

M. Arents • M. Peters • R. Dorenbos

# Vormgeving van het opdrachtgeverschap

Ervaringen en percepties van reïntegratiebedrijven

*Onderzoek verricht in opdracht van de RWI*

Raad voor Werk en Inkomen



M. Arents, M. Peters, R. Dorenbos

# Vormgeving van het opdrachtgeverschap

Ervaringen en percepties van reïntegratiebedrijven

**Onderzoek uitgevoerd door ECORYS-NEI, in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.**

*De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI adviseert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over arbeidsmarktbeleid. Doel van deze adviezen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Een andere taak is het vergroten van transparantie en kwaliteit op de reïntegratiemarkt. Ook heeft de RWI een eigen subsidieregeling om werkgelegenheidsprojecten te stimuleren.*

Mei 2003

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Vraagstelling	5
1.2	Onderzoeksaanpak	6
1.3	Leeswijzer	6
<b>2</b>	<b>De reïntegratiemarkt: een quasi-markt</b>	<b>8</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	De quasi-markt voor reïntegratiediensten	10
2.3	Ontwikkeling van de reïntegratiemarkt	12
2.3.1	Historische en recente ontwikkelingen	12
2.3.2	Toekomstperspectief	14
2.4	Besluit	15
<b>3</b>	<b>Het opdrachtgeverschap van UWV</b>	<b>16</b>
3.1	Korte marktschets	17
3.2	De aanbesteding en opdrachtverlening	18
3.3	De financiering	22
3.4	De uitvoering	23
3.5	Samenvatting	25
<b>4</b>	<b>Het opdrachtgeverschap van gemeenten</b>	<b>26</b>
4.1	Korte marktschets	27
4.2	De aanbesteding en opdrachtverlening	27
4.3	De financiering	33
4.4	De uitvoering	35
4.5	Samenvatting	38
<b>5</b>	<b>Het opdrachtgeverschap van werkgevers</b>	<b>40</b>
5.1	Korte marktschets	41
5.1.1	Werkgevers	41
5.1.2	Eigenrisicodragers	42
5.2	De aanbesteding en opdrachtverlening	42
5.2.1	Aanbesteding en opdrachtverlening door werkgevers/verzekeraars	42
5.2.2	Aanbesteding en opdrachtverlening door eigenrisicodragers	44
5.3	De financiering	44
5.4	De uitvoering	44
5.5	Samenvatting	45

<b>6</b>	<b>Conclusies en slotbeschouwing</b>	<b>46</b>
6.1	Inleiding	47
6.2	Conclusies	47
6.2.1	Het opdrachtgeverschap van UWV	47
6.2.2	Het opdrachtgeverschap van gemeenten	48
6.2.3	Het opdrachtgeverschap van werkgevers en verzekeraars	50
6.2.4	Vergelijking drie typen opdrachtgevers	51
6.3	Slotbeschouwing	52
	<b>Bibliografie</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlage</b>	<b>56</b>
	<b>Gesprekspartners</b>	<b>57</b>
	<b>Colofon</b>	<b>60</b>

# INLEIDING

## 1.1 Vraagstelling

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) streeft naar de bevordering van marktwerking op de reïntegratiemarkt. Belangrijke onderwerpen in zijn beleidskader 2002 zijn de transparantie van deze markt en het opdrachtgeverschap. De RWI wil de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid adviseren over de vormgeving van dit opdrachtgeverschap. Daarbij wil de RWI zich onder andere baseren op informatie over zowel de vragers als aanbieders op deze markt; de opdrachtgevers en de opdrachtnemers. Informatie over de vraagzijde van de reïntegratiemarkt is via diverse studies reeds voorhanden, maar over de ervaringen van de reïntegratiebedrijven op de markt is nog weinig informatie beschikbaar. Daarom heeft de RWI ECORYS-NEI gevraagd een inventarisatie te maken van deze ervaringen.

De centrale vraag waarop in deze rapportage antwoord wordt gegeven luidt:

*Wat is de mening van reïntegratiebedrijven over de bijdrage van opdrachtgevers aan de totstandkoming van marktwerking op de reïntegratiemarkt en (daarmee) aan effectieve en efficiënte reïntegratie? Welke verbeteringen kunnen daarin naar hun mening worden aangebracht?*

Het gaat dus om vragen als: Hoe ervaren reïntegratiebedrijven hun opdrachtgevers, welke knelpunten doen zich bij het opdrachtgeverschap voor en welke verbeteringen wensen reïntegratiebedrijven hierin?

In deze rapportage wordt een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende soorten opdrachtgevers. Dit zijn:

1. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)  
UWV is verantwoordelijk voor de reïntegratie van WW-gerechtigden en personen die een WAO-, Waz- of Wajong-uitkering ontvangen, voor zover die niet meer onder de verantwoordelijkheid van de werkgever vallen.
2. Gemeenten  
Gemeenten zijn opdrachtgevers voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden (Abw'ers) en sinds januari 2002 voor niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (Nuggers) en Anw-gerechtigden.
3. Werkgevers en werknemers  
Deze actoren zijn samen verantwoordelijk voor de reïntegratie van zieke en arbeidsongeschikte werknemers tijdens hun dienstverband. Werkgevers kunnen het opdrachtgeverschap ook uitbesteden aan hun verzekeraar of Arbo-dienst.

In feite zijn deze drie typen opdrachtgevers ieder actief op een ander deelsegment van de reïntegratiemarkt. De vraag is in hoeverre zij hun opdrachtgeverschap anders invullen en hoe reïntegratiebedrijven daar tegenaan kijken.

## 1.2 Onderzoeksaanpak

De informatie over de ervaringen van de reïntegratiebedrijven (voortaan afgekort als rib's) is verzameld via face-to-face interviews met directeuren en commercieel managers van vijftien reïntegratieorganisaties<sup>1</sup>. In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde organisaties en personen.

De vijftien organisaties zijn min of meer willekeurig geselecteerd, hoewel wel enkele algemene criteria zijn gehanteerd. De selectie is in overleg met de RWI dusdanig samengesteld, dat de steekproef bestaat uit zowel:

- grote als enkele kleinere organisaties;
- landelijke als enkele regionale spelers;
- algemene als enkele nichespelers.

Verder is, gegeven de wens om de ervaringen met verschillende typen opdrachtgevers te inventariseren, erop toegezien dat de geselecteerde organisaties voor de drie verschillende opdrachtgevers actief zijn. Bovendien zijn alleen reïntegratiebedrijven geselecteerd die (delen van) reïntegratietrajecten aanbieden en zijn bureaus die zich vooral richten op preventie of interventies gedurende het eerste ziektejaar niet in het onderzoek betrokken.

Het is ten slotte van belang dat de lezer van het rapport zich realiseert dat gegeven het aantal geïnterviewde organisaties en de specifieke groep respondenten de informatie in dit rapport niet representatief is voor alle reïntegratiebedrijven. Echter, in combinatie met informatie die wordt verkregen via andere onderzoeken over de reïntegratiemarkt die de RWI heeft aanbesteed, zal een evenwichtig beeld worden verkregen van de huidige werking van de reïntegratiemarkt.

## 1.3 Leeswijzer

In dit rapport worden de ervaringen van de geïnterviewde reïntegratiebedrijven gepresenteerd. Allereerst wordt in het volgende hoofdstuk kort uiteengezet wat marktwerking en concurrentie op de reïntegratiemarkt behelzen en hoe deze markt kan worden getypeerd. Verder worden de ervaringen van de rib's per type opdrachtgever besproken. Na bespreking van UWV als opdrachtgever, volgen de gemeenten en tenslotte de werkgevers en verzekeraars. Het rapport besluit met conclusies en enkele slotbeschouwingen.

---

<sup>1</sup> In totaal is met twintig personen gesproken



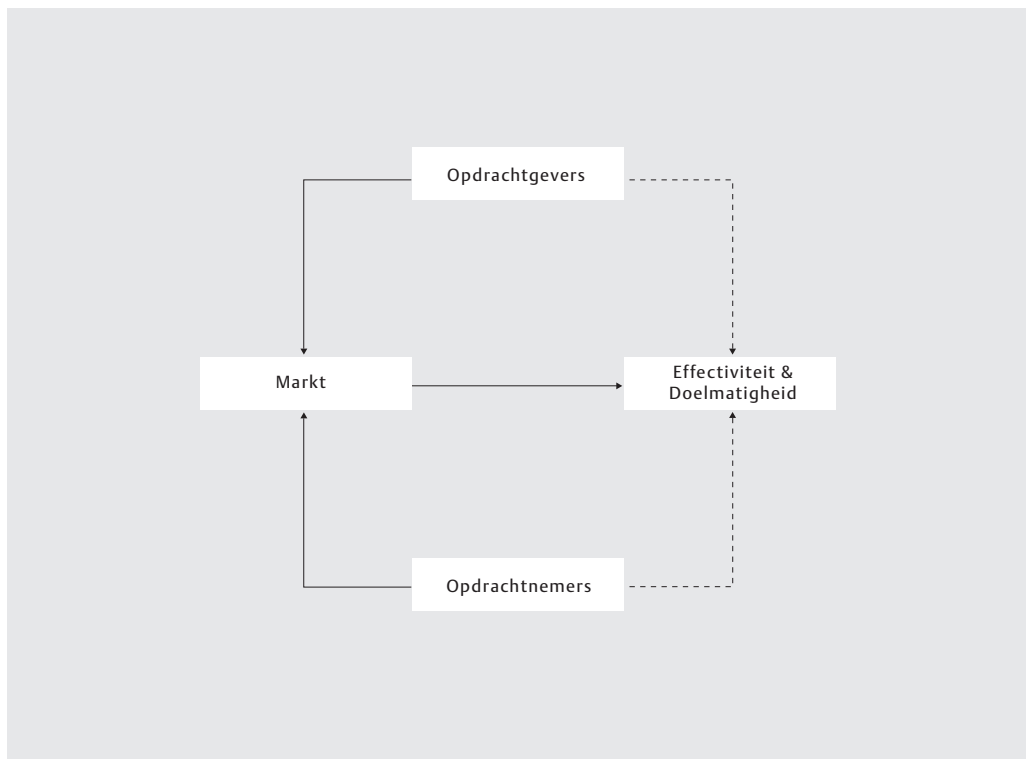
DE REÏNTEGRATIEMARKT:  
EEN QUASI-MARKT

2

## 2.1 Inleiding

Eén van de belangrijke kenmerken van de nieuwe uitvoeringsstructuur voor werk en inkomen (SUWI-wet) is de marktwerking bij reïntegratie. De idee is dat de effectiviteit en doelmatigheid van reïntegratie-inspanningen zullen verbeteren door de introductie van een vrije markt waarop reïntegratiediensten worden aangeboden en gevraagd. In onderstaand figuur is dit schematisch weergegeven: de effectiviteit en doelmatigheid van de reïntegratie-inspanningen worden beïnvloed door het marktfunctioneren. De markt wordt gevormd door het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap van UWV, gemeenten, werkgevers/verzekeraars en rib's.

**Figuur 1.2 Effectiviteit en doelmatigheid in relatie tot de werking van de reïntegratiemarkt**



In dit hoofdstuk gaan we in op de vragen wat marktwerking nu eigenlijk inhoudt en wat voor soort markt de reïntegratiemarkt momenteel is. Omdat marktvormen niet statisch zijn, wordt dit hoofdstuk besloten met een visie op de toekomstige ontwikkeling van de reïntegratiemarkt.

## 2.2 De quasi-markt voor reïntegratiediensten

### De reïntegratiemarkt als quasi-markt

In de economische literatuur wordt over het algemeen van marktwerking gesproken wanneer een potentiële koper vrijelijk kan kiezen tussen verschillende, in concurrentie aangeboden producten of diensten. In de ideaal-typische markt van volledig vrije mededinging komt het evenwicht op de markt uiteindelijk tot stand via het prijsmechanisme. De prijs weerspiegelt in deze markt alle verschillen tussen producten of diensten. Randvoorwaarde voor het tot stand komen van een optimaal evenwicht vormt informatietransparantie: vragers en aanbieders hebben een volledig en eenduidig inzicht in alle eigenschappen van alle aangeboden waar.

Op een 'echte' markt vinden transacties tussen de vragers en aanbieders van producten en diensten plaats. De vragers zijn daarbij de gebruikers van de aangeboden producten of diensten. Wanneer de vrager niet de gebruiker van het product of de dienst is, en er dus geen directe relatie tussen de gebruiker en de aanbieder is, wordt gesproken over quasi-markten.

De theorie van quasi-markten stelt dat dit type markt drie voordelen brengt in vergelijking tot markten waar enige vorm van marktwerking ontbreekt: een grotere efficiëntie, grotere klanttevredenheid en uitbreiding van de keuzemogelijkheden (Legrand & Bartlett, 1993, Struyven et al, 2002).

Door de concurrentie ontstaan prikkels tot kostenefficiëntie bij de aanbieders. De verwachting is dat deze prikkels tot kostenbesparingen leiden die zich mede kunnen vertalen in lagere prijzen. Dit wordt productieve of technische efficiëntie genoemd. Daarnaast worden ook allocatieve en dynamische efficiëntie onderscheiden. Quasi-markten verhogen de allocatieve efficiëntie in die zin dat de schaarse middelen daar worden ingezet waar zij het best aan de behoeften van de consumenten voldoen. De concurrentie stimuleert immers de klantgerichtheid van de aanbieders. De dynamische efficiëntie betreft de innovatie van de aangeboden producten en diensten. De concurrentie prikkelt aanbieders zich te onderscheiden van hun concurrenten, wat aanzet tot innovaties. Dit leidt vervolgens tot een grotere differentiatie van het producten- en diensten-aanbod.

Een belangrijk nadeel van een quasi-markt is dat de inkoper van de producten of diensten uiteindelijk niet de gebruiker van die producten of diensten is. Dit heeft verschillende consequenties, die zich in het bijzonder manifesteren wanneer het om de inkoop van dienstverlening gaat. Zo heeft de inkoper minder zicht op de kwaliteit van de geleverde dienstverlening dan wanneer de inkoper zelf de gebruiker is. De betrokkenheid van de gebruiker kan bovendien verminderen omdat hij of zij geen of nauwelijks invloed heeft op de ingekochte dienstverlening. Dit kan weer gevolgen hebben voor de kwaliteit van de geleverde dienst. Het risico van een quasi-markt ligt dus onder andere in vermindering van de effectiviteit en mogelijk ook de doelmatigheid doordat inkoper en gebruiker niet dezelfde partij zijn.

De reïntegratiemarkt is deels als een quasi-markt te typeren, omdat publieke organisaties als inkoper in de plaats van de klant (werkzoekenden) treden<sup>2</sup>. De inkopende rol van de overheid komt mede voort uit het publieke belang en de publieke financiering van de reïntegratie. Het publieke belang komt tot uiting in de volgende overwegingen voor overheidsinterventie op deze markt:

- Het bestaan van informatieasymmetrie tussen rib en werkzoekende en daarmee onevenwichtige marktmacht bij rib's. Werkzoekenden hebben geen volledig en eenduidig beeld van de dienstverlening die rib's bieden, mede door het grote aantal actieve rib's en de verscheidenheid in hun dienstverlening. Het is dan ook moeilijk voor hen om een afgewogen keuze voor een bepaald rib te maken.
- Het optreden van ongewenste deelnemersselectie en afroming. Wanneer de markt volledig vrij zou zijn, bestaat het risico dat rib's zich alleen richten op makkelijk te reïntegreren werkzoekenden, zeker wanneer dit wordt gecombineerd met uniforme outputfinanciering. Dit kan tot de ongewenste situatie leiden dat moeilijker te reïntegreren werkzoekenden bij geen enkele rib terecht kunnen.
- Het optreden van interactie-effecten met sociale zekerheid. De samenleving heeft belang bij de bevordering van de reïntegratie van uitkeringsgerechtigde werkzoekenden, omdat door terugdringing van de uitkeringsuitgaven de collectieve lastendruk kan worden verminderd.

#### **Macht op de reïntegratiemarkt: een 'buyers market'**

De mate van marktwerking is mede afhankelijk van de marktform en daarmee de marktmacht, welke worden bepaald door het aantal vragers en aanbieders op de markt. Hiervoor is al aangegeven dat de meest zuivere vorm van marktwerking wordt gevonden in een markt die zich kenmerkt door volledig vrije mededinging. Nu is het zo dat veelal geen sprake is van volledig vrije mededinging, zodat een groot aantal andere marktvormen voorkomt. Deze marktvormen kunnen vanuit de vraag- of vanuit de aanbodzijde worden getypeerd.

De marktvormen aan de vraagkant kunnen op basis van het aantal vragende marktpartijen worden onderscheiden. De vragers op de reïntegratiemarkt kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld: UWV, de gemeenten en de werkgevers/verzekeraars. Vanuit het perspectief van de vraagzijde kent de reïntegratiemarkt twee marktvormen: de UWV-markt kan worden getypeerd als een monopsonie, immers de enige vrager op die markt is UWV, waar een groot aantal reïntegratiebedrijven haar diensten aan aanbiedt. De gemeentemarkt en het segment van de werkgevers en verzekeraars kunnen worden beschouwd als polyopsonie. Op deze markten zijn veel vragers actief. Hoewel enkele gemeenten en werkgevers hun vraag naar reïntegratiediensten bundelen en gezamenlijk inkopen via inkoopcombinaties of brancheorganisaties, is vooralsnog geen sprake van een sterke mate van vraagconcentratie in deze twee marktsegmenten.

---

<sup>2</sup> In geval van werkgevers die rechtstreeks reïntegratiebedrijven inhuren voor activiteiten voor het zogenaamde tweede spoor is wel sprake van een 'echte' markt.

Bezien vanuit de aanbodzijde, is de marktform afhangelijk van het aantal aanbieders en van de mate van (gepercipieerde) homogeniteit van de aangeboden diensten. Op de reïntegratiemarkt biedt zich een groot aantal rib's aan; de reïntegratiemonitor van de RWI telt meer dan 650 organisaties<sup>3</sup>. Zij concurreren samen om een beperkter aantal afnemers van hun diensten. De mate van productdifferentiatie is niet bijzonder groot, maar van puur homogene producten is aan de andere kant geen sprake. Dit betekent dat de concurrentie tussen rib's zich niet alleen richt op de prijs van de diensten. De voorkeur van de vragers voor een bepaald product is niet alleen gebaseerd op prijsverschillen. Dit is typerend voor de marktform van monopolistische concurrentie.

De combinatie van een monopsonische vraagzijde van de reïntegratiemarkt met de monopolistische concurrentie aan de aanbodzijde van die markt komt neer op een zogenaamde 'buyers market'. Dit is een markt waar de marktmacht voornamelijk bij de vrager ligt. Zowel de markt waarop UWV zich begeeft, als de deelmarkt van gemeenten kan als zodanig worden getypeerd. Op beide markten zijn aanmerkelijk meer aanbieders dan vragers actief, concurrentie tussen de aanbieders speelt een belangrijke rol. De deelmarkt van werkgevers en verzekeraars laat zich minder goed als een dergelijke markt typeren. Hoewel er ook op deze deelmarkt beduidend meer vragers dan aanbieders zijn, hebben de aanbieders op deze markt (vooralsnog?) een informatievoorsprong, wat zich vertaalt in een minder scheve verhouding van de marktmacht tussen de marktpartijen dan op de deelmarkten van UWV en gemeenten het geval is.

## 2.3 Ontwikkeling van de reïntegratiemarkt

De reïntegratiemarkt is volop in ontwikkeling. Afhangelijk van het gedrag van de marktactoren kan de markt zich in de loop der tijd in de richting van andere marktvormen ontwikkelen. De vraag is in welke richting die ontwikkeling zal gaan. Voordat wij hierop ingaan zal eerst een korte terugblik worden gegeven op de herstructurering van de sociale zekerheid, arbeidsbemiddeling en -reïntegratie. Tevens wordt kort het vigerende wettelijk kader besproken.

### 2.3.1 Historische en recente ontwikkelingen

De jaren negentig kenmerkten zich door grote veranderingen in de inrichting van de sociale zekerheid. Centraal in deze veranderingen is dat meer en meer getracht wordt de uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen of in ieder geval zo kort mogelijk te maken via begeleiding naar werk. Om de instanties voor sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid nauwer op elkaar te betrekken koos de Nederlandse overheid voor een structuurwijziging. Deze structuurwijziging omvatte als belangrijkste componenten de hervormingen van Arbeidsvoorziening, de Samenwerkingsoperatie Werk en Inkomen (SWI) en de Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI I). Kernpunt in de discussie over de gewenste uitvoeringsstructuur was de verdeling van taken tussen het publieke en het private domein (Struyven et al, 2002).

---

3 Zie [www.reintegratiemonitor.nl](http://www.reintegratiemonitor.nl), overigens bevat deze monitor ook rib's die alleen bepaalde onderdelen van reïntegratietrajecten aanbieden.

De hervormingen culmineerden in de hervorming van de uitvoeringsstructuur voor de sociale zekerheid, arbeidsbemiddeling en arbeidsreïntegratie, beter bekend als de SUWI-wet. De SUWI-wet is van kracht vanaf 1 januari 2002 en beoogt te komen tot een samenhangend geheel voor de verschillende onderdelen van de sociale zekerheid: het arbeidsbemiddelingbeleid, de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekering en de bijstandsuitkering.

De idee om reïntegratie meer vanuit de markt te laten aansturen dateert van 1995. Daarop ontstond de idee om de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in losse onderdelen te scheiden. Dit werd in 1999 vastgelegd in de nota SUWI I. Hierin werd besloten tot een verzelfstandiging van het reïntegratiedeel van Arbeidsvoorziening waarbij de leidende gedachte was dat marktwerking aan een effectievere en goedkopere uitvoering van de reïntegratieactiviteiten zou bijdragen. Tot voor kort was Arbeidsvoorziening belast met de uitvoering van ongeveer 75 procent van alle reïntegratietrajecten<sup>4</sup>. In oktober 2000 is Arbeidsvoorziening als concern opgesplitst in vijf zelfstandige bedrijfs-onderdelen: de gezamenlijke arbeidsbureaus (inmiddels omgevormd tot de CWI's), het reïntegratiebedrijf KLIQ, de Centra Vakopleiding, het facilitair bedrijf en de uitvoeringsstructuur voor de Europese subsidies (inmiddels ondergebracht bij het Ministerie van SZW). De verzelfstandiging van het onderdeel reïntegratiediensten, samen met de commerciële diensten voor werkgevers, leidde per 1 april 2002 tot de oprichting van het overheidsbedrijf NV KLIQ. Dit betekent dat niet de volledige Arbeidsvoorziening werd geprivatiseerd.

In 1999 werd de idee om reïntegratie via de markt te laten verlopen vastgelegd in de nota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI I) die de aanloop vormde naar de SUWI-wet. In die nota werd besloten tot verzelfstandiging van het reïntegratieonderdeel van Arbeidsvoorziening.

De uitgangspunten van de SUWI-wet voor wat betreft het reïntegratiebeleid zijn de volgende:

- a. Activering van werknemers, werkgevers en uitkeringsgerechtigden: via wetten als Wulbz en Pemba worden financiële prikkels aan werkgevers gegeven. Tevens kennen de sociale verzekeringswetten prikkels voor de werknemer/ uitkeringsgerechtigde om zich actief op te stellen bij het zoeken naar werk.
- b. Snelle aanpak van de reïntegratie, liefst bij de eigen werkgever: ervaring leert dat reïntegratie van zieken/arbeidsgehandicapten bij de eigen werkgever de meeste kans van slagen heeft. Het snel onderkennen van het probleem en het treffen van de juiste maatregelen is hierbij vereist. De wetgever heeft daarom de verantwoordelijkheid voor dit 'eerste spoor' gelegd bij de werkgever die zich daarbij moet laten bijstaan door een gecertificeerde Arbo-dienst.
- c. Snelle inzet van reïntegratie-instrumenten: in de wet REA zijn bijna alle reïntegratie-instrumenten samengebracht waarbij de toekenningsvoorwaarden vereenvoudigd en gestroomlijnd zijn.
- d. Ruimhartige toekenning: bij het toepassen van reïntegratie-instrumenten 'gaat de kost uit voor de baat'. Een grote investering kan, afgezet tegen een besparing aan uitkeringsgelden, verantwoord zijn.
- e. Evenredige aandacht voor moeilijk en makkelijk te integreren werkzoekenden: de wetgever wil als eis stellen dat de reïntegratie-inspanningen evenredig over moeilijk en makkelijk te reïntegreren werkzoekenden wordt verdeeld.
- f. Concurrentie tussen reïntegratiebedrijven: verwacht wordt dat concurrentie leidt tot betere resultaten, zowel qua effectiviteit als doelmatigheid.

---

4 Arbeidsvoorziening (KLIQ) had bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden en ANW (Algemene Nabestaandenwet)-gerechtigden. Tegenwoordig hebben de gemeenten deze verantwoordelijkheid. De gemeenten blijven tevens verantwoordelijk voor de reïntegratie van Abw'ers.

De aanbesteding van de reïntegratieactiviteiten is wettelijk vastgelegd in het kader van de SUWI-wet. Zowel UWV als gemeenten hebben met de SUWI-wet de rol van opdrachtgever gekregen. Voor wat UWV betreft is openbaar aanbesteden verplicht vanaf een bepaalde drempelwaarde (ongeveer € 200.000). De minimumeisen volgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn ten eerste dat bepaalde dienstverleners niet kunnen worden begunstigd of uitgeschakeld. Daarnaast dient achter af een gunningbericht gestuurd te worden aan het Bureau voor officiële publicaties in Luxemburg. Tevens zijn algemene artikelen van het EG-verdrag van toepassing over non-discriminatie en het vrije verkeer van goederen en diensten. UWV hanteert overigens, in opdracht van het voormalige Lisv<sup>5</sup>, een zwaardere procedure met vooraf vastgestelde selectie- en gunningcriteria. De idee hierachter is dat de EG-voorwaarden een onvoldoende waarborg vormen voor een transparante aanbestedingswijze.

Met de gemeenten is overeengekomen dat zij in principe inkopen op basis van een open procedure. Deze afspraken zijn gemaakt tussen het Ministerie van SZW en de VNG. Voor de aanbestedingen zijn de algemene inkoopvoorwaarden zoals bepaald door de SUWI-wet van toepassing.

Door de SUWI-wet, de SUWI-invoeringswet en de wet Verbetering Poortwachter verandert er ook het nodige in de verantwoordelijkheden van werkgevers rondom het opdrachtgeverschap voor reïntegratie bij ziekte of arbeidsongeschiktheid. Het voert te ver om alle nieuwe spelregels hier te behandelen. Het komt er globaal op neer dat de werkgever voortaan ook verantwoordelijk is voor reïntegratie van een arbeidsgehandicapte bij een andere werkgever indien reïntegratie in de eigen organisatie niet mogelijk is. Daarnaast wordt de periode dat een werkgever verantwoordelijk is voor reïntegratie verlengd van 52 weken naar 104 weken.

### 2.3.2 Toekomstperspectief

In een vrije markt resulteert de concurrentie tot een herschikking van vraag en aanbod. Vragers met extreme eisen zullen geen aanbieder tegenover zich treffen en minder efficiënt opererende organisaties worden vanzelf uit de markt gedrukt. In de 'buyers market' die de reïntegratiemarkt momenteel is, heeft de vraagzijde een dusdanige marktmacht dat de marktveranderingen in eerste instantie aan de aanbodzijde van de markt zichtbaar zullen worden. Organisaties die niet aan de gestelde eisen kunnen voldoen zullen uit de markt moeten treden. Idealiter zou deze zelfselectie met name de minder succesvolle reïntegratieorganisaties treffen. De opstelling en eisen van de inkoopende UWV, gemeenten en werkgevers bepalen dus in belangrijke mate de kwaliteit van de resterende aangeboden reïntegratiediensten.

Bij een achterblijvende toetreding van nieuwe bedrijven tot de reïntegratiemarkt, leidt deze 'shake-out' van rib's tot aanbodconcentratie. Hierdoor neemt de marktmacht van de rib's toe. Wanneer de transactiekosten voor de rib's door de eisen van de vragers op de markt verder toenemen, kan dit in combinatie met de toegenomen marktmacht van deze bedrijven, leiden tot de theoretische situatie waarin de vragers zich zonder aanbod geconfronteerd zien. Vanuit deze optiek hebben de vragende partijen belang bij het beslechten van toetredingsbelemmeringen. Daar staat tegenover dat het juist voor de rib's aantrekkelijk is om hun marktsegment af te schermten tegen potentiële nieuwe toetreders. Nieuwe toetreding tast immers hun marktmacht aan.

---

5 Het Lisv was voorheen verantwoordelijk voor de aansturing en coördinatie van de vijf sectoraal georganiseerde uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid (uvi's). Sinds 1 januari 2002 vormen, in het kader van de SUWI-wet, het Lisv en de vijf uvi's samen UWV.

## 2.4 Besluit

In dit hoofdstuk is ingegaan op een aantal theoretische aspecten van marktwerking en concurrentie op de reïntegratiemarkt. Bij de presentatie van de ervaringen van reïntegratiebedrijven met hun opdrachtgevers zal regelmatig op deze aspecten worden teruggegrepen, teneinde een oordeel te geven over de wenselijkheid en de onwenselijkheid van huidige gang van zaken op de reïntegratiemarkt. Tevens bieden voornoemde beschouwingen handreikingen voor inzicht in de ontwikkeling van de toekomstige reïntegratiemarkt.

HET OPDRACHTGEVERSCHAP  
VAN UWV

3

## 3.1 Korte marktschets

UWV koopt voor de reïntegratie van haar WW- en WAO-cliënten reïntegratietrajecten in bij reïntegratiebedrijven (rib's). Deze aanbesteding vindt in zes verschillende regio's via zes verschillende organisatieonderdelen plaats. Hoewel er dus sprake is van enige regionale differentiatie in de aanbesteding, is UWV de enige organisatie die zich als vrager van reïntegratietrajecten voor bovengenoemde doelgroepen op de markt begeeft, en heeft zij daarmee een monopoliepositie.

In 2001 zijn 61.609 reïntegratietrajecten openbaar aanbesteed bij in totaal 32 rib's. In 2002 betrof de aanbesteding 60.489 trajecten. Deze zijn ondergebracht bij 41 rib's, waaronder 18 nieuwkomers. De opdrachtgrootte voor deze 41 rib's varieert van 9 tot 10.062 cliënten (TNO-Arbeid, 2002).

Na veel kritiek op de eerste aanbestedingsronde in 2001 is de tweede aanbestedingsronde in 2002 aangepast. De belangrijkste aanpassingen zijn:

- De mogelijkheden om contracten te sluiten waarop het aanbestedingsregime niet van toepassing is, zijn verruimd. Dit is de zogenaamde 20% vrije ruimte. Dit betekent dat 20% van het reïntegratiebudget via onderhandse aanbesteding mag worden aanbesteed.
- Alle UWV-divisies maken gebruik van één uniform aanbestedingsdocument (zogenaamd bestek) en dezelfde aanbestedingsprocedure: de niet-openbare (gefaseerde) procedure. Deze procedure houdt in dat rib's zich eerst aanmelden voor een eerste selectie, waarna een beperkt aantal wordt toegelaten tot de gunningsfase.
- In de bestekken is vooraf aangegeven welke selectie- en gunningcriteria worden gebruikt, en welk relatief gewicht aan deze criteria wordt gegeven bij de gunning.
- Bedrijven zijn niet langer verplicht om alle activiteiten van intake tot en met bemiddeling in eigen beheer uit te voeren, onderaannemerschap wordt toegestaan.

De tweede aanbestedingsronde is in 2002 geëvalueerd. De belangrijkste conclusie uit deze evaluatie is dat door de aangebrachte aanpassingen de transparantie van de procedure is toegenomen en de marktwerking is verbeterd (TNO-Arbeid, 2002).

De UWV-markt bestaat naast de aanbestedingsactiviteiten van UWV zelf ook uit activiteiten van werkgevers die, al dan niet gezamenlijk als branche, gekozen hebben voor de 'opting out' mogelijkheid die UWV hen biedt. Deze 'opting out' mogelijkheid houdt in dat werkgevers de verantwoordelijkheid op zich nemen voor de reïntegratie van hun werklozen en arbeidsongeschikten. Wij zullen in het vervolg dan ook spreken over eigenrisicodragers. Met name werkgevers in het onderwijs en de rijksoverheid hebben op sectoraal niveau voor dit eigenrisicodragerschap gekozen<sup>6</sup>. Deze deelmarkt voor werkgevers kenmerkt zich door eerste voorzichtige pogingen tot openbare aanbesteding, waarbij sinds dit jaar verschillende rib's zijn geselecteerd.

In de volgende paragraaf zal alleen de aanbesteding en opdrachtverlening door UWV worden besproken. Informatie over het opdrachtgeverschap van eigenrisicodragers is opgenomen in hoofdstuk vijf, het hoofdstuk over het opdrachtgeverschap van werkgevers.

---

6 Bijvoorbeeld de instellingen voor primair onderwijs die via het Participatiefonds eigenrisicodragers zijn, evenals de BVE-sector, Defensie en de Rijksoverheid.

## 3.2 De aanbesteding en opdrachtverlening

### Kwaliteit aanbesteding

De rib's geven aan dat de tweede aanbestedingsronde aanmerkelijk beter is verlopen dan de eerste ronde. Zij zijn over het algemeen positief over de getroffen aanpassingen in de aanbestedingsprocedure. Zo zijn zij positief gestemd over de verandering dat zij niet meer worden verplicht om alle onderdelen van het reïntegratietraject in eigen beheer uit te voeren. De meeste rib's vinden ook dat de communicatie over de aanbesteding is verbeterd, onder andere door de introductie van de website. Desondanks wensen zij liefst in een nog eerder stadium te worden geïnformeerd over de selectiecriteria voor de eerstvolgende aanbestedingsronde. Over het hanteren van een uniform bestek zijn de rib's minder tevreden: dit laat volgens hen te weinig ruimte voor verschillen in regionale expertise.

Ondanks de verbeteringen in de aanbestedingsprocedure, vinden de rib's dat UWV de aanbesteding nog steeds op afstandelijke wijze stuurt. Dit hangt samen met de voorgeschreven veelheid aan procedures en vereiste waarborgen. Van selectie op primair inhoudelijke criteria is helaas nog geen sprake.

*“Er wordt weer alleen naar de proceskant gekeken. Verder prikt UWV niet door de mooie verhalen heen. Je huurt een tekstschrijver in en je bent binnen. De sterkte in de regio of de plaatsingspercentages worden bijvoorbeeld niet getoetst. Ik ken een bedrijf waar maar dertig mensen werken. Zij kregen 2.500 trajecten gegund. Iedereen weet dat, behalve de opdrachtgever. Het is een papieren aanbesteding. UWV zou de historie van reïntegratiebedrijven als toetsing moeten gebruiken: hoeveel uitval hadden ze, hoeveel plaatsingen. De mensen die aanbesteden zitten te strak op het bestek en de meetcriteria.”*

In tegenstelling tot bovenstaand citaat, zegt een aantal rib's dat UWV de selectiecriteria als leidende criteria presenteert, maar dat naderhand vaak ruimte bestaat voor onderhandeling met UWV. Deze rib's achten een goede relatie en goed contact met UWV, en dan in het bijzonder de aanbestedende medewerkers, dan ook van bijzonder belang voor het succesvol verwerven van opdrachten.

*“Als nieuwkomer hebben we vorig jaar veel UWV-kantoren bezocht. Dat is nu makkelijker, omdat we de zes regio's hebben. Die bezoeken we elk kwartaal. We praten zowel op management als op uitvoerend, casusniveau. Er wordt vaak op de persoon gegund. Dan hangt het af van de relatie die je met ze hebt. Soms profiteer je daarvan, soms niet. Overigens staat of valt een relatie wel met presteren.”*

*“Het is bureaucratisch, maar wij waren blij met de openbare aanbesteding omdat dat meer gelijke kansen geeft. Het was het eerste jaar wennen voor ons, omdat we bij UWV geen lijntje hadden om informeel te horen wat ze wilden. Voor 2002 had UWV een gesprek met alle geselecteerde partijen. Zij vroegen min of meer hoeveel en wat we wilden hebben. Dat hebben we ook zo'n beetje gekregen. Later bleek dat we wat UWV betreft wel twee keer zoveel hadden kunnen krijgen, maar dat wilden we zelf niet.”*

Over de regionaal gedifferentieerde aanbesteding zijn de rib's niet enthousiast. Hierboven is al aangegeven dat het uniforme bestek dat UWV in alle regio's hanteert te weinig ruimte biedt voor verschillen in regionale expertise. Bovendien geven enkele rib's aan dat de regionale aanbesteders een voorkeur hebben voor rib's uit de eigen regio zodat eigenlijk van tevoren aanwijsbaar was welke bedrijven in een bepaalde regio het meest gegund zou worden. Deze kritiek wordt niet gedeeld door kleinere, veelal regionaal georiënteerde rib's, zij stellen juist baat te hebben bij de regionale organisatie van de UWV-aanbesteding. Een ander kritiekpunt op de regiokantoren is dat zij met toevoegingen komen op het landelijk contract dat een rib met UWV afsluit.

*“De interne communicatie deugt niet, van landelijk naar lokaal. Na vier maanden zijn de afspraken nog niet doorgedrongen. Vervolgens zijn ze het er op lokaal niveau niet mee eens en willen ze eerst weer overleggen.”*

Verschillende rib's ergeren zich eraan dat UWV definities van bijvoorbeeld plaatsing en doelgroep steeds eenzijdig en zonder een consultatieronde vooraf wijzigt. Hierdoor kunnen rib's moeilijk op deze veranderingen anticiperen, nog afgezien van de vraag of zij heil zien in de veranderingen. Deze aanpassingen moeten zij bijvoorbeeld verwerken in hun ICT-programma's, zoals het cliëntvolgsysteem, en dat vergt enige tijd.

Verschillende rib's wijzen verder op problemen die met de doelgroepen aanbesteding samenhangen. Volgens hen kunnen veel cliënten, juist ook de moeilijke groepen, niet goed worden ingedeeld omdat ze verschillende probleemkenmerken hebben. De categorieën K en L - lichamelijk en psychisch- worden daardoor twee grote restcategorieën. Ook zou er te weinig tijd zijn voor een goede diagnose binnen UWV. Binnen UWV zelf schijnt overigens al over herdefiniëring van doelgroepen te worden gesproken.

Een aantal keren komen in de gesprekken de nadelen naar voren van het jaarlijks uitbesteden. Het leidt tot instabiliteit op de markt, doordat het om grote opdrachten gaat die na een jaar opeens gehalveerd kunnen worden. De rib's pleiten voor een langere looptijd van de contracten die zij afsluiten met UWV. Dat is vanuit ondernemersperspectief aantrekkelijker, omdat het hen meer stabiliteit geeft en daarmee tevens de innovatieve oriëntatie van rib's aanmoedigt. Bovendien bieden deze contracten de gelegenheid om een ander huidig knelpunt in de uitvoering van de reïntegratie te verhelpen, namelijk de korte termijn waarop de uitvoering moet starten nadat de opdracht is verleend. UWV wenst dat rib's vrijwel direct na opdrachtverlening met de uitvoering starten. Dit vereist dat rib's al voordat zij de opdracht hebben gewonnen arbeidskrachten moeten inhuren opdat de uitvoering direct na gunning van start kan gaan. Mede gezien de mogelijk grote fluctuaties in de omvang van de opdracht brengt dit een substantieel financieel risico voor de rib's met zich mee. Wij hebben overigens begrepen dat UWV zich momenteel beraadt op mogelijkheden van verlenging van de contractduur.

De opinies over de wenselijkheid van een niet-openbare gefaseerde procedure variëren tussen rib's. Sommige rib's zien als voordeel dat het hen de moeite heeft bespaard om een offerte te schrijven, terwijl andere rib's aansluitingsproblemen signaleren tussen de selectie- en gunningsfase. De selectie- en gunningcriteria zouden te veel van elkaar afwijken. De rib's hebben daarnaast de indruk dat de informatie uit de selectiefase niet meer heeft meegespeeld in de gunningsfase.

We hebben ook de opmerking gekregen dat de selectiefase uiteindelijk helemaal niet tot een daadwerkelijke eerste kwalitatieve selectie van rib's heeft geleid. In eerste instantie zijn veel rib's afgewezen in de selectiefase, zonder dat zij wisten waarom. Nadat zij protest hadden aangetekend is vervolgens een groot aantal van deze rib's alsnog tot de gunningsfase toegelaten, waardoor uiteindelijk het merendeel van alle aangemelde organisaties tot de gunningsfase is toegelaten. De huidige UWV-aanbestedingsprocedure zou een verdeel- en heerstactiek zijn. Een groot aantal rib's krijgt een deel van de trajecten toegekend opdat hun marktmacht niet te groot wordt.

Een belangrijke opmerking die door verschillende rib's is gemaakt, zij het in uiteenlopende bewoordingen, is dat UWV een schaduwcircuit hanteert. Via dit circuit worden de tweede kans cliënten, veelal via onderhandse procedures, aanbesteed. Tweede kans cliënten zijn cliënten die voortijdig uit reïntegratietrajecten zijn gestroomd (de zogenaamde uitval). Een aantal rib's werkt primair via dit circuit en biedt dus voornamelijk trajecten aan deze groep cliënten aan.

Dit tweede kans circuit staat los van de zogenaamde 20% vrije ruimte die UWV heeft gecreëerd. Deze vrije ruimte houdt in dat UWV de mogelijkheid heeft om een deel van de trajecten buiten de gefaseerde aanbesteding om in te kopen. De rib's merken op dat dit met name kansen biedt voor de kleinere rib's die gespecialiseerd zijn in specifieke doelgroepen. Sommige rib's richten zich op specifieke doelgroepen die niet als zodanig zijn terug te vinden in de doelgroepenindeling die UWV hanteert. Bij afwezigheid van de 20% vrije ruimte zouden deze specialistische rib's geen opdrachten kunnen verwerven, omdat hun expertise niet aansluit op de voor hen te ruim gedefinieerde doelgroepenindeling van UWV. Naast dit belang van de 20% vrije ruimte menen de rib's ook dat deze alternatieve aanbestedingsmogelijkheid ruimte biedt voor innovatieve ideeën.

### **Mate van concurrentie**

De rib's beschouwen de UWV-markt over het algemeen als een concurrentiemarkt. Toch signaleren zij wel enkele aspecten van de aanbestedingsprocedure die een concurrentiebelemmerende werking kunnen hebben.

Een voorbeeld vormt de eis dat een rib haar relevante ervaring moet aantonen door informatie te verstrekken over vergelijkbare projecten en trajecten die het rib in een aantal voorgaande jaren heeft uitgevoerd. Dit bemoeilijkt de entree van nieuwkomers op de markt en vormt dus een toetredingsbelemmering.

*“Als je nu begint ben je weg: je hebt ervaring nodig en dat hebben nieuwkomers niet. Die kunnen misschien bij gemeenten hebben gewerkt, maar dat is niet dezelfde populatie.”*

*“Nieuwe toetreders kunnen het schudden. De aanvangsinvesteringen in personeel, kennis en ervaring zijn te groot.”*

Verder voorziet de huidige administratieve aanbestedingsprocedure grotere rib's van een concurrentievoordeel. Volgens de kleinere rib's staan de kosten van deze procedure niet in verhouding tot de omvang van de kavels die zij kunnen verwerven. De acquisitiekosten van de procedure zijn fors, waardoor een opdracht ook bijna een minimale omvang moet hebben,

willen deze kosten kunnen worden terugverdiend. Kleinere rib's kunnen minder omvangrijke opdrachten aan waardoor zij een ander financieel risico ervaren dan hun grotere concurrenten. Bovendien hebben kleinere rib's minder financiële draagkracht om hoge acquisitiekosten te kunnen voorfinancieren. Verschillende rib's stellen dat de uitgebreide aanbestedingsprocedure de acquisitiekosten verhoogt en dat dit een stuwend effect op de geoffreerde prijzen heeft.

Een ander fenomeen dat de concurrentie beïnvloedt is de prijsstrategie die enkele grotere rib's voeren. Een aantal van deze organisaties heeft de neiging om primair op prijs te concurreren. Kleinere bedrijven kunnen zich dit niet permitteren omdat zij op een beperkter budget voor een kleiner aantal cliënten hun acquisitiekosten en constante kosten moeten zien terug te verdienen. Zij benadrukken dan ook vooral kwaliteit. Volgens de kleinere rib's leiden lagere prijzen tot een hogere 'case-load' voor medewerkers wat onherroepelijk ten koste gaat van de kwaliteit. Er worden verder vraagtekens geplaatst bij de vergelijkbaarheid van prijzen. Een lage geoffreerde trajectprijs kan uiteindelijk substantieel hoger uitvallen als een rib veel cliënten in scholingstrajecten plaatst. De kosten voor scholing zijn immers niet in de trajectprijs inbegrepen. De inzet van scholing varieert sterk tussen rib's, en kan volgens een aantal rib's hooguit ten dele worden verklaard door verschillen tussen doelgroepen.

*“Wij hadden een hogere prijs berekend om ook de echt moeilijk gevallen goed te kunnen bedienen. Anderen, die goedkoper zijn, gaan dan voor. Daardoor krijg je nu de berichten in de kranten over plaatsingspercentages van tien procent. En zie je nu al projecten voor tweede kansers. Alle productenboeken doen de ronde. Dan weet je ook de prijs. Het probleem is nu dat iedereen dezelfde termen gebruikt, zoals assessment en motivatie-interventie. Dat maakt het lastiger om je te blijven onderscheiden als reïntegratiebedrijf en voor UWV om te beoordelen wat elk reïntegratiebedrijf precies doet. Met name als het om interventietrajecten gaat, voor de echt moeilijke groepen. Wat houden motiveren, vaardigheidstraining, acceptatie, bewustwording, psychische consulten echt in?”*

#### **Gevolgen voor effectiviteit en doelmatigheid**

De inrichting van de aanbestedingsprocedure heeft gevolgen voor de mate van concurrentie op de UWV-markt. Bemoeilijking van de toetreding van nieuwkomers en de specifieke concurrentiepositie van kleinere, veelal regionaal of doelgroepengeoriënteerde rib's, kan leiden tot een vermindering van de concurrentie. De vraag is welke gevolgen dit voor de effectiviteit en doelmatigheid van de reïntegratie heeft. De indruk bestaat dat deze over het algemeen genomen niet onder druk staan. Volgens de rib's liggen de nadelen eerder in het verloren gaan van ervaring voor specifieke doelgroepen. Gelukkig is UWV zich daar bewust van en wordt de aanbestedingsprocedure steeds aangepast en verder verbeterd.

*“Ook zonder nieuwe toetreders kun je wel een eerste en een eredivisie hebben, en kunnen bedrijven je degraderen. Je moet blijven presteren, die druk is er wel. Wij zijn constant aan het sturen op mensen aan het werk helpen.”*

### 3.3 De financiering

#### Financieringswijze

Momenteel is een beperkt deel van de financiering van de opdrachten gekoppeld aan de prestaties van de rib's. Verschillende rib's geven aan dat deze mate van resultaat afhankelijke financiering weinig effect sorteert; het leidt niet tot een sterkere resultaat oriëntatie van de rib's. 'No cure - no pay' wordt afgewezen door de meeste rib's, reden is onder andere dat zij aangeven dat zij niet als enige het plaatsingsresultaat beïnvloeden.

*"Het 'no cure - no pay' systeem is de doodsteek voor de reïntegratiediensten. Dat kan niet goed zijn voor de markt. Ik voorzie dat wij dan de E-tjes krijgen, omdat UWV weet dat wij zo secuur zijn om echt voor elke cliënt wat te doen. Anderen doen dat niet. Die romen het bestand af."*

De financieringswijze wordt door kleinere rib's als problematischer ervaren dan door grotere rib's. De gehele aanbestedingswijze, maar ook de gedeeltelijke resultaatafhankelijke financiering brengt met zich mee dat rib's een belangrijk deel van hun omzet moeten voorfinancieren. UWV houdt hier nauwelijks rekening mee:

*"De macht van de opdrachtgever is enorm. Voor dit jaar werd de betaaltermijn zonder aankondiging met tien dagen verlengd."*

De financiële draagkracht van kleinere rib's is natuurlijk kleiner dan die van grotere organisaties. Het naar rato factureren, zoals bepaalde gemeenten dit schijnen te doen, wordt als oplossing genoemd.

Bij de aanbesteding in 2003 zal UWV voor gemiddelde doelgroepen sterker op output gaan sturen. Onlangs heeft UWV op het congres Nationaal Forum Sociale Zekerheid bekend gemaakt dat zij bij de aanbesteding in 2003 niet een plaatsing van zes maanden, maar van twaalf maanden zal verlangen. Dit roept veel weerstand op bij rib's. Zij verwachten dat werkgevers aanmerkelijk minder genegen zullen zijn om jaarcontracten af te sluiten met cliënten uit de doelgroepen. Zeker gezien de huidige conjuncturele en arbeidsmarktsituatie.

De financiering vindt meestal per cliënt en per product plaats.

#### Betalingswijze

De ervaringen met het betalingsgedrag van UWV verschillen tussen rib's. Een aantal rib's klaagt over de betalingsachterstand van UWV. Andere rib's ervaren over het algemeen geen problemen met de betalingen van UWV, zij ontvangen hun geld meestal op tijd. Maar binnen deze laatste groep is wel een aantal rib's dat toegeeft dat wanneer ze betalingsproblemen met UWV hebben, dat altijd dezelfde UWV-divisie is en dat de betalingsachterstand dan ook dramatisch is.

### 3.4 De uitvoering

Een belangrijke verbetering in de opstelling van UWV is dat, wanneer het rib eenmaal een contract met UWV heeft, tegenwoordig meer mogelijkheid tot dialoog en overleg over de uitvoering van de opdracht met UWV bestaat. Men vindt het een probleem dat dit zo vaak nodig is. Ook in de uitvoering doet zich het probleem van de doelgroepenindeling voor.

*“Omdat sommige probleemgevallen op verschillende manieren worden ingedeeld komen ze uiteindelijk terecht bij de makkelijk plaatsbaren. Terwijl het om een fase 4 klant gaat. Er gaat veel tijd zitten in het continu overleggen met UWV over producten en doelgroepen. Je zou minder doelgroepen moeten hebben. Gebruik het stoplichtmodel: rood, groen of oranje. In dat laatste geval moet het reïntegratiebedrijf beslissen, op individuele basis. En bovendien zit er zoveel tijd tussen de indicering door het CWI en het moment dat de cliënt bij ons komt: na vier maanden is er natuurlijk net weer wat veranderd en moeten we weer discussiëren.”*

Een vaak gehoord punt van kritiek van de geïnterviewde rib's is dat UWV zeer traag werkt. De accordering van de trajectplannen verloopt traag, wat deels wordt geweten aan capaciteitsproblemen bij UWV, maar de rib's menen ook dat het te maken heeft met prioriteitstelling binnen UWV. Ook verwijzen verschillende rib's naar de interne problemen binnen UWV (het fusieproces, het vertrek van mensen).

*“UWV let vooral op tijdigheid, het halen van deadlines. Omgekeerd zijn zij zelf regelmatig te laat. UWV lijkt in de uitvoering veel op het vroegere GAK. En als je te laat bent maakt het voor de boete niet uit of het twee of twintig dagen is.”*

Er zijn grote verschillen tussen UWV-kantoren op dit punt. Dit hangt nauw samen met de taakopvatting van de casemanagers. De een gaat na globale lezing akkoord, de ander legt op elke slak zout.

*“UWV gaat op de roerstoel zitten. De visie van de reïntegratiemedewerker komt soms niet overeen met die van onze medewerker. Nu heeft UWV er een casemanager tussen gezet. We krijgen soms plannen terug waarin producten gewoon zijn doorgestreept, zonder argumenten.”*

*“De visie van de arbeidsdeskundige is leidend. Daar heb je je aan te houden. Dus als die scholing niet zit zitten, moet je wel met heel goede argumenten komen wil het doorgaan. Nu lopen de contacten via inkoop. Je wordt beperkt in je deskundigheid. Het bureau inkoop oordeelt over de afstemming tussen arbeidsdeskundige en reïntegratiebedrijf. Juist voor moeilijke doelgroepen levert dit problemen op.”*

Als remedie wordt aangedragen dat UWV-medewerkers veel meer naar het reïntegratiebedrijf in plaats van de processen zouden moeten kijken. Er zou meer contact tussen UWV en reïntegratiebedrijf moeten zijn: meer één-tweetjes, zodat er snel, met even bellen, iets geregeld kan worden voor een cliënt. De idee is geopperd om best practice kantoren te identificeren en hun werkwijze voor het voetlicht te brengen. Casemanagers zouden de goede en slechte kanten van elke rib moeten (leren) kennen. Hier wordt tegenin gebracht dat het onmogelijk is voor elke case manager om alle rib's daadwerkelijk te kennen.

Een aantal procedures wordt belastend en onpraktisch gevonden. Dit heeft te maken met formele regels aan de ene kant, en de eisen die ontstaan door het administratieve (IT) systeem aan de andere kant.

*“Bij UWV hebben ze procedures die heel vervelend zijn voor je eigen werkprocedures. Wij gaan bewust bij cliënten thuis op bezoek. Maar UWV verplicht ons een kopie van een identiteitsbewijs te overleggen. Als een klant dat niet heeft geregeld gaat er veel tijd verloren. Waarom kunnen we niet gewoon het paspoortnummer opschrijven? Bij UWV inkoop zitten mensen die inhoudelijk niet op de hoogte zijn. Je hebt met een front office te maken, niet meer met een case manager.”*

*“Bij UWV krijg je vaak te horen “nee, dat kan niet, want dat kan ons IT-systeem niet aan”. In de offerte staat dat er individueel wordt gekeken naar wat goed is voor de klant, maar alles wat je voorstelt moet al in het systeem zitten. UWV erkent het probleem, maar kan het niet oplossen.”*

*“De cultuur binnen UWV moet veranderen: de focus moet van verschuiven van verslag naar cliënt.”*

De ervaringen van rib's met de aanlevering van cliënten door UWV zijn wisselend. Een klein aantal rib's geeft aan dat hooguit een fractie van de toegezegde cliëntenaantallen daadwerkelijk door UWV naar hen is doorverwezen. Echter, voor het merendeel van de rib's geldt dat het aantal cliënten dat zij krijgen aangeleverd overeenkomt met het in het contract afgesproken aantal te reintegreren cliënten. Twee rib's melden zelfs dat zij substantieel meer cliënten hebben gekregen dan vooraf was afgesproken met UWV. Zij stellen dat UWV kennelijk ontevreden is over de rib's die uiteindelijk slechts een fractie van het hen toegewezen aantal cliënten krijgen.

De rib's die zich geconfronteerd zien met een beperkte aanlevering van cliënten voeren hiervoor het ontbreken van adequaat casemanagement bij UWV als reden aan. Tot voor kort wachtte UWV de door het CWI op te stellen kwalificerende intake (kwint) af voordat zij cliënten doorstuurde naar rib's. Door capaciteitsproblemen hebben de CWI's een achterstand bij het opstellen van de kwint. Omdat UWV pas actie ondernam als zij een kwint ontving, werden cliënten die eigenlijk hadden moeten worden doorverwezen niet naar de rib's doorgestuurd.

Wij zijn zelf geneigd om ons aan te sluiten bij de verklaring die de succesvolle rib's aanvoeren, temeer omdat bovengeschetste problematiek zich alleen voordoet bij rib's die de afgelopen periode hun marktpositie hebben zien verslechteren; zij hebben bij de nieuwe aanbestedingsronden minder cliënten toegekend gekregen. Overigens is UWV sinds september jongstleden gestart met de introductie van casemanagement. De bedoeling is dat UWV bij het ontbreken van een kwint niet langer op actie vanuit het CWI wacht, maar het CWI voortijdig attendeert op de nog op te stellen kwint.

## 3.5 Samenvatting

### **Aanbesteding en opdrachtverlening**

Een algemeen gedeelde opvatting onder rib's is dat de tweede aanbestedingsronde aanmerkelijk beter verliep dan de eerste ronde. De rib's zijn bijvoorbeeld positief gestemd over het feit dat zij niet meer worden verplicht om alle onderdelen van het reïntegratietraject in eigen beheer uit te voeren. Ook de communicatie over de aanbesteding is verbeterd. Niettemin bestaat er nog een aantal minpunten. De rib's vinden bijvoorbeeld dat de aanbesteding wel wat minder formalistisch en paternalistisch kan. Voor de kleinere rib's staan de kosten van de administratieve aanbestedingsprocedure niet in verhouding tot de omvang van de opdrachten die zij kunnen verwerven. Een ander minpunt betreft de transparantie van de selectiefase: afgewezen rib's weten vaak niet waarom zij zijn afgewezen. Bovendien bestaat de indruk dat de informatie uit de selectiefase niet meer meespeelt in de gunningsfase.

Verschillende rib's merken op dat UWV een zogenaamd schaduwcircuit hanteert. Via dit circuit worden veelal via onderhandse procedures tweede kans cliënten aanbesteed. Een aantal rib's werkt primair via dit schaduwcircuit. Naast dit schaduwcircuit heeft UWV ook een zogenaamde 20% vrije ruimte gecreëerd. Dit houdt in dat UWV een deel van de trajecten buiten de openbare aanbesteding om inkoop. Dit is aantrekkelijk voor nichespelers.

### **Financiering**

De financiering vindt meestal per cliënt en per product plaats. Verschillende rib's geven aan dat de prestaties van de rib's en de financiering slechts in beperkte mate aan elkaar zijn gekoppeld. Wat betreft ervaringen met de betalingswijze van UWV bestaan grote verschillen. Sommige rib's klagen over een betalingsachterstand van UWV, andere rib's ontvangen hun geld op tijd.

### **Uitvoering**

Als positief wordt gezien dat wanneer een rib eenmaal een contract heeft met UWV er tegenwoordig meer mogelijkheid bestaat tot dialoog en overleg over de uitvoering van het project dan voorheen. Een vaak gehoord kritiekpunt betreft de trage werking van UWV, deels als gevolg van capaciteitsproblemen bij UWV maar ook door andere prioriteitstelling binnen UWV. De ervaringen van rib's met de aanlevering van cliënten door UWV zijn wisselend: een klein aantal rib's geeft aan dat slechts een fractie van de toegezegde aantallen naar hen is doorverwezen (als gevolg van inadequaats casemanagement bij UWV), voor de meeste rib's was het aantal cliënten zoals afgesproken. Rib's pleiten voor een langere looptijd van de contracten die zij afsluiten met UWV. Dit geeft namelijk meer stabiliteit en moedigt innovativiteit aan.

# HET OPDRACHTGEVERSCHAP VAN GEMEENTEN



## 4.1 Korte marktschets

Sinds 1 januari 2002 hebben gemeenten naast de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van Abw-cliënten ook de taak om niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (Nuggers genoemd) en Anw-gerechtigden te reïntegreren. Gemeenten begeven zich dus nog maar kort op deze markt en zijn nog volop bezig om zich te bekwamen in hun nieuwe rol van inkoper en opdrachtgever.

Via het WIW-scholings en -activeringsbudget beschikken de gemeenten in 2002 over een bedrag van 418 miljoen euro voor de reïntegratie van deze doelgroepen. Daarnaast is in het kader van de 'Agenda voor de Toekomst'<sup>7</sup> extra subsidie aan de gemeenten verleend om het casemanagement vorm te geven.

In de ogen van de reïntegratiebedrijven kenmerkt de gemeentelijke reïntegratiemarkt zich door een groot aantal vragers (ruim 400 gemeenten) en een grote diversiteit. Allereerst verschilt de omvang van de te reïntegreren doelgroepen aanzienlijk tussen de gemeenten. Het beroep dat de gemeenten op de reïntegratiemarkt doen verschilt daarmee ook substantieel. Kleine gemeenten zijn zich in sommige regio's gaan bundelen om sterker te staan tegenover rib's en efficiënter te kunnen aanbesteden.

In de wijze van aanbesteding en begeleiding van de uitvoering van de reïntegratie bestaan grote verschillen. Hoewel tussen het Ministerie van SZW en de VNG is afgesproken dat gemeenten in principe via openbare procedures zullen aanbesteden, wordt momenteel door sommige gemeenten ook onderhands aanbesteed. De implementatie van het casemanagement staat in het merendeel van de gemeenten nog in de kinderschoenen.

## 4.2 De aanbesteding en opdrachtverlening

### Algemene markttransparantie

De reïntegratiebedrijven maken melding van vier typen aanbestedingswijzen die zij op de gemeentelijke reïntegratiemarkt tegenkomen:

- openbare aanbesteding;
- gefaseerde aanbesteding;
- besloten aanbesteding;
- onderhandse aanbesteding.

Gemeenten besteden in tegenstelling tot UWV ook aan voor deelproducten, zoals diagnostiek.

---

<sup>7</sup> In de Agenda voor de Toekomst zijn afspraken gemaakt tussen gemeenten en de VNG over de bevordering van de uitstroom uit de bijstand. Een belangrijk doel is een daling van het aantal bijstandsgerechtigden met tien procent per jaar (voor de G4 en G21).

Op een openbare aanbesteding kan iedere organisatie die dat wenst inschrijven. Bij een gefaseerde aanbesteding vindt eerst een zogenaamde prekwificatie plaats. Op basis van aangeleverde informatie wordt een eerste selectie uit alle aangemelde potentiële offranten gemaakt. De geselecteerde organisaties worden vervolgens verzocht om een offerte in te dienen. Soms is de prekwificatie openbaar, maar soms nodigt de gemeente een beperkt aantal organisaties voor de prekwificatie uit. In een besloten procedure nodigt een gemeente enkele bedrijven uit om voor enkele vooraf gespecificeerde cliënten een offerte in te dienen. De term onderhandse aanbesteding reserveren wij voor de situatie dat een gemeente één organisatie vraagt om een offerte. Vaak is dan van tevoren duidelijk dat de opdracht aan de organisatie in kwestie wordt gegund, onder voorwaarde dat overeenstemming over de prijs wordt verkregen. Voor de gesproken reïntegratiebedrijven is op voorhand niet duidelijk welke procedure welke gemeente wanneer en voor welke cliënten volgt. Gemeenten besteden op verschillende tijd-stippen aan en hanteren daar bij verschillende procedures. De gefaseerde aanbesteding is het meest populair. De rib's constateren verder dat gemeenten veelal een combinatie van aanbestedingsvormen hanteren. Naast de gefaseerde of openbare aanbesteding worden de trajecten voor sommige specifieke doelgroepen ingekocht buiten de openbare of gefaseerde aanbesteding om. Soms wordt dit openbaar aangekondigd, maar vaak ook niet. Een rib ontvangt dan plotseling een soms onverwachte offerteaanvraag voor bijvoorbeeld zeven trajecten.

De gemeentemarkt wordt dan ook over het algemeen als intransparant ervaren. Soms weten geselecteerde rib's niet eens welke andere rib's voor dezelfde gemeente werken. De mate van gepercipieerde intransparantie varieert echter wel tussen de rib's. Het lijkt erop dat rib's die al enige tijd actief zijn in het reïntegratiecircuit meer informatie en zicht hebben op de aanbestedingswijzen en -tijdstippen dan nieuwe toetreders. Dit ondanks dat een aantal nieuwe toetreders echt moeite doet om informatie over voorgenomen aanbestedingen te verzamelen. Zij houden de media goed in de gaten en leggen op eigen initiatief contacten met gemeenten. Dit doet vermoeden dat de allocatie op de markt in sterke mate verloopt via netwerken van persoonlijke en reeds bestaande contacten. In dit opzicht hebben de voormalig publieke en gevestigde rib's kennelijk een concurrentievoordeel. De concurrentie heeft er ook toe geleid dat de organisaties die op de reïntegratiemarkt actief zijn nu minder genegen zijn om informatie met elkaar te delen; dus ook in dit opzicht is de markt minder transparant geworden.

De meeste geïnterviewde rib's geven de voorkeur aan een gefaseerde, openbare aanbesteding. Ze vinden daarbij wel dat bij de prekwificatie minder gedetailleerde informatie moet worden verlangd. Enkele, met name regionaal georiënteerde bureaus hechten sterk aan het openbare karakter van de aanbesteding. Zij hebben recent geprobeerd om buiten hun eigen regio opdrachten te verwerven, maar werden door gemeenten niet uitgenodigd om te offrenen omdat de gemeenten niet eerder met hen hebben samengewerkt en hen dus niet kennen. Gemeenten zijn sterk genegen om opdrachten te verlenen aan organisaties die zij kennen.

### **Kwaliteit aanbesteding**

Bij een openbare aanbesteding stellen gemeenten een bestek op waarin de aanbestedingsprocedure wordt beschreven. Hierin wordt onder andere aangegeven welke informatie een rib dient aan te leveren. Heel af en toe staat hierin ook expliciet vermeld welke selectiecriteria zullen worden gehanteerd en welk relatief belang aan deze criteria wordt toegekend. Maar het komt vaker voor dat rib's achteraf worden geïnformeerd op basis van welke criteria zij de opdracht wel of niet hebben verworven.

De unanieme mening van rib's over de gemeentebestekken is dat deze van een erbarmelijke kwaliteit zijn. Rib's spreken van 'privé-geknutsel', 'het toonbeeld van ongebreidelde regelzucht' en 'knip- en plakwerk'.

*“De gemeentemarkt is totaal anders. De procedures zijn nog erger dan die voor UWV. Voor tien trajecten moet je enorme procedures volgen. Dan haken wij bij voorbaat af.”*

*“De gemeenten hebben het afgekeken van de grote broer.”*

*“Gemeenten gaan soms nog verder dan UWV: ze vragen bijvoorbeeld ook nog eens verzekeringsbewijzen.”*

Veel bestekken bestaan uit 'een lukrake selectie' van eisen en criteria uit het UWV-bestek. De kritiek betreft zowel de omvang als de aard van de eisen en gevraagde informatie. Het voldoen aan de formele offerteeisen vergt dusdanig veel tijd dat de acquisitiekosten niet altijd in verhouding tot de omvang van de opdracht staan. Dit geldt met name voor de aanbesteding bij kleinere gemeenten. De aard van de gestelde eisen is voornamelijk bedrijfskundig en organisatorisch; er worden volgens de rib's weinig eisen gesteld aan hun inhoudelijke expertise.

De belangrijkste voorbeelden van, in de ogen van rib's, irreële informatie-eisen die gemeenten in hun bestekken stellen, zijn de volgende:

- Rib's moeten vooraf precies aangeven met welke onderaannemer ze gaan werken, maar ze weten van tevoren nog niet welke doelgroepen ze krijgen toegewezen;
- Rib's moeten aangeven hoeveel medewerkers van etnische afkomst zijn en hoeveel arbeidsgehandicapte medewerkers ze gaan inzetten bij de reïntegratie.

De enige inhoudelijke informatie die vaak door gemeenten wordt verlangd bestaat uit een overzicht van relevante ervaringen met de reïntegratie van de betreffende doelgroep over een aantal jaren. Gemeenten vragen bijvoorbeeld niet of trajecten individueel of in groepsverband worden aangeboden.

Het ontbreken van een inhoudelijke oriëntatie bij de aanbesteding is vele rib's een doorn in het oog. Zij wensen te worden geselecteerd en beoordeeld op basis van hun beroepsmatige professionaliteit, welke in een effectieve en efficiënte reïntegratie ligt. Ook menen zij dat zij door het ontbreken van inhoudelijke aandacht minder gelegenheid hebben om zichzelf te onderscheiden van concurrenten.

*“UWV en gemeenten hebben een bedrijfseconomische kijk op de zaak die soms dramatisch is. Gemeente X was lyrisch over de inhoud van onze offerte, maar wij waren drie keer zo duur. Daar kan dan niet over worden gesproken bij gemeenten. Een werkgever wil dan weten hoe dat kan, en wat dat dan uitmaakt voor het resultaat. Die vraagt zich af hoeveel hij bespaart.”*

*“Gemeenten zijn bang voor fouten. Ze gaan onder druk allerlei bestekken verzinnen, om maar op het proces te kunnen sturen. Ze maken allerlei voorschriften en timmeren alles dicht. Daardoor wordt de creativiteit, de inventiviteit en de professionaliteit van de markt niet gebruikt. Je krijgt een keurslijf van producten en facturen waarin rib's moeten werken. Dit is niet de kortste weg naar resultaat!”*

*“Je moet eigenlijk drie groepen gemeenten onderscheiden. Bij de grote gemeenten is het organisatorisch nog een puinhoop. Die zijn erg met zichzelf bezig. Reïntegratie is vooral een breekijzer om de eigen zaken op orde te krijgen. Bij de kleintjes is de betrokkenheid heel groot, maar ze hebben weinig ervaring en professionaliteit. Er is wel veel openheid om er samen met het rib iets van te maken. De middelgrote gemeenten lopen nu voorop, in hun voorbereiding, hun innovativiteit, visie en politieke commitment. Een belangrijke factor is de aanwezigheid van een krachtig hoofd Sociale Zaken.”*

Voor de rib's is de huidige vormgeving van de aanbestedingsprocedure een indicatie van de beperkte inkoopcompetentie van gemeenten. Overigens varieert de inkoopcompetentie tussen gemeenten. Met name de schaalgrootte van gemeenten is van invloed op het tempo waarmee gemeenten hun nieuwe taak naar behoren kunnen gaan uitvoeren. Kleinere gemeenten hebben eenvoudigweg minder slagkracht om zich op korte termijn tot volleerd inkoop te ontwikkelen.

*“Er is veel onkunde op inkoopgebied. Ze weten niet hoe ze het moeten doen. Je moet tachtig procent plaatsen en dat op ‘no cure no pay’ basis! Ze denken commercieel te doen, maar over twee jaar is het reïntegratiebedrijf failliet of niemand geplaatst.”*

*“Bij velen is de professionaliteit als opdrachtgever voor reïntegratiebedrijven nog in opbouw. Er is een gebrek aan visie en weinig deskundigheid. Er is te weinig partnership mogelijk: als je langer in het vak zit wil je een probleem oplossen en beleid vormgeven in partnership met je opdrachtgever.”*

Rib's hebben de indruk dat gemeenten, omdat zij inhoudelijk onvoldoende materiedeskundig zijn voor het inkopen van reïntegratiediensten, zich via de bureaucratische eisen proberen in te dekken tegen beschuldiging van onfatsoenlijk openbaar bestuur. Volgens sommige rib's zijn de institutionele structuur en procedures rondom de aanbesteding verworpen tot een doel in plaats van een middel. De geringe deskundigheid van gemeenten wordt door de rib's mede in verband gebracht met het personeelsverloop bij de gemeenten. Verder concluderen rib's dat gemeenten moeite ervaren met de inkoop van reïntegratiediensten omdat zij onvoldoende zicht hebben op de omvang en samenstelling van hun cliëntenpopulatie. Een enkel rib zegt indicaties te hebben dat er in een bepaalde regio meer reïntegratietrajecten zijn aanbesteed dan dat er cliënten zijn.

Al met al bestaat het beeld dat gemeenten geen inkoopbeleid voeren en momenteel op ad hoc basis inkopen. Het ad hoc karakter van de aanbestedingen biedt rib's weinig gelegenheid om zich erop voor te bereiden en om hun dienstenpakket af te stemmen op de wensen van gemeenten.

*“Gemeente X vroeg ons plus vier andere organisaties te offren voor een aantal reïntegratietrajecten. Vervolgens is de keuze op ons gevallen en gaf de gemeente aan opnieuw over de prijs te willen onderhandelen. Uiteindelijk hebben we een prijs afgesproken die twintig procent boven de trajectprijs ligt die we hadden geoffreerd!”*

*“Gemeente Y wilde voor enkele miljoenen euro's reïntegratietrajecten inkopen en vroeg verschillende reïntegratiebedrijven om een offerte. Na enkele weken kregen we een brief met de uitnodiging om het contract te tekenen. Wij hadden met opzet een hoge prijs opgevoerd, we hadden nog nooit eerder voor de gemeente gewerkt en bovendien nog nooit een vertegenwoordiger van de gemeente gezien of gesproken! De gemeente zei dat ze ons hadden gekozen omdat zij van andere gemeenten zulke positieve verhalen over ons hadden gehoord.”*

Het is natuurlijk niet zo dat er geen verschillen bestaan in de professionaliteit waarmee gemeenten hun nieuwe inkooprol op zich nemen. Een aantal gemeenten heeft bijvoorbeeld de hulp van NIC Consultancy B.V. ingeroepen bij de vormgeving van hun inkoopprocedure<sup>8</sup>. Het NIC heeft samen met hen een bestek opgesteld. Helaas, concluderen de rib's, beperkt ook dit bestek zich tot louter administratieve eisen en is nauwelijks sprake van enige inhoudelijke oriëntatie. Volgens de rib's heeft het NIC aangegeven dat zij ook hebben geconstateerd dat gemeenten nog niet rijp zijn voor een meer inhoudelijk georiënteerde inkoopprocedure. Omdat nu al openbaar moet worden ingekocht is men dus maar gestart met procedurele en administratieve eisen. Het ligt uitdrukkelijk in de bedoeling om de inhoudelijke oriëntatie van de procedure vergroten.

Tenslotte merken wij op dat enkele rib's aangeven dat gemeenten zich niet altijd houden aan de procedure die in het bestek is vastgelegd. Zo stond in het bestek van een grote gemeente dat in totaal vier rib's zouden worden geselecteerd. Uiteindelijk zijn de trajecten over in totaal twintig rib's verdeeld.

### **Mate van concurrentie**

Op de vraag of binnen de gemeentemarkt sprake is van gelijke kansen en dus eerlijke concurrentie lopen de antwoorden uiteen. Duidelijk is in ieder geval dat de wijze waarop de gemeenten de aanbesteding organiseren van invloed is op de openheid van de markt.

Rib's geven aan dat de volgende kenmerken van de huidige aanbestedingspraktijk eerlijke concurrentie belemmeren:

- veelheid van bedrijfskundig georiënteerde eisen bij aanbesteding;
- doelgroepenindeling;
- gebruik van besloten en onderhandse procedures;
- aanwezigheid van aan gemeenten gelieerde WTW- en WSW-organisaties.

Het type eisen dat gemeenten aan rib's stellen bij de aanbesteding werpt toetredingsbarrières op voor met name de kleinere specialistische, regionale en jongere rib's. Voor hen staan de acquisitiekosten niet in verhouding tot de omvang van de te verwerven opdracht. De algemene verwachting is dat hierdoor uiteindelijk alleen nog grote, met name landelijke spelers zich op de markt zullen aanbieden. De kleinere, veelal regionale, alsmede de jongere spelers zullen voornamelijk in de rol van onderaanneming worden gedrongen.

Aan de ene kant bespaart dit hen een hoop administratieve rompslomp, maar aan de andere kant vrezen zij voor de effectiviteit van de reïntegratie. De niche-spelers verwachten dat de landelijke spelers zich in eerste instantie zullen richten op de makkelijk te reïntegreren algemene groepen. Aan specifieke doelgroepen die een specialistische aanpak vergen zal vooralsnog weinig aandacht worden besteed. Na enige tijd zullen deze specifieke groepen vervolgens worden ondergebracht bij onderaannemers. Aangezien deze onderaanneming extra communicatie en afstemming met zich meebrengt, zal het budget dat uiteindelijk overblijft voor de werkelijke reïntegratie van de doelgroep minder zijn, dan wanneer de nichespelers hun cliënten rechtstreeks bij gemeenten hadden kunnen acquireren.

---

8 Opmerkelijk is dat geen enkel rib de handreikingen van StimulanSZ noemt, terwijl de ondersteuning van gemeenten bij hun inkoopfunctie juist één van de taken van deze organisatie is.

De regionaal georiënteerde rib's voorzien en betreuren de verminderde regionale oriëntatie van de reïntegratie. Zij vermoeden eveneens dat dit de effectiviteit van de reïntegratie-inspanningen aantast. Verder kan de uitsluiting van jongere rib's volgens de rib's leiden tot beperking van het innovatieve vermogen van de branche. Volgens andere rib's is echter voorlopig nog duidelijk sprake van een regionale oriëntatie van gemeenten bij aanbesteding.

*“Plaatselijke dienstverleners hebben een streepje voor bij gemeenten. En ze hebben een sterke band met het rib waarmee ze in het verleden samenwerkten. Wij zitten tussen die twee in. Het is een echte invechtersmarkt.”*

Naast de hoge acquisitiekosten, plaatst de doelgroepenindeling bij de aanbesteding niche-spelers eveneens voor een probleem. De doelgroepenindeling is dusdanig breed dat deze rib's weinig kans maken bij de openbare aanbesteding. De doelgroepen die worden onderscheiden sluiten niet aan op de specifieke doelgroepen waar zij zich op richten. In combinatie met de hoogte van de administratieve lasten vragen zij zich af welke rol zij nog op deze markt kunnen spelen. Gelukkig hanteren sommige gemeenten voor specifieke doelgroepen (nog) een besloten of onderhandse procedure. Dit is voor sommige niche-spelers de enige resterende manier om hun doelgroep te bereiken. Tegelijkertijd geven andere rib's aan dat dergelijke aanbestedingen de vrije markt ondermijnen, omdat bepaalde doelgroepen buiten de concurrentiearena worden gehouden.

Een vierde belemmering van de eerlijke concurrentie die wordt aangevoerd door veel rib's vormt de marktparticipatie van WIW- en WSW-organisaties. Deze organisaties zijn vaak nog aan gemeenten gelieerd, in de zin dat een wethouder of gemeentelijke ambtenaar lid van het college van bestuur is, of dat de gemeente een aanmerkelijk financieel belang in de organisatie heeft (vaak in de vormen van aandelenbezit). Hierdoor hebben deze organisaties in de ogen van de rib's een bevoorrechte positie op de markt: gemeenten zijn eerder genegen om opdrachten aan deze organisaties te gunnen. De rib's hebben concrete voorbeelden genoemd van gemeenten die alle aan te besteden trajecten aan hun eigen WIW-organisaties hebben toegekend, nadat er een zogenaamde open procedure was gevolgd. Het is volgens de rib's onmogelijk dat deze organisaties op alle fronten beter zouden presteren dan andere rib's. Kortom: de rib's beweren dat de participatie van gemeentelijk gelieerde organisaties op de markt tot concurrentievervalsing leidt.

### **Gevolgen voor effectiviteit en doelmatigheid**

De door gemeenten gehanteerde openbare aanbestedingswijze heeft volgens de rib's gevolgen voor de effectiviteit van de reïntegratie. Immers, via de huidige procedures worden niet per definitie de meest effectieve organisaties geselecteerd, maar worden rib's geselecteerd die zich het beste verkopen. Volgens een aantal rib's kan dit op termijn leiden tot verlies van inhoudelijke expertise. Ook merken enkele rib's op dat de vormgeving van de huidige aanbestedingsprocedure leidt tot een teloorgang van de regionale expertise.

Verder geeft het merendeel van de gesprekspartners aan dat de hoge acquisitiekosten in de geoffreerde prijzen worden verdisconteerd en dus in ieder geval op de korte termijn een prijsopdrijvend effect hebben. Tevens leidt de procedure, zoals hiervoor al is geschetst, tot een shake-out op de markt, waarvan enkele rib's zich afvragen of dat wel gewenst is. Het moge duidelijk zijn dat met name de met de shake-out bedreigde organisaties deze twijfel hebben. Dit zijn veelal de meer ideëel gedreven organisaties. Zij kenmerken zich door het ontbreken van winstmaximalisatie als organisatiedoelstelling.

Enkele rib's die momenteel nog met name via de besloten en onderhandse aanbesteding opdrachten van gemeenten krijgen gaan er vanuit dat ook deze opdrachten op termijn via een openbare procedure worden aanbesteed. Men zegt zich daar al op voor te bereiden door onder andere bestekken van andere gemeenten te bestuderen. Opmerkelijk is dat deze rib's aangeven dat hun prestatieoriëntatie zal toenemen door de openbare aanbesteding, kennelijk zijn zij nu nog niet zo sterk op resultaten georiënteerd.

## 4.3 De financiering

Over de financierings- en betalingswijze lopen de meningen en ervaringen van de rib's uiteen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de financieringswijze (zoals 'no cure less pay' constructies) en de betalingswijze.

### **Financieringswijze**

Gemeenten hanteren verschillende financieringswijzen. Voor rib's betekent dit dat zij hun financiële administratie, maar ook hun ICT-cliëntvolgsysteem steeds weer aan moeten passen aan nieuwe opdrachtgevers. Een standaardsystematiek zou handig zijn aldus de rib's.

Het meest gangbaar is momenteel de 'no cure less pay' constructie, wat neerkomt op een gecombineerde through- en outputfinanciering. Een enkele gemeente tracht aan te besteden op basis van een 'no cure no pay' financiering.

Voor het merendeel van de geïnterviewde rib's is een 'no cure less pay' financiering acceptabel. Een aantal geeft zelfs de voorkeur voor pure resultaat afhankelijke beloning. De meer commercieel georiënteerde rib's en nieuwkomers zijn hier overigens stilliger in dan de overige rib's. Wel merken zij op dat zij best bereid zijn om op deze basis te werken, maar dat gemeenten zich dan ook in een aantal opzichten professioneler moeten opstellen. Daarbij denkt men dan aan het casemanagement en het opleggen van sancties aan onwelwillende cliënten. Hiervan wordt aangegeven dat dit in een aantal gemeenten niet gebeurt. Opmerkelijk is wel dat het ontbreken van sancties bij veel gemeenten door de meeste rib's niet echt als problematisch wordt ervaren, terwijl we juist zouden verwachten dat dat een voorwaarde is om op 'no cure no pay' basis te willen werken. Immers, nu riskeren rib's dat ze worden afgerekend op het niet behalen van een plaatsingsresultaat doordat de cliënt in kwestie weigert mee te werken. De reactie van rib's op deze opmerking is dat zij niet vaak meemaken dat cliënten niet willen meewerken.

Financiering op basis van 'no cure no pay' is alleen acceptabel indien het rib de verantwoordelijkheid en besluitvormingsbevoegdheid heeft voor het hele traject. Een enkele gemeente probeert dit te combineren met een zeer hoog plaatsingspercentage als eis. Deze eis wordt stuitend gevonden.

*"Bij gemeente Z hebben we op basis van het bestek besloten om niet te reageren. Ze hadden heel veel vragen en wilden ook nog eens op 'no cure no pay' basis werken. Dat zie je steeds vaker. Ze zouden per plaatsing moeten redeneren: in eerste instantie de kostprijs betalen en dan bonussen en malussen toepassen afhankelijk van het resultaat."*

Niettemin offreert een aantal rib's wel omdat men met de rug tegen de muur staat. Voor een enkel rib is 'no cure no pay' niet acceptabel want zij hebben geen enkele buffer om eventuele tegenvallers op te vangen.

De manier waarop het reïntegratieresultaat wordt gedefinieerd is voor vrijwel alle rib's logisch en acceptabel. Plaatsing met een arbeidscontract voor de duur van zes maanden is te doen, daarvoor zijn werkgevers wel te vinden. Opnieuw wordt hier wel gewezen op de inhoudelijke onkundigheid van gemeenten, wat de prestatiemeting bemoeilijkt. Dit uit zich onder meer in de verschillende definities van het begrip plaatsingspercentage die worden gehanteerd. De gemeentemarkt zou bijzonder geholpen zijn met een eenduidige definitie van plaatsingspercentages. Een bijkomend probleem is dat gemeenten niet altijd goed zicht hebben op wat realistische plaatsingspercentages zijn voor verschillende doelgroepen. Bovendien merken verschillende rib's op dat soms geen duidelijke afspraken met gemeenten worden gemaakt over de gewenste prestaties.

Een kanttekening die enkele rib's over outputfinanciering maken, is dat output in hun ogen niet als het percentage duurzame plaatsingen moet worden gedefinieerd. De onderliggende argumentatie is dat de duurzaamheid van de plaatsing (arbeidsinstroom) afhankelijk is van een aantal factoren die buiten de beïnvloedingssfeer van het rib ligt. Volgens de rib's zou output moeten worden gedefinieerd als uitstroom uit de uitkerings situatie, wat ook kan worden uitgedrukt als beperking van de uitkeringslast voor gemeenten.

De rib's zouden in deze optiek ook de financiële eindverantwoordelijkheid van de reïntegratie moeten krijgen (budgetverantwoordelijkheid). De bespaarde gelden zouden de geldstroom naar rib's moeten vormen. Gemeenten lopen dan geen financiële risico's en de resultaatgerichtheid van de rib's wordt maximaal gestimuleerd. Een bijkomend voordeel van deze definitie van output is dat gemeenten deze vorm van output eenvoudig aan de hand van hun huidige registratiesysteem kunnen vaststellen.

### **Betalingswijze**

De van oorsprong publieke rib's ervaren nauwelijks tot geen problemen rondom de bevoorschotting, facturering en betaling, terwijl andere rib's, en dan met name de nieuwkomers, uitdrukkelijk klagen over het betalingsgedrag van de gemeenten. Een enkele rib gaat zelfs zover dat zij bereid is lagere prijzen en dus lagere marges te accepteren wanneer gemeenten gegarandeerd tijdig betalen. Anderen stellen dat het een kwestie is van aanpassen aan de gemeentesystematiek: het heeft hen ook enige tijd gekost voordat zij hun facturering aan de gemeentelijke werkwijze hadden aangepast. De betalingen verlopen nu soepel.

De rib's waarbij de betaling moeizaam verloopt, geven te kennen dat dit hen in liquiditeitsproblemen brengt. Sommigen hebben een financiële buffer waar zij momenteel op interen, maar wanneer deze betalingsachterstand structureel blijkt te zijn, zullen zij op termijn niet langer op deze markt aanbieden. In combinatie met de hoge acquisitiekosten is het zich op deze markt aanbieden niet langer rendabel. De verwachting van de geïnterviewde organisaties is dat een aantal rib's de komende maanden haar activiteiten zal staken.

## 4.4 De uitvoering

Over de rol van gemeenten in de uitvoeringsfase hebben de rib's over de gehele linie een minder uitgesproken mening dan over de aanbestedingsprocedures. Waarschijnlijk heeft dit ook te maken met de recente start die in de meeste gemeenten is gemaakt met de openbare aanbesteding, waardoor in een aantal gemeenten de uitvoering nog maar kortgeleden is aangevangen.

In de uitvoering zijn twee benaderingen gangbaar:

- De gemeente voert zelf het casemanagement en koopt louter trajectonderdelen in.
- De gemeente besteedt het casemanagement uit aan een rib welke vervolgens eventueel onderaannemers inschakelt voor de uitvoering van deeltrajecten.

Het casemanagement behelst het begeleiden en volgen van de cliënten. Voor zover rib's voor zowel UWV als gemeenten werken, concluderen zij dat het casemanagement van gemeenten, indien dat aanwezig is, beter is ontwikkeld dan dat van UWV.

### Opsplitsing van trajecten

Het reïntegratietraject bestaat vaak uit verschillende fasen. Een algemeen onderscheid dat wordt gemaakt is dat in: kwalificerende intake, diagnosstelling, opstellen trajectplan, uitvoering trajectplan (kan bestaan uit sociaal-medische begeleiding, scholing, etc) en tenslotte bemiddeling of plaatsing. Sommige gemeenten voeren zelf de kwalificerende intake uit, stellen de diagnose en het trajectplan zelf op en besteden de uitvoering van het trajectplan uit. Daarbij kan dan nog een onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten die de uitvoering van het trajectplan integraal aan één rib uitbesteden en gemeenten die losse onderdelen van het trajectplan uitbesteden aan verschillende rib's. Deze laatste werkwijze wint volgens de rib's aan populariteit en wordt momenteel al door het merendeel van de gemeenten toegepast. Sommige gemeenten besteden ook de kwalificerende intake en het opstellen van het trajectplan uit. Dit zijn veelal gemeenten die weinig zicht hebben op de samenstelling van hun Abw-populatie.

Bijna alle rib's vinden het onwenselijk dat gemeenten losse onderdelen van het trajectplan aanbesteden. Deze aanpak brengt een hoop extra transactiekosten met zich mee; bij iedere nieuwe fase in het traject dient de cliënt te worden overgedragen aan een ander rib. Deze hogere transactiekosten leiden tot een lager budget dat beschikbaar is voor de daadwerkelijke reïntegratie. Tevens stellen de rib's dat deze aanpak zich moeilijk laat rijmen met prestatieafhankelijke financiering omdat de rib's nu niet langer de regie kunnen voeren over de activiteiten waarmee ze hun prestaties moeten leveren. Bovendien bevordert de onderlinge concurrentie de kwaliteit van de overdracht en dus de reïntegratie niet. Tenslotte wijzen de rib's op de positie van de cliënt: steeds weer naar een ander rib gaan werkt niet echt stimulerend meent men. Men verwacht een hoger uitvalpercentage wat de effectiviteit van de reïntegratie natuurlijk ook niet ten goede komt.

De verdeling van een totaal traject in een bestandsanalyse en diagnosefase enerzijds en de uitvoering van het integrale trajectplan anderzijds stuit op minder bezwaren. Bij deze aanpak wordt de kwalificerende intake, de diagnosestelling en het opstellen van het trajectplan bij een enkele organisatie ondergebracht, terwijl één of meer andere rib's het plan uitvoeren. Volgens de rib's voorkomt deze aanpak afroming. Als nadeel van deze aanpak wordt gesteld dat het rib dat het traject uitvoert maar moet vertrouwen op de juistheid van de door een andere organisatie gestelde diagnose. Dit brengt een extra risico voor het rib met zich mee, zeker wanneer een 'no cure less pay' constructie wordt gehanteerd.

Desondanks zijn de rib's van mening dat als een gemeente een verdeling wenst te maken bij de aanbesteding van de reïntegratie, het onderscheid in de diagnosefase en de uitvoering van het trajectplan nog enigszins acceptabel is. Maar de voorkeur gaat uit naar integrale trajecten.

Rib's die de opsplitsing van de trajecten in uitbestede deeltrajecten niet acceptabel vinden, laten zich toch voor deze afzonderlijke activiteiten inhuren. Hooguit een enkel rib geeft aan dat zij alleen offreert op integrale trajecten en dat zij zich niet laat inhuren voor de uitvoering van losse trajectonderdelen. Wanneer het niet mogelijk is om voor integrale trajecten te offeren, gaat de voorkeur van enkele rib's uit naar de diagnosefase, omdat ze hierbij nauwelijks risico lopen de gewenste output niet te kunnen realiseren. Dit risico is groter bij de uitvoering van het, overigens niet door het uitvoerende rib zelf opgestelde, trajectplan. Volgens de rib's kunnen niet alle rib's zich deze selectiviteit veroorloven, eenvoudigweg omdat anders hun voortbestaan in het geding komt.

### **Functioneren en rol opdrachtgever**

Er zijn geen aanwijzingen dat gemeenten hun verplichting van aanlevering van cliënten niet nakomen. De rib's uiten eveneens weinig klachten over de rol van gemeenten bij de uitvoering van de opdrachten. Een aantal rib's geeft aan dat hun gemeentelijke opdrachtgevers nog weinig tot geen casemanagement voeren, maar ondervindt daar in de uitvoering van haar eigen werkzaamheden weinig problemen van. Gemeenten treffen zelden sancties zoals het korten van uitkeringen. De rib's hebben de indruk dat de meeste gemeenten geen sanctiebeleid kennen. Onwelwillende cliënten komen kennelijk weinig voor of rib's kunnen hier goed mee omgaan, want het achterwege blijven van sancties belemmert rib's niet in het realiseren van de gewenste plaatsingspercentages.

Een heel ander aspect van het opdrachtgeverschap heeft te maken met de lokale infrastructuur en de regiefunctie van gemeenten daarbij. Er is sprake van een keten van betrokkenen die samen een cliënt toeleiden naar de arbeidsmarkt. Die keten moet georganiseerd zijn. Deels mogen gemeenten dit van de rib's verlangen, zeker daar waar het om zelf gekozen onderaannemerschap gaat. Maar er zijn ook diverse gemeentelijke diensten (GSD, zorginstellingen) betrokken bij de reïntegratie en die zijn in de ervaring van rib's niet altijd geëngageerd aan het nieuwe beleid en de nieuwe doelstellingen met hun sterke focus op activering. Ook moeten zij actief meewerken en cliënten en niet als het ware 'over de schutting gooien'.

*“Wij proberen de contacten met zorginstellingen zoveel mogelijk te beperken. Zij gaan (ver)zorgend met mensen om. We moeten cliënten juist duidelijk maken dat de samenleving niet verzorgend is. De cultuur op de werkvloer is daar nog steeds van “ik snap het wel en de benadering van dat reïntegratiebedrijf is ook wel erg indringend”. Ze worden daar gepamperd, maar alleen met knuffelen krijg je ze niet groot. Dat is geen empowerment. Wij moeten ontzorgen, ontpamperen.”*

Er ontstaan ook problemen, omdat de gemeentelijke organisatie zelf nog niet goed op orde is.

*“Wij krijgen te maken met medewerkers van sociale diensten die lijnrecht tegen het beleid van hun eigen wethouder ingaan. Die vinden dat iemand met een 7-jarige zieke dochter niet hoeft te werken: ‘denk eerst maar eens aan jezelf.’ ‘Er zijn hele progressieve gemeenten, waar het beleid is dat ze mensen willen laten werken en geen excuses accepteren. Maar de individuele verwijzer bepaalt uiteindelijk de effectiviteit.”*

*“Trajectplannen worden vertraagd en leiden tot veel discussie met bijstandsmatenschappelijk werkers, omdat zij een onduidelijke of verkeerde rolopvatting hebben. Er werken ook mensen bij de sociale dienst die vinden dat de administratieve kant van het werk moet worden uitbesteed, niet de reïntegratie. Er zijn casemanagers die zich verantwoordelijk voelen voor de klant, de ander voelt zich verantwoordelijk voor de financiering en een derde wil het reïntegratiebedrijf controleren. Er is een latente angst onder medewerkers dat zij gedegradeerd zullen worden tot het beoordelen van claims. Dat zij alleen de Wet Boeten en Maatregelen uitvoeren, in plaats van problemen aan horen en tutten met klanten. Als de opdrachtgever, op managementniveau daar niet duidelijk over is geeft hij ruimte aan groepen voor dit soort dingen. Er is vaak ook slechte interne communicatie. Mensen op wijk- of districtskantoren weten vaak van niets en moeten het horen als wij een keer met hen en de hoofden Inkoop en Sociale Zaken bij elkaar komen.”*

### **Innovatieve mogelijkheden en onderaannemerschap**

Over de vrijheid van inzet van instrumenten en onderaannemers zijn de ervaringen verdeeld, maar de algemene teneur is dat men niet ontevreden is. De geïnterviewde organisaties werken overigens sporadisch met onderaannemers; het merendeel van de trajecten wordt in eigen beheer uitgevoerd. Het zijn met name de kleinere, regionaal opererende rib's die het onderaannemerschap overwegen. Zij geven echter te kennen dat een aantal grotere, landelijke spelers in hun ogen te onbetrouwbaar is om in onderaannemerschap voor te werken.

Wanneer een rib alleen de uitvoering van een bepaald deeltraject toegewezen heeft gekregen, bestaat nauwelijks keuzevrijheid in de inzet van instrumenten. In het geval van integrale trajecten genieten de rib's meer vrijheid, hoewel dit wel per gemeente verschilt. Sommige rib's geven aan dat zij vanuit bepaalde gemeenten gedwongen worden om scholing in te kopen bij de Centra Vakopleiding of het ROC in de regio. Dit is echter geen veelvuldig geuite klacht.

De mate van keuzevrijheid van inzet van middelen wordt door de rib's niet in relatie gebracht met innovatiemogelijkheden. Zij wekken de indruk dat zij het innovatievermogen afhankelijk stellen van het type markt waarop zij opereren. Op vragen over innovatiemogelijkheden antwoordt een aantal rib's dat een inhoudelijk partnerschap met de opdrachtgever van essentieel belang is. Binnen dit partnerschap hebben zij dan de ruimte om samen met de opdrachtgever nieuwe aanpakken uit te proberen. Binnen de huidige markt is weinig mogelijkheid tot innoveren; de 'no cure less pay' financiering in combinatie met de korte looptijd van de contracten (veelal één jaar) staat structurele innovatie in de weg.

In enkele regio's besteden kleinere gemeenten gezamenlijk hun trajecten uit via contracten die een looptijd hebben van twee jaar, met de mogelijkheid om deze contracten met een jaar te verlengen. Hierdoor staat de omvang van de opdrachten meer in verhouding tot de acquisitiekosten en wordt productontwikkeling minder belemmerd. De mogelijkheden tot partnerschap met gemeenten hangt volgens enkele rib's dan ook samen met hun omvang.

*“Met kleine gemeenten is het veel makkelijker werken. Daarmee kun je een partnership opbouwen. Grote gemeenten hebben eerder iets van ‘wij zijn opdrachtgevers dus je moet doen wat ik zeg.’”*

De vraag is ook opgeworpen of gemeenten niet veel te veel willen regelen. Als de doelen helder zijn en het resultaat goed is gedefinieerd zouden gemeenten veel meer aan de rib's moeten overlaten en zich niet met de inhoud van het traject moeten bemoeien. Nu hebben ze de neiging om bijvoorbeeld te eisen dat er zorgvuldig wordt omgegaan met mensen. De idee achter deze eis is dat werkgevers niet zomaar iemand in dienst nemen en houden als de cliënt door het rib onder dwang wordt bemiddeld. Met het 6-maanden criterium zou je dus ook een garantie op zorgvuldig handelen hebben.

*“De goals staan voorop. Het is leuk als dit wordt gecombineerd met mooi voetbal, maar sturen op mooi voetbal levert degradatie op. Dat moet je durven zeggen!”*

## 4.5 Samenvatting

### **Aanbesteding en opdrachtverlening**

Op de gemeentelijke reïntegratiemarkt komen vier aanbestedingswijzen voor: de openbare, de gefaseerde, de besloten en onderhandse aanbesteding. De gefaseerde aanbesteding is het meest populair. Gemeenten hanteren ook vaak een combinatie van aanbestedingsvormen. Voor de gesproken rib's is op voorhand niet duidelijk welke procedure welke gemeente wanneer en voor welke cliënten volgt.

De gemeentemarkt wordt niet als transparant ervaren. Rib's die al enige tijd op de gemeentemarkt vertoeven beschikken over meer informatie en hebben beter zicht op de aanbestedingswijzen en aanbestedingstijdstippen dan nieuwe toetreders.

Alle geïnterviewde rib's zijn het er over eens dat de gemeentebestekken die bij openbare aanbestedingen worden gebruikt van erbarmelijke kwaliteit zijn. De selectie-eisen en -criteria zijn lukraak uit het UWV-bestek overgenomen. Het voldoen aan de formele offerte-eisen vergt veel tijd, zeker in verhouding tot de eventuele opbrengsten van uitvoering van het project. Ook ontbreekt een inhoudelijke oriëntatie. Voor de rib's is de huidige vormgeving van de aanbestedingsprocedure een indicatie dat de gemeenten over een beperkte inkoopcompetentie beschikken. Bovendien stellen de rib's dat gemeenten onvoldoende inzicht hebben in de omvang en samenstelling van hun cliëntenpopulatie. Wel bestaan er verschillen in de professionaliteit waarmee gemeenten hun inkooprol op zich nemen.

Ten aanzien van de vraag of er sprake is van gelijke kansen en eerlijke concurrentie lopen de meningen uiteen. Duidelijk is dat de wijze van aanbesteding van invloed is op de openheid van de markt. De volgende punten worden door de rib's als belemmerend ervaren voor eerlijke concurrentie: een veelheid van bedrijfskundig georiënteerde eisen bij de aanbesteding; doelgroepenindeling; gebruik van onderhandse procedures; aanwezigheid van aan gemeenten gelieerde WTW- en WSW-organisaties.

Rib's zijn van mening dat de door de gemeente gehanteerde openbare aanbestedingswijze op termijn kan leiden tot verlies van inhoudelijke expertise. Het merendeel van de rib's geeft aan dat de hoge acquisitiekosten in de geoffreerde prijzen worden verdisconteerd en derhalve een prijsopdrijvend effect hebben.

In het algemeen wordt gesteld dat het type eisen dat gemeenten aan rib's stellen toetredingsbarrières opwerpt voor met name kleine, specialistische, regionale en jonge rib's. De verwachting is dat hierdoor alleen nog grote (landelijke) spelers zich op de markt zullen aanbieden. Kleinere spelers zullen vooral in de rol van onderaanbesteding worden gedrongen. De regionaal georiënteerde rib's vermoeden dat de verminderde regionale oriëntatie van de reïntegratie de effectiviteit van de reïntegratie-inspanningen aantast. Ook kan de uitsluiting van jonge rib's het innovatieve vermogen van de branche aantasten.

### **Financiering**

De 'no cure less pay' constructie is het meest gangbaar. Voor het merendeel van de rib's is deze wijze van financiering acceptabel. Financiering op basis van 'no cure no pay' is alleen acceptabel indien het rib de verantwoordelijkheid en besluitvormingsbevoegdheid heeft voor het hele traject.

Rondom bevoorschotting, facturering en betaling ondervinden de van oorsprong publieke rib's nauwelijks problemen. Echter, andere rib's (met name de nieuwkomers) klagen over het betalingsgedrag van gemeenten (alhoewel het wel verbeterd is). Soms leidt dit tot liquiditeitsproblemen van de rib's. In combinatie met de hoge acquisitiekosten kan het er zelfs toe leiden dat het zichzelf aanbieden op deze markt niet langer rendabel is voor bepaalde rib's.

### **Uitvoering**

Rib's zijn wat minder uitgesproken over de rol van gemeenten in de uitvoeringsfase. Dit heeft te maken met de recente start die gemeenten gemaakt hebben met de openbare aanbesteding. De werkwijze waarbij gemeenten de losse onderdelen van het trajectplan (kwalificerende intake, diagnosestelling, opstellen trajectplan, uitvoering trajectplan en tenslotte bemiddeling/plaatsing) uitbesteden aan verschillende rib's wint aan populariteit. Bijna alle rib's vinden het onwenselijk dat gemeenten losse onderdelen van het trajectplan aanbesteden. Dit brengt hoge transactiekosten met zich mee. Bovendien valt het moeilijk te rijmen met prestatie-afhankelijke financiering.

In het algemeen zijn de rib's niet ontevreden over de mate van vrijheid ten aanzien van inzet van instrumenten en onderaannemers. Wat betreft innovatiemogelijkheden wordt door een aantal rib's opgemerkt dat een inhoudelijk partnerschap met de opdrachtgever essentieel is. De 'no cure less pay' financiering en de korte looptijd van de contracten staan structurele innovaties in de weg.

# HET OPDRACHTGEVERSCHAP VAN WERKGEVERS

# 5

## 5.1 Korte marktschets

### 5.1.1 Werkgevers

Vanaf 1 januari 2003 wordt de verantwoordelijkheid van werkgevers voor de reïntegratie van zieke werknemers uitgebreid met het zogenaamde tweede spoor. Dit betreft de reïntegratie van zieke werknemers bij een andere werkgever dan de huidige werkgever. Werkgevers kunnen dit zelf gaan uitvoeren, maar kunnen dit ook uitbesteden aan verzekeraars en Arbo-diensten. Ook zal de duur van de werkgeversverantwoordelijkheid voor de reïntegratie van werknemers worden uitgebreid van één naar twee jaar.

In vergelijking tot de reïntegratiesegmenten van UWV en de gemeenten staat deze markt nog sterk in de kinderschoenen. De verwachting van rib's is wel dat gezien de achtergrond van werkgevers, deze markt zich snel zal ontwikkelen en professionaliseren. Het merendeel van de werkgevers is immers al gewend extern in te kopen. Ten opzichte van de gemeentemarkt verwacht men een belangrijke inhaalslag. Anderzijds lijken bedrijven op dit moment soms nog blind te varen op rib's. De wet Verbetering Poortwachter is wellicht nog te onbekend. Zo is er bijvoorbeeld een rib dat zelf bij grote klanten bedingt dat zij niet de enige aanbieder is.

*“Bedrijven moeten vergelijkingsmateriaal hebben. Bovendien heeft ieder rib ook weer andere typen trajecten. Het gaat ons om een langdurige relatie met opdrachtgevers.”*

Verscheidene rib's willen in de toekomst een deel van hun omzet op de werkgeversmarkt realiseren. Nog slechts een enkel rib ziet dit op redelijk korte termijn als de voornaamste markt. Dit geldt met name voor rib's die zijn gespecialiseerd in arbeidsgehandicapten. De van oorsprong publieke organisaties hebben nog het meest een afwachtende houding. Dit kan voor een deel worden verklaard uit de concurrentiestrijd waarin zij momenteel op de UWV- en gemeentemarkt zijn verwickeld.

De werkgeversmarkt bestaat in de eerste plaats uit bedrijven die (een deel van) het reïntegreren van zieke werknemers uitbesteden. Deze markt omvat dus meer dan alleen het tweede spoor; ook het eerste spoor, de reïntegratie van zieke werknemers binnen de eigen organisatie behoort tot de werkgeversmarkt. Men verwacht dat de kleine bedrijven terug zullen vallen op brancheorganisaties. De hele grote bedrijven zullen veel zelf doen. De vraag is vooral wat de middengroep (ruwweg 25 - 1.000 werknemers) gaat doen. Het kan zijn dat deze door verzekeraars gedwongen wordt beleid te voeren, voor zover de wet dat niet doet. Misschien gaan verzekeraars diensten aanbieden of voor hen inkopen.

Andere partijen die belang hebben bij een tijdige en blijvende reïntegratie en die direct of indirect de markt voor rib's bepalen zijn bijvoorbeeld: zorgverzekeraars, pensioenverzekeraars, inkomensverzekeraars, Arbo-diensten. Deze zijn allemaal op de een of andere manier betrokken bij de ontwikkelingen rond de wet Verbetering Poortwachter. De rib's worden vaak pas in een later stadium ingeschakeld, omdat dan reïntegratie bij een andere werkgever aan de orde is. In tegenstelling tot andere partijen hebben rib's de contacten met bedrijven om werknemers aan een andere baan te helpen. Het is nog onduidelijk hoeveel invloed de sociale partners, brancheorganisaties en sectorraden gaan krijgen.

*“Er is nog veel onzeker. We zijn bang dat heel veel geregeld gaat worden in CAO’s en dat alles dan toch nog van boven wordt vastgelegd. Wat gaat er gebeuren bij brancheorganisaties en sectortorraden? Je gaat waarschijnlijk zelfs werknemers als klant krijgen, via het persoonsgebonden budget.”*

*“De verzekeraars gaan een grote rol spelen. Dan verschuift de bureaucratie van UWV naar de verzekeringsmaatschappijen. Ook daar speelt het kosten-baten verhaal, dus wat betekent dat voor de moeilijke doelgroepen? Verzekeraars rekenen gewoon voor dat reïntegratie de moeite niet loont voor hen. Slaat hier de privatisering niet door, blijft er geen politieke steun nodig voor de moeilijke groepen?”*

### 5.1.2 Eigenrisicodragers

Naast het opdrachtgeverschap van werkgevers dat voortvloeit uit de wet Verbetering Poortwachter, treedt een aantal werkgevers ook in de rol van UWV als opdrachtgever voor de reïntegratie van werkloze en arbeidsongeschikte arbeidskrachten. Deze werkgevers hebben, al dan niet gezamenlijk als branche, gekozen voor de ‘opting out’ mogelijkheid die UWV hen biedt. Deze ‘opting out’ mogelijkheid houdt in dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor de reïntegratie van hun werklozen en arbeidsongeschikten. Wij zullen in het vervolg dan ook spreken over eigenrisicodragers. Met name werkgevers in het onderwijs en de rijksoverheid hebben op sectoraal niveau voor dit eigenrisicodragerschap gekozen<sup>9</sup>. Deze deelmarkt voor werkgevers kenmerkt zich door eerste voorzichtige pogingen tot openbare aanbesteding, waarbij sinds dit jaar verschillende rib’s zijn geselecteerd.

Omwille van de duidelijkheid hebben wij besloten om de informatie over de eigenrisicodragers in dit hoofdstuk op te nemen. Gegeven de recente aanbesteding door deze groep werkgevers, bestaat nog slechts weinig informatie over het functioneren van hen als opdrachtgever. De rib’s hebben nog geen ervaring met deze opdrachtgevers waar het de financiering en uitvoering van reïntegratietrajecten betreft. Over de aanbesteding en de opdrachtverlening is wel summier informatie beschikbaar. Deze is aan het eind van de volgende paragraaf opgenomen.

## 5.2 De aanbesteding en opdrachtverlening

### 5.2.1 Aanbesteding en opdrachtverlening door werkgevers/verzekeraars

Ondanks dat de ingangsdatum van de nieuwe wetgeving met rasse schreden nadert, is nog geen sprake van verhoogde aanbestedingsactiviteiten op deze deelmarkt. Een aantal grote organisaties is zich al wel actief aan het oriënteren op mogelijk in te schakelen rib’s. Zij zijn momenteel in dialoog met verschillende rib’s om te kijken wat deze voor hen kunnen betekenen.

De tot nu toe meest gevolgde werkwijze is dat werkgevers een aantal partijen uitnodigen voor een oriënterend gesprek of presentatie. Vervolgens volgt een offerteaanvraag waarop in een volgend gesprek de rib’s om verduidelijking en aanvulling wordt gevraagd.

Rib’s ervaren de werkgeversmarkt als veel dynamischer dan de beide andere markten. Op deze markt moeten zij bij wijze van spreken honderd keer maatwerk leveren. Niet ieder rib heeft die traditie en dus kan ook niet ieder rib zich even makkelijk op deze markt bewegen.

---

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld de instellingen voor primair onderwijs die via het Participatiefonds eigenrisicodragers zijn, evenals de BVE-sector, Defensie en de Rijksoverheid.

Het gaat ook minder vaak om integrale trajecten. Dit stelt allemaal andere eisen aan de acquisitie en ook de medewerkers moeten in staat zijn om voor verschillende typen klanten te werken. Veel rib's zien bedrijven echter als prettigere klanten met wie een professionele samenwerkingsrelatie kan worden opgebouwd.

*“De bedrijvenmarkt is ontzettend leuk. Bij UWV weet je niet of ze er wel bij gebaat zijn dat je zo veel plaatst. Daar spelen ook achterliggende motieven, politieke motieven een rol. Bij werkgevers is het doel helder: het verzuim moet omlaag. Prijs en score zijn nog veel belangrijker dan op de politieke markt. En je hebt meer kansen want er zijn meer klanten: UWV is maar één bedrijf.”*

Het belangrijkste verschil van de aanbestedingen op deze deelmarkt in vergelijking met de aanbestedingen door UWV en gemeenten is dat werkgevers volgens de rib's geen irreële eisen stellen. Van werkgevers wordt gezegd dat zij inhoudelijke eisen stellen en op inhoudelijke aspecten selecteren. Het gehele aanbestedingstraject kenmerkt zich door meer inhoudelijk overleg met de potentiële opdrachtgever dan op de gemeentemarkt en UWV-markt het geval is.

*“Bedrijven hebben veel minder procedures: vaak maar één ronde, met een eenvoudige vraagstelling. Ze willen een eenvoudige offerte. Ze hoeven niet allerlei gegevens over je bedrijf. Er valt meer te overleggen en te sturen.”*

Daar staat wel tegenover dat de tijdsinvestering die rib's zich moeten getroosten om een opdracht te verwerven groter is. Eén rib noemde het 'sprokkelwerk'. De mate van sprokkelwerk hangt ook samen met de marktstructuur: vergeleken met de gemeentemarkt kent de werkgeversmarkt nog meer vragers met uiteenlopende wensen; het gaat vaak om kleine contracten. Een aantal rib's beschouwt de hoge acquisitiekosten als een toetredingsinvestering. Zij verwachten dat deze kosten na verloop van tijd minder hoog zullen zijn, omdat zij zich dan een positie op de markt hebben verworven en eenvoudiger nieuwe opdrachten kunnen verwerven. Verder acht men de hogere acquisitiekosten acceptabel, omdat werkgevers vaak de wens uiten om een langdurige samenwerkingsrelatie aan te gaan met het gecontracteerde rib.

De hogere acquisitiekosten hebben natuurlijk wel gevolgen voor de prijsstelling, aldus de rib's. De prijsstelling wordt daarnaast beïnvloed door een ander nadeel van de werkgeversmarkt. Van tevoren kan namelijk niet worden vastgesteld hoeveel personen uiteindelijk zullen moeten worden gereïntegreerd, immers ten tijde dat het contract wordt afgesloten zijn de betreffende arbeidskrachten nog niet allemaal ziek.

Enkele rib's hebben aangegeven dat het vanuit transactiekostenperspectief wenselijk is dat kleine werkgevers hun inkoop bundelen door bijvoorbeeld via brancheorganisaties branchegerichte raamwerkcontracten af te sluiten. Sommige rib's geven aan dat zij zich niet zullen aanbieden aan werkgevers met minder dan honderd werknemers, tenzij zij in branche- of sectorverband een contract met hen kunnen afsluiten.

De algemene verwachting is dat de reïntegratie op de werkgeversmarkt effectiever zal zijn dan op de UWV- en gemeentemarkt, omdat de formele en administratieve procedures die werkgevers hanteren minder belastend zijn voor de rib's. Hierdoor kunnen zij meer tijd, geld en aandacht spenderen aan de reïntegratieactiviteiten zelf. De resultaatgerichtheid van de werkgevers zal wel groter zijn dan die van gemeenten en UWV; werkgevers zullen de rib's harder afrekenen op hun prestaties, menen de rib's.

### 5.2.2 Aanbesteding en opdrachtverlening door eigenrisicodragers

Deze deelmarkt kenmerkt zich door eerste voorzichtige pogingen tot openbare aanbesteding, zoals in het onderwijsveld, waarbij sinds dit jaar verschillende rib's zijn geselecteerd. Ook hier wordt tot nu toe een niet-openbare, gefaseerde aanbestedingswijze gevolgd. Na een openbare prekwificatie zijn enkele rib's gevraagd om een offerte in te dienen. Vervolgens zijn enkele rib's op basis van hun offertes op sectoraal niveau aangewezen als preferred suppliers. Dit houdt in dat zij tot de sectorale reïntegratiemarkt worden toegelaten. Het garandeert evenwel niet dat de rib's in kwestie opdrachten bij bijvoorbeeld de onderwijsinstellingen verwerven. Daarvoor moeten zij opnieuw met elkaar om iedere instelling concurreren.

Het is niet verwonderlijk dat de rib's aangeven dat dit intensieve en dus kostbare acquisitietrajecten zijn. Zeker, omdat blijkt dat bijvoorbeeld onderwijsinstellingen niet per definitie een keuze hoeven te maken tussen de preferred suppliers. Zij hebben de vrijheid om uiteindelijk een rib te contracteren die niet is toegelaten tot de sectorale reïntegratiemarkt.

## 5.3 De financiering

Vooralsnog beschikken de geïnterviewde rib's over te weinig ervaring op de werkgeversmarkt om uitspraken te doen over de financieringswijzen die op deze markt zullen worden gehanteerd. De verwachting is dat de werkgevers in sterkere mate dan gemeenten en UWV zullen sturen op output. Dit beschouwen de rib's niet per definitie als problematisch. Compensatie voor deze striktere resultaatafhankelijke financiering ligt in de hogere prijzen die zij verwachten te kunnen berekenen.

## 5.4 De uitvoering

Omdat nog maar nauwelijks uitvoering van contracten met werkgevers plaatsvindt, hebben de geïnterviewde rib's hier nog maar weinig ervaring mee. Desondanks hebben enkele rib's al verzocht dat zij op deze markt in ieder geval in de acquisitiefase reeds het inhoudelijke partnerschap hebben gevonden waar zij zo aan hechten. Een ander pluspunt van werkgevers dat wordt genoemd is dat zij expliciet aangeven wat zij van rib's verwachten en wat zij zelf zullen doen.

## 5.5 Samenvatting

De werkgeversmarkt is nog volop in ontwikkeling. De verwachting is dat zij een grote rol gaat vervullen voor veel rib's, met name voor die rib's die geen publieke achtergrond hebben.

Naast individuele bedrijven zijn in de toekomst in elk geval ook, verzekeraars en Arbo-diensten potentiële klanten voor rib's. Mogelijkerwijs gaan ook brancheorganisaties en sociale partners een rol spelen.

Rib's verwachten van werkgevers een professioneler opdrachtgeverschap dan zij nu van UWV en gemeenten zijn gewend: meer resultaatgerichtheid en bereid tot een partnership met het rib. Tot nu toe zijn de aanbestedingsprocedures veel eenvoudiger, vaak besloten of onderhands. Momenteel zijn andere private partijen, zoals verzekeraars, nog niet actief op de markt. Een aantal rib's is bang dat de toetreding van deze partijen ertoe zal leiden dat ook deze markt verbureaucratiseerd.

Rib's verwachten dat de prijzen op deze markt hoger zullen zijn dan elders. De grote versplintering leidt immers tot hogere transactiekosten. Men verwacht echter ook een grotere effectiviteit, vanwege de professionaliteit van de opdrachtgevers.

# CONCLUSIES EN SLOTBESCHOUWING

# 6

## 6.1 Inleiding

In dit rapport zijn de meningen van een steekproef van rib's over hun opdrachtgevers beschreven. De centrale vraag in dit rapport luidt:

*Wat is de mening van reïntegratiebedrijven over de bijdrage van opdrachtgevers aan de totstandkoming van marktwerking op de reïntegratiemarkt en (daarmee) aan effectieve en efficiënte reïntegratie? Welke verbeteringen kunnen daarin naar hun mening worden aangebracht?*

Het gaat dus om vragen als: Hoe ervaren rib's hun opdrachtgevers, welke knelpunten doen zich bij het opdrachtgeverschap voor en welke verbeteringen wensen rib's hierin?

In paragraaf 6.2 vatten we per type opdrachtgever de essentie van de ervaringen van de rib's samen. Dit doen we door de belangrijkste gesignaleerde knelpunten en de voorgestelde verbeteringen de revue te laten passeren. We eindigen deze paragraaf met een korte beschrijving van de verschillen tussen de drie typen opdrachtgevers.

In paragraaf 6.3 interpreteren we conclusies van het onderzoek in het licht van het in hoofdstuk 2 gepresenteerde conceptuele kader over de marktwerking op de reïntegratiemarkt.

## 6.2 Conclusies

### 6.2.1 Het opdrachtgeverschap van UWV

*De transparantie van de reguliere aanbesteding is verbeterd, maar de invulling van de 20% vrije ruimte en de reïntegratie van tweede kans cliënten is nog ondoorzichtig.*

De meningen van de geïnterviewde rib's overziend, concluderen we dat het merendeel van de rib's positief is gestemd over de aanpassingen in de tweede aanbestedingsronde van UWV. De transparantie is in hun ogen verbeterd. Daar staat tegenover dat veel rib's nauwelijks zicht zeggen te hebben op de aanbesteding van de vrije ruimte door UWV en de reïntegratie van de tweede kans cliënten. Zicht op deze circuits is met name voor kleinere specialistische rib's relevant, omdat zij aangeven dat zij gegeven de huidige aanbestedingsprocedure nog steeds weinig kans zien om opdrachten te verwerven. Rib's geven aan dat het voor hen al prettig zou zijn wanneer zij worden geïnformeerd over het aantal en soort cliënten waarvoor via deze circuits reïntegratietrajecten worden ingekocht.

*De acquisitiekosten blijven hoog in vergelijking tot de omvang van de verworven opdrachten.*

De rib's zijn unaniem van mening dat de aanbestedingsprocedure niet in verhouding staat tot de opdrachten die zij kunnen verwerven. Voor een groot aantal organisaties zijn de acquisitiekosten hoog in vergelijking tot de omvang van de toegekende opdracht. Dit geldt met name voor de kleinere organisaties die een beperkt aantal cliënten toegewezen hebben gekregen. Deze hoge kosten werken prijsopdrijvend en verminderen daarmee de doelmatigheid van de reïntegratie. Vereenvoudiging van de aanbestedingsprocedure wordt als eerste verbeteringsuggestie genoemd. Maar als interessant alternatief wordt verlenging van de looptijd van de contracten genoemd. Hierop komen we hieronder apart terug, omdat deze oplossing ook in relatie tot een ander knelpunt is genoemd.

*De looptijd van de contracten is te kort.*

Een groot aantal rib's geeft te kennen dat zij liever op basis van contracten met een looptijd van twee of drie jaar zou willen werken. In dat geval staan de acquisitiekosten in een betere verhouding tot de omvang van de opdracht. Een langduriger contract geeft hen op korte termijn meer bedrijfseconomische stabiliteit, waardoor ook bepaalde investeringsbeslissingen in een ander daglicht komen te staan. Volgens de rib's hebben zij dan meer tijd en mogelijkheden voor innovaties; de waan van de dag is momenteel namelijk groot, immers na driekwart jaar moet de rib alweer hard aan de slag voor de nieuwe acquisitieronde.

## **6.2.2 Het opdrachtgeverschap van gemeenten**

*Rib's ervaren de gemeentelijke reïntegratiemarkt als divers en intransparant.*

Op deze markt is een groot aantal gemeenten actief die onderling sterk verschillen in de cliënten waarvoor zij reïntegratietrajecten wensen in te kopen en in de manier waarop zij inkopen. Voor rib's is het niet duidelijk welke gemeente wanneer voor wie en hoe wenst in te kopen. De mate van ervaren ondoorzichtigheid varieert wel tussen rib's: rib's die al langer actief zijn op het terrein van reïntegratie hebben meer zicht op de markt dan relatieve nieuwkomers.

Gemeenten maken gebruik van verschillende vormen van aanbesteding: volledig openbare aanbestedingen, gefaseerde aanbestedingen waarbij een prequalificatieronde plaatsvindt, de gesloten en onderhandse aanbestedingen. Het zijn veelal de kleinere gemeenten die nog voornamelijk via onderhandse procedures hun reïntegratiediensten inkopen. De overige gemeenten hanteren vaak een combinatie van een openbare en een onderhandse procedure, afhankelijk van de doelgroep waarvoor zij trajecten zoeken.

Rib's suggereren dat de ontwikkeling van een centrale website waarop alle gemeenten hun aanbestedingsronden aankondigen de transparantie op de markt sterk kan verbeteren. Op deze site zouden gemeenten dan globaal kunnen aangeven voor welk type cliënten zij trajecten zoeken, welke eisen en criteria zij hanteren en wanneer de indieningsdatum voor de offertes is. Door bevordering van de transparantie wordt ook de concurrentie bevorderd.

*Rib's ervaren problemen door de vormgeving van aanbestedingsprocedures.*

Rib's pleiten voor meer openbare aanbestedingsprocedures, temeer omdat deze procedures transparanter zijn en daarmee ook de markttransparantie verbeteren. Maar aan de huidige openbare procedures dient dan wel één en ander te veranderen.

Allereerst wensen rib's een sterkere inhoudelijke en proactieve oriëntatie van gemeenten. Gemeenten zijn in hun ogen momenteel nog onvoldoende materiedeskundig op het terrein van reïntegratie om de offertes van rib's inhoudelijk te beoordelen en de beste aanbiedingen te selecteren. Het gebrek van gemeenten aan inzicht in de samenstelling van hun reïntegratiepopulatie wordt als indicatie voor de beperkte inhoudelijke competentie van gemeenten gezien.

Een meer inhoudelijke oriëntatie van gemeenten geeft de rib's de gelegenheid om met elkaar te concurreren op basis van inhoudelijke aspecten van hun diensten. Het tilt de concurrentie boven pure prijsconcurrentie uit.

Een andere gewenste verbetering betreft naast de aard, ook de hoeveelheid van de door gemeenten in hun bestekken gevraagde informatie. Rib's menen dat de nadruk in de aanbestedingen op procedurele aspecten en bedrijfskundige informatievoorziening een uiting is van de onervarenheid van gemeenten met inkoopprocessen enerzijds en de beperkte kennis van reïntegratie anderzijds. Door de veelheid van gevraagde informatie staan de acquisitiekosten voor rib's niet in verhouding tot de omvang van de opdrachten die zij bij gemeenten kunnen verwerven. Menig rib geeft aan dat de huidige aanbestedingswijzen van gemeenten een prijsopdrijvend effect hebben. Zij zullen een hogere prijs voor hun dienstverlening vragen, de hogere acquisitiekosten zullen immers moeten worden terugverdiend. De doelmatigheid van de reïntegratie komt daarmee onder druk te staan.

Al met al menen rib's dat gemeenten over het algemeen momenteel nog onvoldoende zijn toegerust om de nieuwe inkooptaak die zij nu hebben adequaat uit te voeren. Wanneer gemeenten zich professionaliseren in het inkopen van reïntegratiediensten, zijn rib's bereid om via openbare procedures in een transparante markt opdrachten te verwerven.

Enkele suggesties die zijn gedaan voor gemeenten om hun professionaliteit te vergroten zijn het invoeren van oriëntatiestages voor de gemeentelijke inkopers bij verschillende rib's, het actiever identificeren van goede gemeentelijke praktijkvoorbeelden en het creëren van mogelijkheden voor gemeenten om van elkaar te leren. Een mentorschap door en voor gemeenten kan in dit kader worden overwogen.

*Rib's wijzen op een aantal concurrentiebelemmerende factoren.*

De eerder besproken intransparantie op de reïntegratiemarkt vormt één van die factoren. Maar ook de procedurele offerte-eisen van gemeenten belemmeren de mate van concurrentie op de markt, immers zij werpen (toetredings)belemmeringen op voor kleinere specialistische rib's en potentiële nieuwkomers. De nichespelers ervaren een extra belemmering door de doelgroepenindeling die gemeenten hanteren. De nichespelers kunnen de doelgroepen die momenteel worden onderscheiden onvoldoende bedienen, omdat zij zich hebben gespecialiseerd in een beperkte subgroep van de onderscheiden doelgroepen. Een andere belangrijke concurrentieremmende factor vormt de marktparticipatie van nog steeds aan gemeenten gelieerde WIW- en WSW-organisaties. Gegeven hun banden met gemeenten, worden deze organisaties door gemeenten vaak ingeschakeld bij de reïntegratie, ondanks dat andere rib's beter of goedkoper zijn, aldus de rib's.

De algemene verwachting van rib's is dat deze concurrentiebelemmeringen uiteindelijk ertoe zullen leiden dat alleen nog grote, met name landelijk opererende rib's zich op de markt zullen aanbieden. De kleinere, veelal regionale, alsmede jonge spelers zullen voornamelijk in de rol van onderaannemer worden gedrongen.

Een belangrijke optie om deze ontwikkeling tegen te gaan bestaat volgens rib's uit het aanpassen van de aanbestedingswijze door gemeenten. Al eerder is gewezen op de behoefte aan een meer inhoudelijk georiënteerde selectie van rib's in combinatie met een vermindering van de administratieve procedures. Enige uniformering van de aanbestedingsprocedures is ook voorgesteld door de rib's. Het verder verzelfstandigen van de WIW- en WSW-organisaties kan de concurrentie op de markt verder bevorderen. Tenslotte hebben verschillende rib's gesuggereerd dat ook gemeenten 20% vrije ruimte in hun budgetten creëren.

De aanbesteding van dit budget kan buiten de gangbare openbare aanbesteding geschieden. Hoewel rib's in eerste instantie de voorkeur geven aan openbare aanbestedingen, realiseren zij zich dat bepaalde doelgroepen en ook specialistische rib's gebaat zijn bij deze vrije ruimte. Voorwaarde is in hun ogen wel dat openlijk over de aanwending van de vrije ruimte wordt gecommuniceerd.

*Rib's ervaren in de uitvoering een spanningsveld tussen de deels resultaatafhankelijke financieringswijze en de strakke regie door gemeenten.*

De belangrijkste conclusie over de uitvoering van de reïntegratie voor gemeenten is dat rib's bereid zijn om op hun reïntegratieresultaten te worden afgerekend, onder de voorwaarde dat zij zelf de regie van het reïntegratietraject in handen hebben. Gemeenten houden vaak de regie strak in eigen handen. Soms huren zij rib's alleen voor losse trajectonderdelen in. Voor rib's brengt dit het risico met zich mee dat zij worden afgerekend op bijvoorbeeld het bemiddelen van een cliënt naar een baan, terwijl deze cliënt nog niet aan een baan toe is. Zij stellen voor dat gemeenten rib's meer vrijlaten bij de uitvoering van de reïntegratie. Dit kan eigenlijk alleen wanneer gemeenten integrale reïntegratietrajecten onderbrengen bij één rib in plaats van het uitbesteden van afzonderlijke trajectonderdelen aan verschillende bureaus.

*Een inhoudelijke samenwerking met gemeenten ontbreekt.*

De strakke regie van gemeenten staat de realisatie van een belangrijke wens van rib's in de weg. Vrijwel allemaal zouden zij het liefst een inhoudelijk partnerschap met de gemeente aangaan. Dit houdt in dat zij op structurele basis samen met de gemeente vanuit een probleem- cliënt-oriëntatie de reïntegratie zouden willen helpen optimaliseren en ook innoveren. De aantrekkingskracht van een partnerschap is dat het een beroep doet op de volledige expertise van het rib. Het rib vervult in dit partnerschap naast een uitvoerende rol ook een adviesfunctie voor de gemeente en helpt haar bij het opstellen van structureel beleid.

Omdat vertrouwen de basis vormt voor het partnerschap zullen na verloop van tijd ook de wederzijdse transactiekosten verminderen waardoor meer budget voor de reïntegratie zelf beschikbaar is. Een dergelijk partnerschap vraagt wel om een langere looptijd van de contracten. Momenteel is die nog vaak één jaar.

### **6.2.3 Het opdrachtgeverschap van werkgevers en verzekeraars**

Aangezien het opdrachtgeverschap van werkgevers en verzekeraars nog in de kinderschoenen staat, hebben rib's nog maar sporadisch ervaring met dit type opdrachtgever. Van concrete knelpunten en verbeter suggesties is dan ook nog geen sprake. De nog spaarzame, goede praktijkvoorbeelden van opdrachtgevers op de werkgeversmarkt kenmerken zich door:

- een duidelijke visie op reïntegratie;
- wat zich uit in een structureel en bovenal preventief beleid;
- een kritische opstelling richting het rib;
- de mogelijkheid om gezamenlijk pilots uit te voeren om nieuwe ideeën uit te proberen.

De meerwaarde van het structurele beleid is dat dit de basis vormt voor een stabiele en duurzame relatie met de opdrachtgever. Ook op deze markt zoeken rib's het partnerschap met de opdrachtgever. De kritische houding van de opdrachtgever stimuleert de productontwikkeling in de ogen van rib's.

Uit de gesprekken komen twee eerste aandachtspunten voor deze markt naar voren:

*Het aantal te reïntegreren cliënten is niet van tevoren vast te stellen.*

De rib's verwachten een soort raamwerkcontracten met werkgevers en verzekeraars aan te gaan, omdat van tevoren niet zeker is om hoeveel werknemers het zal gaan. Dit brengt natuurlijk onzekerheid met zich mee. Het onderbrengen van activiteiten voor zowel het eerste als het tweede spoor in één contract lijkt een interessante optie; associatie met een Arbo-dienst zou wel eens een concurrerend voordeel kunnen opleveren.

*Vanuit transactiekostenperspectief is gezamenlijke inkoop door kleine organisaties raadzaam.*

Hoewel rib's inschatten dat de inkoopprocedure van werkgevers aanmerkelijk eenvoudiger zal zijn dan die van gemeenten en UWV, kunnen de transactiekosten, waaronder de acquisitiekosten, toch nog verhoudingsgewijs hoog uitvallen. Bijvoorbeeld omdat het aantal werknemers waarvoor het contract wordt afgesloten klein is, zoals in het MKB. Een aantal rib's wenst bijvoorbeeld niet in zee te gaan met werkgevers die minder dan honderd medewerkers in dienst hebben. Voor de rib's is het dan ook aantrekkelijk wanneer kleinere werkgevers hun inkoop van reïntegratiediensten zouden combineren via bijvoorbeeld brancheorganisaties.

#### **6.2.4 Vergelijking drie typen opdrachtgevers**

Uitgaande van de informatie van de rib's kunnen de drie soorten opdrachtgevers op de reïntegratiemarkt verschillend worden getypeerd. UWV is en gedraagt zich als monopolist. Zij is in vergelijking tot de andere twee typen opdrachtgevers sterk procedureel georiënteerd. Gemeenten zijn voornamelijk prijsgeoriënteerd, terwijl werkgevers in de ogen van de rib's verhoudingsgewijs sterker resultaatgericht zijn.

Aangezien de aanbestedingswijze van UWV voor veel gemeenten als voorbeeld heeft gefungeerd bij de inrichting van de gemeentelijke aanbesteding, ervaren rib's bij beide opdrachtgevers vergelijkbare knelpunten bij de aanbesteding. Maar over de gehele linie zijn rib's minder positief over het aanbestedingsgedrag van gemeenten dan over de UWV-aanbesteding. Dit kan deels worden verklaard uit de recente en ongefaseerde introductie van marktwerking op de gemeentemarkt. UWV heeft inmiddels al enkele jaren meer ervaring met openbare aanbestedingen en bovendien heeft de introductie van marktwerking voor deze organisatie(s) gefaseerd plaatsgevonden. Bij de uitvoering speelt de beperkte deskundigheid van gemeenten op het terrein van reïntegratie de rib's parten. In dit opzicht bieden de ervaringen van UWV van de afgelopen jaren kennelijk onvoldoende aanknopingspunten voor gemeenten.

Naar verwachting zal het opdrachtgeverschap van werkgevers een duidelijk andere invulling krijgen. Zij zullen meer resultaatgericht zijn en zullen aan het wel of niet behalen van de afgesproken resultaten duidelijke consequenties verbinden.

## 6.3 Slotbeschouwing

De idee achter de introductie van marktwerking op de reïntegratiemarkt is dat hierdoor de effectiviteit en efficiency van de reïntegratie-inspanningen verbeterd. De reïntegratiemarkt is in dit rapport getypeerd als een quasi-markt. Kenmerkend voor een quasi-markt en dus ook voor de reïntegratiemarkt is het ontbreken van een directe relatie tussen de gebruiker van de reïntegratiedienst (de werkzoekende) en de vrager of inkoper ervan (UWV, gemeenten en werkgevers/verzekeraars). Om verschillende redenen treden UWV en gemeenten, en in mindere mate werkgevers, in de plaats van de cliënt. Hoe verhoudt zich nu het in dit rapport geschetste functioneren van opdrachtgevers tot de kenmerken en merites van een quasi-markt? En: wat zijn daarvan de gevolgen voor de effectiviteit en efficiency van de reïntegratie? Op deze vragen gaan we in deze paragraaf in. Daarbij zullen we ons concentreren op de UWV- en gemeentemarkt. Aangezien de werkgeversmarkt nog in haar eerste kinderschoenen staat, is over deze markt nog maar weinig informatie beschikbaar.

De theoretische argumenten voor de inkooprol van UWV en gemeenten op de reïntegratiemarkt houden in de praktijk geen stand. De huidige invulling van het opdrachtgeverschap van deze organisaties toont dat zij momenteel over onvoldoende informatie en competenties beschikken om een weloverwogen en inhoudelijke keuze tussen rib's te maken voor hun cliënten. Dit geldt in het bijzonder voor gemeenten. Natuurlijk moeten we hierbij in het achterhoofd houden dat zij nog maar sinds januari 2002 hun nieuwe inkooprol op zich hebben genomen en dat zij tot nu toe nog maar weinig gelegenheid en tijd hebben gehad om zich hierin te bekwamen. Overigens varieert de inkoopcompetentie tussen gemeenten. Met name de schaalgrootte van gemeenten is van invloed op het tempo waarmee gemeenten hun nieuwe taak naar behoren kunnen gaan uitvoeren. Kleinere gemeenten hebben eenvoudigweg minder slagkracht om zich op korte termijn tot volleerd inkoper te ontwikkelen.

UWV heeft nu twee aanbestedingsronden achter de rug en uit de reacties van rib's leiden we af dat een leereffect is opgetreden; de aanpassingen in de tweede aanbestedingsronde worden door de meeste rib's als een verbetering beschouwd.

De beperkte inkoopcompetentie weerspiegelt zich in de aanbestedingsprocedures van UWV en gemeenten. Deze zijn primair procesmatig georiënteerd en selectie van rib's op inhoudelijke gronden is eerder uitzondering dan regel. De indruk is dat UWV en gemeenten hooguit beperkt zicht hebben op de kwaliteit van de geleverde reïntegratiediensten, temeer omdat zij genegen zijn om kwaliteit eendimensionaal uit te drukken in plaatsingspercentages. Maar het maatschappelijke belang voor hun optreden op de reïntegratiemarkt ligt toch ook in de beperking van de uitkeringslasten wat niet hetzelfde is als plaatsing?

We hebben de reïntegratiemarkt eveneens getypeerd als een 'buyers market', wat inhoudt dat de macht op deze markt bij de opdrachtgevers ligt. Dit geldt het sterkst voor UWV en het minst voor werkgevers en verzekeraars. Maar de opdrachtgevers lijken niet te beseffen dat deze marktmacht ook gevolgen heeft. UWV en gemeenten realiseren zich nog onvoldoende dat zij via hun aanbestedingsprocedures de marktstructuur sterk beïnvloeden. De huidige aanbestedingsprocedures brengen dusdanige transactiekosten met zich mee, dat een 'shake out' van rib's zal plaatsvinden. Een aantal rib's zal het niet overleven, andere rib's zullen zich voornamelijk op de werkgeversmarkt richten, die als stabielere en rendabelere wordt beschouwd.

Weer andere rib's zullen alleen via onderaannemerschap hun reïntegratiediensten op de UWV- en gemeentemarkt kunnen wegzetten. Er zal dus een bepaalde zelfselectie plaatsvinden binnen de UWV- en gemeentemarkt.

De te verwachten concurrentie vanuit de werkgeversmarkt is groot. Veel rib's hebben hoge verwachtingen van deze markt en zullen zich de komende maanden sterker op deze markt gaan richten. Zij verwachten bij werkgevers het partnerschap te vinden waar zij zo naar zoeken. Bovendien gaan rib's ervan uit dat de werkgeversmarkt meer stabiliteit biedt, omdat de looptijd van contracten langer zal zijn. De huidige looptijd van de contracten die UWV en gemeenten afsluiten is te kort om enige stabiliteit in de bedrijfsvoering te bieden en belemmert daarmee innovaties. Een meer inhoudelijke oriëntatie van UWV en gemeenten in combinatie met contracten van een langere duur vormen dan ook belangrijke verbeteringsuggesties die uit dit onderzoek naar voren komen.

De vraag is welk effect bovengenoemde ontwikkelingen hebben op de effectiviteit en efficiency van de reïntegratie. Het merendeel van de rib's heeft aangegeven dat de huidige aanbestedingsprocedures van UWV en gemeenten op korte termijn tot prijsstijgingen leiden en dus tot inefficiënties. De totale kosten voor reïntegratie zullen op korte termijn stijgen. Wanneer beide typen opdrachtgevers primair op basis van prijzen selecteren, zal de voorziene herstructurering van de markt op termijn een grotere doelmatigheid van de reïntegratie met zich meebrengen, omdat alleen die rib's overblijven die de reïntegratietrajecten tegen de laagste prijzen weten te offreren en uit te voeren. Maar lage prijzen gaan niet altijd samen met kwaliteit. We spreken van effectievere reïntegratie wanneer de plaatsingskans en de duurzaamheid van de plaatsingen toenemen, zonder dat de relatieve plaatsingskosten sterk toenemen. Onze verwachting is dat door de 'shake out' die zal optreden de effectiviteit van de reïntegratie door de introductie van een quasi-markt een minder grote impuls zal krijgen dan oorspronkelijk werd verwacht. Het is nog maar de vraag in hoeverre de resterende rib's die zich aan UWV en gemeenten aanbieden in staat zullen zijn om ook specifieke doelgroepen te bedienen. Door de huidige vormgeving van het opdrachtgeverschap door UWV en gemeenten zullen immers kleinere spelers, veelal regionaal of doelgroepgeoriënteerde rib's, van het reïntegratietoneel verdwijnen, waardoor de mate van maatwerk zal verminderen. Het huidige opdrachtgeverschap draagt het risico in zich dat de reïntegratie van betrekkelijk eenvoudig te bemiddelen werkzoekenden zal verbeteren ten koste van de effectiviteit van de reïntegratie van moeilijk te reïntegreren werkzoekenden. Wanneer dit daadwerkelijk gebeurt, brengt dit ons bij de conclusie dat een belangrijke overweging voor overheidsinterventie op een quasi-markt teniet is gedaan, namelijk die van het tegengaan van ongewenste deelnemersselectie en afroming.

Ter afsluiting willen we opmerken dat één van de theoretische merites van quasi-markten is dat de klanttevredenheid wordt vergroot. Deze tevredenheid is van belang omdat het de effectiviteit van de reïntegratie beïnvloedt. Kenmerkend voor dienstverlening is immers dat de cliënt van grote invloed is op het resultaat van de dienstverlening. Maar de invulling van het opdrachtgeverschap door UWV en gemeenten laat vooralsnog weinig ruimte over voor betrokkenheid van cliënten. De meeste opdrachtgevers zijn nog voornamelijk bezig met de vormgeving van het eigen opdrachtgeverschap. Mede gezien de recent geïntroduceerde rol van gemeenten als opdrachtgever is dit niet verwonderlijk. Toch lijkt het ons raadzaam om al in dit stadium stappen te zetten in de vorm van cliëntenparticipatie. Dergelijke participatie sluit goed aan bij de huidige tijdgeest waarin de eigen verantwoordelijkheid centraal staat.



## Bibliografie

Struyven L. et al, *Van aanbieden naar aanbesteden, Marktwerking bij arbeidsbemiddeling en -reïntegratie in Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden*, Acco Leuven, Leusden, 2002.

Le Grand J. & Bartlett, W., *Quasi-markets and social policy*, Macmillan Press, Londen, 1993.

# BIJLAGE

## Gesprekspartners

Organisatie	Gesprekspartner	Functie
Argonaut	dhr. R. Dekker	Adviseur marketing & sales
Alexander Calder	dhr. M. Touwen	Directeur eigenaar
Arbeidsintegratie BV		
Bureau Maatwerk BV	dhr. R.P.T. Joosten	Directeur uitvoering
DHG Nederland	dhr. J.P. van der Geest	Directeur
EEGA groep	mw. J. Hartman	Algemeen directeur
	Dhr. J. Stavast	Kwaliteitsmanager
FAMA	dhr. J. Visser	Directeur
KLIQ	dhr. B. Hagen	Marketing
	dhr. K. Fes	Marketing manager
Kuiper en van Dreumel BV	dhr. J.G. van Dreumel	Algemeen directeur
	dhr. R.A.M. te Kaath	Financieel directeur
Loyalis Mens & Werk	dhr. E. Van Doorn	Operationeel manager
Plexus Arbeidsintegratie	dhr. H.J.L. van Belkum	Algemeen manager
Randstad Rentree	dhr. H. Kits	Directeur
Stichting Rentree	mw. C. Woortman	Directeur
TMP Worldwide	dhr. M. Schep	Directeur
	dhr. D. de Graaff	Directeur
Werkstroom B.V.	dhr. G. Mahieu	Manager
Agens	mw. E. Boom	Senior beleidsmedewerker
ROZIJWerk <sup>10</sup>	mw. C.C. Regterschot	Directeur

<sup>10</sup> Door ziekte van gesprekspartner is dit interview niet afgenomen.

## Colofon

*Vormgeving van het opdrachtgeverschap. Ervaringen en percepties van reïntegratie-bedrijven* is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2002 tot en met december 2002.

Oranjestraat 4  
2514 JB Den Haag  
Postbus 16101  
2500 BC Den Haag  
[www.rwi.nl](http://www.rwi.nl)

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden veeveelvoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving: Ontwerpbureau Smidswater BNO, Den Haag  
Verkoop: Reed Business Information b.v.  
Afdeling klantenadministratie  
Postbus 808  
7000 AV Doetinchem  
Tel: 0314 358 358  
Fax: 0314 349 048  
[klantenservice@reedbusiness.nl](mailto:klantenservice@reedbusiness.nl)

ISBN 90 5901 248 8  
Mei 2003





## Raad voor Werk en Inkomen

Oranjestraat 4  
2514 JB Den Haag  
Postbus 16101  
2500 BC Den Haag

t 070 789 0 789  
f 070 789 0 790  
e [info@rwi.nl](mailto:info@rwi.nl)  
i [www.rwi.nl](http://www.rwi.nl)

Verkoop  
**Reed Business Information b.v.**  
Afdeling klantenadministratie  
Postbus 808  
7000 AV Doetinchem  
Tel. 0314 358 358  
Fax. 0314 349 048

