

Plan van aanpak

Evaluatie van de werking van de reïntegratiemarkt

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Plan van aanpak

Evaluatie van de werking van de reïntegratiemarkt

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

21 juni 2004

Plan van aanpak t.b.v. Evaluatie van de werking van de reïntegratiemarkt

1. Inleiding

Per 1 januari 2002 is de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en inkomen (SUWI) in werking getreden. Een belangrijk onderdeel van deze wet is de positionering van de uitvoering van reïntegratieactiviteiten in het private domein. Claimbeoordeling, premie-inning en uitkeringsverstrekking behoren tot het publieke domein, preventie en reïntegratie worden private activiteiten waarmee het publieke domein zich niet anders mee bezig mag houden dan als opdrachtgever. In de Wet Werk en Bijstand (januari 2004) heeft deze gedachte een vertaling gekregen naar het gemeentelijk domein.

In de notitie Naar een werkende reïntegratiemarkt¹ heeft het kabinet geschreven dat het inzet op een effectieve en doelmatige vormgeving van het reïntegratiebeleid. De doelstelling is maximale participatie; duurzame plaatsing van werkzoekenden in reguliere banen staat daarbij voorop. Een goed functionerende reïntegratiemarkt is hiertoe een middel; door een professionele opdrachtgever-/nemerrelatie en concurrentie in de uitvoering kan maatwerk en resultaat worden bereikt.

Tijdens de parlementaire behandeling van de WWB in de tweede helft van 2003, heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd dat in 2006 geëvalueerd wordt in hoeverre voldaan is aan de voorwaarden voor een goed werkende reïntegratiemarkt². De staatssecretaris heeft uitgesproken er van uit te gaan dat de markt zich eind 2006 heeft gevormd, maar dat hij bij de evaluatie van de reïntegratiemarkt het parlement zal informeren met betrekking tot de stand van zaken hieromtrent. Als voorwaarden voor een goed werkende markt heeft de staatssecretaris genoemd:

- transparantie voor vragers en aanbieders;
- eerlijke concurrentie (“een gelijk speelveld”)

Indien aan deze beide voorwaarden voldaan is, dan vervallen vanaf 2007 voor gemeenten de uitbestedingsverplichting en SUWI-aanbestedingsregels³, zo heeft de staatssecretaris toegezegd.

De Tweede Kamer heeft bovendien de regering gevraagd om te bevorderen dat alle reïntegratiebedrijven na het verstrijken van de overgangstermijn voldoen aan de door de brancheorganisatie (Borea) geformuleerde kwaliteitseisen⁴.

Deze notitie bevat het plan van aanpak op hoofdlijnen. De volgende paragraaf gaat kort in op het kabinetsstandpunt met betrekking tot een goed werkende reïntegratiemarkt en op de tweejaarlijkse trendrapporten die de basis vormen voor de evaluatie. Achtereenvolgens wordt daarna ingegaan op de randvoorwaarden die een rol spelen bij de beslissing om voor gemeenten de uitbestedingsverplichting en de aanbestedingsregels van het Besluit

¹ Tweede Kamer, 2002-2003, 28719, nr. 1, d.d. 28 november 2002

² Tweede Kamer, 2003-2004, 28870, nr. 81 (Motie van het Lid Bruls), tijdens de plenaire behandeling van de Wet WWB in de Eerste Kamer op 7 oktober 2003 zijn door de staatssecretaris de concrete voorwaarden genoemd en is daaraan het vooruitzicht gekoppeld van het laten vervallen van de uit-/aanbestedingsregels.

³ Overigens blijven na het eventueel vervallen van de aanbestedingsregels uit artikel 4.1 van het Besluit SUWI de Europese aanbestedingsregels onverkort van kracht. In de praktijk zal dit betekenen dat gemeenten te allen tijde rekening dienen te houden met de beginselen uit het EG-Verdrag: gelijke behandeling en non-discriminatie, dat transparantie impliceert.

⁴ Tweede Kamer, 2003-2004, 28870, nr. 84 (Motie van het Lid Huizinga-Heringa); de motie vraagt de regering bovendien om indien nodig gebruik te maken van de ruimte die art. 14 van de Wet SUWI biedt (certificering).

SUWI te laten vervallen: transparantie (paragraaf 3) en eerlijke concurrentie (paragraaf 4) – daarbij worden deze randvoorwaarden zo concreet mogelijk nader uitgewerkt. De laatste paragraaf (paragraaf 5) geeft de planning weer en vermeldt welke organen op welke manier betrokken worden (afstemming/toetsing).

2. Naar een werkende reïntegratiemarkt en trendrapporten reïntegratiemarkt

Alvorens de werking van de markt aan de hand van de bovengenoemde voorwaarden geëvalueerd kan worden is het van belang om deze voorwaarden te operationaliseren en meetbaar te maken. De notitie ‘Naar een werkende reïntegratiemarkt’ biedt hiervoor een goed startpunt. In deze notitie heeft het kabinet immers de hoofdlijnen neergelegd waarlangs het een goed werkende reïntegratiemarkt wil bereiken. Om zicht te krijgen op de werking van de reïntegratiemarkt laat het ministerie van SZW tweejaarlijks een trendrapport vervaardigen. De vorige editie is tegelijk met de notitie Naar een werkende reïntegratiemarkt eind 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden⁵. Volgende edities zijn voorzien voor komend najaar en najaar 2006. Nieuwe inzichten met betrekking tot het functioneren van de markt voor reïntegratiediensten (zoals bijvoorbeeld naar aanleiding van het trendrapport, editie 2004) kunnen natuurlijk een weerslag hebben op de in dit plan van aanpak geschetste randvoorwaarden.

Het tweejaarlijkse trendrapport reïntegratiemarkt zal een belangrijke bron van informatie zijn voor de evaluatie. Het trendrapport zal de benodigde informatie bevatten over markttransparantie, de rol van de publieke en private opdrachtgevers, de mate waarin de markt voorzien in een aanbod voor moeilijk plaatsbare doelgroepen, de toegankelijkheid van de markt, de mate van concurrentie en de rol van aan-gemeenten gelieerde organisaties (d.w.z. de voormalige Wiw-organisaties en SW-bedrijven) op de reïntegratiemarkt. De evaluatie zal op al deze aspecten ingaan. Het eerstvolgende trendrapport (tweede helft 2004) kan dienen als een nulmeting en om vast te stellen welke gegevens eventueel nog ontbreken voor een adequate beoordeling; vervolgens kan aan de hand van het trendrapport 2006 geëvalueerd worden in hoeverre de reïntegratiemarkt (voldoende) goed functioneert.

3. Transparantie

Hoewel er meerdere passende kanalen kunnen zijn waarlangs opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven de transparantie van de reïntegratiemarkt kunnen realiseren wordt transparantie, volgens de notitie Naar een werkende reïntegratiemarkt, in ieder geval bevorderd met behulp van drie instrumenten:

- De aanbestedingsregels: de regels uit artikel 4.1 van het Besluit SUWI en de Europese aanbestedingsregels: de Richtlijn Diensten en de reeds genoemde beginselen uit het EG-Verdrag
- De prestatiebenchmark
- Het kwaliteitskeurmerk van Borea

In reactie op het voorstel van De Raad voor Werk en Inkomen in zijn beleidskader 2003 heeft SZW aan de VNG gevraagd een meldpunt in te richten waar gemeenten hun opdrachten kunnen publiceren. Ook dit instrument draagt aan transparantie bij.

⁵ Op weg naar volwassenheid: tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten, J. Mevissen et al., november 2002.

Teneinde te kunnen meten in hoeverre de reïntegratiemarkt voldoende transparant is kunnen voorwaarden gesteld worden met betrekking tot het bereik van deze instrumenten.

Eén voorwaarde ligt vast in de regelgeving:

- Het gedeelte van het werkbudget dat uitbesteed dient te worden en waar de SUWI-aanbestedingsregels op van toepassing zijn. Gemeenten hebben een zeer belangrijke rol in de tot stand koming van een goed functionerende reïntegratiemarkt. Indien de opdrachtgeversrol onvoldoende wordt opgepakt kan dat een belemmering zijn voor het ontstaan van een goed functionerende markt.

Andere voorwaarden voor transparantie liggen niet als zodanig vast in de regelgeving

- Het UWV publiceert reeds haar aanbestedingen op de eigen website. Ook voor gemeenten komt er een meldpunt waar zij vooraf hun aanbestedingen bekend kunnen maken en achteraf een gunningsbericht publiceren.
De huidige stand van zaken hieromtrent is:
 - VNG ontwikkelt dit meldpunt voor gemeenten; dit moet vóór de zomer 2004 operationeel zijn.
- Er komt een prestatiebenchmark waar de resultaten van reïntegratiebedrijven op een objectieve grondslag vergeleken worden.
De huidige stand van zaken is als volgt:
 - Eind april 2004 heeft de RWI tevredenheidsscores van opdrachtgevers met betrekking tot reïntegratiebedrijven gepubliceerd
 - begin 2006 moet de prestatiebenchmark volledig operationeel zijn (vooralnog voorzien in de vorm van een contractendatabase waarin zichtbaar is welke reïntegratiebedrijven voor welke doelgroepen bepaalde prestaties leveren).
- Gemeenten en UWV sluiten bij voorkeur contracten met reïntegratiebedrijven die in het bezit zijn van het kwaliteitskeurmerk van Borea, danwel expliciet kunnen aantonen dat zij aan dezelfde kwaliteitsnormen voldoen.
De huidige stand van zaken:
 - Thans voeren 66 bedrijven een keurmerk. Het draagvlak voor het keurmerk wordt verder vergroot. Er melden zich nu relatief meer kleine bedrijven

4. Eerlijke concurrentie

Voor wat betreft 'eerlijke concurrentie' bestaat er een wettelijk kader, vastgelegd in de Mededingingswet en in Europese regelgeving. Belangrijk in dit verband zijn eveneens de gedragsbepalingen uit 'Markt en Overheid' die op zijn vroegste m.i.v. 2006 een onderdeel zullen gaan vormen van de Mededingingswet. Het kabinet heeft op 12 februari jl. een standpunt met betrekking tot het opnemen van de markt- en overheidbepalingen in de Mededingingswet naar de Tweede Kamer gestuurd.

Gemeenten kunnen er voor kiezen, in het kader van het WWB-overgangsregime, hun gemeentelijke of aan gemeenten gelieerde organisaties om te vormen tot bedrijven die onder gelijke voorwaarden op de reïntegratiemarkt kunnen concurreren met (private) reïntegratiebedrijven. Hiervoor is een termijn van drie jaar vastgesteld (2004-2006)

Uitgangspunt voor de toetsing op het terrein van het gelijke speelveld dienen de bepalingen van de Mededingingswet te zijn. Zolang de markt- en overheid gedragsbepalingen nog niet zijn opgenomen in de Mededingingswet vormen ze niettemin een goede maatstaf voor de evaluatie van de werking van de reïntegratiemarkt op het

terrein van het gelijke speelveld.

Hiermee kom ik tot de volgende voorwaarden:

- Er moet sprake zijn van een open markt zonder toetredingsbelemmeringen en eventuele concentratievorming en andere vormen van samenwerking beperken zich tot de normen die de Mededingingswet daaraan stelt.
- Overheidsbedrijven moeten een gescheiden boekhouding voeren voor hun beschermde activiteiten (bijvoorbeeld de uitvoering van de Wsw) enerzijds en hun marktactiviteiten anderzijds – dit volgt uit de Transparantierichtlijn, artikel 25 van de Mededingingswet.
- Voor ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken (bijvoorbeeld SW-bedrijven) gelden regels met betrekking tot de prijsberekening, het gebruik van gegevens die voor de uitvoering van de publieke taak zijn verkregen en een organisatorische scheiding ter voorkoming van functievermenging. Deze regels dienen nog nader uitgewerkt te worden. Ook ontwikkelingen in de Europese regelgeving (met betrekking tot staatssteun) zijn van invloed op de uitwerking.
- Gemeenten kennen bedrijven waarin zij een belang hebben geen niet-marktconforme, dat wil zeggen in het handelsverkeer ongebruikelijke, voordelen toe.

Met betrekking tot marktactiviteiten van de SW-bedrijven heeft het kabinet in een reactie op het advies van de Raad voor Werk en Inkomen met betrekking tot de Wiw geschreven dat eind 2005 in een evaluatie beoordeeld wordt of het bestaande instrumentarium voldoende is om de scheiding tussen publieke en marktactiviteiten te waarborgen⁶. Gelet op de inhoudelijke raakvlakken met de evaluatie van de werking van de reïntegratiemarkt ligt het in de rede om deze beide evaluaties te laten samenvallen. De evaluatie van de marktpositie van de uitvoeringsinstellingen Wiw wordt daarom meegenomen in de evaluatie van de werking van de reïntegratiemarkt en vindt derhalve niet eind 2005 maar in 2006 plaats.

5. Planning en rollen van betrokken organisaties

5.1 Planning

De VNG is inmiddels geconsulteerd over dit plan van aanpak.

De Tweede Kamer wordt geïnformeerd op 2 momenten: eind 2004 wordt het eerstvolgende trendrapport gepubliceerd. Dit rapport wordt met een kabinetsstandpunt over de werking van de reïntegratiemarkt naar de Tweede Kamer gezonden.

Medio 2006 ontvangt de Tweede Kamer de toegezegde evaluatie met het trendrapport (editie 2006) dat tegelijk gepubliceerd zal worden. Hiermee ontstaat voor gemeenten in het najaar 2006 duidelijkheid over het uit- en aanbestedingsregime voor het jaar 2007 zodat zij hierin hun reïntegratiebeleid (voor wat betreft het organiseren van aanbestedingsprocedures en contractering) tijdig rekening mee kunnen houden.

5.2 Betrokken organisaties

⁶ Brief van staatssecretaris Rutte aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, naar aanleiding van het RWI-advies “de gewoonste zaak van de wereld”, d.d. 30 september 2003.

Transparantie

Bij de vaststelling of de markt voldoende transparant wordt het oordeel van IWI betrokken. IWI ziet, als reguliere toezichthouder op het terrein van werk en inkomen, toe op de aanbesteding door de publieke opdrachtgevers.

Aan de hand van het trendrapport wordt verder getoetst of de markt voldoet aan de overige gestelde normen op het terrein van transparantie.

Een gelijk speelveld:

De NMa heeft de taak om toezicht te houden in het kader van de Mededingingswet. Er van uit gaande dat de markt- en overheidbepalingen in 2006 onderdeel zullen vormen van de Mededingingswet zal de NMa in 2006 letten op de concurrentiepositie van de aangemeenten gelieerde organisaties.