zijn er ook aanvullende rapportageverplichtingen (voornamelijk kwalitatief van aard): kenmerken van de deelnemers, omschrijving van de gehanteerde methodiek, de effectiviteit van ingezette instrumenten, leermomenten, aanbevelingen, gemiddelde looptijd succesvolle cliënten. Ook vind een standaardevaluatie na afloop van de aanleverperiode plaats. Reden hiervoor is dat UWV actief kennis wil opdoen inzake de inzet en effectiviteit van deze reïntegratiedienstverlening.

De samenwerkingsprojecten met gemeenten (3) worden op initiatief van UWV zelf (dan wel gemeenten) ingevuld. Reïntegratiebedrijven kunnen hiervoor geen aanvragen indienen.

Uitwerking in de praktijk

Er komen inmiddels behoorlijk wat aanvragen voor vrije ruimte-contracten uit de markt. De mogelijkheid om via de vrije ruimte een contract met UWV af te sluiten is inmiddels blijkbaar bij veel reïntegratiebedrijven bekend. Het initiatief wordt ook nogal eens opgepakt door belangenverenigingen (bijvoorbeeld bonden of patiëntenverenigingen), of organisaties als het NIZW¹. Over het algemeen is ook in die gevallen een reïntegratiebedrijf betrokken bij de aanvraag. Het aantal samenwerkingsprojecten met gemeenten blijft momenteel wat achter. De indruk van UWV is dat dit komt omdat de gemeenten op dit moment andere prioriteiten stellen.

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 die UWV stelt, zijn het doorgaans wel bedrijven van enige omvang. Om kwaliteit en continuïteit voor haar cliënten te kunnen garanderen, wil UWV alleen contracten afsluiten met betrouwbare bedrij-

¹ Soms wordt het UWV benaderd uit hoofde van het doelgroepenbeleid, maar wordt het projectvoorstel uitgewerkt binnen de vrije ruimte. De subsidiemogelijkheden binnen het doelgroepenbeleid van UWV zijn beperkt.

ven. Hiertoe stelt UWV o.a. eisen aan de financieel economische draagkracht. De rapportageverplichting en de administratieve verwerking van de vrije ruimte contracten (bijvoorbeeld de facturen) dient tenslotte uniform plaats te vinden. Voor een omvangrijke organisatie als UWV wordt het anders al snel niet meer werkbaar.

Tabel 3.1 Aantal vrije ruimte contracten en trajecten op jaarbasis

Contractperiode	2003	2004
aantal afgesloten contracten	123	118
gestarte trajecten	4926	1904*

* trajecten kunnen nog starten tot ongeveer oktober 2006

Zowel in 2003 als in 2004 zijn meer dan honderd vrije ruimte-contracten afgesloten. Het aantal trajecten is met ongeveer 5000 op jaarbasis in verhouding tot de reguliere contracten klein¹, maar wel substantieel.

Twee voorbeelden van vrije ruimte contracten zijn:

- Reïntegratie van Wajongers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (vanuit dagbesteding)
- (Praktijk-)opleiding met baangarantie in de procesindustrie

Reïntegratie van Wajongers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

Aantal deelnemers in 2002: 20

Het project richt zich op gebruikers van AWBZ-dagbesteding in Friesland en Drenthe: overwegend klanten met een Wajong-uitkering van 80-100% en een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een flink deel heeft een verstandelijke handicap of psychische en/of lichamelijke beperkingen. De methodiek bestaat uit een voorschakeltraject en een reïntegratietraject waarin jobcoaches de deelnemer intensief begeleiden vanuit dagbesteding naar het 'vrije bedrijf' (vaak via een plaatsing van 2-3 dagen per week). Het bijzondere aan de aanpak is de intensieve aandacht van de jobcoach die ook het sociale netwerk van de deelnemer (instellingen, ouders) waar nodig betreft. De jobcoach is goed bekend met het netwerk omdat hij/zij vanuit de zorginstellingen bij het reïntegratiebedrijf wordt gedetacheerd (en opgeleid). Na plaatsing op een reguliere arbeidsplaats wordt de begeleiding door de jobcoach gecontinueerd.

Het eerste contract dateert van 2002, waarna de aanpak is voortgezet onder een contract voor 2003. Waarschijnlijk wordt nogmaals een aanvraag gedaan. Het project is behoorlijk succesvol wanneer men bedenkt dat reïntegratie voor deze doelgroep normaliter helemaal niet aan de orde is. Van de 20 deelnemers onder het contract 2002 hadden er 10 na afronding van het contract een betaalde baan, 5 waren uitgevallen en 5 hebben het traject voortgezet onder het contract 2003.

Voor de reguliere aanbesteding heeft een dergelijk project een te geringe omvang. Het reïntegratiebedrijf heeft voorafgaand aan het vrije ruimte contract wel ingeschreven op een reguliere aanbesteding van UWV, maar deze is niet gehonoreerd!

¹ Ter indicatie: medio 2005 waren er onder de reguliere contracten 2005 29.900 trajecten gestart, en waren er 17.800 IRO-trajecten gestart. .

Instroom procesindustrie Emmen

Aantal deelnemers: 10-15 op jaarbasis

Reïntegratie in combinatie met (praktijk-)opleiding procesoperator A en B met 100% baangarantie. Het grootste deel van de deelnemers is UWV-cliënt, rest komt van de gemeente. Werving van kandidaten gebeurt via advertenties in dag- en weekbladen. Kern van de methodiek is dat in de sector eerst op zoek wordt gegaan naar werkgevers met een personeelsbehoefte. Die moeten een baangarantie geven aan de geselecteerde kandidaat. Pas dan wordt een opleidingstraject gestart van maximaal een half jaar, bestaande uit een combinatie van theorie en praktijk. Na afloop komt de kandidaat in dienst bij de werkgever.

Het eerste contract dateert van 2003. Het project heeft in 2004 en 2005 een vervolg gekregen. De 12 deelnemers aan het project in 2004 hebben de opleiding allemaal afgemaakt en zijn aan het werk gegaan. Plaatsingspercentage in 2003 was 89% (8 van de 9 deelnemers).

Het bedrijf heeft vergelijkbare vrije-ruimte projecten in andere sectoren (electro-techniek, werktuigbouw, productiewerk). De aanpak leent zich minder voor de reguliere aanbesteding omdat het zich richt op 'niches' aan de vraagzijde; het project zoekt eerst de baan en dan de kandidaten in plaats van andersom en zal daardoor ook nooit grootschalig zijn. De IRO leent zich nog wel voor de minder kostbare opleidingen, maar voor de meeste vraaggerichte projecten schiet het IRO-budget te kort. Zonder de vrije ruimte zou het volgens het bedrijf niet mogelijk zijn UWV-klanten met een dergelijke aanpak te bedienen.

Opbrengst

De meerwaarde van de vrije ruimte ligt voor het UWV vooral in de flexibiliteit die het biedt naast de reguliere aanbesteding. Via de vrije ruimte is het mogelijk om (op korte termijn) in te spelen op interessante initiatieven die voor de reguliere aanbesteding te kleinschalig of te specifiek zijn. De twee voorbeelden uit het kader brengen dit goed in beeld. Zonder de vrije ruimte waren dit soort initiatieven niet gehonoreerd. Idee is dat succesvolle aanpakken in de vrije ruimte voor zover mogelijk worden overgeheveld naar de reguliere aanbesteding. Dit is tot nog toe onvoldoende gebeurd en is zodoende een aandachtspunt voor de toekomst.

De vrije ruimte geeft bovendien goede mogelijkheden om vraaggerichte reïntegratie tot stand te brengen. Aangezien de arbeidsmarkt een lokaal/regionale schaal heeft gaat het bij vraaggerichte projecten vaak om initiatieven met een voor de reguliere aanbesteding te beperkte omvang en een te afwijkende aanpak (kandidaten zoeken voor vacatures in plaats van werkzoekenden toeleiden naar werk). Binnen de vrije ruimte zijn dit soort kansrijke initiatieven een stuk makkelijker te faciliteren.

Cijfers over succespercentages van trajecten onder de huidige opzet van de vrije ruimte zijn nog niet beschikbaar. Bij een evaluatie van de vrije ruimte 2002 bleken de plaatsingspercentages achter te blijven bij de in de contracten afgesproken plaatsingspercentages: gemiddeld genomen werd een plaatsingspercentage verwacht van 37% terwijl een resultaat van gemiddeld 55% was vastgelegd in de contracten¹. 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.

¹ 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.

Dilemma's

De hoeveelheid vrije ruimte contracten en de schaal ervan maakt de aansturing en monitoring aanzienlijk lastiger dan voor de reguliere contracten geldt. In de huidige situatie lijkt de monitoring dan ook nog niet te verlopen zoals wenselijk zou zijn. Dit heeft vooral te maken met de geringere omvang van de contracten; waardoor aan de contracten vanuit de aanbestedingsprocedure meer prioriteit wordt gegeven. Sinds 2004 moeten reïntegratiebedrijven na het eerste jaar bijvoorbeeld een kwalitatieve rapportage opleveren met een analyse op de gerealiseerde meerwaarde. Die lijken er nog lang niet altijd te zijn. Daar zal vanuit UWV meer aandacht aan (moeten) worden gegeven.

Een totaalbeeld omtrent de inhoud en de resultaten van vrije ruimte contracten over 2003 en 2004 is er nog niet. De registratie van de vrije ruimte offertes en contracten is begin 2005 centraal ingeregeld, mede naar aanleiding van het evaluatieonderzoek naar de vrije ruimte 2002. 2005 is dan ook het eerste budgetjaar van de vrije ruimte waarvoor UWV meer informatie centraal zal kunnen genereren. Momenteel is het zicht op de meerwaarde van de gehanteerde methodieken nog beperkt. Ook het overhevelen van zinvolle methodieken naar de reguliere aanbesteding heeft nog amper plaatsgevonden. Wel heeft de vrije ruimte een bepaalde signaalfunctie vervuld richting de reguliere aanbesteding met het oog op doelgroepen. Zo werden er in de vrije ruimte vrij vaak contracten afgesloten t.b.v. de doelgroep autistische jonggehandicapten. Dit heeft ertoe geleid dat deze doelgroep vanaf 2004 een plek heeft gekregen binnen de reguliere aanbesteding. Ook heeft de constatering dat er binnen de vrije ruimte meerdere contracten werden afgesloten voor de begeleiding naar zelfstandig ondernemerschap, er mede toe geleid dat deze dienstverlening met ingang van 2005 regulier is aanbesteed.

Ook reïntegratiebedrijven die een aanvraag indien onder de vrije ruimte moeten dus aan de algemene voorwaarden en het programma van eisen voldoen. Beide reïntegratiebedrijven uit het voorbeeld vonden het 'een hele klus' om de aanvraag in te dienen, maar begrijpen de noodzaak voor UWV om dit soort eisen te stellen. Overigens vind men het programma van eisen onder de vrije ruimte de afgelopen jaren wel toegankelijker geworden. Ook de rapportageverplichtingen vindt men reëel. Een van beide bedrijven signaleert wel een knelpunt in de vrij stringente eisen die ook onder de vrije ruimte aan scholing worden gesteld. Zo moet sinds 2005 volgens het scholingsprotocol aan drie scholingsinstellingen offerte worden gevraagd. Voor vraaggerichte scholingsprojecten is dit nogal eens een probleem omdat er in de regio soms eigenlijk maar één instituut serieus in aanmerking komt, en sommige werkgevers ook eisen dat de deelnemers bij dat instituut worden geschoold. In de evaluatie van de vrije ruimte over 2002 bleek dat er toen nog wel eens afspraken werden overeengekomen die niet binnen de gestelde kaders pasten. Inmiddels is de aansturing hierop aangescherpt; alleen in specifieke gevallen worden uitzonderingen gemaakt.

Slot

Het werken met de vrije ruimte heeft voor UWV een duidelijke meerwaarde omdat het de flexibiliteit biedt om interessante initiatieven te honoreren die niet passen binnen de reguliere aanbesteding. Het kleinschalige karakter maakt de aansturing van deze contracten en het genereren van een meerwaarde voor de reguliere aanbesteding wel een weerbarstig proces wat de nodige aandacht vergt. Ook blijkt het soms lastig de initiatieven helemaal in te passen in de vaste kaders die UWV ook voor de vrije ruimte hanteert.



4 Ontwikkelingen in het gemeentelijke segment

Om na te gaan welke ontwikkelingen gemeenten zelf hebben doorgemaakt op het gebied van re-integratie en welke ontwikkelingen zij ervaren op de reïntegratiemarkt, heeft Research voor Beleid gesproken met medewerkers van tien gemeenten. Het betreft medewerkers die betrokken zijn bij de inkoop van reïntegratieproducten en het reïntegratiebeleid. Ook in de tien gesprekken met de directeurs van reïntegratiebedrijven zijn de ontwikkelingen op de gemeentelijke markt besproken. De gegevens in de volgende paragrafen zijn, tenzij anders vermeld, gebaseerd op gesprekken met gemeenten en reïntegratiebedrijven. Waar relevant, is gebruik gemaakt van beschikbare literatuur.

4.1 Context

Invoering WWB

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand ingevoerd (WWB). Vanaf dat moment werden gemeenten zelf financieel verantwoordelijk voor de uitkeringen en reïntegratie van hun klanten. Gemeenten hebben daardoor dus zelf financieel baat bij zo min mogelijk klanten in de uitkering. Deze wet heeft grote invloed op het reïntegratiebeleid dat gemeenten voeren¹. Zij richten zich nu meestal op de kortste weg naar werk. Vóór de invoering van de WWB lag de nadruk vooral op het zoveel mogelijk klanten op reïntegratietrajecten zetten, teneinde een sluitende aanpak te realiseren. Door de invoering van de WWB herzagene gemeenten hun reïntegratiebeleid. Dit heeft uiteraard zijn uitwerking op de reïntegratiemarkt. Eén van de belangrijkste gevolgen van de WWB is de Work First benadering die veel gemeenten hebben ingevoerd. Naast Work First zetten gemeenten sinds de invoering van de WWB ook meer in op handhaving door strengere controle bij de aanvraag van een uitkering. Bij sommige gemeenten is ook het boetebeleid duidelijker en strenger geworden.

Work First benadering

Veel gemeenten zijn in de afgelopen twee jaar overgegaan op een Work First benadering. In de eerste WWB-monitor² gaf een groot deel van de gemeenten (circa 70%) aan inmiddels op een systematische wijze met een Work First-aanpak te werken. Work First heeft verschillende verschijningsvormen maar gaat over het algemeen uit van het gegeven dat iedereen iets kan én dat mensen iets terug moeten doen voor hun uitkering: 'voor wat hoort wat'. Om aanspraak te kunnen maken op een uitkering wordt als tegenprestatie verwacht dat de klant actief bezig is met zijn eigen reïntegratie. Meestal moet een klant arbeid verrichten met behoud van uitkering of in een gesubsidieerde werkplek, dus met een loonkostensubsidie of via een detacheringconstructie. Een klant komt dan te werken in een SW-organisatie of voormalig WIW/ID-bedrijf of komt in dienst bij een uitzendbureau. Doorgaans is er sprake van een combinatie van arbeid en intensieve bemiddeling. Er zijn ook reïntegratiebedrijven die zelf werkplekken hebben ingericht waar mensen kunnen werken op een tijdelijk arbeidscontract. Tijdens deze periode wordt de klant in veel gevallen ook gediagnosticeerd, zodat de klant na de werkperiode een passend traject kan krijgen.

¹ *Gemeenten en de WWB I: Geprikkeld tot werken*, Regioplan, Amsterdam, juni 2005

² *Een Jaar Wet Werk en Bijstand*, Divosa, Utrecht, mei 2005

Gemeenten zetten Work First niet alleen in om klanten sneller te laten uitstromen naar werk en als diagnose-instrument, maar ook als 'afschrikmiddel' aan de poort. Een deel van de potentiële klanten haakt af en gaat niet door met de uitkeringsaanvraag.

Veel gemeenten richten de Work First-aanpak in eerste instantie op de nieuwe instroom. Een enkele van de voor dit onderzoek geïnterviewde gemeenten past de benadering inmiddels ook toe op het zittend bestand. Vanuit organisaties als StimulanSZ wordt er daarbij voor gepleit de Work First aanpak meer te richten op de employability van deelnemers (en dus aan te laten sluiten bij de beroepsmogelijkheden van deelnemers), in plaats van vooral op de poortwachtersfunctie te focussen (ontmoedigen van uitkeringsaanvragen)¹. In paragraaf 4.5 wordt de Work First aanpak van 's-Hertogenbosch beschreven, die het experiment dat ze in 2001 zijn gestart zodanig hebben doorontwikkeld dat alle klanten er nu bij betrokken zijn.

Tekorten en overschotten op Inkomens- en Werkdeel

Door de WWB worden gemeenten voor het eerst ook geconfronteerd met overschotten en tekorten op het I-deel en/of het W-deel². De tekorten en overschotten op het W-deel kunnen bepalend zijn voor wat een gemeente aan reïntegratie besteedt, de tekorten en overschotten op het I-deel kunnen invloed hebben op de organisatie. Zo heeft bij één geïnterviewde gemeente een tekort op het I-deel ervoor gezorgd dat er is afgestapt van het casemanagement voor reïntegratie afzonderlijk. Bij een andere gemeente heeft het overschot op het I-deel er juist voor gezorgd dat zij een goede organisatie op konden bouwen om de klanten naar werk te reïntegreren.

Loslaten uitbestedingsplicht

Per 1 januari 2006 is de uitbestedingsplicht voor gemeenten losgelaten. Dat wil zeggen dat gemeenten vanaf dat moment alles zelf mogen doen, ze hoeven dus niet meer uit te besteden. Vóór 1 januari 2006 mochten gemeenten 30% van het budget besteden aan eigen reïntegratieactiviteiten. Er was daarbij drempelbedrag vastgesteld voor de uitbestedingsplicht. Bij kleine gemeenten had dit tot gevolg dat zij niet persé hoefden uit te besteden en voor deze gemeenten is er dan ook niet veel veranderd sinds de wijziging. Voor grote gemeenten kan het loslaten van de uitbestedingsplicht tot gevolg hebben dat gemeenten meer zélf zullen gaan doen en dat de aan de gemeente gelieerde instellingen meer opdrachten zullen krijgen.

Ook de aanbestedingsregels uit het besluit SUWI zijn met terugwerkende kracht per 1 januari 2005 vervallen. Het gaat hier om de regel dat de aanbesteding een transparante procedure moet zijn waarbij meerdere offertes worden gevraagd op basis van vooraf opgestelde criteria (lid 2) en dat de beoordeling van de offertes uitsluitend plaatsvindt op basis van vergelijkbare kosten (lid 3). Gemeenten moeten zich echter nog wel aan de Europese aanbestedingsregels houden. Dat wil zeggen dat zij nog wel moeten aanbesteden als ze er voor kiezen om uit te besteden.

Voor het eerst weer daling bijstandsvolume

Gemeenten hadden op 1 januari 2005 circa 379.000 klanten³ die voor reïntegratie in aanmerking kwamen. In 2005 is het aantal bijstandsuitkeringen voor het eerst gedaald. Deze daling komt volledig voor rekening van het aantal uitkeringen korter dan een jaar, met name voor personen tot 45 jaar.

¹ *Work First! (3) Van poortwachtermodel naar totaalconcept*, Stimulanz, Den Haag, december 2005

² Zie brief van van Hoof aan de tweede kamer, 29 november 2005

³ Klanten uit WWB, IOAW en IOAZ (exclusief Nuggers en Anw-ers) op 1 januari 2005, CBS Statline

4.2 Aanbesteding en gunning

Het aantal reïntegratietrajecten lijkt toe te nemen

Op 1 januari 2005 liepen er volgens de Statistiek Reïntegratie Gemeenten (SRG) ruim 207.000 reïntegratietrajecten¹ voor gemeentelijke klanten bij zowel reïntegratiebedrijven, aan gemeente gelieerde instellingen als gemeenten zelf. Het gaat daarbij om een grote diversiteit aan trajectvormen, variërend van de diagnosestelling, losse trajectonderdelen en integrale trajecten tot gesubsidieerde arbeid. Het eerste half jaar van 2005 zijn in totaal volgens de SRG 44.500 trajecten gestart².

Het aantal lopende trajecten bij Borea keurmerkbedrijven³ is gestegen van 31.790 in het tweede halfjaar van 2003 tot 64.331 in het tweede halfjaar van 2004. Ook het aantal nieuw gestarte trajecten is gestegen van 18.953 in het tweede halfjaar van 2003 tot 39.456 in het tweede halfjaar van 2004. Het aantal trajecten lijkt hiermee gestegen, maar die stijging kan gepaard gaan met het vaker inkopen van losse instrumenten of zelfs diagnosestelling. Of er ook meer trajectdeelnemers zijn is niet aan te geven.

Minder bulkcontracten, meer ruimte voor maatwerk

Zowel enkele gemeenten als reïntegratiebedrijven signaleren dat gemeenten in hun aanbesteding meer ruimte bieden voor het leveren van maatwerk. Enerzijds komt dit tot uiting doordat men vaker trajecten inkoop voor specifieke doelgroepen. Voorheen besteden gemeenten vaker in grote bulkcontracten aan of in omvangrijke kavels. In volgende aanbestedingsprocedures is dat minder het geval. Met name jongeren en allochtonen worden vaak genoemd als specifieke doelgroep, maar soms ook hele specifieke subgroepen (bijvoorbeeld 'Work First-weigerachtigen'). Ook de losse inkoop van producten biedt meer mogelijkheden voor maatwerk omdat per klant verschillende producten kunnen worden ingezet.

Meer aandacht voor kwaliteit dienstverlening

Gemeenten zijn zich minder op de prijs gaan richten bij de gunning en meer gaan kijken naar de kwaliteit van de geboden dienstverlening. Dit uit zich bij een aantal gemeenten in het verlagen van het percentage dat de prijs meetelt bij de gunning, het beter uitwerken van de eisen die de gemeente stelt aan de kwaliteit van de dienstverlening en de manier waarop de kwaliteitseisen beoordeeld worden in de gunning. Zo betreft één van de geïnterviewde gemeenten onder andere de volgende aspecten bij de beoordeling van de offertes:

- Methodiek
- Werkproces
- Caseload
- Tijd per klant
- Groepsgewijs of individueel
- Resultaten in het verleden
- Uitvalpercentage
- Referenties

¹ Statistiek Reïntegratie door Gemeenten (SRG) over het eerste half jaar van 2005, CBS Statline. Er is sprake van een reïntegratietraject als er minimaal één voorziening gericht op arbeidsinschakeling is ingezet: hieronder vallen zowel de diagnose van de klant over de mogelijkheden als de inzet van instrumenten als: schuldhulpverlening, zorgtrajecten, sociale activering, bemiddeling, nazorg, stages, loonkostensubsidies en dergelijke.

³ Bron: Benchmarkrapportage Borea Keurmerk: 1 juli t/m 31 december 2003, 1 januari t/m 30 juni 2004, 1 juli t/m 31 december 2004. Ondanks dat ook het aantal keurmerkbedrijven in die periode is gestegen, lijkt het niet aannemelijk dat de toename in trajecten alleen daardoor is veroorzaakt.

De meeste geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij niet meer zulke onrealistische eisen stellen aan de reïntegratiebedrijven als enkele jaren geleden; ze vragen bijvoorbeeld niet meer om hele hoge plaatsingspercentages, want die kunnen de reïntegratiebedrijven toch niet waarmaken. Een aantal reïntegratiebedrijven signaleert deze ontwikkeling naar meer aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening bij gemeenten ook, maar een groot deel van de geïnterviewde reïntegratiebedrijven geeft aan dat de prijs nog steeds de doorslaggevende factor is.

Meer zelf doen

Het loslaten van de uitbestedingsplicht zorgt ervoor dat gemeenten zich momenteel aan het bezinnen zijn of zij meer werk zelf willen gaan doen of dat ze blijven uitbesteden. Door teleurstelling over de resultaten van de reïntegratiebedrijven neigen verschillende gemeenten er naar om meer zelf te gaan doen. Tegelijkertijd realiseren gemeenten zich wel 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. Gemeenten zijn op dit moment nog zoekende naar de beste manier. De éne gemeente gaat meer zelf doen, andere gemeenten besteden nog steeds het grootste deel van de taken uit aan reïntegratiebedrijven. De mate waarin een gemeente in staat is het zelf te doen hangt ook af van het beschikbare budget: hoe meer geld er beschikbaar is hoe meer een gemeente zelf kan doen (bijvoorbeeld door personeel goed op te leiden en/of meer personeel aan te nemen). Op dit terrein zijn gemeenten nog erg zoekende, vooral omdat (grotere) gemeenten pas per 1 januari 2006 in principe alles zelf mogen doen. Momenteel is dan ook nog absoluut niet aan te geven in welke mate gemeenten daadwerkelijk meer zelf gaan doen. Eén van de onderzochte gemeenten (een ISD-samenwerkingsverband) voert al sinds begin 2005 vrijwel alle reïntegratietaken zelf uit. Dit is vooral ingegeven door teleurstelling over de resultaten van reïntegratiebedrijven. Volgens deze gemeente heeft dit duidelijk een positief effect gehad op de uitstroom van klanten. Doordat ze een voordeel gemeente zijn op het I-deel hebben ze hun organisatie zodanig kunnen aanpassen (vooral genoeg personeel) dat zelf doen mogelijk is.

Positie van aan gemeenten gelieerde organisaties verbetert

Door de neergaande conjunctuur, de invoering van de uitbestedingsplicht en vaak het gebrek aan ervaring met het schrijven van offertes zat een aantal van de voormalige ID-/Wiw-bedrijven en SW-bedrijven tijdelijk in een dal. De Work First benadering heeft de afgelopen jaren voor een opleving gezorgd omdat deze bedrijven daar vaak bij betrokken worden (hetzij direct, hetzij als onderaannemer). Het loslaten van de uitbestedingsplicht kan voor deze bedrijven nog eens extra gunstig uitvallen.

Reïntegratiebedrijven geven aan dat er geen level playing field is met de aan gemeente gelieerde SW- en WIW/ID-organisaties. Deze worden volgens hen door de gemeenten voorgetrokken om de bedrijven financieel gezond te houden. In hoeverre deze klacht reëel is, is op basis van dit onderzoek niet goed te beoordelen. Wel is duidelijk dat gemeenten nog steeds vaak reïntegratie inkopen bij organisaties waarmee ze bestuurlijk of financieel zijn verbonden. Zo zijn er vaak nog financiële banden tussen de organisatie en de gemeente (bv. via aandelen of een vaste subsidie).

Inzet van kortere trajecten, accent op makkelijk bemiddelbaren

Na invoering van de WWB wilden gemeenten de klanten zo snel mogelijk, met zo min mogelijk kosten, uit laten stromen naar regulier werk, om zo de schadelast van de uitkeringen te beperken. Hierdoor kwam de nadruk veel meer te liggen op korte trajecten; langdurige trajecten met carrièrescholing waren niet meer in the picture. Gemeenten richten zich door de WWB bovendien

vooral op de makkelijk bemiddelbare klanten¹, zoals bijvoorbeeld in de Work First projecten voor de nieuwe instroom en/of voor jongeren. Ook kopen ze bijvoorbeeld 'jobhunting' in, veelal bij (aan) uitzendbureaus (gelieerde bedrijven).

Gevolg is dat de aandacht voor de moeilijker plaatsbare groepen is verslapt. Uit een onderzoek van het IWI² bij acht gemeenten blijkt dat bij alle acht onderzochte gemeenten een aanzienlijk deel van het bestand geen reïntegratietraject krijgt. Het betreft voornamelijk mensen die weinig kansen hebben op de arbeidsmarkt. Gemeenten realiseren zich dat ze ook wat moeten doen voor de moeilijk plaatsbaren. Momenteel zijn dan ook enkele gemeenten bezig om bijvoorbeeld ook het zittend bestand in een Work First benadering te plaatsen (zittend wil overigens niet persé zeggen dat iemand moeilijk bemiddelbaar is). Ze geven ook aan dat voor een deel van hun klanten geen instrumenten is in te zetten, bijvoorbeeld voor verslaafden. Gemeenten spreken nogal eens van een granieten bestand.

De geïnterviewde reïntegratiebedrijven herkennen de op uitstroom gerichte benadering: *'Veel gemeenten richten zich op de makkelijke doelgroepen en voor de vorm kopen zij ook nog wat projecten in voor moeilijke doelgroepen'*. Er zijn echter ook reïntegratiebedrijven die op dit moment een omslag zien bij gemeenten. Er komen weer meer wijkgerichte projecten en contracten voor sociale activering.

Ontwikkeling van casemanagement gaat gepaard met de inkoop van losse producten

Door de invoering van de WWB en teleurstelling over de resultaten van de reïntegratiebureaus krijgen gemeenten steeds meer behoefte aan grip op het gehele reïntegratieproces. Casemanagers krijgen een steeds grotere rol in de regio. Bij nagenoeg alle geïnterviewde gemeenten is er sprake van een scheiding in de uitvoering tussen rechtmatigheid en reïntegratie. Er is een casemanager voor de begeleiding van de klant naar werk en 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 gaat stellen en gaat bepalen wat er nodig is voor een klant om te reïntegreren.

Gemeenten kopen hierdoor vaker losse producten in. De casemanager kan dan per cliënt bepalen wat de meest geëigende instrumenten zijn en hoeft niet meer persé gehele trajecten in te kopen. Iemand kan al genoeg hebben aan een sollicitatiecursus terwijl een ander eerst een activeringstraject nodig heeft of een tijdje gesubsidieerde arbeid moet doen. De casemanagers maken vaak gebruik van een reïntegratieladder om te bepalen welk soort dienstverlening voor een klant nodig is. Een aantal gemeenten ontwikkelt een soort raamcontracten 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 met het reïntegratiebedrijf tot een goed product of traject te komen.

¹ *Gemeenten en de WWB I: Geprikkeld tot werken Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007*, Regioplan, Amsterdam, juni 2005

² *Kiezen én delen: De selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten. Casestudies bij acht gemeenten*, IWI, juni 2005

Gemeenten zoeken naar een goede balans wat betreft:

- De toerusting van de casemanagers: aan de ene kant willen gemeenten zelf de regie zoveel mogelijk in handen houden maar aan de andere kant geven ze toe dat ze niet op alle gebieden experts kunnen zijn. Een gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om de casemanagers diagnosevaardigheden aan te leren óf om de diagnose afzonderlijk in te kopen. Het aanleren van diagnosevaardigheden kost tijd en geld en als de casemanager de diagnose moet stellen kost dit ook meer tijd, wat gevolgen heeft voor de caseload.
- Continuïteit in trajecten: de overgang van het ene reïntegratiebedrijf naar het andere moet dusdanig geregeld zijn dat er geen onderbrekingen zijn in het traject. Dit blijkt niet altijd goed te gaan. Zo is een geïnterviewde gemeente eerst overgestapt van de inkoop van integrale trajecten naar de inkoop van losse producten (voortrajecten, aanbodversterking, arbeidsritme/werkervaring en directe bemiddeling) omdat de casemanagers steeds meer regie kregen. Bij een volgende aanbesteding zijn de producten aanbodversterking, arbeidsritme/werkervaring en directe bemiddeling juist weer in een traject samengenomen omdat het aanbieden van losse producten bij verschillende reïntegratiebedrijven de continuïteit van het traject belemmerde.

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 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 de reïntegratiebedrijven. De reïntegratiebedrijven vinden dit een goede ontwikkeling omdat zij hun werkprocessen hierdoor beter kunnen inrichten, ze hebben meer zekerheid en kunnen dus meer investeren in een regio.

Bij korte contracten (1 jaar) met opties tot verlenging is het momenteel nog 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. De eventuele verlenging vindt bij korte contracten dus plaats op basis van andere voorwaarden, zoals bijvoorbeeld:

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

Gemeenten krijgen het aanbesteden steeds beter in de vingers

Gemeenten hebben hun weg gevonden in de aanbestedingsregels. Tegelijkertijd zeggen veel gemeenten dat ze er nog steeds niet zeker van zijn dat de regels goed gehanteerd worden. Ze zijn soms ook bang dat ze niet aan de regels voldoen.

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 wat ze eigenlijk niet wilden. Dit komt niet meer voor in de gemeenten uit het onderzoek. Gemeenten vinden ook dat zij het proces van het aanbesteden steeds beter in de vingers krijgen. Ze vinden dat de kwaliteit van hun bestekken beter is dan twee jaar geleden en dat ze duidelijker gunningcriteria hanteren. Een aantal gemeenten geeft tijdens de gesprekken aan dat ze hierover ook positieve feedback krijgen van de reïntegratiebedrijven.

De reïntegratiebedrijven geven aan dat de kwaliteit van de gemeentelijke aanbestedingen nog lang niet altijd echt goed is:

- Er is over het algemeen te weinig differentiatie in doelgroepen. Overigens ziet men op dit punt wel enige verbetering.
- De administratieve lasten van de aanbestedingen zijn te hoog. Er wordt teveel verantwoording gevraagd, niet alleen over het resultaat maar ook hoe de reïntegratiebedrijven tot dit resultaat zijn gekomen. *‘Gemeenten willen dingen weten die ze vervolgens niet gebruiken of die je beter op een andere manier kunt meten’*. Reïntegratiebedrijven klagen bovendien over de grote hoeveelheid financiële waarborgen die worden gevraagd.
- De begripsdefinities zijn niet duidelijk, bijvoorbeeld de omschrijving van de doelgroep of de gehanteerde resultaatdefinitie.

Om te komen tot een betere samenwerking tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven en voor een positieve benadering van de samenwerking hebben Divosa en Borea een dialoog laten opstarten tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven. Het rapport *‘uitgenodigd tot dialoog’* zal binnenkort verschijnen.

Gemeenten vinden modus voor gebrekkige transparantie

De geïnterviewde gemeenten klagen niet over een gebrek aan transparantie van de markt. Ze hebben doorgaans geen grote moeite geschikte reïntegratiebedrijven te vinden. Voor omvangrijke contracten werken ze vaak met een aanbesteding in 2 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.

Het is nog wel moeilijk voor gemeenten om 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 doordat gemeenten nu al een tijd gewerkt hebben met een aantal reïntegratiebedrijven is er meer inzicht in het aanbod en de werkwijze van de reïntegratiebedrijven gekomen. De goede partners krijgen meestal een contractverlenging. Nog steeds geven enkele gemeenten aan dat ze niet weten wat er precies gebeurt binnen de reïntegratiebedrijven, dat ze niet weten hoe vaak een klant contact heeft en hoe de werkwijze van de reïntegratiebedrijf is. Dit zijn gemeenten die ook niet op deze punten beoordelen in de gunning.

Gemeenten vinden het nog steeds ook lastig de beloofde prestaties in offertes goed te beoordelen. De beloofde uitstroombepalingen in eerdere contracten waren ambitieus (niet in de laatste plaats veroorzaakt door de ambitieuze vraag van de gemeenten) en werden vaak niet waargemaakt, als er al resultaten bekend zijn. Verder worstelen gemeenten met de vraag hoe de prestaties moeten worden beoordeeld: wanneer is sprake van een succes? Is het alleen een succes als een klant uitstroomt naar (duurzame) arbeid of is het ook al een succes als een klant een stapje hoger op de reïntegratieladder is gekomen?

Het 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 in

de aanbesteding de eis dat reïntegratiebedrijven een Borea-keurmerk of een Cliënten Kwaliteits-keurmerk moesten hebben¹. Gemeenten gaan voornamelijk af op hun eigen ervaringen en op de ervaringen van andere gemeenten door het natrekken van de referenties. In de praktijk blijkt het Meldpunt Reïntegratie wel te worden gebruikt door gemeenten die willen nagaan welke trajecten andere gemeenten uitzetten en welke ervaringen daarmee worden opgedaan (zowel wat betreft het inkopen als wat betreft de specifieke reïntegratiebedrijven)². Dit is door de 10 geïnterviewde gemeenten echter niet op deze manier benoemd.

Inzicht in het klantenbestand is nog beperkt

Bij gemeenten ontbreekt het nogal eens aan inzicht in het klantenbestand. Ze registreren gegevens over persoonsgegevens als leeftijd, uitkeringsduur, thuissituatie en inkomen, maar bijna nooit informatie die betrekking heeft op de arbeidsmarktkansen van uitkeringsgerechtigden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen³. Ook de actualiteit en nauwkeurigheid van de informatie is onvoldoende. Voor de aanbestedingen is het noodzakelijk om deze informatie op managementniveau beschikbaar te hebben, omdat alleen dan een goede inkoopvraag is te formuleren. Borea⁴ formuleert dit als één van de knelpunten in de huidige praktijk van aanbesteden en adviseert gemeenten om klantenprofielen te ontwikkelen. Daarmee ontstaat een beter beeld van het klantenbestand, kan gericht worden aanbesteed en kunnen reïntegratiebedrijven beter maatwerk leveren.

Vraaggerichte benadering

Gemeenten merken op dat reïntegratie door louter aanbodversterking niet erg succesvol is. Veel gemeenten zijn zich daarom nu aan het bezinnen op vraaggerichte reïntegratie. Dit uit zich op de volgende terreinen:

- Er wordt contact gezocht met andere afdelingen binnen de gemeenten (vooral met Economische Zaken) om te bezien of er van daaruit plaatsingsmogelijkheden voor werkzoekenden zijn te genereren. Zo probeert men bijvoorbeeld te komen tot vormen van contract compliance: bij het aangaan van grote opdrachten de voorwaarde te stellen dat een aantal gemeentelijke klanten in dienst wordt genomen. Ook zijn er initiatieven dat werklozen worden ingezet op het onderhoud en verbeteren van bedrijventerreinen⁵.
- Gemeenten zoeken naar manieren om via samenwerking met ketenpartners een vraaggerichte benadering op te zetten (de werkgeversbenadering in Tiel is hiervan een goed voorbeeld, zie paragraaf 4.4).
- Gemeenten vragen aan de reïntegratiebedrijven om een meer vraaggerichte benadering, wat wil zeggen dat ze van de reïntegratiebedrijven aantoonbare kennis van de regionale arbeidsmarkt vragen en een werkgeversnetwerk. In het vorige hoofdstuk werd al de ontwikkeling geschetst dat reïntegratiebedrijven steeds vaker overgaan tot het aanstellen van accountmanagers, die vaste relaties met werkgevers proberen op te bouwen.

¹ Dit keurmerk is ontwikkeld door Arcon, en wordt momenteel beheerd door de stichting CKR. Het keurmerk beoordeeld bedrijven op basis van criteria door die cliënten belangrijk worden gevonden in de dienstverlening.

² Opgave stichting Blik op Werk, gebaseerd op eigen evaluaties van het meldpunt.

³ *Zicht op kansen? Onderzoek naar systematische kennisopbouw over bijstandsgerechtigden door gemeenten*, IWI, november 2005

⁴ *Van uitbestedingsverplichting naar partnership*, Carmen de Jonge, uit: Reïntegratie, september 2005

⁵ Een meer uitgebreide beschrijving is te vinden in: S. Bunt, M. van der Aalst. *Effectief lokaal arbeidsmarktbeleid door synergie tussen beleidsterreinen. Ideeën voor verknoping van beleid tussen Sociale Zaken, Economie en Onderwijs*. Research voor Beleid, 2004.

Op dit moment zijn gemeenten ook weer serieus aan het nadenken over de inzet van meer scholing bij reïntegratie omdat het kan leiden tot meer duurzame plaatsing. Hierbij gaat het dan echter niet meer om ongerichte scholing maar om scholing in duale trajecten (leren en werken), dus meer praktijkgericht en/of scholing waar een baangarantie aan vastzit.

De meest ideale situatie van vraaggerichte reïntegratie is die waarbij het gehele reïntegratietraject vraaggericht is. Hierbij wordt het achterste stuk van het traject (het zoeken naar een baan voor de klant) meer naar voren gebracht in het proces. Voorwaarde om dit te bewerkstelligen is een goed inzicht in de competenties van de klanten, inzicht in de regionale arbeidsmarkt en goede contacten met werkgevers. Bij een grote gemeente probeert men een dergelijke omslag naar vraaggerichte reïntegratie momenteel vorm te geven. De casemanagers nemen competentietesten cq diagnose af bij de klanten, waarbij gekeken wordt wat de klant kan en waar zijn interesses liggen. Tevens zijn er contacten met werkgevers, die bijvoorbeeld aangeven dat ze een aantal personen nodig hebben voor een bepaalde functie. De gemeente bekijkt vervolgens aan de hand van de uitslagen van de competentietesten welke personen de gewenste vaardigheden hebben en welk traject er voor deze personen nodig is om de functie te kunnen bezetten.

Op deze manier kan de gemeente 'op bestelling' werken, waarbij de trajecten worden afgestemd op de vraag. Het is tegelijkertijd ook mogelijk om op voorraad te werken. Zo is er bij een bedrijf in de betreffende gemeente altijd wel behoefte aan beveiligingsmedewerkers. Als er klanten zijn die de benodigde vaardigheden bezitten kunnen deze een traject volgen dat hun klaar maakt voor deze functie.

Huiverig met keuzevrijheid

In tegenstelling tot de stormachtige ontwikkeling van de IRO bij UWV, komt het persoonsgebonden budget bij gemeenten tot nu toe nog niet zo van de grond. Slechts een beperkt aantal gemeenten doet ervaring in een PRB-experiment. Er waren in 2005 nog niet veel gemeenten die het PRB in hun reïntegratieverordening hebben opgenomen¹. Er is overigens wel toenemende interesse bij gemeenten voor het instrument, mede als gevolg van het succes van de IRO. De geïnterviewde gemeenten denken echter over het algemeen dat het geen succesvolle formule is voor hun klanten. Zij geven hiervoor de volgende argumenten:

- De klanten zijn hier niet geschikt voor (laag opleidingsniveau)
- Het PRB maakt het moeilijker de resultaten van klanten te monitoren
- Het PRB past niet in het Work First concept

Ook de keuzevrijheid in reguliere trajecten is beperkt. Natuurlijk is er overleg tussen de klant en de casemanager, maar de casemanager bepaalt over het algemeen uiteindelijk wat er voor de klant moet worden ingezet én bij welk reïntegratiebedrijf dat gebeurt. Het lijkt er op dat het thema 'keuzevrijheid voor cliënten' bij gemeenten nauwelijks speelt. Misschien past dat ook minder bij de huidige cultuuromslag die van casemanagers en klanten verwacht wordt, waarbij de klant iets terug moet doen voor zijn uitkering en actief moet meewerken aan zijn reïntegratie. De casemanager heeft een veel zakelijkere opstelling dan voorheen, het gaat er nu om de klant zo snel mogelijk naar een baan te leiden, desnoods door maatregelen te nemen als een klant niet meewerkt. In deze cultuuromslag is het lastig de keuzevrijheid van cliënten goed gestalte te geven. Slechts één geïnterviewde gemeente biedt klanten de mogelijkheid te kiezen voor een bepaald reïntegra-

¹ VNG, 2005, Inventarisatie van gemeentelijke reïntegratieverordeningen: Invulling van het reïntegratiebeleid door gemeenten

tiebedrijf, en heeft hiertoe bewust per doelgroep meerdere bedrijven gecontracteerd. Ook daar blijkt het in de praktijk nog amper van de grond te komen en is het vooral de casemanager die de klant gericht naar de reïntegratiebedrijf verwijst.

In paragraaf 4.6 en 4.7 bespreken we achtereenvolgens een gemeente die gebruik maakt van het Persoonsgebonden Reïntegratiebudget (Rotterdam) en een gemeente waar keuzevrijheid is voor het reïntegratiebedrijf (Leiden).

4.3 Uitvoering

Sturing van reïntegratiebedrijven en zicht op resultaten is voor verbetering vatbaar

Bij alle geïnterviewde gemeenten leveren de reïntegratiebedrijven 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). Niet alle gemeenten vinden de kwartaalrapportages overigens inzichtelijk.

Gemeenten verschillen in de aansturing van de reïntegratiebedrijven. Sommige gemeenten hebben op managementniveau weinig contact met de reïntegratiebedrijven en doen weinig met de verantwoordingsinformatie die de reïntegratiebedrijven aanleveren, waardoor het zicht op de voortgang van de klanten en de resultaten niet goed is. Andere gemeenten voeren wel gesprekken met de reïntegratiebedrijven over de voortgang.

Veel gemeenten geven aan dat een groot deel van de verantwoording via een intensief contact op uitvoeringsniveau verloopt. Bij een aantal geïnterviewde gemeenten houden de casemanagers de klanten heel goed in de gaten: als zij bericht krijgen van een reïntegratiebedrijf dat de klant niet meewerkt, neemt de casemanager direct actie (hetzij door het geven van een boete op de uitkering hetzij 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 een zeer ongunstige situatie omdat zij hierdoor lagere uitstroombereikingen bereiken, zonder dat ze hier zelf iets aan kunnen doen. Eén van de geïnterviewde reïntegratiebedrijven formuleert dit probleem ook en is mede hierdoor verzuimbeleid in trajecten gaan ontwikkelen.

Toelevering van klanten onzeker

Gemeenten bieden, op een enkele uitzondering na, geen minimumgaranties over de aanlevering van klanten. Als de klantenstroom tegenvalt of als gemeenten niet tevreden zijn over de dienstverlening van het reïntegratiebedrijf stoppen of verminderen ze de klantenstroom naar het betreffende reïntegratiebedrijf en hoeven dus geen juridische procedure te beginnen. Dit brengt reïntegratiebedrijven in een lastige positie. Ze moeten voldoen aan de hoge eisen van gemeenten maar krijgen geen garanties dat ze daadwerkelijk inkomsten binnenkrijgen. Bij sommige gemeenten wordt er bovendien bewust gekozen om per product of productgroep meerdere reïntegratiebedrijven te contracteren, juist om de concurrentie tussen de reïntegratiebedrijven 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 en een slechte of afwezige relatie een negatieve. De relatie tussen reïntegratiebedrijven

en gemeenten is hierdoor tamelijk éézijdig. Voor reïntegratiebedrijven is dit lastig werken omdat het onzekerheid over de bedrijfsvoering met zich meebrengt.

Prestaties

Zoals gezegd is het zicht op de prestaties niet bij alle gemeenten even goed. Gemeenten zijn over het algemeen niet tevreden over de resultaten die behaald zijn maar tegelijkertijd realiseren ze zich dat ze van de reïntegratiebedrijven geen wonderen mogen verwachten. Tenslotte werkt ook de arbeidsmarkt op dit moment niet erg mee.

Het percentage plaatsingen van gemeentelijke cliënten nam volgens de Borea keurmerkbedrijven¹ af van 30% in de tweede helft van 2003 tot 15% in de tweede helft van 2004. Dit wordt toegeschreven aan een toename van (deel)trajecten die niet gericht zijn op plaatsing, zoals onderzoeken, diagnoses en trainingen. In totaal is volgens de Borea keurmerkbedrijven 61% van de trajecten succesvol afgerond, wanneer naast plaatsing ook andere vormen van succesvolle plaatsing worden meegerekend (bijvoorbeeld doorstromen naar een volgend traject, afronding van een instrument).

Een aantal gemeenten geeft aan dat er wat strubbelingen met reïntegratiebedrijven zijn over het percentage plaatsingen. De reïntegratiebedrijven willen bepaalde klanten niet mee laten tellen bij de resultaten omdat zij zo hoog mogelijke plaatsingspercentages willen rapporteren.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Rotterdam heeft als een van de eerste gemeenten in Nederland een effectiviteitsonderzoek² naar de inzet van reïntegratie-instrumenten laten uitvoeren. Uit dit onderzoek blijkt dat reïntegratietrajecten de uitstroom (in enige mate) bevorderen, en dat werkervaringsplaatsen de meeste kans op uitstroom geven. Tevens blijkt uit dit onderzoek dat juist 'kansarmen' het meeste baat hebben bij een reïntegratietraject.

4.4 Uitgelicht: Werkgevers Adviespunt Rivierenland³

Als je iets wilt van een werkgever, biedt hem dan eerst iets aan!

Nu gemeenten door de invoering van de WWB zelf financieel verantwoordelijk zijn geworden voor de bijstandsuitkeringen, neemt hun belangstelling voor de werkgeversbenadering toe vanuit de gedachte dat dit de effectiviteit van reïntegratie kan versterken.

Op verschillende plekken in het land lopen op dit moment projecten bij gemeenten om een werkgeversbenadering op te zetten. Er zijn ook enkele gemeenten die de werkgeversbenadering al daadwerkelijk hebben ingevoerd. De gemeente Tiel is daar één van.

Visie en uitgangspunten: behoeften van werkgevers centraal

Sinds gemeenten de reïntegratie van hun uitkeringsgerechtigden uitbesteden aan commerciële reïntegratiebedrijven worden de werkgevers niet meer alleen door het CWI en uitzendbureaus voor vacatures benaderd, maar ook door de reïntegratiebedrijven die werkzaam zijn in de regio. Dat kunnen er behoorlijk wat zijn. Werkgevers geven regelmatig het signaal dat ze worden over-

¹ Bron: *Benchmarkrapportage Borea Keurmerk*: 1 juli t/m 31 december 2003, 1 januari t/m 30 juni 2004, 1 juli t/m 31 december 2004.

² *De juiste klant op het juiste traject, een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdams reïntegratiebeleid voor het ontwikkelen van klantprofielen*, TNO, Hoofddorp, februari 2006

³ Deze casestudie is gebaseerd op interviews met de coördinator en een adviseur van het Werkgevers Adviespunt Rivierenland, aangevuld met telefonische interviews met een beleidsmedewerker van de gemeente Tiel en de districtsmanger van het CWI in Tiel.

spoeld met telefoontjes van diverse organisaties die op zoek zijn naar vacatures of stageplekken. Dit wekt veel irritatie op bij werkgevers. Bovendien willen werkgevers goed gekwalificeerde werknemers en ze verwachten niet dat CWI en gemeenten deze kunnen aanleveren.

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

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 en waar ze steeds geholpen worden door dezelfde persoon. Werkgevers hebben vooral behoefte aan adviezen op het gebied van arbeidsmarkt en personeelsbeleid.

Organisatie

Er waren in Tiel al enkele initiatieven waarop voor de werkgeversbenadering is voortgebouwd:

- 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, CWI, Uvw, Rib's, 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. Voorbeelden hiervan zijn de Stagebank Rivierenland, het MKB-leerbanenplan en het actieplan jeugdwerkloosheid.

Vanuit de samenwerking binnen en tussen deze twee projecten is het Werkgevers Adviespunt Rivierenland (WAPR) in de nieuwe vraaggerichte vorm in oktober 2005 opgericht.

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 UWV. Andere betrokken partijen bij het WAPR zijn: VNO-NCW-Rivierenland, MKB Rivierenland, ondernemingsverenigingen, regionale brancheorganisaties en onderwijs-, opleiding- en scholingsorganisaties.

Het Werkgevers Adviespunt bestaat momenteel uit een projectleider, een teammanager en 8 adviseurs. Twee adviseurs worden gefinancierd vanuit de gemeente, één vanuit UWV, één vanuit CWI, één vanuit het ROC en één vanuit de SW-organisatie Lander. Voor de zomer komen er ook nog 3 tot 5 extern verworven adviseurs bij.

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.

Werkwijze

De adviseurs benaderen de bedrijven met de vraag wat zij kunnen betekenen voor de werkgevers. 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 de volgende thema's:

- Personeelbeleid: behoud van personeel, werving en selectie, diversiteitbeleid (naar geslacht, etniciteit, leeftijd), interne scholing, EVC (erkennen van verworven competenties), mobiliteit, brede inzetbaarheid.
- Scholing: EVC-trajecten, ontwikkelen, implementeren, trainen, een leven lang leren, werk/leerbanen, duale trajecten, stages, interne en externe opleidingsvraagstukken.
- Arbeidsmarkt en sociaal economische ontwikkelingen: vergrijzing, ontgroening, frictieproblemen, aansluiting arbeidsmarkt-onderwijs, arbeidsmarktinformatie, toekomstige vraag, samenhang arbeidsmarkt- en sociaal-economische factoren.
- Subsidies en werkgeversvoordelen: ESF, scholing, O&O fondsen, subsidies voor werk/leerbanen, innovatie subsidies, werken met behoud van uitkering, werken naar loonwaarde, leeftijdsbewust personeelsbeleid, kosteloze diensten.
- Sociale Zekerheid: Arbo, reïntegratiebeleid, 2^o spoor reïntegratie, wet Poortwachter, WIA, collectief ontslag, arbeidsrecht.

Deze brede dienstverlening is kosteloos maar niet vrijblijvend. In ruil voor deze dienstverlening wordt de werkgever gevraagd om een bijdrage. Zo word 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.

Het nu volgende voorbeeld geeft aan dat de adviseur niet alleen optreedt als vacaturebemiddelaar maar ook als personeelsadviseur.

Een adviseur van het Werkgevers adviespunt bezocht een horeca exploitatie van een golfclub. De gasten van de club klaagden over de professionaliteit van het personeel, en vonden de prijs-kwaliteit verhouding niet meer in balans. De werkgever wilde de neuzen van het personeel allemaal dezelfde kant op hebben en een vriendelijke, professionele behandeling van de gasten. De adviseur van het adviespunt sprak met de werknemers en daarna met de werkgever. In het gesprek met de werkgever gaf zij aan wat in haar ogen nodig was om het personeel weer goed te laten functioneren. De werkgever heeft deze adviezen ter harte genomen en een manager benoemd (verworven door het WAPR) en 15 EVC-trajecten ingekocht waarbinnen verschillende trainingen:

- Voor tien personen een training professioneel omgaan met gasten, omgaan met calamiteiten, telefoontraining en agendabeheer.
- Voor twee personen een assertiviteitstraining.
- Voor twee personen een cursus wijnkennis en verkooptechniek.
- Voor de kok een opleiding tot leermeester op de hotelvakschool.

Tevens is met de werkgever afgesproken dat de adviseur komt helpen met het voorbereiden van functionerings- en ontwikkelgesprekken.

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 Werkgevers Adviespunt betrokken zijn. Zo kunnen CWI, UWV, gemeenten en re-integratiebedrijven 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.

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. Onderstaand voorbeeld is hier een goede illustratie van:

Een directeur van een logistiek bedrijf gaf tijdens een gesprek met de adviseur van het Werkgevers Adviespunt aan dat ze grote problemen hadden met het verloop binnen het bedrijf. Ze moesten nu wéér 7 nieuwe orderpikkers werven, terwijl ze net een wervingsprocedure achter de rug hadden. De oorzaak van het verloop was duidelijk: Jongeren gebruiken de functie van orderpikker vooral als tijdelijk opstapje. De adviseur adviseerde de directeur om op niet stel en sprong weer 7 geschikte jongeren te werven. De kans is groot dat dan ook zij weer binnen enkele maanden een andere baan vinden en vertrekken. De adviseur zocht vervolgens voor deze werkgever 7 mensen die graag aan het werk wilden maar die niet helemaal de geschikte achtergrond hadden. Deze personen kregen een korte scholing op kosten van de gemeente Tiel om de vrijgekomen functies te kunnen bezetten.

Dit is een goed voorbeeld van een win-win situatie die de werkgeversbenadering in Tiel regelmatig tot stand brengt. De werkgever krijgt op deze manier mensen in dienst die niet zo snel weer zullen vertrekken. Het CWI, UWV, uitzendbureaus en/of gemeenten kunnen een aantal moeilijk bemiddelbare klanten plaatsen en bovendien wordt er een korte scholing ingekocht bij de aangesloten scholingsinstellingen om de klanten op te leiden voor de functie.

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. Ze realiseerden meer

vacatures en plaatsingen dan gepland. 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 1200 duale trajecten en 1500 EVC-trajecten te realiseren lijkt hiermee een haalbare doelstelling.

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 andere door de aanwezigheid van het Adviespunt bij overleggen van werkgevers, door mond-op-mond reclame en doordat de ketenpartners de werkgevers doorverwijzen naar het Adviespunt.

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. Tevens levert deze 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.

Succesfactoren

- Een belangrijke oorzaak van het grote 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.
- 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 niet goed op te zetten vanuit één van de deelnemende organisaties (bijvoorbeeld vanuit de gemeente) omdat de belangen van die organisatie dan leidend zijn.

Aandachtspunten en beperkingen

- De onderlinge communicatie is complex doordat er veel organisaties betrokken zijn bij het Werkgevers Adviespunt. Vijf adviseurs moeten alle informatie moeten bijhouden. Er zijn contacten met 150 werkgevers en 30 instanties die diensten kunnen leveren (reïntegratiebedrijven, CWI, 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, beschikbare vacatures en dergelijke moet deze informatie voor alle partijen beschikbaar zijn en zo up to date mogelijk bijgewerkt zijn. Dit is lastig en zeer arbeidsintensief.

- Het is niet altijd mogelijk om direct aan te leveren waar de werkgever om vraagt. In de regio Tiel zijn er veel laagopgeleide werklozen, terwijl de vraag hiernaar laag is omdat productiebedrijven de laatste jaren de deuren hebben gesloten. Door de toenemende vraag naar beter geschoolde krachten is er sprake van een frictieprobleem. Het Werkgeversadviespunt kan hiervoor zijn ogen niet sluiten en dient te komen met oplossingen zoals bijvoorbeeld een goede afstemming tussen arbeidsmarkt en onderwijs. Ook vragen sommige problemen die werkgevers voorleggen veel tijd: *‘wat moet je een bedrijf adviseren dat failliet dreigt te gaan doordat het voornamelijk oudere werknemers in dienst heeft, die duur zijn en steeds duurder worden?’* Een dienst als leeftijdsbewust personeelsbeleid moet dan helemaal ontwikkeld worden omdat de keten hierin niet voorziet.
- 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 Werkgeversadviespunt 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 probeert men het gevoel van concurrentie op uitvoerend niveau op te lossen.
- Ondanks de integrale, regionale en gecoördineerde aanpak worden werkgevers nog steeds door verschillende partijen benaderd, zoals de 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.

Slot

De werkgeversbenadering in Tiel heeft een duidelijke meerwaarde voor het regionale arbeidsmarktbeleid in Tiel. De serviceverlening aan werkgevers leidt tot concrete plaatsingsmogelijkheden (vacatures en leer-werkplekken) en andere vormen van trajecten zoals EVC-trajecten en trainingen. De benadering voldoet aan een aantal belangrijke randvoorwaarden voor succesvolle werkgeversbenadering¹. Zo zijn de behoeften van werkgevers het uitgangspunt bij de benadering van bedrijven. Ook hebben de werkgevers steeds te maken met één contactpersoon, de adviseur, die een breed scala aan competenties bezit en die maatwerk biedt.

De onafhankelijkheid van het Werkgevers Adviespunt Rivierenland is één van de belangrijkste redenen van het succes van de aanpak: niet de belangen van de gemeente of het CWI of UWV staan centraal maar de belangen van de werkgevers. Wel is het bijzonder lastig om de communicatie tussen alle deelnemende instanties en personen daadwerkelijk goed te stroomlijnen. Dit is een aandachtspunt waar het Werkgevers Adviespunt Rivierenland momenteel oplossingen voor zoekt.

¹ Meer werk door samenwerking. Aanbevelingen en praktijkvoorbeelden voor gemeente die (meer) willen samenwerken met werkgevers bij het arbeidsmarktbeleid, TNO Arbeid, Hoofddorp 2004

4.5 Uitgelicht: Work First 's-Hertogenbosch¹

De stap van poortwachtermodel naar totaalconcept

De afgelopen jaren zijn veel gemeenten overgegaan tot een Work First benadering bij de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden. Een belangrijk uitgangspunt van het Work First concept is dat iedereen íets kan. Het belangrijkste doel van Work First is mensen die een uitkering aanvragen zo snel mogelijk te begeleiden naar regulier werk of een werkactiviteit. Om dit te bereiken bieden gemeenten de nieuwe klanten korte tijd na aanvraag van de uitkering (variërend van enkele dagen tot enkele weken) een werkactiviteit aan. De klant moet verplicht aan deze activiteit deel nemen, zo niet, dan stopt de uitkering. De werkactiviteit duurt enkele weken tot enkele maanden en de klanten, die binnen deze periode niet uitstromen naar werk, krijgen daarna een reïntegratietraject of -instrument op maat aangeboden.

Volgens Stimulanz² is dit een zinvolle manier om een begin te maken met Work First: *'Bijstandsaanvragers die direct met een werkactiviteit aan de slag moeten, worden sterk geprikkeld om een reguliere baan te zoeken, met als positief gevolg dat de instroom wordt beperkt. Echter, na enkele jaren van experimenteren is nu een volgende stap noodzakelijk: de stap van poortwachtermodel naar totaalconcept'*. Volgens Stimulanz moet de kernaanpak van Work First worden uitgebreid naar het hele bestand, zodat meer klanten de juiste prikkels en ondersteuning kunnen krijgen om terug te keren naar de arbeidsmarkt.

De gemeente Den Bosch was één van de eerste gemeenten in Nederland waar gewerkt werd volgens het Work First principe. Afgelopen jaren heeft Den Bosch gewerkt aan de doorontwikkeling van deze aanpak wat heeft geleid tot een totaalaanpak van Work First waar alle klanten bij betrokken zijn en waarbij vanaf het begin van het traject zoveel mogelijk maatwerk plaats vindt. De invulling van de aanpak in Den Bosch is te vatten in twee begrippen: snelheid en intensiteit.

Aanleiding en visie

Den Bosch startte in 1998 met de oprichting van de afdeling Regie Arbeidsmarktbeleid. Dit was een aparte afdeling die losstond van de Sociale Dienst en die tot taak had gekregen om een goede dienstverleningsketen te organiseren met de focus op werk. Dit leidde in 1998 tot de invoering van het casemanagement. De casemanagers kregen in de loop van de tijd steeds meer regie over de reïntegratie. Den Bosch ging hiervoor via aanbestedingen losse producten inkopen: voortrajecten, scholing, werkervaringsplekken en bemiddeling.

Deze ontwikkeling zette de koers naar een intensievere en snellere dienstverlening. In 2001 introduceerde Den Bosch als één van de eerste gemeenten in Nederland een Work First aanpak: van werkzoeker naar werknemer.

Aanpak Work First: van werkzoeker naar werknemer

De kern van de aanpak is samen te vatten in de volgende punten:

- In ruil voor de uitkering moet de uitkeringsgerechtigde er alles aan doen om weer aan het werk te komen. De Sociale Dienst Den Bosch neemt hierbij als het ware de rol van werkgever

¹ De casestudie is gebaseerd op interviews met een beleidsmedewerker en een casemanager van gemeente Den Bosch en aanvullende beleidsstukken.

² *Work First! (3) Van poortwachtermodel naar totaalconcept*, Stimulanz, Den Haag, november 2005

- op zich en heeft de uitkeringsgerechtigde in dienst. De uitkeringsgerechtigde heeft een verplichte werkweek van minimaal 20 uur, waarin, met behulp van reïntegratieactiviteiten, naar werk moet worden gezocht.
- Er is sprake van snelle actie, de lijnen zijn zo kort mogelijk: nog op de dag van de aanmelding bij het CWI krijgt de klant een diagnosegesprek met de casemanager van de gemeente. Als er nadere diagnose nodig is, vindt dit plaats binnen 48 uur. De start van de reïntegratieactiviteiten ligt zo dicht mogelijk na het diagnosegesprek.
 - Het uitgangspunt is reïntegratie. De gemeente biedt hiervoor een gedifferentieerd aanbod. Niet elke klant wordt op een werkplaats aan het werk gezet, als het de reïntegratie niet bevordert, heeft dit volgens de gemeente weinig nut. Er wordt uitgezocht wat een klant nodig heeft om zo snel mogelijk naar regulier werk uit te stromen. Dat kan een werkervaringsplek zijn, maar het kan ook intensieve bemiddeling zijn of een sociaal activeringstraject. De competenties van de klanten zijn het uitgangspunt, waardoor maatwerk kan worden geleverd.

Sinds de start van het Work First project in Den Bosch is de aanpak op een aantal punten doorontwikkeld:

- Klanten krijgen minder vaak een flexibel werkaanbod dan in de beginperiode het geval was. Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen. Het flexibele werkaanbod werd in eerste instantie ingezet om klanten die minder dan 20 uur per week bezig waren met reïntegratie-activiteiten tóch 20 uur actief te houden. Omdat de reïntegratiebedrijven bij de start van Work First nog niet zulke intensieve trajecten konden aanbieden, werd dit flexibele aanbod zeer vaak ingezet. Nu de trajecten zijn afgestemd op de vraag van de gemeente, is het flexibele werkaanbod minder vaak nodig. Een andere reden om het flexibel werkaanbod minder vaak in te zetten is de hoge prijs van het product. Omdat Den Bosch maatwerk wil leveren aan hun klanten en het flexibel werkaanbod niet bij iedereen persé bijdraagt aan de reïntegratiekansen van de klanten, wordt het alleen nog ingezet als de casemanager denkt dat het de uitstroomkansen bevordert.
- Er is een verzuimregeling opgesteld en een Meldpunt Verzuim opgericht. Reïntegratiebedrijven en klanten dienen hier verzuim door ziekte en overig verzuim direct te melden. Aan de verzuimregeling is een strenge handhaving gekoppeld. Men probeert op die manier een gewone werksituatie na te bootsen.
- Vanaf 2003 doet ook het zittend bestand mee in de aanpak. Er zijn nog wel uitzonderingen, zoals bijvoorbeeld ouderen zonder arbeidsperspectief en personen die op grond van medische (psychische of fysieke) omstandigheden niet in staat zijn om deel te nemen aan een voortraject. Afgezien van deze uitzonderingen moet iedere werkzoekende in Den Bosch die niet direct bemiddelbaar is, bezig zijn met reïntegratieactiviteiten.
- Bij de gemeente Den Bosch leefde sterk de vraag of het wel wenselijk is om een reïntegratieaanbod te doen aan klanten die eigenlijk niet mee willen werken en waarvan de gemeente vermoedt dat ze oneigenlijk gebruik maken van de uitkering. In 2005 is de gemeente daarom in zee gegaan met een reïntegratiebedrijf dat deze klanten direct op een werkplek plaatst, ze moeten dan een aantal uur per week verplicht aan de slag. De gemeente hoopt dat deze aanpak leidt tot uitstroom van deze klanten, die bijvoorbeeld al (zwart) werk hadden. Momenteel loopt de evaluatie van deze aanpak, en volgens de eerste berichten lijkt de aanpak succesvol te zijn.

Resultaten

De gemeente vindt het lastig om te doorgronden wat nou precies de resultaten van de aanpak in Den Bosch zijn. Ze kan zichzelf niet vergelijken met andere gemeenten omdat de omstandigheden bij elke gemeente weer anders zijn (regionale arbeidsmarktsituatie, verschillen in klantenbestand e.d). De gemeente zelf vindt de aanpak in ieder geval succesvol. Dit leidt men af uit het feit dat de gemeente de pot met uitkeringsgeld in de hand kan houden. Dit jaar houdt Den Bosch een flink bedrag over op het I-deel, terwijl ze een nadeel gemeente waren bij invoering van de WWB.

Succesfactoren

Een van de belangrijkste succesfactoren is de zakelijke aanpak. Niet alleen zakelijk richting klanten, uitgewerkt in het boete- en premiebeleid, maar ook zakelijkheid en realisme ten opzichte van de reïntegratiebedrijven:

- Zoals vermeld heeft Den Bosch een heldere verzuimregeling opgesteld. Iemand die niet heeft gemeld dat hij ziek is krijgt een korting van 5% op de uitkering, iemand die de eerste keer ongeoorloofd verzuimt, krijgt een korting van 20%, welke kan oplopen tot 50% bij een volgende keer.
- Als tegenhanger heeft Den Bosch ook een premieregeling voor de klanten. Iemand die uitstroomt uit de uitkering door werk krijgt € 500,- als hij binnen vier weken uitstroomt naar werk (en minimaal 2 maanden heeft gewerkt), en € 250,- als hij na vier werken uitstroomt naar werk.
- De aanbestedingen voor werkervaring en bemiddeling zijn op basis van no cure no pay, waarbij het bedrag gedeeltelijk wordt betaald bij plaatsing van de klant (30%). Vervolgens krijgt het reïntegratiebedrijf elke maand dat de klant nog werkt 5% erbij. Als de klant na negen maanden nog werkt krijgt het reïntegratiebedrijf de rest van de trajectprijs zodat na deze negen maanden 100% van de prijs is betaald. Dit zorgt ervoor dat reïntegratiebedrijven zelf ook het belang van nazorg in het traject zien.
- Bij voortrajecten (sociale activering, verslavingszorg, Nederlandse taal e.d) gebruikt Den Bosch een no cure less pay financiering waarbij minimaal 40% van de prijs pas wordt uitgekeerd als de klant aantoonbaar aan het werk is, óf is gestart met het instrument werkervaring/bemiddeling.

De reïntegratiebedrijven mogen vanuit de groep klanten die ze aangeleverd krijgen zelf de klanten selecteren die ze denken te kunnen helpen. Den Bosch stelt dat de reïntegratiebedrijven het financiële risico lopen en daarom dus ook zelf mogen bepalen met wie ze denken resultaat te boeken. Hiermee wordt voorkomen dat personen stilstaan ondanks dat ze zijn aangemeld bij een reïntegratiebedrijf. Als een reïntegratiebedrijf een klant terugstuurt gaat de casemanager opnieuw bekijken wat voor deze klant passend is. Als er meerdere klanten op dezelfde grond worden teruggestuurd betekent dit dat de gemeente hiervoor andere producten moet inzetten en eventueel inkopen. Zo zijn er enkele klanten teruggestuurd die niet mee kunnen doen aan de cursus Nederlandse taal, omdat hun taalniveau te laag is. Voor deze mensen zal gemeente Den Bosch iets anders gaan inkopen dat wél geschikt is.

Aandachtspunten en beperkingen

Een punt waar in Den Bosch nog aan gewerkt wordt is de procesinrichting. Het is belangrijk dat iedere klant in beweging blijft. De voortgang komt onder andere in gevaar op het moment dat een klant zich (onterecht) ziek meldt zonder dat dit consequenties heeft voor de klant. Daarom moeten de casemanagers zich meer gaan toelagen op de procesbewaking door vaker maatregelen

op te leggen. Echter, de administratieve druk is al hoog bij casemanagers en het kost nog eens extra veel tijd als ze maatregelen moeten opleggen. Daarbij willen casemanagers de relatie met de klanten zo goed mogelijk houden waardoor ze ook niet zo snel overgaan tot het nemen van maatregelen.

Ook de diagnose biedt nog aanknopingspunten voor verbetering: de gemeente kan nog meer naar de competenties van klanten kijken en deze matchen met de vraag van de arbeidsmarkt (meer vraaggericht werken). Hiervoor moet dus ook de vraag van de arbeidsmarkt goed in kaart worden gebracht.

De grote vraag bij de aanpak blijft: wat is het succes van de aanpak? Die vraag is lastig te beantwoorden. Gemeente Den Bosch overweegt om een experiment uit te voeren waarbij de resultaten van verschillende benaderingen met elkaar vergeleken worden. Hierdoor kan meer inzicht ontstaan in de directe resultaten van de verschillende aanpakken.

Slot

Bij gemeente Den Bosch spreken ze niet meer van Work First. De arbeidstoeleiding is gericht op snelheid en intensiteit. Een klant wordt zo snel mogelijk op een intensief traject geplaatst dat zo goed mogelijk is afgestemd op de individuele mogelijkheden. De reïntegratiebedrijven worden sterk gestuurd op resultaten. Doordat ze zelf kunnen bepalen of zij een klant wel of niet in traject nemen, hebben ze niet het gevoel dat er onrealistische eisen aan ze worden gesteld. De gemeente heeft de Work First aanpak de afgelopen jaren doorontwikkeld tot een totaalaanpak voor alle klanten. Ook nu is de aanpak nog niet helemaal uitontwikkeld. Met name op het gebied van de procesinrichting heeft gemeente Den Bosch de komende tijd nog enkele stappen te ondernemen.

4.6 Uitgelicht: Persoonsgebonden Reïntegratiebudget, Gemeente Rotterdam¹

Als een uitkeringsgerechtigde zich verantwoordelijk voelt voor zijn reïntegratietraject is de kans op duurzame werkhervatting groter

Via afspraken in de Agenda van de Toekomst is er voor gemeenten geld vrijgekomen om experimenten op te zetten en uit te voeren. Rotterdam heeft deze mogelijkheid aangegrepen om een experiment te starten met de inzet van een persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB), dit in navolging van het UWV waar het werken met individuele reïntegratieovereenkomsten (IRO) op grote schaal plaats vindt en succesvol lijkt te zijn. Sinds 1 oktober 2004 wordt vanuit de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) het PRB ingezet voor maximaal 50 klanten. Het doel van het experiment is in anderhalf jaar ervaringen op te doen met de mogelijkheden en beperkingen van dit instrument. In het voorjaar van 2006 vindt een uitgebreide evaluatie plaats.

¹ Voor deze casestudie is gesproken met een beleidsmedewerker van de afdeling Regie Werk en Inkomen en met twee consultants van de afdeling Werk en Scholing. Zie bijlage.

Visie en uitgangspunten

Het experiment is er op 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 werkhervatting 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 normale trajecten.

Opzet

Aangezien het om een relatief klein experiment gaat is er voor gekozen om de uitvoering niet in de districten te laten plaatsvinden, maar op een 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.

Doelgroep

De doelgroep is beperkt afgebakend. Een aantal harde criteria zijn 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 de benodigde capaciteiten voor het gewenste traject. De klant moet immers in staat zijn met begeleiding een eigen traject naar werk op te zetten en te doorlopen. Daarnaast moet ook het idee realistisch en concreet zijn.

De selectie: het oriëntatiegesprek

Om te bepalen of de klant voldoet aan bovenstaande criteria voeren de consultants een oriëntatiegesprek. De klant kan zichzelf aanmelden voor een oriëntatiegesprek of worden aangemeld door een klantmanager van SoZaWe Rotterdam. Tijdens het oriëntatiegesprek worden de zachte profielkenmerken van de klant getoetst. Het gesprek vindt plaats aan de hand van een scorelijst. De eerste aandachtspunten zijn de concreetheid en het realiteitsgehalte van het plan. Daarnaast worden ook de motivatie, zelfbewustzijn, actief gedrag, eigenheid en sociale vaardigheden ingeschat. Indien de klant aan al deze voorwaarden voldoet verwijst de consultant hem door naar een externe coach. De diensten van deze coach zijn speciaal voor het PRB-project ingekocht.

Keuzevrijheid: het traject

De externe coach gaat samen met de klant aan de slag met het opstellen van het trajectplan. Het uitgangspunt bij het opstellen van het trajectplan is zoveel mogelijk de vrijheid van de klant te respecteren. De klant kan het PRB inzetten voor alle mogelijk denkbare kosten voor reïntegratie, bijvoorbeeld begeleiding, scholing, werkervaring, materialen en andersoortige diensten. Het is niet noodzakelijk dat het traject wordt ingekocht bij een reïntegratiebedrijf. De klant moet zelf onderzoek naar een organisatie waarbij het traject kan worden gevolgd. De rol van de coach ligt bij de onderhandelingen met deze organisaties en het begeleiden van de klant bij het opstellen van het trajectplan. Ook toetst de coach de arbeidsmarktrelevantie van de scholing.

Toetsing en uitvoering trajectplan

Na het opstellen van het projectplan wordt het door de consultants van afdeling Werk en Scholing getoetst. Het trajectplan moet aan de volgende harde randvoorwaarden voldoen:

- Maximale doorlooptijd bedraagt 12 maanden na vaststelling van het trajectplan
- Het PRB wordt niet ingezet voor inkomensaanvulling, wel voor verwervingskosten
- Het PRB wordt niet ingezet voor loonkostensubsidie
- Het PRB wordt niet ingezet voor onderdelen, waarvoor voorliggende voorzieningen bestaan, dus voor opleidingen waarvoor WSF 18+ van toepassing is en voor trajectonderdelen waarvoor startersfaciliteiten beschikbaar zijn.
- De onderdelen van het traject dienen in het kader van de WWB rechtmatig te zijn en niet in strijd met de wet te zijn.

Daarnaast wordt ook naar de volgende punten gekeken:

- Is het trajectplan daadwerkelijk gebaseerd op het eigen idee/initiatief van de klant?
- Is de klant voldoende actief en vaardig om het traject met succes te doorlopen?
- Is het aannemelijk dat het trajectplan bijdraagt aan reïntegratie binnen een jaar naar betaald werk?
- Zijn de begrote kosten zinvol in het perspectief van een traject naar betaald werk?
- Is er sprake van professionele begeleiding?

Als het plan aan al deze vereiste voldoet kan er worden gestart met het traject. Het trajectplan heeft dan dezelfde status als een regulier trajectplan. Het sanctieregime van de WWB is dus van toepassing. Tijdens de loop van het traject houden de consultants van de afdeling Werk en Scholing regelmatig contact met de uitvoerende instanties en de klant om de voortgang te bespreken.

Resultaten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de resultaten tot en met 31 december 2005. Hieruit blijkt dat uitval vooral plaats vindt voordat een PRB wordt toegekend. Op dit moment is aan 42 personen een PRB toegekend. 28 personen zijn reeds van start gegaan met een traject. Van de overige 14 zijn er vijf uitgevallen, bijvoorbeeld om medische redenen of verhuizing. De overige negen 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 4.1 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

Ervaringen

Het verloop van het experiment

De klanten zijn over het experiment geïnformeerd via een gerichte mailing en de klantenkrant. In totaal hebben 3200 klanten een brief ontvangen. Ook de klantmanagers van SoZaWe Rotterdam zijn voorgelicht over het persoonsgebonden reïntegratiebudget. Ondanks deze voorlichting viel het aantal aanmeldingen in de eerste periode (oktober 2004 tot januari 2005) tegen. Slechts 39 klanten werden doorverwezen. Van deze doorverwijzingen bleek een deel zeer ongericht. Uiteindelijk werden er maar vier door de consulenten geschikt bevonden voor een PRB. De verklaringen die door de gemeente worden gegeven voor het beperkt en ongericht doorverwijzen zijn:

- Het PRB is voor klantmanagers slechts een initiatief tussen velen.
- Het PRB is een "moeilijk product" waar klanten zich niet zomaar op inschrijven.
- Bij klanten was onvoldoende duidelijk wat ze bij een PRB konden verwachten.
- Veel klanten zitten in het kader van de Agenda voor de Toekomst al op traject.

Om de instroom te verhogen is een aantal acties ondernomen, zoals: het ophangen van posters op de districtskantoren en in de stad, een nieuwe mailing naar een ruimere groep, het hernieuwd en blijvend onder de aandacht brengen bij de klantmanagers en via de pers de aandacht vestigen op dit product. Deze acties hebben geresulteerd in extra aanmeldingen. Dit heeft tot eind december 2005 geleid tot 147 aanmeldingen en 114 oriëntatiegesprekken.

Slechts een beperkt aantal gesprekken (tot nu toe 42) resulteerde in een doorverwijzing naar een coach. De belangrijkste redenen om een klant af te wijzen na een oriëntatiegesprek zijn:

- Het idee is niet voldoende uitgewerkt. Indien de klant dat wenst kan hij na een week terugkomen met een uitgewerkt idee.
- De klant spreekt onvoldoende Nederlands voor het gewenste traject.
- De klant wordt niet instaat geacht om zelfstandig een traject op te stellen en te doorlopen,
- Er zijn andere belemmeringen zoals: de gezondheid en geen kinderopvang geregeld. Ook hierbij geldt: als deze belemmeringen zijn weggewerkt is de klant welkom voor een nieuw gesprek.

Ook komen klanten niet in aanmerking voor een PRB omdat tijdens het gesprek blijkt dat de wens van de klant overeenkomt met een traject (of opleiding) dat de gemeente reeds heeft ingekocht. Ongeveer 10% van de tot nu toe gesproken personen is doorverwezen naar een reeds ingekocht traject (of opleiding). Overigens kan een klant als hij daarvoor goede argumenten heeft wel met een ander opleidingsinstituut of reïntegratiebedrijf in zee gaan dan met diegene waarmee de gemeente reeds een contract heeft. Op deze wijze kan de klant alsnog gebruik maken van het PRB.

In de praktijk leidt doorverwijzing naar een coach vaak tot het opstellen van een trajectplan. De uitval is gering in deze fase, slechts vijf personen. Twee van deze vijf zijn direct aan het werk gegaan via het netwerk van de coach en hadden dus geen traject nodig. De opgestelde trajectplannen van de overige klanten zijn tot nu toe allemaal door de consulenten van de afdeling Werk en Scholing geaccordeerd. De toetsing van het traject vindt namelijk al grotendeels plaats in het oriëntatiegesprek. Zoals eerder aangegeven wordt een klant niet doorverwezen indien het idee nog onvoldoende is uitgewerkt, de klant niet gemotiveerd overkomt of onvoldoende de Nederlandse taal beheerst.

Bij de opzet van het experiment is men er vanuit gegaan dat voor het slagen van het traject externe professionele begeleiding tijdens het traject nodig is. In de praktijk blijkt de behoefte hieraan gering. Ook bleek het moeilijk om professionals te vinden die op no cure no pay of no cure less pay basis de klanten wilden begeleiden. Men heeft er dan ook onlangs voor gekozen om de begeleiding tijdens het traject te laten uitvoeren door de consulenten van de afdeling Werk en Schooling. Dit houdt in dat er één keer per maand contact is met de klant over de voortgang. De instelling waar de klant de opleiding of het traject volgt onderhoudt contact met de consulenten.

De doelgroep en de inhoud van de trajecten

Het PRB wordt ingezet voor een gevarieerde groep klanten; jong en oud, laag en hoger opgeleid, relatief lang of juist kort in de uitkering. Ze hebben met elkaar gemeen dat ze een concreet idee hebben en gemotiveerd zijn. Dit zijn immers de belangrijkste criteria om een PRB toegewezen te krijgen. Bij de evaluatie wordt bekeken in hoeverre de gebruikers van het PRB verschillen van de totale populatie bijstandsgerechtigden. Ook worden de verschillen in invulling van de trajecten met en zonder een PRB vergeleken. Op het eerste gezicht lijkt het bij een PRB vaker om opleidingen te gaan, soms in combinatie met een bepaalde training of werkervaringsplek. Ook wordt gesignaleerd dat aanvragen voor bepaalde opleidingen relatief vaak voorkomen (bijvoorbeeld vrachtwagenchauffeur). Dit biedt aanknopingspunten voor het inkoopbeleid van de gemeente. Immers als blijkt dat er veel vraag is naar een bepaalde opleiding kan deze door de gemeente in bulk worden ingekocht.

Ervaringen klanten

“Het is zonde dat het niet eerder mogelijk was om met een PRB aan een opleiding te beginnen. Er is eerst geld aan het reïntegratiebedrijf besteed, daar gaven ze mij niet de opleiding die ik wilde. De cursus die ik daar volgde was gericht op de loonadministratie, maar ik wil doktersassistent worden. Met het reïntegratiebedrijf had ik al wel uitgezocht wat ik wilde doen en bij welk opleidingsinstituut. Bij het oriëntatiegesprek bij SoZaWe heb ik dus zelf aangegeven wat ik wilde en waar. Ik mocht dan ook gelijk aan de slag met het trajectplan en daarna met de opleiding. Als ik voldoende geld had, was de gemeente helemaal niet nodig geweest en had ik het zelf kunnen doen.”

“Ik had nog maar kort een uitkering toen ik iets las over het PRB. Ik vond het erg jammer dat mijn klantmanager dat niet eerder voor mij had geregeld. Dan had ik al veel eerder kunnen starten met mijn opleiding. Toen ik eenmaal op gesprek kon, werd alles snel geregeld. Eigenlijk wilde ik aan een hogere opleiding beginnen, maar mijn coach heeft me geadviseerd eerst op een lager niveau te beginnen. Ik mocht zelf bepalen bij welk opleidingsinstituut ik de opleiding tot voorman in de scheepvaart ging volgen. Via het internet heb ik een geschikte school gezocht. Na wat gesprekken met de sociale dienst en de coach waarin mijn motivatie werd getest kon ik snel aan de slag.”

Knelpunten

Bij de uitvoering van het experiment is de gemeente Rotterdam tegen een aantal knelpunten aangelopen. Het verkrijgen van voldoende (geschikte) aanmeldingen is het grootste probleem gebleken. Hier is een aantal redenen voor te noemen:

- Het onvoldoende bekend zijn van PRB bij de klanten en bij de klantmanagers. De gemeente heeft daarom op verschillende manieren de publiciteit gezocht en probeert door gerichte voorlichting ook bij klantmanagers aandacht te vragen voor dit nieuwe product.
- Daarnaast bestonden bij de klanten ook niet altijd de juiste verwachtingen over PRB. Door betere voorlichting (aan klant en klantmanager) vinden de laatste paar maanden meer gerichte doorverwijzingen plaats.

- Ook liggen de ingangseisen voor het PRB relatief hoog. 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.
- Tot slot heeft het te maken met de heersende cultuur binnen SoZaWe. De klantmanagers zijn niet gewend om te denken in termen van eigen mogelijkheden en initiatief. De klantmanagers krijgen een training om zich dit 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 het organisatorisch goed laten verlopen van het project een knelpunt. Doordat het experiment wordt uitgevoerd door een kleine staf is de opgedane kennis erg kwetsbaar. Door een heroriëntatie van de afdeling Werk en Scholing heeft het project dan ook even stilgelegen. Ook het maken van prestatie-afspraken met reïntegratiebedrijven en scholingsinstellingen bleek vaak niet mogelijk. Enerzijds omdat het hierbij gaat om individuele trajecten en anderzijds omdat het om organisaties gaat die niet gewend zijn op deze wijze te werken (bijvoorbeeld individuele coachingsorganisaties).

Slot: PRB een zinvol instrument?

Ondanks dat de evaluatie van het experiment nog moet plaatsvinden, lijkt de conclusie reeds te trekken dat het PRB een nuttig instrument is. Het idee dat een grotere verantwoordelijkheid/ keuzevrijheid leidt tot een hogere motivatie en dus tot een grotere kans op werkherleving door het PRB lijkt te kloppen. Voor een deel van het bestand is het instrument immers een zinvolle aanvulling op het reeds bestaande instrumentarium. Het was voor deze personen mogelijk hun eigen idee te verwezenlijken en te werken aan een terugkeer naar de arbeidsmarkt.

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 namelijk 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 gaan.

De uitkomsten van de evaluatie bepalen of SoZaWe in de toekomst PRB als structureel instrument voor reïntegratie inzet.

4.7 Uitgelicht: Keuzevrijheid voor reïntegratiebedrijf¹

Voor de casemanager is de keus al lastig, laat staan voor de klant zelf

Aanleiding en visie

De lokale politiek in gemeente Leiden heeft al enkele jaren geleden aan Sociale Zaken aangegeven dat de keuzevrijheid van burgers een belangrijks aspect moet zijn bij het reïntegratiebeleid.

De beleidsafdeling heeft dit vertaald in beleid waarin maatwerk centraal staat in plaats van de kortste weg naar werk.

¹ Deze casestudie is gebaseerd op een interview met een casemanager en een teammanager van de gemeente Leiden.

Leiden geeft hieraan op verschillende manieren invulling:

- Er is geen verplicht Work First project opgezet voor alle klanten omdat de gemeente bijstandsgerechtigden niet wil verplichten tot een bezigheid (productiewerk) waarvan het nut niet persé bijdraagt aan de competenties van de klanten en waar bij de klanten behoorlijke tegenzin tegen bestaat. Er is wel een Work First project, maar klanten mogen zelf hierbij zelf kiezen of ze daaraan willen deelnemen. In de praktijk is er weinig animo voor. Overigens is er voor jongeren wél een Work First aanpak die verplicht is.
- Bij de gemeente Leiden is er nog steeds veel aandacht voor scholing in terwijl dat bij veel andere gemeenten sinds de invoering van de WWB is verminderd. Iemand die kan aantonen dat er baanperspectief is, bijvoorbeeld in de beveiliging, kan hiervoor scholing krijgen. Leiden streeft ernaar om zo goed mogelijk met de klant in gesprek te gaan en met de reïntegratietrajecten zoveel mogelijk aan te sluiten bij het niveau van de klanten omdat dit meer duurzame reïntegratie zal opleveren.
- Er loopt momenteel een project Persoonsgebonden Reïntegratiebudget. Klanten moeten hiervoor een strenge selectieprocedure doorlopen. Als ze die procedure door zijn, zijn ze geheel vrij in de invulling van het traject, zolang het traject gericht is op realistische doelen.
- In de reguliere trajecten mogen bijstandsgerechtigden zelf kiezen met welk reïntegratiebedrijf ze in zee willen gaan, voorzover dit één van de bedrijven is die gecontracteerd zijn door de gemeente Leiden.

In deze casestudie gaan we nader in op de manier waarom de gemeente Leiden invulling heeft gegeven aan het laatste punt: de keuzevrijheid voor het reïntegratiebedrijf. Wat is het beleid? Hoe vertaalt zich dit beleid in de uitvoeringspraktijk? Wat zijn de succes- en faalfactoren?

Het beleid

De gemeente Leiden contracteert bij de aanbesteding voor elke gedefinieerde doelgroep minimaal twee reïntegratiebedrijven. De doelgroepen die de gemeente hierbij hanteert zijn: alleenstaande ouders, jongeren, doelgroep sociale activering, doelgroep inburgering, doelgroep korte trajecten en doelgroep algemeen.

Een klant krijgt, wanneer hij een uitkering aanvraagt en niet direct bemiddelbaar is, een gesprek met de casemanager van de gemeente. De casemanager bekijkt wat de competenties zijn en wat eventuele beperkingen zijn. Aan de hand van dit gesprek bepaalt de casemanager, in samenwerking met de klant, onder welke doelgroep de klant valt. Vervolgens mag de klant bepalen met welke van de twee gecontracteerde reïntegratiebedrijven hij in zee wil gaan. De casemanagers dienen de klanten hierbij goed te informeren over de verschillen tussen de reïntegratiebedrijven. Om de casemanagers zicht te geven in de verschillen tussen de reïntegratiebedrijven houden de gecontracteerde reïntegratiebedrijven na de gunning een presentatie waarbij alle casemanagers aanwezig zijn. Tijdens deze presentatie houden de bedrijven een inhoudelijk verhaal over de werkwijze, de omgang met klanten, de kracht van het bedrijf en dergelijke. Ze geven hierbij ook voorbeelden van de praktijk. De casemanagers krijgen hierbij de gelegenheid om door te vragen. Ook geven de reïntegratiebedrijven folders aan de casemanagers die ze aan de klanten kunnen uitdelen.

De uitwerking

In de praktijk komt deze keuzevrijheid minder tot uiting dan het is vormgegeven in het beleid. De casemanagers nemen zeer sterk zelf het heft in handen en kiezen doorgaans toch zelf voor het reïntegratiebedrijf dat het meest geschikt lijkt voor de betreffende klant. Waarom maakt de case-

manager deze keuze en laat hij dit niet over aan de klant? Daarvoor zijn een aantal redenen aan te geven:

- De casemanager heeft meer zicht op de mogelijkheden en beperkingen van de klant in relatie tot de geboden diensten bij de reïntegratiebedrijven. Hij kan inschatten welke klant het goed doet bij welk bedrijf. Hij kent de reïntegratiemedewerker waar de klanten mee te maken krijgen en heeft inzicht in de mate waarin het zal klikken tussen deze medewerker en de klant. Hij weet ook welke gehanteerde methode het best aansluit bij de mogelijkheden van de klant.
- Er is geen duidelijke informatie waarop de klant zijn keuze objectief kan baseren. Voor de casemanagers is het al een lastige klus om zo objectief mogelijk te blijven bij het maken van de keuze, voor klanten is dit met het beschikbare materiaal onmogelijk. Er zijn folders van de bedrijven, maar deze bevatten vooral wervende teksten en weinig inhoudelijke informatie.
- Het duurt langer voordat de klant de reïntegratieovereenkomst tekent als de klant zich na het gesprek met de casemanager eerst nog moet gaan oriënteren op de verschillende reïntegratiebedrijven. Dit houdt het reïntegratietraject op.
- Soms geeft de leiding aan dat er gestuurd moet worden in de toewijzing van de klanten. Bij nieuw opstartende bedrijven bijvoorbeeld, zijn er altijd wat opstartproblemen. De leiding vindt dat deze bedrijven een goede kans moeten krijgen zich te bewijzen en dat de casemanagers niet direct de stroom klanten moeten beperken als het aan het begin tijdelijk niet lekker loopt.

In de praktijk is de casemanager dus vaak sterk sturend. Er is ook een groep klanten aan wie de keuze wel expliciet wordt voorgelegd: de klanten waarvan de casemanager denkt dat het bij beide reïntegratiebedrijven goed kan uitpakken. Het gaat dan meestal om hoger opgeleide personen die veel kans hebben maar die nog niet helemaal klaar zijn voor een kort traject, omdat ze wat ouder zijn of omdat ze nog niet precies weten wat ze willen. Deze klanten zeggen echter meestal tegen de casemanager: kies jij maar.

Succes- en faalfactoren

Het succes dat het beleid van de keuzevrijheid kan opleveren is een toename van de betrokkenheid van klanten. Aldus de teammanager Werk en Inkomen. Als de klant betrokken is bij zijn eigen traject zorgt dit voor een meer gezamenlijke beweging dan als de casemanager alles zelf bepaalt. Dit kan een zeer positief effect hebben op de motivatie en de inzet van een klant. Wat naar alle waarschijnlijkheid een positief effect zal hebben op het eindresultaat: uitstroom!

Helaas blijkt het gestelde beleid in de praktijk nog niet zo van de grond te komen. Dit heeft vooral te maken met knelpunten in de aansturing en in de randvoorwaarden:

- De aansturing: Bij de invoering van de keuzevrijheid voor reïntegratiebedrijven heeft het management te weinig gestuurd op de uitvoering in de praktijk. De casemanagers zijn niet duidelijk genoeg geïnstrueerd en er is te lang toegestaan dat casemanagers het op hun eigen manier doen.
- Randvoorwaarden: een belangrijke randvoorwaarde bij dit beleid is dat de klanten goed op de hoogte zijn van deze keuzevrijheid en dat ze zich daadwerkelijk goed kunnen informeren over de verschillen tussen de reïntegratiebedrijven. Momenteel is het voorlichtingsmateriaal nog beperkt en inhoudelijk niet toereikend om in deze vraag te voorzien.

Slot

De gemeente Leiden geeft een hoge prioriteit aan een dienstverlenende opstelling ten aanzien van hun klanten. 'Je moet de klanten serieus nemen en op een nette manier te woord staan'. Binnen deze voorwaarden moet het volgens de gemeente tevens mogelijk zijn om de klanten keuzevrijheid te geven bij de keuze van het reïntegratiebedrijf. De keuzevrijheid kan de motivatie en dus de inzet van klanten stimuleren. In de uitvoeringspraktijk blijkt de keuzevrijheid voor reïntegratiebedrijven echter niet zo duidelijk gestalte te krijgen. Om het beleid goed te verankeren in de organisatie, dient er een goede aansturing te zijn op de uitvoering in de praktijk. Zowel het management als de casemanagers moeten overtuigd zijn van het belang van de keuzevrijheid voor klanten. Ook dienen de voorwaarden geschapen te worden waaronder de uitwerking in de praktijk daadwerkelijk mogelijk is, zoals bijvoorbeeld goed voorlichtingsmateriaal voor de klanten.

5 Ontwikkelingen in het werkgeverssegment

In dit hoofdstuk staan de ontwikkelingen in het werkgeverssegment centraal. Hiervoor zijn onder andere gesprekken gevoerd met acht 'grote' werkgevers (meer dan 2.500 werknemers in dienst) werkzaam in diverse sectoren, zowel nationaal als internationaal. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met een tweetal brancheloketten en met de Branche Organisatie Arbodiensten (BOA) en het Verbond van Verzekeraars. Ook in de interviews met reïntegratiebedrijven is op het private segment ingegaan. Tijdens de gesprekken lag de focus op de trajecten tweede spoor (reïntegratie buiten het bedrijf) en niet op de trajecten eerste spoor (reïntegratie binnen het bedrijf). Waar relevant, is gebruik gemaakt van beschikbare literatuur. De gegevens zijn niet te generaliseren naar de totale werkgeversmarkt omdat met te weinig werkgevers is gesproken. Ondanks dat wij ook getracht hebben informatie in te winnen bij koepelorganisaties over de reïntegratieproblematiek bij kleine(re) werkgevers, is hier geen eenduidig beeld uit naar voren gekomen. Wel staat vast dat de kleine werkgevers reïntegratie anders behandelen, omdat hun kennis en mogelijkheden vaak beperkter zijn dan bij grote werkgevers.

5.1 Context

Aanpassingen in wetgeving

Werkgevers zijn, samen met werknemers, verantwoordelijk voor de reïntegratie van zieke werknemers, zowel binnen het bedrijf (eerste spoor), als buiten het bedrijf (tweede spoor). De belangrijkste wijzigingen in wet- en regelgeving op dit vlak voor werkgevers sinds 2004 zijn:

- Verlenging van de periode van loondoorbetalingplicht (Wet Verbetering Poortwachter). Werkgevers moeten met ingang van 1 januari 2004 zieke werknemers twee jaar lang het loon doorbetalen in plaats van één jaar. De eventuele toegang tot de WAO is hierdoor één jaar opgeschoven. Tegelijkertijd is de UWV-subsidie voor de inkoop van trajecten tweede spoor door werkgevers per 1 januari 2004¹ afgeschaft.
- De liberalisering van de arbowetgeving per 1 juli 2005. Hierdoor is de verplichte aansluiting bij een arbodienst komen te vervallen, waardoor er meer mogelijkheden voor maatwerk komen. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk externe, gecertificeerde deskundigen in te huren in combinatie met eigen deskundigen. Ten gevolge van de liberalisering van de arbodienstverlening is de bepaling dat arbodiensten het grootste deel van hun omzet moeten genereren uit wettelijk verplichte diensten komen te vervallen. Het schrappen van deze bepaling geeft arbodiensten enerzijds meer ruimte hun dienstverleningsaanbod te verbreden. Anderzijds 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 Arbeidsongeschikten (WGA)². Wie gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt³ krijgt te maken met de WGA. Werkgevers kunnen het financiële risico

¹ Voor werknemers die op of na 1 januari 2004 ziek zijn geworden, kan geen subsidie tweede spoor meer worden aangevraagd.

² 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.

³ Dit geldt voor mensen die tenminste 35% maar niet meer dan 80% loonverlies lijden, of bij een loonverlies van 80% of meer en een geringe kans op herstel.

van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid bij 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 een werkgever zich bij UWV verzekert, wordt UWV verantwoordelijk voor de reïntegratie.

Bovenstaande wijzigingen hebben tot gevolg dat de financiële verantwoordelijkheid voor werkgevers op het gebied van reïntegratie is toegenomen, terwijl werkgevers tegelijkertijd meer vrijheid hebben gekregen om deze verantwoordelijkheid naar eigen inzicht in te vullen. 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 UWV voor deze groep inkoop op termijn zal afnemen. Al met al zorgen de aanpassingen in wet- en regelgeving daarmee voor een in principe grotere markt in het werkgeverssegment. Of die groei zich ook daadwerkelijk voordoet is afhankelijk van de keuzes die werkgevers op dit punt maken: worden ze eigen risicodragers en in welke mate kopen zij reïntegratiediensten in op de markt?

Omvang populatie lijkt af te nemen

Uit de branchemonitor van de BOA over het eerste halfjaar 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 wordt. Dit heeft effect op de potentiële behoefte aan reïntegratietrajecten tweede spoor: door minder en korter verzuim daalt het aantal trajecten tweede spoor ook¹.

5.2 Beschrijving van de markt

Opdrachtgevers van zeer diverse omvang en aard

De markt voor reïntegratie in het werkgeverssegment kent een diversiteit van opdrachtgevers, die allemaal hun eigen aanpak hebben. De Universiteit Twente onderscheidt drie hoofdvormen voor de invulling van de trajecten tweede spoor voor werkgevers², te weten:

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

Individuele werkgevers, arbodiensten of verzekeraars in de marktgeoriënteerde benadering

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

Grote bedrijven hebben als gevolg van de toenemende financiële verantwoordelijkheden op het gebied van ziekteverzuim hun verzuimbeleid doorgaans goed op de rit staan en hebben vaak voldoende interne (her)plaatsingsmogelijkheden. Om die reden kopen zij relatief weinig trajecten tweede spoor in bij reïntegratiebedrijven. Het tweede spoor traject is voor hen een laatste redmiddel, dat vaak niet nodig is. Werkgevers proberen bij langdurig verzuim namelijk eerst de

¹ BOA branchemonitor 4, *Arbodienstverlening in cijfers*, BOA, rapportage 1^{ste} en 2^{de} kwartaal 2005.

² *Innovatie van arbeidsreïntegratie. Waartoe leidt het tweede spoor?* Universiteit Twente in opdracht van het RWI, mei 2005.

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. Als dat niet het geval is, dan wordt het vaak ook niet ingekocht en wordt de arbeidsovereenkomst beëindigd of het aantal uren teruggebracht.

De werkgevers geven aan dat hun werknemers niet graag een reïntegratietraject tweede spoor ingaan. Ze werken doorgaans vaak al jaren bij hetzelfde bedrijf en kunnen moeilijk accepteren dat ze naar 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 men gelieerd is aan een reïntegratiebedrijf)¹.

Kleine werkgevers hebben vaak geen mogelijkheden om een traject eerste spoor op te zetten, omdat het aantal functies in het bedrijf te beperkt is. Daarnaast hebben ze over het algemeen minder kennis in huis omtrent regelgeving en moeite alle ontwikkelingen te volgen. Uit de *Werkgeversmonitor Arbeidsomstandigheden*² 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. Uit de werkgeversmonitor is bovendien een voorzichtige indicatie af te leiden omtrent de mate waarin kleine bedrijven extern reïntegratiediensten inkopen. Van de werkgevers met maximaal 10 werknemers had 1,5 procent in 2004 extern (en buiten de arbodienst om) reïntegratie ingekocht, tegenover 11 procent van de organisaties met meer dan 100 werknemers. Bij deze percentages gaat het hoogstwaarschijnlijk om reïntegratie 1^o en 2^o spoor samen. Een mogelijke oorzaak voor dit verschil kan zijn dat het inkopen van reïntegratiediensten minder vaak aan de orde is, omdat er nu eenmaal minder werknemers werken. In een klein bedrijf kunnen bovendien de kosten een belemmerende factor vormen. In hoeverre kleine werkgevers zelf zorg moeten dragen voor het inkopen van trajecten tweede spoor of ondersteund worden door brancheloketten of verzekeraars is eigenlijk niet bekend. Als kleine bedrijven geen mogelijkheden hebben de hulp in te schakelen van een overkoepelende (branche)organisatie en ook niet via de arbodienst of verzekeraar, zullen zij mogelijk eerder aansturen op beëindiging van het dienstverband. Er bestaat momenteel geen zicht op de mate waarin dit in de praktijk gebeurt. De Nationale Ombudsman heeft recent wel een signaal afgegeven dat er steeds meer klachten komen over werknemers die tijdens hun ziekteperiode worden ontslagen.

Arbodiensten bieden traditioneel dienstverlening aan 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 arbodiensten

¹ Zie onder andere: S. Bunt, *Opdrachtgeverschap reïntegratie in het primair en voortgezet onderwijs. Een terugblik en doorkijk naar de toekomst*. Ministerie van OCW, 2005.

² Bos C., M. Engelen, *De Werkgeversmonitor Arbeidsomstandigheden, Eerste meting*, ministerie van SZW, 2005.

en reïntegratiebedrijven afgesloten. Door de gunstige prijsafspraken die door de arbodiensten bedongen worden, zullen werkgevers het advies van de arbodienst doorgaans overnemen. Voor reïntegratiebedrijven is dit een handige manier om aan cliënten te komen in de private markt, waar ze tot nog toe maar moeilijk voet aan de grond krijgen.

Naast de conventionele oplossing van alleen een loondoorbetalingverzekering, komt het volgens het Verbond van Verzekeraars steeds vaker voor dat werkgevers het gehele hele traject van verzuim en reïntegratie uitbesteden aan *verzekeraars*. Voor de inkoop van reïntegratiedienstverlening maken verzekeraars vaak gebruik van meerdere preferred suppliers. Zo voorkomen de verzekeraars dat ze afhankelijk worden van één reïntegratiebedrijf en bieden ze de werkgever een (beperkte) keuze van reïntegratiebedrijf. 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 30 aanbieders van verzuimverzekeringen, waarvan er zes groot zijn. Twee daarvan hadden een reïntegratiebedrijf in eigendom, maar hebben deze inmiddels weer verkocht.

Sociale partners in de corporatistische benadering

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

Een 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 en reïntegratie rondom verzuim. Brancheloketten komen relatief vaak voor in het midden- en klein bedrijf. 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.

In dit onderzoek is gesproken met een tweetal brancheloketten. De brancheloketten hebben een bestuur dat gevormd wordt uit werkgevers- en werknemersorganisaties, soms aangevuld met de overheid. Bij beide brancheloketten is ongeveer 90 procent van de werkgevers in de branche aangesloten. Uit de interviews blijkt dat beide brancheloketten waarmee is gesproken, 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.

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. 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 dit individueel, door het opzetten van een mobiliteitscentrum. 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 de leveranciers. Bij de werkgevers die beschikken over een mobiliteitscentrum zijn de ervaringen positief. Enkele werkgevers overwegen daarom de contracten met reïntegratiebedrijven op te zeggen of te minimaliseren. De voordelen voor de werkgevers zijn lagere kosten en grotere kans op duurzame plaatsingen. Veel bedrijven zijn hier niet toe in staat. Een optie is dan een samenwerkingsverband op te richten (collectief). Een voorbeeld hiervan is het Poortwachterscentrum (zie paragraaf 5.5). Hoewel de aandacht voor een dergelijke aanpak groeiende is komt het in de praktijk nog niet heel vaak voor. 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.

Dienstverlening varieert van tweede spoortrajecten tot losse interventies en advies

Het type dienstverlening dat werkgevers inkopen bij reïntegratiebedrijven betreft veelal trajecten tweede spoor voor langdurig zieke werknemers. Andere voorbeelden van producten die we zijn tegengekomen in dit onderzoek 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 Wet Verbetering Poortwachter (veelal bij kleine bedrijven);
- Organisatieadvies op het gebied van verzuim: o.a. verzuimpreventieprogramma's, trainingen verzuimpreventie.

De werkgeversmarkt blijft beperkt

De werkgeversmarkt heeft zich sinds 2002 minder sterk ontwikkeld dan de reïntegratiebedrijven destijds verwachtten. Behalve voor een aantal gespecialiseerde bedrijven op deze markt is voor allround reïntegratiebedrijven (die ook actief zijn op de publieke markt) de totale omzet uit de werkgeversmarkt klein, vaak niet meer dan een paar procenten. Het is lastig voor een reïntegratiebedrijf 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 inkopen tussen de 4 en 20. Oorzaken voor de minder sterke ontwikkeling in het werkgeverssegment is enerzijds dat grote werkgevers een goed functionerend ziekteverzuimbeleid hebben en anderzijds dat de mogelijkheden tot reïntegratie eerste spoor groot zijn bij deze werkgevers. Dit verlaagt de behoefte aan reïntegratie tweede spoor.

De groep waarvoor wel reïntegratietrajecten worden ingekocht zijn met name oudere werknemers (ouder dan 40 jaar, vaak 50-plussers) die laagopgeleid zijn en al jaren bij dezelfde werkgever werken.

Totaalcijfers over de omvang van de reïntegratiemarkt zijn niet openbaar beschikbaar. Borea signaleert naar aanleiding van haar benchmarkrapport over 2004 dat werkgevers langzaam maar zeker vaker reïntegratietrajecten inkopen. Over heel 2004 zijn 29.078 cliënten aangemeld voor een traject bij een reïntegratiebedrijf met een keurmerk. De markt voor herplaatsing bij de eigen werkgever trekt volgens Borea minder hard aan dan de markt voor reïntegratie naar een andere werkgever. Of deze trend zich doorzet is moeilijk te zeggen.

Reïntegratiebedrijven hebben verwachtingen rond de werkgeversmarkt getemperd

Een duidelijk verschil met het vorige RWI-onderzoek naar de reïntegratiemarkt is dat de hooggespannen verwachtingen bij de reïntegratiebedrijven van de werkgeversmarkt zijn verdwenen. Een reïntegratiebedrijf zegt hierover: *'Een paar jaar geleden wilden we nog een derde van onze omzet halen uit het werkgeverssegment. Daar zien we nu vanaf.'*

In praktijk zie je dat de reïntegratiebedrijven verschillende strategieën kiezen met betrekking tot de werkgeversmarkt.

- Sommige bedrijven richten zich voornamelijk op de publieke markt en verrichten geen extra inspanningen voor het vergroten van hun marktaandeel op de werkgeversmarkt.
- Andere bedrijven richten zich op het binnenhalen van werkgevers door zich met name te richten op contracten met verzekeraars, arbodiensten of brancheloketten. Dergelijke contracten bieden immers toevoer van klanten vanuit meerdere werkgevers.
- Een aantal reïntegratiebedrijven richt zich bewust op het verbreden van het aanbod aan dienstverlening voor werkgevers waarbij reïntegratie slechts één van de producten is. Men richt zich op een gecombineerde verkoop aan werkgevers waarbij men bijvoorbeeld ook HR-diensten aanbiedt (o.a. assessment, detachering en flexdiensten, mobiliteit en outplacement, HR-consultancy, outsourcing).

In de interviews met reïntegratiebedrijven zijn we weinig voorbeelden tegengekomen van bedrijven die zich richten op uitbreiding van hun dienstverlening richting arbodienstverlening. De concurrentie voor arbodiensten komt waarschijnlijk meer uit de hoek van de interventiebedrijven die specifieke interventies aanbieden en vanuit de grotere bedrijven die steeds meer zelf gaan doen (al dan niet met behulp van éénpitters of maatschappen waarin bedrijfsartsen hun diensten aanbieden).

Invloed van wetswijziging (nog) niet zichtbaar

Het effect van de WIA op de reïntegratiemarkt is op dit moment nog niet goed in te schatten. De werkgevers uit het onderzoek verwachten in ieder geval op korte termijn geen veranderingen in de manier waarop zij omgaan met reïntegratie tweede spoor. Ook verwacht men vooralsnog geen enorme toename van het aantal trajecten tweede spoor. Een dergelijke toename wordt door een aantal werkgevers wel genoemd als gevolg van een noodzakelijke inkrimping van het personeelsbestand. Hierdoor nemen de mogelijkheden voor interne herplaatsing af, waardoor men sneller genoodzaakt zal zijn het tweede spoor in te zetten.

Met de komst van de WIA kunnen werkgevers het financiële risico van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid bij UWV onderbrengen of zelf dragen. In dit laatste geval worden ze eigen risicodragers. Grote werkgevers en kleine werkgever die voor 2005 eigen risicodragers WAO waren, kunnen dit vanaf 2006 worden. De overige kleine werkgevers kunnen vanaf 2007 eigen risicodragers worden. Van de acht geïnterviewde grote werkgevers blijkt er slechts één eigen risicodragers te zijn. Twee werkgevers moeten hierover nog een besluit nemen. De overige werkgevers zijn verzekerd bij het UWV. Voor de komst van de WIA was de helft van de werkgevers uit het onderzoek eigen risicodragers.

De werkgevers hebben geen effecten gesignaleerd in het aantal trajecten tweede spoor als gevolg van het afschaffen van de UWV-subsidie of de verlenging van de loondoorbetalingverplichting naar twee jaar. 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 en omgekeerd (reïntegratieactiviteiten inkopen bij arbodiensten) gebeurt ook niet. Ze houden deze zaken strikt gescheiden.

5.3 Aanbesteding en gunning

In deze paragraaf staan de aanbesteding en gunning van de reïntegratietrajecten tweede spoor centraal. De informatie is hoofdzakelijk afkomstig uit de interviews die met grote werkgevers en de brancheloketten zijn gehouden.

Keuzeproces verloopt behoorlijk 'informeel'

De werkgevers komen op verschillende manieren tot hun keuze om een reïntegratiebedrijf uit te nodigen voor een offertepresentatie of -gesprek. Het aantal uitnodigingen varieert overigens van twee tot en met vijftien. Diverse werkgevers oriënteren zich op (HRM- of P&O-) vakbeurzen of arbogerelateerde beurzen. Daar leggen zij contact 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. Door hun omvang en aansprekende naam willen reïntegratiebedrijven graag zaken doen met een aantal grote, bekende werkgevers. De reïntegratiebedrijven hebben deze werkgevers actief benaderd. Dit heeft in enkele gevallen geresulteerd in een samenwerking.

Opvallend is dat meerdere werkgevers 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 consultant dezelfde visie hanteert als de directie of het management. De reïntegratiebedrijven geven aan dat het opstellen van een offerte voor een werkgever maatwerk vergt. Werkgevers willen in de offerte zien dat men specifieke aandacht heeft voor de situatie binnen het bedrijf.

De meeste werkgevers waarmee is gesproken, hebben vooraf voorwaarden opgesteld waaraan de reïntegratiebedrijven moeten voldoen. De vorm waarin deze voorwaarden gegoten zijn verschilt van een meer of minder uitgebreid programma van eisen tot 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

Het Borea-keurmerk is door slechts één werkgever meegenomen in de voorwaarden. De werkgevers zijn van mening dat het keurmerk geen toegevoegde waarde geeft over de prestaties van een reïntegratiebedrijf. Ook andere landelijke instrumenten als de reïntegratiemonitor van de RWI worden niet gebruikt bij de keuze van een reïntegratiebedrijf. Eén werkgever hanteert als eis dat de reïntegratiebedrijven het CKR-keurmerk moeten hebben.

Ook worden door meerdere werkgevers plaatsingspercentages opgevraagd. 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 beschikken over een netwerk. Bovendien vinden werkgevers het belangrijk dat een reïntegratiebedrijf kennis heeft (en anders verkrijgt) van de markt waarin de werkgever opereert.

De werkgevers geven aan dat er veel keuze is wat betreft het aantal reïntegratiebedrijven, maar dat deze allemaal op ongeveer dezelfde wijze werken en hetzelfde aanbod van dienstverlening bieden. Enkele 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 wetwijzigingen afgesloten. Doordat de respondenten een grote personele omvang hebben, was de verwachting dat er meer trajecten tweede spoor afgenomen zouden moeten worden dan nu zijn gerealiseerd. Spreiding van de trajecten over meerdere reïntegratiebedrijven leek noodzakelijk. Ten tweede willen bedrijven de prestaties van verschillende reïntegratiebedrijven kunnen vergelijken.

De uiteindelijke keuze bij de selectie van reïntegratiebedrijven wordt mede bepaald door eerder opgedane ervaringen, de indruk die het reïntegratiebedrijf maakt en intuïtie en gevoel van de werkgevers. In slechts één geval 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 (uitzendwerk).

Soms raamcontracten – soms individueel

Alle werkgevers waarmee is gesproken hebben een contract afgesloten met één of meerdere reïntegratiebedrijven. Een deel heeft een raamcontract afgesloten. Voordelen van het afsluiten van een raamcontract is dat de kennis/expertise over de inkoop van reïntegratie centraal wordt gebundeld. Regionale managers hoeven alleen een opdrachtbevestiging te sturen. Een ander voordeel is dat men een scherpere prijs kan bedingen en vooraf kan budgetteren. Bovendien is het efficiënt want niet alle regio's hoeven zelf het wiel uit te vinden. In een aantal gevallen dient het raamcontract als basis en worden per individueel geval nadere afspraken gemaakt.

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

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

- Financiering en betalingsmomenten
- Contactpersoon bij het reïntegratiebedrijf
- Prestaties (d.w.z. duurzame plaatsingen)
- Prijsafspraken
- Contractperiode
- Duur trajecten
- Inzet scholing
- Vertrouwelijkheid van de gegevens
- Rapportage en communicatie

Een aantal werkgevers heeft aangegeven bepaalde onderwerpen *juist niet* vast te leggen in het raamcontract. Voorbeelden hiervan zijn:

- Duur van het traject; 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 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.

Prijzen

De werkgevers uit het onderzoek benadrukken dat goed werkgeverschap het uitgangspunt is bij reïntegratie. Dit betekent dat ze een behoorlijk budget uittrekken voor reïntegratie tweede spoor, omdat de vaak langdurige arbeidsrelatie die ze hebben met de werknemer goed beëindigd moet worden. Desondanks vinden de werkgevers de prijzen voor trajecten tweede spoor hoog. Zeker in relatie tot de geboden kwaliteit. Toch is de prijs voor de werkgevers niet van doorslaggevend belang in het traject. Wanneer een reïntegratietraject van een werknemer langer gaat duren maar de kans op plaatsing daarmee ook beter wordt, verlengen werkgevers het traject ondanks de kosten die dat met zich meebrengt. Eén 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'*.

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 is zich meer aan het oriënteren 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 beperkt aantal interviews niet te zeggen.

De concurrentie tussen reïntegratiebedrijven op de reïntegratiemarkt is heftig. De werkgevers zien een trend van overnames door grote spelers op de markt. De kleinere bedrijven zullen het naar hun verwachting niet overleven en opgaan in grote conglomeraten. De werkgevers verwachten dat dit negatieve gevolgen heeft voor de continuïteit van de dienstverlening die de reïntegratiebedrijven bieden. Er zijn nu al veel personele wisselingen. De overnames zullen hier een versterkend effect op hebben.

5.4 Uitvoering

Oordeel over reïntegratiebedrijven wisselend

Werkgevers eisen volgens de reïntegratiebedrijven meer individuele aandacht bij de uitvoering van reïntegratietrajecten dan gemeenten en UWV. Ze volgen de trajecten over het algemeen intensiever en trekken sneller aan de bel als er iets niet bevalt. Over de samenwerking met de reïntegratiebedrijven oordelen de werkgevers verschillend. De helft van de werkgevers waarmee is gesproken, geeft aan dat de samenwerking en communicatie met het reïntegratiebedrijf goed verloopt. De andere helft is duidelijk niet tevreden over de samenwerking en communicatie. Ze geven aan dat de reïntegratiebedrijven niet laten weten hoe ze het traject aan gaan pakken, de voortgang van het traject slecht wordt teruggekoppeld en de 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 hun reïntegratiebedrijf het verzoek ingediend om de trajecten door een bepaalde werkadviseur of consulent te laten uitvoeren.

Veel werkgevers vinden de gerealiseerde plaatsingspercentages tegenvallen, maar op dit punt is ook onduidelijk wat reële verwachtingen zijn, zeker wanneer het moeilijke doelgroepen betreft. Eigenlijk zijn de aantallen trajecten per werkgever te klein om goed inzicht te krijgen in de resultaten en prestaties van reïntegratiebedrijven onderling te kunnen vergelijken. Borea rapporteert overigens zeer gunstige plaatsingsresultaten in het private segment; 83 procent. Deze resultaten betreffen eerste en tweede spoor trajecten tezamen. De helft van de geslaagde trajecten betreft overigens een traject dat niet gericht is op werkherleving of herplaatsing maar meer gericht is op zaken als loopbaanadvies, arbeidsmedisch advies, etc.

Over de aangeboden dienstverlening zijn de werkgevers unaniem van mening dat er meer maatwerk geboden moet worden en niet langer met standaard methodieken gewerkt moet worden. De reïntegratiebedrijven presenteren maatwerk, maar in de praktijk blijkt dit alleen te kunnen als dat binnen de standaarden van het reïntegratiebedrijf valt. Naar de wensen van de cliënt wordt dan te weinig gekeken.

Meer waardering voor kleinere reïntegratiebedrijven

De grote werkgevers maken een onderscheid in de prestaties van kleine reïntegratiebedrijven (met name de éénpitters: zelfstandigen zonder personeel) en de grote reïntegratiebedrijven. Over de kwaliteit van de éénpitters en kleine reïntegratiebedrijven zijn ze meer tevreden dan over de grote reïntegratiebedrijven. Bij de kleine bedrijven komen persoonlijke benadering en maatwerk-

trajecten vaker voor. Ook staat daar de cliënt nog centraal. Dit is het grootste knelpunt in de uitvoering van de grote reïntegratiebedrijven: gebrek aan aandacht voor de cliënt.

Ook wordt er een onderscheid gemaakt tussen de grote reïntegratiebedrijven en de kleinere (waaronder de éénpitters) waar het gaat om de mate waarin ze kennis van plaatsingsmogelijkheden op de arbeidsmarkt hebben. Aan de deskundigheid van de grote reïntegratiebedrijven op dit gebied wordt door meerdere werkgevers getwijfeld. Slechts twee werkgevers zijn op dit punt geheel tevreden over de ingeschakelde reïntegratiebedrijven. De overige werkgevers zijn van mening dat reïntegratiebedrijven niet altijd de situatie op de arbeidsmarkt in de betreffende branche dermate kennen, dat ze het onderste uit de kan kunnen halen voor de werknemer. Dit in tegenstelling tot de kleinere reïntegratiebedrijven en éénpitters. De werkgevers zijn het er over eens dat die zeer veel moeite doen werknemers te plaatsen en dat dit mede komt omdat ze beschikken over hun grote netwerk en kennis van de regionale arbeidsmarkt.

Terughoudendheid met de inzet van scholing

Scholing wordt wel toegepast, maar wordt door de werkgevers ook aan banden gelegd. Enkele werkgevers gaan zelfs zover dat scholing alleen mogelijk is als er een baangarantie wordt gegeven. Scholingstrajecten duren namelijk 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. De werkgevers zijn wel meer geneigd tot de inzet van korte cursussen.

Verbeterpunten vergelijkbaar met het publieke segment

De verbeterpunten die de werkgevers aandragen voor reïntegratiebedrijven, zijn vergelijkbaar met wat er in het publieke segment wordt opgemerkt. De volgende verbeterpunten zijn genoemd:

- Meer 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.
- Meer maatwerk leveren in plaats van standaardactiviteiten. Door concurrentie tussen reïntegratiebedrijven hebben de medewerkers van reïntegratiebedrijven een grote caseload waardoor cliënten minder aandacht en begeleiding krijgen.
- Betere communicatie tussen cliënt en reïntegratiebedrijf.
- Aansluiting zoeken bij de arbeidsmarkt om zo plaatsingsmogelijkheden te vergroten. Dit kan door arbeidsmarktgericht te werken: projecten opstarten met regionale werkgevers om zo de behoeften van de werkgevers te leren kennen.

5.5 Uitgelicht: Het Poortwachterscentrum Hoorn

Zonder Poortwachterscentrum had ik er een baan bij gehad!

Aanleiding

De Wet Verbetering Poortwachter verplicht ondernemers om ziek personeel vanaf de zesde ziekte-week nauwgezet te volgen, een dossier aan te leggen en maatregelen te nemen om het personeel weer aan het werk te krijgen. Indien dit niet mogelijk is binnen het eigen bedrijf moet de werkgever zich inspannen om werk te vinden voor deze medewerker bij een andere werkgever (tweede spoor). Door onbekendheid met wettelijke bepalingen en wisselende ervaringen met reïntegratiebureaus vinden bedrijven het vaak lastig om aan deze verplichtingen te voldoen. De

Stichting Poortwachter voorziet in een oplossing waarbij werkgevers elkaar de helpende hand bieden.

Opzet

Het Poortwachtercentrum (PC) is eind 2003 opgericht op initiatief van de Westfriese Bedrijvengroep. De rechtspersoon is de Stichting Poortwachter, waarvan het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van bedrijfsleven en overheid. Bedrijven zijn verplicht hun vacatures op te geven. 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.

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 PC 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 PC een informatie- en adviesfunctie. Het centrum organiseert vijfmaal per jaar zogenaamde P&O-overleggen in verschillende regio's. Een overleg bestaat uit ongeveer vijftig deelnemers (in verschillende samenstellingen), afkomstig van gemeenten en bedrijfsleven. Bij het overleg zijn ook vertegenwoordigers van UWV en CWI aanwezig.

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 UWV en CWI en de werkgeverskring bestaat volgens het PC nog een groot cultuurverschil. Niettemin is men erg positief over de samenwerking.

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

Resultaat en ontwikkelingen

Verscheidene ondernemersverenigingen hebben zich het afgelopen jaar aangesloten, waardoor het aantal aangesloten bedrijven sinds mei 2005 is toegenomen van ca 1.600 naar ca 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. Recente cijfers over het aantal be-

handelde dossiers en plaatsingen zijn niet bekend. In het algemeen geldt dat het PC (op concrete projecten na) geen verantwoording hoeft af te leggen in termen van cijfers, en dat het monitoren van de voortgang daarom geen prioriteit heeft. Uit een opgave over 2004 blijkt dat in dat jaar bij 60% (van de 200 behandelde dossiers) herplaatsing bij de eigen werkgever mogelijk was, soms in dezelfde functie. In 20% van de gevallen is een andere werkgever gevonden. De overige 20% is zeer slecht bemiddelbaar en is niet te herplaatsen. Voor deze moeilijke groep is niet altijd een bedrijfsbelang te vinden.

Meerwaarde

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 samenwerking met RIB's is incidenteel en tot nu toe op niets uitgelopen. Volgens het centrum komt dit omdat de bureaus er voornamelijk op uit zijn vacatures te vinden voor hun eigen cliënten, zonder daar direct iets tegenover te stellen. Werkgevers ervaren RIB's als traag, afstandelijk, en te zeer gefocust op het plaatsen van werknemers. Het PC gaat actief aan de slag met het probleem van de werkgever. Dit creëert draagvlak. De rol 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.

Een bedrijf belt het PC om te vertellen dat één van zijn werknemers rugklachten heeft en ziek thuis zit. Er lijkt inmiddels ook een arbeidsconflict te zijn ontstaan. De consultant van het PC komt daarop bij het bedrijf op bezoek om met de beide partijen gesprekken te voeren en een plan van aanpak op te stellen. Hij schakelt ook een arbo-arts in. Tijdens de gesprekken wordt duidelijk dat aan het arbeidsconflict eerder een psychisch dan een lichamelijk probleem van de werknemer ten grondslag ligt. De werknemer beaamt dit en stemt in met een verslavingstraject bij de Brijder-stichting. Daarnaast komt hij om de twee of drie week naar het PC om te bespreken wat hij zou willen en kunnen doen. Aan de hand van daarvan zal de consultant uiteindelijk mogelijke nieuwe werkgevers gaan benaderen.

"Ze zijn erg alert," vindt het bedrijf. "Ze laten zich zien, ze komen meteen langs en ze weten precies wat er moet gebeuren." Hij is van het bestaan van het PC op de hoogte gesteld door een ander bedrijf in de branche. Als het PC er niet was geweest, had hij na verloop van tijd het UWV gebeld. "Ik weet wel ongeveer hoe het werkt, maar als je het hun laat vertellen, weet je zeker dat je geen gezeik krijgt." Misschien was hij uiteindelijk naar een RIB gegaan, maar hij is blij dat hij dat op deze manier kan vermijden. "Ze zagen meteen wat er aan de hand is. Ze hebben een hele persoonlijke aanpak, ook naar de werknemer toe. Ik vertrouw ze wel."

De meeste werkgevers ondernamen voor de oprichting van het Poortwachtercentrum geen actie in het geval van een zieke werknemer. Werkgevers weten de weg naar een RIB 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 RIB's doen en in het bijzonder welke RIB's in hun buurt opereren.

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 RIB's, en bovendien minder ruimte om de werknemer binnen het eigen bedrijf te herplaatsen.

Een medewerker van een klein bedrijf is voor de derde keer arbeidsongeschikt geraakt als gevolg van terugkerende schouderklachten. Omdat de belasting aan armen en schouders inherent is aan het werk, is een eerste spoortraject niet mogelijk. Het bedrijf krijgt van een uitzendbureau de tip naar het PC te stappen. "Het sprak me erg aan dat de consulent zelf ook ondernemer was. Hij heeft veel connecties en weet waaraan een bedrijf behoefte heeft. Ze zijn realistisch en nuchter." Om zijn mogelijkheden en wensen in kaart te brengen volgt de werknemer sindsdien een beroepsoriëntatie bij het PC. Ook doet hij, deels gesubsidieerd, deels gefinancierd door de werkgever, een sollicitatietraining. Omdat de prijs van deze cursussen ondanks subsidie fors is, heeft het bedrijf ter vergelijking contact opgenomen met een RIB. "Het gaat wel om zo'n bedrag dat je zeker wilt weten dat het nuttig is. Maar bij het reïntegratiebedrijf zeiden ze dat deze man vanwege zijn afkomst, leeftijd, opleiding en ervaring voor hen waarschijnlijk überhaupt niet te plaatsen is." Het bedrijf is overwegend goed te spreken over de ervaringen met het PC. "Ze nemen je veel werk uit handen. Dat is ook nodig. Het is voor mij onmogelijk om uit te gaan zoeken wat ik mag en waartoe ik verplicht ben, wat de medewerker wel en niet kan en zou willen, en om andere bedrijven te gaan aanschrijven. Als je als minister geen handvatten geeft bij al die nieuwe wetgeving, dan is het onuitvoerbaar. Zonder PC had ik er een baan bij gehad."

Grote bedrijven kunnen de gevolgen beter opvangen en hebben meer mogelijkheden voor herplaatsing binnen het eigen bedrijf. Ook bij deze groep is 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 kleinere *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 beoogt met de overleggen en voorlichting niet alleen de bekendheid van het centrum te vergroten, maar ook dat bedrijven sneller beginnen met het zoeken naar een oplossing. Dit lijkt te werken.

Overdraagbaarheid

Het Poortwachtercentrum is op dit moment een schaars voorbeeld van een werkgeversinitiatief. Aan de groeiende belangstelling uit andere delen van het land merkt men wel dat het succes niet onopgemerkt blijft. Over de kansen op overdraagbaarheid is het centrum positief. De vraag is aan welke voorwaarden een dergelijk project moet voldoen om kans van slagen te hebben. De volgende zijn te onderscheiden:

- **Werkwijze**

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. De kracht van het PC is dat het een werkgeversinitiatief is. Men spreekt de taal van werkgevers en begint 'zonder papier'. De eigenschappen van de contactpersonen van het Poortwachtercentrum zijn in dit opzicht van groot belang. Zij moeten bedrijven er door hun optreden van overtuigen dat ze hun problemen en overwegingen begrijpen, en dat zij zonder bijbedoelingen constructief meedenken om een oplossing te vinden. Het centrum afficheert zich als probleemeigenaar van de bedrijven. Deze benadering spreekt de aangesloten bedrijven aan.

- **Bedrijvennetwerk**

Hoe groter het netwerk en hoe groter de bereidheid van bedrijven om vacatures op te geven, hoe groter de kans dat voor een zieke werknemer een plaatsing langs het tweede spoor mogelijk is. Niet alle herplaatsingen komen echter tot stand naar aanleiding van het verplicht opgeven van vacatures. In de praktijk blijken veel werkgevers, na een telefoontje van het PC, bereid te zijn hun netwerk aan te wenden om mee te zoeken naar plaatsingsmogelijkheden voor een bepaalde zieke werknemer van een ander bedrijf.

Wanneer er eenmaal draagvlak en onderling vertrouwen bestaat, kan het centrum met andere woorden als vliegwiel gaan fungeren. Voorwaarde daarvoor is wel dat bedrijven elkaar onderling kennen. De initiatiefnemers verwachten daarom dat eventuele toekomstige Poortwachtercentra in eerste instantie sneller zullen aanslaan in landelijke regio's met veel midden- en kleinbedrijven. De aanwezigheid van grote bedrijven vinden zij nuttig in verband met kennisoverdracht, maar niet essentieel. De verschillen tussen sectoren zijn in hun ogen veel groter dan de verschillen tussen grote en kleine bedrijven.

Het PC versterkt de onderlinge betrokkenheid van werkgevers in de regio. Werkgevers helpen echter niet (alleen) omdat zij zich hiertoe moreel verplicht voelen, maar ook uit wederkerigheid. Zij verwachten met een eventuele toekomstige zieke werknemer bij het PC terecht te kunnen. De kennis van subsidies bij het PC vormt een bijkomend voordeel.

- **Sectoroverstijgend**

Belangrijke meerwaarde is verder gelegen in de sectoroverstijgende aanpak. Het voordeel daarvan is dat werknemers, die voor een bepaald soort beroep ongeschikt zijn geraakt, zijn in te zetten 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.

- **Initiatiefnemers**

Een Poortwachtercentrum ontstaat niet uit zichzelf. Bedrijven, hoe onderling verbonden ook, 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 krijgen om een PC op te zetten. Het Poortwachtercentrum is een innovatief project en krijgt om die reden subsidie. Om soortgelijke initiatieven ook in andere regio's te laten ontstaan zou (in ieder geval in de beginfase) ondersteuning voor vergelijkbare projecten mogelijk moeten zijn.

- **Omvang van de achterban**

Vanaf het eerste moment moet er een grote georganiseerde bedrijvengroep zijn, die het initiatief ondersteunt. In het geval van het PC was dit de Westfriese 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. Een minimaal aantal aangesloten be-

drijven is in de tweede plaats nodig omdat er bij een klein aantal aangesloten werkgevers een tekort aan vacatures kan ontstaan om herplaatsing via het tweede spoor mogelijk te maken.

Er is ook een maximale omvang aan een PC. De initiatiefnemers beamen dat die maximale omvang met 4000 werkgevers 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 ervan – 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 een bureaucrativering van procedures nodig die de initiatiefnemers met dit project nu juist proberen te vermijden.

Knelpunten

Het Poortwachtercentrum ervaart twee grote knelpunten. Het ene 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 één van de vaste krachten langer dan een week ziek is, komt veel tot stilstand. Het tweede is de afwachtende houding van werknemersverenigingen. Volgens de initiatiefnemers zou het PC 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.

Het onderzoek dat de Universiteit Twente uitvoerde naar innovatie van arbeidsreïntegratie via het tweede spoor noemt de positie van de werknemer een mogelijke bron van zorg.¹ Het PC is een werkgeversinitiatief en overleg gebeurt in de eerste plaats met de werkgever. Daardoor kan onaanvaardbare druk ontstaan op de werknemer, waardoor hij zich gedwongen zou kunnen voelen genoegen te nemen met bijvoorbeeld een lager salaris of minder goede arbeidsvoorwaarden. Het Poortwachtercentrum ziet weliswaar een nuttige rol weggelegd voor werknemerspartijen, maar bestrijdt dat de positie van de werknemer in de huidige opzet gevaar loopt. Ook de werknemer moet tevreden zijn en passen bij de nieuwe werkgever om er goed te kunnen functioneren. Daarom consulteert het PC naast de beide werkgevers ook de werknemer. Het komt daarbij geregeld voor dat het centrum tegen de aanvankelijke wensen van de werkgever ingaat, en dat deze een offer moet brengen. Als voorbeeld dient een werknemer met een contract van twee dagen per week, die in die functie niet langer inzetbaar was. Hoewel de werkgever de man in eerste instantie liever zag vertrekken, wist het PC deze ervan te overtuigen de werknemer voor acht uur te behouden.

De initiatiefnemers denken dat ervaringen met slecht toebereide of ongemotiveerde werknemers zich onherroepelijk tegen het PC keren. Imago komt te voet en gaat te paard, vinden zij. Het PC 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 is te vergemakkelijken. Indien dat nodig is, kan de werknemer bijvoorbeeld een cursus aangeboden krijgen.

¹ Trommel, W.A., A.J. Lantink, J.S. Svensson (2005), *Innovatie van arbeidsreïntegratie, Waartoe leidt het tweede spoor?* Een onderzoek uitgevoerd door Universiteit Twente, Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.

Slot

Het Poortwachtercentrum Noord-Holland Noord heeft een duidelijke meerwaarde bij het herplaatsen van zieke werknemers langs het eerste en tweede spoor. Het initiatief is zeer succesvol, getuige de sterke groei in het aantal aangesloten bedrijven, die het centrum sinds de oprichting in 2003 heeft doorgemaakt. De basis van het succes is dat het centrum concreet aan de slag gaat met het uitvoeren van de wettelijke verplichtingen van werkgevers ten aanzien van zieke werknemers. Veel bedrijven blijken daarvan onvoldoende op de hoogte te zijn en zijn niet goed in staat om zelfstandig aan de verplichtingen tegemoet te komen. Door zich op te stellen als probleemeigenaar neemt het Poortwachtercentrum de werkgevers veel werk uit handen. Dit doet het centrum door de werkgevers te benaderen 'zonder papier', hen aan te spreken in hun eigen taal en te redeneren vanuit het belang van de werkgever zelf. De aanpak spreekt de werkgevers dermate aan dat zij bereid zijn hun eigen netwerk desgevraagd aan te wenden bij het zoeken naar mogelijkheden tot herplaatsing voor zieke werknemers van andere bedrijven. Het Poortwachtercentrum fungeert in dat opzicht als vliegwiel.

Literatuurlijst

- AA P. van der, e.a., *In de ban van de baan. Eerste resultaatmeting reïntegratiebeleid Rotterdam*. Rotterdam, Sociale Zaken en Werkgelegenheid Gemeente Rotterdam, 2003.
- Aarts, van den Houten, Visscher. Eerste voortgangsrapportage IRO, APE, Den Haag, 2004.
- Aarts, van den Houten, Visscher. Tweede voortgangsrapportage IRO, APE, Augustus, 2005.
- Arents M., e.a., *Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt. Ervaringen van reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers*. Den Haag, RWI/ECORIS-NEI, 2004.
- Arents M., M. Peters, R. Dorenbos. *Vormgeving van het opdrachtgeverschap – Ervaringen en percepties van reïntegratiebedrijven*. Den Haag, RWI / ECORYS-NEI, 2003.
- Batelaan H., K. Jürgens, L. Mallee, A. Odé, *Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten. Onderzoek verricht in opdracht van de RWI*. Amsterdam, Regioplan, 2003.
- Borea, *Drie jaar reïntegratiemarkt – Borea maakt de balans op en trekt lijnen voor de toekomst*, 2003.
- Bos C., M. Engelen, *De Werkgeversmonitor Arbeidsomstandigheden, Eerste meting*, ministerie van SZW, 2005.
- Bosselaar H., R. Prins, P. Molenaar-Cox, m.m.v. C. van der Burg, *PRB: Positieve resultaten bereikt*. Den Haag, RWI, 2003.
- Brenninkmeijer V., B. Fermin, J. van Genabeek, K. Minderhoud, F. Verboon, *Evaluatie aanbesteding reïntegratiecontracten 2003*. Hoofddorp, TNO, 2004.
- Brink J. C. van den, B. Bakker Tauritz, O. Hermkens, *De praktijk na het aanbesteden; de feitelijke inkoop van afzonderlijke trajecten door UWV in de contractperiode 2002-2003*. Den Haag, IWI, 2004.
- Bunt S, *Opdrachtgeverschap reïntegratie in het primair en voortgezet onderwijs. Een terugblik en doorkijk naar de toekomst*. Ministerie van OCW, 2005.
- CNV, *De reïntegratie beoordeeld*. Utrecht, CNV, 2005.
- Edzes A., e.a., *WWB monitor: Eén jaar Wet werk en bijstand*. Utrecht, Divosa/Centrum voor Arbeid en Beleid, 2005.
- Eekert P. van en D.J.T. Janssen, *Ontwikkelingen aan de vraagzijde van de reïntegratiemarkt*. Utrecht, Mede, 2004.
- Heijnen M.D.H.A.G., L. Mallee, R. Meijer, J.W.M. Mevissen, *Tendrapport Reïntegratie markt; Onderdeel aanbodzijde*. Amsterdam, Regioplan, 2004.

- Hoffius R., e.a., *De inzet van scholing bij reïntegratietrajecten*. Den Haag, RWI/Bureau AStri/ Research voor Beleid, 2003.
- Horsssen C. van, L. Mallee, J.W.M. Mevissen, *De reïntegratiemarkt langs de meetlat van SUWI. Derde inventarisatie van stand van zaken*. Amsterdam, Regioplan, 2004.
- Horsssen C. van, M.C.M. de Niet, *Voldoende, nog niet afdoende. Tevredenheidscijfers cliënten en opdrachtgevers over reïntegratiebedrijven*. Amsterdam, Regioplan/RWI, 2005.
- Inspectie Werk en Inkomen, *Kiezen én delen. De selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten. Casestudies bij acht gemeenten*. IWI, 2005.
- Klootwijk F., *Drie jaar reïntegratiemarkt, Maandblad Reïntegratie*, 1(4), 25-27, 2004.
- Koning P., S. Onderstal, *Goed aanbesteed is het halve werk; een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie*. Den Haag, CPB, 2004.
- Koning J., e.a., *Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken. Literatuuronderzoek*. Rotterdam, SEOR/UWV/Ministerie SZW, 2005.
- Mevissen J.W.M. e.a., *Op weg naar volwassenheid. Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratie diensten*. Den Haag, Ministerie van SZW/Regioplan, 2002.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Naar een werkende reïntegratie markt, vergaderjaar 2002-2003, 28719,1*, 2003.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Gemeenten en de WWB I: Geprikkeld tot werken. Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007*. Den Haag, Ministerie SZW, 2005.
- Raad voor Werk en Inkomen, *Naar een werkende arbeidsmarkt. Beleidskader Werk en Inkomen*. Den Haag, RWI, 2004.
- Raad voor Werk en Inkomen, *De reïntegratiemarkt aarzelend op gang. Kwaliteit van Reïntegratiebedrijven volgens grote gemeenten en het UWV*. Den Haag, RWI, 2004.
- Svensson J.S., W.A. Trommel, *Arbeidsreïntegratie naar de markt*. Enschede, Universiteit Twente / Gemeente Enschede, 2003.
- Trommel W.A., A.J. Lantink, J.S. Svensson, *Innovatie van arbeidsreïntegratie. Waartoe leidt het tweede spoor?* Enschede, Universiteit Twente / RWI, 2005.
- Verveen E en S. Bunt, *Tendrapport reïntegratiemarkt 2004; Deelonderzoek diensten voor bijzondere doelgroepen*. Leiden, Research voor Beleid, 2004.
- Verveen E., S. Bunt, S. Schepman, *Reïntegratieladders*, Leiden, Research voor Beleid/RWI, 2005.

Bijlage 1 Respondenten

Om informatie te verkrijgen over het UWV-segment is gesproken met:

- twee medewerkers van het hoofdkantoor van de afdeling Inkoop Reïntegratie
- één regiomanager Werk
- twee districtsmanagers Inkoop Reïntegratie

Voor informatie over het gemeentelijke segment zijn interviews gehouden met de volgende gemeenten:

- Alkmaar
- Amsterdam
- Den Haag
- Ede
- Emmen
- Groningen
- ISD Bollenstreek (Lisse, Hillegom, Noordwijkerhout, Sassenheim, Warmond)
- Leiden
- ISD Midden Langstraat (Waalwijk, Heusden, Loon op Zand)
- Zwolle

Informatie over reïntegratiebedrijven is verkregen aan de hand van interviews met:

- CS Works
- Consolid Reïntegratie
- Atlant Groep
- Fourstar Reïntegratie
- UW Reïntegratie
- Serin Mens en Werk
- Randstad Rentree
- TMP Hudson
- Alexander Calder
- Agens

Om informatie te verkrijgen over reïntegratie tweede spoor zijn interviews afgenomen met de volgende werkgevers en brancheloketten:

- Werkgevers:
- ABN AMRO
- ANWB
- Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)
- HEMA
- Imtech
- Philips
- Regionaal Opleidingscentrum Midden Nederland (ROC MN)
- Schiphol
- Brancheloketten
- SAZAS (Aanvullingsfonds ZW- en WAO-uitkeringen Agrarische Sectoren)
- GOC (Kenniscentrum voor onderwijs, arbeidsmarkt, training en advies in de grafmediabranche)



Research voor Beleid
Schipholweg 13 - 15
Postbus 985
2300 AZ Leiden
telefoon: (071) 5253737
telefax: (071) 5253702
e-mail: rvb@rvbh.nl
www.researchvoorbeleid.nl

