

DE RE-INTEGRATIEMARKT GEIJKT  
Evaluatie introductie marktwerking bij  
re-integratie van niet-werkenden

- eindrapport -

drs. L. Mallee  
dr. J.W.M. Mevissen  
drs. J.E. Soethout  
drs. H.A. Weening

Amsterdam, oktober 2006  
Regioplan publicatienr. 1451

Regioplan Beleidsonderzoek  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel.: +31 (0)20 - 5315315  
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Beleids-  
onderzoek in opdracht van ministerie van SZW.



## INHOUDSOPGAVE

<b>Samenvatting</b> .....	<b>I</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aanleiding .....	1
1.2 Doelstelling en onderzoeksaanpak .....	1
1.3 Analyse kader .....	3
1.4 Reikwijdte van deze evaluatie .....	7
<b>2 Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt</b> .....	<b>9</b>
2.1 De aanbodzijde van de re-integratiemarkt .....	9
2.2 Opdrachtgeversrol gemeenten .....	26
2.3 Opdrachtgeversrol UWV .....	33
2.4 Opdrachtgeversrol private inkopers .....	42
2.5 Belangrijkste ontwikkelingen op de re-integratiemarkt .....	45
<b>3 Marktwerking op de re-integratiemarkt</b> .....	<b>49</b>
3.1 IJkpunt 1: Toetreding en concurrentie .....	49
3.2 IJkpunt 2: Transparantie .....	58
3.3 IJkpunt 3: Openbare en toegankelijke aanbestedings- procedures .....	62
3.4 IJkpunt 4: Contracten – aansturing van re-integratie- bedrijven door de opdrachtgever .....	69
3.5 IJkpunt 6: Kwaliteit .....	73
3.6 IJkpunt 7: Toegankelijkheid van re-integratieactiviteiten voor de klant .....	77
3.7 IJkpunt 8: Keuzevrijheid .....	81
<b>4 Hoe effectief is de geprivatiseerde re-integratiemarkt</b> .....	<b>85</b>
4.1 Inleiding: het begrip effectiviteit .....	85
4.2 Effectiviteit gemeten .....	88
4.3 Conclusies .....	92
<b>5 Nabeschuiving</b> .....	<b>97</b>
<b>Literatuur</b> .....	<b>103</b>
<b>Bijlage 1</b> .....	<b>107</b>



## SAMENVATTING

- Inleiding** Met de inwerkingtreding van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) is per 1 januari 2002 een belangrijke impuls gegeven aan de re-integratiemarkt. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van uitsluitend publieke uitvoering van re-integratie naar een markt waar het accent in de uitvoering veel meer in het private domein is komen te liggen. Sinds 2000 laat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid iedere twee jaar in kaart brengen welke ontwikkelingen en knelpunten er zijn in de structuur en werking van de re-integratiemarkt. Het meest recente onderzoek is de basis voor de evaluatie van de werking van de re-integratiemarkt die is afgesproken met het parlement. Dit rapport is gebaseerd op verschillende door derden uitgevoerde studies. Aan de hand van in de Memorie van Toelichting bij de Wet SUWI en in de Notitie 'Naar een werkende re-integratiemarkt' geformuleerde ijkpunten voor marktwerking geven we hier een samenvatting van de stand van zaken op de re-integratiemarkt.
- Toetreding en concurrentie** Als gevolg van de snelle opkomst van de IRO zijn er binnen twee jaar tijd circa 1800 bedrijven die IRO's voor UWV uitvoeren. De IRO heeft honderden nieuwkomers toegang gegeven op de re-integratiemarkt. Op de re-integratiemarkt is het aandeel kleinere bedrijven gegroeid. Er blijken nauwelijks toetredingsbarrières voor de bedrijven te bestaan. Alleen voor kleinere bedrijven op de gemeentemarkt is het moeilijk om opdrachten te verwerven. Het aandeel landelijk opererende bedrijven is afgenomen. Ook de concentratie op de re-integratiemarkt is als gevolg van de komst van de nieuwe bedrijven afgenomen. Er zijn voldoende aanbieders actief om sprake te zijn van gezonde concurrentie. Omdat bedrijven zich, vanwege de gedetailleerde bestekken, moeilijk kunnen onderscheiden op kwaliteit, blijkt de prijs bij de gunning doorslaggevend te zijn. Dit zorgt ervoor dat er vooral wordt geconcentreerd op prijs, wat ten koste gaat van kwaliteit en de ontwikkeling van specialismen. Goedkopere trajecten leiden tot mindere resultaten. Het leveren van lage netto-effectiviteit leidt in de re-integratiemarkt echter nog niet tot een kleiner marktaandeel (het reputatiemechanisme werkt dus nog niet).
- Transparantie** UWV heeft met haar eigen benchmark voldoende informatie om de bedrijven met de beste prijs-kwaliteitverhouding te kiezen. Voor de aanbestedingen is voor UWV het aanbod voldoende transparant. Op de IRO-markt is echter zeker geen sprake van transparantie. Cliënten en UWV hebben geen beeld van de kwaliteit van de vele honderden aanbieders. Dat terwijl met de opkomst van de IRO een transparante re-integratiemarkt voor individuele cliënten van groot belang is geworden. In de praktijk echter lijken de meeste cliënten hiervan nog weinig last te hebben.

Gemeenten hebben ook in 2006 nog altijd last van de gebrekkige transparantie. Zij beschikken niet over informatie waarmee prestaties van bedrijven onderling vergeleken kunnen worden. Gemeenten twijfelen er aan of zij erin slagen de bedrijven te selecteren met de beste prijs-kwaliteitverhouding. Private opdrachtgevers leken in 2004 weinig last te hebben van de gebrekkige transparantie, waarschijnlijk omdat zij nog niet echt geïnteresseerd waren in het selecteren van de bedrijven met de beste prijs-kwaliteitverhouding. Zij leken over het algemeen tevreden met hun preferred suppliers. Of dit daarna is veranderd, weten we niet.

De verschillende instrumenten van Blik op Werk hebben in de afgelopen jaren een steeds grotere bijdrage geleverd aan de transparantie van de re-integratiemarkt. Toch is de transparantie op de gemeentemarkt en IRO-markt nog altijd beperkt.

#### Aanbestedingsprocedures

In de afgelopen jaren zijn de aanbestedingsprocedures van zowel gemeenten als UWV professioneler geworden. Het belang ervan is echter afgenomen: zowel gemeenten als UWV voeren meer activiteiten zelf uit. Bovendien verloopt een groot deel van de activiteiten van UWV via IRO's, waarbij geen aanbestedingsprocedures gelden.

Een vergelijking tussen beide opdrachtgevers laat zien dat UWV de meest transparante en professionele procedures hanteert. Raamcontracten waarbinnen meer keer per jaar activiteiten worden ingekocht, zijn populair. De gemeentelijke procedures worden zowel door gemeenten als door re-integratiebedrijven nog als administratieve rompslomp gezien. Werkgevers maken ook in 2006 nog nauwelijks gebruik van openbare aanbestedingen. Of arbodiensten nog altijd voornamelijk gebruikmaken van preferred suppliers is onbekend.

Er is ook in 2006 nog een aantal knelpunten te noemen in de aanbestedingsprocedures. Zo blijft het lastig voor opdrachtgevers om de kwaliteit van de re-integratiebedrijven te beoordelen. De komst van een groot aantal nieuwe bedrijven als gevolg van de IRO heeft het zicht op de kwaliteit van de bedrijven bemoeilijkt.

Voor een deel van de gemeenten geldt dat zij, net als in voorgaande jaren, onvoldoende zicht hebben op hun cliëntenbestand. Dit maakt dat zij niet altijd in staat zijn om voor de juiste groepen cliënten de juiste aanbestedingen te doen. Er worden geen garanties gegeven voor het minimale aantal cliënten waarvoor een traject gestart zal worden. Voor re-integratiebedrijven betekent dit meer onzekerheid en dit kan nadelig zijn voor de prijs en de investeringsbereidheid.

#### Aansturing en contracten

Publieke opdrachtgevers sluiten voornamelijk contracten af op basis van resultaatfinanciering. Het gaat dan vooral om no cure, less pay-contracten waarbij het aandeel dat voor de inspanning betaald wordt, kan verschillen per doelgroep. UWV werkt voor een deel ook met contracten op basis van no cure, no pay. Werkgevers zijn niet massaal overgegaan op resultaatfinanciering.

Als gekeken wordt naar de duur van de contracten valt op dat bij de publieke opdrachtgevers raamcontracten en contracten van langer dan een jaar populair zijn. Deze contracten kunnen verlengd worden als casemanagers en re-integratiecoaches tevreden zijn over de dienstverlening en behaalde resultaten. Ook hebben zij invloed op het aantal cliënten dat binnen een contract aangemeld wordt. Hiermee hebben deze uitvoerders een grotere rol gekregen in de aansturing van re-integratiebedrijven.

Om zicht te hebben op de voortgang van de trajecten, vraagt UWV ieder kwartaal om rapportages van de re-integratiebedrijven. Gemeenten geven aan dat zij moeite hebben om zicht te houden op de voortgang van trajecten. Om toch tussentijds inzicht te krijgen in de verwachte resultaten (en daarmee de verwachte kosten), besluiten sommige gemeenten om zelf de vinger aan de pols te houden bij de re-integratiebedrijven.

Omdat gemeenten onvoldoende zicht hebben op hun cliëntenbestand, zijn zij bovendien erg afhankelijk van de diagnoses die re-integratiebedrijven stellen. Dit kan leiden tot discussies over de te maken prestatie-afspraken.

#### Kwaliteit

Re-integratiebedrijven constateren dat de kwaliteit te lijden heeft onder prijsconcurrentie. Door dalende prijzen daalt de mogelijkheid om innovatieve trajecten te ontwikkelen. In de afgelopen jaren is de onvrede over de kwaliteit bij opdrachtgevers dan ook toegenomen. Bij UWV heeft dit, samen met de grote toename van het aantal IRO-bedrijven, geleid tot het invoeren van jaarlijkse audits bij re-integratiebedrijven. De toename van het aantal bedrijven maakt het echter moeilijk om de kwaliteit van alle bedrijven te onderzoeken. Steeds meer bedrijven zijn aangesloten bij het *Blik op Werk* keurmerk. Uit onderzoek komt nog niet naar voren dat bedrijven met een keurmerk een grotere netto-effectiviteit realiseren.

In aanbestedingen proberen opdrachtgevers ruimte te bieden voor kwaliteitsverbetering door middel van innovatie. Ook in regelgeving worden de mogelijkheden daartoe vergroot (bijvoorbeeld dankzij het wegvallen van de uitbestedingsplicht voor gemeenten en de SUWI-aanbestedingsregels). Uit cliënttevredenheidsonderzoeken blijkt dat cliënten de afgelopen jaren iets tevredener zijn geworden. Cliënten met een IRO-traject zijn zeer tevreden. De ontwikkeling van kwaliteit staat echter onder druk. Re-integratiebedrijven hebben te maken met onzekere marktsituaties. Dit maakt het moeilijk om te investeren in de kwaliteit van personeel in vaste dienst.

Het toenemende belang van de IRO-markt heeft ertoe geleid dat bedrijven klantgerichter worden. Bedrijven geven aan dat de IRO meer mogelijkheden biedt om kwaliteit te bieden.

#### Toegankelijkheid

Sinds de komst van de WWB lijkt de toegankelijkheid van re-integratie voor moeilijk bemiddelbare cliënten in gemeenten te zijn afgenomen. Gemeenten hebben zich de eerste jaren toegelegd op snel zoveel mogelijk uitstroom te realiseren. Gemeenten hebben in het afgelopen jaar echter meer aandacht gekregen voor moeilijk bemiddelbare cliënten. Het is echter wel zaak dat de gemeenten in staat zijn om deze cliënten uit hun bestand te selecteren. Bij UWV lijkt een toename te zijn van de toegankelijkheid van re-integratie. Dit

is te danken aan de komst van de IRO-trajecten en de invoering van het protocol Zeer Moeilijk Plaatsbaren en het scholingsprotocol. Door gebruik te maken van prijsdifferentiatie en no cure, less pay prestatieafspraken worden re-integratiebedrijven gestimuleerd om zich ook op moeilijke doelgroepen te richten.

- Keuzevrijheid** Voor cliënten van UWV is de keuzevrijheid in de afgelopen jaren aanzienlijk vergroot. Ongeveer eenderde van de cliënten kiest via een IRO zijn traject. Cliënten zijn erg tevreden over deze mogelijkheid en geven aan dat het gemakkelijk is om een re-integratiebedrijf te kiezen. Ook bij reguliere trajecten hebben UWV-clieënten de mogelijkheid om te kiezen tussen meer bedrijven. Er bestaan in de uitvoering verschillen van mening over de doelgroep van de IRO. Een deel vindt dat de IRO is voorbehouden aan cliënten die zelf regie kunnen voeren over hun trajecten. Anderen vinden dat alle cliënten die maatwerk wensen, gebruik kunnen maken van de IRO. Tegelijkertijd zijn er bij gemeenten ontwikkelingen die keuzevrijheid in de weg staan. Zo heeft de komst van de WWB er bij gemeenten toe geleid dat de nadruk meer dan voorheen ligt op de snelste weg naar werk. Hierdoor is er voor cliënten van gemeenten nog steeds geen sprake van directe keuzevrijheid. Gemeenten streven er echter naar om in gesprekken met cliënten de keuze voor het re-integratiebedrijf en de invulling van het traject zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de wensen en situatie van de cliënt.
- Effectiviteit** Uit onze desk research is gebleken dat het met de nu in Nederland beschikbare informatie niet goed mogelijk is om te beoordelen welke invloed de introductie van marktwerking op de effectiviteit van re-integratie heeft gehad. Uit de bestudeerde rapporten is een aantal waardevolle bevindingen gedestilleerd. Zo is vastgesteld dat in de SUWI periode meer trajecten zijn ingezet dan in de periode daarvoor. Ook is gebleken dat de effectiviteit van re-integratiediensten sterk afhankelijk is van de (mix van) ingezette instrumenten, de doelgroepen en de combinatie van deze twee: welke instrumenten voor welke doelgroep. Uit onderzoek in gemeenten is de relatie tussen de opdrachtgever en –nemer van invloed gebleken op de effectiviteit van de re-integratie. De re-integratiemarkt is (nog steeds) een vragersmarkt hetgeen tot uitdrukking komt in het feit dat contracten afgesloten kunnen worden op ‘no cure no pay’ basis. Deze contractvorm heeft een positief effect op de effectiviteit van de dienstverlening. Er is onder aanbieders een concurrentie op prijs gaande, maar uit de bestudeerde onderzoeken komt het beeld naar voren dat er een positieve relatie is tussen prijs en effectiviteit. Met andere woorden: de door de marktsituatie ingegeven prijsconcurrentie heeft geen positief effect op de effectiviteit. De markt lijkt verder nog niet zo transparant te zijn dat prijs en prestatie direct doorwerken op de marktpositie.



- Vraagtekens Er is slechts een beperkt aantal onderzoeken die expliciet aandacht besteden aan de invloed van de introductie van marktwerking op de effectiviteit van re-integratie en die zijn niet zodanig ingericht dat het effect van de marktwerking geïsoleerd is vast te stellen. Complicerende factoren zijn onder andere dat:
- er geen goede nulmeting is van de pre SUWI situatie en dus een vergelijking tussen toen en nu, voor en na 2002, niet mogelijk is;
  - de invloed van ingrepen van de overheid (met haar eigen politieke en beleidsdoelen) op de werking van deze markt moeilijk is te isoleren;
  - het effect van conjunctuur nauwelijks vast te stellen valt;
  - de meeste effectiviteitstudies focussen op effectiviteit in de zin van de toegevoegde waarde ten opzichte van niets doen.
- Verder stellen wij in het laatste hoofdstuk vast dat de aandacht vrijwel alleen uitgaat naar de effectiviteit van de re/integratiediensten zelf, maar er vrijwel geen aandacht is voor de invloed van, als gevolg van SUWI tot stand gekomen en komende, nieuwe institutionele arrangementen rond de vormgeving en uitvoering van het re/integratiebeleid op de effectiviteit van dat beleid.
- Conclusie marktwerking Het schaarse onderzoek dat ingaat op aspecten van de marktwerking biedt het voorlopige inzicht dat er nog nauwelijks sprake kan zijn van een effect van de marktwerking op de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening. Door de hiervoor genoemde en andere beperkingen is bovendien het effect van de re-integratiemarkt op de werking van de arbeidsmarkt (het verbeteren van de match tussen vraag en aanbod) niet of nauwelijks vast te stellen.
- Tot slot De re-integratiemarkt is nog steeds in ontwikkeling, getuige bijvoorbeeld de verrassende, recente, ontwikkelingen rond het individuele opdrachtgeverschap en het feit dat door vele partijen gewerkt wordt aan het vergroten van de transparantie van en kennis over de markt. Zolang voldoende partijen het nut ervan inzien zal het een markt in ontwikkeling blijven.



## **1 INLEIDING**

### **1.1 Aanleiding**

Per 1 januari 2002 is de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) in werking getreden. Een belangrijk onderdeel van deze wet was de positionering van de uitvoering van re-integratieactiviteiten in het private domein. SUWI is daarom een belangrijke impuls geweest voor de re-integratiemarkt.

Daarnaast hebben werkgevers in de afgelopen jaren steeds meer verantwoordelijkheid gekregen voor de re-integratie van zieke werknemers. Door de invoering van de Wet PEMBA en de Wet WULBZ en meer recentelijk de uitbreiding van de verplichte salarisdoorbetaling bij ziekte van één naar twee jaar, hebben werkgevers grote financiële belangen gekregen bij de re-integratie van hun zieke werknemers. Door de Wet verbetering poortwachter is ook in procedurele zin meer nadruk gelegd op vroege interventie en re-integratie. De komst van de WIA, ter vervanging van de WAO, en het nieuwe model voor arbodienstverlening geven verdere impulsen voor de re-integratiemarkt.

Het re-integratieaanbod heeft door de bovengenoemde wet- en regelgeving in de afgelopen jaren een snelle ontwikkeling doorgemaakt. In hoeverre de re-integratiemarkt zich ook als markt verder heeft ontwikkeld, is de hoofdvraag van het hier voorliggende rapport.

### **1.2 Doelstelling en onderzoeksanpak**

Voor de re-integratiemarkt is 2006 een belangrijk jaar. Dit jaar heeft de evaluatie van SUWI plaatsgevonden. Een deelonderzoek van deze evaluatie richtte zich op de effectiviteit van SUWI in het bereiken van werk boven uitkering.

Voor verschillende onderzoeken en deelonderzoeken zijn onderzoekers van diverse onderzoeksbureaus het land ingegaan om 'het veld' te bevragen. Ook zijn bestanden geanalyseerd en zijn berekeningen uitgevoerd in pogingen de effectiviteit van re-integratie in kaart te brengen. Dit alles heeft geresulteerd in een groot aantal nieuwe onderzoeksrapporten.

In deze rapportage wordt verslag gedaan op basis van deze onderzoeken. Het is het vierde deel in een reeks trendrapportages die het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in de afgelopen jaren heeft laten opstellen. Regioplan Beleidsonderzoek is gevraagd op basis van een aantal studies waartoe het ministerie opdracht heeft gegeven aan verschillende bureaus, aangevuld met een aantal rapporten die in 2005 en de eerste helft van 2006 zijn verschenen, een overallanalyse te schrijven en daarin vooral in te gaan op de trends op en de werking van de re-integratiemarkt. Deze activiteit heeft geresulteerd in dit rapport.

De doelstelling van het onderzoek luidt:

*Vaststellen in hoeverre de re-integratiemarkt in de praktijk 'goed' werkt en beoordelen in hoeverre is voldaan aan de voorwaarden die de overheid heeft geformuleerd voor het functioneren van de geprivatiseerde re-integratiemarkt.*

Door ook een beoordeling te geven van de mate waarin is voldaan aan de door de overheid geformuleerde voorwaarden, heeft dit Trendrapport, anders dan de eerdere onderzoeken, ook een evaluerend karakter.

Bij de uitvoering van het onderzoek is gebruikgemaakt van het analysekader dat voor het Trendrapport 2004 reeds is uitgewerkt. De basis daarvan wordt gevormd door de ijkpunten voor marktwerking die het kabinet in de notitie 'Naar een werkende re-integratiemarkt' heeft geformuleerd. Deze ijkpunten hebben betrekking op de aspecten:

- toetreding en concurrentie;
- transparantie van de markt;
- de openbaarheid en toegankelijkheid van aanbestedingsprocedures;
- de aansturing van re-integratiebedrijven door opdrachtgevers;
- de kwaliteit van de re-integratiediensten;
- de toegankelijkheid van de re-integratieactiviteiten voor de klant;
- de keuzevrijheid van de klant;
- de verantwoording van de besteding van publieke middelen.<sup>1</sup>

Vanuit verschillende economische markttheorieën hebben we per ijkpunt een aantal hoofd- en deelvragen geformuleerd. In de volgende paragraaf gaan we uitgebreider in op het analysekader.

Het ministerie van SZW heeft vooraf aangegeven dat het onderzoek naar de re-integratiemarkt in 2006 grotendeels tot stand moest komen op basis van literatuuronderzoek. Daarom is, met behulp van het analysekader, een aantal rapporten bestudeerd en zijn antwoorden gezocht op deelvragen per ijkpunt. De bestudeerde rapporten zijn door of in overleg met de opdrachtgever geselecteerd.

RegioPlan heeft aanvullend drie rondetafelbijeenkomsten georganiseerd, waarin de onderzoeksresultaten zijn voorgelegd aan vertegenwoordigers uit het veld. Een essentieel onderdeel in onze aanpak vormde namelijk de aanvulling en globale toetsing van de bevindingen door vertegenwoordigers uit het veld. De rondetafelgesprekken zijn gehouden met:

- opdrachtgevers uit het publieke segment (gemeenten en UWV);
- vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties;
- vertegenwoordigers van de aanbodzijde van de markt (re-integratiebedrijven, interventiebedrijven, et cetera).

---

<sup>1</sup> Het ijkpunt voor de verantwoording van de besteding van publieke middelen is geen onderwerp van deze evaluatie. Zie verder hoofdstuk 3.

De focus tijdens de bijeenkomsten lag bij de werking van de markt (de hoofdvragen bij elk ijkpunt). Herkenden de deelnemers de onderzoeksbevindingen? In hoeverre is er sprake van marktwerking? Welke knelpunten staan de marktwerking het meeste in de weg?

Het is helaas niet gelukt binnen de doorlooptijd van het onderzoek tijdens de vakantieperiode ook een bijeenkomst te organiseren met vragers/opdrachtgevers vanuit het private segment van de re-integratiemarkt (bedrijven, arbodiensten, verzekeraars en sectororganisaties).

Na de rondetafelbijeenkomsten is het conceptrapport opgesteld en vervolgens voorgelegd aan het ministerie van SZW. In het voorliggende definitieve rapport is het commentaar van het ministerie verwerkt.

### 1.3 Analyse kader

De vraag wat 'goede' marktwerking is, kan vanuit de volgende invalshoeken worden benaderd:

- Worden de gestelde beleidsinhoudelijke doelen gerealiseerd?
- Zijn de relevante publieke belangen voldoende gewaarborgd?
- Is de marktwerking 'rechtvaardig' (bijvoorbeeld: bescherming van zwakkere groepen)?
- Hoe werkt de marktwerking uit op de relevante economische indicatoren:
  - Structuurindicatoren: concentratiegraad, machtsposities, toetredingsbarrières, et cetera.
  - Gedragsindicatoren: felheid van de concurrentie, prijs- of kwaliteitsconcurrentie, et cetera.
  - Prestatie-indicatoren: dalen de prijzen, stijgt de kwaliteit?
- Leidt de marktwerking tot voordelen c.q. een toename van de welvaart van de consumenten (en eventueel ook de producenten)?<sup>2</sup>

Met behulp van een aantal economische indicatoren is het goed mogelijk te kijken naar de (mate van) marktwerking. De volgende clusters van indicatoren blijken in de praktijk goed toepasbaar:

- Bij **structuurindicatoren** gaat het onder meer om:
  - het aantal aanbieders in een bepaald gebied of een deelmarkt;
  - de concentratiegraad en de vraag of er sprake is van dominante marktpartijen met een machtspositie;
  - het type aanbod (formeel, informeel) en de capaciteit van het aanbod;

---

<sup>2</sup> In een dergelijke welvaartstheoretische benadering wordt het consumenten- en producentensurplus centraal gesteld. Indien aan bepaalde voorwaarden voldaan is, leidt marktwerking in beginsel tot vergroting van de welvaart van de consument (omdat hij minder betaalt voor dezelfde diensten of een betere kwaliteit krijgt voor dezelfde prijs). Deze toegenomen welvaart wordt doorgaans geëxpliciteerd in een toegenomen consumentensurplus. Tegelijkertijd zal marktwerking er onder voorwaarden toe leiden dat producenten 'meer waar moeten bieden' voor dezelfde prijs en/of dezelfde dienstverlening tegen een lagere prijs aanbieden: dit resulteert normaliter in een dalend producentensurplus.

- al dan niet aanwezige barrières voor nieuwe aanbieders om toe te treden tot de markt;
- de vraag of vragers beschikken over alle relevante informatie voor het maken van een keuze tussen de verschillende aanbieders.

Deze aspecten komen vooral in hoofdstuk 2 aan de orde.

- **Gedragindicatoren** betreffen onder meer:
  - de vraag of er daadwerkelijk sprake is van voldoende concurrentie;
  - of er alleen wordt geconcurrereerd op de prijs of ook op de kwaliteit van de producten en diensten;
  - de vraag of vragers actief reageren op veranderingen in prijs en kwaliteit van het aanbod.

Deze indicatoren staan, via de ijkpunten, centraal in hoofdstuk 3.

- Bij **prestatie-indicatoren** kan worden gedacht aan:
  - indicatoren die ingaan op de prijs van re-integratiediensten (daalt de prijs als gevolg van marktwerking?), de kwaliteit en de productdifferentiatie (nemen deze toe?);
  - de vraag of de marktwerking bijdraagt aan het met elkaar in evenwicht brengen van vraag en aanbod (met andere woorden: is er sprake van overschot aan re-integratiediensten of juist van een overschot aan cliënten die moeten wachten op een traject?).

Prestatie-indicatoren komen aan bod in hoofdstuk 3 en 4.

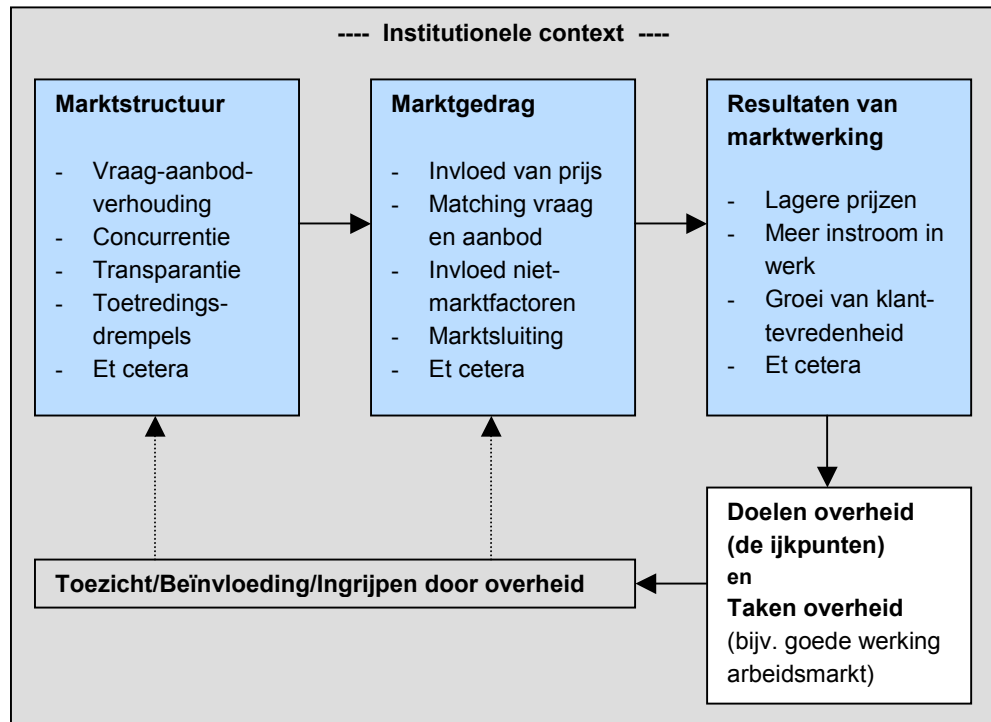
In het in dit trendrapport gehanteerde kader wordt ervan uitgegaan dat een marktstructuur bijdraagt aan het marktgedrag van relevante actoren (aanbieders van re-integratiediensten en vragers) en dat dit gedrag uiteindelijk doorwerkt in de resultaten van de markt. Dit proces vindt plaats binnen een institutionele context. In dit geval gaat het met name om de vigerende sociale zekerheidswetgeving en de derden die binnen de re-integratiemarkt actief zijn (brancheorganisaties, belangenorganisaties, de RWI, et cetera).

Zoals gezegd is een relevante vraag voor het beoordelen van de effecten van marktwerking de vraag of beleidsdoelen ermee worden gerealiseerd. De beleidsdoelen voor de marktwerking in de re-integratiemarkt zijn enerzijds vastgelegd in het SUWI-document en in door het kabinet geformuleerde ijkpunten.

De invoering van marktwerking in een voorheen (semi-)publieke markt is nooit een doel op zich geweest. In evaluaties van de effecten van privatisering van publieke markten en marktwerking worden uiteenlopende indicatoren voor de beoordeling gebruikt. Veel voorkomende indicatoren zijn: lagere prijzen voor de consument of marktconforme prijsstelling, lagere publieke lasten, hogere winsten voor bedrijven, grotere innovatiegeneigdheid of hogere efficiëntie, afname van beleidsvoering op incidenten of minder invloed van belangenorganisaties, grotere/optimale behoeftebevrediging voor cliënten, optimale allocatie van productiefactoren, et cetera.

Door de confrontatie van de resultaten van marktwerking met de daarvoor gestelde doelen wordt beleidsinformatie verkregen, die het mogelijk maakt in te grijpen in de marktwerking (i.e. een deel van de institutionele context aan te passen). Dit is in de afgelopen jaren ook gebeurd in deze markt. Het analysekader kan als volgt schematisch worden weergegeven:

**Figuur 1.1 Schematische weergave analysekader**



Het is verder zinvol om bij het in kaart brengen van het effect van marktwerking zowel oog te hebben voor de positieve, *gewenste effecten* als ook voor eventuele *ongewenste neveneffecten*. De ervaringen met de introductie van marktwerking in andere sectoren duiden erop dat niet altijd alleen beoogde effecten optreden (bijvoorbeeld het wegnemen van knelpunten samenhangend met de dominantie van de overheid in dergelijke sectoren), maar dat marktwerking ook kan leiden tot onvoorziene en ongewenste neveneffecten. Een markt kan in beginsel ook 'falen', indien aan de voorwaarden voor 'goede' marktwerking niet in voldoende mate is voldaan. Ook kan ongewenst gedrag optreden. Het hiervoor weergegeven schema biedt goede mogelijkheden de eventueel ervaren knelpunten voor 'goede' marktwerking in beeld te krijgen.

### **Uitwerking ijkpunten**

Het uitgangspunt voor de trendrapporten 2002 en 2004 en ook voor dit rapport, zijn de zogenaamde ijkpunten die zijn geformuleerd in de notitie 'Naar een werkende re-integratiemarkt' van 2002 en de parameters die in de Memorie van Toelichting (MvT) van de Wet SUWI zijn beschreven. Met deze

ijkpunten en parameters moet worden getoetst of het proces van privatisering van de re-integratiemarkt naar wens verloopt en de gewenste resultaten heeft. In onderstaand schema zijn per ijkpunt de hoofdvragen opgenomen. De beantwoording van de hoofdvragen leidt tot een oordeel over in hoeverre de markt 'goed werkt' en in hoeverre is voldaan aan de voorwaarden voor marktwerking.

**Schema 1.1 Hoofdvragen analysekader per ijkpunt**

<p>1. <i>Toetreding en concurrentie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Is er sprake van (hoge) toetredingsbarrières? Wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend?</li> <li>- Is er sprake van voldoende concurrentie? Wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend?</li> <li>- Hoe 'eerlijk' is de concurrentie? Wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend?</li> </ul>
<p>2. <i>Transparantie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe groot is de transparantie en welke trend is er zichtbaar?</li> <li>- Wat zijn de effecten op de marktwerking?</li> </ul>
<p>3. <i>Aanbestedingsprocedures</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke selectieprocedures worden er gebruikt en welke trends zijn er zichtbaar?</li> <li>- Welke effecten hebben de gehanteerde selectieprocedures op de marktwerking?</li> </ul>
<p>4. <i>Aansturing re-integratiebedrijven</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke sturingsinstrumenten gebruiken opdrachtgevers en welke trends zijn daarin zichtbaar?</li> <li>- Welke effecten hebben gehanteerde sturingsmechanismen op de marktwerking?</li> </ul>
<p>5. <i>Verantwoording publieke middelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dit ijkpunt valt buiten het bereik van het onderzoek.</li> </ul>
<p>6. <i>Kwaliteit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe heeft de kwaliteit van re-integratie zich ontwikkeld?</li> <li>- Wat zijn de effecten van de definiëring en de meetbaarheid van kwaliteit op de marktwerking?</li> </ul>
<p>7. <i>Toegankelijkheid re-integratie voor de cliënt</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In hoeverre is er sprake van maatwerk voor alle cliënten?</li> <li>- Zijn er (groepen) cliënten aan wie geen geschikt aanbod wordt geboden?</li> <li>- Welke trends zijn er zichtbaar?</li> </ul>
<p>8. <i>Keuzevrijheid voor de cliënt</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke keuzemogelijkheden hebben de cliënten en welke trends zijn er zichtbaar?</li> <li>- Wat is het effect van de mate waarin er keuzemogelijkheden zijn op de marktwerking?</li> </ul>

Om deze hoofdvragen te kunnen beantwoorden, zijn per ijkpunt deelvragen geformuleerd. Hierbij is gebruikgemaakt van inzichten uit verschillende economische theorieën:

- de neoklassieke markttheorie;
- de dynamische markttheorie;
- de neo-institutionele benaderingen, waaronder de principaal-agentbenadering en de transactiekostentheorie;
- de beginselen van de economische structuuranalyse.



Voor de volledige uitwerking van de ijkpunten (in de vorm van deelvragen), verwijzen we naar bijlage 1. De deelvragen zijn, voorzover mogelijk, met de rapporten van de deelonderzoeken beantwoord, aangevuld met de literatuur die in de afgelopen maanden is uitgekomen en daardoor in de deelonderzoeken niet meer kon worden meegenomen.

## 1.4 Reikwijdte van deze evaluatie

Dit trendrapport kent als evaluatie van de werking van de geprivatiseerde re-integratiemarkt een aantal beperkingen. Deze hebben betrekking op het beschikbare bronnenmateriaal en op de vraagstelling.

### Bronnenmateriaal

In tegenstelling tot de gang van zaken bij de eerste twee trendrapporten, zijn het rapport uit 2004 en dit rapport gebaseerd op een aantal los van elkaar en door verschillende partijen uitgevoerde studies.<sup>3</sup> Elke studie heeft daarbij zijn eigen analysekader gebruikt en de aan de studies ten grondslag liggende onderzoeksvragen sloten niet altijd 'één-op-één' aan bij de ijkpunten en parameters die voor de trendrapportages en evaluatie relevant zijn (zie 1.3). Regioplan was niet alleen geheel afhankelijk van deze 'solitaire' deelonderzoeken, maar was ook niet in de gelegenheid aanvullend onderzoek uit te voeren, op een drietal rondetafelgesprekken na.

*In deze evaluatie kunnen, net als in het Trendrapport 2004, niet alle deelvragen worden beantwoord en kunnen ook niet alle hoofdvragen (geheel) worden beantwoord.*

### Vraagstelling

In paragraaf 1.3 is uitgelegd dat met de evaluatie van de marktwerking in de re-integratiemarkt aan de hand van de geoperationaliseerde ijkpunten een volledige evaluatie van de werking van de re-integratiemarkt niet mogelijk is. De ijkpunten zijn in feite een selectie van structuur-, gedrags- en prestatie-indicatoren. In deze rapportage (meer dan in voorgaande rapportages) is geprobeerd dit op te vangen door, los van de ijkpunten, in meer algemene zin aandacht te besteden aan aspecten als:

- gedrag marktpartijen;
- resultaten;
- andere taken en doelen van de overheid;
- institutionele context;
- effecten van overheidsingrijpen in de markt.

---

<sup>3</sup> In de tekst is de bron in afgekorte vorm weergegeven. De gebruikte afkortingen zijn in de literatuurlijst vetgedrukt en in de hoofdttekst tussen haakjes aangegeven. Informatie uit de rondetafelbijeenkomsten is in de tekst met (RT) aangegeven.

*Bovendien worden in een nabeschuiving een aantal verschijnselen van/op deze markt onder de aandacht gebracht, die volgens ons een relevante invloed hebben op de ontwikkeling van de private markt en op de resultaten van de marktwerking.*

Een volledige evaluatie van de *werking* van de re-integratiemarkt is, door gebrek aan relevante informatie, niet op een gestructureerde manier mogelijk.

## 2 ONTWIKKELINGEN OP DE RE-INTEGRATIEMARKT

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen besproken die zich tussen 2000 en 2006 hebben voorgedaan aan beide zijden van de re-integratiemarkt.

Allereerst gaan we in paragraaf 2.1 in op de aanbodzijde van de markt. Wat zijn de kenmerken van de aanbieders? Wat is hun relatie met opdrachtgevers? Welke diensten bieden zij aan? Voor welke doelgroepen? Wat is de relatie tussen de re-integratiemarkt en de aanpalende markten? Hoe staat het met de toe- en uitreding uit de re-integratiemarkt? Is er sprake van een concentratiebeweging op de re-integratiemarkt? Zijn er marktsegmenten te onderscheiden?

In paragraaf 2.2 tot en met 2.4 komt de vraagzijde van de markt aan de orde. We gaan achtereenvolgens in op de ontwikkelingen bij gemeenten (2.2), UWV (2.3) en private opdrachtgevers (2.4). In elk van deze drie paragrafen gaan we in op de aanbestedingsprocedures, inkoop versus zelf doen, de doelgroepen van re-integratie, de aansturing van de re-integratiebedrijven en de transparantie van het betreffende marktsegment. We sluiten dit hoofdstuk af met de belangrijkste trends op de aanbod- en vraagzijde van de re-integratiemarkt in de afgelopen jaren (2.5).

### 2.1 De aanbodzijde van de re-integratiemarkt

#### 2.1.1 Methodologische opmerkingen vooraf

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen op de aanbodzijde van de markt behandeld. De informatie in deze paragraaf komt grotendeels uit de Re-integratiemarktanalyse 2006-2 (RWI5). Deze re-integratiemarktanalyse is niet openbaar.<sup>1</sup> De analyse is voor een groot deel gebaseerd op gegevens uit de Keuzegids van Stichting Blik op Werk, de voormalige Re-integratiemonitor. De Keuzegids bevat een uitgebreid overzicht van bedrijven die re-integratie- en/of arbodiensten aanbieden in Nederland. Dit zijn re-integratiebedrijven, interventiebedrijven, scholingsinstituten of arbodiensten.

De meest recente gegevens zijn in het voorjaar van 2006 verzameld. Voor de beschrijving van de stand van zaken is in de re-integratiemarktanalyse gebruikgemaakt van het geactualiseerde databestand van juli 2006 exclusief de arbodiensten (N=778). Voor de ontwikkelingen in de tijd is het databestand van februari 2004 vergeleken met een databestand uit juli 2006. Alleen de bedrijven (N=305) die in beide databestanden voorkomen zijn voor de analyses gebruikt.

---

<sup>1</sup> De RWI heeft toestemming verleend om gegevens uit de re-integratiemarktanalyse in dit rapport op te nemen.

In de voorgaande analyses op het bestand van de Keuzegids in 2002 en 2004 is uitgegaan van de veronderstelling dat het bestand van bedrijven uit de Keuzegids een goede benadering was van de volledige populatie van de bedrijven op de re-integratiemarkt. Hierdoor konden de gesignaleerde ontwikkelingen in de tijd in het bestand van de Keuzegids worden gegeneraliseerd naar de re-integratiemarkt als geheel. De recente opkomst van de IRO-bedrijven (circa 1800 waarvan nog niet de helft is opgenomen in de Keuzegids) heeft die veronderstelling op losse schroeven gezet, waardoor er op basis van analyses op het bestand van de Keuzegids alleen uitspraken kunnen worden gedaan over de bedrijven in het bestand van de Keuzegids en niet over de re-integratiemarkt als geheel.

Het karakter van de Keuzegids is in de afgelopen jaren steeds meer verschoven van een monitor met beleidsinformatie naar een instrument om re-integratiebedrijven te zoeken. Bedrijven zullen hierdoor in toenemende mate strategische antwoorden geven, dus antwoorden die niet per se met de werkelijkheid hoeven te stroken.

Ook de samenstelling van het bestand van de Keuzegids is in de afgelopen jaren sterk veranderd. Enerzijds heeft het invoeren van een toelatingsprocedure ervoor gezorgd dat er vrij veel interventiebedrijven uit de Keuzegids zijn verdwenen, anderzijds hebben wervingsacties van onder meer Borea en UWV ervoor gezorgd dat er veel re-integratiebedrijven zijn toegetreden tot de Keuzegids. Hierdoor is het aandeel interventiebedrijven tussen 2004 en 2006 gedaald van 56 procent naar 20 procent en het aandeel re-integratiebedrijven gestegen van 35 procent naar 74 procent.

Om toch uitspraken te kunnen doen over de aanbodzijde van de re-integratiemarkt zullen we de informatie uit de re-integratiemarktanalyse daar waar mogelijk aanvullen met informatie over de IRO-bedrijven uit de 'Tweede voortgangsrapportage IRO' (APE2).

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de ontwikkelingen in de kenmerken van re-integratiebedrijven (2.1.2), de relaties met opdrachtgevers (2.1.3), de aangeboden diensten (2.1.4), de doelgroepen waarop re-integratiebedrijven zich richten (2.1.5), de relatie tussen de re-integratiemarkt en de aanpalende markten (2.1.6), toe- en uittreding (2.1.7), concentratie op de re-integratiemarkt (2.1.8) en de marktsegmenten (2.1.9).

## **2.1.2 Kenmerken van bedrijven op re-integratiemarkt**

### *Categorieën 2006*

De Keuzegids bestaat in 2006 voor 74 procent uit re-integratiebedrijven, voor 20 procent uit interventiebedrijven en voor 6 procent uit scholingsinstituten. Van de bedrijven uit de Keuzegids voert 71 procent IRO's uit en 29 procent voert geen IRO's uit. De IRO-uitvoerders zijn meestal (90%) re-integratiebedrijven. De bedrijven die geen IRO's uitvoeren zijn relatief vaak interventiebedrijf (55%) of scholingsinstelling (12%).

**Tabel 2.1 Categorieën bedrijven en IRO-bedrijven in 2006 (N=778)**

Categorieën bedrijven	IRO-bedrijf	Overige bedrijven	Totaal
Re-integratiebedrijf	90%	33%	74%
Interventiebedrijf	6%	55%	20%
Scholingsinstituut	4%	12%	6%
Totaal	100%	100%	100%

In totaal waren er begin september 2006 1728 bedrijven die één of meer IRO-trajecten uitvoerden. Er waren op dat moment 1836 bedrijven die een IRO-opdracht hadden ontvangen.<sup>2</sup>

#### *Omvang bedrijven 2006*

Slechts vier procent van de re-integratiebedrijven, zeven procent van de interventiebedrijven en tien procent van de scholingsinstituten heeft meer dan honderd werknemers. Scholingsinstituten zijn gemiddeld genomen groter dan de twee andere categorieën bedrijven: terwijl driekwart van de re-integratie- en interventiebedrijven minder dan tien werknemers heeft, is dat bij scholingsinstellingen slechts de helft. IRO-bedrijven wijken qua verdeling over de grootteklassen niet af van de categorie re-integratiebedrijven.

**Tabel 2.2 Categorieën bedrijven en grootteklassen in 2006**

Categorie	1-10 werknemers	11-100 werknemers	>100 werknemers	Percentage in 2006 (N= 778)
Re-integratiebedrijf	71%	25%	4%	100%
Interventiebedrijf	76%	18%	7%	100%
Scholingsinstituut	54%	35%	10%	100%

#### *Werkgebied 2006*

Uit de onderstaande tabel blijkt dat IRO-bedrijven iets meer regionaal werken dan overige bedrijven.

**Tabel 2.3 Werkgebied en IRO-bedrijven in 2006 (N=778)**

Werkgebied	IRO-bedrijf	Overige bedrijven
Regionaal	83%	76%
Landelijk	17%	24%
Totaal	100%	100%

<sup>2</sup> Dit blijkt uit navraag bij UWV.

*Ontwikkeling: toename aandeel MKB*

Uit de onderstaande tabel blijkt dat tussen 2004 en 2006 het aandeel MKB-bedrijven (minder dan honderd werknemers) is toegenomen van 81 procent naar 89 procent.<sup>3</sup> Tussen de jaren 2002 en 2004 en tussen 2000 en 2002 waren geen verschillen geconstateerd in de verdeling van de bedrijven over de drie grootteklassen.

**Tabel 2.4 Grootteklassen re-integratiebranche in 2006**

Aantal werknemers	Percentage in 2004 (N=305)	Percentage in 2006 (N=305)
1-10	51%	55%
11-100	30%	34%
>100*	15%	10%
Totaal	100%*	100%*

\* 4 procent in 2004 en 1 procent in 2006 zijn missing value.

*Ontwikkeling: groei aandeel landelijk werkende bedrijven gestopt*

Het aandeel bedrijven dat landelijk opereert is tussen 2000 en 2002 gestegen. Na 2002 is de groei van het aandeel landelijk werkende bedrijven gestagneerd. Uit de onderstaande tabel blijkt dat tussen 2004 en 2006 sprake is van een lichte daling. Dit verschil is echter niet significant.

**Tabel 2.5 Werkgebied in februari 2004**

Werkgebied	Percentage in 2004 (N=305)	Percentage in 2006 (N=305)
Regionaal	69%	71%
Landelijk	31%	29%
Totaal	100%	100%

### 2.1.3 Relaties met opdrachtgevers

*Belangrijkste opdrachtgevers 2006*

De onderstaande tabel geeft een beeld van de belangrijkste opdrachtgevers van re-integratiebedrijven, interventiebedrijven en scholingsinstituten. Voor re-integratiebedrijven zijn UWV, werkgevers/bedrijven en gemeenten relatief de belangrijkste opdrachtgevers. Voor interventiebedrijven geldt dat werkgevers/bedrijven en arbodiensten relatief belangrijke opdrachtgevers zijn. Voor scholingsinstituten geldt dat re-integratiebedrijven, gemeenten en UWV de belangrijkste opdrachtgevers zijn.

<sup>3</sup> Dit verschil wordt voor een deel veroorzaakt doordat in 2004 een deel van de grote bedrijven hun totaal aantal werknemers had opgegeven in plaats van alleen het aantal werknemers dat zich met re-integratie bezighield. Aanpassing hiervan heeft geleid tot een toename van het aantal kleine en middelgrote bedrijven ten koste van het aantal grote bedrijven.

**Tabel 2.6 Opdrachtgevers en categorieën in 2006**

Opdrachtgever en categorie	Re-integratie-bedrijf	Interventie-bedrijf	Scholings-instituut	Percentage in 2006 (N= 778)
Werkgevers/bedrijven	68%	87%	42%	70%
Individuele personen/werknemers	49%	49%	32%	48%
Gemeenten of gemeentelijke instellingen	52%	22%	72%	47%
UWV	86%	21%	56%	71%
Arbodiensten	9%	56%	8%	18%
Re-integratiebedrijven	20%	30%	74%	25%
Verzekeraars	8%	41%	4%	15%
Brancheorganisaties/sectorraden	5%	3%	6%	5%
Medische instellingen/specialisten	2%	8%	6%	3%
Ministerie van Sociale Zaken	1%	2%	2%	1%
Onderwijsinstellingen	8%	6%	8%	7%
SW-bedrijven	5%	2%	12%	5%

In de onderstaande tabel vergelijken we de opdrachtgevers van bedrijven die IRO's uitvoeren met die van bedrijven die geen IRO's uitvoeren. Voor de meeste IRO-bedrijven zijn UWV (88%) en werkgevers/bedrijven (70%) belangrijke opdrachtgevers. Bij de overige bedrijven is UWV veel minder vaak een belangrijke opdrachtgever (31%).

**Tabel 2.7 Opdrachtgevers en IRO-bedrijven in 2006 (meer antwoorden mogelijk) (N=778)**

Opdrachtgever	IRO-bedrijf	Overige bedrijven
Werkgevers/bedrijven	70%	71%
Individuele personen/werknemers	50%	43%
Gemeenten of gemeentelijke instellingen	51%	38%
UWV	88%	31%
Arbodiensten	9%	39%
Re-integratiebedrijven	21%	35%
Verzekeraars	9%	28%
Brancheorganisaties/sectorraden	5%	4%
Medische instellingen/ specialisten	2%	7%
Ministerie van Sociale Zaken	1%	1%
Onderwijsinstellingen	7%	8%
SW-bedrijven	5%	4%

#### *Financiering 2006*

De onderstaande tabel geeft een beeld van de financieringsvormen van re-integratiebedrijven, interventiebedrijven en scholingsinstituten. Voor re-integratiebedrijven en scholingsinstituten is financiering op basis van maatwerk de belangrijkste vorm van financiering. Voor re-integratiebedrijven is resultaatfinanciering vergeleken met interventiebedrijven en scholingsinstituten een belangrijkere vorm van financiering. Voor interventiebedrijven geldt financiering op verrichtingenbasis als belangrijkste financieringsvorm.

**Tabel 2.8 Financieringsvorm en categorie bedrijf in 2006\* (meer antwoorden mogelijk)**

Financieringsvorm	Re-integratie-bedrijf	Inter-ventie-bedrijf	Scholings-instituut	Percentage in 2006 (N= 778)
Op basis van een (maatwerk)offerte	86%	65%	88%	82%
Vaste prijs per programma/traject/deelnemer	66%	67%	80%	67%
Op verrichtingsbasis/per uur (declaratiebasis)	62%	74%	30%	63%
Resultaatfinanciering (onder andere no cure no/less pay, bonus malus)	67%	13%	34%	54%
Vaste prijs per trajectonderdeel	51%	37%	50%	48%
Abonnement	5%	20%	0%	11%
Abonnement + deels verrichtingsbasis	8%	20%	0%	10%

\* In de tabel is weergegeven op welke basis re-integratiebedrijven contracten afsluiten. De tabel geeft geen indicatie van het aandeel van de financieringsvormen in de omzet van de re-integratiebedrijven.

In de volgende tabel worden de financieringsvormen van IRO-uitvoerders vergeleken met bedrijven die geen IRO's uitvoeren. Voor IRO-bedrijven zijn (maatwerk)offertes (88%) en resultaatfinanciering (69%) de belangrijkste financieringsvormen. In de overige bedrijven komt resultaatfinanciering veel minder vaak voor.

**Tabel 2.9 Financieringsvorm en IRO-bedrijven in 2006 (meer antwoorden mogelijk) (N=778)\***

Financieringsvorm	IRO-bedrijf	Overige bedrijven
Op basis van een (maatwerk)offerte	88%	66%
Vaste prijs per programma/traject/deelnemer	67%	65%
Op verrichtingsbasis/per uur (declaratiebasis)	64%	59%
Resultaatfinanciering (onder andere no cure no/less pay, bonus malus)	69%	18%
Vaste prijs per trajectonderdeel	54%	33%
Abonnement	6%	13%
Abonnement + deels verrichtingsbasis	8%	14%

\* In de tabel is weergegeven op welke basis re-integratiebedrijven contracten afsluiten. De tabel geeft geen indicatie van het aandeel van de financieringsvormen in de omzet van de re-integratiebedrijven.

Dat resultaatfinanciering voor IRO-bedrijven een belangrijke financieringsvorm is, komt doordat IRO-trajecten op basis van 'no cure less pay' worden gefinancierd. Twintig procent wordt uitbetaald bij akkoord op het re-integratieplan, dertig procent zes maanden na akkoord en vijftig procent twee maanden na werkhervatting. Bij zeer moeilijk plaatsbare cliënten wordt twintig procent uitbetaald bij akkoord op het re-integratieplan, zestig procent zes maanden na akkoord en twintig procent twee maanden na werkhervatting (IRO2).

#### *Ontwikkeling: UWV belangrijker als opdrachtgever*

Uit de onderstaande tabel blijkt dat re-integratiebedrijven in 2006 in vergelijking met 2004 minder vaak als opdrachtgever optreden. UWV is relatief vaker opdrachtgever geworden. Dit komt waarschijnlijk door de opkomst van de IRO.



**Tabel 2.10 Opdrachtgevers van re-integratiebedrijven in 2006 (meer antwoorden mogelijk)\*\***

Opdrachtgever	Percentage in 2004 (N=305)	Percentage in 2006 (N=305)
Werkgevers/bedrijven	72%	75%
Individuele personen/werknemers	39%	44%
Gemeenten of gemeentelijke instellingen	53%	54%
UWV	46%	54%*
Arbodiensten	38%	31%
Re-integratiebedrijven	38%	28%*
Verzekeraars	28%	25%
Brancheorganisaties/sectorraden	9%	6%*
Medische instellingen/specialisten	***	5%
Ministerie van Sociale Zaken	2%	1%
Onderwijsinstellingen	5%	8%
SW-bedrijven	5%	5%

\* = significant vijf procent.

\*\* In de tabel is weergegeven welke opdrachtgevers re-integratiebedrijven belangrijk vinden. De tabel geeft geen indicatie van het aandeel van de opdrachtgevers in de omzet van re-integratiebedrijven of het totale marktaandeel van de opdrachtgevers.

\*\*\* Deze variabele is in 2004 niet uitgevraagd.

*Ontwikkeling: belang gemeenten als opdrachtgever groeit niet verder*

In vergelijking met de periode tussen 2000 en 2004 is sprake van een trendbreuk. Gemeenten en re-integratiebedrijven werden in deze periode voor veel bedrijven een opdrachtgever. In de periode tussen 2004 en 2006 stagneert deze ontwikkeling van gemeenten als opdrachtgever.

*Ontwikkeling: na groei tot 2004, daalt nu het belang van onderaanneming*

Verder is er sprake van een afname van het aandeel re-integratiebedrijven dat opdrachtgever is. Dus, nadat onderaanneming tot 2004 flink in belang toenam, is aan deze groei na 2004 een einde gekomen.

*Ontwikkeling: financiering vaker op basis van offertes en resultaat*

Ten opzichte van 2004 zijn het werken op basis van (maatwerk)offertes en het werken met resultaatfinanciering in 2006 belangrijkere financieringsvormen geworden. In de periode tussen 2002 en 2004 waren er weinig veranderingen in de mate waarin de verschillende financieringsvormen werden gehanteerd.

**Tabel 2.11 Financieringsvorm 2004- 2006 (meer antwoorden mogelijk)**

Financieringsvorm	Percentage in 2004 (N=305)	Percentage in 2006 (N=305)
Op basis van een (maatwerk)offerte	52%	73%*
Vaste prijs per programma/traject/deelnemer	68%	75%
Op verrichtingsbasis - p/uur (declaratiebasis)	62%	65%
Resultaatfinanciering (onder andere no cure no/less pay en bonus malus)***	29%	42%*
Vaste prijs per trajectonderdeel	52%	55%
Abonnement	11%	13%
Abonnement + deels verrichtingsbasis	11%	13%

\* = significant vijf procent.

*Ontwikkeling: Nieuw pleidooi voor preferred-supplierrelaties*

Voor 2000 was er een groei in het aantal preferred-suppliersrelaties tussen re-integratiebedrijven en opdrachtgevers. Tussen 2000 en 2004 bleef het aantal re-integratiebedrijven dat aangaf een preferred-supplierrelatie te hebben met een deel van haar opdrachtgevers, stabiel (Tr3:10-11). Het is niet bekend of deze ontwikkeling zich in 2006 heeft voortgezet. Wel is bekend dat in 2006 weer stemmen opgaan voor preferred-supplierrelaties. UWV en re-integratiebedrijven geven aan dat UWV meer een partnership met re-integratiebedrijven zou kunnen aangaan (TNO/BMC:13)<sup>4</sup>. Ook gemeenten en de door hun gecontracteerde re-integratiebedrijven pleiten voor meer samenwerking. Zij constateren namelijk dat voor succesvolle re-integratie samenwerking (partnership) en vooral kennis van de (on)mogelijkheden van beide partijen nodig is (Orbis2:44).

#### **2.1.4 Aangeboden diensten**

*Categorieën van diensten 2006*

Uit de onderstaande tabel blijkt dat ruim de helft van de bedrijven uit de Keuzegids diensten aanbiedt in de categorie diagnostiek, arbeidsbemiddeling en her-, om- en bijscholing en training.

Re-integratiebedrijven voeren volgens de definitie van de Keuzegids hele trajecten uit. Zij bieden dan ook voornamelijk diensten aan in het begin (diagnose, 70%) en aan het einde (arbeidsbemiddeling, 71%) van het traject. Daarnaast bieden re-integratiebedrijven ook vaak her-, om- en bijscholing (59%) aan. Interventiebedrijven en scholingsinstituten voeren volgens de definitie van de Keuzegids juist trajectdelen uit, zonder bemiddeling. Interventiebedrijven bieden vaak preventie en verzuimbegeleiding (63%) en fysieke interventie (58%). Veel scholingsinstituten bieden diensten uit de categorieën her-, om- en bijscholing (86%) aan. Verder bieden ze ook vaak inburgering (42%) en begeleid werken/jobcoaching (48%) aan.

---

<sup>4</sup> Ten tijde van het schrijven van dit rapport, was de definitieve versie van het rapport van TNO/BMC nog niet beschikbaar. Dit kan betekenen dat de verwijzing naar de paginanummers niet overeenkomt met de paginanummering in het definitieve rapport.

**Tabel 2.12 Categorieën van diensten en categorie bedrijf in 2006 (meer antwoorden mogelijk)**

Categorieën van diensten	Re-integratie-bedrijf	Interventie-bedrijf	Scholings-instituut	Percentage in 2006 (N= 778)
Diagnostiek	70%	23%	46%	59%
Activering	15%	6%	16%	13%
Her-, om- en bijscholing en training	59%	22%	86%	53%
Inburgering	4%	0%	42%	5%
Fysieke interventie	4%	58%	8%	15%
Psychische interventie	4%	19%	0%	6%
Arbeidsbemiddeling	71%	5%	14%	54%
Begeleiding naar zelfstandig ondernemerschap	24%	3%	12%	19%
Begeleid werken/jobcoaching	37%	11%	48%	33%
Uitvoering gesubsidieerd werk	3%	0%	0%	2%
Work first	7%	1%	4%	5%
Preventie en verzuimbegeleiding	26%	63%	10%	32%
Mediation en conflictbemiddeling	6%	17%	0%	8%

In de volgende tabel kijken we naar de diensten die IRO-uitvoerders aanbieden. IRO-bedrijven bieden vaak diagnostiek (69%), arbeidsbemiddeling (67%) en scholing (59%) aan. De overige bedrijven richten zich vaak op preventie en verzuimbegeleiding (43%) en scholing (38%).

**Tabel 2.13 Categorieën van diensten en IRO-bedrijven in 2006 (meer antwoorden mogelijk) (N=778)**

Categorieën van diensten	IRO-bedrijf	Overige bedrijven
Diagnostiek	69%	34%
Activering	14%	11%
Her-, om- en bijscholing en training	59%	38%
Inburgering	4%	9%
Fysieke interventie	6%	36%
Psychische interventie	4%	12%
Arbeidsbemiddeling	67%	22%
Begeleiding naar zelfstandig ondernemerschap	24%	4%
Begeleid werken/jobcoaching	37%	22%
Uitvoering gesubsidieerd werk	2%	3%
Work first	6%	5%
Preventie en verzuimbegeleiding	28%	43%
Mediation en conflictbemiddeling	7%	11%

APE heeft onderzocht wat de feitelijke inhoud van IRO-trajecten is (APE2:5, 31-32):

- Ruim een derde van de IRO-trajectplannen voorziet in een loopbaanoriëntatie of assessment.
- In twee vijfde van de IRO-trajecten van WW'ers is een sollicitatietraining opgenomen en in bijna een derde van de IRO-trajecten een netwerktraining. Bij arbeidsgehandicapten bevat ook twee derde van de IRO-trajecten een sollicitatietraining. Een op de zes IRO-trajecten van arbeidsgehandicapten bevat een training beroepshouding.

- Ruim twintig procent van de IRO-trajecten bevat een vorm van scholing tegen drie procent in reguliere trajecten.
- Ongeveer de helft van de IRO-trajecten bevat persoonlijke begeleiding bij het zoeken naar werk. Bij WW'ers bevat een kwart van de IRO-trajecten persoonlijke begeleiding na werkhervatting. Bij arbeidsgehandicapten is dit ruim een derde.

Op basis van informatie uit de Keuzegids is in de volgende tabel de top tien van specifieke diensten van 2006 weergegeven.

**Tabel 2.14 Top 10 specifieke diensten 2006 (meer antwoorden mogelijk)**

Specifieke dienst	Percentage in 2006 (N=305)
Beroepskeuzetest	23%
Loopbaanadvies/onderzoek	21%
Job coaching	20%
Sollicitatietraining/sollicitatiebegeleiding	20%
Vacaturebemiddeling	18%
Training bewegingsapparaat (zoals rug, nek en RSI)	17%
Leer-werktraject	16%
Verzuimbegeleiding	15%
Outplacement	15%
Assessment	14%

*Ontwikkeling: het aanbod van medische diensten blijft beperkt*

In 2004 waren bijna alle medische diensten uit de top 10 van meest aangeboden diensten verdwenen. Hiervoor waren diensten op het gebied van arbeidsbemiddeling, (her)plaatsing en werkervaring in de plaats gekomen. (Tr3:11). Uit de bovenstaande tabel blijkt dat in de top 10 nog steeds maar één medische dienst staat, namelijk training van het bewegingsapparaat (RWI5).

Het is niet bekend of de ontwikkeling van breder wordende dienstenpakketten die in de periode 2000 - 2004 is geconstateerd (Tr3:11), zich in 2006 verder heeft doorgezet. Door ingrijpende wijzigingen in de categorisering van diensten in de Keuzegids is het niet mogelijk om een goede vergelijking te maken tussen 2004 en 2006. (RWI5)

### 2.1.5 Doelgroepen

*Doelgroepen naar uitkeringspositie 2006*

De meerderheid van de re-integratiebedrijven richt zich op ontslagwerklozen (89%) en arbeidsgehandicapten (83%). Vrijwel alle interventiebedrijven richten zich op zieke werknemers (97%). Scholingsinstituten richten zich voor een belangrijk deel op arbeidsgehandicapten (86%) en bijstandsgerechtigden (84%).

**Tabel 2.15 Doelgroepen naar uitkeringspositie en categorie bedrijf in 2006 (meer antwoorden mogelijk)**

Doelgroep naar uitkeringspositie en categorie bedrijf	Re-integratie-Bedrijf	Inter-ventie-bedrijf	Scholings-instituut	Percentage in 2006 (N= 778)
Arbeidsgehandicapten (WAO, WAZ)	83%	73%	86%	81%
Zieke werknemers	66%	97%	44%	71%
Met werkloosheid bedreigde werknemers	80%	45%	66%	72%
Ontslagwerklozen (onder andere WW'ers)	89%	27%	82%	76%
Bijstandsgerechtigden	65%	27%	84%	59%
Niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden	49%	17%	70%	44%
Personen met een WAJONG-uitkering	47%	17%	36%	40%

In de onderstaande tabel geven we de doelgroepen weer waarop IRO-uitvoerders zich richten. Voor IRO-bedrijven zijn ontslagwerklozen (90%), arbeidsgehandicapten (85%) en met werkloosheid bedreigde werknemers (81%) de belangrijkste doelgroepen. De overige bedrijven richten zich gemiddeld genomen op minder doelgroepen. Voor deze bedrijven zijn zieke werknemers (78%) en arbeidsgehandicapten (71%) de belangrijkste doelgroepen.

**Tabel 2.16 Doelgroepen naar uitkeringspositie en IRO-bedrijven in 2006 (meer antwoorden mogelijk) (N=778)**

Doelgroep naar uitkeringspositie	IRO-bedrijf	Overige bedrijven
Arbeidsgehandicapten (WAO, WAZ)	85%	71%
Zieke werknemers	68%	78%
Met werkloosheid bedreigde werknemers	81%	50%
Ontslagwerklozen (o.a. WW'ers)	90%	41%
Bijstandsgerechtigden	65%	44%
Niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden	49%	32%
Personen met een WAJONG-uitkering	47%	22%

*Specifieke doelgroepen op persoonskenmerken in 2006*

In de onderstaande tabel is de top tien van specifieke doelgroepen op persoonskenmerken van 2006 weergegeven. Het gaat hierbij niet om de cliëntgroepen die bedrijven bedienen, maar om cliëntgroepen waarop bedrijven zich richten.

**Tabel 2.17 Top 10 specifieke doelgroepen in 2006 (meer antwoorden mogelijk)**

Specifieke doelgroep	Percentage in 2006 (N=305)
Personen met burn-out/overspannen	33%
Moeilijk bemiddelbaren/fase-4-cliënten	31%
Personen met rugaandoeningen	24%
RSI-patiënten	23%
Hoogopgeleiden (hbo/academici)	19%
Personen met een whiplash	17%
Lichamelijk gehandicapten	16%
Laagopgeleiden (zonder startkwalificatie)	16%
Fase 2/3 cliënten	14%
Jongeren (<23 jaar)	13%

*Ontwikkeling: bedrijven richten zich op steeds meer doelgroepen*

Uit de onderstaande tabel blijkt dat voor alle doelgroepen het aandeel bedrijven dat hun diensten aanbiedt tussen 2004 en 2006 is toegenomen. Ook in de periode tussen 2000 en 2004 nam het aantal doelgroepen waarop bedrijven zich richten toe. Het is echter niet uit te sluiten dat deze ontwikkeling deels te verklaren is doordat bedrijven in toenemende mate in hun antwoorden zo weinig mogelijk willen uitsluiten om zo potentiële opdrachtgevers niet af te stoten.

**Tabel 2.18 Doelgroepen naar uitkeringspositie 2004-2006 (meer antwoorden mogelijk)**

Doelgroep naar uitkeringspositie	Percentage in 2004 (N=305)	Percentage in 2006 (N=305)
Arbeidsgehandicapten (WAO, WAZ)	63%	84%*
Zieke werknemers	60%	83%*
Met werkloosheid bedreigde werknemers	39%	61%*
Ontslagwerkelozen (onder andere WW'ers)	39%	59%*
Bijstandsgerechtigden	36%	57%*
Niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden	27%	43%*
Personen met een WAJONG-uitkering	**	37%

\* = significant vijf procent.

\* Deze groep is in 2004 niet apart ondervraagd, maar zat bij de groep arbeidsgehandicapten.

## 2.1.6 Relatie re-integratiemarkt met aanpalende markten

Voor veel aanbieders is re-integratie een nevenactiviteit. Zo haalde in 2002 slechts één op de vier à vijf aanbieders van re-integratiediensten meer dan driekwart van de omzet uit re-integratie (Tr3:8). Het is onbekend hoe dit zich na 2002 heeft ontwikkeld.

Het feit dat bedrijven vaak slechts een klein deel van hun omzet uit re-integratie halen, heeft te maken met de zogenaamde aanpalende markten. Dit zijn markten waarop de aangeboden diensten en producten dicht aanliggen tegen of overlappen met die van de re-integratiebedrijven. Het gaat om de markten van arbodienstverlening, interventie, verzekeringen, bemiddeling en scholing. Veel bedrijven op de aanpalende markten zijn, al dan niet in onderaanneming, ook actief op onderdelen van de re-integratiemarkt (Tr3:8).

In het derde trendrapport is het volgende beeld geschetst van de relatie tussen de re-integratiemarkt en de aanpalende markten:

- In het publieke opdrachtgeverssegment zijn de re-integratiebedrijven de belangrijkste dienstverlenende partij. Zij gaan contracten aan met UWV en gemeenten voor de uitvoering van re-integratietrajecten. Op bepaalde onderdelen, bijvoorbeeld voor scholing, medische interventies en herplaatsingen, schakelen ze andere bedrijven in op basis van onderaanneming. Op deze manier worden bedrijven uit de aanpalende markten ingeschakeld op de re-integratiemarkt (Tr3:8).
- Bij het private opdrachtgeverssegment spelen daarnaast ook verzekeraars

en arbo-diensten een rol als organizer en indirecte opdrachtgevers op verzoek van de werkgever. Verzekeraars hebben daarnaast een financieel belang bij de re-integratie met het oog op schadelastbeperking.

Interventiebedrijven, scholingsinstellingen en bemiddelingsorganisaties zijn als onderaannemers, maar ook als hoofdaannemer actief op de private re-integratiemarkt.

Hoe de relatie tussen de re-integratiemarkt en de aanpalende markten zich na 2004 heeft ontwikkeld, is onbekend.

### 2.1.7 Toe- en uittreding

#### *Nieuwe toetreders volgens de Keuzegids*

In 2002 werd geconstateerd dat de helft van de bedrijven die actief waren op de re-integratiemarkt na 1999 met re-integratie was gestart. Deze snelle aanwas kwam toen grotendeels voor rekening van bestaande bedrijven die zich op re-integratie waren gaan richten (Tr3:16). In 2004 wordt geconstateerd dat in 2003 het aantal nieuwkomers was teruggevallen van 10 procent tot 3 procent. Deze afname van het aantal nieuwkomers werd toen verklaard met het mogelijk bereiken van een verzadigingspunt op de re-integratiemarkt en de laagconjunctuur, waardoor het moeilijker werd om mensen op de arbeidsmarkt te plaatsen (Tr3:16).

Het blijkt echter dat het aantal nieuwkomers na 2003 weer is aangetrokken. Van 2000 tot 2004 ligt het aandeel bedrijven dat per jaar begonnen is met re-integratie tussen de zeven en tien procent. Voor 2004 en 2005 is dit twaalf procent. Van de bedrijven die nu in de Keuzegids zijn opgenomen, is een kwart in 2004 of later begonnen met re-integratie. We gaan ervan uit dat deze toename van het aantal nieuwkomers vooral het gevolg is van de opmars van de IRO.

**Tabel 2.19** Jaar waarin bedrijven zijn begonnen met re-integratie (n=429)<sup>5</sup>

	Percentage
Tot en met 1996	22%
1997	3%
1998	6%
1999	6%
2000	10%
2001	9%
2002	7%
2003	9%
2004	12%
2005	12%
2006	3%
Totaal	100%

<sup>5</sup> In deze tabel zijn alleen de bedrijven opgenomen die nog zijn opgenomen in het bestand van de Keuzegids van 2006. Aan deze bedrijven is gevraagd wanneer zij begonnen zijn met re-integratie. Doordat de bedrijven die inmiddels gestopt zijn met re-integratie niet meer in het bestand zitten, kan er vertekening optreden in de spreiding over de startjaren. Zo zouden bijvoorbeeld de lagere percentages in 1997-1999 ook (deels) verklaard kunnen worden uit het feit dat een groter aandeel van de nieuwkomers uit die jaren inmiddels niet meer bestaat.

#### *Vertrek uit de Keuzegids in 2005*

In de periode tussen mei 2002 en februari 2004 zijn er per jaar tussen 4,1 procent en 5,8 procent van de bedrijven in de Keuzegids om bedrijfs-economische redenen uit de Keuzegids vertrokken. In 2005 is dat percentage een stuk lager: tussen 2,7 procent en 3,6 procent. Deze percentages zijn echter niet goed vergelijkbaar omdat in de laatste jaren de bedrijven die niet respondeerden op de jaarlijkse actualisatie van de bedrijfsgegevens van de Keuzegids worden verwijderd. In de re-integratiemarktanalyse wordt aangegeven dat ongeveer een kwart van de in 2005 wegens non-respons verwijderde bedrijven, niet meer bestaat. Op basis daarvan wordt geconcludeerd dat er geen indicaties zijn dat het aantal bedrijven dat uit de re-integratiemarkt is vertrokken, is toegenomen.

### **2.1.8 Concentratie en groei van de re-integratiemarkt**

#### *Ontwikkeling: afname concentratie op de re-integratiemarkt*

In de periode 2000-2002 groeiden de grote re-integratiebedrijven (met meer dan honderd werknemers) veel sterker dan de middelgrote en kleine bedrijven (Tr3). In de periode 2002-2004 was het marktaandeel in de UWV-opdrachten van de tien grootste bedrijven samen rond de tachtig procent. Verder waren er in 2004 slechts zeventien re-integratiebedrijven die bij de grote publieke opdrachtgevers vijf of meer contracten hadden voor meer dan 25 cliënten.

In de zesde benchmarkrapportage van het Blik op Werk Borea Keurmerk wordt een afname gemeld van het marktaandeel van de keurmerkbedrijven in 2005 ten opzichte van 2004. De tachtig gecertificeerde bedrijven samen met 24 bedrijven die het keurmerk voor de eerste keer wilden behalen, zagen hun marktaandeel tussen 2004 en 2005 in het UWV-segment dalen van 78 procent naar 65 procent, in het gemeentesegment van 88 procent naar 71 procent en in het werkgeverssegment van 73 procent naar 46 procent. De afname van het marktaandeel in het UWV-segment, zo meldt de benchmarkrapportage, is het gevolg van de sterke groei van het aantal IRO's bij niet-keurmerkbedrijven. De afname in het gemeentesegment wordt veroorzaakt doordat gemeenten vaker kiezen voor lokale opdrachtnemers die geen keurmerk hebben. De afname in het werkgeverssegment komt voornamelijk doordat twee grote bedrijven die vooral re-integratie eerste spoor in opdracht van werkgevers uitvoeren, zich hebben afgemeld voor het keurmerk.

Hoewel de Boreakeurmerkbedrijven niet de gehele re-integratiemarkt vertegenwoordigen, is dit toch een sterk signaal voor een afname van de concentratie op de re-integratiemarkt. Het aantreden van honderden nieuwe uitvoerders op de IRO-markt in de laatste twee jaar versterkt dit signaal. Daarnaast constateerden we al eerder dat het aandeel van het midden- en kleinbedrijf in de Keuzegids was afgenomen.

#### *Omzetontwikkeling*

Naast de grote toename van het aantal re-integratiebedrijven, was ook de omzet van de meeste bedrijven in 2001 flink gegroeid. Slechts twaalf procent



van de bedrijven was niet gegroeid. Ruim de helft van de bedrijven was met meer dan twintig procent gegroeid en ruim een kwart met meer dan vijftig procent. Met name de grote bedrijven, met meer dan honderd werknemers, waren sterk gegroeid. Hieruit volgt dat ook de gemiddelde omzet per bedrijf in 2001 flink was gegroeid (Tr3:16). Over de omzetontwikkeling van individuele bedrijven op de re-integratiemarkt na 2002 is weinig bekend.

#### *Ontwikkeling bedrijfsresultaat*

SEO geeft aan dat de re-integratiemarkt zich na een dip in 2003 weer herstelt. Op basis van de ERBO-enquête door de Kamers van Koophandel onder bedrijven en eigen interviews met re-integratiebedrijven concludeert SEO dat vrijwel alle bedrijven momenteel winst maken. Uit die ERBO-enquête blijkt dat in 2005 bij 70 procent van de bedrijven het resultaat beter is dan in 2004. 91 procent beoordeelt het resultaat in 2005 als voldoende. Dit zijn betere resultaten dan in 2003. Toen maakte een kwart van de re-integratiebedrijven verlies, had slechts 34 procent van de re-integratiebedrijven een toename van het resultaat en beoordeelde bijna de helft van de re-integratiebedrijven het resultaat als 'onvoldoende'. De re-integratiebedrijven geven in de interviews met SEO aan dat zij weer iets van rendement kunnen maken doordat de concurrentie op prijs iets minder hevig is (SEO4: 20-21)<sup>6</sup>.

### **2.1.9 Marktsegmenten**

#### *Marktsegmenten 2002*

In het tweede trendrapport '*Op weg naar volwassenheid?*' (Tr2) is een onderscheid gemaakt tussen drie segmenten, op basis van opdrachtgevers.

- Het UWV-/gemeentesegment. Hierin bevonden zich met name middelgrote en grote bedrijven die zich bijna uitsluitend op deze publieke opdrachtgevers richtten. Zij boden bemiddeling, sociale activering, scholing en regie aan en richtten zich op WAO'ers, Abw'ers en WW'ers.
- Het werkgeversegment. Bedrijven in dit segment hadden bijna altijd arbo-diensten en werkgevers als opdrachtgevers en ook vaak verzekeraars. Zij richtten zich op zieke werknemers en WAO'ers en boden een breed dienstenpakket aan met meestal medische diensten en sociale activering.
- Het segment voor individuele opdrachtgevers. In dit segment waren vooral kleine bedrijven actief die individuele werknemers belangrijke opdrachtgevers noemden. Zij hadden nauwelijks publieke opdrachtgevers. Zij richtten zich op zieke werknemers en WAO'ers en boden vooral medische diensten aan.

#### *Marktsegmenten 2006*

Om tot een actuele classificatie te komen van de bedrijven die zijn opgenomen in het bestand van de Keuzegids, is in het kader van de re-integratiemarkt-analyse 2006 opnieuw een clusteranalyse uitgevoerd. Op basis van deze

---

<sup>6</sup> Ten tijde van het schrijven van dit rapport, was de definitieve versie van het rapport SEO4 nog niet beschikbaar. Dit kan betekenen dat de verwijzing naar de paginanummers niet overeenkomt met de paginanummering in het definitieve rapport.

analyse zijn de bedrijven in vier clusters ingedeeld. De indeling is gebaseerd op de volgende variabelen:

- de doelgroepen die de bedrijven bedienen (gebaseerd op het type uitkering dat de cliënten ontvangen);
- de diensten die de bedrijven aanbieden;
- de belangrijkste opdrachtgevers van de bedrijven
- de omvang van de bedrijven;
- de wijze van financiering.

In de onderstaande tabel zijn de vier clusters opgenomen met in de cellen de belangrijkste informatie uit een aantal kruistabellen waarin de vier clusters zijn gekruist met de variabelen die in de rijen van de tabel staan.

**Tabel 2.20 Vier marktsegmenten op basis van clusteranalyse (n=778)**

	<b>Cluster 1 N=246</b>	<b>Cluster 2 N=228</b>	<b>Cluster 3 N=157</b>	<b>Cluster 4 N=147</b>
Doelgroepen	WW: 97,1% Wwbedreig: 89,4% WAO: 73,5%	WW: 97,4% WWB: 95,6% WAO: 95,2% Wwbedreig: 93,9% Zieken: 85,1% Nug/Anw: 79,4% Wajong: 72,4%	Zieken: 100% WAO: 72,4%	WWB: 85,0% WAO: 83,0% WW: 70,7%
Diensten	Diagnostiek: 83,2% Scholing: 73,0% Bemiddeling: 69,7%	Diagnostiek: 69,3% Bemiddeling: 78,1%	Interventies + mediation: 88,8% Preventie + verzuimbegelei- ding: 67,8%	Scholing: 71,9% Begeleid werken + job coach: 63,0%
Opdrachtgevers	UWV: 88,2% Werkgevers: 82,9% Indiv. werkn: 66,9%	UWV: 86,8% Gemeenten: 78,9% Werkgevers: 81,1%	Arbodienst: 61,5% Werkgevers: 89,1% Verzekeraar: 44,9%	UWV: 77,1% Rib's: 50,7% Gemeenten: 86,8%
Financiering	Maatwerk: 86,4% Resultaat: 62,8% Verrichting: 63,2%	Maatwerk: 95,6% Resultaat: 83,8% Vaste prijs progr: 63,2%	Alles, maar geen resultaat: 9,0% Relatief veel abon (+ verrichtingen): 21,8%	Maatwerk: 75,2% Vaste prijs progr: 68,1%
Omvang	Klein: 95,0% Middelgroot 5,0% Nauwelijks groot: 0%	Veel midden: 39,1% Weinig klein: 52,9%	Zelfde verdeling als geheel	Veel midden: 39,2% Weinig klein: 53,8%

**Vervolg tabel 2.20**

	<b>Cluster 1 N=246</b>	<b>Cluster 2 N=228</b>	<b>Cluster 3 N=157</b>	<b>Cluster 4 N=147</b>
Categorie	RIB's: 93,1%	RIB's: 90,4%	Interventiebedrijven: 81,5%	RIB's: 70,7% Scholingsinstellingen: (23,8%)
IRO	IRO-uitvoerders: 90,2%	IRO-uitvoerders: 90,4%	Weinig IRO-uitvoerders: 19,7%	IRO-uitvoerders: 63,9%

Tabel 2.20 maakt inzichtelijk dat er geen hiaten zijn in het aanbod op de re-integratiemarkt. Hieronder volgt een beschrijving van de vier clusters bedrijven die de clusteranalyse heeft opgeleverd.

#### *Kleine IRO-uitvoerders*

Cluster 1 bestaat hoofdzakelijk uit kleine re-integratiebedrijven die IRO's uitvoeren. Bijna al deze bedrijfjes richten zich op WW'ers, WAO'ers en met werkloosheid bedreigden. De meeste bieden diagnostiek en arbeidsbemiddeling aan. Ten opzichte van cluster 2 biedt de meerderheid ook scholing aan. Bijna twee derde heeft te maken met resultaatfinanciering. De belangrijkste opdrachtgevers van deze bedrijven zijn UWV, werkgevers en individuele werknemers.

#### *Breedgeoriënteerde re-integratiebedrijven*

Cluster 2 bestaat uit relatief grote, breedgeoriënteerde re-integratiebedrijven die zich op alle doelgroepen richten. De kern van hun dienstenpakket bestaat uit diagnostiek en bemiddeling. In dit cluster komt resultaatfinanciering het meeste voor. Bijna alle bedrijven uit dit cluster voeren IRO's uit. De belangrijkste opdrachtgevers van deze bedrijven zijn UWV, gemeenten en werkgevers. In vergelijking met cluster 1 zijn gemeenten dus belangrijke opdrachtgevers en individuele werknemers minder belangrijke opdrachtgevers.

#### *Interventiebedrijven*

Cluster 3 bestaat hoofdzakelijk uit interventiebedrijven. Zij richten zich op zieke werknemers en WAO'ers en hun belangrijkste diensten zijn psychische en/of fysieke interventies en mediation en preventie en verzuimbegeleiding. De belangrijkste opdrachtgevers voor deze bedrijven zijn werkgevers, arbodiensten en verzekeraars. Qua financiering wijken deze bedrijven af doordat zij nauwelijks met resultaatfinanciering te maken hebben en relatief vaak met abonnementen. Er zijn weinig IRO-uitvoerders in dit cluster actief.

#### *Uitvoerders van delen van re-integratietrajecten*

Cluster 4 bestaat uit relatief grote bedrijven die zich voornamelijk richten op mensen met een uitkering (WWB, WW en WAO). Deze bedrijven bieden relatief vaak scholing en begeleid werken aan. Ruim twee derde van alle scholingsinstellingen is in dit cluster actief. In vergelijking met de bedrijven uit

cluster 2 bieden deze bedrijven minder vaak diagnostiek en arbeidsbemiddeling aan. De belangrijkste opdrachtgevers voor deze bedrijven zijn gemeenten, UWV en re-integratiebedrijven. Onderaanneming komt in dit cluster het meeste voor. Bijna twee derde van deze bedrijven voert ook IRO's uit. In de re-integratiemarktanalyse wordt de hypothese naar voren gebracht dat in dit cluster, meer dan in cluster 2, bedrijven actief zijn die delen van re-integratietrajecten uitvoeren zonder bemiddeling, bijvoorbeeld scholing of begeleid werken.

## 2.2 Opdrachtgeversrol gemeenten

Voor een beschrijving van de opdrachtgeverrol van gemeenten op de re-integratiemarkt, gaan we in deze paragraaf achtereenvolgens in op de gebruikte aanbestedingsprocedures (2.2.1), de vraag wat gemeenten inkopen (2.2.2), de gemeentelijke doelgroepen (2.2.3), hoe gemeenten re-integratiebedrijven aansturen (2.2.4), en het inzicht dat gemeenten hebben in de re-integratiemarkt en hun eigen cliëntenbestand (2.2.5).

### 2.2.1 Aanbestedingsprocedures door gemeenten

#### *Gebruik aanbestedingsprocedures*

In 2002 moesten gemeenten door invoering van de SUWI-wet de re-integratie van bijstandsccliënten, niet-uitkeringsgerechtigden en ANW'ers grotendeels uitbesteden en dus aanbesteden. In 2004 organiseerde ongeveer de helft van de gemeenten hiervoor openbare aanbestedingsprocedures. Vrijwel alle gemeenten (99 procent) maakten toen gebruik van re-integratiebedrijven (Tr3:13).

In 2006 besteedt ongeveer de helft van de gemeenten openbaar aan, ruim een derde volgt niet-openbare aanbestedingsprocedures (dat wil zeggen met een aparte selectiefase) en de rest besteedt onderhands aan (IW12:17).

Zestig procent van de gemeenten maakt de aanbesteding bekend via de eigen gemeentelijke website, vijftientig procent via het re-integratiemeldpunt en tien procent via Europese aanbestedingssites. Ruim de helft maakt de opdracht bekend via een krant (IW12:10).

#### *Opdrachtgeverschap gemeenten*

In 2000 meldden gemeenten nog dat zij te weinig expertise en capaciteit hadden voor de inkoop van re-integratie. In de periode 2002-2004 ervoeren gemeenten dit niet meer als een knelpunt (Tr3:13). In 2006 vindt 59 procent van de gemeenten dat hun opdrachtgeverschap professionele vormen begint aan te nemen, maar dat er nog veel verbetering mogelijk is. Een kwart van de onderzochte gemeenten vindt zichzelf een professionele opdrachtgever en dertien procent geeft aan dat de gemeente nog niet zo ver gevorderd is met de ontwikkeling van het opdrachtgeverschap. De gemeenten die nog ruimte voor verbetering zien, geven aan dat er vorderingen worden geboekt bij de inhoud

van bestekken, de vormgeving van aanbestedingsprocedures en het overleg en samenwerking met re-integratiebedrijven. Verbeteringen zijn nog mogelijk in bijvoorbeeld contractbeheer, monitoring en het inzicht in het eigen klantenbestand ten behoeve van de inkoop. (RvB1:33-36)

#### *Gebruik resultaatgegevens bij gunning*

Gemeenten zijn bij de aanbestedingsprocedures voor resultaatgegevens afhankelijk van wat re-integratiebedrijven in hun offertes opnemen. Een kwart van de gemeenten maakt gebruik van referenties, ter controle van de door re-integratiebedrijven opgegeven resultaten bij andere opdrachtgevers (RvB1:16). Prijs is altijd één van de gunningscriteria, maar volgens gemeenten meestal een ondergeschikte. De kwaliteitscriteria wegen vrijwel altijd zwaarder. Gemeenten geven wel aan dat ze het nog altijd moeilijk vinden (op basis van de offertes) de kwaliteit van re-integratiebedrijven, hun producten en hun personeel goed te beoordelen (IWI3:13, IWI2:20)<sup>7</sup>.

In de rondetafelbijeenkomst gaven de aanwezige gemeenten aan dat ze het in 2006 nog steeds problematisch vinden om via aanbestedingsprocedures de bedrijven te selecteren die de hoogste kwaliteit bieden.

#### *Actuele ontwikkelingen*

- De inkoop van re-integratieactiviteiten vindt inmiddels bij bijna alle gemeenten grotendeels plaats via aanbestedingsprocedures.
- Hoewel gemeenten vorderingen melden bij de vormgeving van de aanbestedingsprocedures en de inhoud van de bestekken, blijft het voor gemeenten problematisch om met aanbestedingsprocedures de beste bedrijven te selecteren. Dit komt onder meer door het ontbreken van objectieve, vergelijkbare resultaatgegevens.

### **2.2.2 Wat kopen gemeenten in?**

#### *Zelf doen*

Vanaf 1 januari 2006 zijn gemeenten niet meer verplicht om de inkoop van hun re-integratieactiviteiten uit te besteden. Hierdoor zijn zij minder gaan uitbesteden. De onvrede over de resultaten van de re-integratiebedrijven heeft hier ook aan bijgedragen. Gemeenten willen zelf de regie strakker in handen houden, meer zelf gaan uitvoeren en meer *samen* doen met anderen (RvB1:35, RvB2:62). Twee derde van de gemeenten geeft echter aan, ondanks de afschaffing van de verplichte uitbesteding, te willen blijven werken met private bedrijven (Orbis2:29). Bijna de helft van de gemeenten (45%) besteedt alle re-integratieactiviteiten uit. (RvB1:15)

Uit een onderzoek van IWI blijkt dat ongeveer een vijfde van de gemeenten een organisatie binnen de gemeenten heeft opgezet speciaal belast met re-integratietaken. Deze organisaties doen dat bijna altijd in samenwerking met

---

<sup>7</sup> Ten tijde van het schrijven van dit rapport, was de definitieve versie van het rapport IWI3 nog niet beschikbaar. Dit kan betekenen dat de verwijzing naar de paginanummers niet overeenkomt met de paginanummering in het definitieve rapport.

private bedrijven en houden zich vooral bezig met het verzamelen van vacatures, arbeidsbemiddeling en plaatsen. In ruim de helft van de gemeenten voert de SW-organisatie re-integratietaken uit. Zij houden zich vooral bezig met work first, werkstages en gesubsidieerde arbeid. Een op de zes gemeenten heeft aan de gemeente gelieerde instellingen (niet zijnde SW-organisaties) ingeschakeld voor re-integratietaken. Alle gemeenten hebben minstens één privaat re-integratiebedrijf ingeschakeld (IWI3:8).

De gemeentelijke organisaties die re-integratietaken uitvoeren richten zich sterk op moeilijk bemiddelbare doelgroepen (IWI3:10). Gemeenten geven aan huiverig te zijn kwetsbare, moeilijk bemiddelbare klanten over te dragen aan private re-integratiebedrijven (IWI3:11). Gemeenten kopen voor bepaalde onderdelen van trajecten vaak bij meer dan één organisatie in. Het gaat daarbij met name om bemiddeling, nazorg, vacatures verzamelen, sollicitatietrainingen, diagnose en het opstellen van plannen van aanpak. Alleen voor gesubsidieerde arbeid, work first, duale trajecten en in mindere mate scholing schakelen veel gemeenten maar één organisatie in (IWI3:9).

IWI onderscheidt vier typen gemeenten (IWI3:16):

1. Gemeenten met casemanagement op afstand en re-integratie volledig uitgevoerd door private bedrijven (16%).
2. Gemeenten met casemanagement op afstand en re-integratie uitgevoerd door private bedrijven en een gemeentelijke organisatie (16%).
3. Gemeenten met intensief casemanagement en re-integratie volledig uitgevoerd door private bedrijven (17%).
4. Gemeenten met intensief casemanagement en re-integratie uitgevoerd door private bedrijven en een gemeentelijke organisatie (50%).

IWI concludeert dat gemeenten met intensief casemanagement minder kosten maken en effectiever zijn in zowel de ontwikkeling van het bijstandsvolume als in hun plaatsingscijfers. IWI verklaart dit door te wijzen op de moeilijkheden die gemeenten hebben om bedrijven op contractniveau aan te sturen door een gebrek aan zicht op de effecten van de re-integratieinspanningen. Met intensief casemanagement hebben gemeenten beter zicht op de trajecten en kunnen de bedrijven beter worden aangestuurd (IWI3:26). Uit de rondetafelbijeenkomsten blijkt dat een aantal gemeenten kwaliteitsmedewerkers heeft aangesteld om bij de gecontracteerde re-integratiebedrijven op bezoek te gaan en te controleren of de bedrijven het afgesproken kwaliteitsniveau halen (RT).

#### *Werkgeversbenadering*

In de laatste jaren zijn gemeenten gaan inzien dat louter aanbodversterking onvoldoende is voor succesvolle re-integratie. Door teleurstelling over de resultaten van re-integratiebedrijven komt er meer aandacht voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Zo wordt van re-integratiebedrijven verwacht dat zij een aantoonbaar netwerk bij regionale werkgevers hebben en dat zij in plaatsingsplannen rekening houden met de vraagzijde. Gemeenten bezien momenteel hoe zij ook hun werkprocessen meer vraaggericht kunnen maken.

Ook moeten accountmanagers zich actiever oriënteren op de regionale arbeidsmarkt en contacten leggen met werkgevers, bijvoorbeeld via een werkgeversloket (RvB2:66).

#### *Inkoop losse producten*

Steeds meer gemeenten (55%) vertonen in 2006 een tendens naar de inkoop van meer losse producten en minder volledige re-integratietrajecten (RvB1:20).

#### *Inkoop kwalificerende scholing*

Alleen als een baangarantie of baanperspectief aan (kortlopende) scholing is gekoppeld, hebben gemeenten interesse in scholing. Ruim een kwart van de gemeenten koopt in 2006 minder scholing in dan in 2004. Een vijfde geeft juist meer uit aan scholing, vooral aan duale trajecten voor jongeren zonder startkwalificatie. Ook opdrachtnemers kiezen vanwege resultaatfinanciering minder snel voor scholing. Zij moeten de scholing voorfinancieren en als de cliënt de scholing niet afmaakt, worden niet alle kosten vergoed (RvB1:23,RvB2:66).

#### *Work First*

In 2006 maken de meeste gemeenten gebruik van een Work Firstaanpak (verplicht werken met behoud van uitkering of tegen minimumloon) of zij willen deze aanpak gaan hanteren, vooral voor de nieuwe instroom (RvB1:19, RvB2:63). Daarnaast blijft ook gesubsidieerde arbeid een belangrijk re-integratie-instrument voor gemeenten (RvB1:24,RvB2:63).

#### *Actuele ontwikkelingen*

- Gemeenten zijn het laatste jaar meer re-integratie zelf gaan uitvoeren.
- Gemeenten krijgen bij re-integratie meer aandacht voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt.
- Steeds meer gemeenten gaan naast hele trajecten ook losse producten inkopen.
- De aandacht voor kwalificerende scholing in re-integratietrajecten blijft beperkt.
- Bijna alle gemeenten zijn gestart met een Work Firstaanpak.

### **2.2.3 Gemeentelijke doelgroepen re-integratie**

Gemeenten hebben het afgelopen jaar weer wat meer aandacht gekregen voor de moeilijk bemiddelbare cliënten, bijvoorbeeld door sociale activering of inzet op buurtgerichte projecten (RvB1:19,24, RvB2:63). Gemeenten leggen momenteel voor de relatief makkelijk plaatsbaren meer accent op korte trajecten (RvB1:19, RvB2:62,63).

Bij gemeenten is van keuzevrijheid over de inhoud van de trajecten voor cliënten nog nauwelijks sprake. De casemanagers bepalen met andere woorden grotendeels wat er gaat gebeuren. In de praktijk van gemeenten

wordt op kleine schaal geëxperimenteerd met Persoonsgeboden Re-integratiebudgetten. Het aantal deelnemers is echter beperkt tot enige tientallen per gemeente. Deze deelnemers worden vooraf streng geselecteerd op motivatie en zelfredzaamheid. De belangstelling van gemeenten voor dit instrument is nog beperkt (RvB1:25, RvB2:67). Gemeenten zijn vooral huiverig voor de inzet van PRB's vanwege de administratieve lasten (gemeenten moeten dan een groot aantal partijen contracteren) en omdat wordt getwijfeld of de cliënten in staat zijn om een PRB te gebruiken (Orbis2:16). Gemeenten geven aan op andere manieren te streven naar maatwerk. Bijvoorbeeld door met cliënten te overleggen over hun wensen en aan de hand daarvan zoveel mogelijk maatwerk te leveren. (RvB1:26)

#### *Actuele ontwikkelingen*

- Gemeenten hebben in het afgelopen jaar weer meer aandacht gekregen voor moeilijk bemiddelbare cliënten.
- Er wordt bij enkele gemeenten op kleine schaal geëxperimenteerd met persoonsgebonden budgetten. Over het algemeen bieden gemeenten hun cliënten bij re-integratie nog altijd nauwelijks keuzemogelijkheden. Wel proberen ze door middel van overleg zoveel mogelijk maatwerk te leveren.

### **2.2.4 Sturing van re-integratiebedrijven door gemeenten**

#### *Actievere rol van gemeenten bij uitvoering*

Door de invoering van de WWB hebben gemeenten de financiële verantwoordelijkheid voor de bijstand gekregen en meer vrijheid bij de uitvoering ervan. Zo zijn gemeenten geprikkeld om actiever betrokken te zijn bij de re-integratie. Casemanagers proberen meer grip te krijgen op de cliënten en het re-integratieproces, meer maatwerk te leveren, te zorgen dat er minder langs elkaar heen wordt gewerkt en betere resultaten te bereiken (RvB1:20, RvB2:62,63).

#### *Resultaatfinanciering*

In de afgelopen jaren is er een sterke tendens richting resultaatfinanciering geweest. In 2004 maakt bijna 70 procent van de ondervraagde gemeenten in meer of mindere mate gebruik van resultaatfinanciering (Tr3:14). In 2006 was dit aandeel vrijwel gelijk gebleven. Het gaat hierbij vooral om zogenaamde no-cure-less-payconstructies en om bonus-malussystemen (RvB1:28).

Het afrekenen van bedrijven op resultaten stuit regelmatig op problemen bij gemeenten. Gemeenten vinden de rapportages vaak oppervlakkig. Daarnaast duren trajecten vaak lang. Sturen op resultaten is daardoor pas na verloop van tijd mogelijk, waardoor gemeenten steeds meer de behoefte hebben om tussentijds de stand op te nemen. Verder hebben de gemeenteambtenaren die de voortgangsgesprekken met de re-integratiebedrijven voeren te weinig kennis op centraal niveau over de resultaten en trajecten van de re-integratiebedrijven (IW13:13,14). Dit is één van de redenen waarom gemeentelijke casemanagers steeds vaker de taak krijgen om de trajecten intensiever te volgen en daar waar nodig de trajecten bij te sturen.



Met de interne gemeentelijke organisaties die re-integratieactiviteiten uitvoeren, worden doorgaans helemaal geen prestatieafspraken gemaakt. Die organisaties worden dus niet gestuurd op resultaat en meestal rapporteren zij ook niet aan de casemanagers of de sociale dienst (IWI3:14).

Het komt regelmatig voor dat casemanagers hun cliënten doorsturen naar de bedrijven die zij goed vinden. Dit leidt enerzijds toe dat bedrijven alsnog op cliëntniveau worden afgerekend op hun prestaties, maar anderzijds ontbreekt in deze werkwijze een meer objectieve maatvoering voor de prestaties van bedrijven en kan het systeem leiden tot willekeur en beeldvorming op basis van te weinig informatie (IWI3:15).

#### *Contractduur*

Veel gemeenten (45% in afgelopen twee jaar) zijn overgegaan op langduriger contracten met re-integratiebedrijven. Gemeenten sluiten ook steeds vaker contracten af met opties tot verlenging, in plaats van kortlopende contracten (RvB1:27, RvB2:64).

Gemeenten werken vaak met raamcontracten. Dit biedt hen flexibiliteit in het aantal trajecten dat wordt afgenomen en ze lopen geen risico het afgesproken aantal doorverwezen cliënten niet te halen. Het werken met raamcontracten in combinatie met het afsluiten van contracten met meerdere aanbieders, geeft casemanagers keuzemogelijkheden zodat zij specifieke cliënten kunnen doorverwijzen naar specifieke bedrijven en zo dus maatwerk leveren aan hun cliënten (IWI2:14).

#### *Actuele ontwikkelingen*

- Het aandeel van gemeenten dat resultaatfinanciering toepast is na 2004 gelijk gebleven op zeventig procent.
- Gemeenten hebben vaak onvoldoende informatie om de re-integratiebedrijven op contractniveau af te rekenen op resultaat.
- Met de gemeentelijke organisaties die re-integratietaken uitvoeren, worden helemaal geen prestatieafspraken gemaakt.
- Steeds meer gemeenten zetten breder casemanagement in om strakker regie te kunnen voeren en om meer maatwerk te kunnen leveren.
- Steeds meer gemeenten sluiten langduriger contracten af met re-integratiebedrijven.
- Het afsluiten van raamcontracten met meerdere aanbieders zorgt ervoor dat casemanagers cliënten kunnen doorverwijzen naar specifieke bedrijven en zo dus meer maatwerk kunnen leveren. Deze werkwijze is in opkomst.

### **2.2.5 Transparantie voor gemeenten**

#### *Inzicht in re-integratiemarkt*

In de periode 2000-2002 zeiden gemeenten onvoldoende inzicht te hebben in het aanbod op de markt en de kwaliteit en prijs daarvan. In 2004 vond het merendeel van de gemeenten dat hun inzicht in het aanbod op de re-integratiemarkt was toegenomen (Tr3:13).

In 2006 blijkt dat het organiseren van aanbestedingsprocedures voor

gemeenten de belangrijkste manier blijft om zich te oriënteren op het aanbod van diensten van re-integratiebureaus. Bestaande contracten (ook van collega-gemeenten) vormen eveneens een goede bron van informatie. Een kwart van de gemeenten maakt gebruik van referenties, ter controle van de door re-integratiebedrijven opgegeven resultaten bij andere opdrachtgevers (RvB1:16).

Het blijft echter voor gemeenten lastig om een goed beeld te krijgen van vergelijkbare informatie over de prijs-kwaliteitverhouding van re-integratiebedrijven. Zo zijn uniforme definities en formats nodig om resultaten goed te kunnen beoordelen. Deze zijn echter lokaal moeilijk te monitoren. Gemeenten zijn daardoor afhankelijk van landelijke inspanningen (RvB2:65). Stichting Blik op Werk is samen met een aantal gemeenten bezig met het ontwikkelen van een contractendatabase die gemeenten informatie moet verschaffen over de prestaties van re-integratiebedrijven in het gemeentelijke domein. Dit traject is echter nog in volle gang (RT).

#### *Inzicht in cliëntenbestand*

In 2002 wisten de meeste gemeenten slechts in grote lijnen hoe hun cliëntenbestand was opgebouwd. Zij gaven aan dat zij de problematiek van het cliëntenbestand onvoldoende scherp in beeld hadden. Met het oog op gerichte inkoop en het casemanagement waren veel gemeenten bezig hier verbeteringen in aan te brengen. In 2004 zeiden gemeenten dat zij meer inzicht hadden gekregen in de achtergrondkenmerken van hun cliënten. Twee derde van de gemeenten dacht dat zij beter dan in voorgaande jaren in staat waren hun inkoopvraag te stellen. (Tr3:14)

In 2006 meent ongeveer een derde van de gemeenten dat hun kennis van het klantenbestand ruim voldoende is. Bijna de helft zegt dat de kennis nog kan verbeteren en twintig procent zegt dat de kennis van het bestand nog steeds onvoldoende is. Kleine gemeenten vinden hun kennis van het klantenbestand vaker voldoende dan grotere gemeenten (RvB1:35,36).

Veel gemeenten zien de actualiteit van de informatie in het geautomatiseerde cliëntvolgsysteem (CVS) als een knelpunt. Ook het vastleggen van gegevens in een systeem blijkt lastig te zijn, bijvoorbeeld over de voortgang, de klantcontacten en de informatie die inzicht geeft in de arbeidsmarktkansen van cliënten. De Inspectie Werk en Inkomen is van oordeel dat gemeenten de aanwezige kennis van het zittend bestand op geaggregeerd niveau verder kunnen verbeteren (IWI1:13).

#### *Actuele ontwikkelingen*

- Gemeenten hebben nog altijd weinig zicht op de resultaten, de kwaliteit en de prijs van het aanbod op de re-integratiemarkt. Hierin is de laatste jaren weinig verbetering opgetreden.
- Veel gemeenten ervaren nog altijd het knelpunt dat zij hun cliëntenbestand onvoldoende kennen en daardoor hun inkoopvraag niet goed kunnen stellen.

## 2.3 Opdrachtgeversrol UWV

Voor een beschrijving van de ontwikkelingen in de opdrachtgeversrol van UWV op de re-integratiemarkt, gaan we in deze paragraaf achtereenvolgens in op de gebruikte aanbestedingsprocedures (2.3.1), de vraag wat UWV inkoopt (2.3.2), de doelgroepen van UWV (2.3.3), de wijze waarop UWV re-integratiebedrijven aanstuurt (2.3.4), de keuzemogelijkheden van UWV-cliënten (2.3.5) en het inzicht dat UWV heeft in de re-integratiemarkt (2.3.6).

### 2.3.1 Aanbestedingsprocedures UWV

#### *Gebruik aanbestedingsprocedures*

In de periode 2000-2004 heeft het opdrachtgeverschap van UWV zich sterk ontwikkeld (Tr3:12). In 2000 werd er weliswaar al aanbesteed, maar dat gebeurde deels op basis van goede ervaringen en bekendheid met de aanbieder.

In 2002 was geen ruimte meer voor preferred suppliers. Er is in dat jaar gewerkt met een methode van niet-openbare aanbesteding. Eerst werden re-integratiebedrijven geselecteerd aan de hand van een set uitsluitingsgronden. De bedrijven die door de selectie kwamen, werden op basis van een aantal gunningscriteria beoordeeld.

In 2003 zijn vier openbare aanbestedingsronden georganiseerd, waarbij bedrijven direct een offerte konden indienen. Deze werden op basis van een aantal gunningscriteria beoordeeld. Daarbij was, net zoals in 2002, de economisch meest gunstige aanbieder uitgangspunt bij de gunning.

Vanaf 2003 heeft UWV de volgende wijzigingen in de aanbestedingsprocedure doorgevoerd (TNO/BMC:12):

#### 2003

- De aanbesteding verloopt volgens een openbare procedure.
- Geleidelijke overgang naar volledige resultaatfinanciering.
- Aanbesteding zal meerdere malen per jaar plaatsvinden.
- Doelgroepen worden aanbesteed in opdrachten van verschillende omvang om afroming te voorkomen.
- De klant krijgt inspraak in de keuze van het re-integratiebedrijf.
- Administratieve lasten worden verminderd.
- Een toenemend aantal trajecten kan worden ingekocht.

#### 2004

- Contracten van langer dan een jaar worden geïntroduceerd en mogelijkheden voor verlenging.
- Vereenvoudiging procedure aanbesteding en verdere beperking programma van eisen.
- Eenmalige aanlevering van standaardinformatie.
- Terugbrengen van het aantal standaardrapportages in het traject.

2005

- Introductie concept van gedifferentieerde dienstverlening en modulaire inkoop.
- Introductie diverse protocollen: zeer moeilijk plaatsbaren, scholing, inzet job-coach.

Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat UWV in 2005 de volgende uitgangspunten hanteerde bij de aanbestedingsprocedure:

- Trajecten en re-integratiedienstverlening worden in principe aanbesteed op basis van resultaatfinanciering.
- Re-integratietrajecten worden aanbesteed exclusief scholing. De noodzaak tot scholing dient te worden vastgesteld met het Protocol Scholing; inkoop dient te geschieden op basis van het drieoffertemodel (per 1 juli 2005).
- Bedrijven dienen zich te conformeren aan het feit dat UWV bij het bedrijf audits uitvoert (per 1 oktober 2005).
- Nadruk op eerdere ervaringen/prestaties re-integratiebedrijven.
- Trajecten worden aanbesteed in drie type opdrachten. Opdracht type 3 is bedoeld voor bedrijven die niet over (recente) ervaring met de betreffende doelgroep beschikken.
- Meerdere aanbestedingen per jaar.
- Ook contracten voor re-integratiedienstverlening (afzonderlijke diensten) worden aanbesteed (per 1 oktober 2005).
- Maatwerk klant bevorderen, klantkeuze ondersteunen: UWV publiceert te zijner tijd op internet een overzicht van de gecontracteerde re-integratiebedrijven en hun prestaties.
- Langer durende contracten en verlenging zijn mogelijk.

#### *Nieuwkomers*

De grotere nadruk in de gunning op bewezen ervaringen en prestaties van re-integratiebedrijven zorgt ervoor dat nieuwkomers minder kans maken. Daarom worden er in de reguliere aanbestedingen opdrachten aanbesteed voor bedrijven die niet over (recente) ervaring met de betreffende doelgroep beschikken, de zogenaamde type-3-opdrachten (TNO/BMC:59).

In de praktijk heeft met name de opkomst van de IRO grote gevolgen gehad voor de kansen van nieuwkomers. Onder de circa 1800 bedrijven die inmiddels IRO's uitvoeren voor UWV zijn immers veel nieuwkomers op het UWV-segment van de re-integratiemarkt.

In 2002 konden nieuwkomers in het UWV-segment via de vrije ruimte van UWV (20%) aanvragen indienen voor de financiering van re-integratietrajecten. In 2004 is getracht om binnen de gewone aanbestedingsprocedures nieuwkomers meer kansen te geven. De vrije ruimte werd gereserveerd voor projecten gericht op bijzondere doelgroepen, voor projecten waarin experimentele re-integratiemethodieken werden toegepast en samenwerkingsprojecten tussen UWV en gemeenten (Tr3:12). Eind 2004 heeft UWV het gebruik van de vrije ruimte geëvalueerd. Dit leidde tot de constatering dat er behoefte bleef bestaan aan de mogelijkheid tot experimenteren middels de

vrije ruimte. Daarnaast werd de vrije ruimte van strategisch belang geacht voor een 'open re-integratiemarkt' met voldoende nieuwe toetreders (TNO/BMC:30). Dit nieuwe beleid over de vrije ruimte is 1 juli 2005 ingegaan.

In de vrije ruimte wil UWV trajecten inkopen met een duidelijke toegevoegde waarde ten opzichte van het reguliere inkoopkader. Nieuwkomers kunnen nog steeds onder de vrije ruimte een aanvraag indienen, maar dan dient hun aanvraag wel te vallen in een (of meerdere) van de hierboven opgesomde categorieën. De eisen aan bedrijven zijn deels dezelfde als onder de reguliere aanbesteding. Zo gelden dezelfde eisen voor financiële draagkracht en vakbekwaamheid van het personeel. Er worden echter vooraf minder eisen gesteld omtrent de te hanteren methodiek. Bovendien kunnen bedrijven bijvoorbeeld zelf aangeven of zij offeren op basis van 'no cure no pay' of 'no cure less pay'. Er zijn ook eisen die specifiek betrekking hebben op de vrije ruimte:

- Expliciet aangeven wat de toegevoegde waarde is ten opzichte van de reguliere aanbesteding.
- Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de aanlevering van kandidaten.
- Aantonen dat de omvang van de doelgroep voldoende is.
- Aanvragen voor experimentele methoden moeten bij voorkeur betrekking hebben op reguliere doelgroepen zodat resultaatvergelijking mogelijk is.
- Bepaalde rapportageverplichtingen en een standaardevaluatie achteraf.

#### *Gebruik resultaatgegevens bij gunning*

In de periode 2000-2002 meldde UWV dat er onvoldoende beeld was van de prijs-kwaliteitverhouding van de re-integratiebedrijven. In de periode 2002-2004 werd steeds meer gebruikgemaakt van resultaatgegevens van bedrijven. Dit zorgde voor meer inzicht in de prijs-kwaliteitverhouding van re-integratiebedrijven bij UWV (Tr3:13).

In juni 2004 komen UWV en het ministerie van SZW overeen dat UWV duurzamer vormen van contracteren gaat gebruiken. Dit hield zowel in dat er een langere contractduur kon worden afgesproken dan de periode van één jaar die tot dan toe gebruikelijk was, als dat de contracten van (een deel van) de best presterende re-integratiebedrijven konden worden verlengd. Het eerste contract met een optionele verlenging had betrekking op de aSB-doelgroep voor wie met ingang van januari 2005 contracten waren gesloten (TNO/BMC:56).

#### *Actuele ontwikkelingen*

- Het belang van aanbestedingsprocedures is bij UWV in de afgelopen jaren sterk afgenomen omdat een groot deel van de trajecten IRO's betreft, waarvoor geen aanbestedingen worden gebruikt.
- Door de introductie van de IRO zijn er honderden nieuwkomers op het UWV-segment toegetreden. Deze nieuwkomers zijn dus niet via aanbestedingsprocedures geselecteerd.
- Bij de gunning wordt steeds meer rekening gehouden met eerdere ervaringen en prestaties van re-integratiebedrijven.

### 2.3.2 Wat koopt UWV in?

#### *Regie*

UWV houdt de regie over re-integratie meer in eigen hand. De introductie van de re-integratiecoach heeft de mogelijkheid geschapen om meer zelf te doen. (RvB2:38) De re-integratiecoach beoordeelt samen met de klant welke ondersteuning nodig is. Klanten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt kan de re-integratiecoach zelf ondersteunen. De coach kan daartoe maximaal twee maal twee maanden het instrument intensieve begeleiding inzetten. Voor klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt kan de re-integratiecoach re-integratie inkopen.

Hiervoor zijn de volgende mogelijkheden:

- traject of IRO;
- losse dienst;
- scholing via scholingsmakelaar.

In de huidige lopende contracten zijn 31.500 re-integratietrajecten, 3000 scholingen en 11.500 diensten geprognoseerd. Het gaat daarbij om de volgende diensten: jobhunting, jobhunting met nazorg, sollicitatietraining, schuldhulpverlening, alfabetisering autochtonen, assessment en assessment noodzaak scholing (TNO/BMC:15). Al met al is de mogelijke inbreng van UWV in re-integratietrajecten dus fors toegenomen.

#### *Meer aandacht voor vraagzijde van arbeidsmarkt*

Net als gemeenten is ook UWV van mening dat louter aanbodversterking niet genoeg is voor succesvolle re-integratie. Voor UWV is het binnen de kaders van de reguliere aanbesteding lastig om een verdergaande vraaggerichte aanpak van re-integratie tot stand te brengen. De schaal van de organisatie en de arbeidsmarkt maken dit niet goed mogelijk. Wel zijn er vraaggerichte projecten in sectoren en biedt vooral de vrije ruimte – vanwege de kleinere schaal – goede mogelijkheden om vraaggerichte initiatieven te honoreren. UWV denkt op dit moment na over manieren waarop zij hun werkprocessen meer vraaggericht kunnen inrichten. Zo wordt van de re-integratiecoaches verwacht dat zij zicht krijgen op de regionale arbeidsmarkt en daarmee de inhoud van trajecten kunnen sturen (RvB2:38,39).

#### *Scholing*

Na 2004 is UWV steeds duidelijker de noodzaak gaan inzien tot het apart inkopen van scholing. Scholing diende niet langer onderdeel te zijn van de trajectkosten. Re-integratiebedrijven zouden namelijk niet bereid zijn in dure scholingskosten te investeren. Door het sluiten van het ESF-loket in oktober/november 2005, was uitsluitend op scholingen voor de aSB-doelgroep ESF-subsidie verkregen, omdat deze aanvraag wél tijdig binnen was en toegekend.

Om scholingen breder beschikbaar te kunnen stellen, heeft UWV er in 2006 voor gekozen om de functie van scholingsmakelaar in te stellen. Voor die tijd konden de re-integratiebedrijven zelf scholing inkopen. De kosten van die scholing hoefden de re-integratiebedrijven niet uit de trajectprijzen te

financieren. Hiervoor was aparte financiering beschikbaar. Toch werd er nog weinig scholing ingezet.

UWV heeft ervoor gekozen om eerst expertise over de scholingsmarkt op te bouwen alvorens de mogelijkheid te onderzoeken zelf scholingen aan te besteden. De re-integratiecoach bepaalt in overleg met de klant wat hierbij nodig is, de scholingsmakelaar koopt vervolgens in volgens het drieofferte-model. Ook bij IRO's zal de scholingsmakelaar worden ingezet (TNO/BMC:60). Wanneer de scholing niet succesvol wordt afgerond, wordt tachtig procent van de kosten aan de scholingsmakelaar terugbetaald (RW11:32).

In de overgangsfase naar de scholingsmakelaar was scholing niet in de trajectprijs opgenomen, maar apart gefinancierd. Re-integratiebedrijven dienden hierbij wel op basis van het drieoffertemodel in te kopen: ze moesten drie offertes aanvragen voor elke vorm van scholing (TNO/BMC:60).

Daarnaast heeft UWV een scholingsprotocol ingevoerd waarmee re-integratiecoaches en arbeidsdeskundigen op een uniforme wijze kunnen vaststellen of scholing noodzakelijk en mogelijk is.

Verder heeft de snelle opkomst van de IRO ervoor gezorgd dat er veel meer scholing in re-integratietrajecten wordt ingezet. Bij de IRO speelt scholing namelijk een relatief grotere rol. Er wordt daar veel vaker scholing ingezet als in reguliere UWV-trajecten (20% tegen 3%) (APE2:32).

#### *Actuele ontwikkelingen*

- Door het creëren van de mogelijkheid dat re-integratiecoaches van UWV intensieve begeleiding inzetten, gaat UWV meer re-integratie zelf uitvoeren.
- UWV is vanaf 2005 naast de inkoop van hele trajecten gestart met de inkoop van losse producten.
- UWV wil graag meer vraaggericht gaan werken en zoekt naar mogelijkheden om dit te realiseren.
- UWV bevordert op verschillende manieren de inzet van scholing in re-integratietrajecten. Scholing wordt sinds begin 2005 apart gefinancierd en hiervoor is ook aanvullende financiering beschikbaar gekomen. Verder wordt scholing sinds medio 2006 op aanvraag van uitvoerders van UWV ingekocht door een externe scholingsmakelaar. Uitvoerders van UWV dienen bij alle re-integratietrajecten vast te stellen of scholing noodzakelijk en haalbaar is met behulp van het scholingsprotocol.

### **2.3.3 UWV-doelgroepen voor re-integratie**

In 2002 werden in de aanbestedingsprocedure van UWV bijna vijftig doelgroepen onderscheiden. Daarmee was het aantal doelgroepen flink toegenomen in vergelijking met de aanbesteding van 2001. In 2004 werden nog wel doelgroepen onderscheiden, maar het aantal was beperkt ten opzichte van 2002 (Tr3:12). In 2005 werden er in de lopende contracten ruim twintig doelgroepen onderscheiden, verdeeld over jonggehandicapten (acht

doelgroepen), arbeidsgehandicapte werkzoekenden (elf doelgroepen) en ontslagwerklozen (vier doelgroepen).

Bij doelgroepen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt wordt gewerkt met een no-cure-no-payfinancieringssysteem. Dit betreft ongeveer veertig procent van de totaal aanbestede dienstverlening. Bij de overige vormen van dienstverlening wordt voornamelijk aanbesteed op basis van no-cure less-payfinanciering (TNO/BMC:41).

Over wat precies de doelgroep is voor de IRO, bestaat onduidelijkheid. Een deel van de betrokken uitvoerders vindt dat de IRO bestemd is voor zelfredzame cliënten die in staat zijn de regie te voeren over hun eigen re-integratie. Anderen vinden juist dat de IRO voor iedereen is die een individueel traject en maatwerk wil, ook als zij ondersteuning nodig hebben bij de regievoering over het traject, zoals dat bijvoorbeeld bij Wajong'ers vaak het geval is (APE2:53).

#### *Actuele ontwikkelingen*

- Het aantal doelgroepen dat UWV bij de aanbestedingen onderscheidt, is sinds 2002 afgenomen van vijftig tot twintig. In het IRO-segment worden geen doelgroepen onderscheiden.
- Er bestaan in de uitvoering verschillen van mening over de doelgroep van de IRO.

### **2.3.4 Sturing van re-integratiebedrijven door UWV**

UWV is in 2004 begonnen met de voorbereiding van het aanstellen van zogenaamde re-integratiecoaches, die cliënten gaan begeleiden (Tr3:13). In 2006 is de invoering van de re-integratiecoach in volle gang. Hierdoor is de aansturing van de re-integratiebedrijven ingrijpend veranderd. De sturing op contractniveau ligt bij de contractdeskundigen van de afdeling Inkoop re-integratie (IR) en de sturing op klantniveau ligt bij de re-integratiecoaches.

De sturing door contractdeskundigen (back-office IR) bestaat onder meer uit periodieke bezoeken en kwartaalbesprekingen. Het gaat hierbij om het bewaken van de geleverde prestaties (kwalitatief en kwantitatief) door het re-integratiebedrijf, zoals uitval, plaatsing en doorlooptijden. Elk kwartaal leveren re-integratiebedrijven hierover rapportages aan. Ook worden er aanvullende audits uitgevoerd in het kader van bijvoorbeeld ESF-financiering. IR heeft de regierol over de contracten en is het kenniscentrum in de regio over inkoop en contractering van re-integratiedienstverlening.

De re-integratiecoaches en AD'en (front-office UWV) voeren klantmanagement uit. Zij beoordelen plaatsingsplannen en individuele voortgangsrapportages. Dit heeft te maken met het feit dat zij (samen met de klant) de regiefunctie hebben over de re-integratieactiviteiten. Vooralsnog heeft de re-integratiecoach geen rol in het voorbereiden en uitvoeren van de aanbestedingsprocedures (TNO/BMC:65).



Het lijkt erop dat de re-integratiecoaches en AD'en bij IRO-trajecten wat meer inhoudelijk betrokken zijn dan bij de reguliere trajecten. Uitvoerders van UWV en re-integratiebedrijven geven namelijk aan dat er met de IRO weer direct contact is tussen de uitvoerders van UWV en de bedrijven. Daardoor kan sneller terugkoppeling worden gegeven over de voortgang van een traject en kunnen eenvoudiger aanpassingen worden gemaakt in de voorgenomen werkzaamheden (APE2: 62).

De re-integratiebedrijven hebben gemengde gevoelens bij de komst van de re-integratiecoach. Ze zijn bang dat de re-integratiecoach te veel zelf doet en zich daarmee op het terrein van de re-integratiebedrijven begeeft. Ook twijfelen ze aan de kwaliteit van de re-integratiecoaches: deze zouden te weinig kennis en ervaring hebben om hun rol goed uit te kunnen voeren. Daarnaast zouden de coaches een te hoge caseload hebben en zou de communicatie tussen hen en de afdeling Inkoop Re-integratie niet goed verlopen.

Re-integratiebedrijven zien ook als belangrijk knelpunt de rol die de coaches zijn gaan vervullen bij de inkoop van re-integratietrajecten. De re-integratiecoach is in feite sturend geworden middels de inkoop van losse diensten en IRO's. De re-integratiebedrijven moeten hierdoor veel tijd investeren in het opbouwen van een band met de re-integratiecoaches. Hierdoor worden de reguliere trajecten uitgehold: veel aanbestede trajecten en diensten worden uiteindelijk niet afgenomen. Gekoppeld aan de wisselende kwaliteit van de re-integratiecoaches heeft dit volgens de re-integratiebedrijven negatieve gevolgen voor de re-integratie(resultaten) als geheel. Ten slotte geven de re-integratiebedrijven aan dat de komst van de re-integratiecoach de transparantie van de aanbesteding vermindert (TNO/BMC:66).

#### *Resultaatfinanciering*

Trajecten werden door UWV in de periode voor 2004 in toenemende mate gefinancierd op basis van het resultaat. In 2004 werd bij alle trajecten een vorm van resultaatfinanciering toegepast. Bij de aanbesteding van 2003 werd bij zestig procent van de trajecten 'no cure, less pay' toegepast en in veertig procent van de gevallen 'no cure, no pay' (Tr3:13). Deze verhouding was ook in 2005 nog steeds 60-40 (TNO/BMC:53).

Ook voor IRO-contracten geldt een resultaatfinanciering van 50-50: vijftig procent van de financiering gebeurt na plaatsing van de klant. Voor zeer moeilijk plaatsbare klanten geldt een resultaatfinanciering van twintig procent bij plaatsing. Dit wordt door UWV vastgesteld met behulp van het Protocol Zeer Moeilijk Plaatsbaren. De ratio achter een lichtere vorm van resultaatfinanciering voor zeer moeilijk plaatsbaren is om te voorkomen dat bedrijven voor deze klanten geen IRO willen sluiten omdat het risico op niet-plaatsing te groot is.

UWV spreekt de re-integratiebedrijven steeds meer aan op resultaat en niet op wat zij doen om dat resultaat te behalen (proces). Met de komst van de re-integratiecoach, de mogelijkheid voor de inkoop van losse diensten en de IRO, gaat de verantwoordelijkheid en de belangstelling van UWV weer meer

richting proces. Dit impliceert dat UWV (voor in ieder geval een deel van de cliënten) zelf een analyse maakt van de cliënt en zelf de re-integratie-instrumenten daarbij zoekt, hetzij reeds ingekocht, hetzij via een IRO. Dat roept de vraag op: wie is verantwoordelijk en wordt afgerekend op het resultaat? De re-integratiecoach of het re-integratiebedrijf (TNO/BMC:41)?

#### *Actuele ontwikkelingen*

- De belangrijkste verandering van de laatste jaren bij de aansturing van re-integratiebedrijven is de introductie van de re-integratiecoaches. Zij voeren het klantmanagement. Zij beoordelen de plaatsingsplannen en individuele voortgangsrapportages. Zij kunnen losse diensten inkopen, wijzen op de mogelijkheid van een IRO en kunnen zelf intensieve begeleiding uitvoeren.
- Re-integratiecoaches hebben daarmee ook een rol gekregen in de inkoop. Zij bepalen namelijk deels of aanbestede trajecten uiteindelijk worden afgenomen.
- Net als in 2004 geldt ook in 2005 voor alle trajecten, inclusief de IRO-trajecten een vorm van resultaatfinanciering. Echter door de mogelijkheid van de inkoop van losse diensten is het risico ontstaan dat er minder op resultaat kan worden afgerekend.
- UWV sluit vanaf begin 2005 contracten met re-integratiebedrijven met een langere looptijd dan de tot dan toe gebruikelijke één jaar. Bij contractverlenging wordt gekeken naar eerdere ervaringen en prestaties van re-integratiebedrijven.

### **2.3.5 Keuzemogelijkheden UWV-cliënten**

Sinds 2004 is het ook mogelijk voor cliënten van UWV om zelf een trajectplan op te stellen. Bij de toetsing van de trajectplannen voor IRO's gebruikt UWV het (openbare) beoordelingskader voor IRO-aanvragen. Hierin zijn drie uitgangspunten geformuleerd (APE2:18):

- Het re-integratiebedrijf moet voldoen aan de kwaliteitseisen van UWV. Dit is vooral een waarborg voor het nakomen van de overeengekomen verplichtingen.
- Het plan moet leiden tot de kortste weg naar werk.
- UWV toetst de inhoud van de re-integratieplannen marginaal. Dit houdt in dat gekeken wordt of de inhoud van het plan plausibel is en of de ingezette dienstverlening in redelijke verhouding staat tot de prijs. Er wordt niet uitvoerig getoetst of de geplande instrumenten noodzakelijk zijn. Bij trajectplannen die duurder zijn dan het maximum van € 5.000 vindt wel een uitvoerige inhoudelijke toets plaats.

In de praktijk blijken er aanzienlijke verschillen te zijn in de beoordeling van de aanvragen. Dit uit zich in grote regionale verschillen in het aantal gestarte trajecten en in de gemiddelde trajectprijs (APE2:59).

Medio 2005 bestond meer dan de helft van de WW-trajecten en ruim een kwart van de trajecten voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten uit IRO's. Alle betrokkenen zijn positief over de IRO. Klanten waarderen alle aspecten van de

IRO-trajecten hoger dan bij reguliere trajecten. Positief zijn met name de geboden keuzevrijheid en de grotere ruimte voor maatwerk en scholing (APE2:58-59).

De IRO heeft tot nu toe grote invloed gehad op de situatie in het UWV-segment van de re-integratiemarkt (RvB2:46). Zo is het aantal re-integratie-bedrijven waarmee UWV een contract heeft, sterk toegenomen: van enkele tientallen onder de reguliere contracten naar circa 1800 onder de IRO. Veel van de IRO-uitvoerders zijn kleine bedrijven. Deze ontwikkeling verklaart ook de toename van het aandeel middelgrote en kleine bedrijven in de Keuzegids zoals we in paragraaf 2.1.2 constateerden. Daarnaast is door de IRO ook het aantal cliënten op de reguliere contracten sterk afgenomen.

Er zijn ook een aantal knelpunten bij de IRO's (TNO/BMC:42-45):

- Er lijkt een wildgroei aan IRO-bedrijven te hebben plaatsgevonden, met wisselende kwaliteit. Het is voor UWV met de marginale toetsing moeilijk te beoordelen of de IRO-bedrijven voldoende kwaliteit kunnen bieden. Dit vormt een risico voor de IRO-klant en vermindert het zicht op de effectiviteit van re-integratie.<sup>8</sup>
- Het aantal cliënten dat voor de aanbestedingen overblijft wordt kleiner. UWV haalt daardoor de begrote aantallen cliënten in de aanbestedings-trajecten niet. Sommige bedrijven krijgen minder dan de helft van het afgesproken aantal cliënten doorverwezen. Sommige re-integratiebedrijven komen hierdoor in financiële moeilijkheden (APE2:74).
- IRO's worden soms te snel ingezet. Zo krijgen ook mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn een IRO of mensen die eigenlijk in een regulier traject thuishoren.
- Er zijn aanzienlijke verschillen in de beoordeling van de aanvragen door UWV (APE2:59).

De betrokken cliënten zijn positief over de keuzevrijheid die de IRO biedt. Arbeidsgehandicapte cliënten waarderen dit aspect van de IRO met een 7,8. WW'ers geven gemiddeld een 8,4 (APE2:44). Vier vijfde van de cliënten vindt de keuze voor een IRO-uitvoerder eenvoudig. Bijna de helft van de cliënten heeft meerdere re-integratiebedrijven vergeleken. Van de cliënten die re-integratiebedrijven met elkaar vergelijken heeft zeventig procent voldoende informatie om de vergelijking te maken (APE2:50).

Echter, zowel de re-integratiebedrijven als UWV stellen dat in de praktijk het daadwerkelijk realiseren van die keuzevrijheid moeizaam is. Cliënten leunen zwaar op de re-integratiecoaches en zijn vaak onvoldoende geïnformeerd (TNO/BMC:66). Ruim een vijfde van de cliënten geeft aan dat zij een bedrijf gekozen hebben omdat het werd aangeraden door een AD of re-integratie-coach (APE2:51). Cliënten maken weinig tot geen gebruik van informatieve

---

<sup>8</sup> Door middel van het uitvoeren van een audit bij toetreding tot de markt en door dit vervolgens jaarlijks te herhalen, houdt UWV zicht op de re-integratiebedrijven.

websites zoals 'Blik op Werk' (TNO/BMC:66).

Ook in de reguliere trajecten heeft de UWV-cliënt in principe meer keuzevrijheid, omdat UWV per doelgroep steeds meer re-integratiebedrijven contracteert waaruit de cliënt kan kiezen (RVB2:51).

#### *Actuele ontwikkelingen*

- Door de snelle opkomst van de IRO zijn de keuzemogelijkheden voor UWV-cliënten toegenomen. In principe kunnen zij zelf een bedrijf kiezen en samen met dat bedrijf het trajectplan opstellen.

### **2.3.6 Transparantie op het UWV-marktsegment**

Binnen het segment van de reguliere contracten heeft UWV in de afgelopen zes jaar steeds meer zicht gekregen op de resultaten van re-integratiebedrijven. Voor UWV is dit makkelijker dan voor gemeenten. UWV is in haar segment de enige opdrachtgever en kan daardoor opdrachtnemers makkelijk begripsdefinities en rapportageformats opleggen. Vanwege het grote volume en de aanbesteding bij meerdere re-integratiebedrijven per doelgroep is het voor UWV relatief makkelijk een eigen benchmark te ontwikkelen (RvB2:47,48). UWV gebruikt deze benchmark om de gesprekken met re-integratiebedrijven over de tussenresultaten te voeren en bij de gunning.

Deze gegroeide transparantie van het marktsegment van de reguliere contracten wordt echter overschaduwed door een snelle opkomst van een ondoorzichtig IRO-segment. De veelheid aan contacten en contracten tussen UWV en IRO-bedrijven heeft tot gevolg dat UWV als opdrachtgever moeite heeft om zicht te krijgen en te houden op de kwaliteit van de dienstverlening (TNO/BMC:42).

#### *Actuele ontwikkelingen*

- De transparantie op het UWV-segment als geheel is de afgelopen jaren afgenomen. Er is nauwelijks zicht op kwaliteit en resultaten van de IRO-uitvoerders, die inmiddels een groot deel van het UWV-segment uitmaken. Deze beperkte transparantie kan voor UWV-klienten die gebruik willen maken van een IRO een probleem zijn. In de praktijk echter lijken de meeste cliënten hiervan nog weinig last te hebben.

## **2.4 Opdrachtgeversrol private inkopers**

Voor een beschrijving van de ontwikkelingen bij private opdrachtgevers op de re-integratiemarkt, gaan we in deze paragraaf achtereenvolgens in op de rollen van de verschillende private opdrachtgevers (2.4.1), de ontwikkeling van het werkgeverssegment van de re-integratiemarkt (2.4.2), de wijze waarop private opdrachtgevers re-integratiebedrijven selecteren (2.4.3), de wijze waarop private opdrachtgevers re-integratiebedrijven aansturen (2.4.4) en het

inzicht dat private opdrachtgevers hebben in de re-integratiemarkt (2.4.5). Er blijkt overigens over dit deel van de re-integratiemarkt nauwelijks actueel onderzoek beschikbaar te zijn.

#### **2.4.1 Opdrachtgeverschap private opdrachtgevers**

##### *Rol arbodiensten*

Arbodiensten nemen in de periode 2000-2002 in toenemende mate het opdrachtgeverschap van werkgevers over. In 2004 was er een ontwikkeling zichtbaar dat (met name grote) werkgevers door de toegenomen verantwoordelijkheden voor re-integratie het opdrachtgeverschap vaker zelf op zich nemen (Tr3:14). Hoe de rol van de arbodiensten op de re-integratiemarkt zich na 2004 heeft ontwikkeld, is onbekend.

##### *Rol werkgevers*

Al in 2000 hadden de meeste grote werkgevers een re-integratiebeleid. Dit wordt meestal opgesteld in het hoofdkantoor en uitgevoerd in de werkmaatschappijen. Arbodiensten gaven vaak ondersteuning bij het opstellen en uitvoeren van het re-integratiebeleid (Tr3:14). Hoe de rol van de werkgevers als opdrachtgever op de re-integratiemarkt zich na 2004 heeft ontwikkeld, is onbekend.

##### *Opkomst brancheloketten*

In 2000 gaven nog maar weinig brancheorganisaties concrete invulling aan een re-integratiebeleid. In de periode 2002-2004 was hierin verandering gekomen en waren brancheloketten in opkomst. In een brancheloket maken brancheorganisaties afspraken met re-integratiebedrijven, arbodiensten en verzekeraars over de aanpak en financiering van de begeleiding en re-integratie van zieke werknemers. De rol van verzekeraars als financier van re-integratie was daarmee niet veranderd (Tr3:15). Hoe de ontwikkeling van brancheloketten en de rol van verzekeraars op de re-integratiemarkt zich na 2004 zich heeft ontwikkeld, is onbekend.

##### *Actuele ontwikkelingen*

Hierover is geen informatie beschikbaar.

#### **2.4.2 Ontwikkeling werkgeversmarkt**

In de voorgaande edities van het trendrapport is telkens de verwachting uitgesproken dat private opdrachtgevers meer re-integratie zouden gaan inkopen. Dit door onder meer de invoering van de Wet Poortwachter, de Verlenging doorbetaling bij ziekte (VLZ) en de WIA, die werkgevers meer verantwoordelijkheid gaven voor de re-integratie van hun zieke en arbeidsongeschikte werknemers.

In 2006 zijn de hooggespannen verwachtingen bij re-integratiebedrijven over de ontwikkeling van de werkgeversmarkt verdwenen. Een deel van hen zou voor de werkgeversmarkt inmiddels eigen strategieën hebben gekozen,

bijvoorbeeld door de werving te richten op verzekeraars, arbodiensten of brancheloketten of op het verbreden van het dienstverleningsaanbod aan werkgevers. Anderen zouden zich nog louter op het publieke segment richten (RvB2:91,92).

Grote werkgevers hebben door de grotere financiële verantwoordelijkheden meer interne (her)plaatsingsmogelijkheden (eerste spoor) gecreëerd, waardoor de noodzaak afneemt om trajecten bij re-integratiebedrijven (tweede spoor) in te kopen.

Kleinere bedrijven hebben over het algemeen minder (her)plaatsingsmogelijkheden. Ook hebben zij minder kennis in huis over regelgeving en actuele ontwikkelingen, zodat zij vaker een beroep doen op gezamenlijke inkoop via brancheorganisaties, verzekeraars of arbodiensten. De kosten van re-integratie vormen voor hen ook eerder een belemmering (RvB2:89).

#### *Actuele ontwikkelingen*

- Er is een einde gekomen aan de hooggespannen verwachtingen van re-integratiebedrijven over de groei van het werkgeverssegment.

### **2.4.3 Selectie van re-integratiebedrijven door private opdrachtgevers**

Terwijl een aantal grote werkgevers in 2000 nog een deel van de re-integratiediensten zelf uitvoerde, kwam dit in de periode 2002-2004 minder voor. Meestal werd alles uitbesteed. Zij werkten daarbij voornamelijk met preferred suppliers (Tr3:14). Vanwege de geringe omvang van contracten kopen werkgevers ook in 2006 re-integratie nauwelijks in via openbare aanbestedingen. Het aanbestedingsgedrag van werkgevers is over het algemeen veel informeler dan in het publiek segment (RvB2:93,94).

Ook arbodiensten maken voor re-integratie en interventie voornamelijk gebruik van preferred suppliers. Daarbij waren in 2004 zogenaamde klantenteams in opkomst, waarbij een bedrijfsarts professionals om zich heen verzamelt met wie hij of zij graag samenwerkt. De preferred suppliers zijn dan geen bedrijven, maar personen (Tr3:14). Hoe de inkoop van re-integratie door arbodiensten zich na 2004 heeft ontwikkeld, is onbekend.

#### *Actuele ontwikkelingen*

- Werkgevers maken ook in 2006 nog nauwelijks gebruik van openbare aanbestedingen.
- Of arbodiensten nog altijd voornamelijk gebruikmaken van preferred suppliers is onbekend.

### **2.4.4 Sturing van re-integratiebedrijven door private opdrachtgevers**

Resultaatfinanciering komt bij private opdrachtgevers nauwelijks voor. In 2004 waren de eerste signalen van het gebruik van resultaatfinanciering door grote

werkgevers zichtbaar (Tr3:15). Hoe het gebruik van resultaatfinanciering door private opdrachtgevers zich na 2004 heeft ontwikkeld, is onbekend.

#### **2.4.5 Transparantie voor private opdrachtgevers**

Grote werkgevers zeiden in 2002 voldoende zicht te hebben op de prijs en kwaliteit van hun preferred suppliers. Maar ze waren niet of nauwelijks op de hoogte van de kwaliteit en prijs van andere aanbieders dan hun preferred suppliers. In 2004 leek hier geen verandering in te zijn gekomen (Tr3:15). Of hierin na 2004 verandering is gekomen, is onbekend.

### **2.5 Belangrijkste ontwikkelingen op de re-integratiemarkt**

We sluiten dit hoofdstuk af met een presentatie van de belangrijkste ontwikkelingen op de re-integratiemarkt in de periode 2004 – 2006. Paragraaf 2.5.1 bevat de ontwikkelingen op de aanbodzijde en paragraaf 2.5.2 de ontwikkelingen op de vraagzijde van de markt.

#### **2.5.1 Ontwikkelingen aanbodzijde**

De belangrijkste ontwikkelingen op de aanbodzijde van de re-integratiemarkt zijn:

- De belangrijkste ontwikkelingen aan de aanbodzijde van de re-integratiemarkt zijn een gevolg van de snelle opkomst van de IRO. Binnen twee jaar tijd zijn er circa 1800 bedrijven die IRO's voor UWV uitvoeren. De IRO heeft honderden nieuwkomers toegang gegeven op de re-integratiemarkt.
- Het aandeel van het MKB op de re-integratiemarkt, dat in de periode 2000 - 2004 stabiel was, is sinds 2004 flink toegenomen.
- Het aandeel landelijk opererende bedrijven is, na een groei tussen 2000 en 2002 en stabilisering tussen 2002 en 2004, na 2004 licht afgenomen.
- Het aantal bedrijven met UWV als belangrijke opdrachtgever is na 2004 toegenomen. Het belang van gemeenten als opdrachtgever is in die periode juist gestagneerd, na een groei in de periode voor 2004. Onderaanneming was voor 2004 flink in belang toegenomen, maar daarna is aan deze groei een einde gekomen.
- In de periode tussen 2004 en 2006 is resultaatfinanciering voor steeds meer bedrijven een belangrijke financieringsvorm geworden. In de periode daarvoor was het belang van resultaatfinanciering niet veranderd.
- Terwijl UWV en gemeenten formeel weinig gebruikmaken van preferred suppliers, gaan er in 2006 weer stemmen op voor het aangaan van preferred-supplierrelaties. UWV, gemeenten en re-integratiebedrijven verwachten dat door meer structurele en gelijkwaardige samenwerking betere resultaten gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast lijken gemeenten met name voor work first vaak de voorkeur te geven aan SW-bedrijven.
- Bedrijven zijn zich in de periode tussen 2000 en 2004 op steeds meer doelgroepen gaan richten met een steeds breder dienstenpakket. Of deze

- ontwikkeling zich na 2004 heeft voortgezet, is niet bekend.
- Er zijn duidelijke signalen dat de concentratie op de re-integratiemarkt in de afgelopen jaren is afgenomen. Dit is onder meer het gevolg van het aantreden van honderden nieuwe IRO-uitvoerders.
  - De bedrijfsresultaten van re-integratiebedrijven zijn tussen 2003 en 2005 sterk verbeterd. Vrijwel alle bedrijven maken winst en ruim negentig procent is tevreden over de bedrijfsresultaten.

### **2.5.2 Ontwikkelingen vraagzijde**

Voor de ontwikkelingen op de vraagzijde maken we dezelfde indeling als we in de paragrafen 2.2 tot en met 2.4 hebben gebruikt:

#### *Aanbestedingsprocedures*

- Bij gemeenten vindt de inkoop van re-integratieactiviteiten inmiddels bij bijna alle gemeenten grotendeels plaats via aanbestedingsprocedures. Het blijft voor gemeenten wel problematisch om met aanbestedingsprocedures de beste bedrijven te selecteren. Dit is onder meer het gevolg van het ontbreken van objectieve, vergelijkbare resultaatgegevens.
- Omdat UWV wel over dergelijke resultaatgegevens beschikt, houdt UWV bij de gunning steeds meer rekening met eerdere ervaringen en prestaties van re-integratiebedrijven.
- Echter het belang van aanbestedingsprocedures is bij UWV in de afgelopen jaren sterk afgenomen omdat een groot deel van de trajecten IRO's betreft, waarvoor geen aanbestedingen worden gebruikt. Daarnaast wordt de feitelijke inkoop van trajecten deels bepaald door individuele re-integratiecoaches die in hoge mate bepalen hoeveel cliënten er uiteindelijk naar de verschillende bedrijven worden doorverwezen.

#### *Wat wordt er ingekocht?*

- Gemeenten en UWV zijn het laatste jaar meer re-integratie zelf gaan uitvoeren.
- Gemeenten en UWV gaan beide naast hele trajecten steeds vaker ook losse producten inkopen.
- Gemeenten en UWV krijgen bij re-integratie meer aandacht voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt.
- UWV bevordert op verschillende manieren de inzet van scholing in re-integratietrajecten. Bij gemeenten blijft de aandacht voor scholing in re-integratietrajecten nog beperkt.
- Bijna alle gemeenten zijn gestart met een Work Firstaanpak. Dit wordt vaak door het eigen SW-bedrijf uitgevoerd.

#### *Doelgroep*

- Gemeenten hebben in het afgelopen jaar weer meer aandacht gekregen voor moeilijk bemiddelbare cliënten.
- Het aantal doelgroepen dat UWV bij de aanbestedingen onderscheidt, is sinds 2002 afgenomen van vijftig tot twintig.



- Er bestaan in de uitvoering verschillen van mening over de doelgroep van de IRO. Een deel vindt dat de IRO is voorbehouden aan cliënten die zelf regie kunnen voeren over hun trajecten. Anderen vinden dat alle cliënten die maatwerk wensen, gebruik kunnen maken van de IRO.

#### *Sturing*

- Het aandeel van gemeenten dat resultaatfinanciering toepast is na 2004 gelijk gebleven op zeventig procent. Bij UWV geldt, net als in 2004, ook in 2005 voor alle trajecten, inclusief de IRO-trajecten, een vorm van resultaatfinanciering. Echter door de mogelijkheid van re-integratiecoaches om zelf intensieve begeleiding uit te voeren en om losse diensten in te kopen, is het risico ontstaan dat er minder op resultaat kan worden afgerekend.
- Gemeenten hebben echter vaak onvoldoende informatie om de re-integratiebedrijven op contractniveau af te rekenen op resultaat. Met de gemeentelijke organisaties die re-integratietaken uitvoeren, worden helemaal geen prestatieafspraken gemaakt.
- Vanwege deze moeilijkheden om bedrijven op hun resultaten af te rekenen, zetten steeds meer gemeenten breder casemanagement in om strakker regie te kunnen voeren en om meer maatwerk te kunnen leveren.
- Ook bij UWV is met de introductie van de re-integratiecoaches breder casemanagement ingevoerd. Zij voeren het klantmanagement en beoordelen de plaatsingsplannen en individuele voortgangsrapportages.
- Gemeenten en UWV maken de laatste jaren steeds vaker gebruik van contracten met een looptijd van meer dan een jaar.
- Het afsluiten van raamcontracten met meerdere aanbieders, zorgt ervoor dat casemanagers van gemeenten en UWV cliënten kunnen doorverwijzen naar specifieke bedrijven en zo dus meer maatwerk kunnen leveren.

#### *Transparantie*

- Gemeenten hebben nog altijd weinig zicht op de resultaten, de kwaliteit en de prijs van het aanbod op de re-integratiemarkt. Wat dit betreft is er in de perceptie van gemeenten de laatste jaren weinig verbetering opgetreden.
- Veel gemeenten ervaren nog altijd het knelpunt dat zij hun cliëntenbestand onvoldoende kennen en daardoor hun inkoopvraag niet goed kunnen stellen. Dit stelt re-integratiebedrijven voor problemen, aangezien gemeenten geen toezeggingen kunnen doen over het aantal cliënten dat voor een bepaald traject in aanmerking komt.
- De transparantie op het UWV-segment als geheel is de afgelopen jaren afgenomen. Er is nauwelijks zicht op kwaliteit en resultaten van de IRO-uitvoerders die inmiddels een groot deel van het UWV-segment uitmaken. In de praktijk lijken de meeste cliënten echter hiervan nog weinig last te hebben. De transparantie op het reguliere segment van UWV is wel groot.

#### *Keuzemogelijkheden*

- Door de snelle opkomst van de IRO zijn de keuzemogelijkheden voor UWV-clieënten toegenomen. Gemeenten bieden hun cliënten bij re-integratie nog altijd nauwelijks keuzemogelijkheden. Wel bevorderen ze

maatwerk door middel van overleg met de cliënt.

*Werkgeverssegment*

- Er is een einde gekomen aan de hooggespannen verwachtingen van re-integratiebedrijven over de groei van het werkgeverssegment.
- Werkgevers maken ook in 2006 nog nauwelijks gebruik van openbare aanbestedingen. Of arbodiensten nog altijd voornamelijk gebruikmaken van preferred suppliers is onbekend.

### 3 MARKTWERKING OP DE RE-INTEGRATIEMARKT

Het kabinet heeft in de notitie ‘*Naar een werkende re-integratiemarkt*’ acht ijkpunten voor marktwerking van de re-integratiemarkt geformuleerd. In dit hoofdstuk beschrijven we per ijkpunt de ontwikkelingen van de afgelopen zes jaar en de huidige stand van zaken.<sup>1</sup> Daarnaast beantwoorden we de vraag hoe het ten aanzien van het betreffende ijkpunt gesteld is met de marktwerking. Alleen ijkpunt 5 (*Verantwoording door publieke opdrachtgevers van besteding van publieke middelen*) komt niet aan bod; dit ijkpunt heeft weinig te maken met marktwerking.

Volledigheidshalve wijzen wij erop dat met de behandeling van deze ijkpunten slechts een fragmentarisch beeld van de werking van de markt voor re-integratiediensten kan worden geschetst (zie paragraaf 1.3 en 1.4).

#### 3.1 Ijkpunt 1: Toetreding en concurrentie

##### 3.1.1 Inleiding

Het wetsvoorstel SUWI beoogt de levering van re-integratiediensten door private bedrijven te doen plaatsvinden, waarbij de effectiviteit en de doelmatigheid wordt bevorderd “door deze diensten te onderwerpen aan de tucht van de markt en de productie ervan in concurrentie te doen geschieden.” De overheid beoogt dus met de Wet SUWI via concurrentie tussen aanbieders van re-integratiediensten, de effectiviteit en efficiëntie van de inzet van re-integratie te bevorderen.

In de Memorie van Toelichting van de Wet SUWI staat verder vermeld over toetreding: “*Er zullen (door de overheid) geen specifieke eisen, anders dan de algemeen geldende criteria voor zelfstandig ondernemerschap respectievelijk criteria voor uitoefening van een vrij beroep of specifiek beroep (bijvoorbeeld in medische sfeer) worden gesteld aan personen en bedrijven die activiteiten ontplooiën op de re-integratiemarkt. Van bedrijven die mee willen dingen naar contracten wordt onder meer de aanwezigheid van een privacyreglement en een klachtenprocedure geëist.*” (MvT:47) Dit wil zeggen dat de overheid geen toetredingsbarrières wil opwerpen, behalve de eis van een privacyreglement en een klachtenprocedure.

Verder streeft de overheid eerlijke concurrentie na op de re-integratiemarkt: “*De overheid zal erop toezien dat alle bedrijven, privaat en publiek, die re-*

---

<sup>1</sup> De afzonderlijke beschrijving van de ijkpunten in dit hoofdstuk dient om een beeld te geven van de ontwikkeling en de stand van zaken op ieder specifiek ijkpunt. In de praktijk is er echter sprake van samenhang tussen de verschillende ijkpunten. Zo is concurrentie bijvoorbeeld onlosmakelijk verbonden met transparantie en met de toegankelijkheid van aanbestedingsprocedures.

*integratiediensten aanbieden onder dezelfde voorwaarden zullen concurreren.” (MvT:47)*

We hebben dit ijkpunt vertaald in drie hoofdvragen met betrekking tot het ijkpunt toetreding en concurrentie:

1. Is er sprake van (hoge) toetredingsbarrières, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend?
2. Is er sprake van voldoende concurrentie, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend?
3. Hoe eerlijk is de concurrentie, wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking en wat is de trend?

Deze drie hoofdvragen vragen zullen in de volgende drie paragrafen worden beantwoord op basis van de beschikbare bronnen. Vervolgens worden in paragraaf 3.1.5 conclusies getrokken over de toetreding en concurrentie op de re-integratiemarkt.

### **3.1.2 Toetredingsbarrières**

*Nieuwkomers op de re-integratiemarkt*

Van 2000 tot 2004 ligt het aandeel bedrijven dat per jaar begonnen is met re-integratie tussen de zeven en tien procent. Voor 2004 en 2005 is dit twaalf procent. Van de bedrijven die nu in de Keuzegids zijn opgenomen, is een kwart in 2004 of later begonnen met re-integratie.

IRO-bedrijven Het is niet bekend wat voor soort bedrijven tot 2004 tot de re-integratiemarkt zijn toegetreden (Tr3:22). De meeste nieuwkomers die vanaf 2004 tot de re-integratiemarkt zijn toegetreden, zijn IRO-uitvoerders. Begin september 2006 waren er circa 1800 verschillende bedrijven die IRO's uitvoerden (bron: UWV), waarvan er zo'n 700 in de Keuzegids waren opgenomen. Van de andere 1100 IRO-uitvoerders is weinig bekend. Ook is niet bekend of er nieuwkomers via de vrije ruimte van UWV tot de markt toetreden (zie ook paragraaf 2.4.1). Het is niet bekend in hoeverre nieuwkomers zich op de markt kunnen handhaven.

Barrières In 2004 werden de administratieve lasten van de aanbestedingsprocedures en het gebruik van resultaatfinanciering als toetredingsbarrières genoemd (Tr3:22). Deze zijn in 2006 nog steeds actueel voor kleine bedrijven. Voor kleinere re-integratiebedrijven is het moeilijker om opdrachten te verwerven door de administratieve belasting van aanbestedingsprocedures, de eisen die aan bedrijven gesteld worden, de vaak kortdurende contracten en de wijze van financiering (no cure no pay) en het ontbreken van instroomgaranties. Verder geven gemeenten aan dat kleine bedrijven in het nadeel zijn omdat zij niet in staat zijn om zogenaamde glossy offertes te maken, terwijl dat niets hoeft te zeggen over de kwaliteit van de diensten van die bedrijven (IW12:20). Grotere re-integratiebedrijven, met name diegene die in de beginfase grote financiële reserves hebben kunnen opbouwen, zijn bij de huidige wijze van aanbesteding in het voordeel (RvB2:27).

Het grote aantal nieuwkomers in de laatste twee jaar is een sterke aanwijzing

dat er nog altijd geen substantiële toetredingsbarrières zijn. Doordat bedrijven in het UWV-segment nu IRO's kunnen uitvoeren zonder aanbestedings-procedure te hebben doorlopen, zijn de hierboven genoemde drempels voor kleine bedrijven, bijna geheel verdwenen. Dit geldt echter niet voor het gemeentelijke segment.

### 3.1.3 Voldoende concurrentie

#### *Ontwikkeling aantal aanbieders*

In de periode 2000-2004, zo is geconstateerd in de eerdere edities van het trendrapport, waren over het algemeen in alle regio's voldoende bedrijven actief op de re-integratiemarkt voor een goede marktwerking. Aangezien het aantal bedrijven dat actief is op de re-integratiemarkt na 2004 alleen maar is toegenomen, gaan we er van uit dat er nog altijd meer dan voldoende aanbieders aanwezig zijn. Ook in de drie opdrachtgeverssegmenten zijn voldoende bedrijven actief, voor een goede marktwerking. Zeker in het UWV-segment is door het verschijnen van honderden nieuwe IRO-uitvoerders de concurrentie waarschijnlijk toegenomen.

#### *Ontwikkeling prijzen*

Informatie over de feitelijke ontwikkeling van prijzen is moeilijk te achterhalen. Alleen SEO heeft hier onderzoek naar gedaan (SEO4). SEO geeft aan dat als gevolg van resultaatfinanciering de begrote kosten doorgaans een overschatting zijn van de werkelijke kosten. De gefactureerde kosten (van de meest recente jaren) zijn juist een onderschatting van de feitelijke kosten omdat daarvan nog niet alle kosten zijn gefactureerd. SEO geeft aan dat er een grote variatie is in de kosten van re-integratietrajecten. Deze variatie hangt niet samen met (geregistreerde) persoonskenmerken (SEO4: 22).

#### *Prijsbepaling door re-integratiebedrijven*

Re-integratiebedrijven gaven aan dat zij hun prijs vooral baseren op de kosten die zij denken te moeten maken om de doelgroep te begeleiden naar een baan. Vrijwel alle re-integratiebedrijven maken eerst een puur op de kosten gebaseerde prijsopgave. Vervolgens wordt deze prijs naar beneden of naar boven bijgesteld. Dit hangt af van factoren als hoe graag ze de opdracht willen uitvoeren (leegloop, een nieuwe klant) en de verwachte prijs die concurrenten zullen gaan zetten. Het aantal concurrenten heeft geen invloed op de prijs die de bedrijven zetten. Het risico dat re-integratiebedrijven ervaren heeft ook geen invloed op de prijsstelling. Dit bepaalt wel of bedrijven wel of niet inschrijven. Sommige bedrijven doen bijvoorbeeld niet meer mee aan no cure no pay contracten (SEO4:36).

#### *Afweging kwaliteit en prijs door opdrachtgevers*

In 2006 speelt de prijs nog altijd een belangrijke rol bij het verkrijgen van opdrachten, zij het in mindere mate dan enkele jaren geleden. De kwaliteits-criteria wegen bij vrijwel alle gemeenten (veel) zwaarder dan de prijs (IWI3: 13). Opdrachtgevers besteden inmiddels meer aandacht aan de inhoud en

kwaliteit van het aanbod. Voor re-integratiebedrijven is het echter moeilijk zich hierop te onderscheiden omdat bestekken vaak in hoge mate vastliggen. De re-integratiebedrijven wezen er tijdens de rondetafelbijeenkomst op dat bij aanbestedingsprocedures weliswaar de wegingsfactor voor de prijs kleiner is geworden, maar dat het vanwege de gedetailleerde bestekken nauwelijks mogelijk is om je op kwaliteit te onderscheiden waardoor prijs toch weer de beslissende factor wordt. (RT).

#### *Concurrentie op prijs*

Doordat de aanbestedingsprocedures weinig mogelijkheden bieden om te onderscheiden op kwaliteit, wordt er nog altijd flink op prijs geconcurrerd (SEO4:45, RT). Volgens SEO leidt dit er toe dat re-integratiebedrijven geen financiële ruimte meer hebben om uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk te plaatsen, waardoor de plaatsingsresultaten tegenvallen. Uit de analyses van SEO blijkt ook dat lage kosten leiden tot een lagere netto-effectiviteit. (SEO4: 44-45).

De re-integratiebedrijven geven wel aan dat de IRO's meer mogelijkheden bieden om een hogere kwaliteit te realiseren omdat daar meer financiële ruimte is (RT).

#### *Reputatiemechanisme*

Slechte prestaties zouden op een goed werkende markt moeten leiden tot een kleiner wordend marktaandeel in de toekomst. Dit reputatiemechanisme blijkt op de re-integratiemarkt van WW'ers (nog) niet te werken. Hierdoor hebben bedrijven een minder sterke prikkel om producten van hoge kwaliteit te leveren. Deze kwaliteit wordt immers toch niet herkend en het bieden van goede kwaliteit gaat wel met hoge kosten gepaard. Andere instrumenten – zoals bijvoorbeeld no cure no pay financiering – moeten worden gezocht om re-integratiebedrijven toch te prikkelen om hoge kwaliteit te bieden (SEO4:47,48).

#### *Verschillen in kwaliteit bedrijven*

De prestaties van re-integratiebedrijven verschillen overigens behoorlijk van elkaar. Sommige bedrijven kunnen een aanzienlijke verkorting van de uitkeringsduur realiseren, terwijl andere bedrijven de werkloosheidsduur juist verlengden. Duurdere trajecten leiden tot aanzienlijk betere resultaten dan goedkopere trajecten. Bedrijven met een no-cure-no-paycontract presteren beter dan bedrijven met een no-cure-less-paycontract. In een hoogconjunctuur hebben re-integratiebedrijven aanzienlijk meer moeite om de werkloosheidsduur te verkorten dan in een laagconjunctuur. Kenmerken van het re-integratiebedrijf, zoals de omvang van het bedrijf en het hebben van een Boreakeurmerk, en kenmerken van de doelgroep (m.u.v. leeftijd) hebben geen effect op de toegevoegde waarde van een re-integratiebedrijf (SEO4:32).

#### *Specialisten*

Gemeenten gaven in 2004 aan dat er weinig echte specialisten op de markt te vinden waren. De meeste re-integratiebedrijven hadden volgens gemeenten

over het algemeen min of meer hetzelfde aanbod. (Tr3:23). Ook in 2006, tijdens de rondetafelbijeenkomst, vinden gemeenten nog altijd dat re-integratiebedrijven over het algemeen hetzelfde aanbieden (RT). Re-integratiebedrijven wijzen er daarentegen op dat de dichtgetimmerde bestekken en een sterke focus op prijs ervoor zorgt dat bedrijven allemaal hetzelfde aanbieden en dat hierdoor ook de ontwikkeling van specialismen wordt belemmerd. Zij geven verder aan dat zij zich niet durven te specialiseren, omdat dat hen nog afhankelijker maakt van specifieke opdrachten en kleinere doelgroepen. Ze kiezen daardoor eerder voor diversificatie (meerdere segmenten van de re-integratiemarkt en zelfs aanpalende markten), teneinde hun afzetmarkt te verbreden. Tegelijkertijd groeit het aanbod van re-integratiediensten vanuit deze aanpalende markten doordat opdrachtgevers vaker 'losse' producten inkopen en door de enorme groei van de IRO (RvB2:28,29).

#### *Concurrentie op het IRO-segment*

Het succes van de IRO heeft grote gevolgen voor de marktwerking. Het wordt voor re-integratiebedrijven steeds belangrijker om een substantieel aantal IRO-trajecten binnen te halen (RT). Het marktaandeel van IRO-trajecten binnen het UWV-segment was immers in het eerste kwartaal van 2005 al gegroeid naar ruim een derde (APE2:76). Binnen de reguliere contracten is verder het risico groot dat de afgesproken aantallen bij lange na niet worden gehaald. Deze ontwikkeling heeft samen met de toegenomen keuzevrijheid van cliënten de klantgerichtheid van re-integratiebedrijven sterk gestimuleerd (RT, APE2:9).

### **3.1.4 Eerlijke concurrentie**

#### *Vragersmarkt*

Publiek segment Het publieke segment van de re-integratiemarkt markt is in 2006 nog steeds een vragersmarkt: UWV en de grote en middelgrote gemeenten hebben als opdrachtgevers een sterke marktpositie. Ook grote re-integratiebedrijven moeten zich schikken naar de wensen van de opdrachtgevers. Waar de opdrachtgevers voor wat betreft de aanlevering van cliënten kunnen volstaan met het afgeven van een inspanningsverplichting, moeten opdrachtnemers kunnen aantonen dat ze een financieel gezond bedrijf zijn en een laag verloop van medewerkers hebben (RvB2).

In een aantal expertmeetings georganiseerd door Divosa en Borea waarin gemeenten en re-integratiebedrijven deelnamen, wordt het beeld van een vragersmarkt bevestigd. Sommige deelnemers beschreven de huidige re-integratiemarkt als een vechtmart waar zeer scherp op prijs moet worden geconcurrereerd. Doel van veel re-integratiebedrijven zou momenteel vooral zijn om de 'shake en shoot-out' te overleven (Orbis2:16).

Innovatie De onzekere marktsituatie, onder meer door de korte contracten, zo zeggen re-integratiebedrijven en gemeenten, is er mede debet aan dat re-integratiebedrijven niet worden geprikkeld tot investering in innovatie, experimenten, duurzame trajecten en 'partnership'. In tegendeel, zij worden geprikkeld tot

snel resultaten boeken, prijsvechten en niet investeren in kwaliteit van dienstverlening (Orbis2:22). Door het aanbieden van langdurige contracten, met mogelijkheid tot verlenging, hopen publieke opdrachtgevers innovatie te stimuleren (RvB2:64, TNO/BMC:39).

In 2002 was er voor kleine gemeenten geen vragersmarkt en ook het werkgeversegment en het segment voor individuele werknemers waren in veel mindere mate een vragersmarkt (Tr3:20). Hoe dit zich na 2002 heeft ontwikkeld, is onbekend.

#### *Gelijk speelveld bij gemeenten*

In 2000 werd geconstateerd dat er geen sprake was van een gelijk speelveld op de re-integratiemarkt. Ongelijkheid in BTW-verplichtingen tussen aanbieders, het profiteren van posities uit het verleden, niet-openbare aanbestedingen door gemeenten en de voorkeur voor grote aanbieders werden hierbij onder meer genoemd.

In 2002 werd geconstateerd dat deze knelpunten in belang waren afgenomen: de voorkeurspositie van Kliq was nog wel aanwezig, maar verminderd, gemeenten organiseerden vaker openbare aanbestedingen (nog altijd wel een minderheid) en concurrentievervalsing door ongelijke BTW-verplichtingen was in 2002 verdwenen. Het belang van preferred-supplierrelaties was in 2002 ondanks de marktwerking niet afgenomen (Tr3:21).

In 2004 werd geconstateerd dat openbare aanbestedingsprocedures onder gemeenten sterk in opkomst waren. Hierdoor kwamen preferred-supplierrelaties steeds minder voor. Re-integratiebedrijven hadden niet de indruk dat WSW- en WIW-bedrijven in de aanbestedingen op grote schaal werden betrokken. Re-integratiebedrijven wezen er wel op dat deze bedrijven een stevige basis hadden door de uitvoering van gemeentelijke regelingen voor gesubsidieerde arbeid, waardoor zij minder kwetsbaar waren voor schommelingen in de vraag op de re-integratiemarkt (Tr3:23).

Gemeenten  
2006

In 2006 is openbare aanbesteding voor gemeenten de belangrijkste manier om zich te oriënteren op het aanbod van diensten van re-integratiebureaus. Gemeenten hanteren bij aanbesteding objectieve criteria bij de uiteindelijke keuze voor het re-integratiebedrijf. Dit bevordert de eerlijke concurrentie en de transparante marktwerking (RvB1:34, RvB2:61). Daarnaast is er nog een minderheid van gemeenten die geen gebruik maakt van openbare aanbestedingen. Tien procent van de gemeenten maakt namelijk gebruik van onderhandse aanbestedingen, waarbij de gemeente aan een aantal aanbieders vraagt een offerte uit te brengen en daaruit een keuze maakt. Op welke gronden uiteindelijk een opdracht aan een bedrijf wordt gegund, wordt niet aan derden bekend gemaakt (IWI3:12).

Ook zetten gemeenten vaker, uit concurrentieoverwegingen, meerdere re-integratiebedrijven op dezelfde klantengroep. Goed presterende bedrijven kunnen daarbij rekenen op toelevering van meer cliënten door de gemeentelijke casemanagers (RvB1:34)



Preferred suppliers	<p>In specifieke delen van de gemeentemarkt lijkt het belang van preferred suppliers juist toe te nemen. Gemeenten kopen nog steeds vaak re-integratie in bij organisaties waarmee zij zelf bestuurlijk of financieel verbonden zijn, zoals Wsw-/Wiw-/ID-organisaties. Het gaat dan vooral om activiteiten als Work First, werkstages en gesubsidieerde arbeid. Dit zal nog sterker worden door het loslaten van de uitbestedingsverplichting. Gemeenten zullen dan waarschijnlijk nog vaker trajecten in eigen beheer uitvoeren of deze bij aan de gemeente gelieerde organisaties onderbrengen (RvB2:62, IW13:8).</p>
Work First	<p>Met name voor Work First-projecten die in de grote meerderheid van de gemeenten zijn gestart, willen gemeenten vaak graag het SW-bedrijf als uitvoerder. Hiervoor worden weliswaar meestal aanbestedingsprocedures ingezet, maar die zijn, volgens de re-integratiebedrijven aanwezig bij de rondetafelbijeenkomst, zo ingericht dat het SW-bedrijf grote kans maakt de opdracht te krijgen (RT).</p> <p>Gemeenten die de moeilijk bemiddelbare cliënten publieke dienstverlening aanbieden, doen dit omdat zij huiverig zijn deze groepen aan private bedrijven over te dragen. Hiervoor hebben ze drie argumenten. Ten eerste hebben ze er weinig vertrouwen in dat die bedrijven voor moeilijke doelgroepen een passend aanbod hebben. Ten tweede vragen zij zich af of kwetsbare cliënten re-integratie door een commercieel bedrijf wel aankunnen. Ten derde vinden gemeenten dat de aan de gemeente gelieerde organisaties meer kennis hebben van en toegang tot het lokale netwerk van zorg, onderwijs en welzijn (IW13:11). Samen met de financiële belangen die gemeenten hebben in het goed functioneren van de aan de gemeente gelieerde instellingen lijken gemeenten dus voldoende redenen te hebben om, in ieder geval voor kwetsbare cliënten, een voorkeur te geven aan de aan de gemeente gelieerde organisaties.</p> <p>Daarnaast gaan gemeenten door het wegvallen van de uitbestedingsplicht ook meer zelf aan re-integratie doen. Wat voor gevolgen dit heeft voor de concurrentiepositie van de re-integratiebedrijven is (nog) niet bekend.</p> <p><i>Gelijk speelveld in UWV-segment</i></p> <p>In 2002 besteedde UWV, net als in 2000, alles openbaar aan en maakte geen gebruik meer van preferred suppliers. Verder was in het UWV-segment het gelijke speelveld dichterbij gekomen met de invoering van de twintig procent vrije ruimte in de UWV-aanbesteding, waardoor ook nieuwe en kleinere re-integratiebedrijven konden inschrijven op trajecten. Verder was ook de formele invloed van sectorraden op de aanbesteding van UWV in 2002 verminderd (Tr3:21).</p>
UWV 2006	<p>In de reguliere aanbesteding van UWV in 2006 moeten doelgroepen nog steeds een behoorlijke omvang hebben om te worden uitbesteed. Kleinere re-integratiebedrijven kunnen vaak niet voldoen aan de hierbij gestelde algemene voorwaarden en eisen aan de inschrijving. Zij hoeven het echter niet meer alleen te hebben van de vrije ruimte. De opkomst van IRO-cliënten vormt voor</p>

specialistische en kleinere bureaus een kans op meer opdrachten van UWV (RvB2:47).

Het is overigens wel de vraag of er sprake is van eerlijke concurrentie tussen de IRO-uitvoerders en de bedrijven die onder de reguliere contracten re-integratie uitvoeren. Voor klanten is de IRO gunstiger immers omdat er meer maatwerk en scholing mogelijk is en omdat het beschikbare budget hoger is dan bij reguliere trajecten. Voor re-integratiebedrijven is de IRO financieel aantrekkelijker. Bij reguliere WW-trajecten geldt no cure no pay-financiering, terwijl bij IRO-trajecten het aandeel resultaatfinanciering slechts vijftig procent is. Bovendien is de maximumprijs bij de IRO aanzienlijk hoger dan de gemiddelde prijs bij reguliere trajecten (APE2:9).

*Gelijk speelveld in het werkgeversegment*

**Preferred suppliers** Werkgevers hadden in 2002, net als in 2000, nog altijd één of enkele preferred suppliers voor re-integratiediensten. Zij baseerden ook in 2002 veelal hun keuze voor een re-integratiebedrijf op de ervaringen die zij (of derden) met het re-integratiebedrijf hadden (Tr3:21). In 2006 lijkt er weinig te zijn veranderd in het selectieproces van werkgevers (RW11:79).

**Onafhankelijke RIB's** Re-integratiebedrijven die geen onderdeel zijn van een verzekeraar of uitzendorganisatie, hadden in 2004 veelal moeite om een voet aan de grond te krijgen op de werkgeversmarkt, omdat zij het netwerk onder werkgevers misten. Dit in tegenstelling tot arbodiensten, verzekeraars en bemiddelingsorganisaties, die vanuit hun core business vaak een uitgebreid klantennetwerk van werkgevers hadden. Daarom probeerden deze re-integratie- en interventiebedrijven vaak via arbodiensten of verzekeraars opdrachten van werkgevers te bemachtigen (Tr3:24).

**Verzekeraars** Verzekeraars volgden in 2004 verschillende strategieën om hun financiële belangen bij re-integratie te behartigen. Een aantal verzekeraars had de strategie gekozen om zelf alle dienstverlening aan te bieden en had arbodiensten, interventiebedrijven en re-integratiebedrijven binnen het eigen concern gehaald. Andere verzekeraars hadden al dan niet gezamenlijk met een andere verzekeraar een deel van de aandelen van een arbodienst en/of re-integratiebedrijven gekocht. Verder waren er verzekeraars die wel samenwerkingsverbanden waren aangegaan, maar waarbij de verschillende partijen zelfstandig bleven. Doel van de samenwerking, ongeacht de vorm, was te komen tot synergie-effecten bij het aanbieden van ketenproducten, ofwel all-in producten, op het gebied van ziekteverzuim (Tr3:24). Hoe de positie van verzekeraars op de re-integratiemarkt zich na 2004 heeft ontwikkeld, is niet bekend.

**Arbodiensten** Arbodiensten stonden in 2004 vaak tussen de formele opdrachtgevers (de werkgevers) en de re-integratiemarkt in. Arbodiensten voeren een deel van de interventies zelf uit en hebben daarnaast een bestand van preferred suppliers bij wie interventies en re-integratie worden ingekocht. Voor interventie- en re-integratiebedrijven zou het moeilijk zijn om daar tussen te komen (Tr3:24).

### 3.1.5 Conclusies over toetreding en concurrentie

#### *Toetredingsbarrières*

- Het grote aantal nieuwkomers in de laatste twee jaar is een sterke aanwijzing dat er nog altijd geen substantiële toetredingsbarrières zijn. Doordat bedrijven in het UWV-segment nu IRO's kunnen uitvoeren zonder aanbestedingsprocedure te hebben doorlopen, zijn er ook voor kleine bedrijven, nauwelijks nog toetredingsdrempels.
- Dit geldt echter niet voor het gemeentelijke segment. Voor kleinere re-integratiebedrijven is het moeilijker om opdrachten te verwerven door de administratieve belasting van aanbestedingsprocedures, de eisen die aan bedrijven gesteld worden, de vaak kortdurende contracten en de wijze van financiering (no cure no pay) en het ontbreken van instroomgaranties.

#### *Concurrentie*

- Er zijn voldoende aanbieders op de re-integratiemarkt actief als voorwaarde voor gezonde concurrentie.
- Omdat bedrijven zich, vanwege de gedetailleerde bestekken, moeilijk kunnen onderscheiden op kwaliteit, blijkt de prijs bij de gunning doorslaggevend te zijn. Dit zorgt ervoor dat er vooral wordt geconcurrereerd op prijs, wat ten koste gaat van kwaliteit en de ontwikkeling van specialismen. Goedkopere trajecten leiden tot mindere resultaten.
- Het leveren van lage netto-effectiviteit leidt in de re-integratiemarkt nog niet tot een kleiner marktaandeel (het reputatiemechanisme).
- Het toenemende belang van de IRO-markt heeft ertoe geleid dat bedrijven klantgerichter worden. Bedrijven geven aan dat de IRO meer mogelijkheden biedt om kwaliteit te bieden.

#### *Eerlijke concurrentie*

- De grote meerderheid van gemeenten maakt gebruik van aanbestedingsprocedures, waarmee het belang van preferred suppliers is afgenomen. Echter voor work first geven gemeenten meestal de voorkeur aan SW-bedrijven. Vaak worden SW-bedrijven wel via aanbestedingsprocedures geselecteerd. Het is verder de vraag wat de gevolgen zijn van de toegenomen rol van gemeenten bij de uitvoering van re-integratie voor de concurrentiepositie van re-integratiebedrijven.
- In het UWV-segment is geen sprake meer van preferred suppliers. Wel zijn IRO-trajecten voor alle betrokken partijen (klant, re-integratiecoach en re-integratiebedrijf) gunstiger, wat ten koste gaat van de concurrentiepositie van bedrijven die (alleen) reguliere trajecten uitvoeren.
- In hoeverre het belang van preferred suppliers in het werkgeverssegment is verminderd, is onbekend.

## **3.2 IJkpunt 2: Transparantie**

### **3.2.1 Inleiding**

Voor het ministerie van SZW is transparantie van de re-integratiemarkt een belangrijke voorwaarde voor een goede werking van de markt. Dat kan onder meer bereikt worden, aldus het ministerie, als de onafhankelijke informatie over het aanbod aan en de kwaliteit van re-integratiedienstverlening beschikbaar is voor opdrachtgevers. Openbare benchmarks moeten een belangrijke rol gaan vervullen bij het vergroten van de transparantie. Zeker zo belangrijk vindt het ministerie dat de re-integratiebedrijven goed geïnformeerd zijn over de vraag van opdrachtgevers, zoals de achtergrondkenmerken van de te reïntegreren groep. Daarnaast verwacht het ministerie dat opdrachtgevers bij een goede vormgeving van de aanbestedingsprocedures ook veel informatie krijgen over producten en prijzen en de kwaliteit van re-integratiebedrijven (SZW1:4).

We zullen in deze paragraaf de volgende hoofdvragen over ijkpunt transparantie behandelen:

1. Hoe groot is de transparantie van de re-integratiemarkt, met name met betrekking tot de aanbodzijde (paragraaf 3.2.2) en benchmarking van effecten en prestaties (paragraaf 3.2.3)?
2. Welke trends zijn hierin zichtbaar?
3. Wat zijn de effecten op de marktwerking (paragraaf 3.2.4)?

### **3.2.2 Transparantie van het aanbod**

Een algemeen knelpunt tot 2002 was dat het aanbod, de prijs, de prijsvorming en de kwaliteit van re-integratiediensten voor de publieke opdrachtgevers van de re-integratiemarkt nog te ondoorzichtig waren. In 2004 werd geconstateerd dat UWV en gemeenten dankzij de gevolgde aanbestedingsprocedures en bestaande contacten en contracten met re-integratiebedrijven steeds beter inzicht hadden in het aanbod op de re-integratiemarkt en in de activiteiten van re-integratiebedrijven (Tr3:26,28).

In 2006 blijft het organiseren van aanbestedingsprocedures voor gemeenten en UWV de belangrijkste manier om zich te oriënteren op het aanbod van diensten van re-integratiebureaus. Bestaande contacten en contracten met re-integratiebedrijven vormen eveneens een goede bron van informatie. Gemeenten maken hierbij ook gebruik van de contacten van collegagemeenten (RvB1:16).

UWV beschikt vanaf 2004 in steeds grotere mate over de noodzakelijke informatie over resultaten en kwaliteit van re-integratiebedrijven. De resultaten van die re-integratietrajecten worden door UWV in een prestatiebenchmark geregistreerd. Hierdoor heeft UWV gegevens over plaatsingscijfers, doorlooptijden en prijzen op het niveau van re-integratiebedrijven en op het niveau van doelgroepen. UWV gebruikt de informatie over de resultaten van

re-integratiebedrijven bij de gunningen, in de kwartaalgesprekken om de bedrijven bij te sturen en gaat deze informatie gebruiken bij het besluit voor contractverlenging (Tr3, RvB1, RvB2).

Deze gegroeide transparantie van het marktsegment van de reguliere contracten wordt echter overschaduwd door een snelle opkomst van een ondoorzichtige IRO-segment. Het aantal bedrijven dat IRO's uitvoert, is inmiddels zo groot dat UWV als opdrachtgever nauwelijks nog zicht heeft en te op de kwaliteit van de dienstverlening van deze bedrijven (TNO/BMC). Daarom concluderen wij dat de transparantie op het UWV-segment als geheel in de afgelopen jaren is afgenomen. Toch blijkt vier vijfde van de IRO-cliënten geen problemen te ondervinden bij de keuze voor een IRO-uitvoerder. Slechts vijftien procent vindt de keuze moeilijk. UWV is daarbij de belangrijkste informatiebron (37%). De helft van de cliënten heeft meerdere re-integratiebedrijven onderling vergeleken. Van de personen die re-integratiebedrijven met elkaar vergelijken heeft zeventig procent voldoende informatie om de vergelijking te maken (APE2: 50).

**Gemeenten** Gemeenten hebben in 2006 nog steeds moeite om goed zicht op te krijgen op de resultaten en kwaliteit van re-integratiebedrijven. De Blik op Werk Keuzegids (voorheen Re-integratiemonitor) en het Boreakeurmerk spelen wel een rol bij de oriëntatie van gemeenten op de re-integratiemarkt, maar nog geen grote. Een kwart van de gemeenten maakt in 2006 gebruik van referenties, ter controle van de door re-integratiebedrijven opgegeven resultaten bij andere opdrachtgevers. Dit systeem is overigens niet waterdicht, omdat bedrijven selectief referenties kunnen opgeven en informatie over minder succesvolle projecten achterwege kunnen laten (RvB1, RvB2). Gemeenten beschikken dus op deze manier nog niet over informatie waarmee prestaties van bedrijven onderling vergeleken kunnen worden. Gemeenten twijfelen er dan ook nog altijd aan of zij erin slagen de bedrijven te selecteren met de beste prijs-kwaliteitverhouding (RT).

Als gevolg van het niet op contractniveau beschikbaar zijn van betrouwbare gegevens over de kwaliteit van re-integratie heeft een deel van de gemeenten ertoe gebracht om op cliëntniveau via de casemanagers inzicht te verwerven in de kwaliteit van de trajecten. Deze casemanagers zijn beter in staat de bedrijven aan te sturen op hun prestaties en kunnen verder de goed presterende bedrijven meer trajecten laten uitvoeren. Deze werkwijze blijkt tot effectievere re-integratie te leiden (IWI3: 26). Het systeem van casemanagement, resultaatfinanciering en de uitvoering van trajecten dient coherent opgezet te zijn om goede resultaten te kunnen bereiken. Bij het ontbreken van goede informatie is intensief casemanagement kennelijk nodig om de noodzakelijke sturing op de trajecten te handhaven. IWI wijst er wel op dat wanneer deze werkwijze niet wordt ondersteund met goede informatie over de prestaties van bedrijven dit het risico met zich meebrengt dat beeldvorming en persoonlijke voorkeuren de praktische basis vormen voor het tot stand komen van marktwerking (IWI3:40).

Het gebrek aan transparantie op het gemeentelijke segment heeft negatieve gevolgen gehad voor het wederzijds vertrouwen tussen gemeenten en re-integratiebedrijven. Doordat de beide partijen geen goed beeld hebben van de verrichtingen van de ander, hebben ze geen realistische verwachtingen van de prestaties wat ten koste van het vertrouwen is gegaan (Orbis2:24).

**Private markt** Private opdrachtgevers, met name grote bedrijven en brancheorganisaties, hadden in 2002 nog weinig zicht op het aanbod op de re-integratiemarkt. Zij zeiden voldoende zicht te hebben op de prijs en kwaliteit van hun preferred suppliers, maar waren niet of nauwelijks op de hoogte van de kwaliteit en prijs van andere aanbieders. De private opdrachtgevers ervoeren het gebrek aan transparantie echter niet als een knelpunt.

In 2004 werd geconcludeerd dat de transparantie in het private deel van de re-integratiemarkt nog steeds beperkt was, maar dat grotere opdrachtgevers wel bezig waren om de prestaties van de re-integratiebedrijven waarmee zij zaken deden beter in beeld te brengen. Zo waren arbodiensten bezig om hun systemen aan te passen om meer inzicht te krijgen in de resultaten van de interventie- en re-integratiebedrijven waarmee zij zaken deden. Een deel van de verzekeraars had het inzicht in het effect van de re-integratie verbeterd door te kijken naar de schadelastbeperking die de re-integratie opleverde (Tr3). Hoe de transparantie op het private segment zich na 2004 heeft ontwikkeld, is onbekend.

### 3.2.3 Benchmark van effecten en prestaties

**Benchmark** Het ministerie van SZW schreef in 2002 (SZW1) dat een openbare prestatiebenchmark van groot belang was voor de transparantie op de re-integratiemarkt. Deze zou de resultaten van re-integratiebedrijven vergelijkbaar maken, waardoor opdrachtgevers zich een goed beeld konden vormen welke (categorieën) cliënten door welk (type) bedrijf het best konden worden gere-integreerd. Ook cliënten zouden via deze benchmarks inzicht kunnen krijgen in welke re-integratiebedrijven goede resultaten leveren. De RWI werd gevraagd een prestatiebenchmark te ontwikkelen en operationeel te beheren.

**Keuzegids** Eind 2004 was er van zo'n openbare benchmark nog geen sprake. In de Re-integratiemonitor (nu *Blik op Werk Keuzegids*) was wel een begin gemaakt met het publiceren van cijfers over de tevredenheid van opdrachtgevers en cliënten over 17 grote re-integratiebedrijven. In 2004 heeft ook Borea, op vrijwillige basis, de tevredenheidscijfers openbaar gemaakt die in het kader van het Boreakeurmerk werden verzameld. Het ging hier om de tevredenheid van opdrachtgevers, cliënten en werkgevers. (Tr3)

#### *Oprichting van Stichting Blik op Werk*

**Blik op Werk** Op 1 januari 2006 hebben partijen op de arbo- en re-integratiemarkt de Stichting Blik op Werk opgericht. Met deze samenwerking willen zij de transparantie op deze markten verhogen en daarmee de effectiviteit en kwaliteit van de geboden diensten vergroten. Deelnemers aan Blik op Werk

zijn organisaties van werkgevers en werknemers, VNG, Landelijke Cliëntenraad, UWV en brancheorganisaties van re-integratiebedrijven en arbodiensten (BOREA en BOA). Blik op Werk beheert en ontwikkelt bestaande en nieuwe instrumenten die de markten transparanter maken:

- Blik op Werk Keuzegids, die een overzicht biedt van bedrijven die actief zijn op de markt voor re-integratie- en arbodiensten. Inmiddels biedt de Blik op Werk Keuzegids in 2006 van 216 bedrijven cliënttevredenheidscijfers en van 150 bedrijven tevredenheidscijfers van opdrachtgevers. Daarnaast zijn in de Keuzegids de plaatsingscijfers opgenomen van de bedrijven die contracten hebben afgesloten met UWV. Het gaat hierbij om 66 bedrijven. Hiermee is een begin gemaakt met een openbare benchmark.
- Blik op Werk Borea Keurmerk, dat beoogt kwaliteitsborging en transparantie op de re-integratiemarkt te bewerkstelligen. Het keurmerk geldt vanaf 2004 als lidmaatschapsvoorwaarde voor leden van de brancheorganisatie Borea, maar ook re-integratiebedrijven die geen lid zijn kunnen deelnemen aan het keurmerk. Het keurmerk bestaat uit vijftien prestatie-indicatoren. Bij de normen is een mix opgenomen van absolute normen en normen die verwijzen naar de afspraken die met opdrachtgevers zijn gemaakt. In juni 2006 waren 101 re-integratiebedrijven gecertificeerd. (Bron: website Blik op Werk). Behalve de tevredenheidcijfers worden er op bedrijfsniveau voor als nog geen gegevens met betrekking tot de afzonderlijke prestatie-indicatoren openbaar gemaakt.
- Blik op Werk BOA Keurmerk, dat de kwaliteit van dienstverlening van arbodienstverleners wil waarborgen en verbeteren.
- Blik op Werk Re-integratiemeldpunt, dat een overzicht geeft van gemeentelijke aanbestedingen.
- Blik op Werk Contractenbenchmark, een databank in ontwikkeling die objectieve informatie gaat bieden over prestaties van door gemeenten gecontracteerde re-integratiebedrijven. De animo hiervoor onder gemeenten is echter nog wisselend. Veel gemeenten zien wel de potentiële meerwaarde van de benchmark, maar ze zien ook problemen met de uniformiteit van plaatsingsbegrippen en het beoordelen van plaatsingen. Ook zijn er gemeenten die meer behoefte hebben aan objectieve data over prestaties van contracten (RvB2).

### **3.2.4 Conclusies over transparantie en marktwerking**

UWV heeft met haar eigen benchmark voldoende informatie om de bedrijven met de beste prijs-kwaliteitverhouding te kiezen. Voor de aanbestedingen is voor UWV het aanbod voldoende transparant. Op de IRO-markt is echter zeker geen sprake van transparantie. Cliënten en UWV hebben geen beeld van de kwaliteit van de vele honderden aanbieders. Dat terwijl met de opkomst van de IRO een transparante re-integratiemarkt voor individuele cliënten van groot belang is geworden. (TNO/BMC, RT). In de praktijk echter lijken de meeste cliënten hiervan nog weinig last te hebben (APE2:50).

Gemeenten hebben ook in 2006 nog altijd last van de gebrekkige transparantie. Zij beschikken nog altijd niet over informatie waarmee prestaties van bedrijven onderling vergeleken kunnen worden. Gemeenten twijfelen er dan nog altijd aan of zij erin slagen de bedrijven te selecteren met de beste prijs-kwaliteitverhouding (RT).

Private opdrachtgevers leken in 2004 weinig last te hebben van de gebrekkige transparantie, waarschijnlijk omdat zij nog niet echt geïnteresseerd waren in het selecteren van de bedrijven met de beste prijs-kwaliteitverhouding. Zij leken over het algemeen tevreden met hun preferred suppliers. Of dit daarna is veranderd, weten we niet.

De verschillende instrumenten van Blik op Werk hebben in de afgelopen jaren een steeds grotere bijdrage geleverd aan de transparantie van de re-integratiemarkt. Toch is de transparantie op de gemeentemarkt en IRO-markt nog altijd beperkt.

Bij de ontwikkeling van een openbare benchmark spelen nog altijd dezelfde knelpunten als in 2002 (Tr2: 203, Orbis2:24):

1. De informatie is niet of moeilijk controleerbaar op betrouwbaarheid.
2. De resultaten van trajecten zijn moeilijk vergelijkbaar vanwege variatie in inhoud van trajecten en de verschillen tussen deelnemende cliënten, en de diversiteit in de aanpak van re-integratiebedrijven.
3. Verschillende partijen hanteren uiteenlopende definities (bijvoorbeeld plaatsingspercentage).
4. Het zicht op de resultaten van re-integratie worden vertroebeld door de lange gemiddelde trajectduur en doordat er allerlei exogene factoren van invloed zijn op de resultaten van re-integratie.

### **3.3 IJkpunt 3: Openbare en toegankelijke aanbestedingsprocedures**

#### **3.3.1 Inleiding**

Het ministerie van SZW verwacht dat het gebruik van openbare aanbestedingsprocedures leidt tot grotere effectiviteit van re-integratiediensten en grotere doelmatigheid van in te zetten publieke middelen. Openbare aanbestedingen stellen opdrachtgevers in staat informatie over prestaties, producten en prijzen uit de markt naar boven te halen en het re-integratiebedrijf te kiezen dat de offerte levert met de beste prijs-kwaliteitverhouding. Aan de andere kant zal de aanbestedingsprocedure het bevoordelen van één of enkele marktpartijen uitsluiten en re-integratiebedrijven in staat stellen onder gelijke voorwaarden mee te dingen naar opdrachten. De verwachting is dat aanbestedingen de concurrentie tussen marktpartijen zullen bevorderen en op die manier prijsverlagend zullen werken (SZW1:4).

#### *Regelgeving ten aanzien van aanbesteding en uitbesteding*

Publieke opdrachtgevers zijn niet vrij in hun keuze om wel of geen aanbestedingsprocedure te organiseren. Zij worden hiertoe verplicht door Europese



regelgeving. Het Besluit SUWI (art. 4.1, lid 2) verplichtte gemeenten om alvorens overeenkomsten met re-integratiebedrijven te sluiten, een transparante en toetsbare aanbestedingsprocedure te volgen. In het kader hiervan konden meer offertes worden aangevraagd op basis van vooraf vastgestelde criteria.

Inmiddels is de verplichting voor gemeenten om een deel van het re-integratiebudget uit te besteden (uitbestedingsplicht) vervallen. Ook de SUWI-aanbestedingsregels zijn per 1 januari 2005 niet meer van kracht. Hierdoor hebben gemeenten ruimere mogelijkheden om zelf re-integratieactiviteiten uit te voeren.

#### *Europese regels met betrekking tot de aanbesteding<sup>2</sup>*

De beginselen van het EG-verdrag zijn onverminderd van kracht. Volgens de interpretatie van de Europese Commissie van jurisprudentie van het Europees Hof geldt een verplichting om bij overheidscontracten een zogenaamde passende mate van openbaarheid vooraf te betrachten. Het gaat erom dat in het belang van potentiële inschrijvers voor voldoende openbaarheid wordt gezorgd, zodat de dienstenmarkt voor mededinging wordt geopend en de onpartijdigheid van een aanbestedingsprocedure getoetst kan worden. De Europese Commissie heeft over die transparantie het volgende gesteld: "Transparantie kan door elk daartoe geëigend middel, waaronder publiciteit, worden gewaarborgd. Welke middel geëigend is, hangt af van de specifieke aspecten van de betreffende sectoren. Transparantie kan worden gewaarborgd door, onder andere, publicatie in dagbladen of gespecialiseerde kranten." Voor aanbestedingen die een drempelbedrag van € 200.000 overschrijden, geldt de Aanbestedingsrichtlijn.<sup>3</sup> De richtlijn beschrijft de procedures voor het gunnen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken blijkt dat in 2004 meer gemeenten volgens de Europese regels aanbesteden dan in 2002.<sup>4</sup> Het onderzoek was gericht op alle gemeentelijke aanbestedingen, niet uitsluitend op aanbestedingen op de re-integratiemarkt. Ondanks de positieve ontwikkeling blijkt uit het onderzoek dat er grote verschillen bestaan tussen de verschillende overheidssectoren als het gaat om het naleven van de Europese aanbestedingsregels. Vooral gemeenten laten wat dat betreft steken vallen, terwijl zij de grootste opdrachtgever vormen, gemeten in aantallen aanbestedingen. Dit doet vermoeden dat er bij gemeenten nog steeds misverstanden leven over de verplichtingen die voor hen gelden bij aanbestedingen.

---

<sup>2</sup> Voor dit onderstaande overzicht van de regelgeving met betrekking tot aanbesteding is gebruik gemaakt van het rapport Desain, E.J.P., L. Mallee en R.C. van Waveren, *Evaluatie aanbesteding activering en flankerende zorg 2003 gemeente Nijmegen*, Regioplan, Amsterdam, juli 2003, p.7-8.

<sup>3</sup> Richtlijn 2004/18/EG.

<sup>4</sup> Significant, *Nalevingsmeting Aanbesteden 2004. Een onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in Nederland*. Significant, december 2005.

### *Hoofdvragen over het ijkpunt aanbestedingsprocedures*

In deze paragraaf zullen we de volgende hoofdvragen over het ijkpunt openbare en toegankelijke aanbestedingsprocedures behandelen:

1. Welke selectieprocedures worden er gebruikt?
2. Welke trends zijn er zichtbaar?
3. Welke effecten hebben de gehanteerde selectieprocedures op de marktwerking?

### **3.3.2 Aanbestedingsprocedures**

In deze subparagraaf beschrijven wij de aanbestedingsprocedures, de gehanteerde gunningscriteria, het inzicht in de samenstelling van de cliëntgroep waarvoor aanbestedingen gelden en de administratieve lasten die met de aanbestedingsprocedures gemoeid zijn.

#### *Gebruikte aanbestedingsprocedures*

Gemeenten In 2002 zaten veel gemeenten nog in een beginstadium van openbare aanbesteding. Zij oriënteerden zich op de mogelijkheden en de noodzakelijke procedures. Enkele gemeenten waren al verder en besteedden re-integratietrajecten wel openbaar aan. In 2004 maakten gemeenten gebruik van aanbestedingsprocedures met een selectiefase vooraf (Tr3:34,36). In 2006 besteedt ongeveer de helft van de gemeenten openbaar aan, ruim een derde volgt niet-openbare aanbestedingsprocedures en de rest besteedt onderhands aan (IWI3:12).

In 2006 blijkt dat gemeenten vanwege het wegvallen van de uitbestedingsplicht (zie inleiding) meer zelf doen. Gemeenten zijn teleurgesteld over de resultaten van re-integratiebedrijven en willen de activiteiten daarom meer in eigen hand houden (RvB2:62).

Als gemeenten aanbesteden, blijkt uit de gegevens van het re-integratiemeldpunt van *Blik op Werk* dat tweederde van de aanbestedingen openbaar is. Om schaalvoordelen te behalen, zoeken gemeenten vaak samenwerking met andere gemeenten (RWI1:50). Gemeenten geven via internet (gemeentelijke site, Borea-site, re-integratiemeldpunt) en via landelijke en regionale kranten ruchtbaarheid aan hun aanbestedingen (IWI2:10).

Bij een aantal gemeenten leidt een centraal inkoopbureau alle gemeentelijke aanbestedingen. Na een startperiode waarin de aanbestedingen vooral bureaucratische rompslomp betekenden, is er nu sprake van kortere bestekken (Orbis2:23). Als de werkwijze bij aanbesteden van gemeenten wordt vergeleken met UWV valt echter nog steeds op dat gemeenten bureaucratischer te werk gaan. Naar de mening van re-integratiebedrijven is de kwaliteit van de aanbestedingen van gemeenten wel verbeterd, maar is deze nog steeds minder dan die van UWV (RvB2:64,65,Orbis2:20).

UWV UWV had al enige jaren ervaring met aanbesteden. In de periode tot 2002 is de vorm en opzet van uitvoering van de aanbesteding van UWV veranderd. In

2002 bood de aanbesteding, in tegenstelling tot de jaren daarvoor, nauwelijks ruimte meer voor preferred suppliership. UWV heeft sinds 2003 in meer rondes en zonder voorselectie aanbesteed. In 2004 had UWV plannen om in samenwerking met gemeenten aan te besteden. Hierover werden gesprekken gevoerd met de vier grootste gemeenten (Tr3:34,36).

In 2006 reserveert UWV tien procent van de inkoop voor de vrije ruimte (dus buiten openbare aanbestedingen). Dit biedt de mogelijkheid om flexibel om te gaan met innovaties. Bovendien biedt dit ruimte voor de in 2004 voorgenomen samenwerkingsprojecten met gemeenten. De overige negentig procent wordt openbaar aanbesteed. Dit gebeurt transparant, in vergelijking met gemeenten (TNO2:190).

In de meest recente aanbestedingsronde in juli 2006 is UWV verrast door het grote aantal van 900 offertes dat is ingediend (TNO/BMC:16). In de loop van de jaren neemt het aantal bedrijven dat voor UWV opdrachten uitvoert toe. Het gemiddelde aantal cliënten dat zij begeleiden, neemt af (SEO4:35).

Met de komst van de re-integratiecoach in 2006 is het mogelijk dat deze maximaal twee maal twee maanden zelf intensieve begeleiding van de klant verzorgt. Sinds 1 oktober 2005 worden ook contracten voor afzonderlijke re-integratiediensten aanbesteed (TNO/BMC:11).

De Individuele Re-integratie Overeenkomst (IRO) heeft sinds 2004 een grote vlucht genomen (SEO4:45,RT).

Private markt Op de private markt werd in 2004 nog voornamelijk met preferred suppliers gewerkt. De eerste signalen van openbare aanbestedingen waren echter zichtbaar (Tr3:40).

In 2006 blijken werkgevers nog steeds via informele kanalen re-integratiebedrijven te selecteren voor aanbestedingen (RvB2:93).

#### *Gunningscriteria en transparantie*

In 2002 en 2004 bleken de aanbestedingsprocedures van opdrachtgevers voor re-integratiebedrijven niet transparant; de beoordelingsprocedures waren een black box. Bedrijven wisten niet waarop ze uiteindelijk beoordeeld werden (Tr3:39,40).

Research voor Beleid concludeert dat in 2006 is de transparantie van de openbare aanbestedingsprocedures voor de betrokken re-integratiebedrijven is verbeterd. De verbeteringen zitten in verschillende aspecten:

- de inhoud van de bestekken;
- de vormgeving van de aanbestedingsprocedures;
- de duidelijkheid over de te hanteren gunningscriteria;
- het gebruik van de gunningscriteria;
- de meer realistische verwachtingen ten aanzien van het aantal plaatsingen;
- de aandacht voor kwaliteit (RvB1:37,RvB2:30,49).

We werken de ontwikkeling in transparantie van de procedures per type opdrachtgever uit.

- Gemeenten** In de periode 2000-2002 ontbrak het bij gemeenten nog aan duidelijke selectie- en gunningscriteria. Re-integratiebedrijven klaagden in 2004 dat de besluitvorming van gemeenten tijdens gunningen nog steeds niet helder was (Tr3:34,37). Gemeenten gaan in 2006 bij het gunnen van contracten vooral af op hun eigen ervaringen. Het is niet goed mogelijk om resultaten van eerdere trajecten te beoordelen omdat deze vaak niet goed vergelijkbaar zijn. Subjectieve beoordelingen op basis van eerdere ervaringen met min of meer vergelijkbare trajecten bieden dan uitkomst. Gemeenten geven aan dat een dergelijke subjectieve beoordeling niet per definitie slecht is, zolang je maar goed uit kan leggen waarom je een opdracht wel of niet gunt (RT). Ten opzichte van 2004 stellen gemeenten minder onredelijke eisen aan re-integratiebedrijven. Zo worden bijvoorbeeld geen garanties meer gevraagd voor hoge plaatsingspercentages. De prijs speelt in vrijwel alle aanbestedingen een ondergeschikte rol in de beoordeling (IWI2:12,IWI3:38). Bij de uiteindelijke gunning van een opdracht blijkt de prijs echter wel doorslaggevend te zijn. Zoals bij het ijkpunt 'transparantie' al is aangegeven, is het voor gemeenten niet goed mogelijk om kwaliteit te bepalen. Het is daarom ook niet te hanteren als gunningscriterium (SEO1:18, RT). In een enquête van IWI onder 86 gemeenten geven de gemeenten aan dat zij niet aan derden bekend maken op welke gronden uiteindelijk een opdracht aan een bedrijf gegund wordt (IWI3:12). Niet alle gemeenten beschrijven de aanbestedingsprocedure voor re-integratiediensten. Als een dergelijke beschrijving er wel is, wordt deze niet altijd gevolgd in de werkelijkheid (IWI2:18). De aanbestedingsprocedures resulteren er bij veel gemeenten in dat zij voor gesubsidieerd werk, Work First, duale trajecten en (in mindere mate) scholing maar aan één organisatie opdracht verlenen. Voor de overige typen activiteiten worden meer bedrijven per activiteit gecontracteerd (IWI3:9).
- UWV** UWV hanteerde zowel in 2000 als in 2002 de economisch meest voordelige aanbieding als uitgangspunt bij de gunning van re-integratietrajecten. In 2004 golden vier gunningscriteria: ervaring, methodiek, plaatsingspercentage en prijs. Uiteindelijk koos UWV net zoals in voorgaande jaren voor de offertes die qua prijs-kwaliteitsverhouding het economisch meest gunstige aanbod weerspiegelden. Bij de aanbesteding van re-integratiecontracten voor moeilijkere doelgroepen was prijs minder belangrijk (Tr3:35,38). In 2006 hanteert UWV volgens re-integratiebedrijven een professionele wijze van aanbesteden. Tegelijkertijd is het voor de re-integratiebedrijven niet altijd helder waarom ze een aanbesteding niet winnen. UWV legt bij aanbestedingen meer nadruk dan voorheen op eerdere ervaringen en prestaties van de re-integratiebedrijven die meedingen in de aanbesteding. Meer dan voorheen stelt UWV als vereiste voor gunning van een opdracht dat het re-integratiebedrijf aantoonbare relaties met werkgevers moet hebben (TNO/BMC:16,17,37,39). Bij IRO's worden vooral minimumselectie-eisen gehanteerd als gekeken wordt of een bedrijf mag meedingen naar de opdracht. Inhoudelijke criteria spelen wel een rol bij de uiteindelijke beoordeling van de offertes (RW11:89). Sinds de

komst van de IRO zijn er honderden nieuwe re-integratiebedrijven bijgekomen waarvan de staat van dienst nog onbekend is. Dit komt de transparantie niet ten goede als UWV en cliënten willen kiezen met welk re-integratiebedrijf zij in zee gaan. Ook voor de re-integratiebedrijven is het niet eenvoudig om inzicht te hebben in de eisen waaraan zij bij de aanbesteding moeten voldoen. Omdat IRO's individueel worden ingekocht, moeten re-integratiebedrijven voor vrijwel iedere potentiële cliënt een re-integratieplan schrijven. Dit drijft de acquisitiekosten van de bedrijven op (APE2:44).

**Private markt** Bij private opdrachtgevers speelde in de periode 2000-2002 prijs als gunningscriterium nauwelijks een rol bij de keuze van een re-integratiebedrijf. De keuze voor een re-integratiebedrijf was gebaseerd op ervaringen met het re-integratiebedrijf. In 2004 organiseerden sommige grote bedrijven aanbestedingen. Er vond dan eerst een voorselectie plaats. De beoordeling uit de voorselectie speelde bij de uiteindelijke gunning ook nog een rol (Tr3:35,41).

Ten opzichte van voorgaande jaren lijkt er in 2006 weinig veranderd in het selectieproces van werkgevers. Zij gaan informeler te werk dan gemeenten en UWV en hebben een grotere behoefte aan maatwerk. Werkgevers willen bijvoorbeeld weten met welke uitvoerend consulent zij te maken krijgen. De uiteindelijke keuze voor een re-integratiebedrijf wordt bepaald door ervaringen, de indruk van het re-integratiebedrijf en de intuïtie van de werkgever. Het re-integratiebedrijf moet kennis hebben van de markt of het soort werkzaamheden in de branche waarin de werkgever opereert. De prijs is van minder groot belang (RWI1:79,81).

#### *Kennis van cliëntenbestand*

**Gemeenten** Gemeenten besteden nog vaak aan in kavels. Maar er is ook steeds meer ruimte in de aanbestedingen om maatwerk te leveren. Specifieke doelgroepen waarvoor dan wordt ingekocht zijn jongeren, allochtonen en work-first-weigeraars (RWI1:52).

Gemeenten hadden in 2002 onvoldoende kennis van hun cliëntenbestand. Een groot deel van de gemeenten hanteerde geen doelgroepenbeleid, omdat zij uitgingen van een aanbod op maat voor iedereen. In tegenstelling tot 2002 onderscheidden bijna alle gemeenten in 2004 doelgroepen, waarbij in het algemeen onderscheid werd gemaakt tussen cliënten met grote en kleine afstand tot de arbeidsmarkt (Tr3:34,37).

Ook in 2006 hebben gemeenten onvoldoende kennis van hun cliëntenbestand. Het ontbreekt vooral aan informatie over de arbeidsmarktkansen van de cliënten. Dit maakt dat het niet goed mogelijk is om kavels samen te stellen die worden gevormd door homogene doelgroepen (Orbis2:23, RT).

#### *Administratieve lasten*

**Gemeenten** In 2004 organiseerden gemeenten volgens Borea zeer tijdrovende aanbestedingsprocedures voor zowel de gemeente als het re-integratiebedrijf. De administratieve lasten stonden vaak niet in verhouding met de omvang van de daadwerkelijke opdracht (Tr3:39).

Door toenemende samenwerking tussen gemeenten proberen zij in 2006 schaalvoordelen en daarmee lagere transactiekosten te bereiken (RWI1:50).

UWV

Voor re-integratiebedrijven zijn de administratieve lasten bij de aanbesteding van UWV in 2004 minder geworden. Toch moesten ook toen de bedrijven nog meer keren per jaar dezelfde informatie aanleveren (Tr3:39).

Voor UWV zelf leverde de aanbesteding in 2004 nog steeds een grote administratieve last op, juist vanwege het meer keer per jaar aanbesteden (Tr3:39). De komst van de IRO heeft ertoe geleid dat de administratieve lasten van UWV sterk zijn toegenomen. In plaats van het beheren van administratieve processen met veertig re-integratiebedrijven, heeft UWV nu te maken met ruim 1800 bedrijven waarmee contracten afgesloten moeten worden en afspraken over facturering mee moeten worden gemaakt (RT).

### 3.3.3 Conclusies ten aanzien van aanbestedingsprocedures

In de afgelopen jaren zijn de aanbestedingsprocedures van zowel gemeenten als UWV professioneler geworden. Het belang ervan is echter afgenomen: zowel gemeenten als UWV voeren meer activiteiten zelf uit. Bovendien verloopt een groot deel van de activiteiten van UWV via IRO's, waarbij geen aanbestedingsprocedures gelden.

Een vergelijking tussen beide opdrachtgevers laat zien dat UWV de meest transparante en professionele procedures hanteert. Raamcontracten waarbinnen meer keer per jaar activiteiten worden aanbesteed, zijn populair. De gemeentelijke procedures worden zowel door gemeenten als door re-integratiebedrijven nog als administratieve rompslomp gezien.

Een belangrijke ontwikkeling voor gemeenten is dat zij niet langer verplicht zijn om een groot deel van de re-integratieactiviteiten uit te besteden. Dit leidt ertoe dat gemeenten meer zelf gaan doen.

Er is ook in 2006 nog een aantal knelpunten te noemen in de aanbestedingsprocedures. Zo blijft het lastig voor opdrachtgevers om de kwaliteit van de re-integratiebedrijven te beoordelen. De komst van een groot aantal nieuwe bedrijven als gevolg van de IRO heeft het zicht op de kwaliteit van de bedrijven bemoeilijkt.

Voor een deel van de gemeenten geldt dat zij, net als in voorgaande jaren, onvoldoende zicht hebben op hun cliëntenbestand. Dit maakt dat zij niet altijd in staat zijn om voor de juiste groepen cliënten de juiste aanbestedingen te doen. Er zijn geen garanties mogelijk voor het minimale aantal cliënten waarvoor een traject gestart zal worden.

### 3.4 IJkpunt 4: Contracten - aansturing van re-integratiebedrijven door de opdrachtgever

#### 3.4.1 Inleiding

In de notitie *'Naar een werkende re-integratiemarkt'* worden verschillende sturingsinstrumenten genoemd (SZW1:5-6):

- resultaatfinanciering;
- sturing op doelgroepen;
- looptijd van contracten.

Het uitgangspunt voor het kabinet is volledige resultaatfinanciering. Het veronderstelt dat een re-integratiebedrijf dat op resultaat wordt afgerekend meer inspanningen zal leveren om het gecontracteerde resultaat te bereiken. Het kabinet is tevens van oordeel dat voor moeilijk plaatsbare doelgroepen in een situatie van marktwerking sturing via de prijs (en de duur) van het re-integratietraject het uitgangspunt is (SZW1:5).

Met andere woorden, het bemiddelen van moeilijk plaatsbare groepen kan door een hogere prijs af te spreken toch lonend zijn voor re-integratiebedrijven. Om 'selectie aan de poort' te voorkomen acht het kabinet het noodzakelijk dat goede afspraken worden gemaakt over informatie-uitwisseling over de geleverde inspanningen voor de cliënt.

Een derde sturingsinstrument is de looptijd van contracten. Het wordt toegestaan dat opdrachtgevers meerjarige contracten afsluiten en contracten met goed presterende bedrijven verlengen (SZW1:6).

Onlangs zijn verschillende onderzoeken afgerond naar de wijze van aansturing en soorten contracten in relatie tot de effectiviteit van re-integratie. Hieruit komt naar voren dat met no cure no pay-contracten de beste resultaten verwacht kunnen worden. Een kanttekening hierbij is dat deze contractvorm afroming in de hand werkt: het loont om vooral cliënten met goede uitstroomkansen te begeleiden (SEO4:51).

Onderzoek naar het type begeleiding vanuit de opdrachtgever leert dat bij gemeenten de beste resultaten behaald worden als de casemanager zich intensief met de trajecten bezighoudt en een deel van de trajecten publiek wordt uitgevoerd (IW13:39).

We behandelen in deze paragraaf de volgende hoofdvragen over het ijkpunt aansturing door de opdrachtgever:

1. Welke sturingsinstrumenten gebruiken opdrachtgevers?
2. Welke trends zijn er zichtbaar?
3. Welke effecten hebben de gehanteerde sturingsmechanismen op de marktwerking?

### 3.4.2 Sturingsinstrumenten van opdrachtgevers

#### *Resultaatfinanciering*

Gemeenten Ten opzichte van 2002 werkten gemeenten in 2004 vaker met resultaatfinanciering. Toch was resultaatfinanciering in 2004 onder gemeenten nog niet wijdverbreid (Tr3:45). In 2006 maken gemeenten strengere afspraken; ze werken steeds vaker met 'no cure less pay'-afspraken (Orbis2:17). Omdat gemeenten onvoldoende kennis hebben van hun cliëntenbestand kunnen ze echter geen toezeggingen doen aan re-integratiebedrijven over het aantal cliënten dat op traject gaat. Dit levert problemen voor re-integratiebedrijven omdat zij wel capaciteitsgaranties moeten geven (RvB1:28).

Wanneer re-integratie wordt uitgevoerd door interne gemeentelijke organisaties, zijn er doorgaans geen prestatieafspraken gemaakt. Gemeentelijke organisaties hoeven zich niet te verantwoorden tegenover de rest van de organisatie. Dit maakt aansturing van deze organisaties lastig. Ook de aansturing van private bedrijven brengt echter problemen met zich mee omdat gemeenten onvoldoende zicht hebben op de resultaten (IW13:14,40). Afgezien van de vraag wanneer iets als succes moet worden gezien, hebben gemeenten onvoldoende zicht op de mogelijke successen. Voor zover dit zicht er wel is, zijn ze ontevreden over de resultaten die de re-integratiebedrijven behalen. Tegelijkertijd realiseren ze zich dat ze geen wonderen kunnen verwachten (RW11:60,61). Ook is er onvoldoende zicht op de mogelijkheden van de cliënten. Dit kan leiden tot discussies met re-integratiebedrijven die een andere beoordeling hebben van de te verwachten resultaten bij cliënten (IW13:17).

UWV UWV en bijna de helft van de gemeenten hebben in de periode tot 2002 resultaatfinanciering ingevoerd. In de notitie *'Naar een werkende re-integratiemarkt'* staat dat voor het kabinet de volledige resultaatfinanciering van re-integratietrajecten uitgangspunt is. Dit is bij de aanbesteding in 2003 door UWV overgenomen (Tr3:45). In 2006 is er bij UWV nadrukkelijk sprake van sturing op resultaat. Dit moet snel en duurzaam zijn, zonder dat sprake is van afoming. Hiertoe zijn de volgende voorwaarden gesteld en maatregelen getroffen:

- Ongeveer 60 procent van de reguliere contracten is op basis van 'no cure less pay', 40 procent op basis van 'no cure no pay'.
- Er is een interne prestatiebenchmark om te bepalen of contracten worden verlengd.
- Maximaal 10 procent niet-gestarte trajecten op bruto-instroom (tegen afoming).
- Tempobonus als het traject snel wordt afgerond.
- Duurzaamheidsbonus als er duurzaam resultaat wordt geboekt.

Deze werkwijze heeft consequenties voor de re-integratiemarkt: UWV geeft geen instroomgarantie van aantallen cliënten, terwijl de re-integratiebedrijven wel capaciteitsgaranties moeten geven. Dit is voor sommige (kleine) bedrijven een te groot risico (SEO4:36, TNO/BMC:16).



Bij IRO-contracten wordt ook gewerkt op basis van 'no cure less pay': als de cliënt voor een half jaar uitstroomt naar werk wordt het traject volledig betaald. Zo niet, dan wordt maximaal 50 procent voor de inspanning betaald. Voor zeer moeilijk plaatsbaren wordt 80 procent voor inspanning en vervolgens 20 procent voor resultaat betaald (APE2:19-21, TNO/BMC:29).

De re-integratiecoaches kunnen ook een deel van de begeleiding voor hun rekening nemen (intensieve begeleiding). Zij worden hierbij echter niet op resultaat afgerekend (TNO/BMC:43).

Door de sterkere regierol van publieke opdrachtgevers (bij veel gemeenten is de casemanager de regievoerder, bij UWV de re-integratiecoach), worden zowel door UWV als door gemeenten meer losse producten ingekocht. Dit maakt resultaatfinanciering lastig, aangezien meer partijen zich inspannen voor het uiteindelijke resultaat. Het is dan niet meer helder aan te tonen wie het resultaat op zijn conto mag schrijven (TNO/BMC:43).

**Private markt** Opdrachtgevers uit de private sector maakten in 2002 nauwelijks gebruik van resultaatfinanciering, maar gaven er de voorkeur aan te werken met inspanningsfinanciering. Ook in 2004 was resultaatfinanciering op de private markt veel minder gebruikelijk dan op de publieke markt (Tr3:44,47). Ook in 2006 werken private opdrachtgevers vooral met inspanningsfinanciering (naast no cure, less pay). Een aantal werkgevers stuurt nadrukkelijk niet op de duur van het traject en prestatieverplichtingen. De contracten worden zoveel mogelijk toegesneden op de individuele situatie van de werknemer (RWI1:80,81).

#### *Doelgroepfinanciering*

In 2004 hanteerde UWV voor de meest kwetsbare groepen een 'no cure, less pay' systematiek. Een deel van de gemeenten werkte bewust niet met 'no cure, no pay' contracten voor de moeilijke groepen, omdat zij vinden dat dit de kans op afroming vergroot (Tr3:45).

Zoals hiervoor als is beschreven, wordt door UWV onderscheid gemaakt voor zeer moeilijk plaatsbaren. Daarbij geldt een inspanningsbeloning van 80 procent, terwijl dit bij de overige contracten 50 procent bedraagt. Ook voor scholingstrajecten gelden andere afspraken (80 procent voor inspanning, 20 voor resultaat) (RvB2:44, APE2:19-21).

#### *Contractduur en contractvorm*

**Gemeenten** Gemeenten werkten in 2004 met langer lopende contracten. De contracten van goed presterende bedrijven werden verlengd (Tr3:47). Gemeenten werken ook in 2006 met langlopende contracten, waarbinnen korte trajectonderdelen worden ingekocht. De casemanager is dan de regisseur die de losse onderdelen bij elkaar zoekt. Dit maakt meer maatwerk mogelijk, eventueel binnen langdurigere raamcontracten. Om kwaliteitsontwikkeling te bevorderen, kunnen deze langlopende contracten nog verlengd worden. De mogelijkheid tot verlenging is een sturingsinstrument van de casemanager. Bovendien kan de casemanager bepalen hoeveel cliënten er bij een bepaald re-integratiebedrijf aangemeld worden. Ook bieden de raamcontracten flexibiliteit ten

aanzien van het aantal in te zetten trajecten en de in te zetten instrumenten (RvB1:8,27, IW12:14, IW13:13).

Het is van belang om deze werkwijze in de juiste omstandigheden uit te voeren. Zo vergt de regisseursrol een grotere expertise van casemanagers. Dat kan niet op alle terreinen en binnen alle gemeenten gerealiseerd worden. Ook bestaat het risico van discontinuïteit van trajecten. De losse trajectonderdelen volgen elkaar niet altijd naadloos op (RW11:58).

- UWV In 2004 ging UWV werken met langer lopende contracten. Een reden om hiertoe over te gaan werd gevormd door de hoge transactiekosten van de aanbestedingsprocedures (Tr3:47). Ook in 2006 werkt UWV met langere (raam)contracten. Hiermee hoopt UWV de re-integratiebedrijven meer continuïteit te bieden, zodat zij ook een passend aanbod kunnen bieden voor moeilijke groepen (RW11:24). Ook bij UWV kunnen raamcontracten verlengd worden als de re-integratiecoach tevreden is over de behaalde resultaten.
- Private markt Ook werkgevers sluiten in 2006 vaak contracten of raamovereenkomsten voor bepaalde tijd af. Deze worden echter vaak stilzwijgend verlengd (RW11:79).
- Rapportageverplichtingen*
- Gemeenten De afspraken die gelden tussen gemeente en re-integratiebedrijf over rapportageverplichtingen, verschillen van gemeente tot gemeente. Gemeenten kunnen werken met standaardcontracten waarin voorwaarden voor de aan- en bijsturing van de re-integratiebedrijven door de gemeenten zijn vastgelegd (IW12:14). Gemeenten vinden het lastig om goed geïnformeerd te worden over de voortgang van trajecten. Sommige gemeenten kiezen er dan ook voor om eigen medewerkers bij re-integratiebedrijven op bezoek te laten gaan of er zelfs te detacheren, om zo zelf de vinger aan de pols te kunnen houden (RT).
- UWV De contracten van UWV hebben in de periode 2000-2002 een zakelijker karakter gekregen. UWV verplichtte in 2002 re-integratiebedrijven, op straffe van boete, tijdig informatie over de voortgang van de trajecten te leveren door middel van kwartaalrapportages (Tr3:44). Ook in 2006 vraagt UWV om kwartaalrapportages. Op cliëntniveau worden rapportages op vaste momenten in het traject gevraagd. Met de komst van de re-integratiecoach is de monitoring van individuele trajecten verder verstevigd. Wel bestaat bij re-integratiebedrijven de indruk dat de gegevensuitwisseling met UWV verder gestroomlijnd kan worden (TNO/BMC:41,42).
- Private markt In 2004 bleek dat private opdrachtgevers in tegenstelling tot publieke opdrachtgevers minder belang hechtten aan allerlei administratieve verplichtingen zoals voortgangsrapportages op afgesproken tijden (Tr3:47). Veel private opdrachtgevers hadden in 2002 wel service level agreements afgesloten met re-integratiedienstverleners. Hierin waren afspraken opgenomen over tijd tot in behandeling nemen, doorlooptijden en te behalen resultaten (Tr3:44).

In 2006 is de helft van de werkgevers niet tevreden over de communicatie met het re-integratiebedrijf. Werkgevers eisen meer individuele aandacht dan publieke opdrachtgevers. Ze vinden dat ze te weinig horen over de aanpak en de voortgang van het traject. De afspraken hierover zijn volgens hen onduidelijk (RW11:82).

### **3.4.3 Conclusies ten aanzien van aansturing en contracten**

Publieke opdrachtgevers sluiten voornamelijk contracten af op basis van resultaatfinanciering. Het gaat dan om no cure, less pay-contracten waarbij het aandeel dat voor de inspanning betaald wordt, kan verschillen per doelgroep. UWV werkt voor een deel ook met contracten op basis van no cure, no pay. Werkgevers zijn niet massaal overgegaan tot resultaatfinanciering. Zij willen vooral dat het resultaat precies is toegesneden op de situatie van de werknemer en daarbij kan inspanningsfinanciering een geschikte contractvorm zijn.

Als gekeken wordt naar de duur van de contracten valt op dat bij de publieke opdrachtgevers raamcontracten en contracten van langer dan een jaar populair zijn. Deze contracten kunnen verlengd worden als casemanagers en re-integratiecoaches tevreden zijn over de dienstverlening en behaalde resultaten. Ook hebben zij invloed op het aantal cliënten dat binnen een contract aangemeld wordt. Hiermee hebben deze uitvoerders een grotere rol gekregen in de aansturing van re-integratiebedrijven.

Om zicht te hebben op de voortgang van de trajecten, vraagt UWV ieder kwartaal om rapportages van de re-integratiebedrijven. Gemeenten geven aan dat zij moeite hebben om zicht te houden op de voortgang van trajecten. Om toch tussentijds inzicht te krijgen in de verwachte resultaten (en daarmee de verwachte kosten), besluiten sommige gemeenten om zelf de vinger aan de pols te houden bij de re-integratiebedrijven.

Omdat gemeenten onvoldoende zicht hebben op hun cliëntenbestand, zijn zij bovendien erg afhankelijk van de diagnoses die re-integratiebedrijven stellen. Dit kan leiden tot discussies over de te maken prestatie-afspraken.

## **3.5 IJkpunt 6: Kwaliteit**

### **3.5.1 Inleiding**

In de Memorie van Toelichting van de Wet SUWI legt het kabinet de volgende relatie tussen marktwerking en kwaliteit. *“Het kabinet gaat ervan uit dat met een vrije marktwerking een goed kwaliteitsniveau kan worden bevorderd en bewaakt. Ten eerste kan dit zijn door initiatieven gericht op zelfregulering. Zo is er een branche-organisatie opgericht die een rol speelt in de bevordering en bewaking van de kwaliteit.*

*Ten tweede kunnen opdrachtgevers op basis van hun ervaringen met concrete bedrijven in termen van prijs en prestatie gaan sturen op kwaliteit. Slechte bedrijven prijzen zich vanzelf uit de markt. In de derde plaats wordt gestreefd naar een transparante markt door verzameling van informatie over bedrijven,*

*contracten, producten, prijzen en prestaties. De RWI speelt hierin een belangrijke rol (MvT:48). Daarnaast is in de Wet SUWI (artikel 14 en 15) geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel de eisen bepaald kunnen worden voor de afgifte van een certificaat, waarin kwaliteits- en deskundigheideisen die gelden voor aanbieders zijn vastgelegd. UWV, de gemeenten en werkgevers kunnen op hun beurt bij of krachtens algemene maatregel verplicht worden alleen deze gecertificeerde re-integratiedienstverleners in te huren.*

Van een dergelijke maatregel is tot op heden geen sprake. Dit betekent dat de overheid geen verdere eisen heeft gesteld ten aanzien van kwaliteit.

We zullen in deze paragraaf de volgende hoofdvragen over het ijkpunt kwaliteit behandelen:

1. Hoe heeft de kwaliteit van re-integratie zich sinds de introductie van de marktwerking ontwikkeld?
2. Wat zijn de effecten van het ontbreken van een eenduidige definitie en van de beperkte meetbaarheid van kwaliteit op de marktwerking?

### **3.5.2 Ontwikkeling kwaliteit sinds introductie marktwerking**

*Wat is kwaliteit?*

Terwijl opdrachtgevers in 2002 de nadruk legden op outputgerichte kwaliteitscriteria die meetbaar zijn, legden cliënten juist de nadruk op proceseisen. Als schakel tussen opdrachtgevers en cliënten moesten re-integratiebedrijven zowel voldoen aan de kwaliteitseisen van de opdrachtgevers als aan die van de cliënten, aldus de bedrijven zelf. Behalve deze kwaliteitseisen hanteerden re-integratiebedrijven ook de door henzelf of door de branchevereniging opgelegde systeemeisen, al dan niet bekrachtigd met een certificaat (Tr3:49). In 2004 selecteerden de belangrijkste opdrachtgevers re-integratiebedrijven met behulp van aanbestedingsprocedures. Hierbij werden met behulp van selectie- en gunningscriteria kwaliteitseisen aan re-integratiebedrijven gesteld (Tr3:50).

Gemeenten  
en UWV

Bij gemeenten en UWV is een toegenomen aandacht voor kwaliteit op te merken. Bij UWV uit dit zich door het invoeren van jaarlijkse audits bij re-integratiebedrijven. Ondanks de audits geeft UWV aan moeite te hebben om zicht te krijgen op de kwaliteit van de dienstverlening van re-integratiebedrijven. De grote toename van het aantal re-integratiebedrijven sinds de komst van de IRO maakt dat het zicht op de bedrijven vertroebelt. UWV vraagt van de bedrijven een jaarlijkse verklaring die waarborgt dat het bedrijf de overeengekomen verplichtingen kan nakomen (APE2:18, TNO/BMC:44, RT).

Gemeenten hebben veel kritiek op de kwaliteit van re-integratiebedrijven. Door het aanscherpen van aanbestedingsprocedures hopen zij meer mogelijkheden te hebben om te kunnen kiezen op basis van ervaringen in het verleden (RvB1:39). Ook gaan gemeenten meer activiteiten zelf uitvoeren (RvB1:15, SEO4:35).

Re-integratiebedrijven geven juist aan dat er sprake is van sterke prijsconcurrentie. Hierdoor staat de kwaliteit sterk onderdruk en is er geen ruimte voor innovatie (RT).

Door de inkoop van losse producten hopen gemeenten en UWV meer maatwerk te kunnen realiseren, en daarmee een hogere kwaliteit te bereiken (RvB1:8). Ook IRO's bieden dankzij de hogere prijzen meer mogelijkheden voor kwaliteit (RT).

De snellere start van trajecten voor WAO-ers wordt gezien als een toename van de kwaliteit van re-integratie (TNO2:192). De lange doorlooptijden tussen het moment van aanvraag en de uiteindelijke overeenkomst zijn bij de IRO's juist een punt van aandacht voor UWV (APE2:7). In 2006 wordt bovendien geconstateerd dat de komst van IRO ertoe leidt dat bedrijven onvoldoende getoetst worden. Het aantal bedrijven waarvan UWV de kwaliteit moet toetsen is immer verveelvoudigd. Sinds 2006 stelt UWV daarom strengere eisen aan IRO-bedrijven, zoals de hiervoor beschreven jaarlijkse verklaring. Ook worden sinds dit jaar de bedrijven jaarlijks geaudit (APE2:49, RvB2:45-47).

De komst van re-integratiecoaches heeft ertoe geleid dat trajecten sneller starten en cliënten beter ondersteund worden. UWV ziet de re-integratiecoaches dan ook als kwaliteitsimpuls (maatwerk, meer afstemming op wensen cliënt). De komst van de re-integratiecoach brengt volgens re-integratiebedrijven wel risico's met zich mee: taken en bevoegdheden zijn niet goed afgebakend en de bedrijven hebben hogere acquisitiekosten. Iedere afzonderlijke re-integratiecoach moet overtuigd worden van het aanbod van het bedrijf. Er is dan ook meer tijd en geld nodig voor overleg met en verantwoording aan de coaches (RvB2:50, TNO/BMC:43).

Cliëntprofilering en risico-analyses door UWV maken meer maatwerk mogelijk, zodat betere kwaliteit geleverd kan worden (TNO2:193).

Private markt In 2006 is zichtbaar dat werkgevers specifieke eisen hebben ten aanzien van kwaliteit. Zij zijn bijvoorbeeld van mening dat het welslagen van een traject en de kwaliteit ervan afhankelijk zijn van de werkadviser of consulent. Zo kan het voorkomen dat private opdrachtgevers eisen stellen ten aanzien van de betrokkenheid van specifieke adviseurs (RW11:82).

#### *Innovatie*

Gemeenten In 2004 klaagden gemeenten dat het nauwelijks mogelijk was om samen met re-integratiebedrijven innovaties te ontwikkelen. Ondanks de genoemde kritiek bleken in 2004, als voorbeeld van innovatie, work-firstinitiatieven bij gemeenten in opkomst te zijn (Tr3:51).

In 2006 is er bij sommige van deze work-firstinitiatieven aandacht voor de employability van cliënten. Dit kan beschouwd worden als innovatie. Gemeenten hanteren steeds vaker langere contracten dan in de beginperiode van de vrije re-integratiemarkt en verlengen de contracten als de ervaringen positief zijn. Zij hopen dat dit de re-integratiebedrijven ruimte geeft voor innovatie. Maar innovatieve methodieken blijken uit te blijven (RvB2:64). Gemeenten en re-integratiebedrijven wijten dit onder andere aan de rigiditeit

van de aanbestedingsprocedures. Zo bieden gedetailleerde bestekken weinig ruimte voor re-integratiebedrijven om zich te onderscheiden op kwaliteit. Daarnaast is het niet altijd zeker dat het bedrijf waarmee een gemeente een nieuwe methodiek ontwikkelt ook het bedrijf is dat uiteindelijk de methodiek uit mag voeren (Orbis2:21).

UWV

UWV gaf in 2004 in de vrije ruimte de mogelijkheid voor innovatieve projecten. Bedrijven konden een subsidieaanvraag indienen voor projecten waarin experimentele re-integratiemethoden werden toegepast.

Net als in 2004 wil UWV in 2006 in de vrije ruimte experimenten en innovatieve methoden financieren. In de praktijk blijkt innovatie binnen de vrije ruimte echter maar beperkt voor te komen (TNO/BMC:39).

UWV werkte in 2004 en ook in 2006 met langere contracten dan in de beginperiode. In 2006 gebeurt dit met name ook voor moeilijke groepen om re-integratiebedrijven meer continuïteit te kunnen bieden en daarmee meer ruimte voor innovatie en maatwerk (TNO/BMC:39).

#### *Personeel*

De vakbekwaamheid van het personeel werd in 2002 gezien als één van de belangrijkste succesfactoren voor het leveren van kwaliteit (Tr3:49).

De vakbekwaamheid van het personeel staat in 2006 onder druk. De re-integratiebedrijven bevinden zich in een afhankelijke positie ten opzichte van hun opdrachtgevers. De trajecten zijn vaak kort en er is geen instroomgarantie voor de bedrijven. Dit maakt dat veel gewerkt wordt met tijdelijke krachten. De onzekere marktsituatie van re-integratiebedrijven zorgt ervoor dat er geen ruimte is om te investeren in de kwaliteit van personeel in vaste dienst (RvB2:68, Orbis2:22).

#### *Kwaliteitskeurmerk*

Sinds maart 2002 heeft de re-integratiebranche een eigen kwaliteitskeurmerk: het Borea Keurmerk Re-integratie. In 2004 hadden 67 bedrijven het Boreakeurmerk. Toen was echter nog niet bekend of bedrijven met het Boreakeurmerk betere resultaten realiseren dan andere bedrijven (Tr3:50,51). In juni 2006 waren 101 re-integratiebedrijven gecertificeerd. (bron: website Blik op Werk). Behalve de tevredenheidcijfers worden er op bedrijfsniveau voornamelijk geen gegevens met betrekking tot de afzonderlijke prestatie-indicatoren openbaar gemaakt. Uit onderzoek van SEO blijkt dat het keurmerk geen toegevoegde waarde heeft aan netto-effectiviteit (SEO4:32).

#### *Tevredenheidscijfers*

Over de kwaliteit van de dienstverlening van individuele re-integratiebedrijven was in 2004 nauwelijks openbare informatie beschikbaar. Gemeenten en UWV wisselden geen informatie over de kwaliteit van re-integratiebedrijven uit (Tr3:51).

In 2004 zijn voor het eerst tevredenheidscijfers voor individuele re-integratiebedrijven openbaar gemaakt. In 2006 is de tevredenheidsmeting in opdracht van Blik op Werk gedaan. Dit jaar zijn voor het eerst ook IRO-klanten

bevraagd. Zij zijn tevredener dan klanten met een regulier traject. De totale tevredenheid van cliënten is gestegen van 6.7 naar 6.9. De tevredenheid van opdrachtgevers is gelijk gebleven (6.7) (RW11:115).

In de IRO-voortgangsrapportages wordt ook verslag gedaan van tevredenheidsmeting onder cliënten. Ook uit die meting blijkt dat IRO-cliënten meer tevreden zijn dan cliënten met een regulier traject. Het gaat dan om aspecten als begeleiding door UWV en begeleiding door het re-integratiebedrijf (APE2:64).

### 3.5.3 Conclusies ten aanzien van kwaliteit

Re-integratiebedrijven constateren dat de kwaliteit te lijden heeft onder prijsconcurrentie. Door dalende prijzen daalt de mogelijkheid om innovatieve trajecten te ontwikkelen. In de afgelopen jaren is de onvrede over de kwaliteit bij opdrachtgevers dan ook toegenomen. Bij UWV heeft dit, samen met de grote toename van het aantal IRO-bedrijven, geleid tot het invoeren van jaarlijkse audits bij re-integratiebedrijven. De toename van het aantal bedrijven maakt het echter moeilijk om de kwaliteit van alle bedrijven te onderzoeken. Steeds meer bedrijven zijn aangesloten bij het Borea-keurmerk. Dit blijkt echter geen garantie te zijn voor een grotere netto-effectiviteit.

In aanbestedingen proberen opdrachtgevers ruimte te bieden voor kwaliteitsverbetering door middel van innovatie. Ook in regelgeving worden de mogelijkheden daartoe vergroot (bijvoorbeeld dankzij het wegvallen van de uitbestedingsplicht voor gemeenten en de SUWI-aanbestedingsregels). Uit cliënttevredenheidsonderzoeken blijkt dat cliënten de afgelopen jaren iets tevredener zijn geworden. Cliënten met een IRO-traject zijn zeer tevreden. De ontwikkeling van kwaliteit staat echter onder druk. Re-integratiebedrijven hebben te maken met onzekere marktsituaties. Dit maakt het moeilijk om te investeren in de kwaliteit van personeel in vaste dienst.

## 3.6 Ijkpunt 7: Toegankelijkheid van re-integratieactiviteiten voor de klant<sup>5</sup>

### 3.6.1 Inleiding

Het ijkpunt toegankelijkheid wordt in de Memorie van Toelichting van de Wet SUWI niet genoemd. Het ministerie van SZW noemt pas in de notitie '*Naar een werkende re-integratiemarkt*' de toegankelijkheid van re-integratieactiviteiten als voorwaarde voor een goed werkende re-integratiemarkt. In het bijzonder worden daarbij de moeilijk bemiddelbare doelgroepen genoemd (SZW1:2). Wij vatten dit op als een politieke eis in die zin dat het ministerie vindt dat de re-integratiemarkt pas goed werkt als ook voor de genoemde moeilijke doelgroepen een aanbod op maat wordt gerealiseerd. Dit is echter

---

<sup>5</sup> Het gaat in deze paragraaf alleen over toegankelijkheid volgens de opdrachtgever. Het perspectief van de cliënt ontbreekt in dit onderzoek.

niet alleen een zaak van goede marktwerking. Hiervoor moet een andere voorwaarde worden gesteld, namelijk dat door de opdrachtgevers voldoende middelen beschikbaar worden gesteld om ook voor de moeilijk bemiddelbare groepen een aanbod mogelijk te maken die deze cliënten aan het werk helpt.

Op basis van de bovenstaande overwegingen komen wij tot de volgende hoofdvragen aangaande het ijkpunt toegankelijkheid, die in deze paragraaf aan bod zullen komen:

1. In hoeverre is er sprake van maatwerk voor alle cliënten?
2. Zijn er (groepen) cliënten waarvoor geen geschikt aanbod is?
3. Welke trends zijn er zichtbaar?

### 3.6.2 Welke groepen worden bediend?

#### *Doelgroepen*

Gemeenten

In 2002 gingen veel gemeenten uit van een aanbod voor iedereen (sluitende aanpak), waarbinnen individueel maatwerk verricht moest worden. In plaats van een aanbod voor iedere cliënt gaf een deel van de onderzochte gemeenten in 2004, als gevolg van de WWB, de voorkeur aan het re-integreren van cliënten bij wie een snelle uitstroom naar werk mogelijk was. Er werd dus prioriteit gelegd bij kansrijke cliënten. Korte trajecten, die snel resultaat opleveren, hadden de voorkeur. Er waren in 2004 echter ook gemeenten die juist prioriteit gaven aan de moeilijk plaatsbare cliënten, omdat deze langdurig financieel voordeel opleveren (Tr3:53,54).

In 2005 kreeg ongeveer tweederde van de nieuwe gemeentelijke cliënten binnen een jaar een aanbod. De doelgroepen niet-uitkeringsgerechtigden (NUG) en mensen met een uitkering vanwege de Algemene nabestaandenwet (ANW) werden wel bediend, maar minder dan WWB-ers (RW11:44).

In 2006 heeft ongeveer een vijfde van de gemeenten voor bepaalde groepen geen aanbod (RvB1:30). De meeste trajecten zijn bestemd voor de 'middenmoot' van het cliëntenbestand. Goed bemiddelbaren krijgen in mindere mate een traject aangeboden. De moeilijke groepen, namelijk ouderen, alleenstaande ouders met jonge kinderen en fase 4-clieënten maken de minste kans op een trajectaanbod. Op deze manier menen gemeenten het uitkeringsvolume het beste te kunnen beheersen (RW11:45,46).

Activiteiten als Work First, gesubsidieerde arbeid en duale trajecten worden vooral uitgevoerd door aan de gemeente gelieerde organisaties. Het zijn dan ook vooral deze organisaties die de moeilijker doelgroepen begeleiden. De private bedrijven richten zich op de meer kansrijke cliënten. Verondersteld wordt dat gemeenten die re-integratie deels onderbrengen bij deze (semi-) gemeentelijke organisaties, meer mogelijkheden hebben om moeilijke doelgroepen te bereiken dan gemeenten die vooral met private bedrijven werken (IW13:15).

In paragrafen 3.2 en 3.3 is al beschreven dat gemeenten onvoldoende zicht hebben op hun cliëntenbestand. Dit maakt het aannemelijk dat gemeenten niet goed kunnen bepalen welke cliënten in aanmerking komen voor trajecten bij de gemeentelijke organisaties die moeilijke doelgroepen begeleiden.



## UWV

Bij UWV werden tot 2002 nauwelijks doelgroepen onderscheiden. In 2002 werden aan de hand van een uitgebreide lijst doelgroepen aanbesteed. Net als bij gemeenten lag ook bij UWV in 2004 de nadruk op snelle uitstroom naar werk. Het ging hierbij niet zozeer om het selecteren van kansrijke cliënten, maar om het zo kort mogelijk houden van de trajecten. De trajecten werden meer gericht op snelle terugkeer op de arbeidsmarkt in plaats van het opheffen van belemmeringen (Tr3:53,55).

In 2006 blijkt het aandeel cliënten dat een re-integratieaanbod krijgt, gestegen te zijn (RvB2:41). Bij deze ontwikkeling worden kanttekeningen geplaatst. Het kan er bijvoorbeeld op duiden dat ook cliënten die niet per se ondersteuning nodig hebben, nu ook een aanbod krijgen. Deze mogelijkheid zou gegroeid zijn sinds de komst van de IRO (APE2:75, TNO/BMC:27, RT).

UWV formuleert specifieke, homogene doelgroepen ten behoeve van efficiëntie, maatwerk en minder afroming. Bij de doelgroep 'Wajongers' blijkt echter geen sprake te zijn van een homogene groep. De indruk bestaat dat het aanbod voor deze groep niet optimaal is, omdat er onvoldoende gekwalificeerde re-integratiebedrijven voor deze populatie zouden bestaan (TNO/BMC:40, RT). Wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen IRO-trajecten en reguliere trajecten, blijken Wajongers relatief vaak een IRO aan te vragen: een kwart van de IRO-trajecten van arbeidsgehandicapten is voor Wajongers, terwijl dit bij slechts 12 procent van de reguliere trajecten van arbeidsgehandicapten het geval is (APE2:27).

Bij medewerkers van UWV en re-integratiebedrijven bestaan verschillen van mening over de doelgroep van de IRO. Een deel van hen vindt dat het werken denkniveau en de houding van de IRO-cliënten hoger zou moeten zijn dan van cliënten in reguliere aanbestedingen. De IRO-cliënten zijn dan vooral zelfredzame cliënten die zelf de regie kunnen voeren. Anderen zijn van mening dat de IRO juist voor iedereen die maatwerk wil toegankelijk moet zijn, ook als zij daarbij ondersteuning nodig hebben. Re-integratiebedrijven zijn van mening dat zij door de grote populariteit van de IRO nu cliënten voor een (gemiddeld duurder) IRO-traject krijgen die in hun ogen net zo goed een regulier traject zouden kunnen doorlopen (APE2:53).

*Hiaat in aanbod*

In 2004 gaven partijen op de private markt aan dat er nauwelijks aanbod is voor allochtonen. Het aanbod zou niet voldoen aan de vraag van allochtone werkgevers. Er waren destijds signalen dat er aanbieders op de markt kwamen, die re-integratiediensten voor deze groepen aanboden (Tr3:55). Zoals hiervoor al is aangegeven, lijkt er in 2006 voor Wajongers onvoldoende passend aanbod te zijn binnen de reguliere trajecten. Zij lijken dankzij de IRO meer mogelijkheden te hebben voor een traject op maat (APE2:27). Ook uit andere bronnen komt naar voren dat specialistisch aanbod niet van de grond komt (RvB2:28,29).

### *Afroming*

Onderzoek naar het optimale contract voor re-integratiedienstverlening leert dat wanneer gestreefd wordt naar een geschikt aanbod voor alle groepen niet gewerkt moet worden met financiering op basis van no cure, no pay. Juist door (ook) de inspanning te belonen, is het voor re-integratiebedrijven interessant om ook moeilijk plaatsbare cliënten te begeleiden. Verondersteld wordt dan ook dat met financiering op basis van no cure, less pay, zoals door de publieke opdrachtgevers in de meeste gevallen wordt gehanteerd, afroming wordt voorkomen (SEO4:51).

### **3.6.3 Maatwerk voor alle bediende groepen?**

In 2002 werd in de aanbestedingen geen maatwerk gerealiseerd, omdat er meestal grote cohorten cliënten werden aanbesteed (Tr3:54). Zoals in paragraaf 3.4 is beschreven, is in 2006 de inkoop van losse producten in opkomst. Dit maakt maatwerk beter mogelijk (RvB1:20).

UWV hanteert in 2006 ook voor moeilijke groepen langdurigere contracten om de re-integratiebedrijven meer continuïteit te bieden en daarmee meer ruimte voor innovatie en maatwerk (RW11:23).

Werkgevers geven aan dat re-integratiebedrijven in offertes maatwerk beloven, terwijl in de praktijk te weinig naar de wensen van de cliënt wordt gekeken. De standaarden van het re-integratiebedrijf blijken dan toch leidend te zijn (RW11:82).

Uit een cliëntonderzoek in vijf gemeenten blijkt dat ruim 40 procent van de cliënten maatwerk ervaren hebben. Een kwart geeft aan dat dit juist niet het geval was. De overigen hebben geen uitgesproken mening over maatwerk (IW13:28). Over de IRO-trajecten zijn cliënten, UWV en re-integratiebedrijven van mening dat ze meer maatwerk mogelijk maken bij het opstellen van een trajectplan. Zo zijn er meer mogelijkheden voor scholing dan in reguliere trajecten (APE2:46,57,67).

IRO is voor een brede cliëntengroep toegankelijk. De IRO's zijn bedoeld om meer maatwerk te kunnen leveren, maar ook bij de IRO's blijken nog veel standaardtrajecten te bestaan. UWV geeft cliënten voorlichting over de mogelijkheden. Dit maakt maatwerk beter mogelijk (RW11:90).

Sinds 1 mei 2005 werkt UWV met het protocol Zeer Moeilijk Plaatsbaar. Dit protocol wordt op bepaalde IRO-cliënten toegepast om te beoordelen of zij daadwerkelijk moeilijk plaatsbaar zijn. Als dat het geval is, geldt een andere vorm van resultaatfinanciering: 80 procent wordt betaald op basis van inspanning en 20 procent op basis van resultaat. Op deze manier probeert UWV de re-integratiemogelijkheden van 'moeilijke' groepen te vergroten (APE2:19).

### **3.6.4 Conclusies ten aanzien van toegankelijkheid**

Sinds de komst van de WWB lijkt de toegankelijkheid van re-integratie voor moeilijk bemiddelbare cliënten in gemeenten te zijn afgenomen. Gemeenten

worden geprikkeld om snel zoveel mogelijk uitstroom te realiseren. Door de toename van het aantal activiteiten dat gemeenten zelf gaan uitvoeren, kan deze ontwikkeling geremd worden, aangezien veel van deze activiteiten juist gericht zijn op moeilijke groepen. Het is dan echter wel zaak dat de gemeenten in staat zijn om de cliënten voor deze trajecten uit hun bestand te selecteren.

Bij UWV lijkt een toename te zijn van de toegankelijkheid van re-integratie. Dit is te danken aan de komst van de IRO-trajecten en de invoering van het protocol Zeer Moeilijk Plaatsbaren. Door gebruik te maken van no cure, less pay prestatieafspraken worden re-integratiebedrijven gestimuleerd om zich ook op moeilijke doelgroepen te richten.

### **3.7 Ijkpunt 8: Keuzevrijheid**

#### **3.7.1 Inleiding**

Het ministerie van SZW acht het voor succesvolle re-integratie van belang dat cliënten hun wensen kenbaar kunnen maken. Dit ijkpunt wordt voor het eerst genoemd in de notitie '*Naar een werkende re-integratiemarkt*' (SZW1:7). Verwacht wordt dat het re-integratiebedrijf om duurzame plaatsing te bereiken in samenspraak met de cliënt de invulling van het re-integratietraject zal bepalen. Instrumenten om keuzevrijheid te vergroten zijn het Persoonsgebonden Re-integratiebudget (PRB) en de Individuele Re-integratieovereenkomst (IRO). Mensen met een PRB mogen zelf hun traject samenstellen door óf een re-integratiebedrijf in te schakelen óf zelf losse producten in te kopen. Cliënten met een IRO stellen in samenspraak met het zelf gekozen re-integratiebedrijf een trajectplan op. Het ministerie wil echter keuzemogelijkheden voor cliënten niet beperken tot het PRB of de IRO, maar ook keuzemogelijkheden voor cliënten doen opnemen in de reguliere processen.

In deze paragraaf gaan we in op het ijkpunt keuzevrijheid. We zullen de volgende hoofdvragen over dit ijkpunt behandelen:

1. Welke keuzemogelijkheden hebben de cliënten?
2. Welke trends zijn er zichtbaar met betrekking tot de keuzemogelijkheden voor cliënten?
3. Wat is het effect van de mate waarin er keuzemogelijkheden zijn op de marktwerking?

#### **3.7.2 Keuzemogelijkheden cliënten**

##### *Keuze van re-integratiebedrijf*

Gemeenten Bij gemeenten hadden cliënten in 2002 en 2004 geen directe inspraak in de keuze van een re-integratiebedrijf. Cliënten konden alleen een veto uitbrengen op de keuze van de casemanager (Tr3:58,59). Ook in 2006 bepaalt de casemanager waar de cliënt op traject gaat (RvB2:67). Via gesprekken met de cliënt wordt geprobeerd om daarbij maatwerk te leveren (RvB1:26).

Het PRB komt nauwelijks van de grond. Weinig gemeenten denken dat de cliënt de weg op de markt weet te vinden. Zoals in paragraaf 2.3.3 al is beschreven verwachten gemeenten bovendien een aanzienlijke toename van administratieve lasten omdat ze met veel meer bedrijven contracten af moeten sluiten. Ook strookt het bieden van keuzevrijheid niet met de doelstelling van de meeste gemeenten om de cliënt via de kortste weg naar werk te begeleiden (TNO2:196, RT).

**UWV** Sinds 2002 hebben cliënten bij UWV een beperkte keuze uit re-integratiebedrijven. Bij reguliere trajecten konden cliënten kiezen uit twee, drie of meer bedrijven. De keuze moest echter op basis van informatie op papier worden gemaakt. De meeste cliënten kozen voor het dichtstbijzijnde re-integratiebedrijf of volgden het advies van hun casemanager (Tr3:58). In vergelijking eerdere jaren was er in 2005 sprake van een grotere invloed van cliënten op de keuze van een re-integratiebedrijf. Bovendien wordt verwacht dat de komst van re-integratiecoaches en het aanscherpen van aandacht voor inspraak van de cliënt door UWV in de toekomst tot grotere cliëntgerichtheid zal leiden (RvB2:51,52).

De IRO die sinds 2004 mogelijk is, heeft een grote vlucht genomen: er zijn nu ongeveer evenveel WW-ers met IRO traject als met regulier traject. IRO biedt grotere vrijheid bij het kiezen van een re-integratiebedrijf en bij het vormgeven van het traject. Er is dus meer ruimte voor maatwerk (RWI1:87,92). Cliënten zijn erg tevreden met de keuzevrijheid die zij hebben bij een IRO. Dit biedt meer mogelijkheden tot maatwerk en dat is voor cliënten de belangrijkste reden om voor een IRO te kiezen. Vier vijfde van de cliënten vindt de keuze voor een IRO-uitvoerder eenvoudig. Bijna de helft van de cliënten heeft meerdere re-integratiebedrijven vergeleken. Van de cliënten die re-integratiebedrijven met elkaar vergelijken heeft zeventig procent voldoende informatie om de vergelijking te maken (APE2:44,50).

**Private markt** Werkgevers gaven hun werknemers in 2004 over het algemeen wel ruimte om zelf een interventiebedrijf te kiezen. Werknemers konden een behandelaar voordragen, bijvoorbeeld een psycholoog of fysiotherapeut waarbij de werknemer al in behandeling was. Meestal werd echter het advies van de bedrijfsarts opgevolgd (Tr3:59).

Er is in de literatuur geen informatie aangetroffen over de keuzevrijheid van cliënten die via een private opdrachtgever een traject volgden, in de periode 2004-2006.

#### *Keuze van inhoud traject*

**Gemeenten** Volgens gemeenten hadden cliënten in 2002 inspraak in de inhoud van het traject, omdat er werd gelet op wensen en reële mogelijkheden. In 2004 kregen gemeentelijke cliënten over het algemeen de mogelijkheid eigen wensen en ideeën in te brengen. Het moment waarop cliënten invloed konden uitoefenen, was afhankelijk van het casemanagementmodel in een gemeente. De invloed van cliënten werd beperkt door het aanbod van het re-integratiebedrijf (Tr3:58,59).

In 2006 hebben gemeentelijke cliënten slechts beperkt invloed op de invulling van het traject. Zoals ook bij de keuze voor een re-integratiebedrijf het geval is, bepaalt de casemanager de inhoud van het traject. Door te overleggen met de cliënt wordt gestreefd om het traject zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de situatie van de cliënt (RvB1:26). Sinds de komst van de WWB hebben gemeenten echter een groter financieel belang om een cliënt snel aan het werk te hebben (RWI1:92). Dit uit zich onder andere in de Work First activiteiten van gemeenten. Hoewel Work First ook gebruikt wordt als diagnose-instrument om te bepalen welke begeleiding het beste bij de cliënt past, staat deze ontwikkeling de mogelijkheid tot keuzevrijheid in de weg (RT). De komst van de onafhankelijke arbeidsadviseur helpt wel enigszins om cliënten meer inspraak te geven, maar gemeenten geven aan dat de keuzevrijheid in de afgelopen twee jaar niet is toegenomen. Wel zijn er voor gemotiveerde cliënten meer mogelijkheden: zo zou eerder worden geluisterd naar de mening van deze cliënten over de invulling van een traject (RvB1:25).

UWV

In het reguliere proces bij UWV hadden cliënten in 2004 inspraak bij de invulling van het traject. Cliënten waren echter wel gebonden aan de ruimte die door het re-integratiebedrijf werd geboden en de producten die zij aanboden (Tr3:59).

Volgens medewerkers van UWV had in 2005 drie vijfde van de cliënten van UWV geen invloed op de inhoud van het traject (RvB2:51). UWV geeft in 2006 aan dat door de komst van de IRO's er wel sprake is van een toename van de invloed van cliënten op de inhoud van hun traject (RWI1:87). Zo zijn IRO-clieënten direct betrokken bij het opstellen van het trajectplan. Er zijn echter slechts weinig cliënten die hun trajectplan helemaal zelf schrijven (7%). De meeste cliënten worden daarbij geholpen door het re-integratiebedrijf (APE2:57).

Private markt

Individuele cliënten die door een bedrijfsarts op traject waren geplaatst, hadden in 2002 inspraak bij de invulling van het re-integratietraject. In de praktijk werd het advies van de arbodienst gevolgd (Tr3:58).

Er is in de literatuur geen informatie aangetroffen over de keuzevrijheid van cliënten die via een private opdrachtgever een traject volgden, in de periode 2004-2006.

### 3.7.3 Conclusies ten aanzien van keuzevrijheid

Voor cliënten van UWV is de keuzevrijheid in de afgelopen jaren aanzienlijk vergroot. Ongeveer eenderde van de cliënten kiest via een IRO zijn traject. Cliënten zijn erg tevreden over deze mogelijkheid en geven aan dat het gemakkelijk is om een re-integratiebedrijf te kiezen. Ook bij reguliere trajecten hebben UWV-clieënten de mogelijkheid om te kiezen tussen meer bedrijven. Tegelijkertijd zijn er bij gemeenten ontwikkelingen die keuzevrijheid in de weg staan. Zo heeft de komst van de WWB er bij gemeenten toe geleid dat de nadruk meer dan voorheen ligt op de snelste weg naar werk. Hierdoor is er voor cliënten van gemeenten nog steeds geen sprake van directe keuzevrijheid.



## 4 HOE EFFECTIEF IS DE GEPRIVATISEERDE RE-INTEGRATIEMARKT?

### 4.1 Inleiding: het begrip effectiviteit

Aan de hand van de ijkpunten die hiervoor de revue zijn gepasseerd, is in dit rapport en in de voorgaande trendrapporten het proces besproken van het tot stand komen van een private re-integratiemarkt. Naarmate dit proces vordert, wordt het minder interessant welke ontwikkelingen zich rond deze ijkpunten voordoen. Immers de re-integratiemarkt moet uiteindelijk de doelen dienen die met de privatisering beoogd worden: een effectievere en meer klantvriendelijke re-integratie. De effectiviteit van de geprivatiseerde re-integratiemarkt wordt dus bepaald op basis van de toename van de effectiviteit van de re-integratieactiviteiten zelf.

Dit hoofdstuk gaat over die effectiviteit; de klantvriendelijkheid zit opgesloten in ijkpunt 7 en 8 en is als zodanig dus reeds besproken.

Oude definitie Wanneer het begrip effectiviteit op dezelfde manier wordt geoperationaliseerd als bij de evaluatie van de Arbeidsvoorziening, ruim tien jaar geleden, zou de definitie van effectiviteit zijn:

- het aantal geslaagde re-integraties van niet-werkenden (bruto effectiviteit);
- het aantal geslaagde re-integraties van niet-werkenden na aftrek van re-integraties die zonder tussenkomst van dienstverleners op de re-integratiemarkt ook tot stand zouden zijn gekomen (netto effectiviteit).

Voor deze evaluatie moet op de eerste plaats vastgesteld worden óf de facto de netto effectiviteit van de re-integratiedienstverlening is veranderd (toegenomen) ten opzichte van de oude situatie (vóór SUWI). Vervolgens is de vraag waaraan de vaststelling over de ontwikkeling van de netto effectiviteit kan worden toegeschreven:

- werkt private uitvoering effectiever dan publieke?
- waarvan is de effectiviteit in de huidige uitvoeringscontext afhankelijk: van de aansturing, de uitvoering of beide?

De beantwoording van deze vragen geeft inzicht in de invloed van marktwerking op de effectiviteit bij re-integratiedienstverlening.

Nieuw element Inmiddels is echter niet meer alleen de volumebeheersing via de uitstroom een doel van het re-integratiebeleid, maar ook de schadelastbeperking: het verkleinen van de uitgaven aan uitkeringen voor werklozen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en bijstandsgerechtigden.

Hiermee wordt echter impliciet een nieuwe dimensie aan de operationalisering van het begrip effectiviteit gegeven. Voordien was de definitie van effectiviteit geënt op het effect *voor de arbeidsmarkt*. Dit effect was een algemeen belang. Door er nu het element van beperking schadelast aan toe te voegen, wordt een specifiek belang *voor de overheid* in de operationalisering opgenomen.

Op dezelfde manier zou een belang van een andere partij op de arbeidsmarkt (of zelfs daarbuiten, bijvoorbeeld de verzekeringsmarkt) als dimensie aan het begrip effectiviteit toegevoegd kunnen worden.

Wij beperken ons hier alleen tot deze constatering en gaan verder ook uit van het effectiviteitsbegrip vanuit de optiek van de overheid. Het element 'de mate waarin de uitkeringslast door middel van re-integratie via de private markt wordt beperkt' moet dus aan de definities van bruto- en netto effectiviteit toegevoegd worden.

- Schaalniveaus Het vaststellen van de mate van effectiviteit van de werking van de geprivatiseerde re-integratiemarkt c.q. van de re-integratieactiviteiten die daar plaatsvinden, kan op verschillende niveaus relevant zijn. De belangrijkste zijn:
- voor de arbeidsmarkt als geheel (dus voor alle leden van de potentiële beroepsbevolking);
  - voor bepaalde (doel)groepen (i.e. delen van de aanbodkant van de arbeidsmarkt: zoals ouderen, WAO'ers, nieuwe instroom, schoolverlaters of delen van de aanbodkant van de re-integratiemarkt: de re-integratie-bedrijven);
  - voor bepaalde instrumenten (bemiddeling, work first, et cetera);
  - voor bepaalde deelmarkten (i.e. delen van de vraagkant van de arbeidsmarkt zoals branches, het MKB, e.d. of delen van de vraagkant van de re-integratiemarkt: gemeenten, UWV, et cetera);
  - voor bepaalde regio's: een tegenwoordig minder relevant geachte dimensie die echter relevant kan zijn wanneer er bijvoorbeeld duidelijke regionale verschillen in de arbeidsmarktsituatie optreden of als de institutionele structuur (zoals de vraag-aanbodverhouding op de re-integratiemarkt) regionaal sterk verschilt.

Institutionele aspecten **Effectiviteit vanuit institutioneel perspectief**

Ten grondslag aan de privatisering van de re-integratiemarkt ligt een systeemwijziging waarbij de verantwoordelijkheid voor (de uitvoering van) de re-integratie (tot die tijd werkloosheidsbestrijding genoemd) verschoof van de rijksoverheid (de publieke Arbeidsvoorziening) naar werkgevers en de publieke organen van de sociale uitkeringen (UWV en gemeenten). SUWI staat echter niet alleen voor privatisering van de uitvoering en decentralisatie van verantwoordelijkheden, maar ook voor Structuur Uitvoering Werk en Inkomen.

Vroeger was één partij (het ministerie van SZW) opdrachtgever voor en één partij uitvoerder (Arbeidsvoorziening) van het terugleiden van werklozen naar de arbeidsmarkt.<sup>1</sup> Nu zijn vele partijen als opdrachtgever en uitvoerder bij het re-integratiebeleid betrokken. Dat leidt tot vele soorten arrangementen die soms nog teruggrijpen op oude samenwerkingsverbanden (zoals in sommige

---

<sup>1</sup> Voor zover gemeenten beleid voerden op terugleiding van hun bijstandcliënten naar werk, viel dit overigens niet onder de eindverantwoordelijkheid van het ministerie van SZW. Er waren wel her en der, al dan niet formele, samenwerkingsverbanden met Arbeidsvoorziening.



gemeenten) uit de Arbeidsvoorzieningstijd of die gebouwd zijn op de resten van Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (zoals in de Rijnmond). SUWI heeft echter ook geleid tot hele nieuwe actoren en samenwerkingsrelaties.

In deze institutionele arrangementen kristalliseren zich de vormgeving en aansturing van het beleid, de uitvoeringsstructuren en -processen, uit. Deze oude en nieuwe institutionele arrangementen kunnen gebaseerd zijn op uiteenlopende motieven (gewoonte, persoonlijke voorkeuren van bestuurders, de weg van de minste weerstand, toegang tot financiële bronnen, etc.). Zij zullen echter, zeker voor een deel, gebaseerd zijn op de verwachting, overtuiging of het bewijs dat zij in een gegeven context tot de beste resultaten leiden. Met andere woorden, dat zij tot de hoogste effectiviteit leiden.

Dit institutionele aspect, dat dus zeker ook invloed kan hebben op de effectiviteit van re-integratiebeleid (en de uitvoering daarvan) heeft tot nu toe nauwelijks aandacht gekregen en is voornamelijk nog geen onderwerp van onderzoek (zie ook SEOR1, pag. 46 e.v.). Enige uitzondering hierop zijn het onderzoek naar de aanbestedingsprocedures van UWV (TNO/BMC), twee effectiviteitsstudies (SEO1 en TNO2) en de recente re-integratiemarktanalyse van de RWI (RWI1).

#### **Het meten van effectiviteit**

Meet-  
problemen

Wanneer wij ons beperken tot het vast willen stellen van de netto effectiviteit van re-integratie-inspanningen zoals hiervoor geoperationaliseerd, treedt een aantal meetproblemen op. De belangrijkste zijn:

- de invloed van de arbeidsmarktsituatie (de vraag-aanbodverhouding) is nauwelijks tot niet exact vast te stellen;
- de invloed van andere (beleids)initiatieven (recent bijvoorbeeld ESF3, EVC, platform Jeugdwerkloosheid) en van flankerend beleid (zoals de wet Poortwachter en de effecten van het aangepast schattingsbesluit en de invoering van de WIA) zijn niet te isoleren. Daardoor zijn de causale relaties tussen effecten van beleid en de werking van de re-integratiemarkt niet goed vast te stellen;
- de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van cijfers laat te wensen over, niet alleen ten aanzien van de pre SUWI periode;
- selectiviteit bij de inzet van re-integratiemiddelen is niet of moeilijk vast te stellen; deels omdat deze selectie ook onbewust plaatsvindt;
- ook de invloed op effectiviteit van keuzen in de aanbesteding en uitvoering van en regie over re-integratiediensten is moeilijk vast te stellen; in elk geval is er in effectiviteitsstudies nog betrekkelijk weinig aandacht voor;
- een voor succes bij re-integratie zeer relevante variabele, namelijk de motivatie van de cliënt, wordt in het geheel niet geregistreerd.

De facto betekent dit dat op dit moment het bepalen van netto effectiviteiten van re-integratiediensten (voor een doelgroep, een instrument, een opdrachtgever, et cetera) niet of nauwelijks mogelijk is en alleen zicht

verkregen kan worden op bruto effectiviteiten.<sup>2</sup> Bovendien moet geconstateerd worden dat de bepaling van de toegevoegde waarde van de invoering van SUWI, c.q. marktwerking, ten opzichte van de pre SUWI periode vooralsnog niet mogelijk is.

**Duurmodellen** Om zo veel als mogelijk aan deze problemen tegemoet te komen, wordt voor de vaststelling van de effecten van re-integratiedienstverlening in toenemende mate gebruikgemaakt van zogenaamde duurmodellen, waar mogelijk met parallelle analyse op een controlegroep. Met deze duurmodellen wordt effectiviteit bepaald op basis van de tijdsduur tot werkhervatting. Bepaald wordt welke kenmerken en omstandigheden verklaren hoe lang iemand erover doet om weer in te stromen in een baan. Effecten van veranderende omstandigheden worden in beperkte mate meegenomen, namelijk voor zover die tussen de eerste en laatste begindatum van de trajecten van de geselecteerde cliënten vallen. Hoewel de aanduiding 'duurmodel' anders doet vermoeden, wordt in deze modellen geen rekening gehouden met de effecten op termijn van (het traject tot) de werkhervatting. De werkloosheidsduur of de verandering in kans op werkhervatting bepaalt de mate van effectiviteit, niet bijvoorbeeld de duurzaamheid van de baan of de kans op herhalingswerkloosheid.

## 4.2 Effectiviteit gemeten

In 2004 werd geconstateerd dat re-integratiebedrijven als gevolg van de rapportageverplichtingen wel zicht hadden op de resultaten die zij binnen contracten realiseren, maar dat zij nog nauwelijks zicht hadden op de factoren die de effectiviteit van re-integratie bepalen. Zij noemden daarvoor als belangrijkste reden de complexiteit van hun product. Interventiebedrijven leken verder te zijn met het meten van de effecten die zij realiseerden. Zij gaven daarbij aan dat effectmetingen voor interventiebedrijven eenvoudiger zijn, doordat zij doorgaans maar één type product aanbieden. (Tr3). Ook in 2006 lijken re-integratiebedrijven zelf nog nauwelijks een begin te hebben gemaakt met effectmetingen (RT).

Aan de vraagkant is de situatie niet zo heel veel anders, hoewel her en der wel pogingen ondernomen worden om de effectiviteit van de ingekochte diensten te beoordelen. Dat er in Nederland nog niet veel onderzoeken naar de effectiviteit zijn ondernomen, zal zeker samenhangen met het ontbreken van (voldoende) gegevens over afgeronde trajecten<sup>3</sup>. Op gemeentelijk niveau heeft het ook enige tijd geduurd voordat administratieve bestanden voldoende op orde waren.

---

<sup>2</sup> Deze conclusie geldt 'voor dit moment'. Er is lange tijd te weinig aandacht geweest voor de meting van effectiviteit in dit veld. De laatste tijd zijn er echter zeker vorderingen gemaakt. Zie bijvoorbeeld de aanbevelingen in SEOR2.

<sup>3</sup> In SEOR1 wordt geconstateerd dat ook in de jaren negentig nauwelijks aandacht is geweest voor het meten van de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid.

Voor zover bekend heeft er, voor de effectiviteitonderzoeken die wél zijn uitgevoerd<sup>4</sup>, geen afstemming plaatsgevonden tussen opdrachtgevers of uitvoerders over doel, theoretisch kader, opzet/methodologie en relevante afbakeningen. Waarschijnlijk heeft er ook geen afstemming plaatsgevonden met de re-integratiebeleid uitvoerende partijen voor wie inzicht in effectiviteit (en efficiëntie) van belang is.

Juist gezien het beleidsmatige belang van inzicht in de netto effectiviteit van het re-integratiebeleid is het aantal beschikbare effectiviteitonderzoeken opvallend laag. Kennis van de netto effectiviteit is immers een eerste stap in de bepaling van de doelbereiking en de efficiëntie van de inzet van beleidsmiddelen.

Ook het aantal algemene studies naar de betekenis van marktwerking voor de effectiviteit van re-integratiedienstverlening is beperkt. In de hierna beschreven studies hebben wij echter invalshoeken aangetroffen die informatie opleveren over (aspecten van) de werking van de markt voor re-integratiediensten.

#### M. de Graaf-Zijl, e.a.: 'De weg naar werk' (SEO2)

- *Het onderzoek*

Doel van dit onderzoek was nagaan welke veranderingen hebben plaatsgevonden in de in-, door- en uitstroom van cliënten tussen 1999 en 2001, dus vlak vóór de inwerkingtreding van SUWI, en tussen 2002 en 2004, dus meteen erna. In deze vergelijking schuilt het belang van deze studie voor onderhavig rapport. Voor de vergelijking zijn administratieve bestanden van UWV, CWI en gemeenten aan elkaar gekoppeld en zijn cliënten in de tijd gevolgd. Als analysemethode is het duurmodel gebruikt, met een controlegroep. Daarnaast zijn interviews uitgevoerd.

Dit onderzoek heeft alleen betrekking op WW'ers en bijstandsgerechtigden.

- *De resultaten*

De effectiviteit van re-integratietrajecten is voor WW'ers en bijstandcliënten toegenomen. Uit het onderzoek blijkt dat de effectiviteit van re-integratie sterk afhankelijk is van het type instrument dat voor een specifieke groep wordt ingezet. Bemiddeling is bijvoorbeeld voor bijstandsgerechtigden het meest succesvolle (effectieve) instrument; ook de gecombineerde inzet van assessment, scholing en bemiddeling doet de kans op werk stijgen.

De effectiviteit van re-integratie-inspanningen is volgens de onderzoekers in

---

<sup>4</sup> Voor dit trendrapport zijn door Regioplan de volgende rapporten uit de periode 2004 tot najaar 2006 bestudeerd waarin het aspect effectiviteit van re-integratiediensten min of meer centraal stond:

I. Kuijpers, e.a.: 'Volg het spoor terug: effectiviteit in re-integratie' (ORBIS1)

M. de Graaf-Zijl, e.a.: 'Marktwerking in de re-integratie' (SEO1)

A. Heyma: 'De weg terug; epiloog' (SEO3)

A. Hekelaar, e.a.: 'De juiste klant op het juiste traject' (SWA/TNO)

J. de Koning, 'Effectiviteit van re-integratie'. (SEOR1)

J. de Koning, Y. Peers. 'Meta-analyse effecten re-integratiebeleid' (SEOR2)

2004 nog niet groter dan vóór 2002, dus voor de invoering van SUWI.<sup>5</sup> Het geïsoleerde effect van SUWI kan volgens hen echter niet bepaald worden, onder andere vanwege de conjuncturele invloeden die niet te isoleren zijn. Respondenten verwachten vooral een positief effect van de ketensamenwerking.

7. I. Groot, J. Hop en S. Onderstal, *De re-integratiemarkt anno 2006.* (SEO4)

• *Het onderzoek*

Het onderzoek concentreert zich op twee specifieke voorwaarden, transparantie en prijsvorming, voor marktwerking: (de problemen met) informatie-asymmetrie en (het verbeteren van) de incentives van re-integratiebedrijven om de netto effectiviteit te vergroten. Hiervoor zijn met administratieve bestanden van UWV en gemeenten de prestaties en prijzen van re-integratiediensten bepaald, zijn simulaties uitgevoerd om de consequenties van verschillende aanbestedingsprocedures en verschillende contractvormen vast te stellen en zijn gesprekken gevoerd met re-integratiebedrijven over met name de prijsvorming rond re-integratiedienstverlening. Het onderzoek bouwt deels voort op SEO2. Het onderzoek en de uitkomsten hebben echter alleen betrekking op de SUWI-periode.

• *De resultaten*

De effectiviteit van de re-integratie neemt voor WAO-ers en WW-ers toe sinds 2002, hetgeen verklaard zou kunnen worden uit een effectievere re-integratie of misschien zelfs betere marktwerking (zie hierna), maar ook uit het feit dat re-integratie effectiever is in een laagconjunctuur (pag. 29). Met deze laatste verklaring sluiten de auteurs aan bij een conclusie van SEOR2.

Voor bijstandsgerechtigden neemt de effectiviteit af (maar is wel nog hoog en het hoogst voor oudere werknemers hoewel persoonskenmerken een opvallend geringe verklarende waarde voor effectiviteit hebben).

Uit het rapport komt een aantal bevindingen die een indicatie kunnen zijn voor de werking van de re-integratiemarkt:

- Re-integratiebedrijven die een hogere prijs rekenen hebben ook een hogere effectiviteit (niet bekend is wat het effect van achterliggende factoren als specialisatie en selectie op doelgroepen is).
- No-cure-no-pay contracten gaan samen met een hogere effectiviteit dan andere contractvormen.
- De prijs-effectiviteit verhouding lijkt (nog) geen effect te hebben op het marktaandeel (zie ook SEO2).
- Er lijkt wel een effect te zijn tussen effectiviteit en marktaandeel.
- De omvang van een re-integratiebedrijf en het bezitten van een keurmerk hebben geen relatie met de effectiviteit van re-integratiedienstverlening.

---

<sup>5</sup> Uit het rapport: *De weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk* (A. Heyma e.a., 2005, SEO/AStri) is naar voren gekomen dat ook de kansen voor personen die na 1 januari 2001 meer of weer arbeidsongeschikt werden verklaard bij herbeoordelingen weinig rooskleurig waren. Ook hier kon het effect van de conjunctuur niet geïsoleerd worden van dat van SUWI.

## 8. SUWI-evaluatie – perceel 2: Werk boven uitkering.(TNO2)

- *Het onderzoek*

Deze studie heeft als overeenkomst met SEO2 dat (onder andere) geprobeerd is een vergelijking te maken met de situatie in de pre SUWI periode. Deze vergelijking is toegespitst op verandering in de effectiviteit van de aanbesteding van UWV en van de werkprocessen bij het CWI. De achterliggende hypothese is dat wanneer zich op beide vlakken veranderingen in positieve zin hebben voorgedaan aannemelijk is dat de effectiviteit van re-integratie in de SUWI periode is gestegen.

- *De resultaten*

De auteurs stellen dat het aandeel plaatsingen van WW-ers ongeveer gelijk is in de SUWI- en pre-SUWI-periode. De winst zit in het feit dat er veel meer trajecten zijn ingezet in de SUWI-periode. Dit wordt toegeschreven aan een betere organisatie. Dat het aantal plaatsingen niet is teruggelopen ondanks de verslechterde conjunctuur en een breder aanbod van trajecten beoordeelt men als indicatie voor een toename van de netto effectiviteit. Toch kan men geen eenduidige conclusies trekken over de toename van de netto effectiviteit. Voor arbeidsongeschikten wordt een structurele daling van het plaatsingspercentage geconstateerd in de SUWI periode. De auteurs merken op dat de beschikbare gegevens geen goede vergelijking tussen beide perioden toestaan.

## 9. IW1: Van aanbesteden tot uitvoeren (IW13)

- *Het onderzoek*

Via een enquête is informatie verzameld onder drie groepen gemeenten over de relatie tussen mate van uitbesteding, de manier van aansturen van re-integratie en de uitkomsten van re-integratie-inspanningen. De drie groepen zijn: gemeenten die veel en weinig uitbesteden en gemeenten die een gemengd beeld hierin laten zien. De studie is gebaseerd op de 86 gemeenten die gerespondeerd hebben. De enquête is gebruikt om in kwantitatieve zin de resultaten te kunnen bepalen. Met een vijftal casestudies zijn in kwalitatieve zin de conclusies verdiept met verklaringen vanuit de uitvoering en aansturing van trajecten.

- *De resultaten*

De studie geeft inzicht in factoren die de effectiviteit beïnvloeden. Een positief effect op de effectiviteit van re-integratie gaat uit van:

- de intensiteit van het opdrachtgeverschap,
- de diversiteit van de organisaties die re-integratie uitvoeren,
- de mate van intensiteit van het case management
- de mate waarin een gemeente zelf actief is in het uitvoeren van de re-integratietaak (als publieke uitvoerder, activerend beleid, sluitende aanpak).

IWI vindt in haar onderzoek aanwijzingen ervoor dat '.... de gedachte dat marktwerking leidt tot betere re-integratieresultaten alleen geldt onder bepaalde condities....' (pag. 41). Een daarvan is de relatie tussen

opdrachtgever en uitvoerder. Deze relatie vraagt echter om duidelijkheid over resultaten van beleid een om goede informatie over prestaties, maar daaraan wil het nog wel eens ontbreken.

Uit het voorgaande blijkt dat de kennis over de invloed van de ingevoerde marktwerking op de effectiviteit van de re-integratie nog zeer fragmentarisch en onvolledig is. Ook de RWI wijst erop dat over de netto effectiviteit van re-integratie te weinig bekend is (RWI1) en in de SUWI evaluatie (PWC1) wordt geconcludeerd dat er te weinig informatie voorhanden is... 'om definitief een positief oordeel over de effectiviteit te formuleren'. Hiervoor ontbreekt teveel managementinformatie, zijn er nog teveel lopende trajecten om een goed zicht op de laatste jaren te hebben en is de invloed van de conjunctuur niet voldoende duidelijk vast te stellen (pag. 42 e.v.).

In twee van de hierboven besproken rapporten wordt bovendien geconstateerd dat een vergelijking met de pre SUWI periode niet haalbaar is.

### 4.3 Conclusies

Methode Hierboven zijn enige onderzoeken besproken die in de periode 2004 tot medio 2006 zijn gepubliceerd en die (onder andere of specifiek) aandacht besteden aan verschillende vormen van (netto-) effectiviteit van re-integratiedienstverlening. Daarnaast zijn de in voetnoot 4 aangehaalde rapporten bestudeerd.

In methodologisch opzicht zijn ons de volgende zaken opgevallen die een 'één op één vergelijking' van uitkomsten over de effectiviteit in de weg (kunnen) staan:

- Er worden verschillende definities/afbakeningen van de onderzoekspopulaties gebruikt, hoewel het ogenschijnlijk steeds om dezelfde groepen gaat: WW'ers, ABW'ers en arbeidsongeschikten. Daarachter schuilen echter de verschillen: nieuwe instroom versus zittend bestand, wel en niet alleen afgeronde trajecten, verschillen in instroomperioden en –momenten, onderscheiden doelgroepen en leeftijdsklassen, wel/niet na herbeoordeling, etc.).
- De onderzoeken hebben betrekking op verschillende tijdsperioden (zie de beschrijvingen hierboven).
- Het begrip 'netto effectiviteit' wordt niet altijd op dezelfde manier afgebakend. In de regel gaat het om de verhoogde kans op uitstroom naar reguliere betaalde arbeid. Voor zover daarover informatie wordt gegeven, wordt er wel verschillend omgegaan met niet afgeronde trajecten en met de termijn waarbinnen (al dan niet ná afronding van een traject) de instroom in werk tot stand gekomen moet zijn. Bovendien verschilt de manier waarop de netto effectiviteit wordt uitgedrukt: als een verandering in procentpunten of als een procentuele verandering.

- Niet altijd wordt een zogenaamd duurmodel voor de analyse van de netto effectiviteit gebruikt en niet altijd hetzelfde duurmodel. Bij gebruik van een controlegroep lijkt wel altijd gecorrigeerd te worden voor selectie-effecten.
- Er wordt zelden aandacht besteed aan de eventuele vervuiling van de administratieve bestanden waarmee men in de analyses werkt en de doorwerking die dit kan hebben op de uitkomsten.

En verder op het raakvlak van methodologisch en inhoudelijk:

- De analyses gaan alleen over de kans op als gevolg van re-integratie-activiteiten versnelde uitstroom uit een uitkering naar werk, niet over de relatie tussen deze inspanningen en de kans op recidivewerkloosheid c.q. de lange termijn duurzaamheid van de uitstroom naar de arbeidsmarkt. Met andere woorden de vraag in hoeverre het re-integratietraject geleid heeft tot een structureel betere arbeidsmarktpositie wordt niet gesteld. Dat maakt uiteindelijk een goede kosten-baten afweging altijd onvolledig.
- De belangstelling voor niet-uitkeringsgerechtigden en personen die een re-integratietraject niet succesvol hebben afgerond is gering.
- Er is nog zeer weinig kennis van de relatie tussen de aard van de re-integratiedienstverlening (en de contractkenmerken, zoals financieringsvorm), de organisatie ervan, institutionele aspecten etc. en de effectiviteit van re-integratie, al dan niet voor specifieke doelgroepen.
- Ook de invloed op de netto effectiviteit van inhoud/vormgeving van specifieke trajecten (het proces) is nauwelijks een onderwerp binnen de bestudeerde effectiviteitanalyses.
- Pogingen voor vergelijkingen tussen de periode voor en na SUWI zijn nauwelijks ondernomen (en waarschijnlijk ook nauwelijks mogelijk). Hierdoor is een feitelijke, objectieve en eenduidige bepaling van (de ontwikkeling van) de netto effectiviteit van de geprivatiseerde re-integratiedienstverlening niet mogelijk.
- In feite kan alleen de bruto effectiviteit van re-integratiediensten bepaald worden. De stap van bruto effectiviteit naar uitspraken over netto effectiviteit is, daar waar al gemaakt, voornamelijk een meer kwalitatieve. Daardoor hebben uitspraken over netto effectiviteit in onze opinie vooral een indicatief karakter.

#### Inhoud

Binnen de hierboven geschetste beperkingen van de beschikbare analyses op (netto-) effectiviteit valt een aantal inzichten uit de beschreven onderzoeken te halen.

*Een positief effect op de netto effectiviteit zou uitgaan van:*

- de inzet van het instrument arbeidsbemiddeling. Mogelijk heeft het positieve effect direct te maken met het feit dat hierdoor het verblijf in de uitkering bekort wordt omdat in de vierde studie vastgesteld is dat een langere verblijfsduur de kans op uitstroom verkleint.
- een doelgroepaanpak. Zo werkt scholing alleen positief op de uitstroomkans voor hoger opgeleiden en ouderen en heeft re-integratie vooral een positief, kansverhogend, effect voor cliënten met een grote afstand tot de

arbeidsmarkt en vrouwen.<sup>6</sup> Voor elke doelgroep zijn andere instrumenten relevant.

Maar bij deze inzichten zijn ook weer relativeringen te maken:

1. De eerste conclusie zou wel eens direct kunnen samenhangen met het feit dat de netto effectiviteit wordt afgemeten aan de mate van verkorting van de uitkeringsduur als gevolg van re-integratiediensten. Wanneer deze echter afgemeten zou worden aan de *duurzaamheid van de plaatsing* zou de conclusie er wel eens heel anders kunnen uitzien; bijvoorbeeld dat kwalificatieverhoging meer bijdraagt aan de effectiviteit dan bemiddeling en dat inzet van meer instrumenten weliswaar leidt tot een langere verblijfsduur in uitkeringen, maar dat dit ook leidt tot een meer continu arbeidspatroon na herinstroom op de arbeidsmarkt.
2. Er zijn uit de verschillende studies aanwijzingen dat vooral de meer kansrijke cliënten in re-integratietrajecten zijn ingestroomd. Hierdoor zou de toegevoegde waarde van deze trajecten wel eens klein kunnen zijn. Immers: juist deze groepen kansrijken zouden zonder extra inspanningen ook relatief gemakkelijk uitstromen. Tegelijkertijd wordt voor deze trajecten vaak een hoge netto effectiviteit vastgesteld. Er wordt zelfs vastgesteld dat in een laagconjunctuur de netto effectiviteit van re-integratie toeneemt. Maar zou deze toename niet te verklaren kunnen zijn uit de instroom (en relatief snelle) uitstroom, eventueel als gevolg van zogenaamde 'afroming', van juist die kansrijke instroom, daar waar in een hoogconjunctuur alleen de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt in re-integratietrajecten terecht komen?<sup>7</sup> Deze processen zijn in belangrijke mate ook het gevolg van beleidsmatige keuzes, hetgeen aantoont dat de institutionele factor van invloed is op de effectiviteit van re-integratie inspanningen.
3. Conclusies over de netto effectiviteit van afzonderlijke instrumenten (bijvoorbeeld de conclusie dat bemiddeling het grootste effect oplevert) moeten volgens ons met de nodige voorzichtigheid behandeld worden omdat de effectiviteit van re-integratie afhangt van het traject dat cliënten doorlopen. Dat traject is een optelsom van en wisselwerking tussen aspecten van het uitvoeringsproces (bijvoorbeeld ook de contract- en financieringsvorm en de mate van aansluiting tussen activiteiten en de wisselwerking tussen cliënt, instrument en uitvoerder).

Op basis van de bestudeerde rapporten valt niet één getal voor netto effectiviteit van de re-integratie via private aanbieders te geven. Daarvoor zijn de studies te verschillend, zoals al hiervoor besproken.

De waargenomen netto effectiviteit varieert tussen de 0,7 en 42 procentpunten. Het vastgestelde aandeel cliënten dat vanuit re-integratie uitstroomt

---

<sup>6</sup> Er zij hier erop gewezen dat de uitkomsten van SEOR 2 hierin enige nuancering aanbrengen.

<sup>7</sup> En dan zijn er ook weer studies waarin geconstateerd wordt dat de effectiviteit van re-integratie juist voor de cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt effectief is.



naar werk varieert tussen 12,2 en de 78,5 procent.

Ter vergelijking de uitstroomgegevens over UWV-cliënten (RWI 1, pag. 37-38): Voor WW-trajecten, in 2003 gestart en afgerond voor eind 2005: 32 procent. Voor AG-trajecten, in 2003 gestart en afgerond voor eind 2005: 29 procent. Het oordeel over de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening in de SUWI periode is over het algemeen gematigd positief. Alle auteurs doen dat op basis van de door hen uitgevoerde onderzoeken die alle hun eigen afbakening en beperkingen hebben. Daarbij wordt in menige studie echter aangegeven dat het beschikbare datamateriaal (te) beperkt is, dat uitspraken indicatief zijn of dat de uitgevoerde analyse zelfs discutabel is (SEOR2). Ook worden effectiviteitsuitspraken gekoppeld aan beoordelingen van de invloed van (een beperkt aantal) achtergrondvariabelen, meestal de conjuncturele situatie. Een andere beoordeling van die achterliggende invloeden zou misschien tot andere oordelen over de effectiviteit van de re-integratieactiviteiten kunnen leiden.

#### Nawoord

De conclusie kan niet anders zijn dan dat er eigenlijk nog heel weinig bekend is over de netto effectiviteit van de re-integratiedienstverlening: we beschikken over een beperkt aantal metingen, die bovendien niet eenduidig zijn. We hebben geen of onvoldoende informatie over de invloed van de relevante contexten, het proces en over de netto-effecten van ingezette instrumenten op langere termijn.

Wanneer deze informatie ontbreekt, is ook niet vast te stellen welk marginaal nut (toename van effectiviteit) elke extra euro, beschikbaar voor private re-integratie, oplevert.<sup>8</sup>

Bij de bespreking van studies die de effectiviteit van re-integratiedienstverlening tot onderwerp hebben, is gemakkelijk uit het oog te verliezen dat het feitelijke doel van deze rapportage is om de werking van de private re-integratiemarkt te evalueren: heeft SUWI geleid tot een effectievere en meer klantvriendelijke re-integratie. De effectiviteit in de in dit hoofdstuk besproken studies heeft betrekking op de effectiviteit van maatregelen als zodanig (dus ten opzichte van niets doen). Uitspraken over een toename van de effectiviteit in procenten of procentpunten van een instrument of voor een doelgroep zeggen op zich nog niets over de ontwikkeling in de netto effectiviteit in relatie tot de totstandkoming van de private re-integratiemarkt. Die is daarmee niet te bepalen. Daartoe moet ook de (op dezelfde manier gemeten) effectiviteit van vergelijkbare instrumenten in de pre SUWI periode bekend zijn.

Het schaarse onderzoek dat ingaat op aspecten van de marktwerking (SEO2 en SEO4) biedt het inzicht dat er nog nauwelijks sprake kan zijn van een effect van de marktwerking op de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening. Een vergelijking maken met de pre SUWI situatie is hoe dan ook niet mogelijk. Ook in de jaren negentig is namelijk nauwelijks aandacht geweest voor het meten van de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid (SEOR1).

---

<sup>8</sup> Daarmee is dus ook niet te bepalen of de werking van de geprivatiseerde re-integratiemarkt leidt tot vergroting van de welvaart van de consument (omdat hij minder betaalt voor dezelfde diensten of betere kwaliteit krijgt voor dezelfde prijs) (Zie hoofdstuk 1, voetnoot 1).

Voorlopig kunnen we dus alleen vaststellen, en dat komt ook naar voren uit voorgaande hoofdstukken, dat er een ontwikkeling is in de richting van meer marktwerking, maar dat het effect daarvan op de oorspronkelijke daaraan verbonden doelstellingen nog nauwelijks vastgesteld kan worden.

In de toekomst kunnen andere factoren, zoals het afschaffen van de verplichting voor gemeenten om re-integratie uit te besteden of politieke ingrepen in de re-integratiemarkt, nog leiden tot een vermindering van de invloed van de markt. Het zou echter goed zijn dergelijke ingrepen te laten sturen door de invloed ervan op de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening, van aanbesteding tot uitvoering.

## 5 NABESCHOUWING

SUWI en de arbeidsmarkt

Met de invoering van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) is de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving ingrijpend veranderd. Eén van deze veranderingen betrof het privatiseren van de uitvoering van de re-integratiedienstverlening die tot dat moment vooral het werkveld van Arbeidsvoorziening was, maar waarmee ook partijen als GAK en gemeenten zich bezighielden. Met de SUWI-operatie werden de kerntaken van deze partijen geïntegreerd en werden aan de ene kant claimbeoordeling, premie-inning en uitkeringsverstrekking en aan de andere kant preventie en re-integratie uit elkaar getrokken. Preventie en re-integratie dienden via een privaat aanbod, dus niet meer vanuit de overheid en sociale partners, tot stand te komen. Hiermee werd een markt van vraag en aanbod rond re-integratiedienstverlening in het leven geroepen.

Dit jaar is de SUWI-operatie geëvalueerd door middel van een groot aantal deelstudies en één overkoepelende rapportage. Een vraag die in deze grote evaluatie niet of in elk geval niet expliciet aan de orde is gekomen, is in hoeverre de invoering van de private re-integratiemarkt heeft bijgedragen aan een meer effectieve (en efficiënte) toeleiding van mensen met een uitkering naar werk dan in de oude situatie het geval was.

Dit heeft ermee te maken dat SUWI vooral opgevat is als een hervorming van het uitvoeringsproces in de sociale zekerheid. Veel minder aandacht heeft de doelstelling in de loop van de tijd gekregen dat SUWI moest bijdragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt door een betere samenwerking tussen partijen en een betere toeleiding van inactieven naar werk. De onvrede over de slechte resultaten van de door (semi-) publieke partijen uitgevoerde Arbeidsvoorziening was immers een belangrijke aanleiding voor de SUWI-operatie. De markt zou dat beter kunnen, zo was de gedachte.

Trends 2000-2005

Met drie trendrapportages (in 2000, 2002 en 2004) is de afgelopen jaren gevolgd hoe deze nieuwe markt zich ontwikkelde, welke knelpunten er optraden. De eerste twee trendrapporten zijn getiteld 'Een markt in ontwikkeling?' en 'Op weg naar volwassenheid?'. Op beide vragen kon indertijd positief geantwoord worden: er was sprake van marktforming, uiteraard met 'mitsen en maren'.

In het derde trendrapport re-integratie (2004) is de werking van de re-integratiemarkt voor het eerst getoetst aan de hand van de ijkpunten die daarvoor in de Wet SUWI zijn geformuleerd. Uit de voor dit trendrapport uitgevoerde onderzoeken kwam naar voren dat zich op het punt van toetredingsdrempels en het aantal aanbieders per marktsegment geen problemen voordeden die de werking van de re-integratiemarkt belemmerden en dat in het UWV-segment de ontwikkeling van marktwerking een eind op de goede weg was. Echter, in het gemeentesegment was weliswaar voortgang geboekt, maar was een goede marktwerking nog ver weg.

Stand van zaken	<p>Deze vierde trendrapportage is niet alleen bedoeld als een beschrijving van de voortgang van de vorming van een private markt voor re-integratiediensten, maar is ook bedoeld als een evaluatie van wat bereikt is. Het is echter gemakkelijker te zeggen dat je op de goede weg bent, dat de marktvorming de goede kant opgaat, dan om vast te stellen of je bent aangekomen. Dat laatste vereist namelijk dat de markt goed werkt en dat je er zeker van kunt zijn dat zulks, ceteris paribus, het geval zal blijven. Maar welke markt is helemaal perfect en niet aan verandering onderhevig? Daarom kan dit vierde rapport niet de titel 'De perfecte markt' dragen.</p> <p>In dit rapport is geconstateerd dat aan de aanbodkant van deze markt in grote lijnen aan de voorwaarden voldaan is voor marktwerking. Er zijn voldoende spelers en er zijn geen spelers die de markt naar hun hand kunnen zetten, bedrijven zijn over het algemeen levensvatbaar, er vindt voldoende uit- en toetreding plaats en er is sprake van zelfregulering et cetera.</p> <p>Als er problemen zijn, zijn die vooral aan de vraagkant te vinden: gemeenten zijn door het ontbreken vergelijkbare informatie over de kwaliteit en prestaties van re-integratiebedrijven nauwelijks in staat om re-integratiediensten in te kopen op basis van een goede afweging van prijs-kwaliteit verhoudingen. Sommige vragers, zowel publieke als private, willen zelfs niet de marktmechanismen en het volledige aanbod gebruiken om te voorzien in hun behoefte aan re-integratiediensten. Publieke opdrachtgevers nemen als gevolg van hun onvrede over de resultaten van re-integratie de regie op individueel cliëntniveau steviger in handen en gaan meer re-integratie zelf uitvoeren. UWV heeft moeite om greep te houden op de enorm gegroeide IRO-markt.</p>
	<p>In deze rapportage hebben wij verder moeten constateren dat wij op basis van de ons beschikbare informatie niet kunnen beoordelen of de huidige wijze van werkloosheidsbestrijding (via inzet van private dienstverleners) nu beter werkt dan de oude situatie met een publieke arbeidsvoorziening. Geconstateerd kan worden dat re-integratie effectief is of kan zijn. Maar is de inzet van een private markt daarbij effectief? Doen private re-integratiebedrijven het beter dan de oude publieke partijen? Wij kunnen op deze vragen geen helder antwoord geven omdat wij niet over de relevante informatie beschikken.</p>
Ijpunten... ...en meer	<p>Nog niet op alle toetspunten is het beeld onverdeeld gunstig, maar zelfs als dat wel het geval was geweest, zijn goede 'scores' op de SUWI-toetspunten geen voldoende voorwaarde voor de totstandkoming van een goed werkende private re-integratiemarkt. Waarom is dit zo?</p> <p>Misschien is er, zeker in bepaalde segmenten, sprake van een markt voor re-integratiediensten. Het analysekader in hoofdstuk 1 laat echter zien dat de aanwezigheid van een privaat aanbod, voldoende concurrentie, transparantie, etc. misschien wel een noodzakelijke, maar zeker geen voldoende voorwaarde is voor een <i>goed</i> werkende re-integratiemarkt. Ook de evaluatie in de voorgaande hoofdstukken laat zien dat een samenspel van factoren van invloed is op de uitkomsten van marktwerking: de institutionele en de economische context, de invloed die de overheid uitoefent op de markt, het marktgedrag van</p>

afzonderlijke partijen, de inrichting van het uitvoeringsproces, etc. Hieruit valt overigens al af te leiden dat de bovenstaande vragen over de effectiviteit van de markt en van de re-integratiebedrijven niet voldoende omvattend zijn, omdat er te veel andere factoren zijn die hun invloed uitoefenen.

Hieronder bespreken wij tot besluit van deze evaluatie een aantal van deze, voornamelijk institutionele factoren die aan de hand van de ijkpunten niet naar voren konden komen en die mede verklaren waarom de private re-integratiemarkt functioneert zoals hij functioneert.

#### *Politiek beperkt marktwerking*

De markt is vrijgelaten maar blijft wel nadrukkelijk te maken houden met de overheid. Enerzijds heeft de overheid de markt vrij gegeven voor private aanbieders en ziet zij erop toe dat aan premissen voor vrije marktwerking voldaan is. Aan de andere kant is zij, via UWV en gemeenten, ook de belangrijkste (aan)besteder, én heeft zij haar eigen politieke en beleidsdoelen die (via deze markt) verwezenlijkt moeten worden. Een en ander heeft tot gevolg dat er keuzes worden gemaakt die, los van de voordelen die er misschien aan verbonden zijn, de vrije marktwerking minder vrij maken.

Voorbeelden van het verschijnsel dat overheidsbemoeienis niet alléén maar bevorderlijk is voor de marktwerking, zijn:

- Het feit dat de verplichting van uitbesteding van re-integratiediensten voor gemeenten is opgeheven waardoor een deel van de re-integratiebehoefte niet meer via de markt vervuld wordt, Daarmee wordt in feite teruggekeerd naar de pre SUWI situatie. Dit is in feite een vorm van marktsluiting. Er zijn ons geen onderzoeken bekend waaruit blijkt dat deze keuze te rechtvaardigen is uit de waarneming dat de private partijen minder goed presteren dan de publieke, eigen instellingen. Waarschijnlijk liggen hieraan andere factoren, belangen en overwegingen ten grondslag.
- Ook de opgelegde nadruk op resultaatfinanciering heeft bijeffecten, bijvoorbeeld de drempel die deze systematiek opwerpt voor kleine toetreders op de markt en het feit dat externe risico's (met name de veranderende kansen op de arbeidsmarkt als gevolg van economische ontwikkelingen) worden afgewenteld op de re-integratieaanbieders.

#### *Institutionele belangen bevorderen niet de effectiviteit van re-integratiebeleid*

UWV en gemeenten opereren op de re-integratiemarkt met uiteindelijk hetzelfde doel (aan het werk helpen) en dezelfde publieke verantwoordelijkheid (terugdringen van de afhankelijkheid van uitkeringen, efficiënte besteding van de middelen die door anderen zijn opgebracht).

Vanuit deze optiek is het op de eerste plaats opmerkelijk dat er tussen deze partijen (dus. tussen UWV en gemeenten en tussen gemeenten onderling) nog steeds geen gestructureerde uitwisseling bestaat van informatie die voor het adequaat aanbesteden relevant is. Gestructureerd betekent in onze optiek: dat het verplicht is en dat het gebeurt vanuit eenduidige en algemene definities en afbakeningen. Dit ontbreken van informatie-uitwisseling over de kwaliteit en

prestaties van aanbieders en over andere relevante aspecten van goed opdrachtgeverschap is mede opmerkelijk omdat de overheid transparantie van de markt hoog in haar vaandel heeft staan. Inmiddels is beleid ingezet om in deze situatie verbetering te brengen.

Het gebrek aan voor aanbestedingen relevante transparantie wreekt zich vooral voor de kleinere aanbesteders: de (kleinere) gemeenten<sup>1</sup>. Zij kunnen bij aanbestedingen vrijwel alleen afgaan op geoffreerde prijzen en referenties, waar eigenlijk een aanbesteding mede afgewogen zou moeten worden op resultaatgegevens.

Op de tweede plaats valt op dat de publieke aanbesteders (gemeenten en UWV) nog nauwelijks gekomen zijn tot een ketenaanpak van de re-integratie van cliënten. Het feit dat cliënten na verloop van tijd van de ene vrager naar de andere overgaan (dat wil zeggen van werkgever naar UWV en van UWV naar gemeente; in alle gevallen met het CWI op de achtergrond) als ze voordien niet aan het werk zijn gekomen én het feit dat soms sprake is van samenloop van uitkeringen zou pleiten voor een ketenbenadering. Een dergelijke benadering werkt in de hand dat met de beslissing om te investeren in een cliënt niet gewacht wordt tot deze binnen het eigen bereik komt.

Bovendien zou een dergelijke ketenbenadering, meer dan nu het geval is, uitnodigen tot intensievere samenwerking met de vraagkant van de arbeidsmarkt: niet alleen bedrijven, maar ook branches en sectoren, regionale en sectorale samenwerkingsverbanden.

#### *Aanbodgerichte re-integratie zorgt voor suboptimale re-integratie*

De vraagkant van de arbeidsmarkt, dat wil zeggen de uitstroommogelijkheden voor re-integratiecliënten, is doorgaans noch in beeld in het aanbestedings-traject noch in het re-integratietraject zelf.<sup>2</sup> Het aanbestedingstraject: de match tussen vragers van re-integratiediensten en aanbieders daarvan gebeurt misschien op basis van prijs-kwaliteit afwegingen, voor zover daarover al voldoende informatie beschikbaar is bij de aanbesteding. Er zijn echter geen aanwijzingen dat die prijs tot stand komt op basis van de kansen die de re-integratiebedrijven voorzien voor het aan werk helpen van de cliënten. Tegelijkertijd legt de opdrachtgevende partij het risico bij het re-integratiebedrijf, want in de meeste gevallen worden contracten aangegaan op basis van 'no cure less pay'. Marktwerking zou in een evenwichtige markt ertoe moeten leiden dat de uitstroombekans direct doorwerken in de prijs. In een laagconjunctuur zou de gemiddelde prijs per cliënt hoger moeten liggen dan in een hoogconjunctuur voor een vergelijkbare cliënt.

---

<sup>1</sup> Misschien is dit ook een belangrijke verklaring voor de wens van gemeenten niet alles te hoeven uitbesteden. Hun gebrek aan kennis om aanbiedingen van re-integratiebedrijven te kunnen beoordelen beperkt in elk geval hun vermogen om te sturen in de aanbestedingsfase. Daarom wordt er steeds vaker door gemeenten voor gekozen om een grotere greep te krijgen op de uitvoering door het inzetten van casemanagers.

<sup>2</sup> Gemeenten proberen weliswaar in toenemende mate, bijvoorbeeld in het kader van Work First en nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid, meer vraaggericht te gaan werken, maar meestal betreft dit het werven van vacatures, geheel los van de re-integratietrajecten. Hierdoor is er sprake van een knip in de trajecten en niet van re-integratietrajecten waarbij de vraag het uitgangspunt vormt.

Het re-integratietraject: het uiteindelijke doel van een goed werkende re-integratiemarkt is een beter werkende arbeidsmarkt. Immers, re-integratie is nodig om de gevolgen van een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te reduceren. Het is echter de vraag of SUWI heeft geleid tot meer aandacht voor het oplossen van de gevolgen van de mismatches tussen vraag en aanbod of tot meer aandacht voor het functioneren van het uitvoeringsstelsel van de sociale zekerheid. Is die arbeidsmarkt wel zo goed in het vizier als verwacht zou mogen worden op basis van het belang ervan voor het welslagen van re-integratie-inspanningen?

Re-integratiecontracten worden nog steeds aangegaan vanuit het cliëntenbestand dat uit de uitkering geholpen moet worden, nauwelijks nog vanuit de arbeidsplaatsen die in een regio beschikbaar zijn of gaan komen. De vraag is interessant of een aanpak andersom, dus primair vanuit de baanopeningen, niet veel effectiever en efficiënter zou zijn. Re-integreren vanuit de kansen op werk zou in elk geval een beter zicht geven op die delen van het uitkeringsbestand waarvoor geen reguliere intredemogelijkheden bestaan. Met andere woorden: de transparantie van de re-integratiemarkt zou erdoor vergroot worden.

Een bijkomend voordeel hiervan zou zijn dat het budget voor re-integratie mee kan bewegen met de kansen die de arbeidsmarkt biedt, in plaats van met de omvang van de werkloosheid. In de huidige situatie is de omvang van het budget voor re-integratie niet direct gerelateerd aan de potenties van de re-integratiemarkt.

Een dergelijke aanpak, waarmee inmiddels een begin gemaakt is, vereist dat er zicht is op de (te verwachten) lokale en regionale vraag naar werknemers en dat er meer banden komen met koepels van werkgevers, brancheorganisaties, grote bedrijven en instellingen, etc.

Tot besluit

*Re-integratiemarkt lost arbeidsmarktfricties niet op*

Vooralsnog heeft de re-integratiemarkt geen aantoonbare invloed op specifieke knelpunten op de arbeidsmarkt kunnen hebben. Er is nog steeds sprake van een hoge jeugdwerkloosheid en van een relatief zeer hoge werkloosheid onder allochtonen en laag opgeleiden.

Het feit dat een relatief grote groep personen uit trajecten vallen en hierover weinig bekend is, doet vermoeden dat er voor een groot deel van deze groep geen maatwerk wordt verricht en zij vaak geen tweede kans krijgen. Gevolg is dat een grote groep lange tijd of zelfs voor altijd buiten beeld van de arbeidsmarkt dreigt te gaan komen.

Tegelijk moeten in sommige sectoren (bijvoorbeeld bouw en land- en tuinbouw) werknemers uit het buitenland aangetrokken worden en kampen sommige sectoren met onvervulbare vacatures, met name voor vakmensen. De vrije re-integratiemarkt is blijkbaar geen panacee voor alle fricties op de arbeidsmarkt. Is dit te wijten aan de opdrachtgevers, aan de re-integratiebedrijven, aan de cliënten of aan de aansturing vanuit de rijksoverheid? De effectiviteit van re-integratie wordt blijkbaar niet alleen beïnvloed door de werking van een private markt of meer specifiek de dienstverlening van private re-integratiebedrijven.

Afsluitend concluderen wij dat de overheid er goed aan doet om de werking van de re-integratiemarkt, die nog steeds in ontwikkeling is, niet alleen te beoordelen op basis van de SUWI ijkpunten, maar breder te kijken en ook de institutionele setting en de relatie met de arbeidsmarkt daarbij te betrekken. Hierdoor ontstaat een beter inzicht in de werking van de re-integratiemarkt en de achterliggende oorzaken. De uiteindelijke toets van de werking van de re-integratiemarkt ligt naar onze mening in de bijdrage die geleverd wordt aan het functioneren van de arbeidsmarkt.



## LITERATUURLIJST

- Ape 1** Aarts L. e.a., *Eerste voortgangsrapportage IRO*. Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics, Den Haag, 2004. Onderzoek van Ape in opdracht van ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ape 2** Aarts L. e.a., *Tweede voortgangsrapportage IRO*. Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics, Den Haag, 2005. Onderzoek van Ape in opdracht van ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Bartels1** Bureau Bartels, *Oordeel van werkgevers over SUWI-dienstverlening*. Den Haag, 2006. Onderzoek van Bureau Bartels in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.
- Borea1** Borea, *Brief aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Kenmerk: bor.not. 1000288, 24 september 2004.
- Borea2** Borea, *Brief aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Kenmerk: bor.not. 1000288, 24 september 2004.
- BoW3** Blik op Werk, *Benchmarkrapportage 2005*.
- HIVA1** Cuyper, P.de, *Private bedrijven in het arbeidsmarktbeleid*. Leuven, 2005. Onderzoek van Hoger instituut voor de arbeid in opdracht van Federgon.
- IWI1** Inspectie Werk en Inkomen, *Zicht op kansen? Onderzoek naar systematische kennisopbouw over WBB-cliënten door gemeenten*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2006.
- IWI2** Inspectie Werk en Inkomen, *Aanbesteden van reïntegratieopdrachten door gemeenten*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2006.
- IWI3** Inspectie Werk en Inkomen, *Van aanbesteden tot uitvoeren*. Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag, 2006.
- MvT** Memorie van Toelichting van de Wet SUWI, 27.588, nr. 3, vergaderjaar 2000-2001.
- Orbis1** Kuijpers, I. e.a., *Volg het spoor terug: effectiviteit in reïntegratie*. Onderzoek van Orbis Arbeid en Sociale Zekerheid BV in opdracht van Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond, 2004.

- Orbis2** Amstel, Y. van, I. Kuijpers, e. Lemmens, *'It takes two to tango'*. *Zakelijk partnerschap tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven*. Onderzoek van Orbis Arbeid en Sociale Zekerheid BV in opdracht van Divosa en Borea. Utrecht, april 2006.
- PWC1** Driel, P. van, SUWI-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisaties Werk en Inkomen (Wet SUWI). Price Waterhouse Coopers, augustus 2006.
- Rp1** Mur, J., *Tevredenheidsonderzoek IRO-dienstverlening UWV*. Amsterdam, Regioplan, 2005. Onderzoek van Regioplan Beleids-onderzoek in opdracht van UWV.
- Rp3** Tap, R., *Aanbod reïntegratiemonitor in beeld*. Amsterdam, Regioplan, 2006. Onderzoek van Regioplan Beleids-onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.
- RvB1** Verveen E. e.a., *Opdrachtgeverschap gemeenten*. Leiden, 2006. Onderzoek van Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- RvB2** Verveen E. e.a., *Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt*. Leiden, 2006. Onderzoek van Research voor Beleid in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.
- RWI1** Raad voor Werk en Inkomen, *De route naar resultaat. Re-integratiemarktanalyse 2006*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag, 2006.
- RWI2** Raad voor Werk en Inkomen, *Doelgroepenindeling aanbesteding reïntegratie*. Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen, 2003.
- RWI5** *Aanbodanalyse Blik op Werk Keuzegids*. Amsterdam, Regioplan, 2006. Onderzoek van Regioplan Beleids-onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen. **-NIET OPENBAAR-**
- SCP1** Hoff, S. e.a., *De uitkering van de baan*. Sociaal en Cultureel Plan-bureau, Den Haag, 2003.
- SEO1** Graaf-Zijl M. de e.a., *Marktwerving in de reïntegratie*. Amsterdam, 2005. Onderzoek van Stichting Economisch Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SEO2** Graaf-Zijl M. de e.a., *De weg naar werk*. Amsterdam, 2006. Onderzoek van Stichting Economisch Onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.

- SEO3** Heyma, A., *De weg terug: epiloog*. Amsterdam, 2006. Onderzoek van Stichting Economisch Onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.
- SEO4** I. Groot, J.P. Hop en S. Onderstal (UvA), *De re-integratiemarkt anno 2006*. Onderzoek van Stichting Economisch Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SEOR1** Koning, J. de, *Effectiviteit van reïntegratie*. Rotterdam, 2005. Onderzoek van SEOR Erasmus Universiteit in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en UWV.
- SEOR2** Koning, J. de, Y. Peers. *Meta-analyse effecten re-integratiebeleid* Rotterdam, 2006.
- SR1** Hekelaar A. e.a., *Van bijstand naar werk: maar dan?* Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Sociaal-Wetenschappelijke Afdeling van gemeente Rotterdam en Universiteit Utrecht, 2005.
- SR2** Hekelaar A. e.a., *De juiste klant op het juiste traject*. Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Sociaal-Wetenschappelijke Afdeling van gemeente Rotterdam en TNO Hoofddorp, 2006.
- SWA/TNO** Hekelaar, A, W. Zwinkels, A. Braat, *De juiste klant op het juiste traject. Een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdamse re-integratiebeleid voor het ontwikkelen van klantprofielen*. SWA/TNO, Rotterdam/Hoofddorp, 2006.
- SZW1** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Notitie Naar een werkende reïntegratiemarkt*. Den Haag, 2002.
- SZW2** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Brief aan Tweede Kamer over individuele reïntegratieovereenkomst (IOR)*. Den Haag, 17 januari 2005.
- SZW3** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Arbeidsvoorziening in perspectief – Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994*. Den Haag, 1995.
- SZW4** *Minisymposium over effectiviteit van reïntegratie*, 14 juni 2006. Powerpointpresentaties.
- TNO1** Fermin, B.M.F., *SUWI: structuur in samenwerking?*. Hoofddorp, 2006. Onderzoek van TNO Kwaliteit van Leven in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.

- TNO2** *SUWI evaluatie – perceel 2: Werk boven uitkering.* Hoofddorp, 2006. Onderzoek van TNO Kwaliteit van Leven in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TNO/BMC** Brenninkmeijker e.a. , *Evaluatie aanbesteding UWV2001-2005.* Hoofddorp, 2006. Onderzoek van TNO Kwaliteit van Leven ism BMC, in opdracht van UWV.
- Tr1** Dijk, S. e.a., *Een markt in ontwikkeling? Eerste inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten.* Den Haag, 2000. Onderzoek van Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tr2** Horssen C. van e.a., *Op weg naar volwassenheid.* Den Haag, 2002. Onderzoek van Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tr3** Mevissen J.W.M. e.a., *De reïntegratiemarkt langs de meetlat van SUWI.* Den Haag, 2004. Onderzoek van Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

## BIJLAGE 1

### UITWERKING IJKPUNTEN

Het uitgangspunt van het analysekader voor het onderzoek zijn de voorwaarden of ijkpunten voor een goed werkende re-integratiemarkt die het kabinet heeft geformuleerd in de notitie Naar een werkende re-integratiemarkt van 2002 en de parameters die in de Memorie van Toelichting (MvT) van de Wet SUWI zijn beschreven. In de notitie van het kabinet zijn de parameters iets afwijkend geformuleerd: er zijn twee ijkpunten toegevoegd en twee ijkpunten uit de Memorie van Toelichting zijn samengevoegd. In de onderstaande tabel vergelijken we de twee versies van ijkpunten.

**Tabel B1.1 Vergelijking ijkpunten 'Naar een werkende re-integratiemarkt' en MvT SUWI**

Ijkpunten Naar een werkende re-integratiemarkt (2002)	Parameters MvT SUWI (2001)
1. Toetreding en concurrentie	Vrije toetreding en eerlijke concurrentie
2. Transparantie	Transparantie via informatieverstrekking door opdrachtgevers
3. Openbare en toegankelijke aanbestedingsprocedures met objectieve selectie- en gunningscriteria	Openbare aanbestedingsprocedures
4. Contracten: aansturing van re-integratiebedrijven door de opdrachtgever	Contracten waarin ook op resultaat wordt afgerekend Sturing op doelgroepen via prijzen en contracten
5. Verantwoording door opdrachtgevers van besteding van publieke middelen	Verantwoording door opdrachtgevers van besteding van publieke middelen
6. Kwaliteit	Kwaliteit door zelfsturing
7. Toegankelijkheid van re-integratie voor de klant (in het bijzonder het bereik van moeilijk bemiddelbare groepen)	-
8. Keuzevrijheid (mate waarin deze ook voor de cliënt van toepassing is)	-

In het analysekader voor het onderzoek hebben we de formuleringen van de ijkpunten uit 2002 gebruikt.

In de onderstaande tabellen zijn per ijkpunt de vragen opgenomen die vanuit verschillende economische theorieën geformuleerd kunnen worden. Het gaat om de volgende theorieën:

- de neoklassieke markttheorie;
- de dynamische markttheorie;
- de neo-institutionele benaderingen, waaronder de principaal-agentbenadering en de transactiekostentheorie;
- de beginselen van de economische structuuranalyse.

In de tabellen zijn de hoofdvragen per ijkpunt in de linkerkolom opgenomen en de subvragen in de rechterkolom. De beantwoording van de hoofdvragen leidt tot een oordeel over in hoeverre de markt 'goed werkt' en in hoeverre is voldaan aan de voorwaarden voor marktwerking. Voor het beantwoorden van de hoofdvragen is het nodig ook de subvragen te beantwoorden.

### IJKpunt 1 Toetreding en concurrentie

Hoofdvragen	Subvragen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er sprake van (hoge) toetredingsbarrières?</li> <li>• Wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking?</li> <li>• Wat is de trend?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie zijn in de afgelopen jaren nieuwkomers geweest?</li> <li>• Hebben nieuwkomers zich op de markt kunnen handhaven en ontwikkelen?</li> <li>• Zijn er toetredingsbarrières en zo ja welke? Is het opnemen van scholing in de integrale kostprijs van trajecten een toetredingsbarrière?</li> <li>• Om welke soorten toetredingsbarrières gaat het? Komen zij voort uit wet- en regelgeving of vanuit de markt (vragers of aanbieders)?</li> <li>• Wat zijn de effecten van de barrières op de marktwerking?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er sprake van voldoende concurrentie?</li> <li>• Wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking?</li> <li>• Wat is de trend?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zijn er marktsegmenten?</li> <li>• Wat zijn de belangrijkste vragers en aanbieders in de verschillende segmenten?</li> <li>• Zijn er voldoende vragers en aanbieders in de verschillende segmenten?</li> <li>• Hoe hebben prijzen zich in de verschillende segmenten ontwikkeld?</li> <li>• Hoe heeft de kwaliteit zich in de verschillende segmenten ontwikkeld?</li> <li>• Op welke aspecten wordt er in de verschillende segmenten met name geconcentreerd?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe 'eerlijk' is de concurrentie?</li> <li>• Wat zijn de gevolgen hiervan voor de marktwerking?</li> <li>• Wat is de trend?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat is de invloed van de aanpalende markten op de marktwerking op de re-integratiemarkt?</li> <li>• Welke invloed heeft samenwerking tussen opdrachtgevers op de marktwerking?</li> <li>• Zijn er bijzondere relaties tussen vragers en aanbieders en zo ja welke invloed heeft dit op de marktwerking?</li> <li>• Is er sprake van schaalvoordelen?</li> <li>• Is er sprake van machtsposities van bepaalde vragers of aanbieders? Zijn er actoren die invloed hebben op de prijsvorming? Is er in marktsegmenten sprake van vragersmarkten of aanbiedersmarkten?</li> <li>• Zijn er indicaties dat bepaalde marktpartijen misbruik maken van hun machtsposities?</li> </ul>

## IJkpunt 2 Transparantie

Hoofdvragen	Subvragen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe groot is de transparantie?</li> <li>• Welke trend is er zichtbaar?</li> <li>• Wat zijn de effecten op de marktwerking?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat moeten de verschillende actoren weten, ofwel: welke mate van transparantie is relevant?</li> <li>• Wie weet wat, ofwel: hoe groot is de transparantie?</li> <li>• Welke informatie gebruiken de actoren?</li> <li>• Zijn er openbare benchmarks waarmee de resultaten van re-integratiebedrijven vergelijkbaar worden?</li> <li>• Leveren opdrachtgevers de benodigde informatie voor zulke benchmarks door in de contracten eisen te stellen aan de informatievoorziening door de re-integratiebedrijven?</li> <li>• Zijn de kenmerken van het product re-integratie van invloed op de mate van transparantie?</li> <li>• Welke invloed hebben wet- en regelgeving gehad op transparantie?</li> <li>• Welke knelpunten zijn er met betrekking tot de transparantie?</li> <li>• Wat zijn de effecten van de mate van transparantie voor de verschillende actoren en voor de marktwerking?</li> <li>• Is de mate van transparantie van invloed op de kwaliteit van re-integratie?</li> </ul>

### IJkpunt 3 Openbare en toegankelijke aanbestedingsprocedures met objectieve selectie- en gunningcriteria

Hoofdvragen	Subvragen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke selectieprocedures worden er gebruikt?</li> <li>• Welke trends zijn er zichtbaar?</li> <li>• Welke effecten hebben de gehanteerde selectieprocedures op de marktwerking?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat moet het gebruik van aanbestedingsprocedures opleveren?</li> <li>• In welke mate wordt er aanbesteed?</li> <li>• Welke aanbestedingsprocedures worden er gehanteerd en waarom?</li> <li>• Worden er klantenanalyses gemaakt en gebruikt? Zo ja, door wie: opdrachtgevers of re-integratiebedrijven?</li> <li>• Welke product- en doelgroepdifferentiatie wordt er gebruikt?</li> <li>• Zijn de procedures transparant?</li> <li>• Welke invloed hebben wet- en regelgeving gehad op de aanbestedingsprocedures?</li> <li>• Is de mate van transparantie van invloed op de aanbestedingsprocedures?</li> <li>• Welke informatie leveren de procedures voor de opdrachtgevers op?</li> <li>• Welke selectie- en gunningscriteria zijn doorslaggevend?</li> <li>• Leiden de procedures (onder andere door strenge selectie- en gunningseisen) tot uitsluiting van bepaalde aanbieders?</li> <li>• Kan er via aanbestedingsprocedures ook een specialistisch aanbod worden gevonden?</li> <li>• Resulteren de procedures in de keuze van de bedrijven met de meest gunstige prijs-kwaliteitsverhouding?</li> <li>• Wat zijn de transactiekosten voor opdrachtgevers en re-integratiebedrijven? Zijn hierbij verschillen tussen opdrachtgevers?</li> <li>• Hoe wordt er door de verschillende actoren geoordeeld over de transactiekosten?</li> <li>• Welke knelpunten zijn er met betrekking tot de aanbestedingsprocedures?</li> <li>• Zijn deze knelpunten zelf opgelegd, een gevolg van wet- en regelgeving of afkomstig vanuit de markt?</li> <li>• Is er sprake van een lerend vermogen van de opdrachtgevers met betrekking tot de aanbestedingsprocedures?</li> <li>• Dragen de procedures bij tot een efficiënte en effectieve besteding van middelen?</li> </ul>



#### IJKpunt 4 Contracten: aansturing van re-integratiebedrijven door de opdrachtgever

Hoofdvragen	Subvragen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke sturingsinstrumenten gebruiken opdrachtgevers?</li> <li>• Welke trends zijn er zichtbaar?</li> <li>• Welke effecten hebben de gehanteerde sturingsmechanismen op de marktwerking?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zouden resultaatfinanciering en andere sturingsmechanismen moeten opleveren?</li> <li>• Welke financieringsvormen worden er gebruikt en waarom?</li> <li>• In welke mate komt gedeeltelijke resultaatfinanciering bij sociale activering voor? Hoe wordt dit vormgegeven?</li> <li>• Sturen opdrachtgevers door voor (groepen) klanten met een beperkte plaatsingskans een hoge(re) prijs af te spreken? Zo ja, welk effect heeft dit op de kansen van deze klanten?</li> <li>• Welke rapportageverplichtingen leggen de verschillende opdrachtgevers op aan re-integratiebedrijven? Hoe oordelen re-integratiebedrijven over de rapportageverplichtingen?</li> <li>• In welke mate worden er meerjarige contracten afgesloten?</li> <li>• In welke mate worden contracten met goedpresterende bedrijven verlengd? Hoe wordt dit geoperationaliseerd?</li> <li>• Hoe wordt (gepoogd) selectie aan of na de poort (te) voorkomen?</li> <li>• Welke sturingsinstrumenten gebruiken opdrachtgevers en waarom?</li> <li>• Welke invloed hebben wet- en regelgeving gehad op de gebruikte sturingsinstrumenten?</li> <li>• Welke effecten hebben de gebruikte sturingsinstrumenten op de kwaliteit c.q. de resultaten van re-integratie? Welke andere effecten hebben die sturingsinstrumenten?</li> <li>• Leidt het gebruik van bepaalde sturingsinstrumenten zoals resultaatfinanciering tot uitsluiting van bepaalde aanbieders?</li> <li>• Welke effecten hebben de gebruikte sturingsinstrumenten op de mate waarin selectie aan de poort voorkomt?</li> <li>• Kan een grotere mate van resultaatfinanciering een gebrek aan transparantie ondervangen?</li> <li>• Welke effecten hebben de gehanteerde financieringsvormen en andere sturingsmechanismen op de marktwerking?</li> <li>• Welke knelpunten zijn er met betrekking tot de sturingsinstrumenten? Zijn deze knelpunten zelf opgelegd, een gevolg van wet- en regelgeving of afkomstig vanuit de markt?</li> <li>• Is er sprake van een lerend vermogen van de opdrachtgevers met betrekking tot de sturingsinstrumenten?</li> </ul>

### IJkpunt 5: Verantwoording door opdrachtgevers van besteding van publieke middelen

Hoofdvragen	Subvragen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Hoe) verantwoorden opdrachtgevers zich voor de besteding van (publieke) middelen?</li> <li>• Welke trends zijn er zichtbaar?</li> <li>• Draagt de verantwoording bij aan een efficiënte en effectieve besteding van de (publieke) middelen?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke eisen stelt de overheid aan de verantwoording van publieke middelen?</li> <li>• Dragen die eisen bij aan een efficiënte en effectieve besteding van middelen?</li> <li>• Welke informatie leveren de opdrachtgevers aan het ministerie, de gemeenteraad, de IWI en de RWI? Draagt deze informatie bij aan een efficiënte en effectieve besteding van middelen?</li> <li>• Welke acties heeft de NMa uitgevoerd in het kader van het toezicht op het naleven van de Mededingingswet door re-integratiebedrijven en aan gemeenten gelieerde bedrijven? Waartoe heeft dit geleid?</li> <li>• In welke mate verzamelen opdrachtgevers en/of aanbieders de benodigde informatie om vast te stellen of de marktwerking op de goede weg is (bijvoorbeeld ten behoeve van effectmetingen en/of tevredenheids-onderzoek)?</li> <li>• Welke knelpunten ervaren actoren bij het verzamelen van informatie en de verantwoording?</li> <li>• Is er sprake van een lerend vermogen van de opdrachtgevers met betrekking tot het verzamelen van informatie en de verantwoording?</li> </ul>

## IJkpunt 6: Kwaliteit

Hoofdvragen	Subvragen
<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoe heeft de kwaliteit van re-integratie zich sinds de introductie van de marktwerking ontwikkeld?</li> <li>Wat zijn de effecten van de definiëring en de meetbaarheid van kwaliteit op de marktwerking?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wat wordt door de verschillende actoren onder kwaliteit verstaan?</li> <li>In welke mate is kwaliteit meetbaar?</li> <li>Hoe heeft de kwaliteit van re-integratie zich ontwikkeld? Is er sprake van innovatie?</li> <li>In hoeverre komen re-integratiebedrijven hun afspraken over inspanningen na?</li> <li>Waardoor wordt de ontwikkeling van kwaliteit beïnvloed?</li> <li>Welke invloed heeft het Borea Keurmerk op de kwaliteit? Wat is de meerwaarde van het Borea Keurmerk voor opdrachtgevers en re-integratiebedrijven?</li> <li>Hebben de wet- en regelgeving invloed gehad op de kwaliteit en de meetbaarheid daarvan?</li> <li>Wat is het effect van de concurrentiedruk op de kwaliteit?</li> <li>In welke mate zijn kwalitatief ondermaatse re-integratiebedrijven in staat een positie te verwerven op de markt? Bestraft de markt bedrijven die wanprestaties leveren?</li> <li>Wat is het effect van het Borea Keurmerk op de concurrentie?</li> <li>Welke knelpunten zijn er met betrekking tot kwaliteit?</li> </ul>

**IJKpunt 7: Toegankelijkheid van re-integratie voor de klant (in het bijzonder het bereik van moeilijk bemiddelbare groepen)**

Hoofdvragen	Subvragen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• In hoeverre is er sprake van maatwerk voor alle cliënten?</li> <li>• Zijn er (groepen) cliënten aan wie geen geschikt aanbod wordt geboden?</li> <li>• Welke trends zijn er zichtbaar?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krijgen alle cliënten een aanbod (op maat) voor re-integratie?</li> <li>• Voor welke groepen cliënten is er een specialistisch aanbod en voor welke groepen niet?</li> <li>• Zijn bepaalde (groepen) cliënten voor (bepaalde) re-integratiebedrijven niet interessant?</li> <li>• Welke cliënten vallen wanneer uit en wat zijn de oorzaken van de uitval?</li> <li>• In hoeverre worden alleen de gemakkelijk plaatsbare cliënten bemiddeld?</li> <li>• Houden re-integratiebedrijven er bij het schrijven van offertes al rekening mee dat zij in een deel van de te integreren groep cliënten geen energie zullen steken?</li> <li>• Hebben wet- en regelgeving invloed gehad op de mate waarin maatwerk voorkomt?</li> <li>• Is er op bepaalde specialistische deelmarkten onvoldoende concurrentie? Zo ja, wat zijn de gevolgen voor de prijs-kwaliteitverhouding?</li> <li>• Welke knelpunten hebben maatwerk in de weg gestaan?</li> <li>• Zijn deze knelpunten een gevolg van wet- en regelgeving of afkomstig vanuit de markt (vanuit vragers of aanbieders)?</li> <li>• Is er een relatie tussen de mate waarin maatwerk wordt ingezet en de kwaliteit c.q. het resultaat van re-integratie?</li> </ul>

**IJkpunt 8: Keuzevrijheid (mate waarin deze ook voor de cliënt van toepassing is)**

Hoofdvragen	Subvragen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke keuzemogelijkheden hebben de cliënten?</li> <li>• Welke trends zijn er zichtbaar met betrekking tot de keuzemogelijkheden voor cliënten?</li> <li>• Wat is het effect van de mate waarin er keuzemogelijkheden zijn op de marktwerking?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In hoeverre kunnen cliënten van de verschillende opdrachtgevers zelf een re-integratiebedrijf kiezen? Hebben cliënten voldoende informatie om te kunnen kiezen?</li> <li>• Wat is de inspraak van cliënten bij de totstandkoming van de trajectplannen?</li> <li>• In hoeverre zijn cliënten bij de totstandkoming van de trajectplannen gebonden aan het aanbod van de re-integratiebedrijven?</li> <li>• In welke mate kan het trajectplan tussentijds worden aangepast, wanneer de mogelijkheden of wensen van de cliënt wijzigen of duidelijker worden?</li> <li>• In welke mate kunnen cliënten bij ontevredenheid overstappen naar een ander re-integratiebedrijf?</li> <li>• Waardoor wordt de keuzevrijheid beïnvloed en waarom?</li> <li>• Hebben wet- en regelgeving invloed gehad op de keuzevrijheid?</li> <li>• Heeft de contractvorm/financieringsvorm invloed op de mate waarin cliënten keuzemogelijkheden krijgen?</li> <li>• Welke knelpunten zijn er met betrekking tot de keuzevrijheid?</li> <li>• Zijn deze knelpunten een gevolg van wet- en regelgeving of afkomstig vanuit de markt (vanuit vragers of aanbieders)?</li> <li>• Is er een relatie tussen de mate waarin een cliënt inspraak heeft gehad in de keuze van het bedrijf en in het trajectplan en de kwaliteit c.q. het resultaat van re-integratie?</li> </ul>

