

Tussenrapportage Reïntegratiemarkt

**Raad voor Werk en Inkomen
december 2005**

A. Revolutie of Evolutie?

Ontwikkelingen op de arbomarkt na de liberalisering

1. Inleiding

Achtergrond

De Arbowet is per 1 juli 2005 op een aantal onderdelen ingrijpend gewijzigd. Het betreft drie onderwerpen: de liberalisering van de arbodienstverlening, het verplicht instellen van een preventiemedewerker in ondernemingen, en de toetsing van de risico-inventarisatie en -evaluatie. De plannen zijn deels een gevolg van een uitspraak van het Europese Hof, dat stelt dat preventie in Nederland te weinig bedrijfsintern is geregeld. Daarnaast zijn er ook in eigen land ontwikkelingen waardoor discussie is ontstaan over het bestaande stelsel van arbodienstverlening met de verplichte inschakeling van een gecertificeerde arbodienst. Opeenvolgende wijzigingen in de sociale zekerheid op het gebied van ziekte en arbeidsongeschiktheid spelen daarbij een belangrijke rol. Gevolg van deze ontwikkelingen is dat de financiële schadelast ten gevolge van ziekte en arbeidsongeschiktheid van een collectieve verantwoordelijkheid meer en meer een verantwoordelijkheid voor de werkgever is geworden. Mede tegen deze achtergrond is geconcludeerd dat de verplichte inschakeling van gecertificeerde arbodiensten niet meer het geëigende middel is om te bereiken dat door werkgevers een adequaat arbeidsomstandighedenbeleid wordt gevoerd. Het kabinet volgt met de nieuwe wet het advies van de Sociaal-Economische Raad van 20 februari 2004. Meer vrijheid en meer maatwerk is daarbij het uitgangspunt.

Leeswijzer

In deze notitie beschrijft de RWI de ontwikkelingen op de arbomarkt na de liberalisering. Paragraaf 2 beschrijft de veranderingen op het terrein van de Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E). Paragraaf 3 gaat in op de komst van de preventiemedewerker en paragraaf 4 beschrijft de gevolgen voor zowel de aanbod- als de vraagzijde van de markt van de liberalisering. In paragraaf 5 staan enkele conclusies.

Ten behoeve van deze beschrijving van de ontwikkelingen op de arbomarkt heeft het RWI-secretariaat een literatuurstudie gedaan en gesprekken gevoerd met Achmea, Interpolis, Borea, Commit Arbo, Arbodienst Willem Arntsz, Stichting Arbouw, HTM Personenvervoer, MKB, VNO/NCW, Metaalunie, FNV, ArboNed en MarketConcern.

2. Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E)

Veranderingen per 1 juli 2005

Eén van de kerntaken van een arbodienst is de toetsing van de risico inventarisatie en evaluatie (RI&E). Dit is een onderzoek waarin iedere werkgever schriftelijk moet laten vastleggen of het werk gevaar kan opleveren of schade kan veroorzaken aan de gezondheid van de werknemers. De arbeidsinspectie controleert werkgevers op de naleving hiervan. In een plan van aanpak moet de werkgever aangeven binnen welke termijn concrete maatregelen worden genomen.

Voor 1 juli 2005 waren alle werkgevers met werknemers in loondienst verplicht een contract af te sluiten met een arbodienst voor de vijf kerntaken (verzuimbegeleiding, toetsing van de RI&E, arbeidsomstandighedensprekuren, uitvoeren van een periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek (pago) en aanstellingkeuring).

Vanaf 1 juli geldt dat bedrijven tot en met 10 medewerkers hun RI&E niet meer hoeven te laten toetsen als deze bedrijven gebruik maken van een RI&E-instrument dat in de CAO is vastgelegd. Bedrijven tot en met 25 medewerkers kunnen volstaan met een lichte toets door de arbodienst of arbodeskundige als ze gebruikmaken van het branchespecifieke RI&E-instrument, dat is aangemeld bij het Arbo Platform Nederland. In dat geval heeft het instrument de goedkeuring verkregen van alle bij de CAO in de betreffende branche betrokken werknemersorganisaties.

Indien er in een branche geen CAO voorhanden is dienen de algemene vakcentrales, zoals vertegenwoordigd in de Stichting van de Arbeid (FNV, CNV en MHP), als werknemersorganisaties op te treden. Zo kan worden bewerkstelligd dat ook voor deze branches een door een werkgever in eigen beheer uitgevoerde RI&E in aanmerking komt voor de lichte toets.

Stand van zaken

Volgens een paar respondenten van werkgeverszijde heeft de toetsing van de RI&E veel vragen opgeroepen. Onduidelijk is wat de toetsing van de RI&E betekent voor branches zonder CAO. Voor bedrijven met 10 werknemers of minder is er geen toetsing nodig indien een in de CAO vastgelegd RI&E-instrument. Dit laatste is volgens vertegenwoordigers van kleine werkgevers een probleem, omdat de vakbonden het erkennen van de RI&E zouden gebruiken als middel om hun onderhandelingspositie te verbeteren. Hierdoor zou de versoepeling van de toetsing van de RI&E voor bedrijven met minder dan 10 werknemers een wassen neus zijn.

Vanuit werknemerszijde wordt aangegeven dat wanneer werknemers door gebruik van de RI&E minder risico lopen op ziekte en uitval dit zowel voor de werknemer als voor de werkgever een groot goed is. De vakbonden vinden het daarom gerechtvaardigd om ernaar te streven de toetsing van de RI&E serieus te nemen en ook te kijken naar een aantal andere zaken in de organisatie die gelieerd zijn aan de RI&E.

Indien bedrijven van mening zijn dat de toetsingsvrijstelling problemen oplevert, is er altijd de mogelijkheid om gebruik te maken van de lichte toets. Voor bedrijven tot en met 25 werknemers toetste de arbodienst namelijk al de RI&E op een 'lichtere' wijze, mits deze bedrijven gebruik maken van een RI&E-instrument dat door werkgevers en werknemers op branche- of sectorniveau was vastgesteld. Deze RI&E's staan op de websites www.rie.nl en www.arbo.nl en zijn voorzien van een arbo.nl-icoontje. Na de wetswijziging kan zo'n bedrijf voor de RI&E-toets ook volstaan met inschakeling van een arbodeskundige in plaats van een arbodienst. Op deze manier lijkt de 'versoepelde regeling' echter niet veel voordelen ten opzichte van de oude regelgeving te bieden waarbij een lichte toets al mogelijk was.

Een positieve tendens is dat de RI&E niet meer wordt beschouwd als een doel op zich maar als een middel. Als een werkgever alles op orde heeft wordt door de arbeidsinspectie niet naar de RI&E gevraagd en wordt dus geen boete opgelegd als deze zou ontbreken. Vanuit de arbeidsinspectie is bevestigd dat het ontbreken van een RI&E sinds medio 2004 niet meer zelfstandig beboet wordt, maar dat er eerst sprake moet zijn van een werkplekovertrekking.

3. Preventiemedewerker

Veranderingen per 1 juli 2005

In de nieuwe arbowet is de verplichting opgenomen dat alle bedrijven met meer dan 15 werknemers tenminste één 'preventiemedewerker' moeten aanstellen. Deze werkt mee aan het verrichten en opstellen van de RI&E en de uitvoering van het daaruit voortvloeiende plan van aanpak en werkt samen met en geeft advies aan de OR of Personeelsvertegenwoordiging (PvT). Bij bedrijven met 15 of minder werknemers mag de werkgever zelf deze taken op zich nemen, op basis van aanwijzingen daartoe in de RI&E. De preventiemedewerker heeft een onafhankelijke en zelfstandige positie ten opzichte van de werkgever. Daarom geeft de overheid de preventiemedewerker arbeidsrechtelijke bescherming. Deze bescherming bestaat eruit dat de preventiemedewerker bij het uitvoeren van de preventietaken niet mag worden benadeeld én dat de preventiemedewerker ontslagbescherming heeft vergelijkbaar met een lid van de ondernemingsraad (OR). Dat betekent concreet dat de preventiemedewerker naar de kantonrechter kan stappen met het verzoek om de benadeling door de werkgever te laten stoppen.

Het aantal preventiemedewerkers en hun benodigde deskundigheid wordt vastgesteld op basis van de RI&E, waarin dit als aandachtspunt wordt opgenomen. De overheid heeft bewust afgezien van gedetailleerde regelgeving. De preventiemedewerker hoeft geen algemene cursus te volgen, zolang hij of zij maar beschikt over de specifieke kennis van arborisico's die voor het bedrijf relevant zijn. Het niveau van de preventiewerker moet aansluiten bij de risico's in het bedrijf. Deze risico's zijn beschreven in de RI&E. Hoe groter de risico's in het bedrijf, hoe hoger het deskundigheidsniveau van de preventiemedewerker. De RI&E van het bedrijf en het bijbehorende plan van aanpak vormen de basis voor wat de deskundige werknemer met preventietaken (preventiemedewerker) moet weten en kunnen.

Ervaringen uit de praktijk

De invoering van de preventiemedewerker lijkt voor veel bedrijven niet zo'n ingrijpende verandering; in de meeste gevallen was het al geregeld. Veel organisaties wijzen de taak van de preventiemedewerker waarschijnlijk toe aan de arbocoördinator of medewerker P&O. Bij kleine bedrijven met ten hoogste 15 werknemers mag de werkgever zelf de taak van preventiemedewerker op zich nemen. Meerwaarde is dat de continuïteit en de kwaliteit van de ondersteuning wordt bevorderd doordat er in de wetgeving aandacht aan wordt besteed. Dit heeft volgens een respondent een stimulerende werking op de aandacht voor de preventiemedewerker.

Ondanks dat de introductie van de preventiemedewerker niet zo'n ingrijpende verandering is, roept het volgens een respondent wel veel vragen op bij werkgevers. Nadeel van het ontbreken van regelgeving is dat juist bij een onderwerp als arbobeleid, dat niet tot de kernactiviteit van een onderneming behoort, behoefte kan bestaan aan duidelijke richtlijnen voor invulling. Hier spelen particuliere opleidingscentra en adviesorganisaties op in. Zo is een preventiewijzer ontwikkeld dat als hulpmiddel kan worden gebruikt voor het gewenste kennisniveau en de benodigde tijd van de preventiemedewerker. Ook worden er veel opleidingen voor de preventiemedewerker aangeboden door particuliere opleidingscentra en door arbodiensten. Gevaar is dat bedrijven te veel bestookt worden met opleidingen en dure cursussen voor preventiemedewerkers, die voor een onderneming vaak

helemaal niet nodig zijn. Nog niet gebleken is dat werkgevers massaal gebruik maken van de cursussen voor preventiemedewerker.

Bij kleine bedrijven wordt het linken aan de RI&E als rompslomp ervaren, vanwege de hiervoor beschreven problematiek met betrekking tot het erkennen van de RI&E. Een ander probleem doet zich voor in de uitzendbranche. Hoewel de uitzendmedewerkers onder de RI&E van de inlener vallen moet het uitzendbureau de beschrijving uit de RI&E van de gevaren en risicobeperkende maatregelen en van de risico's voor de werknemer op de in te nemen arbeidsplaats (zgn. arbodocumenten) aan de werknemer verstrekken. Buiten het feit dat deze documenten niet door elke inlener even gemakkelijk kunnen worden verstrekt, speelt het probleem dat de verantwoordelijkheid voor voorlichting over de werkplekrisico's bij het uitzendbureau wordt gelegd, terwijl hier bij de inlener zelf meestal veel meer zicht op is. De arbeidsinspectie controleert de aanwezigheid van de documenten en het voorlichten van de werknemer alleen als daartoe aanleiding is. In eerste instantie vindt dan controle plaats bij de inlener. Als de inlener de werknemer niet heeft voorgelicht over de werkplekrisico's, vindt controle plaats bij het uitzendbureau dat hiervoor uiteindelijk verantwoordelijk wordt geacht.

Sommige respondenten hebben kritiek op de ontslagbescherming die de preventiemedewerker geniet, omdat medewerkers met vergelijkbare functies, zoals arbocoördinatoren of medewerkers P&O, deze bescherming niet krijgen.

4. Gevolgen liberalisering

4.1 Wijzigingen

Maatwerkregeling

Branches en ondernemingen hebben sinds 1 juli 2005 meer mogelijkheden preventie en begeleiding van ziekteverzuim naar eigen wens te regelen. Er is een alternatief (opting out) mogelijk voor inschakeling van een arbodienst voor arbo- en verzuimaanpak, bijvoorbeeld een eigen instituut in de sector. Branches en vakbonden kunnen dit bij cao voor een sector regelen. Het is ook mogelijk dat de individuele werkgever en de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging hierover afspraken maken. Dit heet de maatwerkregeling. Zonder die overeenstemming geldt een 'vangnet': inschakeling van een arbodienst. De verplichting een bedrijfsarts in te schakelen voor zaken als verzuimbegeleiding blijft overeind. Ook keuringen voor aanstelling (voor zover noodzakelijk voor de uitoefening van de functie) en het periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek dienen te worden uitgevoerd door een bedrijfsarts.

De werkgever en de OR of PvT moeten schriftelijk overeenstemming bereiken over de maatwerkregeling. Er is één uitzondering: Er hoeft geen schriftelijke overeenstemming met de OR of de PvT te zijn indien de CAO een maatwerkregeling mogelijk maakt.

De hier genoemde schriftelijke overeenstemming met de OR of de PvT is wat anders dan het instemmingsrecht uit de WOR. Er is hier geen sprake van een beroepsmogelijkheid, dus geen overeenstemming betekent automatisch terugvallen op de vangnetregeling.

Voldoet de organisatie aan deze voorwaarden dan kunnen ze er via de maatwerkregeling voor kiezen om:

- alle deskundige arbo-ondersteuning extern in te kopen, bijvoorbeeld bij een bedrijfsarts;
- alle deskundige arbo-ondersteuning intern te organiseren, door arbeidsdeskundigen in dienst te nemen;
- een combinatie van die twee

Vervallen 'In hoofdzaak-bepaling'

Een andere wijziging is het schrappen van de 'in hoofdzaak-bepaling'. Deze bepaling stelde dat arbodiensten het grootste deel van hun omzet moeten genereren uit wettelijk verplichte diensten. Het vervallen van deze bepaling geeft enerzijds arbodiensten meer ruimte hun dienstverlening naar eigen inzicht in te richten. Anderzijds wordt het voor nieuwe aanbieders, zoals reïntegratiebedrijven en verzekeraars, gemakkelijker zich op de arbomarkt te begeven.

4.2 Vraagkant van de markt: werkgevers & werknemers

Gevolgen voor grote bedrijven

De verwachting is dat er door de liberalisering bij grote bedrijven niet zo veel zal veranderen. Grote bedrijven beginnen niet massaal interne arbodiensten. Maatwerk, zoals de nieuwe wet mogelijk maakt, kennen grote bedrijven over het algemeen al. In tegenstelling tot de kleinere werkgevers konden grote bedrijven dat met hun inkoopmacht afdwingen. Werkgevers kunnen steeds meer kiezen uit dienstverleningspakketten. Ook zie je dat grote bedrijven via hun arbodienst nieuwe producten en diensten gaan aanboren in de reguliere zorg.

Gevolgen voor MKB-bedrijven

Volgens een grote arbodienst zijn er in het MKB-segment veel pro forma opzeggingen van het contract geweest, om de onderhandelingen met de arbodienst opnieuw aan te gaan. De verwachting is echter dat 90% blijft.

In het MKB bestaat bij de respondenten niet de indruk dat middelgrote en kleine werkgevers massaal het contract met de arbodienst definitief zullen opzeggen, maar de komende maanden zullen afwachten. De administratieve lasten die de maatwerkregeling met zich meebrengt vormen sowieso een groot knelpunt. Bovendien heeft naar inschatting van een respondent 60-65% van de MKB-bedrijven geen CAO of PVT en daarom is er geen mogelijkheid om te kiezen voor de maatwerkregeling. Als er al een CAO is zullen vakbonden volgens een ondernemersorganisatie eisen gaan stellen (bijvoorbeeld ten aanzien van preventie) waar (kleine) werkgevers niet op zitten te wachten. De vakbonden stellen hier tegenover dat zij graag zouden zien dat in het MKB meer CAO's afgesloten zouden worden, waarin naast arbeidsvoorwaarden ook arbeidsomstandigheden aan de orde komen.

Wel signaleert een aantal respondenten dat er een verschuiving optreedt van contracten op abonnementbasis naar meer contracten op verrichtingenbasis. Dat betekent dat werkgevers kritischer kijken naar welke diensten zij wel en niet willen afnemen van hun arbodienst.

Het is de vraag of er op brancheniveau op grote schaal afspraken zullen worden gemaakt over arbodienstverlening in cao's of dat werkgevers er de voorkeur aan zullen geven om hun eigen dienstverlening in te kopen op individuele basis. Er zijn signalen die wijzen op het toenemende belang van CAO-afspraken. Bovendien is in het najaarsakkoord van 2004 overeengekomen om preventie, verzuim en reïntegratie op te nemen in de CAO's.

Sommige branches en sectoren gaan hun leden steeds meer bedienen door pakketten aan te bieden. Er zijn echter nog weinig branches die de verantwoordelijkheid aandurven om de arbodienstverlening voor de aangesloten bedrijven te regelen. Men durft dit risico nog niet te nemen in verband met de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van zorg en arbeidsongeschiktheid, die weer een andere dimensie zullen geven aan de invulling van het arbobeleid.

Toegevoegde waarde liberalisering

We kunnen concluderen dat de liberalisering nog niet tot grote verschuivingen bij werkgevers heeft geleid. Ondanks deze constatering zijn de verschillende respondenten over het algemeen wel te spreken over de liberalisering. Zij zien er de toegevoegde waarde van. Het afschaffen van de gedwongen wakenring maakt het mogelijk dat het vertrouwen tussen werkgever en arbodienst groeit en deze meer samenwerken op arbogebied. Dat zou kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de relatie en daardoor mogelijk aan de kwaliteit van de verzuimbesteding. Daarnaast komen arbodiensten door de liberalisering meer onder druk te staan, hetgeen invloed kan hebben op de prijs en kwaliteit van de dienstverlening.

4.3 Aanbodkant van de markt

4.3.1 Arbodiensten

De liberalisering zou er toe kunnen leiden dat de positie van arbodiensten wordt uitgehouden, doordat werkgevers minder diensten hoeven af te nemen en andere spelers kunnen inhuren. De liberalisering maakt het ook mogelijk dat arbodiensten nieuwe marktkansen krijgen en een grotere positie verwerven, doordat ze zelf andere diensten mogen gaan aanbieden. De vraag is wat dat doet met de omzet van de arbodiensten. Hieronder komen deze drie punten aan de orde.

Positie arbodiensten

Ook aan de zijde van de arbodiensten zorgt de liberalisering niet voor een omwenteling, maar meer voor een geleidelijke verandering.

Dit komt allereerst doordat de nieuwe arbowetgeving een volgende stap markeert in de ontwikkeling die al langer gaande is. Eén waarin de Wet verbetering Poortwachter ook een rol heeft gespeeld en waarin organisaties een kritischer houding gingen aannemen ten opzichte van hun arbodienst, meer zelf gingen doen, meer behoefte hadden aan maatwerk en de nadruk meer op preventie legden. De arbodiensten die tot voor kort met een slecht imago kampen, proberen al een tijd op die ontwikkeling in te spelen en hun dienstverlening te verbeteren door bijvoorbeeld het aanbieden van maatwerkoplossingen per branche en bedrijfssector, het tonen van een hoge betrokkenheid bij de klanten en het bieden van toegespitste diensten. Dat zijn diensten als een 24-uurs hulpdienst voor gestresseerde onderwijskrachten van Arbo Unie, het verzuimfilteroverleg van Maetis arbo in samenwerking

met HSK groep en Winnock en de Trauma-Opvang, het Medewerkerstevredenheidsonderzoek en de Health Check van ArboNed.

Ten tweede hebben Arbodiensten een voorsprong op de arbomarkt op andere bedrijven. Arbodiensten hebben ten opzichte van andere aanbieders het voordeel dat ze veel ervaring hebben binnen de verschillende bedrijfstakken en dat ze specialistische kennis hebben opgebouwd binnen diverse onderdelen van de arbodienstverlening. Bovendien zijn ze bij veel bedrijven al vaste dienstverlener. Veel bedrijven zullen zich de moeite willen besparen om een overstap te maken. Andere voordelen van een arbodienst boven een andere aanbieder zijn de integrale dienstverlening ofwel de koppeling tussen verzuim en preventie, korte lijnen en de vervangingsmogelijkheid bij afwezigheid van professionals.

Aanbieden van nieuwe diensten

Arbodiensten hebben zich voorbereid op de liberalisering. De grote arbodiensten hebben eind 2004 vooruitlopend op de liberalisering reorganisaties aangekondigd. Zo wil ArboNed zich ontwikkelen van een typisch verzuimbedrijf tot all round dienstverlener op het hele gebied van arbeid en gezondheid. Ook Arbo Unie is bezig met een operatie om de arbodienst de noodzakelijke ruimte te geven om te investeren in nieuwe producten en diensten. Ook de respondenten signaleren dat arbodiensten hun dienstenpakket uitbreiden met onder andere reïntegratie en onderzoek naar arbo-omstandigheden. Dit zijn diensten die in het verlengde van het werk van de arbodienst liggen. Een enkele respondent signaleert echter ook dat sommige arbodiensten diensten gaan aanbieden die te ver afstaan van de kerntaken, waar werkgevers niet op zitten te wachten.

In hoeverre arbodiensten echt andere diensten gaan aanbieden dan arbodienstverlening is nu nog moeilijk te zeggen. Voor de toekomst voorzien deskundigen op arboterrein echter een tweetal mogelijke ontwikkelingen. Enerzijds zal de arbodienstverlening zich naar verwachting ontwikkelen in de richting van Human Resource Management (hrm) in verband met het besef dat arbo- verzuim- en reïntegratiebeleid een integraal onderdeel is van een goed personeelsbeleid. Grotere verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor hun arbo- en welzijnsbeleid, leidt tot een grotere behoefte aan goede hrm-deskundigen. Anderzijds zal de arbodienstverlening zich naar verwachting ook ontwikkelen in de richting van zorg vanwege de toenemende integratie tussen sociale zekerheid en zorg. Door de komst van de basisverzekering en de behoefte die daarmee ontstaat aan arbocuratieve pluspakketten voor werkenden, waarin arbodienstverlening en zorg gecombineerd worden, zullen zorgverzekeraars de reguliere zorg dwingen om arbocuratief te gaan werken. De bedrijfsgezondheidszorg wordt daarmee een regulier specialisme in de zorg, waarbij de bedrijfsarts en de arbodienst een rol spelen in zowel de eerste als tweedelij.

Dalende omzet

In 2004 zijn de omzetten van arbodiensten voor het eerst in tien jaar gekrompen. De omzet van de meeste arbodiensten kwam onder druk te staan, vooral als een gevolg van het sterk dalende verzuim. Tijdens een neergaande conjunctuur melden mensen zich veel minder vaak ziek. Hierdoor wordt er veel minder beroep gedaan op reïntegratiedienstverlening van arbodiensten. Daarnaast zijn bedrijven als gevolg van conjuncturele tegenwind veel kritischer op hun uitgaven dan voorheen. Respondenten geven aan dat bedrijven minder verrichtingen afnemen van de arbodienst. Er lijken steeds meer signalen te zijn die erop wijzen dat de aandacht bij werkgevers geleidelijk verschuift van verzuimbegeleiding en reïntegratie naar het

voorkomen van ziekteverzuim (BOA-branchemonitor, februari 2005). De BOA acht het niet waarschijnlijk dat de liberalisering een rol speelt bij de omzetsdaling aangezien er in 2004 nog werd gewerkt met contracten die al in 2003 waren afgesloten, ruim voordat de liberaliseringplannen vorm kregen¹.

De verwachting is dat de omzet van arbodiensten in 2005 en daarna verder onder druk komt te staan door de grotere betrokkenheid van werkgevers bij hun zieke personeel en de liberalisering die zal leiden tot een verdere toename van het aantal aanbieders. Dit wordt ook bevestigd door Bureau MarketConcern, dat verwacht op basis van marktonderzoek dat de omzet van de arbodiensten in twee jaar tijd met een kwart zal dalen, doordat door de liberalisering van de wetgeving bedrijven minder geld besteden aan arbodienstverlening. De relatief eenvoudige omzet uit abonnementen waar weinig dienstverlening tegenover staat valt grotendeels weg. Compensatie moet komen uit ofwel de koppeling met verzuimverzekeringen ofwel aanvullende diensten die de arbeidsproductiviteit verhogen. De acht landelijke arbodiensten waren in 2004 verantwoordelijk voor circa 85% van de omzet. ArboUnie en ArboNed zijn de grootste partijen met marktaandelen van respectievelijk 26% en 16%. Het aandeel van interne arbodiensten bij ondernemingen is niet gestegen en dekt circa 10% van de markt. Ook kwamen er meer kleine arbobedrijven bij, maar hun marktaandeel bleef met 5% bescheiden².

4.3.2 Overige spelers

Als gevolg van de liberalisering mogen ook andere bedrijven arbodienstverlening aanbieden. Reïntegratiebedrijven kunnen dat bijvoorbeeld gaan doen. Het ligt immers in het verlengde van hun reguliere werk. Maar ook andere initiatieven kunnen een grotere rol krijgen.

Reïntegratiebedrijven

In de interviews die we gehouden hebben worden reïntegratiebedrijven nauwelijks genoemd als nieuwe spelers op de arbomarkt.

Dit kan komen doordat er al jaren reïntegratiebedrijven en interventiebedrijven bestaan die zich concentreren op gezondheid en een directe relatie met de werkgever hebben. Er zijn ook reïntegratiebedrijven die een arbodienst gecontracteerd hebben en deze ook aansturen. Deze bedrijven opereren dus al op de arbomarkt en worden niet gezien als nieuwe spelers. Wel verwacht een respondent dat de liberalisering ertoe zal leiden dat het beleid van werkgevers zal veranderen als gevolg van de toenemende aandacht voor gezondheid en er meer vraag naar advies over voor- en nazorg zal ontstaan, bijvoorbeeld meer verzuimscans, loopbaanbeleid, trainingen voor verzuimgesprekken. Dit aanbod van diensten door reïntegratiebedrijven zal dan dus gaan toenemen.

Een andere reden waarom reïntegratiebedrijven mogelijk niet genoemd worden is de ervaring met reïntegratie tweede spoor. Reïntegratiebedrijven verwachtten dat de markt (1^e en 2^e spoor) los zou komen met de inwerkingtreding van de Wet Verbetering Poortwachter (WVP) in 2002. Dit viel tegen volgens een paar respondenten. Dit spoort ook met de bevindingen van het RWI-rapport Reïntegratie Tweede Spoor. Mogelijk heeft deze ervaring reïntegratiebedrijven voorzichtig gemaakt in het zich storten op de arbomarkt. In de reïntegratiemarktanalyse van 2006 zal de RWI nadere aandacht besteden aan de wijze waarop reïntegratiebedrijven de arbomarkt betreden.

¹ Bron: BOA branchemonitor 3

² Bron: Persbericht MarketConcern 17 augustus 2005

Brancheloketten

Door de liberalisering wordt de instelling van brancheloketten versterkt. Deze zijn ontstaan vanuit de kritiek op te weinig maatwerk voor arbodiensten. De verwachting is dat er andere diensten op de markt zullen worden aangeboden en dat deze gericht zullen zijn op de eigen branche. Daarnaast wordt verwacht dat meer branches zullen gaan samenwerken in zogenaamde arbopools. Op dit moment is het aantal brancheloketten waarbij gekozen is voor de maatwerkregeling echter nog beperkt.

Eenpitters

Tevens wordt een opkomst van zogenaamde eenpitters of maatschappen waarin bedrijfsartsen hun diensten aanbieden gesignaleerd door verschillende respondenten. Bij de Sociaal-Geneskundigen Registratie Commissie, belast met taken in het kader van opleiding, registratie en herregistratie van artsen als specialist, is het aantal nieuw ingeschreven bedrijfsartsen in 2004 enorm toegenomen (177 in 2004 t.o.v. resp. 72 en 74 in 2003 en 2002). De meningen van respondenten verschillen over de opkomst van eenpitters. Sommige aanbieders vrezen de eenpitters, omdat deze hun diensten een stuk goedkoper aanbieden. Andere aanbieders zijn daar relaxter over, omdat eenpitters in hun ogen toch geen volledig dienstenpakket kunnen aanbieden zoals arbodiensten zelf doen. En grote werkgevers willen voor hun arbodienstverlening niet afhankelijk zijn van één persoon.

Gespecialiseerde bedrijven

Daarnaast zie je volgens een respondent een lichte toename van het aantal gespecialiseerde bedrijven. Zo zijn er bedrijven die zich toelagen op het gebied van de RI&E. Bij de totstandkoming van de RI&E maakt nu bijna 90% van de bedrijven gebruik van het model RI&E van de arbodienst of de brancheorganisatie. Bij 10% komt de RI&E op een andere wijze tot stand³.

4.4 Vraag- en aanbodkant: Verzekeraars

Rol van verzekeraars op de arbomarkt

Eind jaren negentig was bij verzekeraars een trend waarneembaar om arbodiensten en reïntegratiebedrijven op te kopen en een grote keten te smeden. Er waren veel mooie woorden over synergie, maar veel verzekeraars wisten niet wat ze nu precies met die bedrijven aanmoesten. Verzekeraars geven aan gebruik te willen maken van meerdere providers en zullen daarom minder snel bedrijven opkopen. Sterker nog, enkele verzekeraars verkopen hun reïntegratiebedrijf weer.

Wel worden gericht arbo- en reïntegratiediensten ingekocht. Doordat de overheid steeds meer verantwoordelijkheid naar de particuliere markt verschuift, wordt namelijk ook de sociale zekerheid steeds meer het werkterrein van particuliere maatschappijen. De opvang van werknemers bij uitval is een onderwerp dat werkgevers of hun brancheorganisaties steeds meer in een pakket laten regelen door verzekeraars. Naast de conventionele oplossing van alleen een loondoorbetalingsverzekering kan ook het hele traject van verzuim en begeleiding worden uitbesteed. Met de wetswijziging per 1 juli 2005 kunnen er in toenemende mate pakketten op maat worden geboden en overbodige diensten die eerst verplicht waren eruit gehaald worden, volgens de geïnterviewde verzekeraars. Een verzekeraar die dit volledige traject kan aansturen, heeft de mogelijkheid om efficiënter te

³ bron: arbobalans 2004

werken. Zo worden resultaten behaald op het verkorten van verzuim en de bijbehorende kosten.

Een verzekeraar biedt een totaalpakket van diensten in één contract waarbij loondoorbetaling, verzuimbegeleiding, preventie en reïntegratie geregeld is. Door collectief in te kopen kunnen gunstige voorwaarden worden bedongen, betrekking hebbend op de prijs en de kwaliteit van de interventie (maatwerk). In eerste instantie maakten vooral MKB-bedrijven gebruik van dit concept omdat deze bedrijven minder expertise op dit vlak in huis hebben. Bij toename van het ziekteverzuim maken echter ook grotere bedrijven hiervan gebruik.

Omdat veel werkgevers zich hebben verzekerd voor de kosten van verzuim, hebben verzekeraars er belang bij dat verzuim niet langer duurt dan strikt noodzakelijk is. Dit beperkt immers ook hun schadelast. Ze stellen dan ook eigen voorwaarden aan het arbo- en verzuimbeleid van werkgevers. Bijvoorbeeld het hebben van een plan van aanpak op basis van de RI&E. Als een bepaald risico in de ogen van een verzekeraar onvoldoende wordt aangepakt, kan deze bepaalde vormen van arbeidsongeschiktheid uitsluiten in de polis of hogere premies vaststellen, om zo een goede preventieve aanpak extra te stimuleren. In de praktijk komt het nagenoeg niet voor dat een werkgever een advies van een verzekeraar niet opvolgt, mede omdat de verzekeraar bij de uitvoering van dit advies zelf (mee)betaalt. Bij langdurig verzuim zijn verzekeraars vaak actief betrokken bij bijvoorbeeld wachttijdbemiddeling of bieden eventueel vergoeding van reïntegratietrajecten. De rol van de verzekeraar in het arbobeleid wordt daarmee belangrijker.

Critici laten zich uit over het gevaar van de toepassing van risicoselectie door verzekeraars. Risicoselectie is volgens geïnterviewde verzekeraars minder aan de orde omdat er veel mantelcontracten worden afgesloten waarbij iedereen zich kan aansluiten. De schadelast van bedrijven kan pas na verloop van tijd worden vastgesteld en dan nog zou alleen bij grotere bedrijven premiedifferentiatie toegepast worden.

Toekomst

In het nieuwe zorgstelsel⁴ kunnen zorgverzekeraars hun zorg inkopen bij verschillende aanbieders, dus ook bij arbodiensten en reïntegratiediensten. Daardoor komen er nog meer mogelijkheden voor het aanbieden van een totaalpakket. Verzuimverzekeringen, arbodienstverlening, reïntegratieactiviteiten en ziektekostenverzekeringen komen dus steeds meer in elkaars verlengde te liggen. De nieuwe zorgwet zal het mogelijk maken om zorgverzekeraars meer diensten te laten vergoeden; daardoor zullen nieuwe discussies ontstaan (bijv. of de huisarts in een bepaalde situatie effectiever is dan de bedrijfsarts). Er zullen zorginkooppatronen ontstaan die relevant zijn voor de reïntegratie.

Als zorgverzekeringen vervolgens in de toekomst ook nog gekoppeld worden aan de WIA is de keten compleet. De verwachting is dat veel verzekeraars zullen inzetten op de eerste twee jaar waarin werkgevers een loondoorbetalingsverplichting bij ziekte hebben.

⁴ artikel 12 en 13 zorgverzekeringswet

5. Conclusie

De liberalisering leidt tot een geleidelijke verschuiving op de arbomarkt, maar niet tot een revolutie.

Allereerst lijken de gevolgen van de wijzigingen rondom de RI&E voor kleine bedrijven beperkt. Van de mogelijkheid van vrijstelling van de RI&E toets voor bedrijven met minder dan 11 werknemers, lijkt weinig gebruik te kunnen worden gemaakt vanwege de eis dat de RI&E door de vakbond erkend dient te zijn.

Ten tweede is er op dit moment nog geen sprake van dat werkgevers hun contract met de arbodienst op grote schaal hebben opgezegd. Verschuivingen zullen langzaam verlopen. Onder druk van de conjunctuur zijn vooral kleine bedrijven geneigd om de afname van producten te reduceren.

Ten slotte is de toetreding van andere partijen op de markt nog niet heel groot. Alleen de opkomst van bedrijfsartsen die zich als eenpitters aanbieden is opvallend te noemen.

De liberalisering past in een ontwikkeling naar meer maatwerk die al in gang gezet was. Gelet op deze ontwikkeling en de geleidelijke ontwikkelingen op de arbomarkt tot nu toe zou men zich kunnen afvragen of de liberalisering toegevoegde waarde heeft. Dat heeft het echter wel, omdat er ruimte is gekomen om keuzes te maken. De meerwaarde is daarbij dat door het wegvallen van de gedwongen winkelnering het vertrouwen tussen de werkgever en de arbodienst is toegenomen. Ook staan arbodiensten meer onder druk om kwaliteit te leveren en een scherpe prijs.

Ten slotte verwacht de RWI op basis van de gevoerde gesprekken dat geleidelijk meer samenwerking zal plaatsvinden met de zorg als gevolg van veranderingen in de zorgwet. De rol van zorgverzekeraars zal belangrijker worden. Het nieuwe zorgstelsel maakt het, gezien de ruimere regelgeving, mogelijk om andere diensten/ dienstverleners aan te bieden waardoor het onderscheid tussen de zorgmarkt en de markt voor sociale zekerheid zal vervagen.

Bijlage

Respondenten:

Verzekeraars:	Achmea Interpolis
Koepelorganisaties:	Borea
Arbodiensten:	Commit arbo ArboNed Willem Arntsz
Interne arbodienst:	HTM Personenvervoer
Werkgeversorg.:	MKB VNO/NCW Metaalunie St. Arbouw
Werknemersorg.:	FNV
Deskundigen:	MarketConcern

B. Meer keuzes voor de klant op de reïntegratiemarkt

Ontwikkelingen rond de IRO-regeling nader beschouwd

1. Inleiding

Om te komen tot effectieve reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten, is het van groot belang dat cliënten zelf invloed hebben op de route (terug) naar werk. Tot 2004 was de gangbare praktijk dat UWV en gemeenten voor hun cliënten contracten afsloten met reïntegratiebedrijven en dat de keuzevrijheid bij de inrichting van reïntegratietrajecten voor cliënten beperkt was. Cliënten konden bij UWV kiezen uit een beperkt aantal reïntegratiebedrijven en daarmee lag ook de soort dienstverlening in grote lijnen vast. Sinds 2004 is een stormachtige ontwikkeling op gang gekomen naast deze reguliere lijn. Vanaf 1 januari 2004 is het namelijk voor cliënten van het UWV mogelijk een individuele reïntegratie overeenkomst (IRO) op te stellen. Men is daarbij in principe vrij bij de keuze van het reïntegratiebedrijf en de invulling van de aard van de dienstverlening. De ontwikkeling is zo snel gegaan dat inmiddels meer WW'ers een IRO afsluiten dan WW'ers die het reguliere traject bewandelen. Zeker in het perspectief van moeizame experimenten met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten (PRB's) in drie regio's⁵ in het recente verleden is dit een opmerkelijke ontwikkeling.

In deze notitie wordt ingegaan op de spectaculaire IRO ontwikkeling binnen het UWV domein en zal worden nagegaan of deze ontwikkeling ook als voorbeeld binnen het gemeentelijke domein (bijstandsgerechtigden en nuggers⁶) zou kunnen dienen.

De IRO-regeling is ontstaan na enkele jaren experimenteren met het zogenoemde persoonsgebonden reïntegratiebudget. In mei 2003 heeft de RWI de minister van SZW geadviseerd het PRB landelijk in te voeren. Daarbij heeft de RWI de nodige voorwaarden geformuleerd⁷. Deze voorwaarden worden gebruikt als toetsingskader voor de recente ontwikkelingen rondom IRO (met name uitgewerkt in paragraaf 5).

2. Bulkcontracten

UWV en gemeentebesturen zijn als opdrachtgevers belangrijke spelers op de reïntegratiemarkt. Zij sluiten contracten af met reïntegratiebedrijven. Daarbij moet met verschillende regels rekening gehouden worden om ervoor te zorgen dat publiek geld verantwoord wordt besteed. Zo hebben UWV en gemeenten te maken met regels uit de zogenoemde aanbestedingsbepaling uit het SUWI besluit: "Alvorens overeenkomsten met reïntegratiebedrijven of arbodiensten te sluiten volgen het UWV en het gemeentebestuur een transparante en toetsbare aanbestedingsprocedure in het kader waarvan meerdere offertes

⁵ Vanaf het najaar 1998 wordt in 3 proefregio's geëxperimenteerd met het PRB. Het experiment wordt in 2002 voortgezet op grond van een aangepaste regeling. In dat jaar is op beperkte schaal gebruik gemaakt van de aangepaste regeling. Zie: Bosselaar, et. al.

⁶ Niet uitkeringsgerechtigden

⁷ Voorwaarden: geen afbakening van doelgroep; een gebonden budget; vorm van resultaatfinanciering; goede voorlichting; voor cliënt toegankelijke informatie over kwaliteit aanbieders (transparantie).

worden gevraagd op basis van vooraf vastgestelde criteria” (besluit SUWI, Staatsblad 2001, 688, artikel 4, lid 2 en 3). Er is de nodige kritiek geweest op de aanbestedingsprocedures. De kritiek heeft geleid tot aanpassingen rond het aanbestedingsproces. Bij het UWV is bijvoorbeeld de jaarlijkse aanbestedingsronde vervangen door kwartaalaanbestedingen. Reïntegratiebedrijven zijn positief over de kwartaalaanbestedingen, omdat dit hen de mogelijkheid biedt voor een meer stabiele bedrijfsvoering. Ook bij gemeenten professionaliseert het opdrachtgeverschap langzaam maar zeker. Aanpassingen rond de aanbestedingsprocedures lijken overigens een beperkte positieve impuls te hebben op de door reïntegratiebedrijven geleverde producten: zo is er weinig productdifferentiatie en is de oriëntatie op de arbeidsmarkt bij reïntegratiebedrijven over het algemeen mager te noemen.

De RWI heeft in het verleden verschillende voorstellen gedaan om aanbestedingsregels minder bureaucratisch te maken⁸. Door reïntegratiebedrijven is kritiek geuit op de doorslaggevende rol van prijs bij de beoordeling van offertes. Daarnaast merken reïntegratiebedrijven ook op dat het UWV erg gevoelig is voor een mooi verhaal, zonder dat getoetst wordt of het beloofde werk in de praktijk ook daadwerkelijk geleverd kan worden. Als de ontwikkeling van IRO doorzet zullen de grote aanbestedingsprocedures snel tot het verleden behoren. Hoe die ontwikkeling ook mag verlopen, het is van belang dat zorgvuldigheidseisen die ontwikkeld zijn om de kwaliteit van reïntegratietrajecten te bevorderen niet aan de kant worden gezet, zonder dat er alternatieven voor in de plaats komen. In de aanbestedingsprocedures beoordeelt het UWV bedrijven bij de gunning bijvoorbeeld op de beschreven methodiek en op ervaring. Bij IRO hanteert UWV wel een beoordelingskader, maar het gaat hier meer om selectie-eisen als inschrijving bij de Kamer van Koophandel dan inhoudelijke eisen, zoals die wel een rol spelen bij de gunning van contracten in de aanbesteding. Deze werkwijze is voor de stimulering van IRO gunstig geweest, maar gelet op de grote vlucht die de IRO's nemen zijn aanvullende kwaliteitseisen wenselijk. Vanaf 2006 zal het UWV overigens door middel van jaarlijks terugkerende audits feitelijk toetsen of het bedrijf voldoende kwaliteit heeft en of het bedrijf in de praktijk ook nakomt wat in de offerte is beloofd⁹. Ook zal het UWV gaan werken met een aangepast beoordelingskader bij het toetsen van IRO reïntegratieplannen.

Voor gemeenten heeft de kritiek op de aanbestedingsprocedures inmiddels geleid tot het vervallen van de uitbestedingsverplichting per 1 januari 2006. Het kabinet komt hiermee tegemoet aan een wens van de meerderheid van de Tweede Kamer. Voor de Tweede Kamer woog zwaar dat gemeenten zelf financieel verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand. Hieronder valt ook het weer aan de slag helpen van uitkeringsgerechtigden. Een verplichting om een deel van het budget verplicht te besteden op de markt voor reïntegratiebedrijven is hiermee moeilijk te rijmen. UWV blijft wel verplicht om reïntegratietrajecten uit te besteden, omdat UWV geen financieel risico loopt bij de betaling van uitkeringen.

3. Overgang van bulk naar maatwerk

Het UWV heeft via aanbestedingsprocedures contracten lopen met zo'n 40 reïntegratiebedrijven. Die bedrijven dienen ervoor te zorgen dat voldoende capaciteit en deskundigheid aanwezig is om de contracten ook te effectueren. Van de kant van de

⁸ Bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat innovatie gestimuleerd wordt.

⁹ De audits worden zowel voor de reguliere trajecten als IRO-trajecten ingevoerd.

opdrachtgever is er geen leveringsplicht afgesproken. Zeker met de toename van het aantal IRO contracten is dat voor het UWV prettig. Voor de betreffende reïntegratiebedrijven kan dit een probleem gaan vormen, zeker als ze niet gaan investeren in de IRO markt.

Het aantal IRO's neemt snel toe. Was IRO t.o.v. reguliere trajecten in de eerste helft van 2004 qua omvang nog een marginaal verschijnsel, dit verandert snel aan het einde van dat jaar. In Tabel 1 zijn de cijfers van de eerste 5 maanden van 2005 gepresenteerd. Op jaar basis zullen in 2005 meer dan 20.000 IRO's ingezet worden (zie Tabel 2). Een groot deel van de WW-trajecten bestaat inmiddels uit een IRO. In de Oktobernota 2005 meldt UWV dat het beleid van de sluitende aanpak en de introductie van IRO's het open einde karakter van de lasten van WW-trajecten versterken. Oorspronkelijk was 80 mln. gereserveerd in de meibrief voor de WW-trajecten. Inmiddels verwacht UWV op € 182 mln. te komen in 2005. Voor arbeidsgehandicapten was oorspronkelijk een bedrag van € 140 mln. geraamd. UWV verwacht nu op € 170 mln. te komen.

Tabel 1: Gestarte trajecten in de eerste 5 maanden van 2005¹⁰

	IRO	Regulier	Totaal
Arbeidsgehandicapten	2.037 (29%)	5.110 (71%)	7.147 (100%)
WW'ers	6.561 (51%)	6.416 (49%)	12.977 (100%)

IRO noopt UWV tot een hele andere werkwijze. Werkt men in reguliere trajecten met zo'n 40 reïntegratiebedrijven waarmee een contractrelatie is aangegaan¹¹, sinds de introductie van de IRO regeling is het aantal reïntegratiebedrijven waarmee UWV een contractrelatie heeft, toegenomen naar 1.200. Veel van de IRO bedrijven zijn regionaal opererende bedrijven. Bij het afsluiten van contracten voor reguliere trajecten dient het UWV rekening te houden met het grote marktaandeel dat IRO inmiddels heeft 'veroverd'. Een te groot gat tussen aantal cliënten dat in de aanbestedingen wordt genoemd en het feitelijk (relatief geringe) aantal cliënten dat een regulier reïntegratietraject start, kan voor een onwerkbaar situatie zorgen¹². De reïntegratiebedrijven worden gedwongen om op de nieuwe ontwikkelingen in te springen.

Een aantal van de grote al langer opererende bedrijven voeren redelijk veel IRO's uit. SERIN en Fourstar werven hier bijvoorbeeld mee op hun website. Andere reïntegratiebedrijven die niet op deze ontwikkeling inspelen kunnen in de problemen komen. Ontslagen kunnen daarbij aan de orde zijn.

¹⁰ Van den Hauten, Tabel 5.5, p. 76

¹¹ Van den Hauten, p. 49

¹² Reïntegratiebedrijven worden bijvoorbeeld geacht voldoende capaciteit in huis te hebben om de aantallen trajecten die bij aanbestedingen genoemd zijn, ook daadwerkelijk te realiseren. Als slechts een deel van de trajecten wordt gestart kan een bedrijf in financiële problemen komen.

4. De IRO regeling

De regeling geldt vanaf 1 januari 2004. Voor WW'ers en arbeidsgehandicapten (met een WAO, WAZ of Wajonguitkering) is het binnen de IRO-regeling mogelijk zelf een reïntegratieplan te schrijven en een reïntegratiebedrijf te kiezen. In Tabel 2 wordt aangegeven hoe de ontwikkeling is met het aantal aanvragen.

Tabel 2: IRO aanvragen van 1 januari 2004 tot 1 oktober 2005

	Arbeidsgehandicapten	WW'ers	Totaal
- aanvragers	7.108	17.684	24.792
- afgewezen aanvragen	262	386	648
- gestarte trajecten	6.846	17.298	24.144

NB: het gaat om voorlopige cijfers van het UWV, definitieve cijfers kunnen iets afwijken.

Tot 14 juli 2004 was een noodprocedure van kracht en vanaf die datum is de regeling formeel van kracht. Het reïntegratietraject mag maximaal 2 jaar duren en in principe niet duurder zijn dan 5.000 euro (excl. BTW). Als de kosten van het plan hoger zijn toetst het UWV het reïntegratieplan niet marginaal maar inhoudelijk. Het reïntegratiebedrijf wordt op basis van 'no cure less pay' uitbetaald¹³. De volledige trajectprijs wordt uitbetaald als de klant een arbeidscontract heeft voor minimaal 6 maanden¹⁴. Is niet aan deze eis voldaan dan wordt maximaal 50% van de trajectprijs door het UWV uitbetaald. Voor zeer moeilijk plaatsbaren gelden andere financieringsregels: 80% op basis van inspanning en 20% op basis van resultaat¹⁵. Het UWV toetst of scholing noodzakelijk is¹⁶. Als dit zo is kan het reïntegratiebedrijf scholing opnemen in het reïntegratieplan¹⁷. Gemiddelde prijs van IRO traject is ongeveer 4.200 euro (excl. BTW)¹⁸.

5. Randvoorwaarden voor succes

Als randvoorwaarden voor succes ziet de RWI:

Transparantie

Een toename van keuzevrijheid voor de cliënt dient samen te gaan met een hoge mate van transparantie van de markt. De reïntegratiemarkt is voor cliënten op dit moment nog onvoldoende transparant¹⁹. Op initiatief van de RWI werken cliënten (de Landelijke Cliëntenraad), reïntegratiebedrijven en arbodiensten (Borea en BOA) en opdrachtgevers (waaronder het UWV) samen aan het vergroten van de transparantie op de markt. Dit zal

¹³ Hetgeen aansluit bij de voorwaarden die de RWI over resultaatfinanciering heeft geformuleerd (advies mei 2003).

¹⁴ Als een reïntegratiebedrijf een eindrapportage stuurt aan het UWV dient de cliënt daadwerkelijk reeds twee maanden werk te hebben verricht op basis van de arbeidsovereenkomst.

¹⁵ Vanaf 1 mei 2005 is het protocol 'Zeer Moeilijk Plaatsbaar' van kracht.

¹⁶ Vanaf 1 juli 2005 is een scholingsprotocol van kracht.

¹⁷ Hierbij geldt de financieringsregel: 80% op basis van inspanning en 20% op basis van resultaat (van de scholingsinspanning).

¹⁸ Van den Hauten, p. 34

¹⁹ Aarts et.al. 2004, p. 9

onder andere gebeuren door een verdere uitbreiding van de al bestaande Reïntegratiemonitor (o.a. door prestatiegegevens op te nemen over reïntegratiebedrijven). Onvoldoende transparantie kan leiden tot hoge acquisitiekosten. Cliënten zullen dan bijvoorbeeld meerdere reïntegratiebedrijven (moeten) benaderen. Het gevolg is dat reïntegratiebedrijven veel werk hebben aan het opstellen van op de klant toegesneden offertes, terwijl telkens slechts één offerte per cliënt gehonoreerd kan worden.

Alle partijen moeten er brood in zien

- Een reïntegratiebedrijf zal zijn acquisitie anders moeten organiseren, maar is met de IRO-regeling minder afhankelijk van de grote contracten met publieke opdrachtgevers. Voor reïntegratiebedrijven is het financiële plaatje een stuk interessanter dan bij het reguliere traject (o.a. minder groot risico als geen duurzame plaatsing volgt en een hogere gemiddelde prijs²⁰). En waar andere financieringsbronnen als ESF en de SVWW opdrogen bieden de IRO's een mogelijkheid om bijvoorbeeld toch vraaggerichte scholingstrajecten voor werklozen te realiseren²¹. Het vergemakkelijkt het ook voor kleine of nieuwe spelers om de markt op te komen. Tot slot zien reïntegratiebedrijven als belangrijk voordeel: meer ruimte voor maatwerk²².
- Cliënten waarderen de grotere mate van keuzevrijheid (zowel bij de keuze van het reïntegratiebedrijf, als bij het zelf vormgeven van het reïntegratietraject)
- UWV medewerkers zien net als de reïntegratiebedrijven meer ruimte voor maatwerk als belangrijk voordeel.
- Medewerkers van UWV en reïntegratiebedrijven waarderen het directe onderlinge professionele contact: "Daardoor kan sneller terugkoppeling worden gegeven over de voortgang van een traject en kunnen eenvoudiger aanpassingen worden gemaakt in de voorgenomen werkzaamheden"²³.

Informatievoorziening aan de cliënt

Het succes van de IRO-regeling staat of valt met goede informatievoorziening. Hierin heeft met name UWV tot nu toe een belangrijke positieve rol gespeeld, ook al zijn er regionale verschillen in bijvoorbeeld gestarte trajecten²⁴. Bij meer dan de helft van de IRO-clieënten (57%), is men door arbeidsdeskundigen of reïntegratiecoaches van UWV voorgelicht over IRO²⁵.

Cliënt is in staat om nieuwe rol in te vullen

In het onderzoek van APE wordt aangegeven, dat zowel medewerkers bij UWV als reïntegratiebedrijven twijfels uitspreken over brede inzetbaarheid van IRO: "Volgens hen beschikken nu eenmaal niet alle cliënten over de capaciteiten die nodig zijn om zelfstandig een plan te maken en een reïntegratiebedrijf te kiezen"²⁶. In de praktijk blijkt dat een beperkt

²⁰ Prijs van een gemiddeld WW-traject (excl. BTW): 4.079 euro bij IRO; 3.217 euro bij een regulier traject. Prijs van een gemiddeld traject bij arbeidsgehandicapten (excl. BTW): 4.623 euro bij IRO; 3.963 euro bij een regulier traject. Zie: van den Hauten, p. 41.

²¹ "Ruim 20% van de reïntegratieplannen bevat een vorm van scholing. Bij de reguliere trajecten uit het dossieronderzoek, is dit minder dan 10%". Uit: van den Hauten, p. 40.

²² van den Hauten, p. 47

²³ van den Hauten, p. 62

²⁴ van den Hauten, p. 7

²⁵ van den Hauten, p. 55

²⁶ Aarts, p. 35

deel van de cliënten zijn plan helemaal zelf schrijft (zie Tabel 3). De meerderheid van de cliënten kijgt ondersteuning bij het opstellen van het reïntegratieplan. Hierdoor is IRO voor een brede cliëntenpopulatie toegankelijk. En blijft IRO niet voorbehouden tot een beperkte groep cliënten, die de regierol geheel zelfstandig kan invullen.

Tabel 3 Wie is betrokken bij opstellen van het reïntegratieplan?²⁷

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

Daar waar bij het PRB-experiment nog wordt gesproken van een redelijk effectief instrument voor een specifieke groep met een overwegend hoog opleidingsniveau²⁸, is er bij IRO niet één specifieke doelgroep te onderscheiden. Zo blijkt bijvoorbeeld dat van de WW'ers met een IRO 21% laag opgeleid is en van de arbeidsgehandicapten 39%²⁹.

Hoge mate van oriëntatie op de arbeidsmarkt

Reïntegratietrajecten worden ingezet om uiteindelijk werk te vinden op de arbeidsmarkt. De vraagkant dient dan bij de inrichting van IRO voortdurend in beeld te blijven. Die oriëntatie lijkt bij IRO groter dan bij reguliere trajecten³⁰. Zo wordt over de IRO-regeling het volgende gesteld: "Veel voorkomende onderdelen van de reïntegratieplannen zijn de ondersteuning bij het zoeken naar werk en, als dat gelukt is, de begeleiding na de start van de werkzaamheden"³¹.

6. Voorlopige resultaten IRO

De waardering bij IRO cliënten voor de begeleiding vanuit het UWV is aanmerkelijk hoger dan bij reguliere cliënten. De volgende rapportcijfers worden uitgedeeld: 6,3 tegenover een 5,3³². Ook de waardering voor het werk van het reïntegratiebedrijf is bij de IRO cliënten hoger dan bij reguliere cliënten hoger: 7,4 tegenover 5,9³³.

In Tabel 4 worden de voorlopige resultaten gepresenteerd van de IRO trajecten. Zeker in combinatie met het grote aandeel nog lopende trajecten (beëindigingspercentages zijn niet zo hoog) kunnen actuele plaatsingspercentages aan het einde van 2005 heel positief voor IRO uitpakken. De plaatsingspercentages zijn bij IRO (zowel bij arbeidsgehandicapten als WW'ers) hoger dan bij de reguliere trajecten, terwijl er minder trajecten zijn beëindigd.

²⁷ van den Hauten, p. 57

²⁸ Bosselaar, p. 12

²⁹ Van den Hauten, p. 31

³⁰ RWI, Naar een werkende arbeidsmarkt, Beleidskader Werk en Inkomen 2004, p. 82; Zie ook Van den Hauten p. 81: De grootste verschillen tussen IRO en reguliere reïntegratieplannen "zitten in de mate waarin scholing is opgenomen, loopbaanoriëntatie en persoonlijke begeleiding bij het zoeken naar werk".

³¹ van den Hauten, p. 33

³² Van den Hauten, p. 63

³³ Van den Hauten, p. 65

Tabel 4 Resultaten bij trajecten gestart tussen 1-1-2004 tot 1-10-2004³⁴
(stand eind mei 2005)

	IRO	Regulier
Arbeidsgehandicapten		
- Beëindigingspercentages	18,7%	26,5%
- Plaatsingspercentages	11,3%	10,6%
WW'ers		
- Beëindigingspercentages	16,7%	23,7%
- Plaatsingspercentages	13,8%	11,9%

7. IRO in relatie met PRB experimenten

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

- hogere trajectprijs (5.000 euro tegenover 3.636 euro);
- een langere trajectduur (2 jaar tegenover 1 jaar);
- vorm van resultaatfinanciering (bij PRB 0% resultaat);
- bredere doelgroep (naast arbeidsgehandicapten ook WW'ers).

Uiteindelijk is besloten PRB experimenten in drie regio's toch voort te zetten, om de ervaringen met de wat ruimere PRB-regeling te kunnen vergelijken met de IRO-regeling. Vanaf 2002 tot en met mei 2005 zijn 263 cliënten met een PRB traject gestart³⁵. In de drie regio's is het naast het gebruik van IRO ook mogelijk een PRB af te sluiten. Dit schept verwarring³⁶. De verschillen zijn voor cliënten niet duidelijk.

De PRB experimenten lijken langzaam dood te bloeden: 1 toekenning in de eerste 5 maanden van 2005³⁷. Gezien de ontwikkelingen rondom IRO stelt de RWI voor om met de experimentele PRB regeling te stoppen.

8. PRB in het gemeentelijke domein

Voor gemeenten is het Persoonsgebonden Reïntegratiebudget (PRB) een relatief nieuw instrument. Slechts een beperkt aantal gemeenten in de regio's Den Haag, Maastricht en Midden-Nederland heeft in het kader van de eerder genoemde PRB-experimenten ervaring kunnen opdoen. Onder de WWB hebben gemeenten meer vrijheid gekregen om reïntegratie instrumenten in te zetten. Basis daarvoor zijn de artikelen 7 en 8 van de WWB. "De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot het ondersteunen bij arbeidsinschakeling"³⁸. Er zijn nog niet veel gemeenten die PRB in hun reïntegratieverordening hebben opgenomen³⁹. Gemeenten staan vaak huiverig tegenover PRB, omdat ze denken dat het voor hun doelgroep een brug te ver is. Een groot deel van het

³⁴ van den Hauten, p. 39

³⁵ Van den Hauten, p. 69

³⁶ Aarts, p. 37

³⁷ Van den Hauten, p. 69

³⁸ artikel 8, lid 1a

³⁹ VNG, 2005, Inventarisatie van gemeentelijke reïntegratieverordeningen: Invulling van het reïntegratiebeleid door gemeenten

gemeentelijke bijstandsbestand heeft immers grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook zijn er gemeenten die vinden dat het niet past bij hun inkoopmodel. Uit een inventarisatie van de VNG van 85 beleidsplannen van gemeenten blijkt dat er 6 gemeenten een PRB als mogelijkheid in de verordening hebben opgenomen. Of deze mogelijkheid ook benut wordt is vervolgens onduidelijk.

Op de website van het gemeenteloket⁴⁰ staan in totaal drie projectplannen van gemeenten die een subsidie hebben gekregen en een pilot zijn gestart met PRB. Dit zijn Eindhoven, Rotterdam en Breda. Een aantal andere gemeenten waaronder Den Bosch, Leiden, Nijmegen en Waterland is ook met PRB gestart. Het zijn kleinschalige projecten. Eindhoven streeft naar 60 PRB's, Rotterdam 50 en Breda noemt een aantal van 25 in het projectplan. Rotterdam en Eindhoven zijn al wat langer bezig met de pilots. In deze pilots is PRB niet ingebed in het reguliere proces bij de casemanagers, maar er is een apart bureau die de ondersteuning van de klant bij het schrijven van een PRB verzorgt. In Rotterdam mag een PRB gemiddeld zo'n € 4.000 kosten. Daarbij is nog wat extra geld voor scholing beschikbaar. In Eindhoven mag een PRB voor fase 1 klanten maximaal € 2.500 kosten en voor fase 2, 3 en 4 klanten maximaal € 5.000. Met name in Rotterdam was het moeilijk om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor deelname aan de pilot.

9. Aanbevelingen

De IRO-regeling neemt een veel grotere vlucht dan iedereen voorzien had. Het stemt de RWI tevreden dat cliënten op zo'n grote schaal meer regie over hun traject krijgen aangeboden en zo ook meer maatwerk mogelijk wordt. Tegelijk betekent de grote vlucht van de IRO's dat het eigenlijke doel van de IRO's in de gaten gehouden moet worden. Dat betekent dat ook voor bedrijven die IRO's aanbieden kwaliteitscriteria moeten gelden, zonder meteen de IRO- markt dicht te spijkeren. De RWI gaat ervan uit dat het UWV hiermee rekening houdt bij het nieuwe beoordelingskader en de audits die vanaf 2006 worden ingevoerd.

Ook de prijs en de resultaatsfinanciering moeten goed bewaakt worden. Het gaat immers om besteding van publieke middelen. Mocht overigens blijken dat veel bedrijven naar de IRO-markt vluchten, omdat de (financiële) condities daar gunstiger zijn, dan is het nog wel een vraag of de criteria op de IRO-markt stringenter moeten worden of op de reguliere markt juist verruimd moeten worden.

Gelet op de ervaringen met de PRB-experimenten uit SUWI en de ervaringen met IRO van UWV lijkt het verstandig als gemeenten meer dan nu inzetten op het vergroten van de invloed van de klant op zijn reïntegratietraject. Dit kan bijvoorbeeld door PRB als onderdeel van het reguliere proces. Van UWV valt te leren dat het onderdeel maken van de IRO-regeling van het reguliere proces, met in grote lijnen vergelijkbare condities, bijdraagt aan de populariteit van de regeling onder casemanagers.

De RWI beseft dat de gemeentelijke populatie een moeilijker arbeidsmarktpositie heeft dan die van UWV. Maar uit de UWV-cijfers blijkt ook dat IRO niet alleen voor de hoogopgeleiden wordt ingezet. Een aanzienlijk deel van de aanvragers van IRO bij UWV is

⁴⁰ zie website van ministerie van SWZ

laagopgeleid. Daarbij schrijft 60% van de klanten zijn plan samen met het reïntegratiebedrijf en slechts 7% grotendeels zelf.

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

IRO en PRB literatuur:

- Aarts, L., Hauten, M. van der, Visscher, K. (2004) Eerste Voortgangsrapportage IRO. Den Haag: APE.
- Bosselaar, H. et. al. (2003) PRB: Positieve resultaten bereikt. Den Haag: RWI.
- Hauten, M. van der, Visscher, K., Aarts, L. (2005) Tweede Voortgangsrapportage IRO. Den Haag: APE.