

# De Reïntegratiemarkt: hoe staan we ervoor en hoe gaan we verder?

Discussiedocument voor de Expertmeeting van 27 september 2004



Raad voor Werk en Inkomen



## Inleiding

Met de ingang van de SUWI-wet in 2002 is de reïntegratiemarkt geprivatiseerd. De tucht van de markt zou de effectiviteit en doelmatigheid van de reïntegratiedienstverlening moeten bevorderen was de gedachte. Dat paste ook in de tijdgeest: meer marktwerking en deregulering.

Overigens is het vooralsnog wel een bijzondere markt, want een zeer beperkt aantal grote publieke opdrachtgevers is verantwoordelijk voor 75% van het aanbod. Dat zal wel veranderen als de komende jaren ook meer werkgevers gebruik gaan maken van de diensten van reïntegratiebedrijven.

We zijn inmiddels bijna 3 jaar verder en de evaluatie van de wet SUWI en de werking van de reïntegratiemarkt komt er over 1½ jaar aan. De kritieken zijn nog niet onverdeeld gunstig. Voorbeelden van reïntegratiebedrijven die te geringe inspanningen leveren, geen scholing meer inzetten, magere resultaten behalen voor trajecten die desondanks veel geld kosten, worden in de pers breed uitgemeten.

Het is dan ook tijd om met elkaar een tussenbalans op te maken en te kijken waar we staan:

- Zijn dit slechts incidenten?
- Zijn effectiviteit en doelmatigheid toegenomen?
- Wegen de kosten en baten van reïntegratie wel tegen elkaar op?
- Hoe zag dat vroeger onder Arbeidsvoorziening eruit?
- Wat weten we daar eigenlijk van?
- En hoe zit het met die andere doelstelling uit SUWI: de cliënt centraal?
- Moet iedereen op traject, zelfs als dat bij voorbaat al niet effectief lijkt?
- Hoe verhoudt zich dat tot de krimpende budgetten?

Genoeg vragen om met elkaar van gedachten te wisselen tijdens een diner pensant. Aan de hand van de recente ontwikkelingen op de markt is een aantal thema's geïnterpreteerd. Tijdens het diner zullen per tafel één à twee thema's verder uitgediept worden. U hoort op de dag zelf bij welke tafel u bent ingedeeld. Hieronder een korte toelichting per thema en enkele prikkelende vragen.

## Tafel A

### 1. De cliënt centraal

Er lijken zich op de reïntegratiemarkt rond de cliënt twee tegenstrijdige ontwikkelingen voor te doen. Aan de ene kant hebben we allemaal de mond vol over het belang van een gemotiveerde en mondig cliënt die zeggenschap heeft over zijn traject. We zien dan arbeidsadviseurs opkomen die de cliënt bijstaan, de cliënt mag bij UWV kiezen tussen verschillende reïntegratiebedrijven en een cliënt mag zelfs via het IRO zijn eigen traject samenstellen. Aan de andere kant zien we eigenlijk een tegengestelde beweging. Door de grootscheepse aanbestedingsprocedures, budgettaire druk en *no cure no pay* lijkt er weinig maatwerk meer mogelijk te zijn op de markt, wordt er veel groepsgewijs gewerkt met cliënten en wordt de inkoop van scholing steeds lastiger. Dit roept dan ook allerlei vragen op:

- moet de cliënt eigenlijk wel centraal staan of moet hij gewoon aan het werk?
- kunnen publieke opdrachtgevers vanuit hun cultuur wel tot het centraal stellen van de cliënt komen, als we ze de tijd geven?
- en moet iedereen cliënt een traject kunnen krijgen, ook als dat bij voorbaat niet effectief lijkt?

Voor de invoering van SUWI waren er mooie gedachten over één loket voor de cliënt. Maar ondertussen zijn er zoveel “knips” in de keten dat één loket verder van huis lijkt dan ooit weet de cliënt bij reïntegratie al helemaal niet meer wie wat doet met hem en waarom.

- wat kunnen we leren van de keten in het private segment: Arbo, interventie, reïntegratie?

### 2. Prikkel voor iedereen?

Hoe beter de opdrachtgever zijn klanten kent en weet wat hij moet inkopen en bij wie, des te beter het reïntegratiebedrijf de klant kan reïntegreren. En hoe gemotiveerder de klant is hoe eerder hij weer aan het werk zal gaan. En hoe meer werkgevers welwillend staan tegenover het in dienst nemen van werklozen en arbeidsgehandicapten hoe makkelijker het zal gaan. Kortom, reïntegratie is een samenspel tussen opdrachtgever, reïntegratiebedrijf, klant en uiteindelijk de (nieuwe) werkgever. Maar zijn alle partijen wel voldoende gemotiveerd om hun bijdrage te leveren? Een veel gehoorde klacht van reïntegratiebedrijven bij de introductie van no cure no pay-financiering voor reïntegratietrajecten was dat zij nu geheel verantwoordelijk werden gehouden voor het resultaat, terwijl zij maar één van de partijen waren die daar een bijdrage aan leverden.

- hebben alle partijen voldoende prikkels? Zijn er bijvoorbeeld verschillen merkbaar tussen UWV en gemeenten?
- hoe zouden partijen meer geprikkeld moeten worden?
- of maakt dat niet uit en moeten reïntegratiebedrijven gewoon veel scherpere afspraken maken met opdrachtgevers en klanten?

## Tafel B

### 1. Naar een conjunctuurbestendige reïntegratiemarkt?

De reïntegratiemarkt had aanvankelijk het tij mee: banen waren er in overvloed. Door de jaren van krapte op de arbeidsmarkt kwam wel de 'bodem van de bestanden' in zicht, maar zelfs een deel van deze cliënten vond werk. Hoe anders is de situatie nu. De werkloosheid loopt op en tegelijk moet er bezuinigd worden, ook op de budgetten voor arbeidsmarktbeleid. Reïntegratiebedrijven dreigen in zwaar weer terecht te komen, de prijzen staan onder druk en de resultaten lijken in vergelijking met eerdere jaren soms tegen te vallen. Toch maken opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven geen onderscheid tussen instrumenten die worden ingezet tijdens hoog of laagconjunctuur.

- is onderscheidend conjunctuurbeleid wel nodig en mogelijk of moet de markt moet maar gewoon leren leven met een andere conjunctuur?
- of moet je tijdens een conjunctuurdip juist mensen scholen en vaardigheden bijbrengen waar ze op de langere termijn baat bij hebben, zodat er gekwalificeerd arbeidsaanbod op de reservebank zit die je kunt inzetten als de conjunctuur aantrekt?

### 2. Van sleutelen aan personen naar bemiddelen naar werk?

Een veelgehoorde klacht over Arbeidsvoorziening was dat zij teveel gericht waren op het sleutelen aan de cliënt en te weinig op het weer aan het werk helpen. Maar is de situatie nu wel zoveel anders? Zowel opdrachtgevers als reïntegratiebedrijven zijn nog steeds erg gericht op de klant en zijn beperkingen. Dit leidt er in de praktijk vaak toe dat de vraagkant van de arbeidsmarkt (de vacatures) pas aan het eind van de trajecten in beeld komt, zeker nu iedereen het weer druk heeft met de intakes van de nieuwe werklozen. Terwijl het zeker in een conjuncturele dip voor reïntegratiebedrijven belangrijk is om goede contacten met werkgevers en branches te onderhouden om zo voldoende vacatures te verwerven. Een groot reïntegratiebedrijf wil zich arbeidsbemiddelingsbedrijf gaan noemen.

- is het sleutelen aan de cliënt een verstandige strategie? Immers een zelfredzame cliënt vindt zijn eigen banen wel.
- en als de vraaggerichtheid wel groter moet worden, van wie dan? Moeten reïntegratiebedrijven vraaggericht worden of kunnen opdrachtgevers ook zelf meer vraaggericht gaan werken door projecten te starten met werkgevers? Hoe moet dat dan?
- en welke belemmeringen zijn er nu bijvoorbeeld in de aanbestedingsregels om vraaggericht te werken?

## Tafel C

### 1. Iedere vraag schept zijn eigen aanbod

Drie citaten: “Als de vraag die je in de aanbesteding stelt duidelijk is, is er altijd wel een reïntegratiebedrijf dat met een aanbod komt.” [...] “Het aanbod is groot maar meestal meer van hetzelfde.” – twee uitspraken, opgetekend uit de mond van gemeentelijke inkopers; twee werelden van verschil. Een reïntegratiebedrijf stelt daar tegenover: “Opdrachtgevers zouden er goed aan doen af en toe ook eens innovatieve projecten aan te besteden, waarbij het gewenste resultaat gedefinieerd is maar de weg er naartoe open. De kunst van het weglaten dus.”

- is er op de reïntegratiemarkt een aanbod voor elke vraag? Wat zijn de grenzen van de markt?
- wat is precies de rol van de opdrachtgevers hierin: oriënteren ze zich wel voldoende op het beschikbare aanbod en formuleren ze wel de juiste vraag? – uit onderzoek komt naar voren dat 91 procent van de gemeenten vindt dat zij voldoende inzicht hebben in de achtergrondkenmerken van hun klanten, maar vinden reïntegratiebedrijven dat ook?

### 2. De aanbesteding: doel of middel?

“Aanbesteden stelt de opdrachtgever in staat om informatie (over prestaties, producten en prijzen) uit de markt te halen en het reïntegratiebedrijf te kiezen dat de beste offerte levert waarbij de klanten duurzaam en snel worden gereïntegreerd tegen een gunstige prijs.” Een middel dus, aldus het kabinet. Maar daar denkt niet iedereen hetzelfde over. Opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven hebben veel kritiek op de regels: er is geen ruimte voor tussentijdse aanpassingen, geen ruimte voor een flexibele reactie op tussentijdse ontwikkelingen en geen ruimte voor overleg met reïntegratiebedrijven – er kan niet samen iets ontwikkeld worden. Gesproken wordt wel over een “aanbestedingscircus” – geen middel dus, vinden mensen uit de uitvoeringspraktijk, maar een doel op zichzelf.

- hoe kunnen we dan bereiken dat aanbestedingsprocedures minder bureaucratisch, minder kostbaar en meer doelgericht gaan worden?
- staan partnership en zakelijke verhoudingen elkaar in de weg?

## Tafel D

### **1. Prijs, kwaliteit en effectiviteit: beweegt de markt de goede richting uit?**

Marktwerking moet onder andere leiden tot meer effectiviteit. Probleem met de reïntegratiemarkt is alleen dat de kwaliteit en de effectiviteit zo lastig meetbaar zijn. In Australië hebben ze daar een oplossing voor gevonden – daar worden reïntegratiebedrijven geselecteerd op basis van het resultaat van hun inspanningen: “Star-rating”, noemen ze dat. In Nederland is het voorlopig nog zoeken. Wel zijn er goede initiatieven in gang gezet: Borea heeft een kwaliteitskeurmerk ontwikkeld en de RWI werkt hard aan manieren om de prestaties van reïntegratiebedrijven transparant te krijgen. Maar de opdrachtgevers – UWV en gemeenten- maken voorlopig niet op grote schaal gebruik van het keurmerk. Wel wil UWV vanaf 2005 een variant op het Australische model in te voeren en bij de criteria voor verlenging de onderdelen van het Borea-keurmerk als basis hanteren.

De eerste onderzoeksresultaten over effectiviteit zijn ook al niet bemoedigend – er is geen duidelijke relatie tussen het marktaandeel van reïntegratiebedrijven en hun effectiviteit: effectieve bedrijven hebben evenveel kans op een hoog marktaandeel als relatief ineffectieve bedrijven.

Wel blijkt prijs een belangrijk criterium te zijn. Te belangrijk? Van de kant van reïntegratiebedrijven en uitvoeringsinstellingen op het terrein van gesubsidieerde arbeid wordt gesteld dat de prijzen sterk onder druk zijn komen te staan. Dit is vooral het geval in het gemeenten-segment waar de budgetten minder ruim zijn dan in het verleden en het UWV-segment: “De UWV-markt is de sterkste vechtmarkt en de meest onzekere markt voor reïntegratiebedrijven. Sommige reïntegratiebedrijven trekken zich inmiddels bewust terug uit deze markt.” aldus een onderzoek.

- zijn de prijzen inderdaad omlaag gegaan en, zo ja, is dat een goede ontwikkeling of zitten er ook risico's aan vast?
- weegt prijs te zwaar door in de aanbesteding (ten koste van kwaliteit) en, zo ja, wat valt daar aan te doen? Is het keurmerk de oplossing - meet het keurmerk eigenlijk wel echt de kwaliteit van de diensten?

### **2. De Europese invalshoek: best belangrijk!**

De Nederlandse reïntegratiemarkt ligt niet op een eiland. Europese regels op het terrein van de interne markt (vrijheid van vestiging, aanbesteden door overheidsdiensten) en mededinging (staatssteun, diensten van algemeen economisch belang) zijn – naarmate de markt verder geliberaliseerd wordt – in toenemende mate relevant. Dat is af en toe best lastig, vooral omdat er op het moment zoveel in beweging lijkt te zijn. Uitspraken van het Europese Hof op terreinen, zoals een Oostenrijks telecombedrijf, een Duits vervoersbedrijf of de overheidscontract voor postdiensten in Ierland, blijken consequenties te hebben voor de vrijheid voor bijvoorbeeld een gemeente die een reïntegratiebedrijf wil contracteren of die werkzoekenden met een loonkostensubsidie een opstapje naar een baan wil bieden. Tegelijk biedt dit ook kansen – kansen vooral voor Nederlandse reïntegratiebedrijven maar misschien profiteren ook het UWV en gemeenten van de ervaring en aanpak van buitenlandse bedrijven.

- zijn de Europese regels eigenlijk wel zo afwijkend van onze eigen nationale voorschriften?
- waar zou Nederland zich in Europees verband sterk voor moeten maken?

## Bijlage: Facts en figures over de reïntegratiemarkt

### 1. UWV

UWV is de grootste opdrachtgever op de markt en heeft al een aantal jaar ervaring met de inkoop van reïntegratietrajecten via grootscheepse aanbestedingsprocedures.

#### *Budget*

Tabel 1 Budget naar doelgroep in miljoenen euro's (begroting SZW 2004)

<b>Doelgroep</b>	<b>Begroting 2003</b>	<b>Begroting 2004</b>
WW	65	80
Arbeidsgehandicapten na 2e ziektejaar	81	105
Scholing tijdens trajecten (aflopend budget)	75	60
Trajecten eerste en tweede ziektejaar (aflopend budget)	82	35

#### *Aantal trajecten*

Tabel 2 Aantal trajecten dat het UWV inkoop in 2003 en 2004 (jaarplan UWV 2004)

<b>Doelgroep</b>	<b>Begroting 2003</b>	<b>Prognose 2003</b>	<b>Begroting 2004</b>
WW	18.700	35.000	42.500
Arbeidsgehandicapten	65.230	53.250	46.400

#### *Resultaten en uitval*

Tabel 3 Reïntegratietrajecten contractjaar 2001 (tussenstand per 1 maart 2004)

	<b>Arbeidsgehandicapten</b>	<b>Werklozen</b>	<b>Totaal</b>
Bruto instroom	58.458	20.899	79.357
Niet gestarte trajecten	9.713	3.886	13.599
Netto instroom	48.745	17.013	65.758
Beeindigd zonder plaatsing	28.711	8.884	37.595
Plaatsing	18.922	7.791	26.713
<b>Plaatsingspercentage</b>	<b>39%</b>	<b>46%</b>	<b>41%</b>

Van de totale bruto-instroom in 2001 is dus circa 17% uitgevallen voor de aanvang van het traject. Van de cliënten die wel een traject starten is tot 1 maart 2004 41% duurzaam geplaatst (langer dan 6 maanden).

Tabel 4 Reïntegratietrajecten contractjaar 2002 (tussenstand per 1 maart 2004)

	<b>Arbeidsgehandicapten</b>	<b>Werklozen</b>	<b>Totaal</b>
Bruto instroom	69.625	38.776	108.401
Niet gestarte trajecten	9.038	6.143	15.181
Netto instroom	59.963	32.023	91.986
Beeindigd zonder plaatsing	17.783	6.893	24.676
Plaatsing	9.234	4.391	13.625
<b>Plaatsingspercentage</b>	<b>15%</b>	<b>14%</b>	<b>15%</b>

Van de totale bruto-instroom in 2002 is dus circa 14% uitgevallen voor de aanvang van het traject. Van de cliënten die wel een traject starten is tot 1 maart 2004 15% duurzaam geplaatst (langer dan 6 maanden).

#### *Prijzen*

In het contractjaar 2003 varieert de aanbestedingsprijs tussen € 3400 voor werklozen en € 5250 voor jong (arbeids)gehandicapten. Deze bedragen zijn inclusief de eventuele kosten voor scholing.

## **2. Gemeenten**

Gemeenten zijn vanaf 2002 verplicht om hun reïntegratietrajecten via een aanbestedingsprocedure in te kopen. Gemeenten gezamenlijk zijn inmiddels een aanzienlijke opdrachtgever op de markt. Maar de gemeentemarkt kenmerkt zich natuurlijk door de vele verschillende vormen van opdrachtgeverschap die zich daar voor doen. Inmiddels zijn er de nodige ontwikkelingen gaande aan de gemeentelijke kant. Met de introductie van de WWB hebben gemeenten een grotere (financiële) verantwoordelijkheid gekregen voor reïntegratie, maar ook meer vrijheid. De verschillende reïntegratiebudgetten zijn samengevoegd en gemeenten kunnen zelf kijken hoe ze deze het beste besteden kunnen.

#### *Budget*

Het totale budget dat gemoeid is met reïntegratie is afgeleid van de voorheen vijf verschillende budgetten voor reïntegratie en gesubsidieerde arbeid en bedraagt voor het komende jaar (2004) nagenoeg 1.6 mrd euro.

#### *Aantal trajecten*

In 2002 werd aangenomen dat de gemeentemarkt om en nabij de 75.000 trajecten omvat. De omvang van de te reïntegreren groepen verschilt substantieel per gemeente en varieert van enkele tientallen tot duizenden cliënten.

#### *Resultaten en uitval*

Uit de benchmarkrapportage van Borea blijkt dat de keurmerkbedrijven 22% van de cliënten die netto instromen in regulier werk plaatsen, nog eens 22% in gesubsidieerde arbeid en 8% in onbetaald werk. Van alle plaatsingen bij gemeenten is 91% duurzaam bij de keurmerkbedrijven.

Van alle cliënten die aangemeld worden bij reïntegratiebedrijven komt 4% niet opdagen en valt nog eens 10% uit voor de aanvang van het traject.

#### *Prijzen*

Er zijn geen landelijke cijfers over het gemiddelde prijsniveau bij gemeenten bekend. Uitgaande van een scholings- en activeringsbudget van 418 miljoen in 2002 en 75.000 trajecten komen de kosten per traject op circa € 5.500.

## **3. Werkgevers**

Werkgevers mochten vanaf 1 januari 2002 vrijwillig de reïntegratieverantwoordelijkheid voor hun arbeidsgehandicapte werknemers op zich nemen. Vanaf 1 januari 2003 zijn ze daartoe verplicht. Om arbeidsgehandicapte werknemers weer aan het werk te helpen kunnen ze de hulp van een reïntegratiebedrijf inroepen. Hierbij is sprake van bipartiete

opdrachtverlening, dat wil zeggen dat er of op CAO-niveau of met de OR of Pvt of de werknemers afspraken gemaakt moeten worden.

Er is nog weinig zicht op het budget, het aantal trajecten, de resultaten en de prijzen bij het bipartite opdrachtgeverschap.

#### *Aantal trajecten*

Borea schat het aantal trajecten **en interventies?** op de werkgevers en verzekeraars markt op circa 50.000.

#### *Resultaten en uitval*

Uit de benchmarkrapportage van Borea blijkt dat de reïntegratiebedrijven die deelnemen aan het keurmerk op de werkgeversmarkt een plaatsingspercentage realiseren van circa 89%. Van deze plaatsingen is driekwart duurzaam.

Bij werkgevers komt 1% van de aangemelde cliënten niet opdagen bij het reïntegratiebedrijf en valt nog eens 5% uit voor de aanvang van het traject.

## 4. Reïntegratiebedrijven

Categorieën bedrijven in februari 2004

	<b>aantal</b>	<b>percentage</b>
reïntegratiebedrijven	232	56%
interventiebedrijven	373	35%
scholingsinstellingen	58	9%
<b>totaal (Reïntegratiemonitor)</b>	<b>663</b>	<b>100%</b>

Grootteklassen reïntegratiebranche

<b>aantal werknemers</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>
1 - 10	60%	61%
11 - 100	23%	26%
> 100	17%	13%

Werkgebied in februari 2004

Regionaal	73%
Landelijk	27%

*bron: Regioplan, gebaseerd op de RWI-Reïntegratiemonitor*