



samenvatting

# Re- integratie markt analyse 2011



# Inhoudsopgave

<b>Inleiding en leeswijzer</b>	<b>3</b>
<b>1 Standpunten van de RWI</b>	<b>4</b>
1.1 Bestuurlijke keuzes	5
1.2 Prioriteit voor kwetsbare middengroep	5
1.3 Benut de kansen op de arbeidsmarkt	7
1.4 Vernetering van effectiviteit en innovatie	8
1.5 Behoud expertise en kwaliteit private intermediairs	8
1.6 Samenvattend	9
<b>2 Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt op hoofdlijnen</b>	<b>10</b>
2.1 Inleiding	11
2.2 Context	11
2.3 Ontwikkeling van het re-integratiebeleid bij UWV en gemeenten	13
2.4 Resultaten	15
2.5 Publieke en private spelers	18
2.6 De ontwikkeling van de aanbodzijde van de markt	19
2.7 De vraag op de arbeidsmarkt biedt kansen	21
<b>Bijlage</b>	
Inhoudsopgave van de integrale versie van de Re-integratiemarktanalyse	26

## Inleiding en leeswijzer

Voor uitkeringsgerechtigden en werklozen die niet op eigen kracht de route naar de arbeidsmarkt weten te vinden, kunnen re-integratiemiddelen worden ingezet om te zorgen dat de aansluiting met de arbeidsmarkt wordt gerealiseerd. Het gaat om mensen in de WW, bijstand, arbeidsongeschiktheidsregelingen, maar ook om mensen zonder uitkering met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (ook wel nuggers genoemd). Gemeenten en UWV die deze re-integratie-inzet organiseren, staan voor een enorme bezuinigingsopdracht. Het beleid is dat re-integratiemiddelen alleen nog selectief ingezet worden voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. In enkele jaren wordt bijna 50 procent bezuinigd op re-integratiemiddelen en bemiddeling. Vooruitlopend op de concrete invulling van de bezuinigingstaakstelling uit het regeerakkoord, hebben veel gemeenten hun beleid al tegen het licht gehouden en vindt een herijking plaats van prioriteiten. In maart 2011 heeft het kabinet aangegeven dat in beperkte mate ruimte is voor intensieve vormen van dienstverlening. Zo geeft het kabinet aan het re-integratiebudget (ten behoeve van de inkoop van re-integratiediensten) voor WW'ers te schrappen.

In de Re-integratiemarktanalyse wordt gekeken welke trends te onderkennen zijn bij de re-integratiedienstverlening en welke lessen op basis van de geschetste ontwikkelingen zijn te trekken. De ontwikkelingen zijn in een stroomversnelling geraakt, waarbij fundamentele keuzes gemaakt worden. Het gaat om een brede herbezinning op de uitgangspunten van re-integratiebeleid en de verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden daarbij. In deze analyse worden bouwstenen aangereikt voor zo'n herbezinning.

Deze samenvatting van de Re-integratiemarktanalyse 2011 is als volgt opgebouwd:

### Standpunten van de RWI (hoofdstuk 1)

In dit deel worden bouwstenen aangereikt om ervoor te zorgen dat re-integratiemiddelen zo worden ingezet dat ze het maximale rendement sorteren. Dat vergt bestuurlijke keuzes en prioriteiten van gemeenten en UWV.

### Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt op hoofdlijnen (hoofdstuk 2)

In dit deel staan de belangrijke trends en ontwikkelingen op de re-integratiemarkt centraal.

In de volledige tekst van de Re-integratiemarktanalyse wordt een aantal thema's nader uitgelicht (hoofdstukken 3 - 8). In deze hoofdstukken wordt nader ingezoomd op de ontwikkeling van de re-integratiedienstverlening aan de verschillende groepen werklozen en uitkeringsgerechtigden. De aanbodzijde van de markt wordt in een apart hoofdstuk in beeld gebracht. Ook ligt de focus op de rol die de vraag op de arbeidsmarkt speelt en zou kunnen spelen op de ontwikkeling van de re-integratiemarkt.

De integrale tekst is te downloaden van de website van de RWI.

In deze rapportage is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande bronnen. In de literatuurlijst worden deze bronnen vermeld. Drie belangrijke bouwstenen voor deze analyse verdienen specifieke vermelding. Het betreft drie enquêtes die de RWI heeft uitgezet onder belangrijke spelers op de re-integratiemarkt: een onderzoek onder ongeveer 900 aanbieders op de re-integratiemarkt, een onderzoek (Omnibusenquête) onder gemeenten (respons van 57,2 procent) en een enquête onder 2.500 werkgevers.

De resultaten van de twee eerstgenoemde onderzoeken zijn verwerkt in interactieve webapplicaties die zijn opgenomen op de website van de RWI ([www.rwi.nl](http://www.rwi.nl)). In de webapplicaties is onder andere informatie te vinden over de actuele ontwikkelingen op de re-integratiemarkt, beleidskeuzes en inzet van re-integratie instrumenten door gemeenten, de knelpunten die aanbieders en gemeenten signaleren en de risico's die zij zien met betrekking tot de kwaliteit.

<sup>1</sup> Zie brief van de minister van SZW van 14 maart 2011 aan de Tweede Kamer over 'Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein 2012-2015'.

# 1. Standpunten van de RWI

## 1.1 Bestuurlijke keuzes

Gemeenten en UWV staan voor een ongeken- de bezuinigingsopdracht. In totaal is er in 2015 bijna 50 procent minder geld beschikbaar voor bemid- deling en re-integratie dan in 2009. Dit dwingt gemeenten en UWV de middelen anders in te zetten. Het risico bestaat dat de bezuinigingen leiden tot minder uitstroom naar werk van uitke- ringsgerechtigden en werklozen. De gevolgen van de bezuinigingen kunnen ten dele worden verlicht door een meer effectieve en efficiënte inzet van re-integratiemiddelen. De RWI ziet concrete mogelijkheden om hierin belangrijke slagen te maken. Zeker omdat zich op de arbeidsmarkt juist een licht maar duidelijk herstel aftekent en zich de komende jaren in diverse sectoren naar verwachting tekorten aan personeel gaan voordoen. De bezuinigingen aan de ene kant en de ambities van het kabinet gericht op een meer activerende sociale zekerheid vergen bestuurlijke keuzes van gemeenten en UWV, een professio- naliseringsslag in de uitvoering, maar ook een mentaliteitsomslag bij arbeidsorganisaties.<sup>2</sup> Als het gaat om de inzet van re-integratiemidde- len zijn de kernvragen:

- Voor welke groepen worden re-integratie- middelen ingezet? En wat betekent dit voor de groepen waarvoor geen middelen (meer) worden ingezet?
- Hoe zijn de kansen op de arbeidsmarkt maxi- maal te benutten? Zijn er alternatieve financie- ringsbronnen te vinden?
- Hoe kan de efficiëntie en de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening verder worden verbeterd, zodat we meer kunnen doen met minder?

## 1.2 Prioriteit voor kwetsbare middengroep

Het kabinet Rutte geeft in het regeerakkoord aan de resterende middelen voor re-integratie alleen nog selectief in te zetten voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Uit effectiviteitsonderzoek blijkt dat re-integratie doorgaans het meest effectief is voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar het begrip kwetsbaar vergt wel een nadere uitwerking. Verschillende gemeenten maken, in reactie op de bezuinigingen op het re-integratiebudget, een grove indeling van hun populatie in drie subgroepen.

De RWI ziet deze indeling als een bruikbaar concept om tot een concrete invulling van de bezuinigingen te komen. Niet met de intentie om iedereen uit het bestand in deze groepen in te de- len, maar als denkraam om bestuurlijke keuzes te maken bij de inzet van middelen. De volgende drie subgroepen zijn te onderscheiden:

- De zelfredzamen, die ook zonder of met minimale ondersteuning werk zullen vinden. Inzet van re-integratieondersteuning voor deze groep is niet nodig, en kan zelfs leiden tot een langere uitkeringsduur (het 'lock-in effect').
- Een kwetsbare middengroep die nog wel per- spectief heeft op het vinden van betaald werk, maar daarbij (substantiële) hulp nodig heeft. Het gaat hier om personen met een duidelijke afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld van- wege een incurante opleiding of werkervaring of beperkte fysieke of mentale beperkingen, die met ondersteuning goed zouden kunnen functioneren in betaalde arbeid. Hieronder valt een substantieel deel van de lager opgeleiden en ouderen.
- De groep die niet binnen afzienbare termijn zal kunnen functioneren in regulier betaald werk. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om verslaafden, mensen met psychische of sociale problematiek, mensen met ernstige gezond- heidsproblemen of mensen die zeer geïsoleerd leven. Inzet van re-integratieactiviteiten leidt waarschijnlijk niet tot uitstroom naar werk, maar kan wel leiden tot verbetering van de

<sup>2</sup> Zie: Bestuursakkoord 2011-2015 en Hoofdlijnnotitie *Werken naar vermogen*, p. 2. In de eerste helft van juni 2011 spreken de VNG-leden zich uit over het Bestuursakkoord.

maatschappelijke participatie of het persoonlijk functioneren. Een deel van het participatiebudget wordt momenteel besteed aan hulpverlening en participatiebevordering voor deze groep.

Het ligt voor de hand hooguit een zeer klein deel van de re-integratiemiddelen te reserveren voor activiteiten voor zelfredzamen. In het licht van de omvangrijke bezuinigingen en de voorziene krapte op de arbeidsmarkt in een aantal sectoren, acht de RWI het reëel om de inzet van re-integratiemiddelen de komende periode vooral te richten op de geschetste middengroep. Daar is het grootste effect van re-integratie-inspanningen te verwachten in termen van uitstroom uit de uitkering. Qua instrumentarium gaat het dan om langere begeleidingstrajecten, intensieve jobhunting, scholing naar concrete vacatures, werkervaringstrajecten, arbeidstraining, tijdelijke loonkostensubsidies of loondispensatie voor reguliere werkgevers, etc.

Het overgrote deel van de WW'ers vindt zelf werk. Het accent van dienstverlening aan WW'ers zal de komende jaren worden verschoven naar digitale dienstverlening. Het kabinet Rutte gaat uit van 'face-to-face' dienstverlening voor maximaal 10 procent van de WW'ers. Daarnaast worden geen re-integratietrajecten WW meer op de private re-integratiemarkt ingekocht. De beperkte mogelijkheden om re-integratiemiddelen in te zetten voor WW'ers kan grote gevolgen hebben. Ook onder WW'ers bevinden zich namelijk personen die het zonder 'face-to-face' ondersteuning en/of aanvullende re-integratiemiddelen uitermate moeilijk zullen hebben om werk te vinden, bijvoorbeeld een deel van de lager opgeleide en oudere werklozen. Een deel van de WW'ers behoort tot een kwetsbare middengroep. De RWI vindt het belangrijk dat substantiële begeleidingscapaciteit van werkcoaches wordt gereserveerd voor concrete ondersteuning van WW'ers die zonder deze begeleiding geen perspectief hebben op het vinden van werk.

De RWI ziet een aantal randvoorwaarden bij de keuze voor de middengroep:

**Arrangementen voor onderste groep (degenen die niet binnen afzienbare tijd kunnen functioneren in regulier betaald werk).**

Het blijft een verantwoordelijkheid van gemeenten om de ondersteuning van de meest

kwetsbare groepen nauwlettend in het oog te houden. Sociale activering is een relatief goedkoop instrument en biedt voor een deel van deze groep mogelijkheden. Sommige gemeenten zoeken ook al naar allianties met de hulpverlening en het welzijnswerk om een beleid te kunnen voeren dat toegesneden is op deze doelgroep. De RWI roept gemeenten op tot een maximale investering om middelen uit de WMO, AWBZ en misschien zelfs particuliere fondsen<sup>3</sup> te benutten voor participatiebevorderende activiteiten. Aangezien in die sectoren ook fors wordt bezuinigd, moeten de mogelijkheden om daar middelen te vinden zeker niet worden overschat. Momenteel voorziet de sociale werkvoorziening in beschut werk voor deze doelgroep. In de hoofdlijnennotitie Werken naar vermogen wordt aangegeven dat op termijn structureel 30.000 plekken voor beschut werk blijven gerealiseerd.<sup>4</sup> De RWI acht het van het grootste belang dat er voldoende beschutte werkplekken behouden blijven voor degenen die op een beschutte werkomgeving aangewezen zijn en dat gemeenten daarvoor voldoende financieel worden gefaciliteerd.

**Tijdige en regelmatige diagnose**

De afgelopen jaren zijn veel inspanningen gericht op het verbeteren van de diagnose rond re-integratie. Het belang van een individuele diagnose wordt met de bezuinigingen alleen maar groter. Alleen wanneer re-integratie goed aansluit op iemands mogelijkheden en beperkingen zijn de re-integratiemiddelen effectief in te zetten. In het advies 'Diagnose bij Re-integratie' uit 2009 gaf de RWI al aan dat er nog een slag te maken is in het professionaliseren van diagnose-instrumenten en de toepassing daarvan.<sup>5</sup> Het is van groot belang dat deze ontwikkeling de komende tijd doorgaat.

**Waarborgen van basisdienstverlening UWV**

In het regeerakkoord wordt niet alleen fors bezuinigd op re-integratie. Op de bemiddelingstaken van UWV WERKbedrijf wordt het budget gehalveerd. Het aantal vestigingen van waaruit UWV opereert wordt teruggebracht naar 30 (regionale Werkpleinen). UWV WERKbedrijf gaat werken met een nieuw dienstverleningsconcept ('redesign'), waarbij het accent ligt op digitale dienstverlening voor alle werkzoekenden. Met het huidige bereik van internet lijkt een sterkere focus op digitale dienstverlening, zeker voor wat betreft de zelfredzamen mogelijk. De RWI maakt zich echter grote zorgen over de consequenties hiervan voor

<sup>3</sup> Te denken valt aan plaatselijke en landelijke, kerkelijke en particuliere sociaal-charitatieve fondsen.

<sup>4</sup> Zie: hoofdlijnennotitie Werken naar vermogen van het kabinet van 21 april 2011.

<sup>5</sup> RWI (2009) Diagnose bij re-integratie: analyse en aanbevelingen.

de (wat) minder zelfredzame groepen, zoals ouderen, lager opgeleiden en mensen met een gebrek aan sollicitatievaardigheden:

- Een deel van de ouderen komt zonder goede introductie moeilijk binnen bij werkgevers, ook al zijn ze in principe direct plaatsbaar.
- Lager opgeleiden maken weliswaar vaak gebruik van internet, maar uit onderzoek blijkt dat lager opgeleiden minder uit de voeten kunnen met digitale dienstverlening.<sup>6</sup>
- Een gebrek aan sollicitatievaardigheden is niet zomaar via digitaal contact op te lossen. Daarvoor is 'face-to-face' contact en/of begeleiding in netwerkgroepen noodzakelijk. De RWI vindt het belangrijk dat de basisdienstverlening op orde is. Als blijkt dat digitale dienstverlening voor bepaalde groepen geen oplossing is op de route naar werk, dient gekeken te worden welke efficiënte en effectieve alternatieven voorhanden zijn. Dit kan ook in de vorm van netwerkgroepen, of andere vormen van groepsgewijze dienstverlening. Het meewegen van het kostenaspect van de dienstverlening is legitiem, maar als mensen door gebrek aan dienstverlening niet aan het werk komen, blijven ze langer uitkeringsgerechtigd. Tegenover een investering staat een kostenreductie, als werk wordt gevonden en een langdurig beroep op de uitkering wordt voorkomen.

## 1.3 Benut de kansen op de arbeidsmarkt

Er zijn en blijven kansen voor werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Een behoorlijke groep werkgevers geeft aan bereid te zijn te kijken naar de mogelijkheden om ook de komende tijd mensen uit kwetsbare groepen in de organisatie op te nemen. Daarbij is in te spelen op de verwachte krapte die zich in verschillende sectoren zal gaan voordoen. Sterker nog: ook op dit moment geeft een kwart van de werkgevers aan functies te hebben, waarvoor eigenlijk geen geschikte mensen zijn te vinden. Werkgevers geven aan bereid te zijn te investeren in scholing, zeker als dat helpt om knelpunten in de personeelsvoorziening op te vangen of te

voorkomen. Momenteel speelt beroepsgerichte scholing een beperkte rol in re-integratietrajecten, terwijl juist scholing kansen biedt om werkzoekenden geschikt te maken voor vacatures op de arbeidsmarkt. Er zijn dus kansen, maar succes komt niet vanzelf. Veel werkgevers zullen of kunnen dit niet uit zichzelf organiseren. Ze hebben behoefte aan ondersteuning, bijvoorbeeld professionele begeleiding of hulp bij het organiseren van scholing. Ook financiële tegemoetkomingen kunnen een rol spelen. Tegelijkertijd is bijna de helft van de werkgevers niet bekend met de mogelijkheden van scholing<sup>7</sup> en meer dan de helft is niet bekend met de bestaande financiële tegemoetkomingen. De uitdaging ligt dus vooral in een actieve benadering van werkgevers en het afstemmen van activiteiten door UWV en gemeenten. Werkgevers hebben behoefte aan persoonlijk contact, waarbij ze op zoek kunnen naar praktische mogelijkheden om werkzoekenden in hun organisatie op te nemen. Experts op het gebied van scholing en arbeidsmarkt kunnen hen daarbij behulpzaam zijn. Belangrijk aandachtspunt is wel een goede verwijzing van geschikte (en gemotiveerde) kandidaten voor vacatures en scholing. Regionale leerwerkloketten richten zich op het geven van objectieve informatie aan werkgevers en werknemers. De RWI onderkent het belang van deze leerwerkloketten en gaat ervan uit dat deze loketten een plaats krijgen in het redesign UWV WERKbedrijf.

Er zijn goede voorbeelden van succesvolle vraaggerichte re-integratieprojecten. Die opereren nu vooral op een regionale en/of sectorale schaal. Het is zaak om die vraaggerichte initiatieven de komende tijd verder uit te bouwen en te versterken. In het advies 'Match!' uit 2009 formuleert de RWI belangrijke aanknopingspunten die voor een belangrijk deel nog steeds actueel zijn. De afgelopen jaren is hard gewerkt aan een landelijk dekkend netwerk van mobiliteitscentra en aan de samenwerking tussen gemeenten en UWV WERKbedrijf in Werkpleinen. Die kunnen fungeren als aanspreekpunt voor werkgevers in de regio en waar nodig vraag bij werkgevers 'ophalen'. Daarmee bestaat een uitermate belangrijke basis om de noodzakelijke regionale allianties tot stand te brengen. Voorwaarde is wel dat die Werkpleinen ook in de toekomst voldoende massa houden om krachtig te kunnen opereren. Bij het invullen van de bezuinigingen op het UWV WERKbedrijf zet de minister van SZW, ook bij de

dienstverlening aan werkgevers, in op verdergaande digitalisering en automatische matching. Voor vacatures die geschikt zijn voor moeilijk plaatsbaren blijft maatwerk mogelijk, maar onduidelijk is in welke vorm en aan welke omvang daarbij wordt gedacht. Met het oog op een optimale matching van met name de meer kwetsbare groepen roept de RWI kabinet en UWV op hiervoor op voorhand een substantiële bemiddelingscapaciteit te reserveren.<sup>8</sup>

Een gezamenlijke aanpak arbeidsmarktbeleid van gemeenten en sociale partners kan die allianties verder versterken. Daarmee kan re-integratie zich veel meer richten op concrete vacatures in sectoren. De afnemende re-integratiebudgetten en grotere doelgroep maken het belang voor gemeenten en UWV alleen maar groter. Door allianties tussen publieke partijen en sociale partners in sectoren zijn de sectorale cao-afspraken en budgetten veel meer dan nu het geval is te benutten voor de re-integratie van werkzoekenden. Versterken van de regionale samenwerking is dus belangrijk.

## 1.4 Verbetering van de effectiviteit en innovatie

Zeker nu budgetten afnemen wordt het nog belangrijker om middelen effectief in te zetten. Hierin zijn de afgelopen jaren al belangrijke stappen gezet. Het is belangrijk dat deze ontwikkeling doorgaat. In de loop van 2011 komt de RWI met concrete voorstellen om hier vorm en inhoud aan te geven. Vooruitlopend daarop zijn nu al belangrijke componenten te benoemen:

- Kennisontwikkeling en sturingsinformatie over de effectiviteit van re-integratievoorzieningen. Beschikbare inzichten zijn veel beter te benutten en beter toegankelijk te maken, bijvoorbeeld inzichten uit evaluatie-studies of evidence based beschreven methodieken op de site ‘Interventies naar werk’. Maar ook de sturingsinformatie van UWV en gemeenten dient hierop aan te sluiten: welke resultaten hebben de verschillende instrumenten en zijn er verschillen in resultaten tussen alternatieve

- instrumenten voor vergelijkbare doelgroepen?
- Een scherpere afweging van kosten en baten. Loonwaarde meting kan een manier zijn om de subsidie aan de werkgever te beperken tot een bedrag dat past bij de productiviteit van de werknemer. Dit sluit ook aan bij de voorgenoemen wet Werken naar vermogen.
- Verder versterken van de uitvoering. Gemeenten, UWV en re-integratiebedrijven hebben de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet met instrumentontwikkeling rond diagnose en loonwaardebepaling en de invoering van de participatieladder. De uitvoering van re-integratie kan verder worden verbeterd, bijvoorbeeld via verdere ontwikkeling en implementatie van methodische werkwijzen. Ook is de laatste tijd een pleidooi voor professionalisering van de beroepsgroep te horen.
- Versterken van de positie van de klant. Re-integratieondersteuning is vooral succesvol wanneer deze aansluit bij de mogelijkheden en wensen van de cliënt. Maatwerk is daarbij belangrijk, maar ook het actief betrekken van de cliënt bij zijn of haar eigen re-integratie. De Individuele Re-integratieovereenkomst (IRO) en het Persoonsgebonden Re-integratiebudget (PRB) zijn de meest zichtbare vorm van zelfsturing, maar zelfsturing kan ook gestalte krijgen in ‘reguliere’ re-integratieondersteuning. Vanuit dit uitgangspunt riep de RWI in het advies ‘Sturen op zelfsturing’ eind 2010 op tot het versterken van de eigen inbreng van de cliënt en dit actief te implementeren in werkprocessen.<sup>9</sup>

## 1.5 Behoud expertise en kwaliteit private intermediairs

Door de dalende budgetten is krimp op de re-integratiemarkt niet te voorkomen. Wel moet worden voorkomen dat belangrijke expertise verloren gaat of dat concurrentie op prijs de kwaliteit van de dienstverlening onder druk zet. Opdrachtgevers spelen hier een belangrijke rol in. UWV en verschillende gemeenten lijken in de bezuinigingsopdracht aanleiding te zien om

<sup>8</sup> Binnen het redesign UWV WERKbedrijf 2015 zal deze dienstverlening gaan plaatsvinden binnen een landelijk dekkend netwerk van 30 regionale werkpleinen.

<sup>9</sup> Om professionals hierin te ondersteunen heeft de RWI gelijktijdig met het advies de handreiking ‘Het heft in eigen hand’ uitgebracht.

re-integratie (weer) meer in eigen hand te nemen. In algemene zin is echter niet te zeggen of zelf doen effectiever is dan uitbesteden. Uit gemeentelijke onderzoeken komt naar voren dat zelf doen met name voor de makkelijke groepen kosteneffectiever kan zijn dan uitbesteden. Voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is uitbesteden effectiever als private re-integratiebedrijven specifieke kennis hebben. Belangrijk is vooral een goede onderbouwing van de keuze waarom ervoor gekozen wordt om (bepaalde vormen van) re-integratie zelf uit te voeren dan wel uit te besteden. Belangrijk is ook een vooraf doordachte mix: wat doen we zelf en wat besteden we uit en waarom levert dat de beste resultaten? Aansluitend zal erop moeten worden toegezien of deze verwachtingen in de praktijk ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Re-integratie in eigen beheer dient op dezelfde wijze te worden verantwoord als ingekochte re-integratie, met vergelijkbare afspraken over inspanningen, resultaten en kosten. Alleen op deze manier krijgen expertise en kwaliteit de kans zich te manifesteren.

## 1.6 Samenvattend

De bezuinigingen slaan een enorm gat in de middelen voor bemiddeling en re-integratie. Het is zaak de resterende middelen zo in te zetten dat ze het grootste effect sorteren. Dit vergt duidelijke bestuurlijke keuzes en prioriteiten van gemeenten en UWV. Samenvattend:

- 1 Maak duidelijke keuzes. Het primair inzetten van re-integratiemiddelen voor de kwetsbare middengroep, die met (intensieve) begeleiding of scholing perspectief heeft op het vinden van werk is zo’n keuze. Als naar UWV en gemeenten wordt gekeken valt het volgende te overwegen:
  - a UWV: zet capaciteit van werkcoaches direct bij instroom in de uitkering in voor deze kwetsbare middengroep. Stel de komende tijd zorgvuldig vast welke groepen ‘face-to-face’ dienstverlening nodig hebben, en stel hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar.

- b Gemeenten: benut mogelijke allianties met welzijnswerk en hulpverlening om cliënten met problemen in het persoonlijk en/of maatschappelijk functioneren zinvolle ondersteuning te bieden (voor degenen die niet binnen afzienbare tijd kunnen functioneren in regulier betaald werk).
- 2 Benut de kansen op de arbeidsmarkt door actief en samen met werkgevers te kijken naar de praktische mogelijkheden om werkzoekenden toe te leiden naar (toekomstige) vacatures, zo nodig met inzet van scholing. Zoek vanuit UWV, gemeenten en private intermediairs de samenwerking met sectoren om toegang te krijgen tot vacatures en sectorale middelen. Positioneer de bestaande publieke infrastructuur van Werkpleinen en mobiliteitscentra als aanspreekpunt. Speel met de werkgeversdienstverlening in op de schaalniveaus van partijen die daarbij betrokken zijn (sectoren, werkgevers) en zorg daarbij voor concrete aanspreekpunten voor werkgevers.<sup>10</sup>
  - 3 Investeer in het verder versterken van de effectiviteit door klanten maximaal te voorzien van dienstverlening die aansluit op hun mogelijkheden en beperkingen. Maak hiertoe gebruik van bestaande inzichten en instrumenten en investeer in goede sturingsinformatie en deskundigheidsbevordering. Help de klant om zelf initiatieven te nemen en richting te geven aan de eigen re-integratie. Implementeer dit ook in de werkprocessen.
  - 4 Zorg dat expertise en kwaliteit zich kunnen manifesteren door een transparante en gelijkwaardige benadering rond zelf doen en uitbesteden van re-integratie. Selecteer re-integratiebedrijven niet alleen op prijs, maar ook op hun meerwaarde, expertise en kwaliteit.

De RWI realiseert zich dat het oppakken van deze punten vraagt om een investering, in uitvoering en beleidscapaciteit, die met de bezuinigingen moeilijk over de volle breedte is te leveren. Dat neemt niet weg dat deze punten de komende tijd de centrale lijnen zijn, waarlangs het adagium ‘meer doen met minder’ het meest effectief is vorm te geven. Daarbij is het zaak het maximaal mogelijke te doen, goed te monitoren wat de inspanningen opleveren en waar nodig bij te sturen.

<sup>10</sup> Bij voorkeur decentrale uitvoering: zie bestuursakkoord 2011-2015.

# 2. Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt op hoofdlijnen

## 2.1 Inleiding

De meeste mensen die zonder werk zitten, veroveren op eigen kracht (weer) een plek op de arbeidsmarkt. Er is echter ook een groep mensen die zonder hulp niet of nauwelijks aan werk kan komen. Door het aanbieden van re-integratieondersteuning wordt voor die groep geprobeerd om de route naar de arbeidsmarkt te overbruggen. In de wet SUWI (2002) is geregeld dat private bedrijven in principe re-integratiediensten leveren. De re-integratiemarkt uit 2002 die nog redelijk simpel omschreven kon worden als het samenspel van publieke opdrachtgevers (UWV en gemeenten) en private uitvoerders van re-integratie, is complexer geworden. De strikte scheiding tussen publieke aansturing en private uitvoering is inmiddels losgelaten. Ook werkcoaches van UWV en klantmanagers van gemeenten leveren re-integratieondersteuning aan klanten.

Naast de bezuinigingen die in 2010 zijn aangekondigd, heeft de verdere uitbouw van een activerend sociale zekerheidsstelsel consequenties voor de inrichting van de re-integratiemarkt. Ook groepen voor wie het voorheen minder vanzelfsprekend was dat zij actief deelnemen op de arbeidsmarkt, worden gestimuleerd betaalde arbeid te verrichten. Daarbij geldt dat de kans op werk voor een grote groep werklozen en uitkeringsgerechtigden door de conjuncturele situatie op de arbeidsmarkt is verminderd. Ook al lijkt hier in 2011 weer voorzichtig sprake van een kentering.

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen op de re-integratiemarkt op hoofdlijnen geschetst. Uiteraard wordt ook ingegaan op de impact van de enorme bezuinigingen die in 2010 zijn aangekondigd. Een aantal gegevens is eerder in het Factsheet Re-integratie 2010 gepresenteerd. In het Factsheet worden vragen over uitgaven, doelen, bereik en effecten van re-integratie beantwoord. Feiten die reeds uitvoerig in het Factsheet zijn opgenomen, worden alleen indien nodig gepresenteerd.

## 2.2 Context

Sinds eind 2008 is de uitgangspositie voor uitkeringsgerechtigden en werklozen om een plek op de arbeidsmarkt te veroveren sterk verslechterd. Door de economische crisis nam de werkloosheid toe en nam de dynamiek op de arbeidsmarkt af (minder baanopeningen). Het re-integratiebudget neemt daarnaast vanaf 2011 fors af. Het wordt daarom extra belangrijk dat geen geld wordt verspijkerd aan mensen die op eigen kracht toch wel aan werk komen. Het re-integratiebeleid was sinds medio 2008 al gericht op een selectieve inzet van middelen en een meer vraaggerichte aanpak richting werkgevers. Gemeenten en UWV zullen fors moeten snijden in de uitgaven voor re-integratie en participatie. Daarbij lijken verschillende gemeenten het geld primair in te gaan zetten voor een middengroep, die niet zelfredzaam is maar met ondersteuning wel perspectief heeft op betaald werk. Ook wordt kritisch gekeken naar dure instrumenten, als gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies.

In 2008 heeft de minister van SZW het re-integratiebeleid tegen het licht gehouden en op een aantal cruciale plaatsen de bakens verzet.<sup>11</sup> Dit nieuwe beleidskader is opgesteld in de tijd van een florerende economie en de verwachting van toenemende en structurele krapte op de arbeidsmarkt. Instroom in WW en WWB stonden op een historisch laagte record. Voor uitkeringsgerechtigden en werklozen met een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt waren de kansen groot om weer aan de slag te komen (ook zonder extra ondersteuning). Inmiddels zijn belangrijke elementen uit dit beleidskader niet meer actueel.

UWV en gemeenten zijn door het veranderend tijdsgedwongen om de uitgangspunten uit 2008 rond re-integratiedienstverlening opnieuw tegen het licht te houden. Zo gaat het bij het selectiviteitsvraagstuk meer dan in het recente verleden om de vraag voor wie dienstverlening wordt ingezet en voor wie niet meer (in plaats van de vraag welke dienstverlening je inzet). Ook de vraaggerichte aanpak waar in 2008 voor werd gepleit (tegen de achtergrond dat werkgevers 'momenteel moeite ondervinden om personeel te vinden') ontkomt niet aan een herijking. Werkgevers hebben weer meer opties bij het werven van personeel. In veel sectoren zijn er beperkte kansen voor mensen

<sup>11</sup> Plan van aanpak re-integratie (opgestuurd aan de Tweede Kamer Prinsjesdag 2008). In dit stuk wordt ingegaan op 'gemaakte afspraken met UWV en gemeenten'.

Tabel 2.1 Ontwikkeling re-integratie-uitgaven (x € 1 miljoen)

	realisatie 2009	prognose 2015
programma-uitgaven WW	151	67
inzet UWV re-integratie WW	174	158
programma-uitgaven ao	255	245
inzet UWV re-integratie ao	91	94
programma-uitgaven gemeenten	1850	1083
uitvoeringskosten gemeenten	609	609
basisdienstverlening UWV	334	198
overige uitgaven re-integratie	122	122
<b>Totaal (op basis rijksbegroting 2011)</b>	<b>3586</b>	<b>2576</b>
geplande bezuiniging regeerakkoord		-700
<b>Totaal met bezuiniging regeerakkoord</b>		<b>1876</b>
Ontwikkeling uitgaven in percentage	100%	52%

## Toelichting:

- Gebruik is gemaakt van cijfers uit rijksbegroting 2011 en uit het regeerakkoord.
- In hoofdstukken 3 en 4 worden meer achtergronden gepresenteerd (zie ook Factsheet Re-integratie 2010).
- Over uitvoeringskosten gemeenten en overige uitgaven re-integratie zijn geen prognoses bekend. Realisatiecijfers van 2009 zijn gebruikt bij de prognose. Aangenomen mag worden dat bij nadere invulling van prognoses deze cijfers lager zullen uitpakken.
- Cijfers ao hebben betrekking op: WAZ, WAO, WIA en Wajong.

- Overige uitgaven re-integratie zijn als volgt opgebouwd:
  - Subsidies onderwijsinstellingen
  - Arbo-interventies vangnet ZW
  - No-riskpolis ZW
- De aangekondigde bezuinigingen uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte zijn onder een aparte post opgenomen in de tabel (in totaal 700 miljoen euro). Die bezuinigingen hebben betrekking op verschillende posten:<sup>12</sup>
  - Re-integratie en begeleiding ontschotter WWB, Wajong en WSW 500 mln<sup>13</sup>
  - Re-integratie WW 100 mln
  - Bemiddeling 100 mln

<sup>12</sup> Zie o.a. 'Hooflijnennotitie Werken naar vermogen' van 21 april 2011.

<sup>13</sup> Hierbij is uitgegaan van de bezuiniging die structureel wordt aangegeven. In 2015 valt de bezuiniging echter hoger uit: 690 miljoen.

met afstand tot de arbeidsmarkt. Het perspectief op termijn is daarbij gelukkig niet ongunstig. En tot slot: ook voor de ingezette koers van verbreding van de re-integratiedoelstelling worden nu andere wegen ingezet. Bij gemeenten wordt minder accent gelegd op de groep die in beperkte mate kans heeft op uitstroom.

**Fundamenteel vraagstuk**

Voor verschillende groepen werkzoekenden geldt dat als men eenmaal aan de kant is komen te staan, de kansen om weer aan werk te komen gering zijn. De uitdaging van de re-integratiemarkt is om deze zogenoemde risicogroepen aan de slag te krijgen. Een voorbeeld van zo'n risicogroep betreft werkloze ouderen.<sup>14</sup> In het vervolg van deze Re-integratiemarktanalyse zal nader op het veranderend tij worden ingegaan, inclusief de kansen die dit met zich meebrengt.

## 2.3 Ontwikkeling van het re-integratiebeleid bij UWV en gemeenten

**Afnemend budget**

Gemeenten en UWV staan zoals eerder aangegeven voor een lastige opgave bij de invulling van het re-integratiebeleid. In 2009 is ruim 3,5 miljard euro uitgegeven aan re-integratiemiddelen. Als deze uitgaven worden vergeleken met de prognoses van de komende jaren, blijkt dat er sprake is van een bezuinigingsopdracht zonder precedent. In het regeerakkoord van 30 september 2010 worden naast de kortingen die al aangekondigd worden in de begroting over 2011, bezuinigingen aangekondigd op de bemiddelingstaak van UWV en op de re-integratiegelden van gemeenten en UWV, samen een ombuiging van zo'n 700 miljoen.<sup>15</sup> Vooral bij ontslagwerklozen en bij het re-integratiebudget gemeenten vallen klappen. In Tabel 2.1 wordt de ontwikkeling van de re-integratieuitgaven geschetst, waarbij ook wordt ingegaan op de geplande bezuinigingen uit het regeerakkoord.<sup>16</sup>

**Overgangsjaar 2010**

De toename van uitkeringsgerechtigden in 2009 en 2010 heeft geleid tot meer inzet van re-integratietrajecten en diensten. In die jaren zijn meer re-integratiemiddelen ingezet dan begroot. Ter illustratie: over de inzet van re-integratiemiddelen gericht op ontslagwerklozen concludeert de minister van SZW dat "UWV onvoldoende gestuurd heeft op een selectieve inzet van middelen".<sup>17</sup> Ook gemeenten hebben meer uitgegeven dan de jaarlijks beschikbare budgetten. Veel gemeenten hadden via de zogenoemde meeneemregeling een buffer, waardoor een hogere instroom in de bijstand kon worden beantwoord met meer inzet van re-integratiemiddelen.<sup>18</sup> Anno 2011 worden UWV en gemeenten geconfronteerd met afnemende financiële middelen die nopen om opnieuw en indringend na te denken over selectieve inzet van middelen. Eind 2010/begin 2011 vindt die discussie bij UWV en bij veel gemeenten plaats.<sup>19</sup> Het is belangrijk dat expliciet wordt gemaakt voor wie de dienstverlening is bedoeld (en voor wie niet).<sup>20</sup> Een adequate diagnose

<sup>14</sup> De RWI laat momenteel onderzoek verrichten naar de werkhervattingskansen van werkloze ouderen.

<sup>15</sup> Ook al zullen de feitelijke bezuinigingen, door toename van het beroep op uitkeringen minder omvangrijk zijn.

<sup>16</sup> Zie voor meer informatie: Factsheet Re-integratie.

<sup>17</sup> Brief van minister van SZW aan Tweede Kamer van 15 maart 2010.

<sup>18</sup> De meeneemregeling is in 2010 verlaagd (zie paragraaf 4.3).

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld de discussie rond bezuiniging op re-integratie van de gemeente Amsterdam (NRC Handelsblad, 4 november 2010).

is van belang voor het bepalen van een succesvolle route naar werk. Het gebruik van diagnose-instrumenten neemt toe.

#### Basisdienstverlening op Werkpleinen naast intensieve re-integratieondersteuning

Een groot deel van de uitkeringsgerechtigden en werklozen komt op eigen kracht weer aan de slag. De basisdienstverlening van UWV WERKbedrijf is daarbij ondersteunend. Het UWV WERKbedrijf biedt via het internet en fysiek op de Werkpleinen basisdienstverlening aan. Werkzoekenden worden geholpen bij het op eigen kracht weer aan het werk komen. Werkgevers worden geholpen bij het vervullen van vacatures. Niet iedereen heeft intensieve re-integratieondersteuning nodig. Er zijn meer dan 100 Werkpleinen waar basisdienstverlening plaatsvindt. Het aantal vestigingen van waaruit UWV opereert wordt de komende jaren teruggebracht naar 30.<sup>21</sup>

De minister van SZW heeft in september 2010 een aantal randvoorwaarden gesteld aan de dienstverlening op de Werkpleinen.<sup>22</sup> Zo dienen zowel werkgevers als werkzoekeen één vast aanspreekpunt te hebben, die alle diensten voor de betreffende klant op het terrein van werk coördineert. Deze intensieve vormen van dienstverlening lijken met de kabinetsplannen van maart 2011 achterhaald. De RWI gaat in 2011 nader in op condities die bijdragen aan een optimale match tussen werkzoekenden en vacatures (project arbeidsbemiddeling).

#### Doel van re-integratiedienstverlening

In het re-integratiebeleid bij UWV wordt duidelijk aangegeven dat de inzet van re-integratiemiddelen gericht dient te zijn op (regulier) werk. Bij de inkoop van re-integratietrajecten voor klanten met een WW-uitkering moet bijvoorbeeld sprake zijn van een reële kans op een baan. Bij gemeenten is meer verscheidenheid te onderkennen bij de invulling van het re-integratiebeleid. In de eerste jaren na de invoering van de WWB lag de prioriteit van gemeenten bij versterking van de poortwachterfunctie en een snelle plaatsing van groepen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. In de Re-integratiemarktanalyse van 2008 was een (voorzichtige) kentering zichtbaar. Er waren in 2008 meer trajecten gericht op maatschappelijke participatie dan in eerdere jaren. Die trend heeft zich de afgelopen jaren voortgezet. Er waren in 2009 minder trajecten gericht op toeleiding naar werk dan een jaar eerder en juist meer trajecten in het kader van sociale

activering. Zorgtrajecten en hulpverlening zijn de afgelopen jaren belangrijke instrumenten geworden voor het zittend bestand. Gemeenten richten zich mede vanwege de crisis en het afnemende budget anno 2011 meer op groepen die dichter bij de arbeidsmarkt staan.

Met behulp van de participatieladder (ontwikkeld in 2008) is het mogelijk het participatieniveau van klanten op een bepaald moment te meten en de ontwikkeling van het participatieniveau zichtbaar te maken. Daarmee biedt de participatieladder gemeenten een instrument om een eigen participatiebeleid (inburgering, educatie en re-integratie) stelselmatig te volgen, om er genceerd en onderbouwd over te oordelen en om keuzes te maken bij de inzet van de gemeentelijke middelen. Uit de Divosa-monitor 2010 blijkt dat 60 procent van de onderzochte gemeenten op de één of andere manier gebruik maakt van de participatieladder.

<sup>20</sup> Op basis van cijfers over 2010 blijkt dat het WW budget voor re-integratietrajecten met name wordt ingezet voor kortdurend werklozen, terwijl dit niet spoort met de beleidsuitgangspunten die UWV heeft geformuleerd.

<sup>21</sup> Zie brief van de minister van SZW van 14 maart 2011 aan de Tweede Kamer over 'Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein 2012-2015'.

<sup>22</sup> Staatsblad 10 september 2010.

<sup>23</sup> CBS, 2010.

<sup>24</sup> Culenaere en Veerman, 2011, p. 7.

<sup>25</sup> Dit is exclusief 8.080 gestarte banen met een loonkosten-subsidie.

<sup>26</sup> CBS (2011) Aan het werk met re-integratieondersteuning.

<sup>27</sup> Een kanttekening is wel dat iedere uitstroom naar werk wordt meegeteld in het resultaat. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor deeltijdwerk met een beperkt aantal uren per week.

## 2.4 Resultaten

In 2009 zijn in totaal ruim 400.000 banen gestart door uitkeringsgerechtigden of nuggers.<sup>23</sup> In de helft van de gevallen is daarbij sprake van re-integratieondersteuning en/of inzet van loonkostensubsidie. De meeste banen vinden plaats vanuit de WW, waarbij in 54 procent van de gevallen sprake is van re-integratieondersteuning. Aan de slag vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering gebeurt in meer dan tweederde van de gevallen zonder re-integratieondersteuning. Dit hangt samen met het feit dat de meerderheid van de werkhervattingen plaatsvindt bij de oude werkgever.<sup>24</sup> In Figuur 2.1 wordt het aantal gestarte banen in 2009 gepresenteerd.<sup>25</sup>

Om de resultaten van de inzet van re-integratieondersteuning goed in kaart te brengen (en ook de duurzaamheid in beeld te brengen) wordt de uitstroom binnen 24 maanden na de start van re-integratieondersteuning in beeld gebracht (zie Figuren 2.2. en 2.3).<sup>26</sup> De resultaten die met de inzet van re-integratie worden geboekt nemen mede door de economische crisis iets af. In de twee figuren wordt aangegeven wat de uitstroom naar werk is voor degenen die in 2006 en 2007 met re-integratieondersteuning zijn gestart.<sup>27</sup> De situatie is verslechterd voor de groep uit 2007. Van de mensen die in 2007 met een vorm van re-integratieondersteuning zijn gestart is iets meer dan 55 procent binnen 24 maanden uitgestroomd naar werk. Een jaar eerder lag dit uitstroompercentage nog op 60 procent. Dit is de streefwaarde die de minister van SZW hiervoor voor het jaar 2011 heeft geformuleerd. De economische crisis heeft er naar alle waarschijnlijkheid toe geleid dat dit uitstroompercentage niet gerealiseerd kon worden en dat duurzaamheid bij de meeste groepen is gedaald (met uitzondering bij de WWB).

Het uitstroompercentage ligt het hoogst in de WW (62 procent, voor trajecten gestart in 2007) en het laagst in de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de WWB. Ontslagwerklozen zijn gemiddeld genomen gemakkelijker weer aan het werk te helpen dan langdurig werklozen en mensen met een arbeidshandicap. Niettemin valt op dat de verschillen in uitstroompercentages tussen de diverse uitkeringsregelingen in een betrekkelijk smalle bandbreedte liggen.

#### Tevredenheid

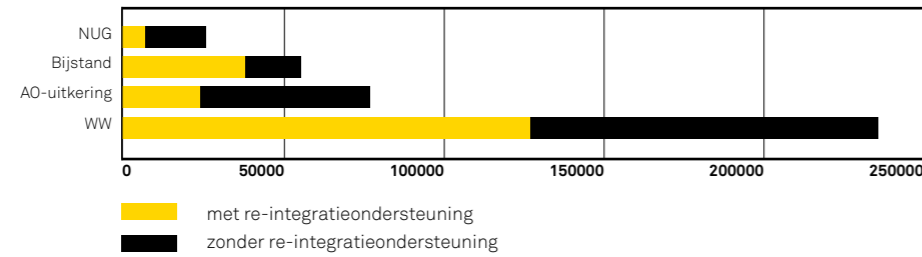
De tevredenheid van klanten met hun re-integratie is de afgelopen jaren verder toegenomen. Dat duidt erop dat de dienstverlening meer tegemoet komt aan hun eisen en wensen. Vooral klanten van UWV en re-integratiebedrijven zijn positiever over de kwaliteit van de geleverde producten en diensten (Figuur 2.4). In de verschillende metingen ligt een sterk accent op proceskenmerken die verband houden met de klantvriendelijkheid. Het gaat dan om criteria als tijdigheid, volledigheid, toegankelijkheid en duidelijkheid.

#### Belang van type re-integratieondersteuning

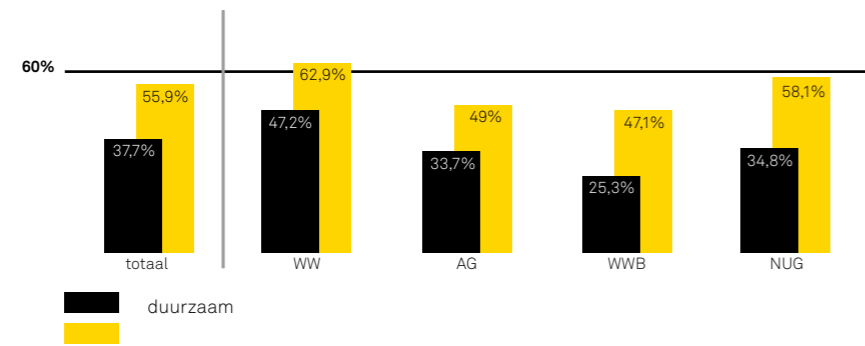
Bemiddeling en sollicitatietraining hebben een positief effect op de kans op uitstroom naar werk. Evenals langer durende trajecten gericht op werk, zoals vakscholing in combinatie met werkervaring. Wel is vakscholing een duur instrument, waardoor het zeer selectief moet worden ingezet. Deelname aan trajecten is het meest effectief voor cliënten met slechte perspectieven op werk. Alleen bemiddeling en sollicitatietrainingen zijn effectiever voor mensen met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt. Omdat de effectiviteit van trajecten verschilt naar persoonskenmerken is een goede selectie van cliënten en een heldere en objectieve diagnosestelling belangrijk. De kwaliteit van de diagnosestelling is eveneens van belang om te voorkomen dat werkgevers worden geconfronteerd met vooraf onbekende problemen bij de terugkeer naar een volwaardige arbeidsplaats van een werkzoekende door middel van loonkostensubsidie.

Uit gemeentelijke onderzoeken naar Work First projecten blijkt dat de kans op uitstroom uit de uitkering toeneemt als bijstandsgerechtigden zoveel mogelijk in een echte werkomgeving komen. De uitstroom naar werk vanuit Work First projecten zou dan stijgen van 21 procent bij een gesimuleerde werkomgeving naar 50 procent bij een echte werkomgeving. Deze mensen vinden sneller een baan als gemeenten veel aandacht besteden aan sollicitatietraining, zoekbegeleiding en scholing. Ook een streng verzuimbeleid werpt zijn vruchten af.

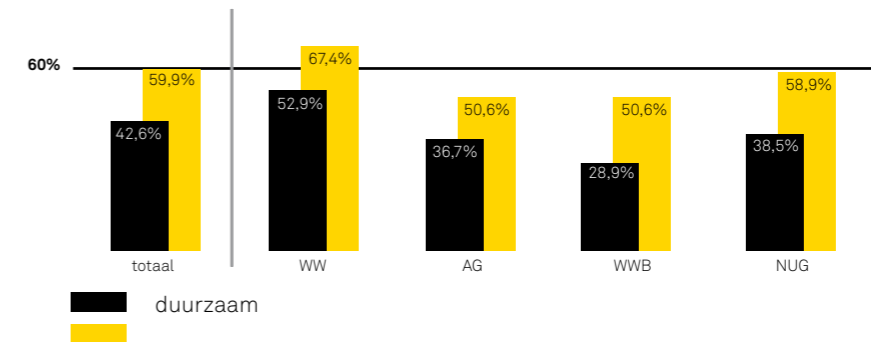
Figuur 2.1 Aantal gestarte banen in 2009, vanuit uitkering of NUG-positie



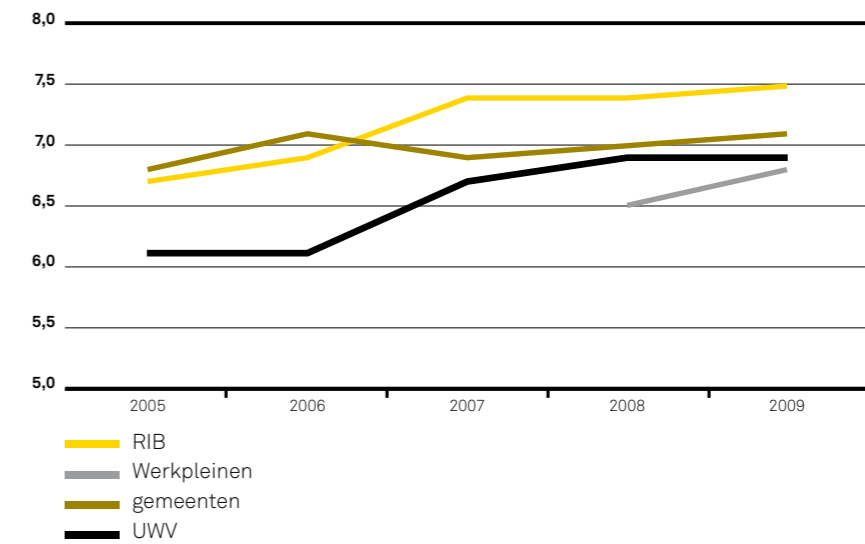
Figuur 2.2 Gestarte banen per doelgroep peiljaar trajecten 2007 (in percentages)



Figuur 2.3 Gestarte banen per doelgroep peiljaar trajecten 2006 (in percentages)



Figuur 2.4 Klanttevredenheid sinds 2005 van klanten van UWV, gemeenten, re-integratiebedrijven en (sinds 2008) Werkpleinen.



Uit internationaal onderzoek blijkt dat re-integratietrajecten een prikkeleffect hebben. Wanneer een traject wordt aangeboden kiest een deel van de werklozen ervoor hun zoekgedrag te intensiveren, met een lager loon genoeg te nemen of de uitkering op te zeggen om deelname aan het traject te vermijden.

## 2.5 Publieke en private spelers op de markt

### Een hybride markt

Zoals in de Re-integratiemarktanalyse 2008 al werd aangegeven is een situatie gegroeid, waarbij gemeenten en UWV voor een mix van meerdere uitvoeringsvormen kiezen: zelf (een deel van de) re-integratietaken uitvoeren, uitbesteden of samenwerkingsverbanden aangaan met andere (keten) partners. Gemeenten hebben sinds 2006 geen uitbestedingverplichting meer. Uit de Omnibusenquête onder gemeenten (uitgevoerd medio 2010) blijkt dat net als in 2008 gemiddeld ongeveer 28 procent van het werkdeel in eigen beheer wordt uitgevoerd. Zo'n 45 procent wordt gemiddeld uitbesteed aan externe partijen en 27 procent wordt gemiddeld uitbesteed aan gemeente gelieerde organisaties (met name WSW-organisaties en maatschappelijk werk). De trend om meer re-integratie in eigen beheer uit te voeren heeft zich de afgelopen jaren niet voortgezet.

Bij UWV wordt inmiddels ook een fors deel van de re-integratieactiviteiten uitgevoerd door werkcoaches van UWV zelf. Van het geld dat in 2009 werd besteed aan actieve begeleiding van WW'ers kwam tweederde op de private markt terecht en een derde had te maken met inzet van werkcoaches.<sup>28</sup> De verwachting is dat de komende jaren bij UWV deze verdeling fors zal verschuiven: meer inzet van werkcoaches zelf en veel minder inzet van private partijen.<sup>29</sup> Inkoop is beperkt aan de orde (en bij de WW naar verwachting helemaal niet meer).

De toegenomen actieve betrokkenheid van publieke opdrachtgevers bij de uitvoering van re-integratiediensten is niet alleen af te leiden uit het zelf uitvoeren van re-integratieactiviteiten. Ook als re-integratiecapaciteit op de markt wordt ingekocht houden gemeenten en UWV meer en meer de vinger aan de pols. Daarbij is een ontwikkeling op gang gekomen, om als er sprake is van inkoop op de private re-integratiemarkt, steeds vaker deelproducten of diensten in te kopen. In 2009 bestond bijvoorbeeld 37 procent van de inkoop van re-integratiedienstverlening aan WW'ers uit volledige trajecten (met name via zogenoemde IRO's) en 63 procent bestond uit ingekochte diensten.<sup>30</sup> Uit de Omnibusenquête onder gemeenten blijkt dat ook gemeenten minder integrale trajecten inzetten in 2010 dan 2 jaar daarvoor.

Op dit moment vinden er al verschillende vormen van publiek-private samenwerking plaats. Voorbeelden hiervan zijn samenwerking tussen UWV en uitzendbranche; 'In Bedrijf' waarin meerder partijen leerwerktrajecten proberen te realiseren; Fit-4-Work waarin o.a. GGD participeert.

### Sturing op dienstverlening

Bij de inkoop van re-integratiediensten bij private bedrijven worden veel aansturingsprincipes gehanteerd. Zo worden vaak naast elkaar de volgende eisen aan private bedrijven gesteld: bewezen staat van dienst als bedrijf, minimale score op klanttevredenheid, resultaatfinanciering bij veel producten en stevige baanintentie bij de start van een traject met een WW'er. Dit soort criteria die zijn bedoeld om te sturen op prijs, kwaliteit en resultaat worden in beperkte mate gehanteerd bij re-integratie die in eigen beheer door UWV en gemeenten wordt uitgevoerd (wel wordt gekeken naar resultaten). Het uitgangspunt dient te zijn dat criteria zowel gelden voor publieke als private dienstverleners.

<sup>28</sup> 83 miljoen gericht op inzet werkcoaches en ongeveer 150 miljoen op inkoop op de markt (zie Factsheet Re-integratie p. 4).

<sup>29</sup> Zie Factsheet Re-integratie.

<sup>30</sup> Het gaat hier om aandeel producten. Dit zegt nog niets over de budgettaire verdeling. Overigens heeft UWV in 2010 (tegen de achtergrond van bezuinigingen) besloten re-integratiediensten 'een tijd' niet in te kopen.

<sup>31</sup> Tenzij anders vermeld is de informatie uit deze paragraaf afkomstig uit het onderzoek onder ongeveer 900 re-integratiebedrijven dat de RWI medio 2010 heeft laten uitvoeren.

## 2.6 De ontwikkeling van de aanbodzijde van de markt<sup>31</sup>

### Samenstelling van de markt

De meeste re-integratiebedrijven leveren een breed palet aan diensten om werklozen en uitkeringsgerechtigden weer aan het werk te krijgen. Een deel van de bedrijven legt zich juist toe op specifieke taken zoals jobcoaching, scholing, sociale activering of het begeleiden van verzuimende werknemers. Naast re-integratiebedrijven met een breed productenpakket, opereren op de markt onder meer jobcoachorganisaties, interventiebedrijven, ROC's, SW-bedrijven en arbodiensten.

Er zijn drie hoofdsegmenten in de markt te onderscheiden: diensten aan gemeenten, UWV en werkgevers. Een kwart van de bedrijven is breed actief binnen verschillende segmenten, de rest genereert ten minste de halve omzet in één van die drie segmenten. Het belang van UWV is toegenomen. Bijna alle aanbieders hebben in de afgelopen twee jaren in opdracht van UWV gewerkt. De helft van hen blijkt voor ten minste de halve omzet van deze opdrachtgever afhankelijk te zijn. Kanttekening die daarbij gemaakt moet worden is wel dat het bij UWV gaat om veel kleine aanbieders (die vaak IRO trajecten uitvoeren). Zeker met de afnemende budgetten bij UWV en ontwikkeling naar meer zelf doen, is dit een erg groot risico voor bedrijven op deze markt.

### Afnemende vraag naar private re-integratiediensten

In 2002 stortten zowel nieuwe bedrijven als vooreen publieke dienstverleners zich op de nieuw gevormde markt. In de beginjaren was sprake van onstuimige groei. Tussen 2004 en 2008 verdubbelde het aantal aanbieders naar bijna 2.000. De stormachtige toeloop van nieuwe bedrijven leidde tot verhevigde concurrentie en verdringing. Een zogenaamde 'shake-out' werd verwacht (ook vanwege de trend dat UWV en gemeenten meer re-integratie in eigen beheer gingen uitvoeren). Sinds 2008 is het aantal aanbieders inderdaad teruggelopen. Vooral het middensegment (2 tot 14 werknemers) is kleiner geworden, waarbij zowel de ongunstiger marktomstandigheden als fusies

en overnames een rol spelen. Het aandeel eenmansbedrijven is constant gebleven. Wel schuilt achter dat schijnbaar stabiele cijfer een grote dynamiek van toetreders en marktverlaters.

Door de extra inzet van publieke re-integratiemiddelen in 2009 en 2010 is de financiële positie van de meeste bedrijven vooralsnog gezond: twee op de drie aanbieders behaalden in 2009 een positief resultaat. Dit is vergelijkbaar met de jaren ervoor. In de loop van 2010 hebben steeds meer aanbieders te maken gekregen met vraaguitval. Dat in de meeste segmenten krimp onvermijdelijk zal worden, leidt onder aanbieders geen twijfel. Over de nabije toekomst zijn zij somber gestemd. De meerderheid (58 procent) verwacht voor het komende jaar een omzetsdaling. Een uitzondering vormen aanbieders die op werkgevers zijn gericht. Vooral de aanbieders van UWV zijn somber over de toekomst. De afhankelijkheid vormt in dit segment een afbreukrisico.

#### Koerswijzigingen op komst

De aanbieders reageren op de krimpende markt door hun risico's te spreiden. Ze zoeken naar mogelijkheden om meer opdrachtgevers aan zich te binden, deels ook door verbreding van het productenaanbod. Voor individuele aanbieders kan dit een goede manier zijn om te overleven, de totale markt wordt er echter niet groter door, tenzij het gaat om een verbredingsstrategie waarbij nieuwe markten worden verkend. Verschillende re-integratiebedrijven verkennen op dit moment met succes aanpalende beleidsterreinen als arbeidsomstandigheden en HRM-beleid. Ook zijn enkele re-integratiebedrijven actief in het buitenland. Omgekeerd is er ook een tendens van bedrijven uit aanpalende terreinen die zich (deels) begeven op de re-integratiemarkt. Uitzendorganisaties zijn daarvan een voorbeeld. Tot slot lijkt er ook vaker van publieke-private samenwerking sprake te zijn, waarbij op projectbasis verschillende aansluitende expertises worden ingezet.

De ontwikkelingen onder aanbieders kunnen leiden tot een toename van de concurrentie. Zeker met de omvangrijke bezuinigingen neemt het risico op prijsconcurrentie en een 'race to the bottom' dan toe, waarbij de kwaliteit van dienstverlening onder druk komt te staan. Om dit te voorkomen zullen aanbieders de komende tijd scherp in het oog moeten houden waar zij – in aanvulling op of samen met – hun

opdrachtgevers meerwaarde kunnen bieden. Voor re-integratiebedrijven liggen er bovendien duidelijk mogelijkheden in een sterkere focus op de vraagzijde van de arbeidsmarkt. De afgelopen jaren is op dit punt voortgang geboekt, maar uit de enquête onder werkgevers komt naar voren dat ze momenteel vaak niet betrokken zijn bij de plaatsing van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij scoren ze een relatief lage waardering onder werkgevers.

## 2.7 De vraag op de arbeidsmarkt biedt kansen<sup>32</sup>

#### Kansen voor mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt

Er zijn en blijven kansen voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Veel werkgevers staan open voor het aannemen van werklozen en uitkeringsgerechtigden. Bijna één op de vijf werkgevers (18 procent) geeft aan de afgelopen drie jaar mensen te hebben aangenomen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Grotere bedrijven hebben relatief meer personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aangenomen dan kleinere bedrijven. Als het gaat om de ontwikkeling in de nabije toekomst (de komende drie jaar), dan geeft de helft van de bedrijven aan mogelijk plaats te hebben voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Vijf procent van de werkgevers zegt vrijwel zeker iemand met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen in de komende drie jaar. Bij 43 procent van de werkgevers hangt het er van af en de helft (53 procent) van de werkgevers ziet hier helemaal geen mogelijkheden voor. Grote bedrijven, bedrijven die een groei in werkgelegenheid verwachten en/of bedrijven die ervaring hebben met re-integratie, zien meer mogelijkheden voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In hoeverre deze mogelijkheden in de nabije toekomst worden gerealiseerd, is van meerdere factoren afhankelijk.

#### Belang van re-integratiedienstverlening onderkend

Het percentage werkgevers dat in de komende drie jaar (misschien) mogelijkheden heeft om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen én gebruik wil maken van publieke dienstverlening is 39 procent. Voor private dienstverlening ligt dit percentage iets lager: 31 procent van die werkgevers zou gebruik willen maken van private dienstverlening. De mogelijkheden om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt weer aan de slag te krijgen nemen toe met een licht herstellende Nederlandse economie. Volgens het CBS is het aantal openstaande, ontstane en vervulde vacatures gedaald tot en

met het eerste kwartaal van 2010, maar gestegen in het tweede kwartaal van 2010. Exportgedreven sectoren plukken als eerst de vruchten van de economische opleving en het aantal vacatures in deze sectoren (industrie, zakelijke dienstverlening) is dan ook al gaan groeien in het eerste kwartaal van 2010.

#### Heldere communicatie en een vast contactpersoon

De vraag is wat werkgevers verwachten van re-integratiedienstverlening. Werkgevers zijn in de eerste plaats op zoek naar een geschikte kandidaat. Ze vinden met name de mate waarin dienstverleners in staat zijn kandidaten te leveren die voldoen aan hun wensen van belang. Vrijwel alle werkgevers hechten daarbij aan een goede informatievoorziening (communicatie). Daarnaast vindt een grote meerderheid van de werkgevers (87 procent) het hebben van een vast contactpersoon bij de dienstverlenende organisatie (zeer) belangrijk. Onder kleine bedrijven bestaat er een relatief grote behoefte om bezoek te krijgen van de dienstverlenende organisatie. Verder zijn tussentijds contact en nazorg met de werkgever belangrijk. Dit houdt in dat dienstverlenende organisaties die tegemoet willen komen aan de wensen van werkgevers substantieel moeten investeren in persoonlijke dienstverlening. Daarnaast kan digitale dienstverlening een nieuwe groep werkgevers aanspreken, ook al moet nog wel worden onderzocht hoe die dienstverlening het beste kan worden vorm gegeven.

#### Goede informatie en risicobeheersing

Werkgevers zoeken een werknemer die voldoet aan de functie-eisen en willen daarbij niet al te veel risico's lopen. Het blijkt dan ook dat – als het gaat om re-integratie-instrumenten – er bij werkgevers de meeste behoefte bestaat aan instrumenten die werkgeversrisico's beheersen en die de kandidaat kan laten voldoen aan de functie-eisen (scholing). Zo spelen bijvoorbeeld de 'no risk polis' en de loondispensatie voor jonggehandicapten in op de wens om risico's te voorkomen. Daarnaast zijn financiële ondersteuning (bijvoorbeeld voor werkaanpassingen) en professionele begeleiding voor veel werkgevers ook belangrijk.

Goede en gerichte voorlichting van het re-integratie-instrumentarium kan een positieve bijdrage leveren aan de re-integratie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zeker bij kleine bedrijven. Een belangrijke uitkomst van het onderzoek onder werkgevers is dat veel

<sup>32</sup> Tenzij anders vermeld is de informatie uit deze paragraaf afkomstig uit het onderzoek 'De vraag van werkgevers naar re-integratiedienstverlening' (uitgevoerd in de tweede helft van 2010 onder 2.500 werkgevers).

werkgevers niet bekend zijn met bepaalde re-integratie-instrumenten. Zo is tweederde van de werkgevers niet bekend met re-integratie-instrumenten gericht op het verminderen van werkgeversrisico's, terwijl hier wel een grote behoefte aan bestaat. Vooral kleine bedrijven zijn minder bekend met re-integratie-instrumenten.

#### **Wel of niet investeren?**

De kans op een succesvolle re-integratie is groter bij werkgevers die al ervaring hebben met re-integratie. Deze groep werkgevers geven in ruimere mate aan mogelijkheden te zien voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarom is het voor re-integratiedienstverleners efficiënt om te investeren in relatiemanagement. De contacten met bestaande relaties moeten worden aangehouden en waar mogelijk worden versterkt. Het is voor dienstverleners van belang zoveel mogelijk persoonlijk contact te onderhouden met bestaande cliënten. Het is de vraag of er de komende tijd voldoende randvoorwaarden aanwezig zijn om deze arbeidsintensieve vorm van dienstverlening in stand te houden of zelfs uit te bouwen.

#### **Dienstverlening aan werkgevers**

UWV is van plan de dienstverlening aan werkgevers te concentreren op 30 regionale Werkpleinen. Gemeenten zullen hun dienstverlening ook bovenlokaal vormgeven zo mogelijk in samenwerking met UWV.

Mede door afnemende re-integratiebudgetten neemt de noodzaak toe om met andere partijen samen te werken. Succesvolle vraaggerichte initiatieven vinden nu veelal plaats in regio's en/of sectoren. Door meer publiek/private allianties aan te gaan met sociale partners in branches en sectoren en werkgevers en met de instrumenten waarover die partijen in bijvoorbeeld O&O-fondsen beschikken, kan een impuls gegeven worden aan de ontwikkeling van volwaardige dienstverlening.

**–De kans op een succesvolle re-integratie is groter bij werkgevers die al ervaring hebben met re-integratie. Deze groep werkgevers geven in ruimere mate aan mogelijkheden te zien voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt–**

## Bijlage

# Inhoudsopgave van integrale versie van de Re-integratiemarktanalyse

<b>Inleiding en leeswijzer</b>	<b>4</b>
<b>1 Standpunten van de RWI</b>	<b>6</b>
1.1 Bestuurlijke keuzes	7
1.2 Prioriteit voor kwetsbare middengroep	7
1.3 Benut de kansen op de arbeidsmarkt	9
1.4 Verbetering van effectiviteit en innovatie	10
1.5 Behoud expertise en kwaliteit private intermediairs	10
1.6 Samenvattend	11
<b>2 Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt op hoofdlijnen</b>	<b>12</b>
2.1 Inleiding	13
2.2 Context	13
2.3 Ontwikkeling van het re-integratiebeleid bij UWV en gemeenten	15
2.4 Resultaten	17
2.5 Publieke en private spelers	20
2.6 De ontwikkeling van de aanbodzijde van de markt	21
2.7 De vraag op de arbeidsmarkt biedt kansen	23
<b>3 Re-integratie van ontslagwerkelozen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten</b>	<b>26</b>
3.1 Inleiding	27
3.2 Doelgroep en re-integratieperspectief	27
3.3 Bereik en resultaten	31
3.4 Middelen	33
3.5 Organisatie	33
3.5.1 Inleiding	33
3.5.2 Selectieve inzet van re-integratieondersteuning	34
3.5.3 Inkoop naast intensieve dienstverlening re-integratiecoaches	35
3.5.4 Samenwerking met andere partijen	37
3.6 Conclusies	39
<b>4 Re-integratie van bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden</b>	<b>40</b>
4.1 Inleiding	41
4.2 Doelgroep en re-integratieperspectief	41
4.3 Middelen	43
4.4 Re-integratiebeleid en instrumenten	45
4.5 Bereik en resultaten	49

4.6	<b>Organisatie</b>	<b>51</b>
4.6.1	<i>Zelf doen of uitbesteden</i>	51
4.6.2	<i>Selectiviteit en diagnose</i>	52
4.7	<b>Conclusies</b>	<b>53</b>
<b>5</b>	<b>Aanbodzijde re-integratiemarkt</b>	<b>54</b>
5.1	Inleiding	55
5.2.	<b>Marktontwikkelingen</b>	<b>55</b>
5.2.1	<i>De markt voor re-integratiedienstverlening</i>	55
5.2.2	<i>Afnemende vraag naar private re-integratiediensten</i>	55
5.2.3	<i>Financiële positie en verwachting</i>	57
5.3	<b>Strategieën van aanbieders</b>	<b>57</b>
5.4	<b>Kwaliteit van dienstverlening</b>	<b>59</b>
5.5	<b>Conclusies</b>	<b>61</b>
<b>6</b>	<b>De vraag op de arbeidsmarkt als leidraad</b>	<b>62</b>
6.1	Inleiding	63
6.2	<b>De vraag naar re-integratiedienstverlening</b>	<b>63</b>
6.2.1	<i>Ervaring van werkgevers met re-integratiedienstverlening</i>	63
6.2.2	<i>Mogelijkheden bij werkgevers</i>	65
6.2.3	<i>Verwachtingen van werkgevers</i>	65
6.3	<b>Dienstverlening bij van werk naar werk</b>	<b>67</b>
6.4	<b>Ontwikkelingen rond de dienstverlening aan werkgevers</b>	<b>69</b>
6.4.1	<i>De rol van Werkpleinen</i>	69
6.4.2	<i>Regionale-sectorale samenwerking</i>	69
6.5	<b>Conclusies</b>	<b>71</b>
<b>7</b>	<b>Dienstverlening aan kwetsbare groepen</b>	<b>72</b>
7.1	Inleiding	73
7.2	Werkloze ouderen	73
7.3	35-minners	74
7.4	Niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers)	75
7.5	Wajongers	76
7.6	Conclusies	77
<b>8</b>	<b>Professionalisering en de positie van de klant</b>	<b>80</b>
8.1	Inleiding	81
8.2	Het re-integratieproces	81
8.3	Vakmanschap	83
8.4	Organisatie	85
8.5	De positie van de klant	85
8.6	Conclusies	89
	<b>Bijlagen</b>	<b>90</b>
1	Relevante RWI publicaties vanaf 2008	91
2	Literatuurlijst	93
3	Afkortingenlijst	97
	<b>Colofon</b>	<b>100</b>

## Colofon

Re-integratiemarktanalyse 2011 is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.  
© Raad voor Werk en Inkomen, juni 2011

Bezuidenhoutseweg 60  
2594 AW Den Haag  
Postbus 93048  
2509 AA Den Haag  
info@rwi.nl

### **Tekst**

Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag

### **Ontwerp**

Smidswater / [www.smidswater.com](http://www.smidswater.com)

### **Fotografie omslag**

Jasper Nederlof, Breda

### **Druk**

Albani Drukkers, Den Haag

Deze publicatie is gedrukt op Fastprint Gold,  
een milieuvriendelijk papier.

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

#### **Raad voor Werk en Inkomen**

Bezuidenhoutseweg 60  
2594 AW Den Haag  
Postbus 93048  
2509 AA Den Haag  
info@rwi.nl  
070 789 07 89

#### **Contact**

Neem voor vragen, opmerkingen en suggesties contact op via [info@rwi.nl](mailto:info@rwi.nl).

Kijk voor meer informatie over de RWI op [www.rwi.nl](http://www.rwi.nl). Alle publicaties zijn hier gratis te downloaden. Ook vindt u hier een uitgebreid overzicht van relevante externe publicaties.

Wilt u op de hoogte blijven van de ontwikkelingen op de arbeids- en re-integratiemarkt? Wilt u weten welke activiteiten en publicaties de RWI ontwikkelt? Meldt u zich dan aan op [www.rwi.nl](http://www.rwi.nl) voor RWI-zine, de digitale nieuwsbrief van de RWI.

Volg de RWI ook op Twitter: [RWI\\_NL](https://twitter.com/RWI_NL).