

# Vallen en opstaan

Een onderzoek naar het gedrag van reïntegratiebedrijven



**B.A.J.M. Michels**

**M. van der Hiele**

**Erasmus Universiteit Rotterdam**

**Faculteit Sociale Wetenschappen, opleiding Bestuurskunde**

**Begeleid door dr. F.B.L. van der Meer**

**November 2006**

---

## Voorwoord

In september 2004 zijn we de opleiding Bestuurskunde gestart aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Allebei vanuit een andere achtergrond: de een is locatiemanager van een groot verzorgings- en verpleeghuis in Den Haag, de ander manager claim bij UWV. Tijdens de opleiding hebben we menig studieopdracht samen vervuld en omdat de samenwerking naar tevredenheid verliep hebben we ervoor gekozen om samen af te studeren. Ook speelde mee dat we beiden tijdens onze studie te maken kregen met ingrijpende life-events wat maakt dat je elkaar soms net wat gemakkelijker verstaat.

In mei 2006 startte het denkproces over het onderwerp voor onze afstudeerscriptie. We hadden meerdere onderwerpen voor ogen, maar één sprong eruit. Een arbeidsdeskundige van UWV had tegen haar manager claim gezegd hoe zij dacht over reïntegratiebedrijven en hun gedrag. Het beeld ontstond dat niet zuiver werd omgegaan met publieke gelden en dat reïntegratieresultaten werden gemanipuleerd. Dat klonk ons als aankomende bestuurskundigen zeer interessant in de oren. Maar hoe zouden wij dit kunnen onderzoeken? Heb je daar geen opsporingsbevoegdheid voor nodig? Zouden reïntegratiebedrijven hier wel open over willen praten? Kortom, allerlei vragen ontstonden. Dit was het moment om op zoek te gaan naar een scriptiebegeleider.

In juni 2006 vonden we Frans-Bauke van der Meer bereid om een afspraak met ons te maken in juli 2006. Dit was het echte startmoment van het onderzoek. Met veel enthousiasme stortten wij ons in rapporten van onderzoeken en zochten we gestaag naar bijpassende literatuur. Wat ons opviel was dat er toch meer over het onderwerp was geschreven dan we dachten. Zo had SIOD het misbruik van reïntegratiegelden al onderzocht en kwam de Raad voor Werk en Inkomen met een rapport over de reïntegratieresultaten tot nu toe. De moed zonk ons in de schoenen. Uiteindelijk kwamen we na een volgende afspraak met onze scriptiebegeleider op de juiste richting van ons onderzoek. Wij constateerden zelf en in de geschreven rapporten onbedoelde effecten van het reïntegratiebeleid. Wat we vervolgens zijn gaan onderzoeken is hoe deze effecten zijn te verklaren en zijn te relateren aan het gedrag van reïntegratiebedrijven. Dit bleek al gauw een zeer interessante richting, zowel voor ons als voor actoren die met het reïntegratiebeleid te maken hebben. We kwamen hier achter toen we mensen uit de reïntegratiemarkt vroegen om een interview. De meesten hebben snel en zeer enthousiast gereageerd. En gelukkig maar, want wij hebben ontzettend veel gehad aan de interviews. Onze dank gaat dan ook uit naar de geïnterviewden Klaas Folkerts namens Sociale Zaken en Werkgelegenheid te Rotterdam, Rogier Derks namens Fourstar, Frans Roelofs namens UWV en Louis Beckers namens het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor aanvullende informatie vanuit de Raad voor Werk en Inkomen en voor het gebruik van zijn netwerk danken we Alex Driesens.

Ook zijn wij onze werkgevers, Florence en UWV, dankbaar dat ze ons in de gelegenheid hebben gesteld om deze studie te volgen. De opleiding hebben wij beiden als zeer inspirerend ervaren. Zowel inhoudelijk als de mensen die wij er hebben ontmoet. De docenten en hoogleraren hebben ons menigmaal weten te boeien en geleerd om verder te denken, nieuwsgierig te zijn, niet zomaar genoegen te nemen met een antwoord, maar te onderzoeken en vragen te stellen. In het bijzonder zijn wij tijdens onze hopeloze momenten geïnspireerd en geënthousiasmeerd door onze scriptiebegeleider Frans-Bauke van der Meer.

Tot slot willen wij de mensen die met ons hebben meegelezen en hebben meegeleefd bedanken; familie, vrienden en collega's. Maar in het bijzonder Ed Jongeneel † en Jaap van der Hiele †. Zij zijn in onze gedachten een constante drijfveer geweest om af te studeren.

---

## Inhoudsopgave

### Voorwoord

### Samenvatting

<b>1. INLEIDING</b>	<b>13</b>
1.1 Aanleiding	13
1.2 Probleem	15
1.2.2 Bestuurlijke relevantie	17
1.2.1 Maatschappelijke relevantie	17
1.3 Doelstelling	17
1.4 Probleemstelling	18
1.5 Onderzoeksvragen	18
1.6 Onderzoekstype en –opbouw	18
1.7 Raamwerk onderzoek	19
1.8 Beperkingen	19
<b>2. WETGEVER EN REÏNTEGRATIEBELEID</b>	<b>20</b>
2.1 Historie	20
2.2 Beschrijving reïntegratiemarkt	23
2.3 Actoren reïntegratiebeleid	23
2.3.1 De aanbodzijde	23
2.3.2 De vraagzijde	24
2.4 Vooronderstellingen van de overheid	27
<b>3. THEORETISCH KADER</b>	<b>32</b>
3.1 Verkenning	32
3.2 Overheidssturing toen en nu	32
3.3 Netwerken	33
3.3.1 Netwerktheorie	33
3.3.2 Relevantie onderzoek	37
3.3.3 Raamwerk en uitwerking	38
3.4 De principaal-agentbenadering	44
3.4.1 Principaal-agentbenadering	44
3.4.2 Relevantie onderzoek	48
3.4.3 Raamwerk en uitwerking	49
<b>4. EFFECTEN VAN HET REÏNTEGRATIEBELEID</b>	<b>54</b>
4.1 Effecten van het reïntegratiebeleid vanuit de veronderstellingen van de overheid	54
4.2 Onbedoelde effecten van het reïntegratiebeleid	58
<b>5. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN</b>	<b>68</b>
<b>6. REFLECTIE</b>	<b>73</b>
<b>LITERATUUR</b>	
<b>AFKORTINGENLIJST</b>	
<b>BIJLAGEN</b>	
Bijlage 1	Uitgangspunten reïntegratiebeleid
Bijlage 2	Uitwerking interviews

---

## Samenvatting

In iedere samenleving, en dus ook in de Nederlandse, zijn groepen mensen die kwetsbaar zijn. Het gaat daarbij vaak om mensen die door gezondheidsproblemen, handicaps, beperkte kwalificaties of onvoldoende werkervaring problemen ondervinden met het vinden en behouden van een baan. De overheid heeft tot taak deze (groepen) mensen te beschermen, maar ook om te voorkomen dat nieuwe groepen mensen in dezelfde positie terecht komen of dat de afhankelijkheid onnodig verder toeneemt. De afgelopen decennia hebben veel manieren om deze mensen te helpen de revue gepasseerd (onder meer de privatisering van de ziektewet, incentives voor werkgevers, verplichting tot inschakelen van een geregistreerde arbodienst). Niet alleen wordt door de overheid bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid een uitkering verstrekt, maar om terugkeer naar de arbeidsmarkt mogelijk te maken worden ook allerlei voorzieningen en scholingen aangeboden. Deze methoden kwamen onder druk te staan door de vele bezuinigingsoperaties die vanaf de jaren '80 uitgevoerd werden door economische recessie. Tegelijkertijd is bij alle partijen de overtuiging ontstaan dat de overheid niet alles alleen kan doen, zij is afhankelijk van anderen. Privatisering, marktwerking en concurrentie deden hun intrede. Zo ook bij het oplossen van reïntegratieproblemen. Uiteindelijk is in 2001 de gehele reïntegratiemarkt geprivatiseerd. In deze masterscriptie verdiepen we ons in het beleid van de overheid en de gedragsreacties hierop, in de zin van strategische keuzes, van voornamelijk de aanbieders van reïntegratiediensten. Zoals vaak het geval is, en niet alleen bij overheidsbeleid, treden bij het implementeren van nieuw beleid onbedoelde effecten op. We willen deze effecten (voornamelijk de onbedoelde effecten) niet alleen in kaart brengen, maar ook trachten te verklaren om zo inzicht te krijgen in maatregelen die eventueel ontstane onbedoelde en negatieve effecten teniet kunnen doen of kunnen verminderen.

### Probleem

Reïntegratie is hot! Vanuit de politiek en in de media verschijnen de afgelopen jaren regelmatig berichten over reïntegratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en werklozen.

Het aantal verschenen rapporten en onderzoeken benadrukken de actualiteit van het probleem, we noemen er enkele:

Een conclusie uit het SEO (Sociaal Economisch Onderzoek) rapport in 2002: "de markt voor reïntegratiediensten is nog volop in ontwikkeling. Er vindt zowel horizontale als verticale integratie plaats. Er worden bijvoorbeeld ketens opgericht waarin verzuimverzekeraars, arbodiensten en reïntegratiebedrijven samenwerken. De verwachting is dat er, net als op de markt voor Arbodiensten, nog een shake-out zal gaan plaatsvinden".<sup>1</sup>

In een onderzoek van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) in 2004 over misbruik van reïntegratiegelden door reïntegratiebedrijven komen concrete en mogelijke fraudevormen aan het licht. Genoemd worden onder andere onterechte declaraties, dubbel declareren van activiteiten, het onnodig lang vasthouden van cliënten en mogelijk het opvoeren van onterechte plaatsingen.<sup>2</sup>

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI)<sup>3</sup> rapporteert dat de reïntegratieresultaten tegenvallen. Genoemd wordt de standaarddienstverlening van reïntegratiebedrijven (meer maatwerk is gewenst), de trajecten zijn niet voor iedereen zinvol, het beperkte netto effect (hadden deze mensen eigenlijk wel een traject nodig), de rol van de diverse spelers, onvoldoende werking van het reputatiemechanisme en het ontbreken van

---

<sup>1</sup> Groot en anderen, Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, SEO, Amsterdam, 2002

<sup>2</sup> W. Swinkels e.a., TNO, 2004, Misbruik van reïntegratiegelden, Thematische verkenningen 2, Een inventariserend onderzoek naar vormen en risico's van fraude en oneigenlijk gebruik, uitgevoerd door TNO Arbeid, in opdracht van de SIOD.

<sup>3</sup> De route naar resultaat, Reïntegratiemarktanalyse 2006, Raad voor Werk en Inkomen, juli 2006.

---

duidelijke kaders door de rijksoverheid. Zowel private als publieke opdrachtgevers proberen meer grip te krijgen op de resultaten. Daarnaast zijn veel opdrachtgevers niet onder de indruk van de standaarddienstverlening die veelal wordt geboden.

De vraag is of door privatisering van de reïntegratiemarkt, waarmee werd beoogd dat mensen effectiever en efficiënter naar werk werden geleid, mogelijk een markt is ontstaan waarin de reïntegratiemarkt, niet zozeer door concurrentie, maar vooral door onzekerheid, wordt geprikkeld tot actie. Dit zou ons inziens kunnen leiden tot ongewenste effecten. De zoektocht naar zekerheid door concurrentie zou zich niet zoals werd verwacht kunnen uiten in onderscheiding door innovatie, kwaliteit, effectiviteit en efficiency. Eerder zou sprake kunnen zijn van standaardisering, snelheid en korte termijn plaatsing om te overleven.

Het is dus denkbaar dat de opdrachtgever en de cliënt niet krijgen waarvoor zij hebben betaald. Daardoor kan de missie om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen en om werk vinden boven het verstrekken van een uitkering, mislukken.

Het is overigens niet de cliënt die direct voor het traject betaald, maar de publieke uitvoerders die hun financiële middelen ontvangen uit de fondsen voortkomend uit de werknemerspremies. We hebben dus niet alleen te maken met een individueel belang en het belang van de opdrachtgever, maar ook met het belang van alle werknemers die premie afdragen en daarmee met een maatschappelijk belang.

Als partijen niet zorgvuldig omgaan met financiële middelen, doen zij daarmee niet alleen de samenleving als geheel tekort, maar ook de groep mensen die afhankelijk zijn van hen. Het gaat dan ook nog eens om een groep mensen voor wie het vaak moeilijk is om zelf de regie over de reïntegratie te voeren omdat het vooral voor werkgevers niet de meest 'populaire' groep werknemers is. De groep die weinig beperkingen heeft en/of goed is opgeleid, is minder kwetsbaar. Zij hebben eigenlijk de hulp van een reïntegratiebedrijf niet zo hard nodig. Natuurlijk is er ook een groep mensen die niet wil werken, maar deze groep is betrekkelijk klein (niet veel mensen geven de voorkeur aan een laag inkomen, het verlies van sociale contacten en dergelijke).

Het blijkt dus niet zo vanzelfsprekend dat de bedoeling van de wetgever wordt gerealiseerd. Immers, alle actoren hebben hun eigen doelstellingen en interpretaties van beleid. Kortom, mogelijk zijn onbedoelde effecten ontstaan. Op zichzelf zou dit niet zo vreemd zijn: er zijn talloze voorbeelden te noemen van (overheids)beleid die veel bedoelde, maar ook de nodige onbedoelde effecten teweeg hebben gebracht (bijvoorbeeld de deregulering van de taximarkt die uitmondde in overvolle standplaatsen en hogere prijzen). Deze effecten kunnen zowel positief als negatief zijn. Positieve effecten vragen veelal niet om extra maatregelen, negatieve onbedoelde effecten wel.

#### Doel

De doelstelling van dit onderzoek is vast te stellen welke (on)bedoelde effecten zijn opgetreden sinds de privatisering van de reïntegratie op het gedrag van de reïntegratiebedrijven. Wij beogen dit gedrag te verklaren, zodat gekomen kan worden tot een advies om deze onbedoelde effecten te slechten en in de toekomst te voorkomen.

Bovengenoemd probleem brengt ons tot de volgende centrale vraag.

*Welke (onbedoelde) effecten heeft het reïntegratiebeleid van de overheid op het gedrag van reïntegratiebedrijven en hoe is dit gedrag van reïntegratiebedrijven te verklaren?*

Om tot beantwoording te komen van de centrale vraag zullen de onderstaande onderzoeksvragen worden beantwoord.

1. Wat zijn de vooronderstellingen van de wetgever achter het reïntegratiebeleid?
2. Hoe verhouden deze vooronderstellingen van de wetgever zich ten opzichte van de doelstellingen en belangen van de actoren die het beleid moeten uitvoeren?
3. Welke bedoelde effecten heeft het reïntegratiebeleid feitelijk tot stand gebracht?

- 
4. Wat zijn de onbedoelde effecten van het reïntegratiebeleid?
  5. Hoe zijn deze onbedoelde effecten te verklaren?
  6. Wat zijn de belangen en doelstellingen van de actoren die het reïntegratiebeleid moeten uitvoeren?
  7. Onder welke randcondities en arrangementen werken de reïntegratiebedrijven?
  8. Welke elementen werken bedoeld gedrag van reïntegratiebedrijven in de hand?
  9. Welke elementen werken onbedoeld gedrag van reïntegratiebedrijven in de hand?

Het onderzoek speelt zich af op de terreinen van reïntegratiebeleid en het gedrag van reïntegratiebedrijven. Het onderzoek spits zich niet toe op de resultaten van het reïntegratiebeleid, maar op de (onbedoelde) effecten van het beleid op het gedrag van reïntegratiebedrijven. Het gedrag van de private bedrijven met een publieke taak wordt geanalyseerd aan de hand van de modellen van de netwerktheorie en de principaal-agentbenadering.

#### Veronderstellingen reïntegratiebeleid

Met de wet SUWI is in 2002 een nieuw kader geschapen voor het reïntegratiebeleid en is een eind gemaakt aan de situatie van de jaren negentig toen er geen heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden bestond en beleid en uitvoering onvoldoende gescheiden waren. Om de SUWI-doelstellingen van werk boven uitkeren en een grotere klantgerichtheid te bereiken zijn een effectief reïntegratiebeleid en een goed werkende reïntegratiemarkt die maatwerk mogelijk maakt essentieel.

Sinds 2002 is de scheiding tussen opdrachtverlening en uitvoering tot stand gebracht met als doel de voorwaarden te geschapen om de resultaatgerichtheid binnen de uitvoering te optimaliseren.

In de wet SUWI zijn de volgende verwachtingen over de private reïntegratiemarkt uitgesproken<sup>4</sup>:

Private reïntegratie:

- levert een bijdrage aan de effectiviteit van het stelsel van werk en inkomen als geheel;
- optimaliseert het rendement van de in te zetten private en publieke reïntegratiemiddelen.

De uitgangspunten van de SUWI wet met betrekking tot het reïntegratiebeleid waren:

- activering van werknemers, werkgevers en uitkeringsgerechtigden;
- snelle aanpak van reïntegratie, liefst bij de eigen werkgever omdat dit de meeste kans van slagen heeft;
- snelle inzet van reïntegratie-instrumenten;
- ruimhartige toekenning bij het toepassen van reïntegratie-instrumenten, de 'kosten gaan voor de baten uit';
- evenredige aandacht voor moeilijk en gemakkelijk te integreren werkzoekenden;
- concurrentie tussen reïntegratiebedrijven die zal leiden tot betere resultaten zowel qua effectiviteit als doelmatigheid.

Verder heeft het kabinet in de notitie "Naar een werkende reïntegratiemarkt" een streefbeeld van de werking van de reïntegratiemarkt geformuleerd aan de hand van zeven parameters<sup>5</sup>:

1. Toetreding en concurrentie: er moet sprake zijn van een open markt zonder toetredingsbelemmeringen.

---

<sup>4</sup> De route naar resultaat, Reïntegratiemarktanalyse 2006, Raad voor Werk en Inkomen, juli 2006.

<sup>5</sup> Samenvatting van de veronderstellingen van de overheid, zoals verwoord in het stuk van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 719, nr.1, pagina 6-11.

- 
2. Transparantie: de markt moet voor alle betrokken partijen (opdrachtgevers, reïntegratiebedrijven en cliënten) transparant zijn. De partijen moeten toegang hebben tot goede, onafhankelijke informatie over het functioneren van de markt.
  3. Openbare en toegankelijke aanbestedingsprocedures met objectieve selectie- en gunningcriteria: het doel van aanbesteden. Het doel van aanbesteden is de effectiviteit van de reïntegratiediensten (duurzame plaatsing) en de doelmatigheid van de in te zetten publieke reïntegratiemiddelen te vergroten. Door middel van aanbesteding wordt de concurrentie tussen marktpartijen bevorderd, hetgeen een prijsverlagend en resultaatverhogend effect heeft.
  4. Resultaatgerichte contracten: aansturing van reïntegratiebedrijven door de opdrachtgever en toegankelijkheid van reïntegratieactiviteiten voor de klant (in het bijzonder het bereik van moeilijk bemiddelbare groepen): volledige resultaatfinanciering.
  5. Kwaliteit: belangrijke kwaliteitscriteria zijn de duurzaamheid van het plaatsingsresultaat, de doorlooptijden, uitvalpercentages en de klanttevredenheid (opdrachtgevers, individuele klanten en werkgevers).
  6. Keuzevrijheid (mate waarin deze ook voor de cliënt van toepassing is): keuzevrijheid door nauwe samenspraak tussen opdrachtgever en cliënt.
  7. Verantwoording door opdrachtgevers van besteding van publieke middelen: uitgangspunt voor het kabinet is dat de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) toezicht houdt op het systeem waarin opdrachtgevers reïntegratietrajecten inkopen en daarbij handelen volgens de gestelde aanbestedingscriteria.

#### Overheidssturing

De afgelopen decennia hebben veel maatschappelijke ontwikkelingen plaatsgevonden. Omdat overheid en maatschappij onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn, is vanzelfsprekend de overheid ook ontwikkeld en daarmee is haar visie op overheidssturing in de loop der jaren veranderd.

In de netwerken van de jaren negentig is de derde invalshoek te herkennen, de moderne sturing. Sturing van de samenleving een zaak is geworden van vele instanties, ook buiten het openbaar bestuur. Besturingsvraagstukken worden niet meer geïsoleerd, technisch en sectoraal bekeken, maar 'integraal' en in samenhang met aangrenzende beleidsterreinen.

In deze stroom wordt duidelijk dat de kans groot is dat de beleidsuitvoering/ implementatie anders kan verlopen dan beoogd wegens een afwachtende houding van de actoren door te weinig informatie en financiële middelen, het nastreven van de eigen doelen vanwege te weinig draagvlak, tegenwerking omdat men moet concurreren met elkaar etc. Sturing is daarmee extra van belang.

De modernisering is ook terug te zien in het reïntegratiebeleid. De overheid trekt zich terug en zoekt daarom de samenwerking met private partijen voor de uitvoering. De overheid stuurt op de publieke opdrachtgevers, waardoor de sturing op de uitvoering voornamelijk een verantwoordelijkheid is geworden van gemeenten en UWV als zelfstandig bestuursorgaan.

#### Netwerktheorie

Voor ons onderzoek zullen wij de netwerktheorie toespitsen op het reïntegratiebeleid. Duidelijk zal worden of binnen deze context sprake is van een netwerk en waar dit uit bestaat. Ook worden de belangen en percepties van actoren benoemd, evenals hun afhankelijkheden. Inzichtelijk zal moeten worden hoe wordt samengewerkt of sprake is van vertrouwen en welke strategieën van de reïntegratiebedrijven we herkennen. Samen zullen deze uitkomsten leiden naar een verklaring voor een deel van het gedrag van de reïntegratiebedrijven.

---

Onder een netwerk verstaan we<sup>6</sup>: een dynamisch geheel van actoren die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen. Kijkend naar het reïntegratiebeleid kunnen we verschillende netwerken onderscheiden als we de bovenstaande definitie als uitgangspunt nemen. Het belangrijkste netwerk voor dit onderzoek is het netwerk tussen de private reïntegratiebedrijven en de opdrachtgevers; UWV en gemeenten.

Percepties zijn beelden van problemen, oplossingen, andere actoren en ontwikkelingen in de samenleving. Iedere actor heeft een eigen beeld van de werkelijkheid en ziet een probleem dus vanuit een eigen referentiekader (gebaseerd op kennis en ervaring uit het eigen verleden). Dit beeld kan voor alle actoren verschillend zijn. Zoals uit de interviews blijkt, bestaan verschillende percepties over de knelpunten van het reïntegratiebeleid, de aanbestedingsprocedures en ook van de belangen van de andere partijen.

Vanuit de doelstelling van actoren kunnen belangen worden benoemd. Uit de interviews blijkt dat het reïntegratiebedrijf continuïteit als doelstelling heeft. Dit is in tegenstelling tot de verwachting van de opdrachtgevers. Zij dachten vooral aan winstmaximalisatie. Het belang van het reïntegratiebedrijf zou dan ook vooral zijn gericht op het zich zo goed mogelijk in de markt zetten, zodat de continuïteit van het bedrijf wordt gewaarborgd. Ook noemde een reïntegratiebedrijf het maatschappelijke belang. Als bedrijf wordt graag een bijdrage geleverd aan het in stand houden of het verbeteren van de samenleving.

Scharpf (1976) geeft aan dat het belang en de vervangbaarheid van bronnen de afhankelijkheidsrelaties bepalen van actoren binnen een netwerk. Voor de reïntegratiebedrijven ligt een grote afhankelijkheid voor een groot deel bij de opdrachtgevers. Bij reïntegratiebedrijven is ook een afhankelijkheid van cliënten te onderscheiden. Een matige afhankelijkheid van elkaar als reïntegratiebedrijf is genoemd, om van elkaar te leren en om zich van elkaar te onderscheiden. Tot slot kan voor reïntegratiebedrijven ook een afhankelijkheid van investeerders gelden. Voor UWV geldt een grote afhankelijkheid van het Ministerie van SZW. Voor de uitvoering van het reïntegratiebeleid is UWV afhankelijk van de reïntegratiebedrijven. De gemeente is enerzijds afhankelijk van de reïntegratiebedrijven voor de uitvoering van het reïntegratiebeleid. Deze afhankelijkheid is vergelijkbaar met die van het UWV. Anderzijds kent de gemeente een grote afhankelijkheid van het college van Burgemeester en Wethouders (B&W), de Gemeenteraad en het Rijk in verband met de keuzes die worden gemaakt voor het gemeentebestuur en de daarbij behorende budgetverdeling.

De samenwerking tussen de actoren vindt voornamelijk plaats bij de aanbesteding, de gunning en door (tussentijds) overleg. Daar waar voorheen sprake was van een vechterscultuur tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, is nu (ook volgens de geïnterviewden) steeds meer sprake van een tendens tot samenwerking. De manier waarop vertrouwen wordt gewonnen en gegeven verschilt op kleine punten. In ieder geval geldt dat eerlijkheid, afspraken nakomen, resultaten laten zien en meedenken met de ander en helpen waar nodig een basis vormen voor vertrouwen, zo blijkt uit de interviews. Zo ook de ander de kans geven om fouten te maken en deze te herstellen, uiteraard binnen de mogelijkheden. Uitspreken dan wel kennen van elkaars belangen en percepties maakt de ander kwetsbaar, maar geeft wel vertrouwen. Alle geïnterviewden hebben aangegeven steeds meer vertrouwen te hebben in elkaar.

#### Principaal-agentbenadering

Voor ons onderzoek willen we helder krijgen over welke principaal-agentrelatie we praten, over welke specialisatie de agent beschikt en hoe het huidige contract is vormgegeven. Vervolgens zullen we analyseren welk gedrag dit contract uitlokt. Hierin worden meegenomen de transactiekosten, de informatieasymmetrie en het belang van zowel de principaal als de agent.

---

<sup>6</sup> De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999, p. 32)



---

Tevens wordt gekeken naar de manieren waarop de reïntegratiebedrijven worden gemotiveerd om te presteren in het belang van de opdrachtgever. Hoe wordt omgegaan met monitoring, bonding costs en corporate governance. Kortom, hoe is de prestatieprikkeling vormgegeven en wat heeft dit voor effect op het gedrag van reïntegratiebedrijven.

Er is sprake van een keten aan principaal-agentrelaties: burgers ten opzichte van overheid, overheid ten opzichte van UWV/gemeente, opdrachtgevers ten opzichte van reïntegratiebedrijven en met de komst van de IRO ook de individuele cliënt ten opzichte van het reïntegratiebedrijf.

Een aantal principalen is echter ook weer agent in een andere relatie. Zo is UWV de agent in de relatie tot de overheid, maar principaal in de relatie tot de reïntegratiebedrijven. Voor gemeenten geldt hetzelfde.

We benoemen in onze scriptie de volgende principaal-agentrelaties:

- overheid ten opzichte van UWV en gemeenten;
- opdrachtgevers ten opzichte van reïntegratiebedrijven;
- individuele cliënt ten opzichte van het reïntegratiebedrijf.

Aan de bron van de principaal-agentverhouding ligt de specialisatie: een andere actor kan een bepaalde activiteit relatief efficiënter uitvoeren. Binnen organisaties spreken we dan van delegatie, deze leidt tot een principal-agentrelatie. De volgende agenten worden besproken:

- de agent is het UWV en gemeente;
- de agent is het reïntegratiebedrijf;
- de agent is de cliënt.

Transactiekosten zijn alle kosten die in het economisch verkeer gemaakt moeten worden om een transactie tot stand te brengen. Zowel vragers, aanbieders als overheden maken transactiekosten: de vrager gaat zoeken naar informatie over een product (waar kan ik het halen, waar het is het goedkoopst, waar krijg ik de beste service, heb ik garantie?), de aanbieders hebben informatie nodig over bijvoorbeeld eigendomsrechten, regelgeving, concurrentie, zij moeten onderhandelen en contracten afsluiten. De transactiekosten voor de opdrachtgevers lijken hoog, vooral als er maatwerk geleverd moet worden.

Aanbesteden kost evenveel geld voor een kleine als voor een grote groep. Verder zijn er de nodige beheerskosten (registratie), administratiekosten en vooral veel arbeidsuren van medewerkers die zorgen voor juiste aanbesteding. De kosten voor controle op de kwaliteit zullen mogelijk verder toenemen als de klantmanager of reïntegratiecoach deze taak ook voor hun rekening gaan nemen. Het is opvallend dat geen enkele opdrachtgever concreet kan aangeven hoe hoog de transactiekosten zijn en hoe deze zijn opgebouwd.

Economische ruil gaat altijd gepaard met informatiekorten en onzekerheden. Om onzekerheden te verkleinen zijn in de loop der tijd vele instituties ontstaan: garanties, tijdelijke arbeidscontracten, de Rekenkamer, de Consumentenbond.

Het kunnen beschikken over informatie heeft een sleutelrol. Informatie is meestal asymmetrisch: het is ongelijk verdeeld over de partijen, evenals de capaciteiten om ermee om te gaan. Duidelijk is dat het CWI klantgegevens heeft die UWV en gemeenten nodig hebben en ook het reïntegratiebedrijf heeft meer klantinformatie nodig.

Opdrachtgevers hebben eigenlijk alleen persoonsgegevens, aangevuld met leeftijd- en uitkeringsgegevens. CWI en reïntegratiebedrijven hebben een completer beeld van de klant (individuele wensen, opleiding, ervaring).

Verder is gebleken dat reïntegratiebedrijven niet altijd handelen zoals de opdrachtgever verwacht.

Met betrekking tot risicomijdend gedrag is duidelijk geworden dat er volgens de opdrachtgevers voldoende ruimte is om initiatieven te nemen maar dat deze wordt niet benut door de reïntegratiebedrijven.

---

Je zou dus kunnen stellen dat de agent risicomijdend is want er is blijkbaar geen bereidheid om binnen de huidige contractvorm nieuwe initiatieven te nemen. Ook zijn de activiteiten ook nog niet goed meetbaar en hebben de inspanningen van de agent nog geen duidelijke invloed op het resultaat. Er is informatie-asymmetrie omdat de klant beter bekend is bij het reïntegratiebedrijf dan bij de opdrachtgever. Duidelijk is dat gezocht wordt naar goede prestatieprikkels maar dat nog niet alle alternatieven duidelijk zijn en beproefd worden.

#### Effecten reïntegratiebeleid

Uit zowel de interviews als uit de gebruikte literatuur kunnen we een aantal effecten van het reïntegratiebeleid herkennen. Een aantal effecten zijn conform de bedoeling van het reïntegratiebeleid van de overheid. Onbedoelde effecten zijn effecten die niet aan de vooronderstellingen van het reïntegratiebeleid voldoen, alsmede effecten die optreden en in het geheel niet waren voorzien.

We menen te mogen stellen dat het privatiseren van de reïntegratiemarkt tot op zekere hoogte een goede zaak is geweest. Het heeft bewerkstelligd dat partijen in beweging zijn gekomen en resultaten worden geboekt. Ook is duidelijk dat er nog veel te leren is en dat de markt nog te jong is om de exacte resultaten op effectiviteit en efficiency te kunnen weergeven. In plaats van een sterke gerichtheid op de prijs, verschuift de aandacht nu ook naar de kwaliteit die bedrijven bieden. Natuurlijk is het zo dat een goede vergelijking niet mogelijk is. Misschien waren dezelfde, slechtere of betere resultaten bereikt als de markt niet geprivatiseerd was en er wel andere wetgeving en andere prikkels waren geweest die publieke aanbieders in beweging hadden gebracht (zoals het volledig budgetverantwoordelijk maken van deze aanbieders en gemeenten). Vooralsnog zijn de opdrachtgevers positief en hebben vertrouwen in de toekomst. Resultaten zijn misschien nog niet goed meetbaar, maar de aandacht voor reïntegratie vanuit politiek, werkgevers en publieke organisaties zal ongetwijfeld leiden tot verbeteringen.

De volgende onbedoelde effecten zijn herkend.

- **Afroming**  
Reïntegratiebedrijven krijgen bij start van het traject al snel meer informatie over cliënten, waarbij zij zich beter een beeld kunnen vormen van hun arbeidsmarktkansen. Dit leidt ertoe dat zij zich kunnen inspannen voor de meest gemakkelijk te reïntegreren cliënten. Hierdoor valt voor hen het beste resultaat te halen tegen de laagste kosten. Het gevolg kan zijn dat langdurig arbeidsongeschikten, werklozen en bijstandsgerechtigden (cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) buiten de boot vallen.
- **Kosten**  
Er was niet voorzien dat een strakke regie en controle vanuit de opdrachtgever zo'n grote rol zou spelen. Zij gaan klantmanagers/reïntegratiecoaches inzetten voor onder andere deze taken. Deze regie en controle (monitoring costs) zorgen voor hoge kosten bij de opdrachtgever. De kosten van trajecten zijn eerst gedaald, maar stijgen nu weer.
- **Innovatie**  
De verwachting was dat marktwerking zou leiden tot innovatie. Dit is echter niet gebeurd.
- **Maatwerk**  
De opdrachtgevers kennen hun klant onvoldoende, wat tot vertraging bij plaatsingen kan leiden en tot onnodige inzet van trajecten. Tevens heeft dit geleid tot het bepalen van de vraag door de aanbieders. Dit terwijl de aanneme toch zou mogen zijn dat de opdrachtgever zelf als klant de vraag bepaalt en niet de leverancier. Dit is ons inziens inherent aan marktwerking: de klant bepaalt.
- **Aanbesteding**  
Aanbesteden heeft niet geleid tot de beste resultaten tegen de laagste kosten.

---

Doordat bedrijven eerst willen zorgen dat ze binnenkomen bij grote opdrachtgevers offeren zij met zeer lage prijzen met als gevolg dat zij niet altijd waar kunnen maken wat zij beloven. Nadat de prijsvechters zichzelf uit de markt hebben gevochten, lopen de trajectprijzen nu weer op. De transactiekosten zijn hoog en lopen ook verder op door de noodzaak van sturing en controle.

- **Uitkeringsduur**  
De uitkeringsduur kan onnodig verlengd worden omdat mensen in trajecten zitten en dan wachten tot het traject afgerond is terwijl zij eigenlijk al eerder terug konden keren naar de arbeidsmarkt.
- **Financiering**  
Resultaatfinanciering leidt niet per definitie tot het beste resultaat. Uit zowel de gepubliceerde onderzoeken als uit de interviews blijkt dat de resultaatgerichte contracten niet altijd hebben geleid tot de beste resultaten.
- **Kwaliteit en bereik**  
Door de prijsvechtersmarkt leveren reïntegratiebedrijven soms slechte kwaliteit. Er zijn reïntegratiebedrijven bekend die bijvoorbeeld groepsgesprekken houden met cliënten om de kosten te drukken of onvoldoende deskundigheid inzetten, terwijl professionele en individuele gesprekken werden verondersteld door de opdrachtgever.

### Conclusie

Er zit beweging in alle partijen die zich bezighouden met het reïntegreren van mensen, Los van de interpretatie van de resultaten tot nu toe, komen vooral opdrachtgevers in beweging. Van groot belang is de omslag in de cultuur met betrekking tot reïntegratie. Opdrachtgevers zijn geen passieve uitvoerders van beleid meer, maar actieve participanten die hun doelen willen halen. Deze cultuuromslag zal doorzetten en zal veel invloed hebben op de ontwikkeling en uitvoering van beleid op dit gebied. Het gedrag van opdrachtgevers heeft direct invloed op het gedrag van reïntegratiebedrijven, maar natuurlijk is er een wisselwerking: ook het gedrag van reïntegratiebedrijven heeft invloed op opdrachtgevers. Als het gaat om *toetreding en concurrentie* dan kan worden gesteld dat de overheid op verschillende manieren omgaat met haar agenten: de gemeenten en UWV. Doordat de uitbestedingsverplichting voor gemeenten is vervallen betekent dat voor gemeenten geldt dat de toetreding en concurrentie niet zo zuiver wordt weggezet als bij UWV. De *transparantie* op de reïntegratiemarkt is in ontwikkeling, maar nog steeds is onvoldoende zicht op wat nu echt de effectiviteit van de inzet van het betreffende reïntegratiebedrijf is. Wel is steeds inzichtelijker wat de brutoresultaten per reïntegratiebedrijf zijn. Als het gaat om *openbare en toegankelijke aanbestedingsprocedures met objectieve selectie-en gunningcriteria* dan zien we dat aanbesteden niet heeft geleid tot de beste effecten tegen de laagste kosten. *Resultaatgerichte contracten* zouden moeten leiden tot meer plaatsingen en meer kwaliteit. De aansturing van reïntegratiebedrijven door de opdrachtgever en toegankelijkheid van reïntegratieactiviteiten voor de klant (in het bijzonder het bereik van moeilijk bemiddelbare groepen). Wij krijgen door zowel de gepubliceerde onderzoeken als door de interviews niet het idee dat de resultaatgerichte contracten ook hebben geleid tot de beste resultaten. Het beeld dat concurrentie zich zou uiten in onderscheiding door *innovatie, kwaliteit, effectiviteit en efficiency* lijkt niet bevestigd te worden. Er blijkt nauwelijks geïnnoveerd te worden door reïntegratiebedrijven. Er worden veel standaardproducten geleverd, er zijn nauwelijks bedrijven die zich specialiseren en effectiviteit wordt niet bereikt als mensen onnodig in trajecten worden geplaatst. De overheid wilde door nauwe samenspraak met de cliënt dat voldoende *keuzevrijheid* zou ontstaan voor zowel de opdrachtgever als voor de cliënt. Voor de opdrachtgever is dit naar ons idee aardig gelukt. Voor cliënten geldt vaak nog een afhankelijkheid van wat de betreffende klantmanager / reïntegratiecoach aanbiedt of uitkiest. Als het gaat om de *verantwoording door opdrachtgevers van besteding van publieke middelen* dan hebben wij het vertrouwen dat de opdrachtgevers goed kunnen verantwoorden naar de politiek wat zij met de publieke gelden hebben gedaan. Wij blijven ons toch nog steeds afvragen

---

of opdrachtgevers in voldoende mate weten wat met hun bestedingen richting de reïntegratiebedrijven gebeurt.

Wat ons verder is opgevallen in ons onderzoek is dat bij gemeenten duidelijk een *cultuuromslag* zichtbaar is: de 'vinkencultuur' (iemand plaatsen in een traject, ook al is het enkel een scholing, mag van de lijst gevinkt worden en telt mee in de resultaten) maakt plaats voor een actieve houding, betrokkenheid en intensieve bewaking en controle.

Er worden reïntegratietrajecten aangeboden aan mensen die het eigenlijk niet nodig hebben. Zij hebben een kleine afstand tot de arbeidsmarkt en kunnen zonder inzet van reïntegratietrajecten ook hun weg terug naar de arbeidsmarkt vinden. De opdrachtgevers *kennen hun klant onvoldoende*, wat tot vertraging bij plaatsingen kan leiden en tot onnodige inzet van trajecten. Tevens heeft dit geleid tot het bepalen van de vraag door de aanbieders. Dit terwijl de aanname toch zou mogen zijn dat de opdrachtgever zelf als klant de vraag bepaalt en niet de leverancier. Dit is inherent aan marktwerking: de klant bepaalt. De verwachting was dat een private markt zichzelf reguleert en zo komt tot een optimale prijs en kwaliteit. Er was niet voorzien dat een *strakke regie en controle* vanuit de opdrachtgever een grote rol zou spelen. Deze regie en controle (monitoring costs) zorgen voor hoge kosten bij de opdrachtgever. De uitkeringsduur kan onnodig lang worden omdat mensen in reïntegratietrajecten zitten en dan wachten tot het traject afgerond is terwijl zij eigenlijk al eerder terug konden keren naar de arbeidsmarkt. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat geen onderscheid is gemaakt of deze cliënt nu wel of geen traject nodig had en door onvoldoende bewaking van de opdrachtgever kan dit gebeuren. Tot slot is het opvallend dat opdrachtgevers niet kunnen voldoen aan vragen van werkgevers (al dan niet via reïntegratiebedrijven) om mensen te leveren voor projecten ter vervulling van openstaande vacatures.

#### Aanbeveling

De uitvoering van het reïntegratiebeleid is tot nu toe een beleid van trial and error. Dit was ook de verwachting van de overheid i.c. SZW omdat nog veel geleerd moest worden op een volkomen nieuw terrein (het privatiseren van een publieke dienst met publieke opdrachtgevers). De volgende belangrijke lessen zijn te trekken.

Het is belangrijk dat opdrachtgevers een *duidelijke opdracht* kunnen neerleggen bij hun opdrachtnemers. Dit is een van de basisprincipes van het opdrachtgeverschap. Om de opdracht goed te kunnen formuleren is minimaal de *juiste en goede kennis van de klant* nodig. Ook voor de aanlevering van cliënten aan reïntegratiebedrijven of voor bemiddeling is kennis van de klant een must. Verder blijkt ook wel dat een *goede monitoring* vanuit de opdrachtgever cruciaal is. Op macroniveau is het tot op heden niet goed gelukt. Een aanvulling vanuit microniveau is inmiddels ingezet door *gebruik te maken van klantmanagers / reïntegratiecoaches*. De inzet van klantmanagers/reïntegratiecoaches biedt tevens de mogelijkheid om gebruik te maken van *raamcontracten*. Het gebruik van raamcontracten geeft zowel opdrachtgevers als reïntegratiebedrijven de mogelijkheid om een stukje regelvrijheid te benutten. Het verdient verder aanbeveling om prioriteit te geven aan het zorgdragen voor *inzicht in de netto-effectiviteit*. Deze aanbeveling willen wij graag doen aan alle actoren: opdrachtnemers en opdrachtgevers gezamenlijk. Laat de reïntegratiebedrijven maar aantonen wat hun meerwaarde is geweest ten opzichte van niets doen of publieke partijen de markt geven.

Tot slot. vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Toch blijkt steeds weer hoe belangrijk vertrouwen is. Vertrouwen is de basis voor samenwerken, netwerken en voor het inzetten of nalaten van toezicht. Kortom, alle actoren zullen moeten investeren in vertrouwen.

---

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In iedere samenleving, en dus ook in de Nederlandse, zijn groepen mensen die kwetsbaar zijn. Het gaat daarbij vaak om mensen die door gezondheidsproblemen, handicaps, beperkte kwalificaties of onvoldoende werkervaring problemen ondervinden met het vinden en behouden van een baan. De overheid heeft tot taak deze (groepen) mensen te beschermen, maar ook om te voorkomen dat nieuwe groepen mensen in dezelfde positie terecht komen of dat de afhankelijkheid onnodig verder toeneemt. De gevolgen van de problemen kunnen immers groot zijn: mensen voelen zich buitengesloten, hun inkomsten dalen soms sterk en er ontstaan zingevingproblemen.

De afgelopen decennia hebben veel manieren om deze mensen te helpen de revue gepasseerd (onder meer de privatisering van de ziektewet, incentives voor werkgevers, verplichting tot inschakelen van een geregistreerde arbodienst). Niet alleen werd door de overheid bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid een uitkering verstrekt, maar om terugkeer naar de arbeidsmarkt mogelijk te maken werden ook allerlei voorzieningen en scholingen aangeboden.

Deze methoden kwamen onder druk te staan van de vele bezuinigingsoperaties die vanaf de jaren '80 uitgevoerd werden door economische recessie. Tegelijkertijd is bij alle partijen de overtuiging ontstaan dat de overheid niet alles alleen kan doen, zij is afhankelijk van anderen. Privatisering, marktwerking en concurrentie deden hun intrede. Zo ook bij het oplossen van reïntegratieproblemen.

Uiteindelijk is in 2001 de gehele reïntegratiemarkt geprivatiseerd. In deze masterscriptie verdiepen we ons in het beleid van de overheid en de gedragsreacties hierop van voornamelijk de aanbieders van reïntegratiediensten. Zoals vaak het geval is, en niet alleen bij overheidsbeleid, treden bij het implementeren van nieuw beleid onbedoelde effecten op. We willen deze effecten (voornamelijk de onbedoelde effecten) niet alleen in kaart brengen, maar ook trachten te verklaren om zo inzicht te krijgen in maatregelen die eventueel ontstane onbedoelde en negatieve effecten teniet kunnen doen of kunnen verminderen.

Het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen) en de gemeenten hebben de opdracht om alles rondom arbeidsgehandicapten en werklozen zodanig te organiseren dat terugkeer naar werk mogelijk wordt, zowel op curatief als preventief gebied. Het UWV doet dit voor mensen met een handicap (een arbeidsbeperking) en de gemeenten doen dit voor mensen die een beroep moeten doen op sociale diensten of uitkeringen zoals de Werkloosheidswet (WW).

Om te voorkomen dat mensen met een beperking afhankelijk worden van een uitkering of te zorgen dat mensen niet onnodig (lang) gebruik hoeven te maken van een uitkering zijn er allerlei maatregelen genomen zoals ondermeer trainingen, begeleiding en werkplekaanpassingen. Dit is echter niet voldoende. Tot een aantal jaren geleden voerden UWV en gemeenten de begeleiding naar terugkeer naar werk zelf uit. Sinds zes jaar is dit laatste (deels) overgedragen aan reïntegratiebedrijven. Zij krijgen van UWV of gemeente de opdracht om terugkeer naar de arbeidsmarkt en dus een volwaardige plaats in de maatschappij zo goed mogelijk uit te voeren. De veronderstelling van de overheid is dat deze mensen zelfstandig niet of nauwelijks in staat zijn om een positie op de arbeidsmarkt te verkrijgen en om die reden professionele ondersteuning nodig hebben. In de afgelopen decennia is een grote variëteit aan instrumenten en voorzieningen ontwikkeld (zoals onder andere sollicitatie- en weerbaarheidstraining, werkplekaanpassingen, rugtraining, beroepsgerichte scholing) waarmee mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden geholpen een baan te vinden. Het verzamelbegrip voor deze vormen van ondersteuning is reïntegratie: het helpen (her)vinden van betaald werk van mensen met een slechte arbeidsmarktpositie.

---

De reïntegratiemarkt is sinds de wet SUWI (Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen) geprivatiseerd. Net na de eeuwwisseling moest het roer om. Bijna iedereen was het er wel over eens dat de publieke dienstverlening op het gebied van reïntegratie onvoldoende was. De idee achter privatisering was simpel: door marktwerking zouden meer mensen aan het werk kunnen komen en dat ook nog eens tegen lagere kosten. De start van de markt leek ook veelbelovend: binnen de kortste keren waren er vele honderden reïntegratiebedrijven, interventiebedrijven en scholingsinstituten actief. Zowel publieke maar vooral private bedrijven legden zich toe op het reïntegreren van werklozen en mensen met een arbeidshandicap. Vóór de privatisering van deze markt werd deze taak uitgevoerd door publieke uitvoerders: Arbeidsvoorziening en de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD). De werklozen werden voor terugkeer naar werk bij Arbeidsvoorziening ondergebracht en de GMD had haar taak in het reïntegreren van arbeidsongeschikten. Later werd de publieke uitvoering van de reïntegratietaak alleen nog uitgevoerd door Arbeidsvoorziening.

Met de privatisering van de reïntegratiemarkt ontstond een markt voor private bedrijven die zich toe wilden spitsen op reïntegratie. In de beginfase was deze private markt door het blijven bestaan van de publieke aanbieders voor de werklozen en arbeidsgehandicapten met een uitkering gericht op werkgevers. Dit kwam omdat werkgevers met het verdwijnen van de Ziektewet, de komst van de Wet op de loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte (WULBZ) zelf verplicht zijn het loon door te betalen als een werknemer arbeidsongeschikt is gedurende een periode van een jaar. Sinds de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter is deze periode verhoogd naar twee jaar en wordt ondermeer middels een economische prikkel aan de werkgever de verplichting opgelegd zorg te dragen voor een adequaat verzuim- en reïntegratiebeleid. Het doel hierbij was ondermeer het voorkomen van een te hoge instroom in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). De eigen verantwoordelijkheid van de werkgever en ook de werknemer krijgt steeds meer een plaats door de verscherping van de regels voor toetreding in de WAO en de nieuwe arbeidsongeschiktheidswet de WIA (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen). Voordat voor de werknemer de WAO/WIA-beoordeling plaatsvindt, wordt door de uitvoerder van de werknemersverzekeringen, het UWV, getoetst of in de ongeveer vierentachtig weken voorafgaand aan de beoordeling voldoende reïntegratie-inspanningen zijn verricht. Kortom, voor private reïntegratiebedrijven een uitgelezen markt om zich te richten op de eerste twee jaren van arbeidsongeschiktheid omdat werkgevers geen tot weinig ervaring hebben met verzuimbegeleiding en reïntegratie van hun zieke werknemers.

Maar net als bij de reïntegratiemarkt voor werkgevers mogen voor de markt voor werklozen en arbeidsongeschikten met een uitkering geen toetredingsbelemmeringen bestaan en mogen de publieke aanbieders deze toetreding niet belemmeren voor private bedrijven. De wet SUWI, die sinds 2002 van kracht is, voorziet hierin en regelt de taken en verantwoordelijkheden van publieke organisaties in de SUWI-keten. De doelstellingen van SUWI zijn kort samengevat: werk boven inkomen in een activerend stelsel van sociale zekerheid, een hierop afgestemde klantgerichte dienstverlening en een doelmatige en rechtmatige uitvoering. Voor de uitvoeringsstructuur betekent dit dat er Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) zijn gekomen onder landelijke aansturing, en dat de toenmalige vijf uitvoeringsinstellingen samen zijn gegaan in één nationaal instituut: Uitvoering Werknemersverzekeringen (UWV). Op het gebied van reïntegratie zijn marktwerking en concurrentie ingevoerd. Dit is uiteengezet in de wet SUWI (de hoofdwet) en de invoeringswet SUWI.

Tot 2001 werden reïntegratietrajecten grotendeels uitgevoerd door Arbeidsvoorziening, een publieke organisatie. Sinds de introductie van de wet SUWI (2002) concurreren aanbieders van reïntegratiediensten met elkaar op een markt voor reïntegratiediensten. Sinds 2001 is marktwerking geïntroduceerd: private aanbieders concurreren met elkaar om cliënten reïntegratiediensten te mogen aanbieden. Daarmee moet een effectievere en

---

efficiëntere reïntegratie bereikt worden. Het doel van de introductie van de marktwerking in de SUWI-wet was het bevorderen van effectieve en efficiënte reïntegratie. Opdrachtgevers zouden beter kunnen sturen en flexibeler worden door de scheiding tussen uitvoering en regie.

In de Wet SUWI is geregeld dat de reïntegratiedienstverlening op de private markt moet worden ingekocht, hoofdzakelijk via openbare aanbesteding. Enkele malen per jaar worden door de publieke opdrachtgevers raamcontracten afgesloten naar het Europese aanbestedingsmodel. Het voert te ver om deze complexe aanbestedingsregels gedetailleerd uit te leggen maar het betekent in grote lijnen dat opdrachtgevers verplicht zijn om boven een bepaald bedrag alle leveranciers binnen Europa de gelegenheid te geven hun producten, diensten of werk aan te bieden. De veronderstelling is dat hierdoor besparingsmogelijkheden beter worden benut, en dat de inkoop transparanter wordt. Bedrijven waar de opdrachtgevers mee bekend zijn omdat al eerder zaken is gedaan, worden beoordeeld op hun resultaten. Nieuwe spelers krijgen een kans via de aanbesteding. Vanaf het moment dat een raamcontract ingaat, kunnen klanten gedurende één of twee jaar (afhankelijk van het contract) voor reïntegratie worden aangemeld. Vervolgens is er een maximale duur aan de looptijd van de individuele contracten gesteld. De maximale looptijd van het reïntegratietraject ligt, afhankelijk van de doelgroep, gemiddeld tussen de 12 en 24 maanden. Door het afsluiten van raamcontracten van enige omvang en voor enige tijd is het voor reïntegratiebedrijven mogelijk hun dienstverleningspakket te verfijnen (en optimaal af te stemmen op de betreffende doelgroep). Bovendien kunnen ze anticiperen op de start van feitelijke dienstverlening. Reïntegratiebedrijven ondervinden hinder van het feit dat zij verplicht zijn capaciteit te garanderen om de aangegeven trajecten te kunnen uitvoeren. Tegelijkertijd geeft het UWV geen garantie dat die cliënten ook geleverd worden (er wordt slechts een inspanningsverplichting gegeven). Hier kan volgens ons mogelijk een onbedoeld effect ontstaan van het reïntegratiebeleid. Reïntegratiebedrijven hebben hierdoor problemen hun organisatie op een adequate manier in te richten. Door de onzekerheid van aanlevering van het aantal te reïntegreren cliënten kunnen wij ons voorstellen dat het bedrijf op zoek gaat naar een bepaalde zekerheid, een financiële zekerheid om voort te bestaan en om gecontracteerd personeel te betalen om zo altijd aan de vraag te kunnen voldoen. Maar wat zijn de manieren om die financiële zekerheid te vinden als je niet zeker bent over het aantal trajecten dat de opdrachtgever bij je uit zal zetten? Een mogelijkheid zou zijn dat sprake is van afroming, waarbij de meest kansrijke klanten als eerste in een traject worden geplaatst om zo snel de plaatsingsbonussen te ontvangen en waarbij de niet-kansrijke klanten geen plek hebben. Verder zou standaardisering van trajecten, het onvoldoende bieden van maatwerk om zo snel mogelijk zo veel mogelijk mensen een traject te laten volbrengen aan de orde kunnen zijn omdat toch geen zicht is op plaatsing. Op deze manier zouden zij wel een deel van de trajectprijs vergoed krijgen met minder inspanning dan vooraf beloofd. Verder bestaat de mogelijkheid dat fraude in de hand wordt gewerkt op zoek naar zekerheid.

## 1.2 Probleem

Reïntegratie is hot! Vanuit de politiek en in de media verschijnen de afgelopen jaren regelmatig berichten over reïntegratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en werklozen. De berichtgeving is echter vaak somber.

Een aantal voorbeelden:

'Veiling van werklozen geen succes', *Volkskrant* 21 april 2001

'WAO-er blijkt opeens gat in de markt', *Volkskrant* 17 juli 2001

'Dikke mist hangt over de resultaten van reïntegratie', *Financieel Dagblad* 1 juli 2002

Anderzijds wordt ook gesignaleerd dat een 'nieuwe markt' ontstaat. Gesproken wordt van 'een booming business'<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Financieel Dagblad, 15 juni 2000

---

Het aantal verschenen rapporten en onderzoeken benadrukken de actualiteit van het probleem, we noemen er enkele:

Een conclusie uit het SEO (Sociaal Economisch Onderzoek) rapport in 2002: "de markt voor reïntegratiediensten is nog volop in ontwikkeling. Er vindt zowel horizontale als verticale integratie plaats. Er worden bijvoorbeeld ketens opgericht waarin verzuimverzekeraars, arbodiensten en reïntegratiebedrijven samenwerken. De verwachting is dat er, net als op de markt voor Arbodiensten, nog een shake-out zal gaan plaatsvinden".<sup>8</sup>

In een onderzoek van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) in 2004 over misbruik van reïntegratiegelden door reïntegratiebedrijven komen concrete en mogelijke fraudevormen aan het licht. Genoemd worden onder andere onterechte declaraties, dubbel declareren van activiteiten, het onnodig lang vasthouden van cliënten en mogelijk het opvoeren van onterechte plaatsingen.<sup>9</sup>

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI)<sup>10</sup> rapporteert dat de reïntegratieresultaten tegenvallen. Genoemd wordt de standaarddienstverlening van reïntegratiebedrijven (meer maatwerk is gewenst), de trajecten zijn niet voor iedereen zinvol, het beperkte netto effect (hebben deze mensen eigenlijk wel een traject nodig?), de rol van de diverse spelers, onvoldoende werking van het reputatiemechanisme en het ontbreken van duidelijke kaders door de rijksoverheid. Zowel private als publieke opdrachtgevers proberen meer grip te krijgen op de resultaten. Daarnaast zijn veel opdrachtgevers niet onder de indruk van de standaarddienstverlening die veelal wordt geboden.

De vraag is of door privatisering van de reïntegratiemarkt, waarmee werd beoogd dat mensen effectiever en efficiënter naar werk werden geleid, mogelijk een markt is ontstaan waarin de reïntegratiemarkt, niet zozeer door concurrentie, maar vooral door onzekerheid, wordt geprikkeld tot actie. Dit zou ons inziens kunnen leiden tot ongewenste effecten. De zoektocht naar zekerheid door concurrentie zou zich niet zoals werd verwacht kunnen uiten in onderscheiding door innovatie, kwaliteit, effectiviteit en efficiency. Maar eerder zou sprake kunnen zijn van standaardisering, snelheid en korte termijn plaatsing om te overleven.

Het is dus denkbaar dat de opdrachtgever en de cliënt niet krijgen waarvoor zij hebben betaald. Daardoor kan de missie om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen en om werk vinden boven het verstrekken van een uitkering, mislukken.

Het is overigens niet de cliënt die direct voor het traject betaald, maar de publieke uitvoerders die hun financiële middelen ontvangen uit de fondsen voortkomend uit de werknemerspremies. We hebben dus niet alleen te maken met een individueel belang en het belang van de opdrachtgever, maar ook met het belang van alle werknemers die premie afdragen en daarmee met een maatschappelijk belang.

Als partijen niet zorgvuldig omgaan met financiële middelen, doen zij daarmee niet alleen de samenleving als geheel tekort, maar ook de groep mensen die afhankelijk zijn van hen. Het gaat dan ook nog eens om een groep mensen voor wie het vaak moeilijk is om zelf de regie over de reïntegratie te voeren omdat het vooral voor werkgevers niet de meest 'populaire' groep werknemers is. De groep die weinig beperkingen heeft en/of goed is opgeleid, is minder kwetsbaar. Zij hebben eigenlijk de hulp van een reïntegratiebedrijf niet zo hard nodig. Natuurlijk is er ook een groep mensen die niet wil werken, maar deze groep is betrekkelijk klein (niet veel mensen zitten te wachten op een laag inkomen, het verlies van sociale contacten en dergelijke).

---

<sup>8</sup> Groot en anderen, Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, SEO, Amsterdam, 2002

<sup>9</sup> W. Swinkels e.a., TNO, 2004, Misbruik van reïntegratiegelden, Thematische verkenningen 2, Een inventariserend onderzoek naar vormen en risico's van fraude en oneigenlijk gebruik, uitgevoerd door TNO Arbeid, in opdracht van de SIOD.

<sup>10</sup> De route naar resultaat, Reïntegratiemarktanalyse 2006, Raad voor Werk en Inkomen, juli 2006.



---

Het blijkt dus niet zo vanzelfsprekend dat de bedoeling van de wetgever wordt gerealiseerd. Immers, alle actoren hebben hun eigen doelstellingen en interpretaties van beleid. Kortom, mogelijk zijn onbedoelde effecten ontstaan. Op zichzelf zou dit niet zo vreemd zijn: er zijn talloze voorbeelden te noemen van (overheids)beleid die veel bedoelde, maar ook de nodige onbedoelde effecten teweeg hebben gebracht (bijvoorbeeld de deregulering van de taximarkt die uitmondde in overvolle standplaatsen en hogere prijzen). Deze effecten kunnen zowel positief als negatief zijn. Positieve effecten vragen veelal niet om extra maatregelen, negatieve onbedoelde effecten wel.

### **1.2.1 Maatschappelijke relevantie**

Zoals eerder aangegeven wordt reïntegratie voor een groot deel betaald uit de werknemerspremies en voor een deel uit de premies voor volksverzekeringen. Als geld wordt uitgegeven aan reïntegratiebedrijven voor trajecten die niet bevatten wat is beloofd of afgesproken, wordt onnodig veel geld uitgegeven. Belangrijker is het nog dat de kans groot is dat de doelstelling niet wordt behaald. Het is de bedoeling om zoveel mogelijk mensen weer aan het werk te krijgen. Enerzijds om de fondsen te sparen en daarmee de kosten voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen, anderzijds om het welvaartsniveau waarop men nu in Nederland leeft voor een zo groot mogelijk groep te behouden. De meer impliciete gevolgen zijn niet te onderschatten. Het gaat om de al eerder genoemde risico's van sociaal isolement (wat weer gevolgen kan hebben voor bijvoorbeeld risico op criminaliteit), vereenzaming, betrokkenheid bij de samenleving en het gevoel (al dan niet terecht) 'nutteloos' te zijn. Omdat de grootste problemen zich afspelen bij de groepen mensen die moeilijk te plaatsen zijn in reguliere banen (vanwege beperkingen of opleidingsniveau) wordt de afstand tot de arbeidsmarkt steeds groter en groeit het probleem dus ook. Deze groep is dus het meest slachtoffer van falend beleid. Geen werk betekent vaak dat men steeds minder een onderdeel van de maatschappij uitmaakt. Tot slot speelt ook dat als niet meer mensen arbeid gaan verrichten wij door de vergrijzing en ontgroening de kosten voor de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de pensioenen niet meer kunnen bekostigen.

### **1.2.2 Bestuurlijke relevantie**

Omdat het hier beleid van de overheid betreft, is het bestuurskundig relevant. Immers, bestuurskunde heeft vanwege zijn multidisciplinaire karakter alle mogelijkheden om problemen vanuit meerdere invalshoeken te bekijken. Bestuurskundig gezien betreft het hier een interessant vraagstuk omdat we hier te maken hebben met een geprivatiseerde markt, waar publieke taken worden uitgevoerd. Hierop is beleid gemaakt dat mogelijk onbedoelde effecten op het gedrag van reïntegratiebedrijven teweeg brengt. Zowel in het kader van private uitvoering van publieke taken als in het kader van beleidsvorming, het maken van beleid en beleidsuitvoering komen interessante aspecten naar voren. Wat maakt dat goedbedoelde richtlijnen in beleid leiden tot onbedoelde en negatieve effecten? Wat mag je verwachten van private uitvoerders als het gaat om publieke taken? Hoe waarborg je de publieke waarden?

### **1.3 Doelstelling**

De doelstelling van dit onderzoek is vast te stellen welke onbedoelde effecten zijn opgetreden sinds de privatisering van de reïntegratie op het gedrag van de reïntegratiebedrijven. Wij beogen dit gedrag te verklaren, zodat gekomen kan worden tot een advies om deze onbedoelde effecten te slechten en in de toekomst te voorkomen. Dit achten wij een relevant aspect voor de verbetering van de resultaten op de reïntegratiemarkt en voor een zorgvuldige en billijke uitvoering van het reïntegratiebeleid. Temeer omdat het hier publieke middelen betreft en het gaat om een relatief kwetsbare groep mensen.

---

## 1.4 Probleemstelling

Bovengenoemd probleem brengt ons tot de volgende centrale vraag.

*Welke (onbedoelde) effecten heeft het reïntegratiebeleid van de overheid op het gedrag van reïntegratiebedrijven en hoe is dit gedrag van reïntegratiebedrijven te verklaren?*

## 1.5 Onderzoeksvragen

Om tot beantwoording te komen van de centrale vraag zullen de onderstaande onderzoeksvragen worden beantwoord.

1. Wat zijn de vooronderstellingen van de wetgever achter het reïntegratiebeleid?
2. Hoe verhouden deze vooronderstellingen van de wetgever zich ten opzichte van de doelstellingen en belangen van de actoren die het beleid moeten uitvoeren?
3. Welke bedoelde effecten heeft het reïntegratiebeleid feitelijk tot stand gebracht?
4. Wat zijn de onbedoelde effecten van het reïntegratiebeleid?
5. Hoe zijn deze onbedoelde effecten te verklaren?
6. Wat zijn de belangen en doelstellingen van de actoren die het reïntegratiebeleid moeten uitvoeren?
7. Onder welke randcondities en arrangementen werken de reïntegratiebedrijven?
8. Welke elementen werken bedoeld gedrag van reïntegratiebedrijven in de hand?
9. Welke elementen werken onbedoeld gedrag van reïntegratiebedrijven in de hand?

## 1.6 Onderzoekstype en –opbouw

Allereerst wordt de historie van het reïntegratiebeleid beschreven met specifieke aandacht voor de privatisering van de uitvoering van reïntegratie. Vervolgens wordt kennisgemaakt met de vooronderstellingen van de wetgever aangaande het beleid. De vraag welke spelers zich op de reïntegratiemarkt begeven komt aan de orde met ook weer specifieke aandacht voor de private reïntegratiebedrijven met hun belangen en doelstellingen. Om inzicht te krijgen in het gedrag van reïntegratiebedrijven moet helder zijn onder welke randvoorwaarden en arrangementen zij werken. Een niet onbelangrijke factor daarbij is de wijze waarop zij worden gestuurd door hun opdrachtgevers. Om het perspectief meer helder te krijgen van waaruit de reïntegratiebedrijven werken wordt kort ingegaan op de ontwikkelingen in het reïntegratiebeleid.

Wat we helder willen krijgen is wat de veronderstellingen van de wetgever waren voor de privatisering van de reïntegratie en daarmee de veronderstellingen van het reïntegratiebeleid. Om hier inzicht in te krijgen zullen wij de verwachtingen vanuit de wet SUWI interpreteren, alsmede de verwachtingen van het kabinet verwoord aan de Tweede Kamer. Vanuit de verwachtingen en uitgangspunten zullen wij de veronderstellingen trachten te filteren.

Uiteindelijk willen wij het gedrag van reïntegratiebedrijven op het reïntegratiebeleid verklaren. Om dit te kunnen doen, zullen wij de (onbedoelde) effecten van het reïntegratiebeleid analyseren op basis van twee theorieën, te weten: de netwerkbenadering en de principaal-agentbenadering. Allereerst wordt door ons globaal weergegeven wat de theorie inhoudt en welke onderdelen we van de theorie gebruiken voor de analyse. De onderdelen die we gebruiken voor de analyse hebben we vervolgens per theorie als criteria ondergebracht in een raamwerk. De raamwerken moeten leiden tot een beschrijving van de criteria. Tot deze beschrijvingen komen wij deels door literatuuronderzoek, maar voornamelijk door interviews met de door ons benoemde actoren op de reïntegratiemarkt. De beschrijving is ons beeld op basis van de literatuur en de gehouden interviews.

Vervolgens benoemen we, tevens aan de hand van de gebruikte rapporten en de gehouden interviews, de effecten van het reïntegratiebeleid. Deze effecten worden benoemd aan de hand van de eerder gebruikte veronderstellingen van het reïntegratiebeleid. De effecten worden vervolgens geanalyseerd vanuit de eerder

---

genoemde theorieën, waarbij uiteraard uitsluitend gebruik wordt gemaakt door de door ons benoemde en relevante criteria opgenomen in de raamwerken.

Vanuit deze analyse trachten wij onze conclusie te trekken door met een verklaring van het gedrag van reïntegratiebedrijven op het beleid te komen. Ook hierbij vormen de basis de veronderstelling van het beleid, de effecten van het beleid en de gehanteerde criteria in de raamwerken. Om misverstanden en verkeerde verwachtingen te voorkomen, zullen we kort ingaan op het doel van deze scriptie. Het verklaren van gedrag is een breed begrip, het is in het kader van deze scriptie niet mogelijk een compleet en volledig beeld te schetsen van het gedrag van reïntegratiebedrijven. We hebben er dan ook voor gekozen om aan de hand van twee theoretische kaders het gedrag van reïntegratiebedrijven achteraf te duiden. Met het verklaren van het gedrag van reïntegratiebedrijven pretenderen we niet te kunnen komen tot het een verklaring van het volledige gedrag van een bedrijf. Dit zou betekenen dat ook de cultuur en de omgeving als belangrijke factoren volledig geanalyseerd moeten worden om tot een goed oordeel te kunnen komen. Dit is niet mogelijk in deze scriptie. We beperken de verklaring tot het gedrag van het reïntegratiebedrijf in de zin van strategisch beleid ten opzichte van andere relevante actoren. Het gaat hierbij om de reactie van reïntegratiebedrijven op de privatisering van de markt. Wij zullen verklaren" in deze afstudeerscriptie gebruiken zoals hierboven beschreven.

Om tot beantwoording van onze onderzoeksvraag te komen, hebben we ervoor gekozen om allereerst rapporten van onderzoeken omtrent het reïntegratiebeleid te gebruiken om inzicht te krijgen in welke fase de markt zich bevindt, hoe de markt eruit ziet, welke problemen zich voordoen enzovoorts. Om achter de veronderstellingen van de wetgever te komen, hebben we gebruik gemaakt van de kamerstukken, omdat dit ons inziens het brondocument is van de achterliggende gedachten van het reïntegratiebeleid (???). Omdat we gebruik maken voor de analyse van de netwerktheorie en de principaal-agentbenadering, en het in deze benaderingen vooral over belangen, percepties, afhankelijkheden en informatie gaat, hebben we besloten om gebruik te maken van interviews. Door interviews met de door ons benoemde actoren te houden en gebruik te maken van open vragen veronderstellen wij meer informatie te verkrijgen over de niet altijd uitgesproken belangen, percepties, afhankelijkheden en informatie van de actoren.

### **1.7 Raamwerk onderzoek**

Het onderzoek speelt zich af op de terreinen van reïntegratiebeleid en het gedrag van reïntegratiebedrijven. Het onderzoek spits zich niet toe op de resultaten van het reïntegratiebeleid, maar op de (onbedoelde) effecten van het beleid op het gedrag van reïntegratiebedrijven. Het gedrag van de private bedrijven met een publieke taak wordt geanalyseerd aan de hand van de modellen van de netwerktheorie en de principaal-agentbenadering.

### **1.8 Beperkingen**

Dit onderzoek moet leiden naar een verklaring van gedrag van private reïntegratiebedrijven en naar aanbevelingen om dichterbij de beleidsdoeleinden te komen. Het is niet de bedoeling om binnen de kaders van dit onderzoek de aanbevelingen of de adviezen ook daadwerkelijk te implementeren. Het onderzoek laat de rollen van andere actoren binnen het veld buiten beschouwing zolang deze geen effect lijken te hebben op het gedrag van de private reïntegratiebedrijven.

---

## 2. Wetgever en reïntegratiebeleid

### 2.1. Historie

De vernietigende conclusies uit het rapport van de parlementaire enquête commissie onder leiding van de heer Buurmeijer zijn het startsein geweest voor de hervorming van het socialezekerheidsstelsel. In 1992 bracht de Algemene Rekenkamer een rapport uit over het toezicht van de Sociale Verzekeringsraad (SVr) op uitvoering van sociale wetten, in het bijzonder van de Werkloosheidswet (WW), de Ziektewet (ZW), de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Volgens de Rekenkamer was het toezicht niet overeenkomstig de bedoelingen van de wetgever. De Tweede Kamer wilde naar aanleiding van dit rapport meer inzicht krijgen in het functioneren van de SVr en de uitvoeringsorganen. Deze parlementaire enquête richtte zich vooral op verbetering van uitvoering en toezicht op de sociale zekerheid. Anders dan bijvoorbeeld bij de ondergang van het RSV-project en bij het paspoortbeleid lag er geen mislukt project aan ten grondslag.

De commissie concludeerde dat het stelsel van werknemersverzekeringen dringend aan herziening toe was. De druk van het verzekeringsstelsel op de collectieve lasten was te groot. Door bedrijven een grotere eigen verantwoordelijkheid te geven en het voor bedrijven aantrekkelijker te maken als hun werknemers minder beroep zouden doen op de sociale zekerheid, moest de druk op het stelsel worden verminderd. De Sociale Verzekeringsraad diende te worden vervangen door een onafhankelijk College van Toezicht, waarvan de leden door de Kroon zouden worden benoemd.

Als uitvloeisel van de enquête werd onder andere het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) ingesteld en werd later de Ziektewet geprivatiseerd.

Naast aandacht voor een rechtmatige uitkeringsverstrekking kwam activering van uitkeringsgerechtigden op de agenda te staan. Tevens werd getracht de instroom in de WAO te beperken. Om deze doelen te bereiken werd het socialezekerheidsstelsel grondig herzien. De verantwoordelijkheid voor reïntegratie kwam steeds meer te liggen bij degene die daarvoor budgetverantwoordelijk was (het UWV, de gemeenten en de werkgevers). Reïntegratie werd in stappen aan de private markt overgelaten. In 1994 werd de ziektewet geprivatiseerd. Naast Arbodiensten, die werkgevers verplicht moesten inschakelen omdat werkgevers de expertise op verzuimgebied misten, ontstonden er private reïntegratiebedrijven die aanboden om werkgevers te helpen bij het verlagen van lasten waarvan sprake is bij zieke werknemers. Zieke werknemers werden gereïntegreerd. Vanaf 2000 konden ook publieke partijen producten inkopen op de private markt. Reïntegratiebedrijven hielpen uitkeringsgerechtigden aan een baan. De publieke aanbieder van reïntegratiediensten Arbeidsvoorziening werd (gedeeltelijk) geprivatiseerd. Met de SUWI-wet die per 1 januari 2002 is ingegaan is de private markt voor reïntegratiediensten een feit. Hieronder volgt een beknopte weergave van de ontwikkelingen van de reïntegratiemarkt vanaf het begin van de jaren negentig.

Aan het begin van de jaren negentig stond reïntegratie nog in de kinderschoenen. De markt voor reïntegratiediensten bestond nog niet. Reïntegratiediensten werden verricht door twee publieke partijen, te weten de GMD (Gemeenschappelijke Medische Dienst) en Arbeidsvoorziening. De GMD was verantwoordelijk voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten en voerde reïntegratietrajecten uit voor deze groep.

Arbeidsvoorziening bood aan werkzoekenden die moeilijk werk konden vinden diverse producten aan, zoals scholing, arbeidsinpassing<sup>11</sup>, individuele trajectbemiddeling en een sollicitatietraining. De kosten van de publieke dienstverlening kwamen geheel voor rekening van de overheid.

De vraag om reïntegratie kwam vooral van individuele werkzoekenden die zich via het arbeidsbureau lieten om- of bijscholen. De grote publieke aanbieders op de markt voor reïntegratiediensten hadden naast reïntegratie andere taken die meer prioriteit kregen.

---

<sup>11</sup> kennis nemen van de regels en je leren gedragen op de werkplek, uit <http://www.dakweb.nl/RH/96-7/96-7-18.htm>

---

Reïntegratiediensten werden dus aangeboden door publieke partijen. De overheid had echter slechts een beperkte controle over hetgeen Arbeidsvoorziening en de GMD deden. Bovendien was er geen prikkel (vanwege gebrek aan concurrentie) om kostenefficiënt te werken en te investeren in nieuwe producten.

De markt voor de reïntegratiediensten begint zich eind jaren negentig langzaam af te bakenen. Globaal bestaat de reïntegratiemarkt uit producten of diensten die worden onderverdeeld in vier categorieën: reïntegratie-instrumenten, reïntegratietrajecten, incentives voor werkgevers en gesubsidieerde arbeid.

Werkgevers worden geprikkeld om hun zieke werknemers te reïntegreren. Er is een (kleine) private reïntegratiemarkt ontstaan die vooral medisch gerelateerde dienstverlening aanbiedt (behandeling van rsi en burn-out bijvoorbeeld). Gemeenten en uitvoeringsinstellingen zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden. Zij kopen daarvoor verplicht producten in bij de publieke aanbieder van reïntegratiediensten: Arbeidsvoorziening. Er zijn twee deelmarkten ontstaan: een *werkgeversmarkt* die zich richt op het aanbieden van medisch gerelateerde diensten en een *publieke markt* waar aan publieke partijen werkgerelateerde diensten worden aangeboden. Op de werkgeversmarkt zijn private reïntegratiebedrijven actief, terwijl op de publieke markt private partijen concurreren met Arbeidsvoorziening.

De overheid heeft prestatiecontracten met Arbeidsvoorziening opgesteld en de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie geformaliseerd om Arbeidsvoorziening beter aan te kunnen sturen. Er is een quasi-markt<sup>12</sup> ontstaan waar private partijen concurreren met de publieke aanbieders. In de praktijk komt deze concurrentie nog niet echt van de grond: werkgevers kopen alleen producten in op de private markt en de publieke vragers moeten verplicht een groot deel van hun budget bij Arbeidsvoorziening besteden. Op deze markt faalt de marktwerking vanwege een gebrek aan concurrentie.

Anno 2002 is de markt voor reïntegratiediensten gegroeid. Er is sprake van meer concurrentie door het vervallen van de verplichte winkelnering van het UWV en gemeenten en het toetreden van nieuwe aanbieders op de markt. Wel heeft er een concentratie plaatsgevonden aan de vraagkant, waardoor één vrager (UWV), een aanzienlijke macht op de markt heeft. Ook aan de aanbodkant is er sprake van concentratie, door verticale en horizontale integratie. Horizontale integratie betekent dat bedrijven met hetzelfde product hun krachten bundelen (bijvoorbeeld reïntegratiebedrijven die fuseren of samenwerken en zich richten op werkgevers). Verticale integratie betekent dat bedrijven met een verschillend product in de keten zich verenigen (bijvoorbeeld verzuimverzekeraar, Arbodienst, reïntegratiebedrijven). Door lage toetredingsbelemmeringen voor nieuwe reïntegratiebedrijven staat dit een goede marktwerking (nog) niet in de weg.

De intransparantie is nog een knelpunt op de markt. De markt is nog jong, waardoor veel aanbieders nog weinig hebben kunnen laten zien wat ze waard zijn en vragers nog weinig ervaring hebben met inkopen.

Op de markt zijn naast private aanbieders nog steeds publieke gemeentelijke aanbieders actief. Bovendien zijn er grote publieke vragers op de markt, die handelen voor hun uitkeringsgerechtigden. De markt kan dan ook nog steeds een quasi-markt worden genoemd. In hoeverre dit de marktwerking verstoort, hangt af van het gedrag van de publieke partijen. De gemeentelijke organisaties lijken in enige mate gezonde concurrentie in de weg te staan doordat zij eerder opdrachten toegewezen krijgen dan private organisaties.

---

<sup>12</sup> Quasi-markten verschillen van gewone markten op grond van (een van) de volgende drie redenen (Le Grand en Bartlett, 1993): 1. aanbieders zijn non-profitorganisaties die strijden om een contract, soms in concurrentie met profit-organisaties. 2. consumenten betalen geen prijs voor het goed. 3. de consumenten kopen het goed niet zelf.

Gemeenten gaven aan dat zij te weinig expertise hadden voor aanbesteding. Dit wordt in toenemende mate ontwikkeld en vanaf 2004 werkt ongeveer de helft van de gemeenten met openbare aanbestedingsprocedures.

Als (semi-) publieke instellingen private activiteiten gedeeltelijk met publiek geld financieren, staat dit ook een level playing field tussen aanbieders in de weg staan.

Onder een level playing field wordt een gelijk speelveld verstaan: het kan wenselijk zijn om het speelveld in termen van uitkomst in bepaalde mate te effenen indien verschillen tussen bedrijven de concurrentie belemmeren<sup>13</sup>.

Of hier sprake van is, is niet bekend. Aspecten van het inkoopbeleid van UWV hebben de concurrentie verstoord, net als het inkoopbeleid van gemeenten, maar ook hier is een ontwikkeling naar een professioneler inkoopbeleid te zien (waarbij voormalige reïntegratiepoten van de uitvoeringsinstellingen -voorgangers van UWV- niet meer worden bevoordeeld en nieuwkomers op de markt kansen krijgen).

Samengevat is de markt schematisch weer te geven als in figuur 2<sup>14</sup>.

	1992	1998	2002
<b>Regulering</b>			
Prikkels	geen	voor werkgevers	gemeenten, werkgevers, enigszins werknemers
<b>Structuur</b>			
Vragers	individuen	uitvoeringsinstellingen, gemeenten en werkgevers	UWV, gemeenten, werkgevers (geassisteerd door Arbodiensten en verzekeraars) en in enkele gevallen individuen
Aanbieders	publieke aanbieders: Arbeidsvoorziening en de GMD	arbeidsvoorziening en private reïntegratiebureaus	private reïntegratiebureaus, (semi)-publieke gemeentelijke instanties
Toetredings-belemmeringen	n.v.t. (geen markt)	weinig op de werkgeversmarkt; veel op de publieke markt	weinig
Productdifferentiatie	n.v.t. (geen markt)	medische en een scholings- en activeringsdiensten	twee deelmarkten verdwijnen langzaam
<b>Gedrag</b>			
Integratie	n.v.t. (geen markt)	zowel horizontaal als verticaal beperkt	zowel horizontaal als verticaal
<b>Resultaat</b>			
Omvang	omvang van de markt ca. 500 miljoen euro	omvang van de publieke markt is ca. 400 miljoen euro	omvang van de 'publieke' markt ligt tussen de 700 en 1265 miljoen euro; omvang van de werkgeversmarkt ligt rond de 70 miljoen euro
Efficiëntie	de kosten van een traject lagen tussen de 1000 en 6700 euro; netto-effectiviteit van de reïntegratiediensten is beperkt	de kosten voor een traject liggen tussen de 1190 en 3500 euro; netto-effectiviteit van de reïntegratiediensten is beperkt, al wordt dit genuanceerd door recent onderzoek	de gemiddelde prijs die het UWV betaalt is 4700 euro, gemeenten vermoedelijk minder netto-effectiviteit van de reïntegratiediensten is niet bekend

Figuur 2. De markt voor reïntegratiediensten van 1992 tot en met 2002<sup>15</sup>

<sup>13</sup> [http://www.cpb.nl/nl/news/2003\\_33.html](http://www.cpb.nl/nl/news/2003_33.html), bezocht op 17-9-2006

<sup>14</sup> Groot en anderen, Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, SEO, Amsterdam, 2002

<sup>15</sup> Groot en anderen, Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, SEO, Amsterdam, 2002

---

## 2.2 Beschrijving reïntegratiemarkt

Over wie hebben we het eigenlijk als we praten over 'de reïntegratiemarkt'? Om een beeld te geven van het grote scala aan diensten dat wordt aangeboden op de markt voor reïntegratiediensten zijn in de volgende tabel de belangrijkste vormen van reïntegratie samengevat<sup>16</sup>.

Soort diensten	Voorbeelden
Sociale activering/motivering en oriëntatie	Training sociale vaardigheden Training weerbaarheid
Her/om/bijbscholing	Leer/werktraject Beroepsgerichte scholing
Arbeidsbemiddeling/(her)plaatsing	Beroepskeuzetest Sollicitatietraining Vacaturebemiddeling
Medische hulpverlening	Wachtlijstbemiddeling Rugtraining Werkplekaanpassingen

Bron: van Seters (2001)

Reïntegratiediensten zijn er op gericht om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Vraag en aanbod van arbeid komen niet overeen. Reïntegratie verkleint de mismatch tussen vraag en aanbod van arbeid door het aanbod te versterken en beter te laten aansluiten bij de vraag. Directe bemiddeling – wat de hoofdactiviteit van uitzendbureaus is – is geen reïntegratieactiviteit. Bemiddeling verkleint de intransparantie op de arbeidsmarkt: het maakt de match tussen vrager naar arbeid en aanbieder van arbeid eenvoudiger, maar verkleint niet het verschil dat er tussen vraag en aanbod is<sup>17</sup>. Diensten die gericht zijn op personen met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar die niet gericht zijn op het toeleiden naar een arbeidsplaats worden ook niet als reïntegratiediensten beschouwd. Schuldhulpverlening is een voorbeeld van een dergelijke dienst<sup>18</sup>.

## 2.3 Actoren reïntegratiebeleid

De reïntegratiemarkt is onder te verdelen in twee kanten, te weten de aanbodzijde: aanbieders van reïntegratiediensten voor zowel publieke opdrachtgevers, werkgevers en individuele cliënten en de vraagzijde: private opdrachtgevers, publieke opdrachtgevers en individuele cliënten.

Om een beeld te krijgen van de reïntegratiemarkt wordt hieronder ingegaan op zowel de aanbodzijde van deze markt als op de vraagzijde.

### 2.3.1 De aanbodzijde

Reïntegratieactiviteiten zijn primair ondergebracht bij private reïntegratiebedrijven. De Wet SUWI is hiervoor een belangrijke katalysator geweest. De private markt werd met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) op 1 januari 2004 verder gestimuleerd. Inmiddels lijkt de private reïntegratiemarkt een nieuwe balans te vinden. De uitbestedingsverplichting van gemeenten is vervallen en er worden steeds meer reïntegratieroutes met een minder dominante rol voor private reïntegratiebedrijven bewandeld. Het lijkt erop dat de private reïntegratiemarkt meer en meer ingebed raakt in een bredere infrastructuur voor reïntegratie, waarbij publieke en private opdrachtgevers en cliënten meerdere opties hebben voor de route (terug) naar werk. Publieke opdrachtgevers voeren vaker een strakke regie op individueel niveau en spelen ook in het algemeen een actievere reïntegratierol.

---

<sup>16</sup> Groot en anderen, Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, SEO, Amsterdam, 2002

<sup>17</sup> CPB (2000)

<sup>18</sup> Groot en anderen, Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, SEO, Amsterdam, 2002

---

Op regionaal niveau zijn er diverse werkgeversinitiatieven, waarbij slechts een beperkte rol voor reïntegratiebedrijven is weggelegd. Ook kunnen er binnen sectoren reïntegratieactiviteiten worden georganiseerd. Bij vraaggerichte projecten worden reïntegratiebedrijven soms pas betrokken, wanneer een zeer specifieke reïntegratiedienst gewenst is. Tegen deze achtergrond moeten de ontwikkelingen op de markt van reïntegratiediensten worden bekeken.

In 2004 waren ruim tweehonderd reïntegratiebedrijven, bijna vierhonderd interventiebedrijven en zestig scholingsinstellingen actief. Momenteel worden ongeveer 700 bedrijven geteld maar exacte aantallen van reïntegratiebedrijven zijn niet beschikbaar omdat er een grote variëteit is qua omvang en type dienstverlening. De overgrote meerderheid daarvan (85%) heeft minder dan honderd medewerkers, 57% zelfs minder dan tien. In vergelijking met het reguliere bedrijfsleven, waar 91% van de organisaties geschaard kan worden onder het midden- en kleinbedrijf, heeft de reïntegratiebranche relatief meer grote bedrijven.

De driedeling in bedrijven houdt het volgende in:

- Reïntegratiebedrijven voeren hoofdzakelijk hele trajecten uit en houden zich voornamelijk bezig met de reïntegratie van werknemers naar een nieuwe werkgever of reïntegratie vanuit een uitkering naar werk.
- Interventiebedrijven voeren over het algemeen geen hele trajecten uit, maar laten zieke werknemers door middel van interventie terugkeren in hun oude werk.
- Scholingsinstituten houden zich vooral bezig met trainingen en opleidingen in het kader van reïntegratie.

Er is echter geen sprake van drie van elkaar gescheiden categorieën bedrijven; veel bedrijven bieden diensten aan die onder meerdere categorieën vallen.

De bedrijven zouden vaak slechts in een klein deel van hun omzet uit reïntegratie halen. Dit zou te maken hebben met de zogenaamde aanpalende markten. Dit zijn markten waar de aangeboden diensten en producten dicht aanliggen tegen of overlappen met die van reïntegratiebedrijven. Het gaat om markten van arbodienstverlening, interventie, verzekeringen, bemiddeling en scholing. De meeste bedrijven op aanpalende markten zijn, al dan niet in onderaanneming, ook actief op onderdelen van de reïntegratiemarkt.

### **2.3.2 De vraagzijde**

Met betrekking tot de vraagzijde van de markt komen we de volgende opdrachtgevers tegen:

- Opdrachtgeverschap in het publieke segment
- Opdrachtgeverschap in het private segment
- Individuele cliënten als opdrachtgever

In deze scriptie zal de nadruk liggen op de opdrachtgevers in het publieke segment, maar om een volledig beeld te krijgen en om de context aan te geven is het goed om ook kennis te nemen van de andere twee opdrachtgevers.

#### **UWV**

In de periode van 2002-2004 heeft het opdrachtgeverschap van UWV zich ontwikkeld. In 2000 werd weliswaar al aanbesteed, maar dat gebeurde deels op basis van goede ervaringen en bekendheid met de aanbieder. In 2002 was geen ruimte meer voor preferred suppliers, waardoor in dat jaar is gewerkt met een methode van niet-openbare aanbesteding. Eerst werden reïntegratiebedrijven geselecteerd aan de hand van een set uitsluitingsgronden. De bedrijven die door de selectie kwamen, werden op basis van een aantal gunningscriteria beoordeeld. In 2003 zijn vier openbare aanbestedingsronden georganiseerd, waarbij bedrijven direct een offerte konden indienen.



---

Deze werden op basis van een aantal gunningscriteria beoordeeld, waarbij net als in 2002 de economisch meest gunstige aanbieder uitgangspunt was bij de gunning. Anno 2006 wordt niet alleen de prijs van een traject, maar ook de kwalitatieve inhoud van groter belang bij de gunning.

#### *Doelgroepen UWV*

In 2002 werden in de aanbestedingsprocedure van UWV bijna vijftig doelgroepen onderscheiden. Daarmee was het aantal doelgroepen flink toegenomen in vergelijking met de aanbesteding van 2001. Vanaf 2004 worden nog wel doelgroepen onderscheiden, maar het aantal is beperkt ten opzichte van 2002.

#### *Mogelijkheden nieuwkomers*

In 2002 konden nieuwkomers in het UWV-segment via de vrije ruimte van UWV aanvragen indienen voor de financiering van reïntegratietrajecten. Vanaf 2004 is getracht om binnen de gewone aanbestedingsprocedures nieuwkomers meer kansen te geven. De vrije ruimte werd gereserveerd voor projecten gericht op bijzondere doelgroepen, voor projecten waarin experimentele reïntegratiemethodieken werden toegepast en samenwerkingsprojecten tussen UWV en gemeenten.

#### *Resultaatfinanciering*

Trajecten worden door UWV in toenemende mate gefinancierd op basis van resultaat. Vanaf 2004 wordt bij alle trajecten een vorm van resultaatfinanciering toegepast. Bij het grootste deel van de trajecten werd "no cure, less pay" toegepast en in de overige gevallen "no cure, no pay".

#### **Gemeenten**

In 2000 meldden gemeenten nog dat zij te weinig expertise en capaciteit hadden voor de inkoop van reïntegratie. In de periode 2002-2004 ervaren gemeenten dit niet meer als knelpunt. Steeds meer gemeenten organiseren openbare aanbestedingsprocedures. In 2004 was dit ongeveer de helft van de gemeenten.

#### *Inzicht gemeenten in reïntegratie*

In de periode 2000-2002 zeiden gemeenten onvoldoende inzicht te hebben in het aanbod op de markt en de kwaliteit en de prijs daarvan. In 2004 vindt het merendeel van de gemeenten dat hun inzicht in het aanbod op de reïntegratiemarkt is toegenomen. Daarbij maken gemeenten in toenemende mate gebruik van referenties. Ter controle van de door reïntegratiebedrijven opgegeven resultaten bij andere opdrachtgevers, worden referenties gevraagd van die opdrachtgevers.

#### *Resultaatfinanciering*

In de afgelopen jaren is er een sterke tendens richting resultaatfinanciering geweest. Vanaf 2004 maakt meer dan de helft van de gemeenten in meer of mindere mate gebruik van resultaatfinanciering. "No cure, less pay" is hierbij de meest gangbare financieringssysteematiek.

#### **Arbodiensten ondersteunend aan werkgevers**

In 2000 hadden de meeste grote werkgevers een reïntegratiebeleid. Dit wordt meestal opgesteld in het hoofdkantoor en uitgevoerd in de werkmaatschappijen. Arbodiensten gaven vaak ondersteuning bij het opstellen en uitvoeren van het reïntegratiebeleid. Arbodiensten nemen in de periode 2000-2002 in toenemende mate het opdrachtgeverschap van werkgevers over. In 2004 is een trend zichtbaar dat (vooral grote) werkgevers als gevolg van toegenomen verantwoordelijkheden met betrekking tot reïntegratie, het opdrachtgeverschap zelf op zich nemen. Deze trend zet zich in toenemende mate voort in 2006.

---

### *Gebruik preferred suppliers*

Arbodiensten maken voor reïntegratie en interventie vooral gebruik van preferred suppliers: bedrijven waarmee zij al enige tijd samenwerken, waarvan zij weten dat de samenwerking goed verloopt en waarmee zij in eerste instantie en bij voorkeur ook de samenwerking voortzetten. Daarbij zijn in 2004 zogenaamde klantteams in opkomst, waarbij een bedrijfsarts professionals om zich heen verzamelt met wie hij of zij graag samenwerkt. De preferred suppliers zijn dan geen bedrijven, maar personen.

Terwijl een aantal grote werkgevers in 2000 nog een deel van de reïntegratiediensten zelf uitvoerde, komt dit in de periode van 2002-2004 minder voor. Meestal wordt alles uitbesteed. Zij werken daarbij vooral met preferred suppliers. Zij hebben dan ook voornamelijk en in veel gevallen alleen zicht op de kwaliteit en prijs van de eigen preferred suppliers.

### *Resultaatfinanciering*

Resultaatfinanciering komt bij private opdrachtgevers nauwelijks voor. In 2004 zijn pas de eerste signalen van het gebruik van resultaatfinanciering door grote werkgevers zichtbaar.

### **Individuele cliënten**

Van de reïntegratiebedrijven vindt een derde deel individuele cliënten belangrijke opdrachtgevers. Dit geeft aan dat reïntegratiebedrijven het opdrachtgeverschap van individuele cliënten belangrijk vinden. Het wil echter niet zeggen dat de reïntegratiebedrijven ook daadwerkelijk veel individuen als opdrachtgever hebben.

### *PRB of IRO*

Met een Persoonsgebonden Reïntegratiebudget (PRB) of Individuele Reïntegratieovereenkomst (IRO), kunnen individuele cliënten de rol van opdrachtgever daadwerkelijk op zich nemen. In de afgelopen jaren is geëxperimenteerd met het PRB voor arbeidsgehandicapten. Dit experiment wordt voorsnog voortgezet.

Sinds 29 maart 2004 is het tevens mogelijk voor cliënten om een IRO met een reïntegratiebedrijf af te sluiten. De IRO wordt inmiddels op grote schaal gebruikt. De aanvragen voor IRO's worden beoordeeld door UWV.

Het verschil tussen een PRB en een IRO is gelegen in het feit dat bij de PRB de cliënt zelf het budget krijgt en hiervoor een traject kan inkopen terwijl bij de IRO de cliënt wel zelf het reïntegratiebedrijf kan kiezen maar de financiële afwikkeling wordt afgehandeld door UWV.

De reïntegratiemarkt (de aanbodzijde) onderscheidt zich in drie segmenten op basis van opdrachtgevers.

- Het UWV/gemeentesegment. Hierin bevinden zich vooral middelgrote en grote bedrijven met bijna uitsluitend deze publieke opdrachtgevers. Zij bieden bemiddeling, sociale activering, scholing en regie aan en richten zich op WAO'ers, WW'ers en bijstandsgerechtigden.
- Het werkgeverssegment. Bedrijven in dit segment hebben bijna altijd arbodiensten en werkgevers als opdrachtgevers en ook vaak verzekeraar. Zij richten zich op zieke werknemers en WAO'ers en bieden een breed dienstenpakket aan met meestal medische diensten en sociale activering.
- Het segment voor individuele opdrachtgevers. In dit segment zijn vooral kleine bedrijven actief die individuele werknemers belangrijke opdrachtgevers noemen. Zij hebben nauwelijks publieke opdrachtgevers. Zij richten zich op zieke werknemers en WAO'ers.

Hoeveel bedrijven in deze drie segmenten actief zijn, is ons niet bekend.

---

## 2.4 Veronderstellingen van de overheid

Nu meer inzicht is ontstaan in de aanbod- en vraagzijde van de reïntegratiemarkt, is het goed om te kijken wat nu daadwerkelijk de veronderstellingen van het reïntegratiebeleid zijn. Wat was eigenlijk de achterliggende gedachte van privatisering van de reïntegratiemarkt en wat zouden de effecten van het beleid moeten zijn volgens de beleidsmakers? Iedere veronderstelling hebben wij voorzien van onze interpretatie van de veronderstelling zoals we deze hanteren voor onze scriptie.

Met de wet SUWI is in 2002 een nieuw kader geschapen voor het reïntegratiebeleid en is een eind gemaakt aan de situatie van de jaren negentig toen er geen heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden bestond en beleid en uitvoering onvoldoende gescheiden waren. Om de SUWI-doelstellingen van werk boven uitkeren en een grotere klantgerichtheid te bereiken zijn volgens de wetgever een effectief reïntegratiebeleid en een goed werkende reïntegratiemarkt die maatwerk mogelijk maakt essentieel.

Sinds 2002 is de scheiding tussen opdrachtverlening en uitvoering tot stand gebracht met als doel voorwaarden te scheppen om de resultaatgerichtheid binnen de uitvoering te optimaliseren. Immers, de opdrachtgever moet nu concrete doelen stellen en criteria formuleren waar het reïntegratiebedrijf op afgerekend kan worden. De opdrachtgever zou makkelijker afscheid kunnen nemen van een slecht presterend reïntegratiebedrijf dan van een slecht functionerend onderdeel van het eigen apparaat. Door concurrentie tussen reïntegratiebedrijven krijgt een opdrachtgever bovendien de gelegenheid om veel sneller kennis te maken met nieuwe reïntegratiemethodieken.

De doelstellingen van marktwerking binnen het SUWI- raamwerk (hogere effectiviteit, meer doelmatigheid en een sterkere klantgerichtheid) zijn ook de doelen van de Wet Werk en Bijstand. In de sturingsfilosofie van de WWB zijn gemeenten verantwoordelijk voor het realiseren van deze doelen. Gemeenten beschikken sinds 2004 over een vrij besteedbaar reïntegratiebudget en een inkomensbudget waarover zij volledig risicodragend zijn: zijn ze succesvol dan houden ze op het inkomensdeel financiële middelen over. De financiële prikkels liggen hiermee voor gemeenten eenduidig richting activering en reïntegratie. Gemeenten geven aan dat met invoering van de WWB de noodzaak en het belang om (al bij de poort) reïntegratiebeleid effectief in te zetten zeer sterk is toegenomen.

De inwerkingtreding van SUWI heeft ook richting UWV geleid tot het formuleren van duidelijke kwantitatieve verwachtingen naar de uitvoering toe en het inrichten van een volledige en eenduidige informatievoorziening. Er zou sinds eind 2002 een eenduidig inzicht zijn in het aantal gestarte trajecten, de plaatsingsresultaten na die trajecten en de kosten die met het inkopen van die trajecten zijn gemoed. Ook de procesonderdelen zijn eenduidig gedefinieerd. Dat neemt niet weg dat er nog verbetering mogelijk is. Jaarlijks wordt nog gesleuteld aan het verbeteren van de informatiesystemen, de definities, de prestatie-indicatoren en de presentatie van de beschikbare gegevens.

In de wet SUWI zijn de volgende verwachtingen over de private reïntegratiemarkt uitgesproken<sup>19</sup>:

Private reïntegratie:

- levert een bijdrage aan de effectiviteit van het stelsel van werk en inkomen als geheel;
- optimaliseert het rendement van de in te zetten private en publieke reïntegratiemiddelen.

De uitgangspunten van de SUWI wet met betrekking tot het reïntegratiebeleid waren:

- activering van werknemers, werkgevers en uitkeringsgerechtigden;
- snelle aanpak van reïntegratie, liefst bij de eigen werkgever omdat dit de meeste kans van slagen heeft;
- snelle inzet van reïntegratie-instrumenten;

---

<sup>19</sup> De route naar resultaat, Reïntegratiemarktanalyse 2006, Raad voor Werk en Inkomen, juli 2006.

- 
- ruimhartige toekenning bij het toepassen van reïntegratie-instrumenten, de 'kosten gaan voor de baten uit;
  - evenredige aandacht voor moeilijk en gemakkelijk te integreren werkzoekenden;
  - concurrentie tussen reïntegratiebedrijven dat zal leiden tot betere resultaten zowel qua effectiviteit als doelmatigheid.

Verder heeft het kabinet in de notitie "Naar een werkende reïntegratiemarkt" het kabinet een streefbeeld van de werking van de reïntegratiemarkt geformuleerd aan de hand van zeven parameters<sup>20</sup>:

### 1. Toetreding en concurrentie

*Uitgangspunt: er moet sprake zijn van een open markt zonder toetredingsbelemmeringen.*

Voor de toetreding geldt geen wettelijke certificeringsplicht en er moet sprake zijn van een gelijk speelveld (er is een bevoordelingsverbod). De normen betreffende de mate waarin bedrijven de onderlinge concurrentie kunnen beperken door te fuseren zijn vastgelegd in de Mededingingswet.

Bij dit punt is ons inziens verondersteld dat het belangrijk is om zorg te dragen dat bedrijven ook daadwerkelijk toegang kunnen krijgen tot de reïntegratiemarkt, waardoor concurrentie kan ontstaan. De concurrentie zou efficiency en innovatief gedrag in de hand moeten werken.

### 2. Transparantie

*Uitgangspunt: de markt moet voor alle betrokken partijen (opdrachtgevers, reïntegratiebedrijven en cliënten) transparant zijn. De partijen moeten toegang hebben tot goede, onafhankelijke informatie over het functioneren van de markt.*

Informatie ten behoeve van openbare benchmarks moet worden geleverd door de opdrachtgevers, door in de contracten eisen te stellen aan de informatievoorziening door de reïntegratiebedrijven. Voor de benchmark zijn vooral de gegevens over (duurzame) plaatsingsresultaten van bedrijven en de prijzen daarvan van belang; in mindere mate informatie over uitvalpercentages en de gemiddelde duur van de trajecten.

Ook hiermee gaan wij er vanuit dat de overheid transparantie beoogt om de markt beter te laten werken. Op deze manier wordt voor zowel vragers als aanbieders duidelijk wat de resultaten zijn. Dit stelt opdrachtgevers in de gelegenheid om te kiezen voor bedrijven die tegen de laagste prijs de beste resultaten leveren. Aanbieders kunnen hierop anticiperen door zich met hun prijs, kwaliteit of innovatief vermogen te onderscheiden.

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

*Uitgangspunt: het doel van aanbesteden. Het doel van aanbesteden is de effectiviteit van de reïntegratiediensten (duurzame plaatsing) en de doelmatigheid van de in te zetten publieke reïntegratiemiddelen te vergroten. Door middel van aanbesteding wordt de concurrentie tussen marktpartijen bevorderd, wat een prijsverlagend en resultaatverhogend effect heeft.*

---

<sup>20</sup> Samenvatting van de veronderstellingen van de overheid, zoals verwoord in het stuk van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 719, nr.1, pagina 6-11.

---

Voor het UWV geldt de verplichting een transparante en toetsbare aanbestedingsprocedure te volgen, waarbij met een open inschrijving wordt gewerkt. Voor gemeenten geldt het (lichte) regime van de EU-richtlijn met betrekking tot aanbesteden. In de situatie van budgettering van de bijstand en een vrij besteedbaar reïntegratiebudget dragen gemeenten volledig financieel risico voor de bijstand en hebben ze een maximaal belang om de reïntegratiemiddelen effectief en efficiënt -gericht op duurzame uitstroom- in te zetten.

Het ligt voor de hand dat voor klanten met een beperkte plaatsingskans een hoge(ere) prijs wordt afgesproken. Voor het reïntegratiebedrijf ontstaat zo de prikkel om ondanks de relatief hoge plaatsingskosten toch de nodige inspanningen te verrichten. Scherp en zakelijk onderhandelen tussen de opdrachtgever en (potentiële) opdrachtnemer is de basis om op een efficiënte wijze resultaat (=duurzame plaatsing) te bereiken en afroaming te voorkómen.

Met dit uitgangspunt wordt naar ons idee verondersteld dat door een zo eerlijk en open mogelijke aanbesteding bedrijven inzicht hebben in wat er bij de aanbesteding gebeurt. Hierdoor heeft iedereen gelijke toegang, waardoor de concurrentie wordt bevorderd. Opdrachtgevers hebben de verplichting om aan te besteden (UWV ook voor uitbesteding) maar hebben binnen de gegeven kaders vrijheid om specifieke afspraken te maken met reïntegratiebedrijven. Zo mag er bijvoorbeeld gekozen worden voor contractarrangementen (van no-cure/no pay tot raamcontracten), voor maatwerk en voor prestatieprikkeling.

#### 4. Resultaatgerichte contracten: aansturing van reïntegratiebedrijven door de opdrachtgever en toegankelijkheid van reïntegratieactiviteiten voor de klant (in het bijzonder het bereik van moeilijk bemiddelbare groepen)

*Uitgangspunt: volledige resultaatfinanciering.*

Uitgangspunt voor het kabinet is volledige resultaatfinanciering van reïntegratietrajecten. Wordt een reïntegratiebedrijf op resultaat afgerekend dan zal het de benodigde inspanning verrichten om het gecontracteerde resultaat neer te zetten. Belangrijk is dat er ook in een systeem van resultaatfinanciering voor de groep moeilijk bemiddelbaren ruimte moet zijn voor andere resultaten dan duurzame plaatsing in een reguliere baan.

Het wordt toegestaan dat UWV en gemeenten meerjarige contracten sluiten; eveneens mogen de publieke opdrachtgevers bestaande contracten met goedpresterende bedrijven (voor het UWV beperkt: bijvoorbeeld één maal zonder hernieuwde aanbesteding) verlengen.

Wij gaan er vanuit dat de overheid veronderstelt dat volledige resultaatfinanciering ertoe leidt dat effectiever en meer efficiënt wordt gepresteerd door de reïntegratiebedrijven als zij volledig worden afgerekend op het resultaat. Met de aanpassing van de mogelijkheden voor de groep moeilijke bemiddelbare wordt onderkend dat niet iedereen met volledige resultaatfinanciering kan worden gereïntegreerd.

---

## 5. Kwaliteit

*Uitgangspunt: belangrijke kwaliteitscriteria zijn de duurzaamheid van het plaatsingsresultaat, de doorlooptijden, uitvalpercentages en de klanttevredenheid (opdrachtgevers, individuele klanten en werkgevers).*

Het eventueel opzetten van kwaliteitskeurmerken door de overheid zelf en/of het verplicht certificeren van reïntegratiebedrijven, vindt het kabinet niet passen bij de situatie waarin gemeenten en UWV een grote eigen beleidsverantwoordelijkheid is toegekend voor het voeren van reïntegratiebeleid.

Mogelijk is hierbij de vooronderstelling dat vanzelf kwaliteit wordt geleverd als sprake is van voldoende concurrentie op een transparante markt, waarbij met resultaatfinanciering wordt gewerkt. Daarnaast speelt een rol dat de overheid terug wil treden op een aantal terreinen door meer verantwoordelijkheid neer te leggen bij de gemeenten.

## 6. Keuzevrijheid (mate waarin deze ook voor de cliënt van toepassing is)

*Uitgangspunt: keuzevrijheid door nauwe samenspraak tussen opdrachtgever en cliënt.*

Basisvoorwaarde voor een succesvolle reïntegratie is maatwerk voor de cliënt. Op belangrijke onderwerpen wordt de mening van de cliënt gevraagd, zoals bij in te zetten personeelsgebonden voorzieningen (bijvoorbeeld een werkplekaanpassing), bij de invulling van het reïntegratietraject en bij de keuze voor een reïntegratiebedrijf. De ideeën en voorstellen van de cliënt worden uiteraard beoordeeld op hun bijdrage aan het vergroten van het arbeidsmarktperspectief en het realiseren van de doelstelling van duurzame plaatsing in een reguliere baan.

Het toekennen van een eigen budget voor de cliënt is in de optiek van het kabinet niet nodig om keuzevrijheid te bereiken. De doelstelling van de cliënt en de opdrachtgever kunnen uiteenlopen: het UWV of de gemeente heeft er belang bij dat de cliënt zo snel mogelijk en tegen zo laag mogelijke kosten weer aan de slag komt, terwijl individuele cliënten ook andere doelen (bijvoorbeeld een opleiding volgen) kunnen hebben. Het is daarom zaak om de specifieke wensen van werkzoekenden tot uitdrukking te laten komen in de vormgeving van het reïntegratietraject, dusdanig dat dit ook bijdraagt aan een duurzame reïntegratie.

Het is ons inziens denkbaar dat de vooronderstelling dat maatwerk leidt tot snellere en efficiënte reïntegratie een rol speelt bij dit uitgangspunt. Het is daarbij wel van belang voor opdrachtgevers, maar zeker ook voor opdrachtnemers om te weten wat de kenmerken en behoeften zijn van en voor de cliënt.

## 7. Verantwoording door opdrachtgevers van besteding van publieke middelen

*Uitgangspunt: uitgangspunt voor het kabinet is dat de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) toezicht houdt op het systeem waarin opdrachtgevers reïntegratietrajecten inkopen en daarbij handelen volgens de gestelde aanbestedingscriteria.*

Wanneer de markt naar behoren functioneert (dat wil zeggen volgens de hiervoor geschetste parameters), en dus ook de overheid voldoende relevante informatie voor evaluatie en onderbouwing van beleid levert, wordt tevens gewaarborgd dat de publieke middelen effectief en doelmatig worden ingezet.

Wij gaan er vanuit dat de overheid hiermee veronderstelt dat de bestaande instituties en afspraken voldoende garantie bieden als alleen controle op de opdrachtgevers wordt uitgevoerd.

---

Hiermee zijn we aan het einde gekomen van dit hoofdstuk. U hebt kennis kunnen nemen van de historie van het reïntegratiebeleid en van de reïntegratiemarkt waarbij de actoren zijn onderverdeeld in een vraag- en aanbodzijde. Met inzicht in de uitgangspunten van de Wet SUWI en de overheid en wat ons inziens daarmee wordt veronderstelt, kunt u de overstap maken naar ons theoretisch kader.

In dit volgende hoofdstuk willen wij u, met de veronderstellingen van het reïntegratiebeleid in het achterhoofd, laten zien hoe wij tot een analyse zijn gekomen van het gedrag van reïntegratiebedrijven. We doen dit aan de hand van de netwerktheorie en de principaal-agentbenadering. In hoofdstuk vier wordt u meegenomen in de (onbedoelde) effecten van het reïntegratiebeleid en de verklaring van het gedrag van reïntegratiebedrijven.

---

### 3. THEORETISCH KADER

#### 3.1 Verkenning

Na een korte schets van de reïntegratiemarkt, gaan we dieper in op de theorie over het gedrag van organisaties. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de netwerktheorie en wordt het accent gelegd op de principaal-agentbenadering van dit vraagstuk. Getracht wordt te verklaren hoe reïntegratiebedrijven zich zullen gaan gedragen als we gebruik maken van de theoretische concepten, verschillende veronderstelde belangen en afhankelijkheden.

We hebben gekozen voor de netwerktheorie omdat deze theorie ingaat op belangen en afhankelijkheden. Bij de privatisering zijn bestaande netwerken uitgebreid en zijn nieuwe netwerken ontstaan. Belangen en afhankelijkheden spelen bij privatisering een belangrijke rol omdat deze factoren de basis zijn voor het gedrag van actoren in een (nieuwe) markt.

De principaal-agentbenadering gaat dieper in op de relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers en relateert dit aan de verschillende belangen van de actoren. Bij de privatisering is de relatie ontstaan van opdrachtgevers (UWV, gemeenten) en opdrachtnemers (de reïntegratiebedrijven). De principaal-agentbenadering gaat in op de relatie tussen deze twee actoren en geeft inzicht in de (on)mogelijkheden van de contracten die zij afsluiten.

#### 3.2 Overheidssturing toen en nu.<sup>21</sup>

De afgelopen decennia hebben veel maatschappelijke ontwikkelingen plaatsgevonden. Omdat overheid en maatschappij onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn, is vanzelfsprekend de overheid ook ontwikkeld en daarmee is haar visie op overheidssturing in de loop der jaren veranderd. Hieronder volgt een korte schets van de ontwikkelingen:

##### Overheidssturing toen: top-down

Vóór de jaren zeventig bestond een strikte scheiding tussen politiek en bestuur. De politiek bepaalde het beleid en het bestuur voerde het uit middels bureaucratische organisaties. De beleidsvorming volgde een perfect rationeel model. In een studie van Baas (1995) is te lezen dat de politiek binnen de hiërarchische organisatie duidelijke en ondubbelzinnige doelen vaststelde. Zij deed dit zonder inspraak van derden en besliste eenzijdig. De waardevrije ambtenaren kozen de meest efficiënte instrumenten. De politiek nam een beslissing door een weloverwogen afweging van alle beschikbare alternatieven. Vanaf de jaren zeventig ontstaat kritiek op deze vorm van besturen.

Het paradigma van de klassieke sturing heeft een normatief karakter en handhaaft het natuurlijke (naïeve) beeld van het openbaar bestuur; een organisatie die over alle informatie en macht beschikt die noodzakelijk is om de door de politiek gestelde beleidsdoelen te verwezenlijken. De efficiency van het openbaar bestuur wordt gezocht in de principes van de rationeel ingerichte hiërarchie (bureaucratie).

Dit model stelt echter zulke hoge (en onrealistische) eisen aan de procedure van besluitvorming en de te verzamelen informatie dat deze in de praktijk nooit te halen zijn. De praktijk schakelt voortdurend heen en weer tussen de verschillende fasen. Mogelijk kan het concept van de klassieke bestuurskunde nog gehandhaafd worden in eenvoudige situaties, maar in complexe situaties waarbij de beleidsdoelen het resultaat zijn van politieke compromissen en er meer invloedrijke actoren bij het beleid betrokken zijn, kan doelgericht handelen beter gezien worden vanuit de volgende twee benaderingen.

---

<sup>21</sup> TNO-rapport: Inzicht in ketenspecifieke succes- en faalfactoren, toegepast op de reïntegratieketen voor (ontslag) werklozen 16 april 2002



---

### Kritiek op de top-down sturing

De grenzen van de verzorgingsstaat worden aan het einde van de jaren zeventig ontdekt en de hiermee gepaard gaande weinig sturende rol van de overheid. De economische recessie in de jaren tachtig en het alsmaar groter wordende begrotingstekort stellen de betaalbaarheid van de publieke sector ter discussie. Ook wordt het steeds duidelijker dat de overheid niet meer de enige is die probeert te sturen in de samenleving. De samenleving bestaat uit een complex geheel van actoren die allemaal invloed proberen uit te oefenen op een voor hen relevant overheidsbeleid. In de jaren tachtig laat de overheid steeds meer taken over aan verschillende publieke en private organisaties middels concepten als zelfstandige bestuursorganen, zelfbeheer, privatisering etc. Vaak gaat de grotere autonomie gepaard met afspraken over de te leveren prestaties. Het overheidsbeleid houdt rekening met de ontwikkelingen en belangen in de samenleving en past zich aan deze vernieuwingen aan.

Feiten, waarden en belangen die pas in de loop van het beleidsproces naar voren komen worden meegenomen. Overeenstemming over een kleine aanpassing van het beleid blijkt makkelijker te zijn dan een fundamentele herziening van het bestaande beleid. Het overheidsbeleid kenmerkt zich dan ook door compromissen, bijstellingen en halve maatregelen. Officiële beleidsdoelen blijken vaak niet meer te zijn dan tijdelijke bezweringen van meningsverschillen en onzekerheden in de politiek. Ze zijn dubbelzinnig en de beleidsaccenten wisselen voortduren. Gevolg is dat de beleidsvorming niet meer wordt gezien als een rationeel keuzeprocess maar als een doorlopende reeks van 'trial and error'.

### Overheidssturing nu

In de netwerken van de jaren negentig is de derde invalshoek te herkennen, de moderne sturing. Sturing van de samenleving een zaak is geworden van vele instanties, ook buiten het openbaar bestuur. Besturingsvraagstukken worden niet meer geïsoleerd, technisch en sectoraal bekeken, maar 'integraal' en in samenhang met aangrenzende beleidsterreinen.

In deze stroom wordt duidelijk dat de kans groot is dat de beleidsuitvoering/ implementatie anders kan verlopen dan beoogd wegens een afwachtende houding van de actoren door te weinig informatie en financiële middelen, het nastreven van de eigen doelen vanwege te weinig draagvlak, tegenwerking omdat men moet concurreren met elkaar etc. Sturing is daarmee extra van belang.

De modernisering is ook terug te zien in het reïntegratiebeleid. De overheid trekt zich terug en zoekt daarom de samenwerking met private partijen voor de uitvoering. De overheid stuurt op de publieke opdrachtgevers, waardoor de sturing op de uitvoering voornamelijk een verantwoordelijkheid is geworden van gemeenten en UWV als zelfstandig bestuursorgaan.

### **3.3 Netwerken**

Terug naar de centrale vraag: "Welke onbedoelde effecten heeft het reïntegratiebeleid van de overheid op het gedrag van reïntegratiebedrijven en hoe is dit gedrag van reïntegratiebedrijven te verklaren?". In dit deel van het onderzoek willen wij, zoals ook in paragraaf 1.6. aangegeven, criteria opstellen om het gedrag van reïntegratie bedrijven te verklaren aan de hand van de netwerktheorie en de principaal-agentbenadering. Deze paragraaf zal in het teken staan van de netwerktheorie. Allereerst zult u een korte uiteenzetting van de theorie lezen, om vervolgens te komen tot de relevantie van de theorie voor dit onderzoek. Vervolgens laten wij u zien welke delen van de theorie zullen worden toegepast op ons onderzoek. Hierna volgt een raamwerk en een uitwerking daarvan. Voor de uitwerking is vooral gebruik gemaakt van de interviews met de gemeente Rotterdam, UWV, het reïntegratiebedrijf Fourstar en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (zie bijlage 2).

---

### 3.3.1 Netwerktheorie

Koppenjan en Klijn (2004) geven in hun boek "Managing Uncertainties" aan dat netwerken in toenemende mate ontstaan omdat de omgeving waarin publieke en private organisaties opereren steeds complexer wordt. Problemen kunnen niet langer door organisaties zelf worden opgelost, waardoor hiërarchie als organisatieprincipe wordt vervangen door horizontale netwerken. Castells beweert dat door specialisatie, professionalisatie, decentralisatie, individualisering en informatisering in de maatschappij op steeds meer verschillende plekken mensen, groepen en organisatie belangrijke beslissingen nemen. Dit leidt tot toenemende fragmentatie en wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen. Als gevolg hiervan bestaat de maatschappij uit steeds meer netwerken: de netwerksamenleving.<sup>22</sup>

Onder een netwerk verstaan we<sup>23</sup>: een dynamisch geheel van actoren die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen.

De hedendaagse samenleving vraagt niet meer (of steeds minder) om traditionele hiërarchische organisaties. Gespecialiseerde organisaties zijn steeds minder in staat zelfstandig hun doelen te bereiken. De afhankelijkheid van elkaar neemt toe en wordt versterkt door toenemende professionalisering, globalisering, informatisering en vervlechting van de publieke en private sector.

Voor de overheid is dit aanleiding om samenwerkingsverbanden in te stellen om beleid uit te voeren. Een voorbeeld hiervan is de privatisering van de reïntegratiemarkt waarbij de overheid een samenwerkingsverband aangaat met private reïntegratiebedrijven. Maatschappelijke vraagstukken kunnen anders niet effectief kunnen worden aangepakt.

Over een netwerk schrijven Koppenjan en Klijn (2004) dat deze bestaat uit verschillende onafhankelijke organisaties die samen het overheidsbeleid maken of uitvoeren. In het kader van ons onderzoek valt te denken aan de groep reïntegratiebedrijven, het netwerk van reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers, de private en publieke opdrachtgevers, enzovoorts. Een netwerk kan een tijdelijke of vaste structuur hebben. De verschillende organisaties hebben weliswaar een gezamenlijk doel maar daarnaast ook eigen, mogelijk tegenstrijdige, doelen die zij nastreven. Voor de verklaring van het gedrag van reïntegratiebedrijven is het interessant om binnen het netwerk van opdrachtgevers en opdrachtnemers in de vorm van de reïntegratiebedrijven te kijken wat deze doelen zijn en waarin ze van elkaar verschillen dan wel overeenkomen. Gezamenlijke en tegenstrijdige doelen kunnen alleen bereikt worden als partijen kunnen beschikken over gegevens, informatie, kennis en middelen waarover de andere organisaties beschikken. Onderlinge afhankelijkheid vraagt om goede coördinatie en de informatieoverdracht zowel binnen als tussen organisaties in de publieke en private sector en hun omgeving. Zoals eerder in de inleiding en in de probleemstelling aangegeven kunnen verschillende organisaties een verschillende perceptie van de werkelijkheid hebben: wat door de één als probleem ervaren wordt, kan voor de ander aanvechtbaar of geen probleem zijn. De interactie tussen de deelnemende organisaties bepaalt dan ook mede de uitvoering van het reïntegratiebeleid.

De positie van de overheid verschilt wel van die van de private reïntegratiebedrijven en private opdrachtgevers vanwege de democratische legitimatie en de bijzondere bevoegdheden zoals regelgeving, vergunningverlening en financiële middelen. Zij heeft daardoor wel een dominante positie maar deze is niet sterk genoeg om de uitvoering volledig in eigen hand te hebben. Er worden vaak condities bepaald waarbinnen partijen hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen.<sup>24</sup>

Aangaande samenwerking in netwerken zeggen Koppenjan en Klijn (2004) dat het tot een grotere slagvaardigheid kan leiden. Wanneer organisaties bepaalde problemen niet in

---

<sup>22</sup> Koppenjan, J., Klijn E.H., *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, London&New York 2004

<sup>23</sup> De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999, p. 32)

<sup>24</sup> Koppenjan, J., Klijn E.H., *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, London&New York 2004

---

hun eentje aankunnen, biedt samenwerking de mogelijkheid krachten te bundelen. Door samen te werken, kunnen de betrokken partijen bovendien van elkaar leren. Deskundigheden worden uitgewisseld en een kritische discussie over elkaars inzichten en plannen leiden dan tot een betere en een zorgvuldiger afgewogen aanpak. Hiertegenover staat dat samenwerking ook tot minder slagvaardigheid kan leiden. De snelheid van handelen kan worden beperkt doordat eerst moet worden overlegd. Samenwerking creëert ook verwachtingen: partijen willen betrokken worden bij het beleid van de ander. Alleen al hierdoor kan de afhankelijkheid van elkaar toenemen. Deze afhankelijkheid kan verder toenemen als partijen gezamenlijk beleid voeren en hun eigen inbreng afstemmen op die van de anderen. Het gevolg kan zijn dat een slagvaardig optreden wordt beperkt doordat men afhankelijk is van de zwakste schakel in het geheel.<sup>25</sup>

Samenwerking tussen organisaties kan consequenties hebben voor de identiteit van de organisatie. De gemeenschappelijke identiteit kan toenemen doordat organisaties zich solidair voelen met andere organisaties en er een gemeenschappelijke beleving ontstaat. Hier staat tegenover dat samenwerking tot vermindering van de individuele identiteit kan leiden en daarmee ook die van de autonomie (Scharpf, 1973: 81-83; Weick, 1976: 6-8).<sup>26</sup> Het is denkbaar dat samenwerking een grotere verantwoordelijkheid van de organisatie tot gevolg heeft. Samenwerking kan voor een wijdere blik zorgen en met zich meebrengen dat organisaties zich verantwoordelijk voelen voor het grotere geheel. Organisaties worden er direct mee geconfronteerd als hun handelen consequenties voor hun samenwerkingspartners heeft. Samenwerking kan echter ook tot een verlies aan verantwoordelijkheid leiden. Het 'probleem van de vele handen' kan ontstaan, waarbij verantwoordelijkheid op elkaar wordt afgeschoven. Partijen kunnen het zicht op het grote geheel en hun rol daarin verliezen, zodat ze zich ook niet meer verantwoordelijk voelen voor de uitkomsten van de samenwerking (Bovens, 1990: 4; Mayntz, 1993: 49). Samenwerking kan tot een toename, maar ook tot een afname van conflicten leiden. In beide gevallen zijn er zowel voor- als nadelen mogelijk. Door samenwerking kunnen sluimerende en belemmerende conflicten worden gethematiseerd en op de spits worden gedreven. Dit kan ertoe leiden dat ze worden uitgesproken of dat in ieder geval wederzijdse hinder wordt beperkt. Het kan er ook toe leiden dat het conflict escaleert en afbrekend werkt. Het optreden van conflicten kan ook tot een kritischer doordenking van bestaande standpunten leiden en kan een stimulans bieden voor het zoeken naar nieuwe wegen. In dat geval fungeren conflicten dus als motor voor verbetering. Conflicten kunnen echter ook negatief werken en uitmonden in nadelen, zoals stress, demotivatie en tegenwerking. Samenwerking kan daarnaast tot een afname van conflicten leiden. Dit kan positief zijn voor de 'teamgeest', maar ook negatief als omwille van de harmonie belangrijke zaken onbesproken blijven ('groepsdenken') (Harmon, 1981: 103, 114; Zeitz, 1980: 82). Samenwerking kan ten slotte consequenties hebben voor de efficiëntie. Extra communicatie-, coördinatie- en/of transactiekosten zijn inherent aan samenwerking. Hiertegenover staat dat dubbelwerk kan worden vermeden. Bijvoorbeeld doordat alle partijen niet afzonderlijk 'het wiel hoeven uit te vinden' of doordat de doelgroep van beleid eenmalig door het samenwerkingsverband wordt benaderd in plaats van vaker door de afzonderlijke organisaties (Scharpf, 1978: 364; Schimank, 1992: 270).<sup>27</sup>

Concluderend kan gezegd worden dat netwerken volop kansen bieden aan alle actoren, maar dat het niet gemakkelijk is om voor alle actoren een acceptabel resultaat te realiseren. Het vraagt spelregels, ander gedrag, openheid en inzicht in groepsprocessen. Kortom: er zal sturing nodig zijn.

---

<sup>25</sup> Koppenjan, J., Klijn E.H., *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, London&New York 2004

<sup>26</sup> Koppenjan, J., Klijn E.H., *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, London&New York 2004

<sup>27</sup> Koppenjan, J., Klijn E.H., *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, London&New York 2004

Mogelijke voor- en nadelen van interorganisationale samenwerking ten opzichte van autonoom handelen, ziet u in figuur 3.<sup>28</sup>

<b>Mogelijke voordelen</b>	<b>Mogelijke nadelen</b>
Slagvaardigheid	Wederzijdse aanvulling van inspanning en capaciteiten voor prestaties die men alleen niet kan. Verlies aan snelheid van handelen / vergroten van afhankelijkheid / 'iedereen wacht op iedereen'
Leren van elkaar	Verlies aan leren via 'individueel pionieren'
Activeren passieve actoren	Verbeteringen afhankelijk van de zwakste schakel
'Actief beleid door gemeenschappelijke aanpak'	Verlies aan systeemintegratie
<b>Mogelijke voordelen</b>	<b>Mogelijke nadelen</b>
Identiteit	Winst aan solidariteitsgevoel / gemeenschapsbeleving. Verlies aan autonomie
Verantwoordelijkheid	Verantwoordelijk voor totaal: voor het handelen van andere organisaties en voor consequenties van eigen handelen voor andere organisaties. Verantwoordelijkheid voor eigen handelen afschuiven op andere organisaties
Conflicten	Tegengaan wederzijdse hinder en belemmeringen. Nadelen van conflicten, die in iedere samenwerking ontstaan
Conflict als motor voor verbetering	Nadelen van het onderdrukken van conflicten ten behoeve van harmonie ('groepsdenken')
Efficiëntie	Vermijden van dubbelwerk / tegenwerking Communicatie-, coördinatie- en transactiekosten

Figuur 3: Mogelijke voor- en nadelen van interorganisationale samenwerking ten opzichte van autonoom handelen

## De actoren nader beschouwd

### *Percepties en kaders*

Over percepties en kaders zeggen Koppenjan en Klijn (2004) dat percepties beelden zijn van problemen, oplossingen, andere actoren en ontwikkelingen in de samenleving. Iedere actor heeft een eigen beeld van de werkelijkheid en ziet een probleem dus vanuit een eigen referentiekader (gebaseerd op kennis en ervaring uit het eigen verleden). Dit beeld kan voor alle actoren verschillend zijn. Zonder het bespreken van de percepties, het onderkennen van verschillen hiertussen en het op een lijn brengen van de percepties van alle actoren ontstaat later in het proces een Babylonische spraakverwarring (welke gepercipieerd probleem wordt er opgelost?)

Percepties kunnen langzaam veranderen door inzichten verkregen uit nieuwe kennis en ervaring. Het geeft ruimte voor nieuwe oplossingen omdat actoren gedwongen zijn hun beeld van de werkelijkheid bij te stellen. Als interacties stilvallen en er daardoor geen bruikbare oplossing beschikbaar is of als de discussies zich eindeloos blijft herhalen, moeten de percepties veranderen.

Ook het 'gevoelig' maken van actoren voor ontwikkelingen, problemen en oplossingen is een manier om percepties te veranderen.

### *Afhankelijkheden*

Scharpf (1976) geeft aan dat het belang en de vervangbaarheid van bronnen de afhankelijkheidsrelaties bepalen van actoren binnen een arena. Hij maakt schematisch het volgende onderscheid.

22 I.M.A.M. Pröpper: Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken, <http://www.bestuurskunde.nl>, bezocht op 19-8-2006

	Minder belangrijk	Zeer belangrijk
Moeilijk te vervangen	Beperkte afhankelijkheid	Grote afhankelijkheid
Makkelijk te vervangen	Kleine afhankelijkheid	Matige afhankelijkheid

Buiten het feit partners aan elkaar zijn gebonden, moeten we ons ook realiseren dat partijen zich niet altijd bewust zijn van hun afhankelijkheid. Dit is een van de meest belangrijke oorzaken waarom doelen niet worden bereikt.

### *Strategieën*

Zoals hiervoor al is aangehaald, krijgen de partners binnen de keten te maken met verschillende belangen en percepties. Vervolgens ontwikkelen zij strategieën om hiermee om te gaan. Complexe sociale problemen bevatten meestal een variëteit aan partijen: individuen, groepen en organisaties van zowel publieke als private domeinen. Bronnen bestaan uit een hele range aan formele en informele middelen die partijen bezitten om hun doelen te bereiken.

Als actoren zich realiseren dat zij afhankelijk zijn van een andere partij om hun doelen te realiseren ontstaan policy games (aftasten van belangen en doelen van de ander en daarop anticiperen met een eigen strategie). Als een resultaat hiervan ontwikkelen zij strategieën: acties of intenties gericht op beïnvloeding van andere partijen. Actoren baseren hun strategieën op percepties. Ze zijn van belang omdat doelen vervolgens weer concrete vertalingen van (een deel) van percepties zijn. De ingezette strategieën zijn niet altijd coöperatief. Soms is het aantrekkelijk voor actoren om het proces te versnellen, te vertragen of te blokkeren, aldus Koppenjan en Klijn (2004).

### *Arena's en speltypes*

Het spel van probleemoplossing vindt volgens Koppenjan en Klijn (2004) plaats in een arena waar actoren hun strategieën presenteren.

De arena is een plaats of veld waar actoren elkaar ontmoeten en hun spel spelen. Het is een plaats waar een specifieke groep van actoren keuzes maken op basis van hun percepties van problemen en oplossingen (Cohen, March en Olsen, 1972). De evolutie en uitkomst van beslissingsprocessen zijn voor een groot deel vastgesteld door een mix van strategieën die in de arena zijn gebracht. Deze karakteristieke combinaties van strategieën stimuleren de beperking van invloed op de evolutie van een probleemoplossingsproces zoals dat zich ontwikkelt in verschillende arena's. Strategieën zijn echter niet statisch; onder invloed van strategieën van anderen kan men tot nieuwe inzichten komen. Het komen tot nieuwe inzichten brengt onzekerheden met zich mee. Een strategische onzekerheid betreft de onvoorspelbaarheid van strategische actie.

Daarnaast kan het moeilijk zijn om de probleemoplossing te coördineren omdat de belangen, percepties en strategieën van actoren kunnen conflicteren. Een belangrijke barrière om actie te bereiken is het risico van opportunistisch gedrag:

- actoren investeren zelf niet in oplossingen, maar laten het aan andere over om een oplossing te vinden: "free rider"-gedrag (Olsen, 1962; Williamson, 1996);
- actoren werken samen tot het moment dat het doel is bereikt: "hit and run" (Klijn, 2004);
- actoren vertragen hun investering in oplossingen totdat zeker is dat ze kunnen worden gerealiseerd: "wait and see" (Klijn, 2004).

Als laatste worden complexe speltypes gespeeld in verschillende arena's op dezelfde tijd en de meeste actoren zullen slechts in enkele van deze arena's participeren. De complexiteit kenmerkt zich tevens doordat veel spelers onvoorspelbare strategische keuzes maken, maar ook omdat zij vaak spontaan betrokken raken in meer dan een arena.

### *Vertrouwen: een kwestie van geduld*

Vertrouwen, of het ontbreken ervan, heeft verregaande gevolgen voor de mate waarin actoren kunnen en bereid zijn te interacteren en samen te werken. Vertrouwen moet

---

groeien, als bestaand vertrouwen geschaad wordt is dit moeilijk te herstellen ("vertrouwen komt te voet en gaat te paard"). Vertrouwen is nodig om te leren, maar is ook kwetsbaar. Niets is zo schadelijk voor vertrouwen als onverwacht discussie aangaan over posities van actoren of het veranderen van de regels, zeker niet als dit gebeurt door iemand met eigen belangen in het netwerk.

### 3.3.2 Relevantie onderzoek

De visie van de moderne bestuurskunde laat zien dat sturing van de samenleving een zaak is geworden van vele instanties, ook buiten het openbaar bestuur. Besturingsvraagstukken worden bekeken als 'integraal' en in samenhang met aangrenzende beleidsterreinen. Wij maken gebruik van de netwerktheorie omdat het ons meer inzicht geeft in de belangen, percepties en afhankelijkheden van reïntegratiebedrijven in relatie tot hun netwerkpartners (de overheid, werkgevers en cliënten).

Wij achten het niet zozeer van belang dat iedereen het eens is over de perceptie van het probleem, maar interessant is wel om te weten hoezeer de percepties verschillen dan wel overeenkomen, hoe hiermee is omgegaan, voor welke oplossingsrichting is gekozen, welke belangen er spelen en hoe wordt omgegaan met afhankelijkheid. Waar bevindt het reïntegratiebedrijf zich in binnen het netwerk? Welke strategie wordt tentoongespreid en is dit te verklaren aan de hand van de hiergenoemde onderwerpen?

### 3.3.3 Raamwerk en uitwerking netwerktheorie

Voor ons onderzoek zullen wij in deze paragraaf de empirie beschrijven in theoretische termen. Duidelijk zal worden of binnen deze context sprake is van een netwerk en waar dit uit bestaat. Ook worden de belangen en percepties van actoren benoemd, evenals hun afhankelijkheden. Inzichtelijk zal moeten worden hoe wordt samengewerkt of sprake is van vertrouwen en welke strategieën van de reïntegratiebedrijven we herkennen. Samen zullen deze uitkomsten leiden naar een verklaring voor een deel van het gedrag van de reïntegratiebedrijven. Het gedrag van reïntegratiebedrijven zullen wij analyseren aan de hand van de gekozen criteria zoals genoemd in punt a tot en met g. De verklaring vindt u in hoofdstuk vier bij de genoemde (onbedoelde) effecten van het reïntegratiebeleid. Het raamwerk ziet er als volgt uit.

- a. Beschrijving van de actoren
- b. Benoeming percepties en belangen
- c. Beschrijving afhankelijkheden
- d. Beschrijving samenwerking
- e. Beschrijving perceptie van vertrouwen
- f. Beschrijving te herkennen strategieën
- g. Verklaring van het gedrag van reïntegratiebedrijven aan de hand van de netwerkbenadering

### Beschrijving van de actoren

Onder een netwerk verstaan we<sup>29</sup>: een dynamisch geheel van actoren die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen. Kijkend naar het reïntegratiebeleid kunnen we verschillende netwerken onderscheiden als we de bovenstaande definitie als uitgangspunt nemen. Het belangrijkste netwerk voor dit onderzoek is het netwerk tussen de private reïntegratiebedrijven en de opdrachtgevers; UWV en gemeenten. De opdrachtgevers vormen een structurele factor, maar de reïntegratiebedrijven kunnen wisselen. Alle partijen zijn wederzijds afhankelijk. UWV is niet toegerust om zelf haar cliënten te reïntegreren en de reïntegratiebedrijven hebben geen werk zonder de opdrachten van UWV. Zo is zowel de gemeente als UWV als gespecialiseerde organisaties steeds minder in staat zelfstandig hun doelen te bereiken. Zij weten hoe zij recht, hoogte en duur op uitkeringen moeten vaststellen, maar zijn niet deskundig in reïntegratie. Hun doelstelling

---

<sup>29</sup> De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999, p. 32)

---

werk boven uitkering kunnen zij dan ook niet of in mindere mate realiseren zonder de inzet van private reïntegratiebedrijven. Hierdoor neemt de afhankelijkheid van elkaar toe en wordt versterkt door toenemende professionalisering, globalisering, informatisering en vervlechting van de publieke en private sector.

### **Benoeming percepties en belangen**

Percepties zijn beelden van problemen, oplossingen, andere actoren en ontwikkelingen in de samenleving. Iedere actor heeft een eigen beeld van de werkelijkheid en ziet een probleem dus vanuit een eigen referentiekader (gebaseerd op kennis en ervaring uit het eigen verleden). Dit beeld kan voor alle actoren verschillend zijn. Zoals uit de interviews blijkt, bestaan verschillende percepties over de knelpunten van het reïntegratiebeleid, de aanbestedingsprocedures en ook van de belangen van de andere partijen.

We zetten de volgens ons belangrijkste percepties en belangen van de actoren op een rij. De percepties en belangen van de actoren ontleen wij aan de gehouden interviews. Bij de percepties en belangen geven wij weer wat het beeld is van de geïnterviewde actoren. Ditzelfde geldt voor de beschrijving van de samenwerking. De afhankelijkheden en de te herkennen strategieën benoemen wij naar aanleiding van de interviews.

### **SZW**

*Percepties:* SZW ziet als probleem dat opdrachtnemers worden geacht een minimaal aantal trajecten te leveren als hierom wordt verzocht en dat opdrachtgevers geen minimale aanlevering behoeven te garanderen. Het ministerie heeft het idee dat reïntegratiebedrijven langere contracten willen om continuïteit te krijgen om zo te kunnen innoveren.

Verder vindt SZW de WWB als prestatieprikkel voor gemeenten (de reïntegratieresultaten en daarmee de verlaging of verhoging van het aantal uitkeringen werken door in het algehele budget van de gemeente) geen voorwaarde voor betere prestaties.

Zij geeft aan dat het voldoende prikkelend werkt om je jaarlijks te moeten verantwoorden voor de kosten die je hebt gemaakt in relatie tot de resultaten.

SZW zegt in het interview dat het gegeven dat het om publieke middelen gaat, zorgt voor een andere opstelling van partijen. Het is ons niet duidelijk waarom. De bouwfraude wordt als voorbeeld hiervan gegeven.

*Belang:* het belang van SZW is voornamelijk gelegen in de kosteneffectieve uitvoering van het reïntegratiebeleid en het bewaken van publieke middelen.

### **Gemeente**

*Percepties:* de gemeente deelt de perceptie van SZW met betrekking tot het minimaal aantal trajecten te leveren door de opdrachtnemers en de opdrachtgevers die geen minimale aanlevering behoeven te garanderen.

De prijsspiraal naar beneden, waarbij reïntegratiebedrijven hun diensten voor zeer lage prijzen aanbieden, wordt ook gezien als een knelpunt omdat dit ten koste kan gaan van de kwaliteit. De gemeente ervaart als probleem dat zij hun cliënten niet kennen en daardoor niet snel kunnen anticiperen op vragen van werkgevers en waardoor zij moeite hebben met het formuleren van een duidelijke opdracht/vraagstelling.

Als stimulans om sneller aan het werk te gaan ziet zij het sneller weigeren van een uitkering.

Ook de gemeente heeft de idee dat reïntegratiebedrijven langere contracten willen om continuïteit te krijgen om zo te kunnen innoveren.

De gemeente vindt het principe van de WWB (de reïntegratieresultaten en daarmee de verlaging of verhoging van het aantal uitkeringen werken door in het algehele budget van de gemeente) een stimulans voor gemeenten en werknemers om resultaat te behalen.

*Belang:* als opdrachtgever verwacht de gemeente dat reïntegratiebedrijven winstmaximalisatie als doel hebben. Voor de gemeente zelf geldt uiteraard de doelstelling van een besparing op de uitkeringen. Omdat zij volledige budgettaire verantwoordelijkheid dragen en dus iedere besparing op uitkeringen in kunnen zetten voor andere doeleinden binnen de gemeenten, is sprake van een groot financieel belang.

---

Maar ook voor de gemeente geldt een maatschappelijk belang. Hoe meer mensen aan het werk zijn en hoe meer mensen in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, hoe beter het gaat met de levensomstandigheden binnen de gemeenten.

## **UWV**

*Percepties:* ook UWV heeft het idee dat reïntegratiebedrijven langere contracten willen om continuïteit te krijgen om zo te kunnen innoveren.

UWV ziet het feit dat opdrachtnemers worden geacht een minimaal aantal trajecten te leveren als hierom wordt verzocht en dat opdrachtgevers geen minimale aanlevering behoeven te garanderen niet als een probleem, maar als een normaal ondernemersrisico waarop je kunt anticiperen.

Zij ondervindt wel last van het feit dat hun reïntegratiebudget is gehalveerd in de afgelopen jaren en ervaart ook het niet kennen van de cliënten als probleem om de juiste vraag/opdracht te kunnen formuleren.

De WWB wordt niet als voorwaarde gezien om resultaten te halen. Net als SZW vindt het UWV dat het voldoende prikkelend werkt om je jaarlijks te moeten verantwoorden voor de kosten die je hebt gemaakt in relatie tot de resultaten.

UWV ontkent stellig dat zij anders omgaat met financiële middelen omdat het publiek geld betreft, zij vindt dat zij net zo zorgvuldig met publieke middelen omgaat als wanneer het private middelen zou betreffen.

*Belang:* als opdrachtgever verwacht ook UWV dat het reïntegratiebedrijf winstmaximalisatie als doelstelling heeft. Op het belang van UWV zelf is door UWV tijdens het interview niet uitgebreid ingegaan. Zelf denken wij dat het belang van UWV voor een groot deel is gelegen in het behalen van goede resultaten voor een stuk bestaanszekerheid van de organisatie.

## **Reïntegratiebedrijf (Fourstar)**

*Percepties:* net als UWV ziet het reïntegratiebedrijf het feit dat opdrachtnemers worden geacht een minimaal aantal trajecten te leveren als hierom wordt verzocht en dat opdrachtgevers geen minimale aanlevering behoeven te garanderen niet als een probleem, maar als een normaal ondernemersrisico waarop je kunt anticiperen.

De prijsspiraal naar beneden, waarbij reïntegratiebedrijven hun diensten voor zeer lage prijzen aanbieden wordt ook gezien als een knelpunt.

De halvering van het budget van UWV ziet Fourstar niet als probleem, het lijkt eerder logisch vanwege het dalende aantal cliënten. Zij ervaart als probleem meer de wijze waarop omgegaan wordt met de halvering.

Fourstar gelooft niet dat UWV en de gemeente haar bestand niet of onvoldoende kennen en gaat er vanuit dat, als zij dit echt belangrijk zouden vinden, al de benodigde acties zouden hebben ondernomen om dit probleem te slechten. Fourstar voelt bij dit genoemde knelpunt een ander belang van de partijen.

Als prikkel om sneller aan het werk te gaan, ziet Fourstar de hoogte van de uitkering als knelpunt, een verlaging van de uitkering zou een sterke prikkel kunnen zijn.

Er is volgens Fourstar voldoende ruimte om te innoveren. Het ligt eraan hoe je er als bedrijf mee omgaat: keuzes maken, geduld hebben, investeren en vertrouwen hebben. Het principe van de WWB (de reïntegratieresultaten en daarmee de verlaging of verhoging van het aantal uitkeringen werken door in het algehele budget van de gemeente) wordt ook door Fourstar gezien als een stimulans voor gemeenten en werknemers om resultaat te behalen.

*Belang:* Fourstar ziet als belangrijkste doelstelling niet de winstmaximalisatie maar de continuïteit. Dit is in tegenstelling tot de verwachting van de opdrachtgevers. Het belang van het reïntegratiebedrijf zou dan ook vooral zijn gericht op het zich zo goed mogelijk in de markt zetten, zodat de continuïteit van het bedrijf wordt gewaarborgd. Ook noemde Fourstar het maatschappelijke belang. Als bedrijf wordt graag een bijdrage geleverd aan het in stand houden of het verbeteren van de samenleving.

Er zijn dus veel verschillen te constateren in percepties en belangen maar er zijn natuurlijk ook overeenkomsten.



Vooral het gevoel dat de privatisering een verbetering is ten opzichte van het beleid voor SUWI wordt door alle partijen gedeeld en genoemd. Verder wordt gemeenschappelijk onderkend dat de kosten voor de aanbesteding hoog zijn en dat deze kosten van invloed kunnen zijn op de wijze van gunnen. Het belang van een goede regievoering van een reïntegratiecoach van de opdrachtgever en het maken van onderscheid door dezelfde medewerker in wie wel en wie geen traject nodig heeft wordt tevens door alle geïnterviewden als groot gezien.

### Beschrijving afhankelijkheden

Scharpf (1976) geeft aan dat het belang en de vervangbaarheid van bronnen de afhankelijkheidsrelaties bepalen van actoren binnen een arena. Naar aanleiding van de interviews benoemen wij hieronder de afhankelijkheden die wij zien tussen de actoren.

Voor de reïntegratiebedrijven ligt een grote afhankelijkheid voor een groot deel bij de opdrachtgevers. Zonder opdrachtgevers hebben zij geen of minder werk. UWV en grote gemeenten zijn zeer belangrijk omdat zij allereerst bepalen of een reïntegratiebedrijf de opdracht krijgt of niet en vervolgens ook bepalen of daadwerkelijk een traject wordt ingezet voor de klant. UWV en grote gemeenten zijn moeilijk te vervangen, omdat het grote klanten betreffen. Als dergelijke klanten zich terugtrekken en daarmee geen opdracht meer verlenen aan een bepaald bedrijf dan kan dat duizenden trajecten uitmaken per jaar en daarmee het bestaansrecht van een reïntegratiebedrijf doen wankelen.

<b>Afhankelijkheid reïntegratiebedrijven van UWV / grote gemeenten</b>	Minder belangrijk	<b>Zeer belangrijk</b>
<b>Moeilijk te vervangen</b>	Beperkte afhankelijkheid	<b>Grote afhankelijkheid</b>
Te vervangen	Kleine afhankelijkheid	Beperkte afhankelijkheid
Makkelijk te vervangen	Kleine afhankelijkheid	Matige afhankelijkheid

Bij reïntegratiebedrijven is ook een afhankelijkheid van cliënten te onderscheiden. Zonder werklozen en arbeidsongeschikten is er geen vraag naar reïntegratie. De afhankelijkheid is echter beperkt, omdat cliënten weliswaar moeilijk te vervangen zijn, maar het nog steeds niet de klant is die bepaald welk bedrijf de opdracht krijgt, maar de opdrachtgever. Vooral door de komst van de IRO zullen individuele cliënten een belangrijker rol gaan spelen.

<b>Afhankelijkheid reïntegratiebedrijven van cliënten</b>	Minder belangrijk	Zeer belangrijk
<b>Moeilijk te vervangen</b>	<b>Beperkte afhankelijkheid</b>	Grote afhankelijkheid
Te vervangen	Kleine afhankelijkheid	Beperkte afhankelijkheid
Makkelijk te vervangen	Kleine afhankelijkheid	Matige afhankelijkheid

Ook is een matige afhankelijkheid van elkaar als reïntegratiebedrijf genoemd, om van elkaar te leren en om zich van elkaar te onderscheiden. Concurrenten bepalen ook mede de prijs-kwaliteitverhouding en is dus van groot belang voor winstmaximalisatie. Samen vormen zij een markt. Een concurrent is echter wel gemakkelijk te vervangen.

<b>Afhankelijkheid reïntegratiebedrijven van elkaar</b>	Minder belangrijk	<b>Zeer belangrijk</b>
Moeilijk te vervangen	Beperkte afhankelijkheid	Grote afhankelijkheid
Te vervangen	Kleine afhankelijkheid	Beperkte afhankelijkheid
<b>Makkelijk te vervangen</b>	Kleine afhankelijkheid	<b>Matige afhankelijkheid</b>

Tot slot kan voor reïntegratiebedrijven ook een afhankelijkheid van investeerders gelden. Deze afhankelijkheid kan verschillende vormen aannemen. De afhankelijkheid is in ieder geval groot, wanneer een bedrijf zo aan een investeerder vastzit dat deze niet vervangen kan worden. Deze situatie zou zich voor kunnen doen als zoveel is geleend om voor te

---

bestaan dat bedrijven er niet meer uitkomen. De consequentie kan dan zijn dat het reïntegratiebedrijf niet zelf maar de investeerder de beslissingen neemt.

Voor UWV geldt een grote afhankelijkheid van het Ministerie van SZW. Zonder de opdracht van SZW heeft UWV geen uitvoeringsrecht en geen budget. Het Ministerie is dan ook niet te vervangen (hoewel er wel andere opdrachtgevers kunnen ontstaan, maar niet in die grootte).

Voor de uitvoering van het reïntegratiebeleid is UWV afhankelijk van de reïntegratiebedrijven. Deze afhankelijkheid is als matig te bestempelen, omdat voor de uitvoering van het reïntegratiebeleid de reïntegratiebedrijven zeer belangrijk zijn in verband met hun expertise en het ontbreken daarvan bij UWV. Echter is een reïntegratiebedrijf gemakkelijk te vervangen voor een bedrijf dat bijvoorbeeld beter presteert .

Indien nodig zou UWV zelf de uitvoering op zich kunnen nemen door de expertise in te huren. Zij maakt tenslotte zelf een onderscheid in wie wel en geen traject wordt aangeboden.

<b>Afhankelijkheid UWV van reïntegratiebedrijven</b>	Minder belangrijk	<b>Zeer belangrijk</b>
Moeilijk te vervangen	Beperkte afhankelijkheid	Grote afhankelijkheid
Te vervangen	Kleine afhankelijkheid	Beperkte afhankelijkheid
<b>Makkelijk te vervangen</b>	Kleine afhankelijkheid	<b>Matige afhankelijkheid</b>

De gemeente is enerzijds afhankelijk van de reïntegratiebedrijven voor de uitvoering van het reïntegratiebeleid. Deze afhankelijkheid is vergelijkbaar met die van het UWV.

<b>Afhankelijkheid UWV van reïntegratiebedrijven</b>	Minder belangrijk	<b>Zeer belangrijk</b>
Moeilijk te vervangen	Beperkte afhankelijkheid	Grote afhankelijkheid
Te vervangen	Kleine afhankelijkheid	Beperkte afhankelijkheid
<b>Makkelijk te vervangen</b>	Kleine afhankelijkheid	<b>Matige afhankelijkheid</b>

Anderzijds kent de gemeente een grote afhankelijk van het college van Burgemeester en Wethouders (B&W), de Gemeenteraad en het Rijk in verband met de keuzes die worden gemaakt voor het gemeentebestuur en de daarbij behorende budgetverdeling.

### **Beschrijving samenwerking**

De geïnterviewden geven aan dat de samenwerking tussen de actoren voornamelijk plaatsvindt bij de aanbesteding, de gunning en door (tussentijds) overleg. Daar waar voorheen sprake was van een vechterscultuur tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, is nu (ook volgens de geïnterviewden) steeds meer sprake van een tendens van samenwerking. Deze samenwerking moet volgens de bevroegde actoren dan vooral leiden tot het verbeteren van de uitvoering van het reïntegratiebeleid en daarmee leiden tot het behalen van de doelstellingen van de actoren, met de daarbij behorende belangen in ogenschouw genomen. Men ziet volgens ons nu steeds meer het belang van samenwerking om tot de eigen doelen te komen.

Opdrachtgevers ontlenen volgens ons hun identiteit aan hun gelegitimeerde functie als overheidsorgaan of zelfstandig bestuursorgaan, misschien soms nog specifiek door 'een grote stad' te zijn of een zelfstandig bestuursorgaan met moeilijker plaatsbaren. Reïntegratiebedrijven kunnen zich misschien niet altijd een sterke identiteit permitteren omdat zij afhankelijk zijn van opdrachtgevers, anderzijds is Fourstar zich wel aan het presenteren als vooruitstrevend, innovatief, betrouwbaar en groot en haalt hij daarmee wel projecten binnen en media-aandacht.

### **Beschrijving perceptie van vertrouwen**

Om goed te kunnen samenwerken is ondermeer vertrouwen nodig. Vertrouwen, of het ontbreken ervan, heeft verregaande gevolgen voor de mate waarin actoren kunnen en

---

bereid zijn te interacteren en samen te werken. Vertrouwen moet groeien, als bestaand vertrouwen geschaad wordt is dit moeilijk te herstellen ("vertrouwen komt te voet en gaat te paard"). Niet zozeer door gemeenschappelijke belangen en gemeenschappelijke percepties, maar vooral door het erkennen van de noodzaak om samen te werken ten behoeve van de eigen doelstellingen, wordt vertrouwen door de actoren als essentieel bestempeld. Vertrouwen maakt dat actoren zich kwetsbaar durven op te stellen en risico's durven te nemen. De manier waarop vertrouwen wordt gewonnen en gegeven verschilt op kleine punten volgens de geïnterviewden. In ieder geval geven zij aan dat eerlijkheid, afspraken nakomen, resultaten laten zien en meedenken met de ander en helpen waar nodig een basis vormen voor vertrouwen. De ander de kans geven om fouten te maken en deze te herstellen, uiteraard binnen de mogelijkheden. Uitspreken dan wel kennen van elkaars belangen en percepties maakt de ander kwetsbaar, maar geeft wel vertrouwen. Alle geïnterviewden hebben aangegeven steeds meer vertrouwen te hebben in elkaar.

### **Beschrijving te herkennen strategieën**

Als actoren zich realiseren dat zij afhankelijk zijn van een andere partij om hun doelen te realiseren ontstaan policy games. Als een resultaat hiervan ontwikkelen zij strategieën: acties of intenties gericht op beïnvloeding van andere partijen. Actoren baseren hun strategieën op percepties. Ze zijn van belang omdat doelen vervolgens weer concrete vertalingen van (een deel) van percepties zijn. De ingezette strategieën zijn niet altijd coöperatief. Soms is het aantrekkelijk voor actoren om het proces te versnellen, te vertragen of te blokkeren.

Wat wij vanuit de interviews zien, is dat bij de aanvang van de privatisering de strategieën van de actoren in conflict zijn met elkaar. Er was weinig interactie tussen de actoren. Een doorbraak is zich aan het ontwikkelen doordat partijen in staat zijn om hun strategieën te coördineren, zodat hun individuele acties niet langer in conflict zijn en samenwerking tot de mogelijkheden behoort.

## **3.4 De principaal-agentbenadering**

Net als de netwerktheorie zullen wij ook hier een beschrijving geven van de empirie in theoretische termen. Wij zullen voor deze benadering de relevantie benoemen voor het gebruik van de benadering voor het onderzoek, om uiteindelijk tot een raamwerk te komen met de bruikbare criteria zoals naar is verwezen in paragraaf 1.6. Hierna volgt de uitwerking van het raamwerk. Ook bij deze uitwerking is gebruik gemaakt van de gehouden interviews (zie bijlage 2.)

### **3.4.1 Principaal-agentbenadering**

In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal relevante begrippen binnen de principaal-agentbenadering, op de gevolgen hiervan en op mogelijkheden om de onzekerheid die de principaal-agentbenadering met zich meebrengt te reduceren.

Allereerst zullen wij een aantal begrippen nader omschrijven aan de hand van het boek van Hazeu (2000) "Institutionele economie". Als we praten over *instituties* dan hebben we het over: de door mensen ontworpen beperkingen die structurerend zijn voor hun economische, sociale en politieke gedrag. Formele instituties zijn bijvoorbeeld de grondwet en andere wetten, overeenkomsten (bijvoorbeeld een CAO) en besluitvormingsregels. Informele instituties zijn gedragsregels, gezamenlijke gewoontes en conventies. *Transactie* is het economische woord voor 'ruil': een tweezijdige overdracht van eigendommen. *Transactiekosten* zijn alle kosten die in het economisch verkeer gemaakt moeten worden om een transactie tot stand te brengen. Zowel vragers, aanbieders als overheden maken transactiekosten: de vrager gaat zoeken naar informatie over een product (waar kan ik het halen, waar het is het goedkoopst, waar krijg ik de beste service, heb ik garantie), de aanbieders hebben informatie nodig over

---

bijvoorbeeld eigendomsrechten, regelgeving, concurrentie, zij moeten onderhandelen en contracten afsluiten. De overheid moet rechtsregels instellen en deze handhaven. In de klassieke economie zijn deze kosten lang genegeerd maar ze worden nu vanwege hun belang en invloed op de totale kosten toegevoegd als aanvulling op de klassieke, rationele economie.

Economische ruil gaat altijd gepaard met informatietekorten en onzekerheden. Om onzekerheden te verkleinen zijn in de loop der tijd vele instituties ontstaan: garanties, tijdelijke arbeidscontracten, de Rekenkamer, de consumentenbond.

Het kunnen beschikken over informatie heeft een sleutelrol. *Informatie* is meestal asymmetrisch: het is ongelijk verdeeld over de partijen, evenals de capaciteiten om ermee om te gaan.

In de praktijk beschikken actoren als regel niet over volledige informatie over de factoren die van belang zijn bij een economische beslissing (voorkeuren, randvoorwaarden, prijzen, alternatieven, inzet van anderen). Om een transactie tot stand te brengen moet je dus informatie verzamelen en daarvoor moet je kosten maken: de transactiekosten.

Tussen partijen worden altijd contracten afgesloten, impliciet (onuitgesproken verwachting dat de ander nu of later iets terug zal doen of geven) of expliciet (een uitvoerig contract via een notaris of advocaat) maar contracten die volledig zijn bestaan in de praktijk niet. Het is onmogelijk om alle belangen, doelen, juridische aspecten en informatie af te dekken in één contract. De transactiekosten zouden dan zo hoog zijn dat de kosten en baten niet tegen elkaar opwegen. Omdat contracten niet volledig zijn, leidt dit weer tot negatieve en positieve externe effecten: actoren die geen contractpartner zijn ondervinden wel kosten of baten.

Er zijn volgens Hazeu (2000) drie theorieën over onvolledige contracten: de property-rightstheorie die aangrijpt op het gegeven dat de eigendomsrechten op een goed vaak onvolledig zijn, de transactiekostentheorie die de economische transactie centraal stelt en de vraag stelt welke additionele kosten boven de reguliere productiekosten moeten worden gemaakt om een economisch goed te realiseren en de principaal-agenttheorie die het gedrag van economische actoren centraal stelt. De laatste wordt hier verder uitgewerkt.

De principaal-agenttheorie (of agencytheorie) houdt zich bezig met het bestuderen van het keuzevraagstuk van de contractuele vormgeving van ruilrelaties tussen economische actoren. Deze ruil moet meerwaarde hebben want anders hoef je niet te ruilen.

De betrokken partijen hebben echter verschillende doelen en belangen en beschikken niet over volledige informatie over elkaars doen en laten. De partijen hebben ieder een rol: die van principaal of opdrachtgever of die van agent of opdrachtnemer. Centraal hierbij staat dat de principaal niet weet of de agent wel maximaal presteert, de agent weet dat zelf wel. De informatie is dus niet alleen onvolledig, maar ook asymmetrisch.

De principaal-agentrelatie vindt je in veel situaties terug: bijvoorbeeld werkgever-werknemer, verzekeraar-verzekerde, patiënt-arts relaties. Maar ook de relatie overheid-burger kan zo gezien worden (we spreken dan over een sociaal contractrelatie). Het onderwerp van deze scriptie laat een keten van principaal-agentrelaties zien: de overheid ten opzichte van de burgers, de overheid ten opzichte van de gemeente/zelfstandig bestuursorgaan (het UWV), de opdrachtgevers (gemeenten en UWV) ten opzichte van de reïntegratiebedrijven en tegenwoordig ook de individuele cliënt ten opzichte van het reïntegratiebedrijf.

Aan de bron van de principaal-agentverhouding ligt de specialisatie: een andere actor kan een bepaalde activiteit relatief efficiënter uitvoeren. Binnen organisaties spreken we dan van delegatie, deze leidt tot een principal-agentrelatie.

Het gaat er steeds om dat beide partijen worden verondersteld hun eigenbelang na te streven in een wereld van onvolledige informatie. De agent heeft daarbij altijd meer

---

informatie over zijn inzet dan de principaal, hierdoor wordt opportunistisch gedrag mogelijk.

Het probleem volgens Hazeu (2000) binnen de principaal-agenttheorie is dus hoe je het contract zodanig vorm kunt geven dat de agent optimaal gemotiveerd wordt om in het belang van de principaal te handelen. Als gegeven wordt gehanteerd de ex post informatieasymmetrie en de daarbij behorende mogelijkheid van 'moral hazard'. Ex post informatieasymmetrie wil zeggen dat er ook nádat een contract gesloten is, een informatieprobleem bestaat. Een partij kan namelijk zijn gedrag wijzigen na het afsluiten van het contract terwijl dit voor de ander verborgen blijft. Deze ex post informatieasymmetrie noemt men het probleem van de moral hazard: verborgen beslissingen, een moreel gevaar. Het moral hazardprobleem ontstaat dus als een partij de mogelijke kosten van zijn handelen op een andere partij kan afschuiven, maar zich de mogelijke baten wel kan toe-eigenen. Dit begrip komt uit de verzekeringstheorie, een voorbeeld van de moral hazard is de verzekerde die na het afsluiten van de verzekering riskanter of onachtzamer gedrag gaat vertonen: de verzekeraar dekt immers de schade. Algemener is moral hazard gedrag ook: de kantjes eraf lopen, kapitaal in riskante ondernemingen stoppen, onnodige medische handelingen verrichten of zichzelf verrijken op kosten van de gemeenschap. Bijvoorbeeld het UWV heeft als zelfstandig bestuursorgaan geen financieel belang bij reïntegratie want het beschikt niet over een eigen vermogen. Het contract tussen Rijk en UWV moet dus zodanig vormgegeven worden dat UWV zo nauwkeurig mogelijk doet wat het Rijk wil dat zij doet. We weten inmiddels echter ook dat volkomen volledige contracten niet bestaan en dat dus nog steeds effecten als moral hazard en motivatie-inefficiency kunnen bestaan.

Verder introduceerde Leibenstein al in 1966 het begrip x-inefficiency: de motivatie-inefficiency die ontstaat doordat een agent aan z'n eigen doelen werkt en niet noodzakelijkerwijs aan die van de principaal.

Hoe dan ook, om te zorgen dat de uitkomsten van het gedrag van de agent in overeenstemming met de doelen van de principaal zijn, moeten altijd kosten gemaakt worden: de agencykosten.

De agencykosten verdeelt in drie soorten (Hazeu, 2000).

- De kosten die de principaal maakt: *monitoring costs*. Dit zijn alle kosten die de principaal maakt om het gedrag van de agent in de gewenste richting te sturen, zoals observeren, het houden van functioneringsgesprekken, het bieden van loopbaanmogelijkheden, scholing, personeelsfeesten.
- De kosten die de agent maakt: *bonding costs*. Dit zijn alle kosten en moeite die de agent maakt om de principaal ervan te overtuigen dat hij in hun belang werkt (de investering in een goede reputatie) zoals het maken van een jaarverslag en sponsering van externe activiteiten.
- Het verlies dat ontstaat doordat slechts een suboptimaal gezamenlijk resultaat bereikt wordt: *residual costs*. Als eigendom en leiding gescheiden zijn, draagt de bedrijfsleiding slechts gedeeltelijk de consequenties van haar gedrag, deze zijn in eerste instantie voor rekening van de eigenaren. De waarde van de onderneming in zijn geheel kan dan minder groot zijn dan potentieel zou kunnen.

Bij de monitoring costs ligt het initiatief dus bij de principaal: als de agent weinig bondingcosts maakt en een matige reputatie heeft, zal de principaal sterke monitoring willen. Bij de bondingcosts ligt het initiatief bij de agent: de agent die liever weinig monitoring ondergaat, zal meer moeten investeren in de bondingcosts.

De agencykosten bestaan voor de overheid ondermeer uit het uitvoeren van toezicht en controle. Voor de opdrachtgevers bijvoorbeeld uit het selecteren van aanbieders, het bewaken van de resultaten en het transparant maken van het beleid (onder andere rapporteren aan de principaal, de overheid). Voor de reïntegratiebedrijven uit het maken

---

van onder andere rapportages over de resultaten of het behalen van een kwaliteitscertificaat.

De agencytheorie levert volgens Hazeu (2000) vier problemen op die zichtbaar zijn geworden:

1. het gedachtegoed over 'corporate governance';
2. de noodzaak tot aanstelling van een monitor bij teamproductie;
3. het prestatieprikkelintensiteitsprincipe;
4. het inzicht dat selectief werken met prestatieprikkels verkeerd kan uitpakken als er sprake is van een agent die meerdere, niet allemaal goed meetbare taken uitvoert.

#### Ad 1 Corporate governance

Vooraf managers van grote ondernemingen kunnen tot op zekere hoogte eigen doelen nastreven, een typisch principal-agentprobleem. Zij hebben onder andere de neiging veel waarde te hechten aan groei van de onderneming vanwege de status en het inkomen dat dit met zich meebrengt. Hierdoor kan overinvestering ontstaan waarbij een deel van de kasstromen in investeringen gaat zitten maar waardoor de waarde of winst voor de aandeelhouders niet of onvoldoende stijgt. Daarentegen kunnen aandeelhouders te sterk gericht zijn op de winst en waarde op de korte termijn.

Om managers te disciplineren zijn een aantal disciplineringsmechanismen beschikbaar:

- De vermogensstructuur als potentieel disciplineringsmechanisme: de onderneming met veel vreemd vermogen financieren, dan kunnen managers zich geen overinvestering veroorloven omdat de verschaffers van het vreemde vermogen dit niet toestaan.
- De beloningsstructuur: door managers deels te belonen in aandelen of opties zullen hun belangen meer parallel lopen met die van de aandeelhouders.
- Bestuurlijke mechanismen: de samenstelling en bevoegdheden van de Raad van Commissarissen en aandeelhoudersvergaderingen, vereiste informatie in jaarverslagen en beperking van beschermingsconstructies.

Voor onze scriptie is dit deel te linken aan de relatie tussen bijvoorbeeld de investeerders waar reïntegratiebedrijven gebruik van maken en de directie van het reïntegratiebedrijf. De investeerder (vergelijkbaar met de aandeelhouders) zal voornamelijk uit zijn op winstmaximalisatie. De directie van het reïntegratiebedrijf (vergelijkbaar met de managers) kijkt mogelijk meer op een langere termijn en zoekt zekerheid en continuïteit richting opdrachtgevers. Hiervoor moeten mogelijk meer investeringen worden gepleegd, waardoor winst langer op zich laat wachten.

#### Ad 2 Teamproductie

Ook dit is typerend voor grote organisaties. De gezamenlijke productiviteit is niet geheel toe te kennen aan de afzonderlijke inspanningen. De inzet van een agent kan staan in relatie tot het team waarvan hij deel uitmaakt of in relatie staan met externe factoren waarbij de agent samen met de omgeving het 'team' vormt. Ieder teamlid weet dat de opbrengsten van extra inspanning gedeeld moet worden met alle teamleden. Hierdoor kan freeriding ontstaan (meeliften op de inspanning van anderen om de eigen inspanningen te drukken). Als alle teamleden hier zo over denken, dan zal iedereen minder inzet leveren. Om dit tegen te gaan zal een supervisor toezicht uit moeten oefenen die in het gezamenlijke belang toezicht uitoefent. De supervisor kan als prestatieprikkel residuele inkomstrekker gemaakt worden. De ministeriele verantwoordelijkheid is hier een voorbeeld van, hij is eindverantwoordelijk voor de prestaties van zijn team: de ambtenaren. Dit mechanisme dwingt tot een goede monitoring. Ook als individuele prestaties afhankelijk zijn van externe factoren is niet goed vast te stellen in welke verhouding de individuele inzet en de externe factoren staan. Er is risico van moral hazard, waarbij de beter geïnformeerde partij zijn voorsprong kan exploiteren ten nadele van de andere partij. Goede resultaten worden dan toegekend aan de eigen inzet en door hemzelf beheersbare factoren, ongunstige

---

resultaten worden verweten aan externe factoren en niet voor hem beheersbare factoren (tekortschietende collega's, verouderde machines enz.).

Hieruit kan afgeleid worden dat informatieasymmetrie kosten met zich meebrengt. Een goed presterende werknemer zal een voorkeur hebben voor beloning naar output, een slecht presterende voor beloning naar input. Dat brengt de noodzaak met zich mee dat meting en beoordeling van prestaties en daarmee ook voor kosten van toezicht en controle.

De teamproductie zou bijvoorbeeld kunnen liggen in de reïntegratiemarkt als geheel, bestaande uit de reïntegratiebedrijven. Samen dragen zij zorg voor de uitvoering van het beleid en zijn daarmee gezamenlijk ook verantwoordelijk voor en afhankelijk van het slagen ervan. Positieve resultaten zullen immers goed zijn voor de markt en daarmee goed voor het individuele bedrijf (groeikans, winstmaximalisatie). Anderen liften graag mee op het succes van de reïntegratiebedrijven die die volledige inzet plegen en profiteren dus mee van het resultaat daarvan.

### Ad 3 Prestatieprikkelintensiteitsprincipe

Een ander bekend resultaat bij het probleem van verborgen beslissingen is het prestatieprikkelintensiteitsprincipe. Hiermee wordt aangegeven dat het voor de principaal zaak is de beloningen van de agent sterker op basis van gerealiseerde resultaten te baseren naarmate:

- de agent minder risicomijdend is,
- de activiteiten van de agent beter meetbaar zijn,
- de inspanningen van de agent meer invloed hebben op het uiteindelijke resultaat en
- er meer ruimte is voor eigen initiatieven voor de agent (als dus de informatie-asymmetrie tussen principaal en agent groter is).

Mogelijk zou het dus verschil maken als reïntegratiebedrijven meer zekerheid krijgen waardoor zij minder risicomijdend gedrag zullen vertonen.

Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door langere contracten of door een leveringsverplichting van de opdrachtgevers. De meetbaarheid van de reïntegratieresultaten (zowel bruto als netto) speelt ook een belangrijke rol in het gedrag van het reïntegratiebedrijf als agent. Als dan bijvoorbeeld het reïntegratiebedrijf ook nog ruimte krijgt om initiatieven te nemen dan zou hiermee de prestatieprikkel worden vergroot.

### Ad 4 Meerdere taken verstaan zich niet met één prestatieprikkel

In de praktijk zal een agent vaak meerdere taken hebben en diensten verlenen en deze kunnen in meetbaarheid verschillen. Als de principaal één sterke beloningsprikkel geeft op een goed meetbare taak, kan dat tot gevolg hebben dat de agent zijn andere taken gaat verwaarlozen. Bijvoorbeeld bij reïntegratie als het gaat om moeilijk en makkelijk te plaatsen cliënten of snelle reïntegratie ten koste van innovatie.

Een oplossing hiervoor is de mogelijkheid dat taken complementair aan elkaar gekoppeld beloond worden maar dit vergt een dure evaluatie van de moeilijk meetbare taken. In het algemeen kan echter gesteld worden dat, zeker naarmate de complexiteit van het werk groter is (meerdere taken, moeilijk meetbaar), organisaties slechts zwakke beloningssystemen bieden, markten bieden sterkere. De complexiteit van taken verklaart ook waarom indicatoren, kengetallen en ratio's beperkt zijn in hun toepassing om te sturen. Het kan meer opleveren, of minder kosten, om aan een gezamenlijke cultuur te werken. Het agency-probleem wordt dan opgelost of verminderd door het belangenverschil te overbruggen.

Het aanstellen van een monitor bij teamproductie is een antwoord: hierdoor wordt het informatietekort bij de principaal verkleind. De andere antwoorden proberen het belangenverschil te verkleinen door te sturen op de feiten of de beleving: het scheppen

---

van een structuur of cultuur waarin principaal en agent het idee hebben dat ze aan dezelfde zaak werken.

De overheid heeft in de jaren tachtig en negentig ingegrepen op de markt van de sociale zekerheid door op deze markt zelf gratis reïntegratiediensten aan te bieden: de toenmalige Arbeidsvoorziening en de Gemeenschappelijke Medische Dienst. Zij moesten werklozen en arbeidsgehandicapten aan een baan helpen.

Ook hier speelde het principaal-agentprobleem: hoe kon gegarandeerd worden dat de publieke organisaties doen wat de overheid wilde? Er was bovendien geen sprake van marktwerking en dus geen prikkel om kostenefficiënt te werken en te innoveren.

Om dit overheidsfalen te verhelpen werden disciplineringsmaatregelen genomen: relaties werden geformaliseerd, er werden incentives geïntroduceerd voor werkgevers en gemeenten en werden prestatieafspraken gemaakt.

Net als bij de netwerken kan dus geconstateerd worden dat vertrouwen een sleutelrol speelt bij de principaal-agentrelaties.

Uit bovenstaande theorie wordt ook duidelijk dat vertrouwen deels een kwestie is van geduld, maar dat ook verschillende andere manieren bestaan die vertrouwen kunnen stimuleren (goede communicatie, delen van problemen, aandacht voor het proces)

### **3.4.2 Relevantie onderzoek**

De principaal-agentbenadering speelt zich af in alle relaties waarbij sprake is van een opdrachtgever en een opdrachtnemer. Voor deze scriptie is deze benadering relevant omdat hierin opdrachtrelaties een hoofdrol vervullen. Net als bij het reïntegratiebeleid is een opdrachtrelatie zichtbaar tussen de opdrachtgevers (werkgevers, UWV, gemeenten en individuele cliënten) en de reïntegratiebedrijven. Kern van de principaal-agentbenadering is dat de opdrachtgever niet over voldoende informatie beschikt om goed te kunnen beoordelen of de opdrachtnemer zich maximaal inspant om de doelen van de opdrachtgever te behalen. Hetzelfde is van toepassing op de relatie tussen de opdrachtgevers en de reïntegratiebedrijven, zo vermoeden wij. De vraag is alleen in welke mate en hoe verhoudt dit zich tot het verklaren van hun gedrag?

Het economisch handelen wordt beïnvloed door allerlei instituties, organisaties, vaste gewoontes en gedragscodes. Hierbinnen past de principaal-agentbenadering. De benadering zien wij als goed toepasbaar op vraagstukken van organisatie (gedrag) en besturing in de publieke sector, waarmee de verklaring van het gedrag van reïntegratiebedrijven kan worden uitgelegd.

### **3.4.3 Raamwerk gebruik principaal-agentbenadering**

Voor ons onderzoek willen we helder krijgen over welke principaal-agentrelatie we praten, over welke specialisatie de agent beschikt en hoe het huidige contract is vormgegeven. Vervolgens zullen we analyseren welk gedrag dit contract uitlokt. Hierin worden meegenomen de transactiekosten, de informatieasymmetrie en het belang van zowel de principaal als de agent. Tevens wordt gekeken naar de manieren waarop de reïntegratiebedrijven worden gemotiveerd om te presteren in het belang van de opdrachtgever. Hoe wordt omgegaan met monitoring, bonding costs en corporate governance. Kortom, hoe is de prestatieprikkeling vormgegeven en wat heeft dit voor effect op het gedrag van reïntegratiebedrijven.

Het raamwerk is als volgt opgebouwd.

1. Beschrijving principaal-agentrelatie
2. Beschrijving specialisatie agent
3. Zichtbaar maken van de transactiekosten
4. Zichtbaar maken van de informatieasymmetrie
5. Beschrijving van het beeld van de belangen van zowel de principaal als de agent
6. Beschrijving prestatieprikkeling
7. Verklaring gedrag reïntegratiebedrijven



---

## **Principaal-agentrelatie**

Er is sprake van een keten aan principaal-agentrelaties: burgers ten opzichte van overheid, overheid ten opzichte van UWV/gemeente, opdrachtgevers ten opzichte van reïntegratiebedrijven en met de komst van de IRO ook de individuele cliënt ten opzichte van het reïntegratiebedrijf.

Een aantal principalen is echter ook weer agent in een andere relatie. Zo is UWV de agent in de relatie tot de overheid, maar principaal in de relatie tot de reïntegratiebedrijven. Voor gemeenten geldt hetzelfde.

Ook de individuele cliënt kan zowel principaal zijn binnen de IRO in relatie tot het reïntegratiebedrijf, maar is agent ten opzichte van UWV. Dit laatste voorbeeld is geen volledige relatie in de theoretische zin omdat het financiële deel niet door de cliënt afgehandeld wordt. De cliënt heeft echter wel een contract met het reïntegratiebedrijf, beschikt niet over volledige informatie en beide partijen in de relatie kunnen verschillende doelen en belangen hebben.

Het reïntegratiebedrijf kent ook beide rollen: deze is agent in de relatie tot opdrachtgever UWV maar kan in de relatie tot de individuele cliënt ook een principaalrol hebben omdat de relatie met de cliënt zodanig is dat het reïntegratiebedrijf niet beschikt over volledige informatie over de cliënt en verschillende belangen kan hebben.

We zullen in het kader van deze scriptie de principaal-agentrelatie tussen burger en overheid niet uitwerken omdat deze niet relevant is voor de probleemstelling. De principaal-agentrelaties tussen overheid, UWV/Gemeenten en tussen de individuele cliënt en reïntegratiebedrijf zijn wel relevant.

### Overheid ten opzichte van UWV en gemeenten

De overheid heeft een aantal taken gedelegeerd aan UWV als zelfstandig bestuursorgaan en gemeente, waaronder de zorg voor terugkeer naar werk voor mensen met een uitkering. Zij hebben de opdracht dit zo effectief en efficiënt mogelijk te doen via de private markt en conform een institutie als Europese regelgeving en aanbestedingsafspraken.

De overheid vervult hierin dus de rol van principaal, UWV en gemeenten die van agent.

### Opdrachtgevers ten opzichte van reïntegratiebedrijven

UWV en gemeenten verstrekken (gunnen) reïntegratiebedrijven de opdracht om zoveel mogelijk mensen zo snel mogelijk aan het werk te krijgen.

UWV en gemeenten vervullen hierin de rol van principaal, de reïntegratiebedrijven die van agent.

### Individuele cliënt ten opzichte van het reïntegratiebedrijf

De cliënt kiest voor een bedrijf waarvan hij denkt dat deze hem het beste kan helpen en geeft dit bedrijf de opdracht een traject te starten. Hiermee vervult de cliënt de rol van principaal en het reïntegratiebedrijf die van de agent.

## **Beschrijving specialisatie agent**

Aan de bron van de principaal-agentverhouding ligt de specialisatie: een andere actor kan een bepaalde activiteit relatief efficiënter uitvoeren. Binnen organisaties spreken we dan van delegatie, deze leidt tot een principal-agentrelatie.

Het gaat er steeds om dat beide partijen worden verondersteld hun eigenbelang na te streven in een wereld van onvolledige informatie. De agent heeft daarbij altijd meer informatie over zijn inzet dan de principaal, hierdoor wordt opportunistisch gedrag mogelijk.

### De agent is het UWV en gemeente

UWV heeft expertise in het toe- en/of afwijzen van uitkeringen bij ziekte en werkloosheid. Daarnaast heeft zij ruime deskundigheid opgebouwd in het beoordelen van mogelijkheden tot passend werk en werkplekaanpassingen die werknemers nodig hebben

---

om hun werk te kunnen blijven doen. Verder heeft UWV deskundigheid opgebouwd bij het doen van aanbestedingen.

De gemeenten hebben deskundigheid in het toekennen of afwijzen van uitkeringen binnen de sociale dienst. Zij hebben ervaring opgedaan in relaties met werkgevers.

#### De agent is het reïntegratiebedrijf

Het reïntegratiebedrijf heeft deskundigheid in het coachen van mensen in hun terugkeer naar de arbeidsmarkt en in het scholen en trainen van mensen op dit gebied. Zij hebben daarnaast kennis van de concurrentie via hun brancheorganisatie of andere netwerken. Reïntegratiebedrijven krijgen bij start van het traject al snel meer informatie over cliënten, waarbij zij zich beter een beeld kunnen vormen van de arbeidsmarktkansen van cliënten dan de opdrachtgever. Hierdoor kunnen zij een goede inschatting maken van de wensen en mogelijkheden van de cliënt.

#### De agent is de cliënt

De cliënt krijgt van UWV/Gemeente de opdracht zo snel mogelijk terug te keren naar de arbeidsmarkt. Het instrument hiervoor is het reïntegratiebedrijf, deze is in bepaalde opzichten ook de principaal in de relatie tot de cliënt. Het reïntegratiebedrijf heeft namens het UWV de principaalrol.

Als specialisatie van de agent kan genoemd worden dat de cliënt zelf in de meeste gevallen goed zicht heeft op de eigen mogelijkheden en beperkingen.

### **Beschrijving transactiekosten**

Transactiekosten zijn alle kosten die in het economisch verkeer gemaakt moeten worden om een transactie tot stand te brengen. Zowel vragers, aanbieders als overheden maken transactiekosten: de vrager gaat zoeken naar informatie over een product (waar kan ik het halen, waar het is het goedkoopst, waar krijg ik de beste service, heb ik garantie?), de aanbieders hebben informatie nodig over bijvoorbeeld eigendomsrechten, regelgeving, concurrentie, zij moeten onderhandelen en contracten afsluiten. De overheid moet rechtsregels instellen en deze handhaven. De bonding- en monitoringcosts zoals beschreven in paragraaf 3.4.1 maken ook onderdeel uit van de transactiekosten. In de klassieke economie zijn deze kosten lang genegeerd maar ze worden nu vanwege hun belang en invloed op de totale kosten toegevoegd als aanvulling op de klassieke, rationele economie.

De transactiekosten voor de opdrachtgevers lijken hoog, vooral als er maatwerk geleverd moet worden. Aanbesteden kost evenveel geld voor een kleine als voor een grote groep. Verder zijn er de nodige beheerskosten (registratie), administratiekosten en vooral veel arbeidsuren van medewerkers die zorgen voor juiste aanbesteding. De kosten voor controle op de kwaliteit zullen mogelijk verder toenemen als de klantmanager of reïntegratiecoach deze taak ook voor hun rekening gaan nemen.

De kosten worden gemaakt op het niveau van ministerie (beleidsadviseurs en verzorgen van trendrapportage), bij de RWI (rapportages stand van zaken, opzetten van een systeem voor bewaking van resultaten) en natuurlijk bij UWV en gemeenten (procedures aanbesteding doorlopen, bijstellen en afhandelen van contracten, bewaken van resultaten, ontwikkelen van een registratiesysteem).

Het is opvallend dat geen enkele opdrachtgever concreet kan aangeven hoe hoog de transactiekosten concreet zijn en hoe deze zijn opgebouwd. Alle opdrachtgevers geven aan dat de transactiekosten hoog zijn en verder toenemen door de grotere behoefte aan controlemechanismen maar deze kosten worden niet apart geregistreerd en inzichtelijk gemaakt. Ook opdrachtnemers en individuele cliënten met een IRO maken transactiekosten. Opdrachtnemers maken offertes, moeten personeel werven en selecteren, opleiding en training bieden aan werknemers, acquisitie doen, PR activiteiten verrichten, overleggen met opdrachtgevers en onderzoek uitvoeren.

De individuele cliënt moet zoeken naar het juiste reïntegratiebedrijf voor zijn traject.

---

### **Beschrijving informatie-asymmetrie**

Economische ruil gaat altijd gepaard met informatietekorten en onzekerheden. Om onzekerheden te verkleinen zijn in de loop der tijd vele instituties ontstaan: garanties, tijdelijke arbeidscontracten, de Rekenkamer, de Consumentenbond.

Het kunnen beschikken over informatie heeft een sleutelrol. *Informatie* is meestal asymmetrisch: het is ongelijk verdeeld over de partijen, evenals de capaciteiten om ermee om te gaan. De betrokken partijen hebben verschillende doelen en belangen en beschikken niet over volledige informatie over elkaars doen en laten.

De principaal weet niet of de agent wel maximaal presteert, de agent weet dat zelf wel. De informatie is dus niet alleen onvolledig, maar ook asymmetrisch.

Er is sprake van informatie-asymmetrie zowel tussen opdrachtgevers en ketenpartner (CWI) als tussen reïntegratiebedrijf en opdrachtgever.

Duidelijk is dat het CWI klantgegevens heeft die UWV en gemeenten nodig hebben en ook het reïntegratiebedrijf heeft meer klantinformatie nodig. Opdrachtgevers hebben eigenlijk alleen persoonsgegevens, aangevuld met leeftijd- en uitkeringsgegevens. CWI en reïntegratiebedrijven hebben een completer beeld van de klant (individuele wensen, opleiding, ervaring).

Verder is geven de geïnterviewden aan dat reïntegratiebedrijven niet altijd handelen zoals de opdrachtgever verwacht, zij houden bijvoorbeeld groepsgesprekken in plaats van individuele gesprekken of steken weinig energie in bepaalde groepen of mensen.

### **Beschrijving van het beeld van de belangen van zowel de principaal als de agent**

Het probleem binnen de principaal-agenttheorie is hoe je het contract zodanig vorm kunt geven dat de agent optimaal gemotiveerd wordt om in het belang van de principaal te handelen. Als gegeven wordt gehanteerd de ex post informatieasymmetrie en de daarbij behorende mogelijkheid van 'moral hazard'.

Het beeld over de belangen is verkregen door hier bij de interviews naar te vragen.

Het ministerie van SZW ziet voor de reïntegratiebedrijven winstmaximalisatie als enige belang. De reïntegratiebedrijven willen een hogere prijs voor hun product om daarmee de winst te maximaliseren. Dit beeld is gebaseerd op de prijzen die in het buitenland gehanteerd worden (daar zijn de prijzen voor trajecten lager).

Het ministerie ziet als eigen belang dat zij als principaal zorgvuldigheid wil in het omgaan met publieke middelen en wil daarom de kosten zo laag mogelijk houden, met behoud van kwaliteit.

Het reïntegratiebedrijf als agent geeft aan dat het maximaliseren van de winst weliswaar belangrijk is maar dat ook gekozen wordt voor continuïteit. Prijsvechters lopen op de langere termijn een groot risico om als bedrijf ten onder te gaan. Bij een bedrijf dat kiest voor reële prijzen, maakt meer kans om ook op lange termijn te overleven. Zij zien de overheid als belemmering omdat deze geen zicht zou hebben op de verschillen in de opdrachten en omstandigheden in het buitenland (als verklaring voor de verschillen in prijs). Daarnaast speelt het beeld dat opdrachtgevers belang hebben bij het zelf in portefeuille houden van cliënten omdat zij hiermee hun eigen bestaansrecht kunnen aantonen. Volgens hen is dit onder meer de reden waarom cliënten niet aangemeld worden bij vacatures en onnodig in bestanden van opdrachtgevers blijven zitten.

Opdrachtgevers UWV en gemeenten willen als principaal hun targets halen. Voor UWV geldt de doelstelling vanuit de politiek. De gemeenten kunnen nu zelf profiteren van goede resultaten omdat zij volledige financiële verantwoordelijkheid dragen.

Opdrachtgevers willen als agent een dekkend budget en voldoende vrijheid om zelfstandig te kunnen handelen.

De individuele cliënt kan als principaal twee belangen hebben: het zo lang mogelijk vertragen van de terugkeer naar werk zodat de uitkering langer ontvangen wordt of (voor de grootste groep) zo snel mogelijk terugkeren naar werk door de juiste inzet van reïntegratie-instrumenten.

---

### **Beschrijving prestatieprikkeling**

Het prestatieprikkelintensiteitsprincipe is een manier om met het probleem van verborgen beslissingen om te gaan. Hiermee wordt aangegeven dat het voor de principaal zaak is de beloningen van de agent sterker op basis van gerealiseerde resultaten te baseren naarmate:

- de agent minder risicomijdend is,
- de activiteiten van de agent beter meetbaar zijn,
- de inspanningen van de agent meer invloed hebben op het uiteindelijke resultaat en er meer ruimte is voor eigen initiatieven voor de agent (als dus de informatie-asymmetrie tussen principaal en agent groter is).

Met betrekking tot risicomijdend gedrag is duidelijk geworden dat er volgens de opdrachtgevers voldoende ruimte is om initiatieven te nemen (de 20% vrije ruimte is bedoeld als prestatieprikkeling tot innovatie en verbetering) maar dat deze wordt niet benut door de reïntegratiebedrijven. Je zou dus kunnen stellen dat de agent risicomijdend is want er is blijkbaar geen bereidheid om binnen de huidige contractvorm nieuwe initiatieven te nemen.

Ook zijn de activiteiten ook nog niet goed meetbaar en hebben de inspanningen van de agent heeft nog geen duidelijke invloed op het resultaat. Er is informatie-asymmetrie omdat de klant beter bekend is bij het reïntegratiebedrijf dan bij de opdrachtgever. Het reïntegratiebedrijf zou dus zijn kans kunnen grijpen maar doet het niet.

Het feit dat opdrachtgevers wel bereid zijn om andere contractvormen uit te proberen, wijst erop dat de positie van de agent aan het veranderen is. De principaal is steeds meer bereid om goede prestaties extra te belonen maar heeft dit nog niet omgezet in een concreet aanbod.

De contractvorm van no-cure-no-pay is lang de dominante prestatieprikkel geweest. Andere prikkels, op basis van resultaten, was niet mogelijk omdat er geen goede resultaatmetingen waren. Momenteel wordt no-cure-less-pay meer afgesloten omdat voor reïntegratiebedrijven het no-cure-no-paycontract te risicovol is en steeds minder geaccepteerd wordt.

Er worden voorbereidingen getroffen om te kijken naar de effectiviteit van het contracteren met vaste prijzen, zoals werkgevers dit gewend zijn te doen. Een concrete prestatieprikkel ontbreekt dan. Ook staat een nieuwe incentive in de belangstelling die gebaseerd is op: betere resultaten krijgen een hogere prijs. Dit betekent dat de reïntegratiebedrijven die aantoonbaar goed presteren, een hogere prijs mogen vragen voor hun trajecten. De transactiekosten worden dan groter omdat dit een goede registratie vraagt waar alle partijen achter staan.

Duidelijk is dat gezocht wordt naar goede prestatieprikkels maar dat nog niet alle alternatieven duidelijk zijn en beproefd worden.

Inmiddels bent u op de hoogte van de gebruikte theoretische benaderingen voor ons onderzoek. Zo ook hebt u onze analyse, op basis van de criteria genoemd in de benaderingen, kunnen lezen. Dit brengt ons op het punt om u deelgenoot te maken van door ons geconstateerde bedoelde en onbedoelde effecten van het reïntegratiebeleid.

---

## Hoofdstuk 4. Effecten van het reïntegratiebeleid

Uit zowel de interviews als uit de gebruikte literatuur kunnen we een aantal effecten van het reïntegratiebeleid herkennen. Een aantal effecten zijn conform de bedoeling van het reïntegratiebeleid van de overheid. Onbedoelde effecten zijn effecten die niet aan de vooronderstellingen van het reïntegratiebeleid voldoen, evenals effecten die optreden en in het geheel niet waren voorzien.

Begonnen wordt met het in kaart brengen van de bedoelde effecten. Deze paragraaf wordt beëindigd met een aantal citaten en opmerkingen uit de interviews die de geconstateerde effecten ondersteunen of aanvullen.

Daarna worden de onbedoelde effecten beschreven. Per effect wordt aangegeven welke delen uit de interviews ten grondslag lagen aan de beschreven effecten. Vervolgens vindt u onze verklaring van het ontstaan c.q. het bestaan van de effecten.

Het is niet mogelijk om alle effecten direct te relateren aan het privatiseringsbeleid van de overheid, we kunnen immers niet vergelijken wat gebeurd zou zijn als een ander beleid of andere prikkels geïntroduceerd zouden zijn. We kunnen wel in kaart brengen of de veronderstellingen achter het huidige beleid leiden tot effecten zoals de overheid deze voor ogen had (bedoelde effecten) of tot effecten die niet genoemd zijn in positieve of negatieve zin (onbedoelde effecten).

### 4.1. Effecten van het reïntegratiebeleid vanuit de veronderstellingen van de wetgever

De veronderstellingen van de wetgever en de beleidsmakers vormen de basis voor evaluatie van de effecten op middellange termijn. Vanuit de veronderstellingen zullen wij een overzicht geven van de ontstane effecten tot nu toe.

Marktwerking zou onder andere moeten leiden tot meer effectiviteit. Het probleem met de reïntegratiemarkt is alleen dat de kwaliteit en de effectiviteit zo lastig meetbaar zijn. Wel zijn goede initiatieven in gang gezet: Borea heeft een kwaliteitskeurmerk ontwikkeld en de RWI werkt hard aan manieren om de prestaties van reïntegratiebedrijven transparant te krijgen. Maar de opdrachtgevers – UWV en gemeenten- maken voorlopig niet op grote schaal gebruik van het keurmerk. Wel wil UWV vanaf 2005 bij de criteria voor verlenging de onderdelen van het Borea-keurmerk als basis hanteren.

De eerste onderzoeksresultaten over effectiviteit zijn ook al niet bemoedigend – er is geen duidelijke relatie tussen het marktaandeel van reïntegratiebedrijven en hun effectiviteit: “effectieve bedrijven hebben evenveel kans op een hoog marktaandeel als relatief ineffektieve bedrijven”.<sup>30</sup>

Er is weinig concreet feitenmateriaal waarop de effecten van het nieuwe reïntegratiebeleid is af te lezen. De markt zou nog te jong zijn en trajecten duren te lang. In een onderzoek van SEO worden wel volgende resultaten genoemd<sup>31</sup>:

#### Effectiviteit

De vraag bij het beoordelen van de effectiviteit is in welke mate de doelen die de overheid bij de invoering van marktwerking voor ogen had zijn gerealiseerd. Een belangrijk doel dat is gesteld is het stimuleren van het voeren van reïntegratiebeleid en hierdoor beperken van instroom in de WAO (door reïntegratiebeleid werkgevers) en stimuleren van uitstroom uit arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, werkloosheidsuitkeringen en bijstand (door reïntegratiebeleid UWV en gemeenten). Dit lukt deels. Er is vergeleken met eind jaren negentig meer aandacht voor reïntegratiebeleid dat zich onder andere vertaalt in het zich ontwikkelen van de reïntegratiemarkt. De instroom in de uitkeringen (vooral de WAO) bleef echter nog

---

<sup>30</sup> RWI, De reïntegratiemarkt: hoe staan we ervoor en hoe gaan we verder?, discussiedocument voor de expertmeeting van 27 september 2004

<sup>31</sup> Groot en anderen, Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, SEO, Amsterdam, 2002

---

steeds hoog. Inmiddels heeft de WAO vanaf 2006 plaatsgemaakt voor de WIA. De instroom in de WIA is lager dan verwacht.

### Efficiëntie

De prijzen voor reïntegratietrajecten zijn vergeleken met de jaren negentig gestegen. Deze gemiddelde prijsstijging wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat de groep die gereïntegreerd wordt veranderd. Het zijn steeds meer mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die achterblijven in de bestanden van het UWV en gemeenten. Wat zou zijn veroorzaakt door de gunstige arbeidsmarkt eind jaren negentig en door de toegenomen aandacht voor reïntegratie. Er valt dan ook niet te stellen dat de prijs per product gestegen is: het betreft andere producten.

Marktwerking stimuleert het produceren van een bepaald type product met een bepaalde kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs. Zo geeft Kliq, de opvolger van Arbeidsvoorziening aan, dat door de geïntroduceerde concurrentie zij haar overheadkosten naar beneden heeft moeten en kunnen brengen in de eerste jaren van dit decennium.

Ook kan gesteld worden dat er een grotere motivatie is voor aanbieders om te streven naar een hoge bruto-effectiviteit (hoeveel mensen worden geplaatst). Dit komt door het opkomen van no cure no/less pay afspraken. No cure less pay houdt in dat er contractueel met aanbieders wordt afgesproken dat een deel van het geld pas betaald wordt als er een bepaald resultaat wordt bereikt. Zo geldt bij de aanbestedingsprocedure van het UWV voor 2002 bijvoorbeeld dat maximaal 80% van de prijs van het product wordt betaald bij levering en de overige 20% als een plaatsing is gerealiseerd. Opmerkelijk is dat de aandacht zich wederom focust op de bruto-effectiviteit en niet op de netto-effectiviteit.

Om te achterhalen wat het effect is van het afschaffen van de winkelnering bij Arbeidsvoorziening, het samenvoegen van de uitvoeringsinstellingen, de verandering van de budgetteringssystematiek bij gemeenten en invoering van de Wet Poortwachter op de kwaliteit van reïntegratiediensten zouden we de netto-effectiviteit van reïntegratie-instrumenten eind jaren negentig graag vergelijken met hun effectiviteit begin 2000. Hiervoor is het nog te vroeg, aangezien effectiviteitsstudies voor begin 2000 nog ontbreken.

Een terugkerend idee achter de doorgevoerde beleidsverandering is dat reïntegratie niet pas moet gebeuren als mensen in een uitkeringssituatie zijn beland. De ziekteverzuimperiode daarvoor is het moment om reïntegratie te bevorderen. De inzet van reïntegratie-instrumenten verschuift dan ook van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt naar mensen met een (nog) kleine afstand tot de arbeidsmarkt. De reïntegratie-instrumenten, zoals scholing, die worden ingezet voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, halen een hogere netto-effectiviteit dan instrumenten die worden ingezet voor groepen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Dit geldt echter voor werklozen. Voor zieken (waar reïntegratie zich steeds meer op gaat richten) geldt het tegengestelde: wachtlijstbemiddeling zorgt ervoor dat iemand eerder behandeld kan worden en verkort daarmee de verzuimduur. Ook blijkt dat des te langer iemand ziek is, des te moeilijker het is om weer terug te keren naar de werkplek. Het is daarom belangrijk om zo vroeg mogelijk te beginnen met reïntegratie van zieke werknemers.

Door informatie-asymmetrie (de ongelijke verdeling over de beschikking van informatie en het verschil in de capaciteiten om ermee om te gaan<sup>32</sup>) tussen de uitvoerder en het reïntegratiebedrijf en het ontbreken van de juiste prikkels voor het UWV is er op de markt nog in enige mate sprake van afroming. Dit wil zeggen dat de instrumenten die

---

<sup>32</sup> Hazeu C.A. Institutionele economie, een optiek op organisatie-en sturingsvraagstukken, pag. 13

---

worden ingezet voor WAO-, WW en bijstandsgerechtigden, binnen deze groepen worden ingezet voor diegenen met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt. Het UWV en sommige gemeenten sluiten contracten af met reïntegratiebureaus voor groepen cliënten. Het UWV tracht homogene groepen te maken (cliënten binnen de groepen lijken op elkaar), maar om dit volledig te doen ontbreekt het UWV nog aan informatie. Hierdoor worden groepen aanbesteed, waarbij er binnen de groep aanzienlijke verschillen kunnen zitten in kansen op de arbeidsmarkt.

Reïntegratiebedrijven krijgen bij start van het traject al snel meer informatie over cliënten, waarbij zij zich beter een beeld kunnen vormen van de arbeidsmarktkansen van cliënten, dan het UWV.

Dit leidt ertoe dat zij zich kunnen inspannen voor de meest gemakkelijk te reïntegreren cliënten. Hierdoor valt voor hen het beste resultaat te halen tegen de laagste kosten. Hierdoor kunnen langdurig arbeidsongeschikten, werklozen en bijstandsgerechtigden (cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) buiten de boot vallen. Dit terwijl het voor de maatschappij als geheel efficiënt kan zijn hen te reïntegreren. Veranderingen in de aanbestedingsprocedure van het UWV moeten afoming tegen gaan. Het feit dat het UWV geen financiële prikkel heeft om het aantal uitkeringsgerechtigden te verkleinen, draagt niet positief bij aan de motivatie voor het UWV om afoming tegen te gaan. Over het effect van de prikkels tot innovatie als gevolg van de beleidsverandering kan gesteld worden dat aan het aanbod van medische reïntegratiediensten te zien is dat er een prikkel is voor private reïntegratiebedrijven om nieuwe diensten aan te bieden. Medische diensten die reïntegratie kunnen bevorderen worden in het reguliere zorgcircuit niet aangeboden, door medische reïntegratiebedrijven wel.

#### **Enkele citaten uit de interviews:**

*Gemeente: Aan de hand van een anekdote vertelt de heer Folkerts dat hij de privatisering van het reïntegratiebeleid een verbetering vindt ten opzichte van de publieke uitvoering. Toen Arbeidsvoorziening nog verantwoordelijk was voor de uitvoering voelde hij zich leverancier in plaats van klant. Bij het uitzetten van vragen duurde het soms weken of maanden eer hij antwoord kreeg. Hij geeft aan dat waarschijnlijk door de gedwongen winkelnering Arbeidsvoorziening zich minder genoodzaakt voelde om snel te reageren. Vanaf het moment van privatisering bemerkte hij ondermeer, door de korte reactietermijn van de reïntegratiebedrijven bij de eerste aanbestedingsprocedure, dat hij door hen werd gezien als klant. Zo voelt hij zich ook als gemeente sinds de privatisering.*

*SZW: Beckers geeft aan dat het reïntegratiebeleid tot nu toe een beleid van trial and error is. In tegenstelling tot UWV en gemeenten werken werkgevers vaak wel met vaste bedragen en niet met no cure no pay contracten, het is niet duidelijk waarom UWV en gemeenten kiezen voor deze werkwijze. Bij werkgevers zijn de outplacementbureaus altijd al bekend geweest, deze bureaus is weleens gevraagd om mee te doen bij de aanbesteding voor reïntegratie, maar doen dit niet vanwege de grote risico's van de arrangementen (no cure no pay/no cure less pay). "Is dit risico de reden waarom reïntegratiebedrijven misschien minder efficiënt werken?" Bij de reïntegratiebedrijven wordt gewerkt met grote kavels waardoor risicospreiding ontstaat, aldus Beckers. In andere landen is de prijs echter nog lager en bestaat dit probleem niet. Anderzijds zijn dit soort signalen wel aanleiding om een experiment te overwegen met aanbesteding met een deel vaste prijs en een deel op basis van het aantal plaatsingen.*

*Reïntegratiebedrijf: Tot slot is Derks van mening dat een ander groot knelpunt is dat de prikkel om te werken voor mensen nog steeds te laag is. Het loont vaak niet om te gaan werken. "Leven met een uitkering is op zich te doen als men zich voldoende aanpast. Het verschil tussen werk en uitkering is voor veel mensen, voornamelijk voor laaggeschoolden, te klein".*

---

Gemeente: *Een belangrijk voordeel van het huidige reïntegratiebeleid vindt Folkerts, is dat je afkunt van een opdrachtnemer die onder de maat presteert en dat je afspraken aan tafel kunt beïnvloeden. " Ook kun je meer invloed hebben op de inhoud van trajecten en projecten. Voorheen was het zo door de monopoliepositie van Arbeidsvoorziening dat de vraag werd bepaald door de aanbieder. Dat gold ook voor een groot aantal projecten toendertijd. Aanbieders bedachten een prachtig plan. Als dat als zodanig werd erkend, dan werd het project aangenomen. De foto werd gemaakt en vervolgens werd er niet gekeken naar de resultaten van het project".*

Reïntegratiebedrijf: *Opdrachtgevers kunnen hun afspraken niet nakomen. Of willen dat niet. Derks geeft aan dat de mogelijkheid bestaat dat medewerkers van opdrachtgevers niet te veel aanmelden bij succesvolle plaatsingstrajecten en projecten met vacatures omdat hun caseload dan wordt verkleind en daarmee de zekerheid van hun baan.*

UWV: *Roelofs vertelt dat zij toen zo'n 33 bedrijven hadden die zij contracteerden en dat is altijd ongeveer dat niveau gebleven. Momenteel gaat het om ongeveer 50-60 bedrijven die ze contracteren conform de aanbestedingsprocedure. Daarnaast zijn er ook nog bedrijven binnen de vrije ruimte en de afgelopen jaren natuurlijk veel bedrijven voor de uitvoering van de IRO. UWV zit nu totaal rond de 2.000 bedrijven waar ze contracten mee heeft waarvan het merendeel minder dan 10 klanten heeft vanuit de IRO. Roelofs dacht eerst dat de groei eruit was maar dat loopt waarschijnlijk toch nog wel even door.*

SZW: *"Je hebt dus een aantal jaren ervaringsgegevens nodig om van brutoplaatsingspercentages naar nettoplaatsingspercentages te komen, ofwel de toegevoegde waarde van de trajecten te meten. Er zijn immers ook mensen die zonder traject hun weg naar de arbeidsmarkt kunnen (her)vinden. In 2007 wordt de stap gezet naar het meten van de netto effectiviteit waarin duidelijk moet worden of het aantal uitkeringen en de uitkeringsduur kleiner is geworden en dus hoeveel geïnvesteerd kan/moet worden in het huidige reïntegratiebeleid".*

Gemeente: *"Je komt er niet meer met een vinkencultuur. Zo werden vroeger keurig de vinkjes gezet bij een uitgezet traject, die je behoorde te zetten als klantmanager. Dan had de gemeente het resultaat bereikt".*

UWV: *Roelofs refereert aan een rapport over de aanbestedingsprocedure dat net is vastgesteld door de Raad van Bestuur en binnenkort naar de Tweede kamer gaat. Het betreft een onderzoek dat onderdeel is van de SUWI evaluatie (trendrapport reïntegratiemarkt). Er staat onder andere in dat UWV veel professioneler en transparanter is geworden." Het is prettig om te zien dat we als UWV een aantal stappen hebben gezet. Er was toch veel kritiek, het gaf veel rompslomp en de administratieve lasten zijn gigantisch".*

SZW: *"Er wordt steeds meer rekening gehouden met de prestaties van bedrijven in het verleden (dat kan nu ook pas want de markt is nog jong en heeft dus niet veel verleden) naast prijs en het geoffreerde plaatsingspercentage. Om inzicht te krijgen in de netto plaatsingen is echter een goed registratiesysteem nodig en dat was er tot voor kort niet. UWV doet dit sinds 1 april 2002 wel, maar bij de gemeenten is het krijgen van overzicht helemaal moeilijk, alle gegevens van alle gemeenten moeten bij elkaar opgeteld worden. De monitor van UWV dient als voorbeeld voor een goede registratie. Men moet hiervoor wel de klanten kennen en dit behelst meer dan het registreren van persoonlijke gegevens en arbeidsverleden. Dit verklaart de komst van de functie van een reïntegratiecoach die veel meer een beeld heeft van de klant met zijn voorkeuren, wensen en mogelijkheden".*

We menen te mogen stellen dat het privatiseren van de reïntegratiemarkt tot op zekere hoogte een goede zaak is geweest. Het heeft bewerkstelligd dat partijen in beweging zijn gekomen en resultaten worden geboekt. Ook is duidelijk dat er nog veel te leren is en



---

dat de markt nog te jong is om de exacte resultaten op effectiviteit en efficiency te kunnen weergeven. In plaats van een sterke gerichtheid op de prijs, verschuift de aandacht nu ook naar de kwaliteit die bedrijven bieden.

Natuurlijk is het zo dat een goede vergelijking niet mogelijk is. Misschien waren dezelfde, slechtere of betere resultaten bereikt als de markt niet geprivatiseerd was en er wel andere wetgeving en andere prikkels waren geweest die publieke aanbieders in beweging hadden gebracht (zoals het volledig budgetverantwoordelijk maken van deze aanbieders en gemeenten). Vooral nog zijn de opdrachtgevers positief en hebben vertrouwen in de toekomst.

Resultaten zijn misschien nog niet goed meetbaar, maar de aandacht voor reïntegratie vanuit politiek, werkgevers en publieke organisaties zal ongetwijfeld leiden tot verbeteringen.

Een belangrijke verklaring voor de ontstane stagnaties, doorbraken en de noodzaak van beleidsuitkomsten hangt af van de aan- of afwezigheid van pogingen om de policy games te managen en van de kwaliteit van deze managementinspanningen. Wanneer een of meer actoren opereren als tussenpersoon, facilitator, conflictmanager of scheidsrechter, dan verhoogt dit de kansen destructieve invloed van stagnaties te voorkomen of in ieder geval te beperken. Dit is terug te zien in het ontstaan van overkoepelende organisaties als Borea en Stichting Blik op Werk, waarbij door het ontstaan van deze organisaties vanuit de opdrachtnemers en de opdrachtgevers tussenpersonen (Borea) en een facilitator (Stichting Blik op Werk) is ontstaan.

#### **4.2. Onbedoelde effecten van het reïntegratiebeleid**

##### **Afroming**

Reïntegratiebedrijven krijgen bij start van het traject al snel meer informatie over cliënten, waarbij zij zich beter een beeld kunnen vormen van hun arbeidsmarktkansen. Dit leidt ertoe dat zij zich kunnen inspannen voor de meest gemakkelijk te reïntegreren cliënten. Hierdoor valt voor hen het beste resultaat te halen tegen de laagste kosten. Het gevolg kan zijn dat langdurig arbeidsongeschikten, werklozen en bijstandsgerechtigden (cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) buiten de boot vallen.

Het SEO rapport geeft aan dat het UWV geen financiële prikkel heeft om het aantal uitkeringsgerechtigden te verkleinen. Dit zou niet positief bijdragen aan de motivatie voor het UWV om afroming tegen te gaan.

Afroming is geen nieuw verschijnsel, het bestond ook al toen de reïntegratie nog door een publieke dienst uitgevoerd werd (Arbeidsvoorziening). Ook zij plaatsten de gemakkelijk te bemiddelen klanten snel en konden daarmee hun targets halen. In de private markt zien we hetzelfde gedrag bij de reïntegratiebedrijven.

*SZW: "in de praktijk zijn er andere valkuilen: de afroming valt best mee, dit probleem was minder groot dan men verwacht had en afroming gebeurde ook in de tijd dat er nog gebruik gemaakt werd van publieke dienstverlening".*

*Gemeente: "wat de gemeente heeft geleerd is om zelf een heldere vraagstelling te formuleren, zodat de aanbieders de vraag niet bepalen, maar de opdrachtgever zelf. Het probleem hierbij was dat de gemeente Rotterdam niet over de werkervarings- en opleidingsgegevens van uitkeringsgerechtigden beschikte. Sinds de afsplitsing van Arbeidsvoorziening met de komst van SUWI beschikten wij alleen nog over de uitkeringsgegevens. Doordat geen kennis aanwezig was over wie zich in het bestand bevond en over welke capaciteiten deze mensen beschikten, kon moeilijk worden aangegeven waar nu de behoefte en daarmee de vraag lag. Dit is best een tijd nog bepaald door de aanbieders zelf".*

---

Bij de verklaring van dit onbedoelde effect spelen ondermeer belangen een rol. Zichtbaar wordt dat er een gezamenlijk belang speelt waaraan werd voldaan, vandaar dat afroming heeft kunnen plaatsvinden. De opdrachtgever wilde zoveel mogelijk mensen uit de uitkering aan de het werk. Het liefst zo snel en efficiënt mogelijk. De reïntegratiebedrijven wilden snel resultaat laten zien om zo snel en zoveel mogelijk betaald te krijgen en om in de toekomst opnieuw voor opdrachten in aanmerking te komen. Tevens speelt de mate van afhankelijkheid mee. De opdrachtgevers willen voldoen aan de afspraken die zij op hun beurt met de overheid hebben gemaakt omdat hiermee hun positie ten opzichte van hen wordt versterkt.

Door informatie-asymmetrie is pas achteraf voor de principaal duidelijk dat goede resultaten behaald worden door afroming. De principaal heeft hier niet om gevraagd en dit speelt zich buiten zijn gezichtsveld af. Ook het moral hazardprobleem (riskanter gedrag of zichzelf verrijken op kosten van een ander, kantjes eraf lopen) speelt hier: nadat een contract is afgesloten kan de agent ander gedrag laten zien dan door de principaal werd verondersteld, afroming in dit geval.

Afroming is hiermee een verschijnsel dat bestaat, maar ook voor de implementatie van het nieuwe beleid bestond. Het risico op afroming zal naar onze mening steeds kleiner worden. Als opdrachtgevers (via een casemanager of reïntegratiecoach) zelf beter kunnen selecteren welke cliënten in aanmerking moeten komen voor een reïntegratietraject en welke cliënten ook zonder traject hun weg naar de arbeidsmarkt kunnen vinden, zal de gemakkelijk te reïntegreren groep steeds minder aangeboden worden aan reïntegratiebedrijven.

### **Kosten**

Onder de kosten verstaan we zowel de kosten van de reïntegratietrajecten als de transactiekosten die opdrachtgevers moeten maken om het beleid uit te voeren. Dat een strakke regie en controle vanuit de opdrachtgever zo'n grote rol zou spelen was vooraf niet voorzien. Klantmanagers/reïntegratiecoaches worden ingezet voor onder andere deze taken. Deze regie en controle (monitoring costs) zorgen voor hoge kosten bij de opdrachtgever.

*Gemeente: "de klantmanagers moeten meer hun rol nemen in de reïntegratie door een goede schifting in wie wel en geen bemiddeling nodig heeft en door sturing naar de reïntegratiebedrijven en de klant bij uitgezette trajecten".*

*SZW geeft aan dat UWV met de inzet van de reïntegratiecoaches een aanzet heeft gemaakt om de afspraken met reïntegratiebedrijven beter aan te sturen.*

Het betreft de kosten die de principaal maakt, de monitoring costs. Dit zijn alle kosten die de principaal maakt om het gedrag van de agent in de gewenste richting te sturen, zoals observeren, controleren en het houden van functioneringsgesprekken. Bij de monitoring costs ligt het initiatief bij de principaal: als de agent weinig bondingcosts maakt en een matige reputatie heeft, zal de principaal sterke monitoring nodig vinden. Dit kan duiden op weinig vertrouwen in de optimale inspanning van de agent. Uit de interviews blijkt dat het vertrouwen nog geen gegeven is, maar dat dit langzaam moet groeien. Inzicht in resultaten is hierbij van belang maar is tevens het probleem: er zijn nog geen netto resultaten beschikbaar. Dit is niet verwijtbaar aan de principaal of aan de agent. De principaal heeft nog geen goed registratiesysteem en de agent kan zelf ook alleen het aantal plaatsingen bruto rapporteren. Kortom: de markt is nog te jong om algemene uitspraken te doen over de monitoring en bonding costs en het gedrag dat daaruit voortvloeit. Er lijkt wel een ontwikkeling te zijn waarin vertrouwen in netwerkpartners groeit.

De kosten van trajecten zijn eerst gedaald, maar stijgen nu weer.

---

*SZW: "de inschatting was dat no cure no pay en de concurrentie zou zorgen dat iedereen tegen de laagste kosten geholpen zou worden. Dat het niet zo uitwerkt heeft mogelijk te maken met de quasi-markt, volgens onderzoekers. Er zijn eigenlijk te weinig opdrachtgevers en teveel aanbieders voor een goede concurrentie. Het gegeven dat het om publieke middelen blijft gaan zorgt toch voor een andere opstelling van partijen. Het is niet duidelijk waarom. De bouwfraude is hier ook een voorbeeld van".*

*UWV vindt dat sinds de privatisering van de reïntegratie duidelijk marktwerking is ontstaan. De markt is van één partij overgegaan naar veel meer partijen, er is behoorlijk wat concurrentie, je ziet dat de prijs in eerste instantie behoorlijk gedaald is. Al ziet UWV de prijs nu weer wat opklimmen. UWV deelt de mening van SZW niet dat er met publiek geld anders omgegaan wordt als met private middelen. UWV voelt zich net zo verantwoordelijk voor de zorgvuldigheid in het omgaan met publieke middelen.*

*Fourstar geeft aan dat er grote verschillen zijn. Bij een UWV ziet hij een spiraal qua prijs naar beneden toe. Er wordt gevochten om cliënten. Dit betekent in zijn ogen een neergang van de kwaliteit van de dienstverlening. Nu begint de prijs weer iets op te lopen.*

*Gemeente: als nadeel wordt opgemerkt dat afspraken worden gemaakt met reïntegratiebedrijven over het aantal te leveren trajecten. Een reïntegratiebedrijf moet aan een minimale aanvraag kunnen voldoen. Echter is de opdrachtgever niet verplicht om de mensen voor de trajecten te leveren.*

Hierbij spelen de belangen van het ministerie van SZW (het zo kosteneffectief mogelijk reïntegreren van uitkeringsgerechtigden), van UWV / Gemeenten om zoveel mogelijk kwaliteit voor zo weinig mogelijk geld te krijgen voor de gehele doelgroep. Het belang van reïntegratiebedrijven ligt vooral in het binnenhalen van opdrachten. Doordat het belang van snel resultaat laten zien, de boventoon heeft gevoerd ten opzichte van het belang van zo effectief mogelijk reïntegreren, is in de hand gewerkt dat de prijs als belangrijker werd gezien dan de kwaliteit. Vanuit de reïntegratiebedrijven is de wijze van (te) laag offrenen te verklaren omdat zij de opdracht binnen willen halen en snel resultaat willen laten zien. Anderzijds is het opvallend dat niet is gekozen om de handen ineen te slaan als groep reïntegratiebedrijven om te blijven staan voor kwaliteit voor een redelijke en haalbare prijs. Ook hierbij spelen belangen een rol. Het ene reïntegratiebedrijf wil snel veel winst maken om over te gaan naar het volgende project. Het andere bedrijf heeft als doelstelling om continuïteit te verkrijgen om nog jaren in de branche werkzaam te zijn en een goede marktpartij te worden.

Naar onze mening zal er een evenwicht gaan ontstaan met betrekking tot de prijs-kwaliteitverhouding. Op de langere termijn kan goedkoop duurkoop betekenen als een lage prijs ten koste gaat van de kwaliteit. Helaas zijn de transactiekosten (de kosten voor selectie van bedrijven en het monitoren van resultaten) niet goed zichtbaar en zijn daardoor kosten en baten niet goed in verhouding tot elkaar te zetten. Alle opdrachtgevers geven aan dat de transactiekosten hoog zijn en waarschijnlijk zullen stijgen vanwege de gewenste strakke regie en controle, maar opdrachtgevers registreren deze kosten niet separaat.

### **Innovatie**

De verwachting was dat marktwerking zou leiden tot innovatie. Dit is echter niet gebeurd, ondanks de vrije ruimte van 20% van het budget die opdrachtgevers beschikbaar hebben voor dit doel.

Als belangrijkste reden wordt de korte contractduur genoemd. Ondanks bijstelling van de contractduur naar maximaal drie jaar heeft dit geen grote innovaties opgeleverd.

---

Als meer innovatie langere contracten betekent, dan zou dit ten koste kunnen gaan van de concurrentie omdat dan bijvoorbeeld minder bedrijven de kans krijgen om mee te doen in de aanbestedingen.

SZW: *“innoveren vraagt continuïteit en met veel nieuwkomers levert dit problemen op. Het blijven continu afwegingen, als je van het één iets meer wilt doen, betekent dit een concessie voor iets anders. Meer innovatie betekent langere contracten maar minder concurrentie. Het maken van deze afwegingen is een samenspel tussen SZW, UWV en reïntegratiebedrijven”. Beckers is van mening dat de reïntegratiebedrijven niet veel innovatiekracht hebben. De overheid doet hier niet zo veel mee, maar geeft UWV bijvoorbeeld wel een zogenaamde ‘vrije ruimte’: een bepaald percentage van de financiële middelen voor reïntegratietrajecten kan zij benutten om reïntegratiebedrijven met innovatieve ideeën budget te geven.*

UWV: *“er is weinig creativiteit. De klacht van de grotere reïntegratiebedrijven was dat dit kwam omdat ze maar éénjarige contracten kregen. De relatie met UWV was te kort om te gaan innoveren omdat ze na een jaar de onzekerheid hadden of ze weer een nieuw contract kregen. Dat hebben we zelf ook zo ervaren, dus we hebben nu ook de mogelijkheid om meerjarige contracten af te sluiten of goedlopende contracten te verlengen. Maar we proberen ook te bewerkstelligen dat zij gaan innoveren omdat ze dan de zekerheid hebben dat ze langer contracten hebben. We kunnen contracten nu voor twee jaar afsluiten met de mogelijkheid voor een eenmalige verlenging van een jaar. Als bedrijven tegen erg scherpe prijzen zijn gaan werken, hebben ze de mogelijkheid niet meer om te innoveren”.*

*Roelofs geeft hierbij aan dat reïntegratiebedrijven kunnen blijven klagen, maar uiteindelijk gaat er genoeg geld om in de branche.*

Gemeente: *“de verwachting was dat bedrijven door concurrentie met andere bedrijven innovatief gedrag zouden vertonen. Dat blijft vooralsnog uit”. Folkerts wijt dit vooral aan het feit dat men al doende moet leren en aan het gebrek aan continuïteit. Wel geeft hij aan dat, als zij als opdrachtgever duidelijker aan kunnen geven waaraan behoefte is en de bedrijven de kans geven continuïteit te waarborgen, de innovatieve kant van bedrijven meer de kans krijgt.*

Fourstar: *wat Derks betreft is er voldoende ruimte om te innoveren. Het ligt er maar aan hoe je er als bedrijf mee omgaat. Het is een kwestie van keuzes maken. Derks investeert graag in de ideeën die hij heeft. Hij heeft vertrouwen en geduld. “Geduld is ontzettend belangrijk. Dat heb je nodig om projecten de tijd te geven om te laten zien waar ze op uit kunnen draaien”.*

*Verder laat Derks ook het nodige onderzoek verrichten alvorens zich ergens op te focussen of in iets nieuws te stappen. Hetzelfde geldt voor onderzoeken achteraf om te laten zien wat bepaalde acties voor consequenties hebben gehad.*

Dat onvoldoende is en wordt geïnnoveerd, daar zijn alle partijen het over eens. Maar hoe is dit gedrag van reïntegratiebedrijven te verklaren?

Het zou zo logisch zijn om te bedenken dat concurrentie tot onderscheidend vermogen en daarmee tot innovatie leidt. De verklaring is ondermeer te halen uit het feit dat, zoals hiervoor ook al is aangegeven, er sprake is van een grote afhankelijkheid. Het is voor reïntegratiebedrijven van belang om grote opdrachtgevers als het UWV en grote gemeenten op hun Curriculum Vitae te hebben staan. Dit geeft hun naar zowel investeerders, als hun personeel als naar toekomstige opdrachtgevers meer body. Door het belang van alleen maar de opdracht binnen halen, wordt een lage prijs geoffreerd. Doordat bedrijven net kostendekkend kunnen werken blijft weinig tot geen ruimte over om te innoveren.

Verder is het gedrag te verklaren door onvoldoende samenwerking met elkaar als opdrachtgever en als opdrachtnemer. Inzicht in wat bedrijven nodig hebben om te

---

innoveren hadden opdrachtgevers niet. Bijvoorbeeld dat het nodig was voor gemeenten en UWV om hun bestand te kennen.

Ook is sprake van onvoldoende vertrouwen in elkaar. Als het vertrouwen er was geweest dan hadden opdrachtgevers en opdrachtnemers over en weer open kaart kunnen spelen. Dan was duidelijk geworden dat reïntegratiebedrijven voor de geoffreerde prijzen niet aan alle verwachtingen kunnen voldoen. De opdrachtgevers moeten dan voldoende vertrouwen hebben in de reïntegratiebedrijven om op een andere manier met reïntegratiebedrijven afspraken te maken ten gunste van de kwaliteit van de reïntegratie en de lange termijn belangen.

Vanuit de principaal-agentbenadering zou het uitblijven van innoverend gedrag kunnen worden verklaard door het uitblijven van de juiste prestatieprikkel. De juiste prestatieprikkel ontstaat als de agent, in dit geval het reïntegratiebedrijf, geen risicomijdend gedrag hoeft te vertonen. Als contracten bijvoorbeeld voor een langere periode afgesloten worden, wordt meer zekerheid aan de agent geboden. Maar daarmee is men er nog niet. Ook dient voldoende inzicht te zijn in de resultaten van het reïntegratiebedrijf en dient het bedrijf invloed te kunnen uitoefenen op het resultaat. Nog steeds is de netto-effectiviteit van de inzet van trajecten nog niet helder. Verder speelt bij reïntegratiebedrijven een afhankelijkheid van de opdrachtgevers aan te leveren kandidaten en speelt ook nog eens de afhankelijkheid van de arbeidsmarkt. De invloed op het resultaat is dus wel aanwezig, maar doordat de netto-effectiviteit nog niet zichtbaar kan worden gemaakt, is nog niet duidelijk in welke mate het bedrijf invloed heeft op het resultaat.

### **Maatwerk**

De opdrachtgevers kennen hun klant onvoldoende, wat tot vertraging bij plaatsingen kan leiden en tot onnodige inzet van trajecten. Tevens heeft dit geleid tot het bepalen van de vraag door de aanbieders. Dit terwijl de aanneme toch zou mogen zijn dat de opdrachtgever zelf als klant de vraag bepaalt en niet de leverancier. Dit is ons inziens inherent aan marktwerking: de klant bepaalt.

Opdrachtgevers kunnen geen specifieke vragen op individueel niveau stellen en hebben moeite om goede homogene groepen samenstellen. Daardoor wordt reïntegratie een bulkproduct: aanbestedingen zijn gericht op grote groepen cliënten. Dit gaat ten koste van individueel maatwerk of gerichte doelgroepenaanpak.

De komst van de IRO en PRB biedt individuele cliënten de mogelijkheid om zelf een reïntegratiebedrijf uit te zoeken. Het is nog niet duidelijk of er dan ook meer maatwerk geboden wordt.

De cliënt kan immers belang hebben bij lange trajecten om zodoende de uitkeringsduur te verlengen of zoveel mogelijk scholing te doen, los van de noodzaak hiertoe. Het gebruik van PRB is een vrije keuze van gemeenten. Bij UWV is de IRO een formeel instrument dat in principe voor alle cliënten beschikbaar is.

*UWV geeft aan dat reïntegratiebedrijven tot nu toe niet de moeite hebben genomen om zich te specialiseren voor specifieke groepen, dus dat maatwerk dan toch al moeilijk te leveren is.*

*Fourstar: Derksen geeft aan dat in zijn ogen te weinig onderscheid wordt gemaakt wie wel en geen traject nodig heeft. Dat zou bijvoorbeeld UWV meer moeten doen. Bij de gemeente gebeurt dat steeds meer. De groep die het wel hard nodig heeft, daar moet een opdrachtgever ook reële prijzen voor betalen. "In plaats van de klantmanagers UWV een onderhandelingscursus te geven kunnen zij beter leren hoe zij kunnen onderscheiden wie wel en geen traject of andere inzet van middelen nodig heeft om werk te krijgen".*

*SZW: "de komst van de IRO was onvermijdelijk maar het was een politiek item. Als het*

---

*aan SZW had gelegen was dit er niet gekomen. Voordeel van de IRO is wel de hoge klanttevredenheid. De resultaten wijken niet af van andere trajecten en het heeft de reguliere reïntegratiebedrijven wakker geschud. Het is goed voor de concurrentie. Kortom, een positief onbedoeld effect”.*

Ook bij dit effect is onvoldoende samenwerking tot stand gekomen, mogelijk door een het ontbreken van een basis van vertrouwen. Zo hebben bijvoorbeeld opdrachtgevers als UWV en gemeenten aangegeven dat zij hun bestand niet kennen.

Dit heeft geleid tot vage opdrachten en het te snel accorderen van voorstellen van de kant van reïntegratiebedrijven. De reïntegratiebedrijven hebben hierop handig ingespeeld. Zij konden standaardtrajecten blijven aanbieden en uitvoeren omdat vanuit de opdrachtgever niet duidelijk werd waar daadwerkelijk behoefte aan was.

Onvoldoende maatwerk leidt dus tot hogere kosten omdat de vraag niet bepaald wordt door de opdrachtgever maar door de opdrachtnemer die andere belangen heeft. De komst van de IRO doet hier niets aan af, ook bij de IRO speelt een belangrijke rol dat de opdrachtgever in de zin van degene die de kosten draagt, moet leren bepalen met welke vraag of opdracht de individuele cliënt doorverwezen wordt naar een reïntegratiebedrijf.

### **Aanbesteding**

Aanbesteden heeft niet geleid tot de beste resultaten tegen de laagste kosten. Doordat bedrijven eerst willen zorgen dat ze binnenkomen bij grote opdrachtgevers offeren zij met zeer lage prijzen met als gevolg dat zij niet altijd waar kunnen maken wat zij beloven. Nadat de prijsvechters zichzelf uit de markt hebben gevochten, lopen de trajectprijzen nu weer op.

Aanbesteden voor kleine groepen is relatief duur omdat opdrachtgevers dan met veel kleine bedrijven alle noodzakelijke procedures moeten volgen en de transactiekosten daardoor oplopen.

*SZW: “een knelpunt van het aanbesteden is dat aanbesteden voor een grote groep evenveel kost als aanbesteden voor een kleine groep. Het is dan verleidelijk om voor een grote groep te kiezen, wat ten koste kan gaan van het leveren van maatwerk”.*

*Gemeente: “een nadeel is ook dat de aanbestedingsprocedure veel administratieve rompslomp met zich meebrengt en daarmee hoge kosten. De kosten voor een aanbesteding voor 50 mensen wijken niet veel af van de kosten voor een aanbesteding van 600 mensen. Dit maakt het kostbaar om voor kleine groepen aan te besteden. Terwijl je, als je een specifieke doelgroep hebt, als gemeente gericht met kleinere contracten zou moeten werken, en met specifiekere aanbieders. Enerzijds wil de gemeente Rotterdam naar maatwerk en effectiviteit toe, maar de efficiëntie moet worden verhoogd. De kosten moeten dus zo laag mogelijk worden gehouden. Dat betekent bijvoorbeeld dat men gewoon om reden van efficiency niet alleen maar kleine contracten aangaat”.*

*En: “het zijn vooralsnog vooral de grotere bedrijven die worden gegund, omdat zij voor een groot aantal mensen trajecten kunnen bieden. Dit heeft om reden van efficiëntie de voorkeur. Ook kleinere bedrijven krijgen een kans, maar in mindere mate dan de grote, omdat de kosten voor grote aanbestedingen niet veel afwijken van de kleine”.*

Kijkend naar de belangen wordt duidelijk dat opdrachtgevers vanuit een kwaliteitsbelang deels kiezen om toch voor kleinere groepen aan te besteden. Echter blijven kosten essentieel waardoor vanuit het efficiencybelang van opdrachtgevers mogelijk te weinig wordt gekozen voor aanbestedingen voor kleine groepen in plaats van die voor grote groepen. De reïntegratiebedrijven zullen daarom ook in mindere mate de innovatieve prikkel voelen, omdat toch wordt gekozen voor bulkaanbestedingen.

---

Naast de al eerder genoemde prijs-kwaliteitverhouding is de paradox hier dat enerzijds de vraag van opdrachtgevers om maatwerk en specialisatie groot is, maar tegelijkertijd aangegeven wordt dat aanbesteding aan veel verschillende bedrijven te hoge kosten met zich meebrengt.

Mogelijk zullen de reïntegratiebedrijven die zich goed staande weten te houden in de markt, binnen het eigen bedrijf hun producten gaan differentiëren en daarmee specifieke vragen of doelgroepen kunnen bedienen. Of dit ook werkelijk zal gebeuren is vooralsnog niet duidelijk geworden uit de interviews.

### **Uitkeringsduur**

De uitkeringsduur kan onnodig verlengd worden omdat mensen in trajecten zitten en dan wachten tot het traject afgerond is terwijl zij eigenlijk al eerder terug konden keren naar de arbeidsmarkt.

Er worden trajecten aangeboden aan mensen die het eigenlijk niet nodig hebben. Zij hebben een kleine afstand tot de arbeidsmarkt en kunnen zonder inzet van reïntegratietrajecten ook hun weg terug naar de arbeidsmarkt vinden.

De reïntegratiebedrijven bepalen zelf de inzet van reïntegratie-instrumenten. Hierdoor heeft de opdrachtgever dus onvoldoende zicht op de gevolgen hiervan voor de uitkeringsduur.

*Gemeente: "wat ook tegen kan werken is de tot nu toe gedane inzet van standaard reïntegratietrajecten. Uit effectiviteitsonderzoek blijkt volgens Folkerts dat het voor bepaalde mensen helemaal niet handig is een traject aan te gaan, omdat zij op eigen kracht toch wel werk zouden vinden. Zichtbaar wordt dat een deel van deze mensen eerste het traject afmaakt om vervolgens pas naar werk te zoeken. Dus duurt het alleen maar langer voordat zij de uitkering uitstromen. Hetzelfde werkt het bij scholing".*

*Fourstar: "de inzet van instrumenten wordt bepaald door de reïntegratiebedrijven zelf".*

Trajecten worden aangeboden aan mensen die het eigenlijk niet nodig hebben. Zij hebben een kleine afstand tot de arbeidsmarkt en kunnen zonder inzet van reïntegratietrajecten ook hun weg terug naar de arbeidsmarkt vinden.

Hierbij speelt vooral het belang van de reïntegratiebedrijven. Waarom zouden zij de opdrachtgever attenderen op het feit dat mensen onnodig een traject wordt aangeboden? Vooral bij opdrachtgevers bestaat de behoefte om onderscheid te maken tussen wie wel en geen traject nodig heeft, omdat de gelden voor reïntegratie zijn verlaagd. Opdrachtgevers moeten hun geld dus inzetten op de mensen die het daadwerkelijk nodig hebben. De mensen die zonder een traject ook aan het werk kunnen, hebben de reïntegratiegelden niet nodig.

Sleutelwoord hierin lijkt ons wederom de regie, opdrachtgevers geven de regie uit handen aan het reïntegratiebedrijf. Naarmate opdrachtgevers beter in staat zijn te beoordelen om cliënten in aanmerking komen voor een traject en zo ja, met welke vraagstelling, spelregels en termijnen zal de uitkeringsduur verkort kunnen worden.

### **Financiering**

Resultaatfinanciering leidt niet per definitie tot het beste resultaat. Uit zowel de gepubliceerde onderzoeken als uit de interviews blijkt dat de resultaatgerichte contracten niet altijd hebben geleid tot de beste resultaten.

*UWV: als knelpunt geeft Roelofs dat het reïntegratiebudget steeds minder wordt als hij terugkijkt naar wat 5 jaar geleden als reïntegratiebudget beschikbaar was. Dat was toen rond de 500 miljoen euro. Nu heeft Roelofs het over een budget rond de 260 miljoen euro. Dat budget is zowel bedoeld voor de mensen met een arbeidshandicap als voor*

---

*werklozen, voor mensen die een beroep doen op een uitkering via UWV. Zichtbaar is dus bijna een halvering van het budget dus dan moet je op een gegeven moment een keuze maken voor wie je middelen in gaat zetten. UWV wordt geacht het voor meer mensen in te zetten, de zogenaamde "sluitende aanpak". "Met minder geld dus moet een onderscheid worden gemaakt: voor wie is het geld wel nodig en voor wie niet".*

*SZW: "je hebt dus een aantal jaren ervaringsgegevens nodig om van brutoplaatsingspercentages naar nettoplaatsingspercentages te komen, ofwel de toegevoegde waarde van de trajecten te meten. In 2007 wordt de stap gezet naar het meten van de netto-effectiviteit waarin duidelijk moet worden of het aantal uitkeringen en de uitkeringsduur kleiner is geworden en dus hoeveel geïnvesteerd kan/moet worden in het huidige reïntegratiebeleid".*

*Gemeente: "daarbij is het verder zo dat de hele wet werk en bijstand een ingrijpende invloed heeft op het reïntegratiebeleid en de aanbesteding. Bij de bijstandsuitkering was het zo dat de lasten daarvan gedeclareerd konden worden bij het Rijk. Nu krijgt de gemeente een budget. Ze krijgt de bijstandskosten op de gemeentebegroting. Wat dat betreft is het budget heel erg regelvrij gemaakt. Zo kunnen zij als gemeente zelf het resultaat beïnvloeden. Momenteel maakt de gemeente een omslag. Waar eerst alles vooral op het recht gebaseerd was. Dat het rechtvaardig en rechtmatig gebeurde. Dat klassieke, ambtelijke, daar komt de gemeente nu niet meer mee uit. Maar dat betekent dus dat zij 25 jaar lang klantmanagers hebben opgeleid op het opleggen van verplichtingen. Ze hebben dus een slag te maken als hele grote dienst. Van het vaststellen van recht op uitkering naar een houding om met de klant te kijken naar wat iemand nodig heeft om zo snel mogelijk aan het werk te komen zodat een uitkering niet nodig is. Dat is lastig".*

De beperkte mate van resultaatfinanciering geeft reïntegratiebedrijven slechts een beperkte prikkel om een goed en goedkoop resultaat te realiseren. Het gevolg is dan ook dat er in verschillende stadia gedurende trajecten gerapporteerd moet worden, hetgeen leidt tot extra administratieve lasten voor reïntegratiebedrijven. Het gevaar bestaat verder dat door de veelal gecompliceerde financieringsvormen, reïntegratiebedrijven geen heldere economische afweging maken van de kosten en baten van in te zetten reïntegratie-instrumenten.

We zien dat opdrachtgevers met reïntegratiebedrijven afspraken maken over het aantal te leveren trajecten. Een reïntegratiebedrijf moet aan een minimale aanvraag kunnen voldoen. De opdrachtgever is echter niet verplicht om de mensen voor de trajecten te leveren. Dit veroorzaakt hoge kosten voor de reïntegratiebedrijven omdat zij hun organisatie wel in moeten richten op een bepaald aantal klanten maar geen enkele garantie krijgen op afname van hun product. Dan hebben bedrijven vaak ook nog geoffreerd met zeer lage prijzen. Dit maakt het een groot ondernemersrisico.

Wat je ziet is dat men op zoek gaat naar zekerheid om minimaal de kosten terug te verdienen. Dit leidt ons inziens tot afoming en lokt bij de reïntegratiebedrijven gedrag uit dat is gericht op het verkrijgen van die zekerheid in plaats van kwaliteit en onderscheidend vermogen.

Dat er minder publiek geld uitgegeven hoeft te worden als er meer mensen aan het werk zijn, verklaart waarom UWV minder budget nodig zal hebben. Echter, netto-resultaten ontbreken nog en pas als deze er zijn kan de balans opgemaakt worden. De moeilijk plaatsbare groep is duurder dan het huidige gemiddelde en er zullen ongetwijfeld nog lastige keuzes moeten worden gemaakt. Er is nog weinig geëxperimenteerd met verschillende contractvormen (extra bonus, raamcontracten). Naarmate het vertrouwen in het beleid en in elkaar toeneemt, zal de bereidheid om met een grotere variatie aan contracten te werken naar ons idee toenemen. Opdrachtgevers zullen, zoals zij zelf al



---

aangeven, een cultuuromslag in hun organisatie moeten bewerkstelligen om aan te sluiten bij de huidige ontwikkelingen. Dit betreft vooral een meer zakelijke aanpak dan voorheen waarbij gewerkt wordt met duidelijke resultaatverwachtingen en targets voor hun medewerkers.

### **Kwaliteit en bereik**

Door de prijsvechtersmarkt leveren reïntegratiebedrijven soms slechte kwaliteit. Er zijn reïntegratiebedrijven bekend die bijvoorbeeld groepsgesprekken houden met cliënten om de kosten te drukken of onvoldoende deskundigheid inzetten, terwijl professionele en individuele gesprekken werden verondersteld door de opdrachtgever.

*Fourstar: Wat je volgens Derks ziet is dat bedrijven die onder de kostprijs zijn gecontracteerd veel gebruik maken van groepsinstrumenten. Zij beloven bijvoorbeeld sollicitatietrainingen, loopbaanonderzoeken enzovoorts, maar zetten deze instrumenten groepsgewijs in om kosten te besparen ten koste van de kwaliteit. Derks ziet zelfs dat mensen een groepsintake hebben bij een stagiaire van het reïntegratiebedrijf. Hij vindt dit geen dienstverlening.*

*Gemeente: "doordat bedrijven eerst willen zorgen dat ze binnenkomen bij grote opdrachtgevers offeren zij met zeer lage prijzen met als gevolg dat zij niet altijd waar kunnen maken wat zij beloven".*

*en: Folkerts geeft aan nauw betrokken te zijn bij de kwaliteit. Een Borea-keurmerk is daarin niet leidend, omdat de kleine bedrijven vaak geen lid zijn.*

Arbeidsgehandicapten dreigen steeds meer buiten de boot te vallen omdat iedereen zich richt op succesvolle plaatsingen. Dit geldt ook voor moeilijk bemiddelbare groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De moeilijke en dus dure groep blijft over.

*Gemeente: Folkerts ziet door een gebrek aan bemoeienis en monitoring vanuit de klantmanager het probleem van parkeren ontstaan. Bedrijven zorgen er eerst voor dat de mensen met de meeste kansen worden gereïntegreerd en geplaatst om zo in ieder geval de daarvoor afgesproken gelden te innen. De mensen waarbij plaatsen aanzienlijk meer moeite kost, worden "geparkeerd". Kortom, daar wordt zo min mogelijk actie op ondernomen. "Als gemeente zijn wij hier ook debet aan omdat wij door de "vinkcultuur" al lang blij waren met het idee dat iemand in ieder geval voor een traject was opgegeven".*

*Fourstar: "je ziet steeds meer grote bedrijven 'omvallen'. Omdat de groep makkelijke klanten verdwijnt en de moeilijke doelgroep overblijft en daar moeten we veel meer aan doen wat meer geld kost. Dat betekent een veel te lage prijs omdat bedrijven geen compensatie meer hebben".*

De verklaring van het gedrag van reïntegratiebedrijven op dit punt laat zich zien op de aspecten: belangen, afhankelijkheid, vertrouwen en samenwerking. Zoals eerder aangegeven is te lang van het eigen belang uitgegaan. Zowel door de opdrachtgever. Door toe te staan dat tegen veel te lage prijzen werd ingekocht, waardoor je weet of redelijkerwijs kunt weten dat de kwaliteit hieronder lijdt. Als door de reïntegratiebedrijven door binnen te halen wat er binnen te halen valt, en daarbij te vergeten dat het om mensen gaat die hulp nodig hebben. De afhankelijkheid van bijvoorbeeld een UWV van het ministerie en de afhankelijkheid van de reïntegratiebedrijven van grote opdrachtgevers hebben dit fenomeen in de hand gewerkt. Nu meer naar de lange termijn gekeken wordt en daarmee de belangen veranderen, wordt door samenwerking gevoed door vertrouwen de kwaliteit belangrijker gemaakt en daarmee meer in samenhang met de prijs.

---

Ook hier heeft de principaal duidelijk andere verwachtingen en onvoldoende informatie over het gedrag van de agent: de agent handelt niet conform de belangen van de principaal die verwacht dat individueel en professioneel maatwerk geleverd wordt.

Naar onze mening is het inherent aan een nieuwe en nog jonge markt dat er gewerkt moet worden met veel onzekerheden met alle gevolgen van dien.

We verwachten dat verhoudingen op den duur stabiliseren. Bedrijven die onvoldoende kwaliteit leveren zullen op de langere termijn geen bestaanrecht meer hebben omdat opdrachtgevers zich juist steeds meer richten op en verdiepen in de kwaliteit van de geleverde diensten.

Het reïntegreren van de moeilijk plaatsbare groepen lijkt ons een probleem dat mogelijk nooit helemaal op te lossen is, er is hooguit een optimale situatie denkbaar waarbij alle mogelijkheden benut worden. De rol van werkgevers (de bereidheid en prikkels om moeilijk plaatsbaren toch een werkplek te bieden) is hierin nog onderbelicht omdat de werkgever in deze scriptie niet als relevante actor meegenomen is. De verwachting dat honderd procent van de burgers naar werk geleid kan worden is niet reëel en er zullen dus altijd (groepen) mensen zijn die ongewild afhankelijk zijn van een uitkering, los van alle inspanningen die zijzelf en anderen plegen.

Helder is dat het reïntegratiebeleid met de privatisering van de uitvoering heeft geleid tot bedoelde en onbedoelde effecten. De meeste daarvan zijn verklaarbaar, toe te schrijven aan gedrag van ofwel de wetgever, de reïntegratiebedrijven of de opdrachtgever. Dit brengt ons naar het volgende hoofdstuk waarin wij onze conclusie zullen trekken om vervolgens over te gaan tot aanbevelingen.

---

## Hoofdstuk 5. Conclusie en aanbevelingen

Reïntegratie is hot! Zo werd in de inleiding het onderwerp van deze scriptie omschreven. Uit de vele rapporten die uitgebracht zijn en worden, de media-aandacht en de bereidheid van partijen om met ons in gesprek te gaan, kunnen we concluderen dat het onderwerp inderdaad actueel en dynamisch is.

De SER wil de arbeidsparticipatie verder verhogen. Dit betekent dat de participatie van die doelgroepen die ook in een aantrekkende economie er niet zo gemakkelijk tussen komen moet verbeteren. Nederland is dus nog lang niet uitgereïntegreerd, integendeel: reïntegratie zal ook de komende jaren op de politieke agenda een belangrijke plaats in blijven nemen.

Er zit beweging in alle partijen die zich bezighouden met het reïntegreren van mensen, Los van de interpretatie van de resultaten tot nu toe, komen vooral opdrachtgevers in beweging. Van groot belang is de omslag in de cultuur met betrekking tot reïntegratie. Opdrachtgevers zijn geen passieve uitvoerders van beleid meer, maar actieve participanten die hun doelen willen halen. Deze cultuuromslag zal doorzetten en zal veel invloed hebben op de ontwikkeling en uitvoering van beleid op dit gebied.

Uit het interview met de Gemeente Rotterdam blijkt dat bij deze gemeente bijvoorbeeld de 'vinkencultuur' (iemand plaatsen in een traject, ook al is het enkel een scholing, mag van de lijst gevinkt worden en telt mee in de resultaten) plaatsmaakt voor een actieve houding, betrokkenheid en intensieve bewaking en controle. Wij vermoeden dat dit ook geldt voor vele andere gemeenten, zo blijkt uit het interview met het reïntegratiebedrijf. Het zal nog enige tijd vergen voordat de casemanagers alle vaardigheden die hiervoor nodig zijn beheersen maar de weg is duidelijk ingeslagen. Dit is mogelijk te verklaren uit de eigen budgetverantwoordelijkheid die gemeenten sinds 2004 hebben, hierdoor kunnen zij de besparing op uitkeringen zelf bij hun inkomsten tellen en inzetten voor andere doelen.

Ook bij UWV is sprake van een cultuuromslag, er is sprake van een zakelijker sfeer. De reïntegratiecoaches zullen in de toekomst te maken krijgen met targets die behaald moeten worden en waarop zij afgerekend worden.

Het gedrag van opdrachtgevers heeft direct invloed op het gedrag van reïntegratiebedrijven, maar natuurlijk is er een wisselwerking: ook het gedrag van reïntegratiebedrijven heeft invloed op opdrachtgevers.

We zullen in dit afsluitende hoofdstuk alleen de conclusies benoemen die gerelateerd zijn aan het gedrag van reïntegratiebedrijven, dat was immers de vraagstelling van deze scriptie.

Als het gaat om *toetreding en concurrentie* dan kan worden gesteld dat de overheid op verschillende manieren omgaat met haar agenten: voor gemeenten is de uitbestedingsverplichting al vervallen, maar UWV moet zich nog aan alle aan- en uitbestedingsrichtlijnen houden. Het loslaten van de uitbestedingsverplichting is een logisch gevolg van de financiële verantwoordelijkheid die bij gemeenten is gelegd. Gemeenten kunnen daardoor andere keuzes maken, bijvoorbeeld voor het zelf zorgdragen voor bemiddeling. Inmiddels dragen de gemeenten ook volledige budgetverantwoordelijkheid, UWV werkt met vooraf opgestelde doelen die door het ministerie vastgesteld worden en wordt afgerekend op het behalen van deze resultaten. Dat betekent dat voor de gemeente geldt dat de toetreding en concurrentie niet zo zuiver wordt weggezet als bij UWV. UWV is verplicht om alles uit te besteden en om aan te besteden. Hierdoor krijgen alle reïntegratiebedrijven de kans om mee te dingen naar opdrachten. Bij de gemeente hoeft dit niet zo te zijn, omdat zij er bijvoorbeeld ook voor kunnen kiezen om zelf te bemiddelen in plaats van de bemiddeling uit te besteden. De inschatting was dat *no cure no pay* en de concurrentie zou zorgen dat iedereen tegen de laagste kosten geholpen zou worden. Dat het niet zo uitwerkt heeft mogelijk te maken met de quasi-markt. Nadat de prijsvechters zichzelf uit de markt hebben gevochten, zien

---

we dat de trajectprijzen nu weer oplopen. Verder is naar ons idee wel een open markt ontstaan zonder toetredingsbelemmeringen.

In 2002 blijkt uit de trendrapportage dat het gelijke speelveld nog een aandachtspunt is, vooral bij de gemeenten omdat daar traditioneel een grote bestuurlijke en financiële verwevenheid bestond tussen gemeenten en gemeentelijke reïntegratiebedrijven. We hebben de indruk dat dit geen aandachtspunt meer is.

De *transparantie* op de reïntegratiemarkt is in ontwikkeling, maar nog steeds is onvoldoende zicht op wat nu echt de effectiviteit van de inzet van het betreffende reïntegratiebedrijf is. Wel is steeds inzichtelijker wat de brutoresultaten per reïntegratiebedrijf zijn. Vooral het systeem van UWV en de komst van en het systeem van de Stichting Blik op Werk leveren hieraan een goede bijdrage.

Als het gaat om *openbare en toegankelijke aanbestedingsprocedures met objectieve selectie-en gunningcriteria* dan zien we dat aanbesteden niet heeft geleid tot de beste effecten tegen de laagste kosten. Doordat bedrijven eerst willen zorgen dat ze binnenkomen bij grote opdrachtgevers offeren zij met zeer lage prijzen met als gevolg dat zij niet altijd waar kunnen maken wat zij beloven. Omdat niet waargemaakt wordt wat is beloofd, achtten wij de kans groot dat wel tegen de laagste kosten is gewerkt, maar dat het niet heeft geleid tot de nodige kwaliteit. Opvallend hierbij is dat voor opdrachtgevers het aanbesteden voor een grote groep evenveel kost als aanbesteden voor een kleine groep mensen. Het is dan verleidelijk om voor een grote groep te kiezen, wat ten koste kan gaan van het leveren van maatwerk. Hierdoor wordt keuzevrijheid niet bereikt.

*Resultaatgerichte contracten* zouden moeten leiden tot meer plaatsingen en meer kwaliteit. De aansturing van reïntegratiebedrijven door de opdrachtgever en toegankelijkheid van reïntegratieactiviteiten voor de klant (in het bijzonder het bereik van moeilijk bemiddelbare groepen). Wij krijgen door zowel de gepubliceerde onderzoeken als door de interviews niet het idee dat de resultaatgerichte contracten ook hebben geleid tot de beste resultaten. We zien dat opdrachtgevers met reïntegratiebedrijven afspraken maken over het aantal te leveren trajecten. Een reïntegratiebedrijf moet aan een minimale aanvraag kunnen voldoen. De opdrachtgever is echter niet verplicht om de mensen voor de trajecten te leveren. Dit veroorzaakt hoge kosten voor de reïntegratiebedrijven omdat zij hun organisatie wel in moeten richten op een bepaald aantal klanten maar geen enkele garantie krijgen op afname van hun product. Dan hebben bedrijven vaak ook nog geoffreerd met zeer lage prijzen. Dit maakt het een groot ondernemersrisico. Wat je ziet is dat men op zoek gaat naar zekerheid om minimaal de kosten terug te verdienen. Dit leidt ons inziens tot afroming en lokt bij de reïntegratiebedrijven gedrag uit dat is gericht op het verkrijgen van die zekerheid in plaats van kwaliteit en onderscheidend vermogen.

In de trendrapportage "reïntegratiemarkt langs de meetlat van SUWI", 2004 werd al geconstateerd dat de reïntegratiemarkt een vragersmarkt is, waarbij opdrachtnemers sterk afhankelijk zijn van het beleid van enkele dominante opdrachtgevers. Zo heeft de vergaande vorm van resultaatfinanciering er niet toe geleid dat bedrijven afzagen van offeren. Sterker nog het UWV is een zo grote opdrachtgever dat bedrijven het zich niet konden en kunnen veroorloven een opdracht mis te lopen. Dit heeft dan ook tot gevolg gehad dat er een prijsvechtermarkt is ontstaan. Het blijft aantrekkelijk om een van de grote spelers als klant te hebben als reïntegratiebedrijf. Wij zien nu echter wel een omslag van het offeren onder de kostprijs naar meer reële prijzen. Zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers hebben zich hiermee in de vingers gesneden. Inmiddels wordt het belang van reële prijzen voor alle partijen meer en meer onderkend.

De opstap naar de *kwaliteit* is hiermee gemaakt. Het beeld dat concurrentie zich zou uiten in onderscheiding door innovatie, kwaliteit, effectiviteit en efficiency lijkt niet bevestigd te worden. Uit het RWI rapport en de interviews blijkt er nauwelijks

---

geïnnoveerd te worden door reïntegratiebedrijven. Er worden veel standaardproducten geleverd, er zijn nauwelijks bedrijven die zich specialiseren en effectiviteit wordt niet bereikt als mensen onnodig in trajecten worden geplaatst. De vrije ruimte van opdrachtgevers die bedoeld was voor creatieve ideeën en innovatie wordt niet benut. De kortdurende contracten en onvoldoende klantkennis van de opdrachtgevers worden genoemd als belangrijkste oorzaken. Dit verklaart echter niet alles, het heeft naar ons idee ook te maken met het stellen van prioriteiten en investeringsbereidheid van de reïntegratiebedrijven.

Verder waren opdrachtgevers in eerste instantie sterk gericht op economische afwegingen: een lage prijs was doorslaggevend bij de gunning. De laatste jaren speelt de kwaliteit een steeds grotere rol, opdrachtgevers zijn bereid meer te betalen mits de kwaliteit goed is. Door de prijsvechtersmarkt leveren reïntegratiebedrijven soms slechte kwaliteit. Reïntegratiebedrijven zijn bekend die bijvoorbeeld stagiaires groepsgesprekken laten houden met cliënten om de kosten te drukken, terwijl professionele en individuele gesprekken verondersteld werden door de opdrachtgever. In die zin wordt naar ons idee zelfs misbruik gemaakt van reïntegratiegelden.

De overheid wilde door nauwe samenspraak met de cliënt dat voldoende *keuzevrijheid* zou ontstaan voor zowel de opdrachtgever als voor de cliënt. Voor de opdrachtgever is dit naar ons idee aardig gelukt. Door het aanbod van het aantal reïntegratiebedrijven, inzicht in de brutoresultaten en door de aanbesteding is voor de opdrachtgever voldoende keuzevrijheid. Natuurlijk liggen de aanbestede bedrijven vast, maar binnen de aanbesteding zijn voldoende bedrijven vertegenwoordigd. Voor cliënten geldt vaak nog een afhankelijkheid van wat de betreffende klantmanager / reïntegratiecoach aanbiedt of uitkiest. Door middel van de IRO heeft de cliënt wel zelf de mogelijkheid om een bedrijf en een traject uit te kiezen, maar ook daarbij speelt de afhankelijkheid van de reïntegratiecoach. Het voorstel moet nog wel akkoord worden bevonden.

Verder speelt daarbij nog steeds de grote hoeveelheid aan bedrijven dat IRO's aanbiedt. Dat maakt dat cliënten vaak door de bomen het bos niet meer zien en zich toch laten adviseren door de reïntegratiecoach.

Als het gaat om de *verantwoording door opdrachtgevers van besteding van publieke middelen* dan hebben wij het vertrouwen dat de opdrachtgevers goed kunnen verantwoorden naar de politiek wat zij met de publieke gelden hebben gedaan. Wij blijven ons toch nog steeds afvragen of opdrachtgevers in voldoende mate weten wat met hun bestedingen richting de reïntegratiebedrijven gebeurt. Krijgt de cliënt inderdaad maatwerk? Krijgt de cliënt inderdaad de afgesproken kwantitatieve aandacht en kwaliteit? Ons antwoord is dat opdrachtgevers dit nog steeds in onvoldoende mate weten.

Wat ons verder is opgevallen in ons onderzoek is dat bij gemeenten duidelijk een *cultuuromslag* zichtbaar is: de 'vinkencultuur' (iemand plaatsen in een traject, ook al is het enkel een scholing, mag van de lijst gevinkt worden en telt mee in de resultaten) maakt plaats voor een actieve houding, betrokkenheid en intensieve bewaking en controle. Het zal nog enige tijd vergen voordat de casemanagers alle vaardigheden die hiervoor nodig zijn beheersen maar de weg is duidelijk ingeslagen. Dit is mogelijk te verklaren uit de eigen budgetverantwoordelijkheid die gemeenten sinds 2004 hebben, hierdoor kunnen zij de besparing op uitkeringen zelf bij hun inkomsten tellen en inzetten voor andere doelen. Ook bij UWV is sprake van een cultuuromslag, er is sprake van een zakelijker sfeer. Reïntegratiecoaches zullen in de toekomst te maken krijgen met targets die behaald moeten worden en waarop zij afgerekend worden.

Reïntegratiebedrijven krijgen bij start van het traject al snel meer informatie over cliënten, waarbij zij zich beter een beeld kunnen vormen van de arbeidsmarkt kansen van cliënten. Dit leidt ertoe dat zij zich kunnen inspannen voor de meest gemakkelijk te reïntegreren cliënten. Hierdoor valt voor hen het beste resultaat te halen tegen de laagste kosten. Hierdoor kunnen langdurig arbeidsongeschikten, werklozen en

---

bijstandsgerechtigden (cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) buiten de boot vallen.

Deze situatie is ontstaan omdat *opdrachtgevers hun klanten onvoldoende kennen*. Als dit wel het geval is, kan de opdrachtgever zelf filteren: alleen trajecten aanbieden aan mensen voor wie dit zinvol is.

Er worden reïntegratietrajecten aangeboden aan mensen die het eigenlijk niet nodig hebben. Zij hebben een kleine afstand tot de arbeidsmarkt en kunnen zonder inzet van reïntegratietrajecten ook hun weg terug naar de arbeidsmarkt vinden. Ook hier speelt het *ontbreken van kennis van de klant* een rol, de opdrachtgever is blijkbaar niet in staat vooraf te beoordelen wie wel of geen traject nodig heeft.

De opdrachtgevers *kennen hun klant onvoldoende*, wat tot vertraging bij plaatsingen kan leiden en tot onnodige inzet van trajecten. Tevens heeft dit geleid tot het bepalen van de vraag door de aanbieders. Dit terwijl de aanneme toch zou mogen zijn dat de opdrachtgever zelf als klant de vraag bepaalt en niet de leverancier. Dit is inherent aan marktwerking: de klant bepaalt.

Opdrachtgevers kunnen geen specifieke vragen op individueel niveau stellen en goede homogene groepen samenstellen. Daardoor wordt reïntegratie een bulkproduct: aanbestedingen zijn gericht op grote groepen cliënten. Dit gaat ten koste van individueel maatwerk of gerichte doelgroepenaanpak. Dit wordt veroorzaakt door *onvoldoende kennis van de klant*.

De verwachting was dat een private markt zichzelf reguleert en zo komt tot een optimale prijs en kwaliteit. Er was niet voorzien dat een *strakke regie en controle* vanuit de opdrachtgever een grote rol zou spelen. Deze regie en controle (monitoring costs) zorgen voor hoge kosten bij de opdrachtgever.

De uitkeringsduur kan onnodig lang worden omdat mensen in reïntegratietrajecten zitten en dan wachten tot het traject afgerond is terwijl zij eigenlijk al eerder terug konden keren naar de arbeidsmarkt. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat geen onderscheid is gemaakt of deze cliënt nu wel of geen traject nodig had en door onvoldoende bewaking van de opdrachtgever kan dit gebeuren.

Tot slot is het opvallend dat opdrachtgevers niet kunnen voldoen aan vragen van werkgevers (al dan niet via reïntegratiebedrijven) om mensen te leveren voor projecten ter vervulling van openstaande vacatures. Hierbij speelt vooral het onvoldoende kennen van het klantenbestand vanuit de zijde van de opdrachtgevers. Wij zijn er niet van overtuigd dat dit de enige oorzaak is. Mogelijk spelen andere belangen. Het blijft toch vreemd dat opdrachtgevers weten dat zij hun klant niet kennen. Zij erkennen dit als een probleem, maar vervolgens wordt niet de prioriteit gelegd bij het oplossen van dit probleem. Je zou toch denken: "waar een wil is, is een weg".

## **Aanbevelingen**

De uitvoering van het reïntegratiebeleid is tot nu toe een beleid van trial and error. Dit was ook de verwachting van de overheid i.c. SZW omdat nog veel geleerd moest worden op een volkomen nieuw terrein (het privatiseren van een publieke dienst met publieke opdrachtgevers). De volgende belangrijke lessen zijn te trekken.

Het is belangrijk dat opdrachtgevers een *duidelijke opdracht* kunnen neerleggen bij hun opdrachtnemers. Dit is een van de basisprincipes van het opdrachtgeverschap. Om de opdracht goed te kunnen formuleren is minimaal de *juiste en goede kennis van de klant* nodig. Het leren kennen van de klant dient ons inziens te gebeuren bij aanvang van het contact. *Leg deze kennis dus vast* in bijvoorbeeld systemen. Op deze manier ontstaat een

---

curriculum van de klant. Het is voor spelers helder wat al is ondernomen voor de klant en gegevens hoeven maar eenmaal te worden uitgevraagd.

Maar niet alleen voor het formuleren van een goede opdracht is *kennis van de klant* van belang. Ook voor de aanlevering van cliënten aan reïntegratiebedrijven of voor bemiddeling is kennis van de klant een must. Om te kunnen voldoen aan vragen van werkgevers zouden de opdrachtgevers zichzelf de vragen kunnen stellen of zij in staat zijn om adequaat op de vraag van werkgevers naar kandidaten te reageren, hoe zij de juiste kandidaten uit hun bestand naar voren halen, of hun selectiecriteria overeenkomen met de eisen van werkgevers en of er voldoende kandidaten zijn om aan de vraag te voldoen?

Verder blijkt ook wel dat een *goede monitoring* vanuit de opdrachtgever cruciaal is. Op macroniveau is het tot op heden niet goed gelukt. Een aanvulling vanuit microniveau is inmiddels ingezet door *gebruik te maken van klantmanagers / reïntegratiecoaches*. Deze mensen hebben direct contact met de klant. Zij kunnen hierdoor een inschatting maken van wat nodig is voor de klant, met het aanbestede reïntegratiebedrijf afspraken maken over het te volgen traject en vervolgens kunnen zij het traject volgen / monitoren op de gemaakte afspraken in het trajectplan. De inzet van klantmanagers bij de gemeenten en reïntegratiecoaches bij UWV worden door ons als een waardevolle ontwikkeling gezien om het gedrag van reïntegratiebedrijven te volgen en te beïnvloeden. De betreffende medewerkers dienen uiteraard wel in voldoende mate voor hun taak te worden toegerust en dat vergt andere kwaliteiten dan nodig waren voor de beoordeling van het recht op een uitkering. Tevens moet wel aandacht worden besteed aan de verantwoordelijkheid voor de resultaten. Immers, nu zijn resultaten volledig toe te kennen aan de reïntegratiebedrijven maar dat kan veranderen naarmate de rol van klantmanagers / reïntegratiecoaches groter en meer bepalend wordt. Als sturing op het eindresultaat, plaatsing naar werk, een verantwoordelijkheid wordt van de reïntegratiecoaches van het UWV zelf en niet meer van de reïntegratiebedrijven dan zullen de kosten voor de inkoop naar verwachting toenemen. Immers, losse producten inkopen bij verschillende dienstverleners zal tot een hogere prijs leiden dan inkoop van integrale trajecten, waarbij een deel van de betaling afhankelijk wordt gesteld van het resultaat. Voor de cliënt kan sprake zijn van meerdere overdrachts- en afstemmingsmomenten. Ook dit kan leiden tot extra administratieve kosten. Wij denken overigens wel dat deze kosten opwegen tegen de kosten die nu worden gemaakt omdat mensen ten onrechte worden "geparkeerd" en daardoor langer een beroep doen op uitkeringsgelden.

De inzet van klantmanagers/reïntegratiecoaches biedt de mogelijkheid om gebruik te maken van *raamcontracten*. Het gebruik van raamcontracten geeft zowel opdrachtgevers als reïntegratiebedrijven de mogelijkheid om een stukje regelvrijheid te benutten. Hierdoor is ons inziens meer maatwerk mogelijk. Ook kan innoverend gedrag ontstaan, omdat nieuwe dingen kunnen worden uitgeprobeerd binnen de kaders van een raamcontract.

Het is opvallend dat geen enkele opdrachtgever concreet kan aangeven hoe hoog de transactiekosten zijn en hoe deze zijn opgebouwd. Het in kaart brengen van de transactiekosten om een goed beeld te krijgen van de kosten en baten bevelen wij dan ook aan.

Het verdient verder aanbeveling om prioriteit te geven aan het zorgdragen voor *inzicht in de netto-effectiviteit*. Deze aanbeveling willen wij graag doen aan alle actoren: opdrachtnemers en opdrachtgevers gezamenlijk.

Laat de reïntegratiebedrijven maar aantonen wat hun meerwaarde is geweest ten opzichte van niets doen. Eventuele facilitering en inbreng van opdrachtgevers mag worden verwacht, omdat van hen uit de verantwoordelijkheid bestaat om te verantwoorden hoe zij met publiek geld zijn omgegaan.

---

Tot slot. We hebben het al eerder geschreven: vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Toch blijkt steeds weer hoe belangrijk vertrouwen is. Vertrouwen is de basis voor samenwerken, netwerken en voor het inzetten of nalaten van toezicht. Kortom, alle actoren zullen moeten investeren in vertrouwen. Dit kan door het nakomen van afspraken, door transparant te zijn, door een kwetsbare opstelling als dat gevraagd wordt, door te luisteren en met elkaar in gesprek te blijven. De intentie om anderen te vertrouwen is duidelijk hoorbaar bij alle partijen, het kost misschien nog wat meer tijd en energie.



---

## Hoofdstuk 6. Reflectie

*Kan het?  
Mag het?  
Hoort het?  
Werkt het?*

Met deze beleidsvragen werden we al vroeg in de opleiding tot bestuurskundige geconfronteerd en het bleken essentiële vragen die gedurende de opleiding steeds terugkeerden. Het zegt iets over de veelzijdigheid van de bestuurskunde, die zich bezig houdt met zowel juridische, economische, sociologische als politieke aspecten. Complex dus, net als de werkelijkheid. Voor de legitimering van beleidskeuzen moet volgens Hemerijck<sup>33</sup> worden voldaan aan vier criteria: het beleid moet doelmatig zijn, politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar, rechtmatig en normatief aanvaardbaar. Deze criteria komen tot uiting in de bovengenoemde vier beleidsvragen.

In onze scriptie wordt aandacht besteed aan de doeltreffendheid van het beleid (werkt het?). Hebben de beleidsmaatregelen geleid tot realisering van de veronderstelde doelen? Ondermeer ons beeld van het niet realiseren van de beoogde doelen ondersteund door onderzoeksrapporten was aanleiding voor de start van ons onderzoek. De rechtmatigheid van het beleid (mag het?) komt zijdelings in ons onderzoek aan de orde als we kijken naar de uitvoering van de aanbestedingsregels waardoor gelijke kansen voor alle private reïntegratiebedrijven zouden moeten ontstaan. De grootste aanleiding voor ons onderzoek was echter ons idee bij de normatieve aanvaardbaarheid van het beleid (hoort het?). Sluit het beleid aan bij de verwachtingen, waarden en normen die burgers hebben van het beleid? Naar ons gevoel werden opdrachtgevers en vooral werkzoekenden regelmatig niet volgens de geschetste verwachtingen gereïntegreerd. Met de interviews met de door ons als van belangzijnde actoren binnen het beleid hebben we ons bezig gehouden met de haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid van het beleid. Door het verklaren van het gedrag van vooral de reïntegratiebedrijven op het beleid hebben wij de beantwoording van de vraag of het beleid pas weten te benaderen. Uiteindelijk met het doel lessen te trekken voor volgend beleid.

De vier beleidsvragen hebben ons vooral aangezet tot het doen van dit onderzoek en ons geholpen bij het formuleren van onze onderzoeksvraag. Zij vormen immers de legitimatie van beleid.

Bestuurskunde is een wetenschap. Wetenschappers wordt geleerd dat zij overal de *waarom*-vraag bij stellen, bestuurskundigen van de Erasmus Universiteit wordt ook geleerd om dicht bij de praktijk te blijven en hun wetenschappelijke kennis ten dienste van de dagelijkse bestuurspraktijk te stellen.

Bestuurskunde is een multidisciplinaire wetenschap en dus is het zaak om eerst en vooral veel vragen te stellen vanuit verschillende invalshoeken: waar zijn de signalen op gebaseerd, welke partijen spelen hierin een rol en waarom, waarom komen deze signalen nu binnen, wat heeft de overheid aan sturingsinstrumenten, waarom gedragen bedrijven zich zo? Deze laatste vraag was voor ons de meest boeiende. Binnen de sociale zekerheid is volkomen nieuw beleid is ingevoerd: de privatisering van een publieke dienst is niet nieuw en publiek-private samenwerking ook niet (daar gaat het alleen om grote, langdurige, tijdelijke projecten). Nieuw is wel dat publieke diensten opdrachtgever worden en zich als opdrachtgever het om publieke diensten gaat die overgaan naar de private markt, waarbij publieke organen als gemeenten en UWV opdrachtgever zijn.

---

<sup>33</sup> Gelezen de reader *Beleidsanalyse en beleidsinstrumenten* in een artikel van Bekkers, V.J.J.M. & A.B. Ringeling (eds.), *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*, Lemma, Utrecht 2003, ch. 2.

---

Overheidsbeleid heeft vaker gewenste en ongewenste effecten, maar op onbekend terrein zijn de effecten meer onvoorspelbaar dan op terreinen waarop publieke diensten gewend zijn te opereren.

De vraag die wij ons in de scriptie uiteindelijk hebben gesteld is: *hoe* gedragen bedrijven, in dit geval reïntegratiebedrijven, zich in een nieuwe markt en *waarom* gedragen zij zich zo?

Deze vragen gaan dus over legitimiteit, over oorzaak en gevolg, over bedoelde en onbedoelde effecten en hoe deze verklaard kunnen worden en over zaken die opgepakt kunnen worden om negatieve effecten weg te werken.

Werkendeweg hebben we alle valkuilen gezien en meegemaakt: van een te brede probleemstelling tot een te smalle, van een overdaad aan informatie tot te snel tot conclusies komen, van korte en zakelijke beschrijvingen tot een leesbaar verhaal. We hebben veel (vaak te veel) gelezen, studieboeken opnieuw doorgebladerd, collegeaantekeningen bekeken en rapporten gelezen. Na enige tijd konden we beginnen aan de interviews, een welkome afwisseling en een inspirerende bezigheid. Nu we aan het eind van onze studie zijn, denken we dat we een bestuurskundige bijdrage hebben kunnen leveren aan het beleid rondom reïntegratie. De scriptie vertelt over het verleden, het heden en tracht iets te vertellen over de toekomst.

Zoals we eerder hebben aangegeven hebben we voornamelijk de vraag "past het" gebruikt zodat lessen voor de toekomst konden worden getrokken. Tot onze verbazing lijkt het er niet op dat men leert van ervaringen. Op 1 januari 2007 is de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) van kracht. Hierbij krijgen de gemeenten zelf budget voor onder andere de huishoudelijke zorg aan burgers die hiervoor een indicatie hebben vanwege beperkingen op lichamelijk, psychisch of sociaal gebied. Gemeenten besteden aan en gunnen, net als bij de reïntegratiebedrijven. Toch lijken gemeenten in eerste instantie wederom te kiezen voor de prijsvechters. Aanbieders met extreem lage uurtarieven lijken de gunning te krijgen. Kwaliteit en innoverend vermogen lijken ook hier minder of niet mee te tellen. De tijd zal het leren, maar uit de ervaring die opgedaan is met de reïntegratiebedrijven lijkt het voor de hand te liggen dat de prijsvechters het niet lang gaan redden en dat het beleid zeker in eerste aanleg nadelig zal zijn voor degene die de zorg hard nodig hebben. Dit zal mogelijk aanleiding zijn voor opdrachtgevers (gemeenten) om pas daarna kwaliteit en innovatie weer op het verlanglijstje te zetten.

---

## Literatuur

Brief van Minister De Geus van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Effectiviteit van reïntegratiebeleid, 1 maart 2005.

CPB, gevonden op de site [http://www.cpb.nl/nl/news/2003\\_33.html](http://www.cpb.nl/nl/news/2003_33.html), bezocht op 17 september 2006

De route naar resultaat, Reïntegratiemarktanalyse 2006, Raad voor Werk en Inkomen, juli 2006

Groot, I. en anderen, Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, SEO, Amsterdam, 2002

Hazeu, C.A. Institutionele economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken, Bussum, 2000.

Hoogerwerf, A., Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie, in: Reader, Maatschappelijke vraagstukken en beleidsproblemen, collegejaar 2005-2006, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Kennis nemen van de regels en je leren gedragen op de werkplek, uit <http://www.dakweb.nl/RH/96-7/96-7-18.htm>

Koppenjan, J., Klijn E.H., Managing Uncertainties in Networks, Routledge, London&New York 2004

NABU Report: NABU and Norton Rose, april 2004

Notitie: stand van zaken met betrekking tot de reïntegratiemarkt, 19 januari 2005, gevonden op de site van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Pröpper, I.M.A.M., Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken, gevonden op de site <http://www.bestuurskunde.nl>, bezocht op 19 augustus 2006

Publiek-Private Samenwerking: De krachten gebundeld, kenniscentrum PPS (onderdeel van het ministerie van financiën), september 1999

RWI, De reïntegratiemarkt: hoe staan we ervoor en hoe gaan we verder?, discussiedocument voor de expertmeeting van 27 september 2004

TNO-rapport: Inzicht in ketenspecifieke succes-en faalfactoren, toegepast op de reïntegratieketen voor (ontslag) werklozen 16 april 2002

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 719, nr.1, pag. 6-11

---

## Afkortingenlijst

Arbo:	Arbeidsomstandigheden
AAW:	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
CAO:	Collectieve Arbeids Overeenkomst
CTSV:	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
CWI:	Centra voor Werk en Inkomen
GMD:	Gemeenschappelijke Medische Dienst
IRO:	Individuele reïntegratieovereenkomst
IWI:	Inspectie voor Werk en Inkomen
NMa:	Nationale Mededingingsautoriteit
PRB:	Persoonsgebonden Reïntegratiebudget
RSV:	Rijn-Schelde-Verolme
RWI:	Raad voor Werk en Inkomen
SEO:	Sociaal Economisch Onderzoek
SIOD:	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SVr:	Sociale Verzekeringsraad
SUWI:	Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
SZW:	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV:	Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen
WAO:	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIA:	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WVP:	Wet Verbetering Poortwachter
WW:	Werkeloosheidswet
WWB:	Wet Werk en Bijstand
WULBZ:	Wet op de loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte
ZBO:	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZW:	Ziektewet

---

## Bijlage 1. Uitgangspunten reïntegratiebeleid

Het kabinet heeft in de notitie "Naar een werkende reïntegratiemarkt" een streefbeeld van de werking van de reïntegratiemarkt geformuleerd aan de hand van zeven parameters<sup>34</sup>:

### 1. Toetreding en concurrentie

*Uitgangspunt:* er moet sprake zijn van een open markt zonder toetredingsbelemmeringen.

*Toetreding:* voor toetreding gelden geen wettelijke belemmeringen behoudens de verplichtingen met betrekking tot verantwoording en bescherming cliëntgegevens, die al in het SUWI besluit zijn opgenomen. Er geldt géén wettelijke certificeringsplicht.

*Gelijk speelveld:* reïntegratiebedrijven moeten op een gelijk speelveld opereren. Het kabinet wil dit realiseren door de implementatie van de relevante EU richtlijnen en het Wetsvoorstel Markt en Overheid. Het Wetsvoorstel Markt en Overheid beoogt onder meer het tegengaan van kruissubsidiëring tussen publieke en private activiteiten en kent een zogenoemd 'bevoordelingsverbod'. Dit verbiedt een overheidsorganisatie om een overheidsbedrijf waarbij zij is betrokken te bevoordelen boven andere ondernemingen waarmee dat overheidsbedrijf in concurrentie treedt. Het toezicht hierop ligt bij de NMa.

*Concentratie:* de normen betreffende de mate waarin bedrijven de onderlinge concurrentie kunnen beperken door te fuseren zijn vastgelegd in de Mededingingswet, het toezicht is belegd bij de NMa.

### 2. Transparantie

*Uitgangspunt:* de markt moet voor alle betrokken partijen (opdrachtgevers, reïntegratiebedrijven en cliënten) transparant zijn. De partijen moeten toegang hebben tot goede, onafhankelijke informatie over het functioneren van de markt. Openbare benchmarks over de prestaties van bedrijven moeten een belangrijke rol gaan vervullen. Daarnaast krijgen opdrachtgevers bij de goede vormgeving van de aanbestedingsprocedures ook veel informatie beschikbaar over producten, prijzen en kwaliteit van reïntegratiebedrijven.

*Prestatiebenchmark:* openbare benchmarks maken de resultaten van reïntegratiebedrijven vergelijkbaar. Hierdoor kunnen opdrachtgevers zich een goed beeld vormen welke (categorieën) cliënten door welk (type) bedrijf kunnen worden gereïntegreerd. Ook cliënten kunnen via deze benchmarks inzicht krijgen welke reïntegratiebedrijven goede resultaten leveren.

Die informatie moet worden geleverd door de opdrachtgevers, door in de contracten eisen te stellen aan de informatievoorziening door de reïntegratiebedrijven. Voor de benchmark zijn vooral de gegevens over (duurzame) plaatsingsresultaten van bedrijven en de prijzen daarvan van belang; in mindere mate informatie over uitvalpercentages en de gemiddelde duur van de trajecten. Het RWI heeft in de wet SUWI de taak gekregen voorstellen te doen die de transparantie op de reïntegratiemarkt vergroten. Het kabinet kiest ervoor om RWI de prestatiebenchmark te laten ontwikkelen en operationeel te laten beheren. Dit komt de objectiviteit van de benchmark ten goede.

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

*Uitgangspunt: het doel van aanbesteden.* Het doel van aanbesteden is de effectiviteit van de reïntegratiediensten (duurzame plaatsing) en de doelmatigheid van de in te zetten publieke reïntegratiemiddelen te vergroten. Door middel van aanbesteding wordt de concurrentie tussen marktpartijen bevorderd, hetgeen een prijsverlagend en

---

<sup>34</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 719, nr.1, pag.6-11

---

resultaatverhogend effect heeft. Aanbesteden stelt opdrachtgevers in staat informatie (over prestaties, producten en prijzen) uit de markt naar boven te halen en het reïntegratiebedrijf te kiezen dat de beste offerte levert waarbij de klanten duurzaam en snel worden gereïntegreerd tegen een gunstige prijs. De aanbestedingsprocedure beoogt het bevoordelen van één of enkele marktpartijen uit te sluiten. Een goed vormgegeven aanbestedingsproces stelt reïntegratiebedrijven in staat om onder gelijke voorwaarden te kunnen meedingen.

*Transparant en toetsbaar; minimale administratieve belasting.* Voor het UWV geldt de verplichting een transparante en toetsbare aanbestedingsprocedure te volgen, waarbij met een open inschrijving wordt gewerkt.

Voor gemeenten geldt het (lichte) regime van de EU-richtlijn met betrekking tot aanbesteden. Het aanbestedingsregime van het SUWI besluit kan op termijn voor gemeenten vervallen. In de toekomstige situatie van budgettering van de bijstand en een vrij besteedbaar reïntegratiebudget dragen gemeenten volledig financieel risico voor de bijstand en hebben ze een maximaal belang om de reïntegratiemiddelen effectief en efficiënt -gericht op duurzame uitstroom- in te zetten. Het is in het belang van gemeenten om door een goede aanbestedingsprocedure optimale concurrentie tussen marktpartijen te bevorderen.

*Het inkoopproces: de prijsstelling.* In een goed werkende reïntegratiemarkt speelt de prijsbepaling van een reïntegratietraject een sleutelrol. Voor een optimale prijsstelling is het nodig dat de opdrachtgever goed inzicht geeft in zijn klantenbestanden ('de klant kennen'). Alleen zo kan maatwerk worden gecontracteerd. Het reïntegratiebedrijf moet kunnen beschikken over de informatie over (objectieve) klantkenmerken, om de noodzakelijke reïntegratie-inspanningen vast te kunnen stellen, hiervoor te offeren en een prijs te bepalen.

Het ligt voor de hand dat voor klanten met een beperkte plaatsingskans een hoge(ere) prijs wordt afgesproken. Voor het reïntegratiebedrijf ontstaat zo de prikkel om ondanks de relatief hoge plaatsingskosten toch de nodige inspanningen te verrichten. Scherp en zakelijk onderhandelen tussen de opdrachtgever en (potentiële) opdrachtnemer is de basis om op een efficiënte wijze resultaat (=duurzame plaatsing) te bereiken en afoming te voorkómen.

Op welke wijze opdrachtgevers afspraken met reïntegratiebedrijven maken welk deel van het klantenbestand de bedrijven voor hun rekening nemen, is in beginsel een zaak van contractpartijen. Afspraken kunnen uiteenlopen naar aard (raamcontracten met bedrijven, waar klanten met specifieke kenmerken worden 'ingeschoven' dan wel specifieke op detail uitgewerkte contracten) en naar omvang van het klantenbestand (kleine groepen klanten met grotendeels dezelfde klantkenmerken; meer gedifferentieerde klantgroepen; er kan ook per persoon 'worden geboden').

#### 4. Resultaatgerichte contracten: aansturing van reïntegratiebedrijven door de opdrachtgever en toegankelijkheid van reïntegratieactiviteiten voor de klant (in het bijzonder het bereik van moeilijk bemiddelbare groepen)

*Uitgangspunt: volledige resultaatfinanciering.* Uitgangspunt voor het kabinet is volledige resultaatfinanciering van reïntegratietrajecten. Wordt een reïntegratiebedrijf op resultaat afgerekend dan zal het de benodigde inspanning verrichten om het gecontracteerde resultaat neer te zetten. De vooraf bekende (objectieve) klantkenmerken bepalen de prijs die wordt afgesproken voor het bereiken van een resultaat. Het is aan de opdrachtgever om de modaliteit te bepalen die zoveel mogelijk prikkels bij het reïntegratiebedrijf neerlegt om tot succesvolle reïntegratie over te gaan.

Het kabinet definieert resultaat als een duurzame plaatsing in een reguliere baan. Er is sprake van een duurzame plaatsing als de betrokkene na afloop van het traject tenminste een half jaar een reguliere baan vervult (en dus tenminste een half jaar geen uitkering meer ontvangt). Pas dan kan tot uitbetaling van de opdrachtgever aan de opdrachtnemer worden overgegaan. Wel wil het kabinet daar bovenop de ruimte bieden om in de contracten extra financiële stimulansen in te bouwen (zoals differentiatie in

---

prijzen) voor het honoreren van plaatsingsresultaten van meer permanente aard, bijvoorbeeld na één jaar reguliere arbeid.

*Sturing op groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.* Reïntegratiebedrijven zullen- afhankelijk van de vergoeding en de verwachte omvang van het reïntegratietraject- een afweging maken hoe ze aan de slag gaan met de diverse werkzoekenden. De kosten van het niet- reïntegreren van relatief moeilijk bemiddelbare klanten slaan neer bij de opdrachtgevers; deze moet immers de uitkeringslasten doorbetalen.

Het kabinet is van oordeel dat voor moeilijk plaatsbare groepen in een situatie van marktwerking sturing via de prijs (en de duur) van het reïntegratietraject het uitgangspunt is. Ook de moeilijk plaatsbare groepen worden met het prijsmechanisme bediend; de samenstelling van de groep speelt hierin een rol. Ook met behulp van het financieringsmechanisme (bijvoorbeeld door een oplopende vergoedingsschaal te hanteren) kan de opdrachtgever sturen. Met een hogere vergoeding in het vooruitzicht loont het voor reïntegratiebedrijven om ook meteen aan de slag te gaan met moeilijk bemiddelbare groepen.

Desondanks kunnen gecontracteerde reïntegratiebedrijven op een bepaald moment aangeven dat zij er niet in slagen om alle betrokkenen te reïntegreren. Hoewel differentiatie van prijzen naar moeilijkheidsgraad van reïntegratie dit kan voorkomen, kan het toch gebeuren dat reïntegratiebedrijven risicoanalyses maken voor welke cliënten zij bereid zijn daadwerkelijk te investeren en voor welke cliënten zij dat niet zijn. Het kabinet is van oordeel dat een dergelijke 'selectie aan of na de poort' kan worden voorkómen door in de contracten met de reïntegratiebedrijven goede afspraken te maken over de informatie-uitwisseling over de geleverde inspanningen voor de cliënt. Mochten desondanks cliënten buiten de boot vallen, dan is het zaak om zo snel mogelijk een nieuwe aanbestedingsprocedure op te starten. Door uit deze categorie cliënten relatief kleine en homogene groepen samen te stellen, kunnen meer gespecialiseerde bedrijven ingeschakeld worden. Het kabinet wil hiermee voorkomen dat met name de meer kwetsbare doelgroepen uit de boot vallen, dan wel in meerdere reïntegratietrajecten achter elkaar verzeild raken.

Belangrijk tenslotte is dat er ook in een systeem van resultaatfinanciering voor de groep moeilijk bemiddelbaren ruimte moet zijn voor andere resultaten dan duurzame plaatsing in een reguliere baan. Gesubsidieerde arbeid en sociale activering kunnen – afhankelijk van het beleid van de opdrachtgever terzake- voor deze groepen ook een resultaat zijn. Wel moeten opdrachtgever en reïntegratiebedrijf van tevoren vastleggen in het contract wat onder 'resultaat' wordt verstaan; het kan niet de bedoeling zijn dat een niet succesvolle plaatsing achteraf het label sociale activering krijgt om er alsnog een vergoeding voor te kunnen claimen. Het kabinet zal in overleg met de VNG de rol van gesubsidieerde arbeid en sociale activering in reïntegratietrajecten binnen het gemeentelijke domein nauwlettend volgen. Vooral de rol van de sociale activering als onderdeel van de systematiek van resultaatfinanciering krijgt daarbij de aandacht. Dit tegen de achtergrond van enerzijds de ambitie om zoveel mogelijk mensen naar regulier werk te leiden en anderzijds de overtuiging dat gesubsidieerde arbeid en sociale activering nuttige instrumenten kunnen zijn om (op termijn) weer terug te kunnen keren naar de arbeidsmarkt.

*Looptijd contracten.* Het wordt toegestaan dat UWV en gemeenten meerjarige contracten sluiten; eveneens mogen de publieke opdrachtgevers bestaande contracten met goedpresterende bedrijven (voor het UWV beperkt: bijvoorbeeld één maal zonder hernieuwde aanbesteding) verlengen.

## 5. Kwaliteit

*Uitgangspunt:* belangrijke kwaliteitscriteria zijn de duurzaamheid van het plaatsingsresultaat, de doorlooptijden, uitvalpercentages en de klanttevredenheid (opdrachtgevers, individuele klanten en werkgevers). Door het systeem van resultaatfinanciering worden reïntegratiebedrijven direct afgerekend op de duurzaamheid en snelheid van de plaatsing van werkzoekenden. De andere kwaliteitscriteria spelen een

---

rol in de afweging van opdrachtgevers bij de besluitvorming over het al dan niet gunnen van reïntegratietrajecten. Naast de benchmark kan een kwaliteitskeurmerk belangrijke informatie verschaffen aan opdrachtgevers over de kwaliteit van het aanbod van reïntegratietrajecten.

*Kwaliteitskeurmerk.* Vanuit de branche van reïntegratiebedrijven (Borea) is een kwaliteitskeurmerk ontwikkeld waarin de belangrijkste aspecten van kwaliteit meegenomen zijn. Kerngedachte van dat keurmerk is dat reïntegratiebedrijven die prestaties en kwaliteit leveren die ze met de opdrachtgevers zijn overeengekomen (een relatieve norm dus); alleen op het vlak van kwalificaties van het personeel gelden absolute normen.

*Het kabinet is van oordeel dat in een situatie waarin* – naast resultaatfinanciering en de kwaliteitssturende rol van de aanbestedingsprocedures – zowel openbare benchmarks als een (door de branche zelf opgezette) kwaliteitskeurmerk een belangrijke rol spelen, sprake is van een toereikende kwaliteitsborging op de reïntegratiemarkt. Het eventueel opzetten van kwaliteitskeurmerken door de overheid zelf en/of het verplicht certificeren van reïntegratiebedrijven, vindt het kabinet niet passen bij de situatie waarin gemeenten en UWV een grote eigen beleidsverantwoordelijkheid is toegekend voor het voeren van reïntegratiebeleid. Het kabinet is van oordeel dat het hier uiteengezette systeem van marktwerking voldoende waarborgen biedt voor de cliënt en de opdrachtgever om te voorkomen dat kwalitatief ondermaatse reïntegratiebedrijven een positie verwerven op de reïntegratiemarkt.

#### 6. Keuzevrijheid (mate waarin deze ook voor de cliënt van toepassing is)

*Uitgangspunt:* keuzevrijheid door nauwe samenspraak tussen opdrachtgever en cliënt. Basisvoorwaarde voor een succesvolle reïntegratie is maatwerk voor de cliënt. In de contacten tussen de klantmanager en de cliënt is een actieve opstelling van de laatste van groot belang. Gegeven zijn/haar arbeidsmarktbelemmering, ziekte of handicap dient de cliënt aan te geven met welke voorzieningen – naar zijn mening – de belemmeringen het beste kunnen worden weggenomen.

Op belangrijke onderwerpen wordt de mening van de cliënt gevraagd, zoals bij in te zetten personeelsgebonden voorzieningen (bijvoorbeeld een werkplekaanpassing), bij de invulling van het reïntegratietraject en bij de keuze voor een reïntegratiebedrijf. De ideeën en voorstellen van de cliënt worden uiteraard beoordeeld op hun bijdrage aan het vergroten van het arbeidsmarktperspectief en het realiseren van de doelstelling van duurzame plaatsing in een reguliere baan.

Het kabinet is van oordeel dat vooral in het contact tussen enerzijds opdrachtgever en cliënt en anderzijds tussen reïntegratiebedrijf en cliënt de keuzevrijheid en de bescherming van de cliënt gestalte moet krijgen. Cliënten die hun eigen traject mee kunnen samenstellen zijn in het algemeen gemotiveerde klanten. Inspelen op de persoonlijke voorkeur van cliënten en persoonlijke aandacht voor cliënten is een belangrijke succesfactor voor een geslaagde reïntegratie. Het is in het belang van zowel de opdrachtgever als het reïntegratiebedrijf dat rekening wordt gehouden met de persoonlijke wensen van de cliënt ten aanzien van de inhoud en uitvoering van het af te leggen reïntegratietraject, zodat in nauwe samenspraak met de cliënt maatwerk kan worden bereikt.

Het toekennen van een eigen budget voor de cliënt is in de optiek van het kabinet niet nodig om keuzevrijheid te bereiken. De doelstelling van de cliënt en de opdrachtgever kunnen uiteenlopen: het UWV of de gemeente heeft er belang bij dat de cliënt zo snel mogelijk en tegen zo laag mogelijke kosten weer aan de slag komt, terwijl individuele cliënten ook andere doelen (bijvoorbeeld een opleiding volgen) kunnen hebben. Het is daarom zaak om de specifieke wensen van werkzoekenden tot uitdrukking te laten komen in de vormgeving van het reïntegratietraject, dusdanig dat dit ook bijdraagt aan een duurzame reïntegratie.



---

## 7. Verantwoording door opdrachtgevers van besteding van publieke middelen

*Uitgangspunt:* uitgangspunt voor het kabinet is dat de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) toezicht houdt op het systeem waarin opdrachtgevers reïntegratietrajecten inkopen en daarbij handelen volgens de gestelde aanbestedingscriteria. Wanneer de markt naar behoren functioneert (dat wil zeggen volgens de hiervoor geschetste parameters), en dus ook de overheid voldoende relevante informatie voor evaluatie en onderbouwing van beleid levert, wordt tevens gewaarborgd dat de publieke middelen effectief en doelmatig worden ingezet.

*Van monitoren tot toezicht:*

- Het kerndepartement volgt de ontwikkelingen op de private reïntegratiemarkt bij gemeenten en via de eisen die aan de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) worden gesteld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de beschikbare beleids- en monitorinformatie, zoals benchmarks (RWI), onderzoeken en jaarverslagen van de ZBO's.
- Via de jaarplancyclus leggen de zbo's verantwoording af aan het kerndepartement over de wijze waarop zij invulling geven aan het opdrachtgeverschap. De gemeenten leggen verantwoording af aan hun gemeenteraden over het gevoerde reïntegratiebeleid.
- Vervolgens houdt IWI toezicht op de rechtmatige (gemeenten, UWV) doelmatige en doeltreffende (UWV) aanbesteding van de publieke reïntegratiemiddelen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare beleids- en verantwoordingsinformatie. Het aangrijppunt voor de toezichthouder ligt bij de publieke opdrachtgevers. Mede op basis hiervan kan IWI uitspraken doen over de werking van de reïntegratiemarkt.
- Het toezicht van de NMa richt zich op het naleven van de Mededingingswet door reïntegratiebedrijven (ook aan gemeenten gelieerde bedrijven). En wanneer de Wet Markt en Overheid van kracht is ziet de NMa er ook op toe dat de publieke opdrachtgevers zich houden aan de gestelde gedragsregels.

---

## **Bijlage 2. Uitwerking interviews**

Voor ons onderzoek hebben wij een aantal mensen geïnterviewd die zich intensief bezig houden met het reïntegratiebeleid en de uitvoering daarvan. Dit zijn de heer Folkerts namens de gemeente Rotterdam, de heer Beckers namens het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer Derks als directeur namens reïntegratiebedrijf Fourstar, de heer Roelofs namens UWV en de heer de Stigter namens stichting Blik op Werk. We hebben hen bevraagd op hun visie over het reïntegratie beleid, toegespitst op de aanbesteding, de knelpunten en de kwaliteit om de (onbedoelde) effecten vanuit hun perspectief helder te krijgen. Hierin meegenomen zijn ook het innovatieve vermogen van reïntegratiebedrijven en de werking van arrangementen. Vervolgens hebben wij in de interviews gesproken over de doelstelling, belangen en afhankelijkheden vanuit het eigen werkterrein zowel vanuit het perspectief van de opdrachtnemer als die van de opdrachtgever. Ook hebben samenwerking en vertrouwen de nodige aandacht gekregen. Tot slot zijn de visies op en over de toekomst onderdeel geworden.

### Visie op reïntegratiebeleid

Aan de hand van een anekdote vertelt de heer Folkerts dat hij de privatisering van het reïntegratiebeleid een verbetering vindt ten opzichte van de publieke uitvoering. Toen Arbeidsvoorziening nog verantwoordelijk was voor de uitvoering voelde hij zich leverancier in plaats van klant. Bij het uitzetten van vragen duurde het soms weken of maanden eer hij antwoord kreeg. Hij geeft aan dat waarschijnlijk door de gedwongen winkelnering Arbeidsvoorziening zich minder genoodzaakt voelde om snel te reageren. Vanaf het moment van privatisering bemerkte hij ondermeer, door de korte reactietermijn van de reïntegratiebedrijven bij de eerste aanbestedingsprocedure, dat hij door hen werd gezien als klant. Zo voelt hij zich ook als gemeente sinds de privatisering.

Beckers geeft aan dat het reïntegratiebeleid tot nu toe een beleid van trial and error is. In de trendrapportage 2002-2003 staan de eisen waaraan het ministerie vond dat reïntegratiebedrijven zouden moeten voldoen. In dezelfde rapportage zijn ook de valkuilen hierbij zijn genoemd. In de praktijk zijn er andere valkuilen volgens Beckers: afroming maar dit valt best mee, dit probleem was minder groot dan men verwacht had en afroming gebeurde ook in de tijd dat er nog gebruik gemaakt werd van publieke dienstverlening. Eerste onderzoek levert op dat strakke regievoering samen met uitbesteding de beste resultaten oplevert. Dat de regievoering zo belangrijk zou zijn was niet van te voren ingeschat.

De inschatting was dat no cure no pay en de concurrentie zou zorgen dat iedereen tegen de laagste kosten geholpen zou worden. Dat het niet zo uitwerkt heeft mogelijk te maken met de quasi-markt, volgens onderzoekers. Er zijn eigenlijk te weinig opdrachtgevers en teveel vragers voor een goede concurrentie. Het gegeven dat het om publieke middelen blijft gaan zorgt toch voor een andere opstelling van partijen. Het is niet duidelijk waarom. De bouwfraude is hier ook een voorbeeld van. Werkgevers werken vaak wel met vaste bedragen en niet met no cure no pay contracten, het is niet duidelijk waarom UWV en gemeenten kiezen voor no cure no pay of no cure less pay. Bij werkgevers zijn de outplacementbureaus altijd al bekend geweest, deze bureaus is weleens gevraagd om mee te doen bij de aanbesteding voor reïntegratie, maar doen dit niet vanwege de grote risico's van de arrangementen (no cure no pay/no cure less pay).

Is dit risico de reden waarom reïntegratiebedrijven misschien minder efficiënt werken? Bij de reïntegratiebedrijven wordt gewerkt met grote kavels waardoor risicospreiding ontstaat, aldus Beckers. In andere landen is de prijs echter nog lager en bestaat dit probleem niet. Anderzijds zijn dit soort signalen wel aanleiding om een experiment te overwegen met aanbesteding met een deel vaste prijs en een deel op basis van het aantal plaatsingen.

Een knelpunt van het aanbesteden is dat aanbesteden voor een grote groep evenveel kost als aanbesteden voor een kleine groep. Het is dan verleidelijk om voor een grote groep te kiezen, wat ten koste kan gaan van het leveren van maatwerk. De reïntegratiecoach kan dan last hebben van de landelijke inkoop van bijvoorbeeld UWV. In

---

de keten wordt steeds beter samengewerkt, gemeenten en UWV kunnen samen optrekken in aanbestedingen zodat voorkomen kan worden dat iemand met bijvoorbeeld schuldhelpverlening die overgaat van UWV naar gemeente ineens ook te maken krijgt met een andere schuldhelpverlener. Verzamelgebouwen kunnen ook samen inkopen.

Folkerts herkent voor een deel de door Beckers genoemde knelpunten. Hij geeft aan dat in het begin vooral lastig was dat de gemeente Rotterdam bij een aanbesteding karren vol aanmeldingen ontving en hierop beleid moest gaan formuleren. Zij liepen tegen zaken aan als hoe maak je een keuze, op basis van wat, kunnen bedrijven wat ze beloven. Resultaten waren immers nog niet bekend. Gaande weg zijn zij daar handiger in geworden.

Wat de gemeente heeft geleerd is om zelf een heldere vraagstelling te formuleren, zodat de aanbieders de vraag niet bepalen, maar de opdrachtgever zelf. Het probleem hierbij was in het begin wel dat de gemeente Rotterdam niet over de werkervarings- en opleidingsgegevens van uitkeringsgerechtigden beschikte. Sinds de afsplitsing van Arbeidsvoorziening met de komst van SUWI beschikten zij alleen nog over de uitkeringsgegevens. Doordat geen kennis aanwezig was over wie zich in het bestand bevond en over welke capaciteiten deze mensen beschikten, kon moeilijk worden aangegeven waar nu de behoefte en daarmee de vraag lag. Dit is best een tijd nog bepaald door de aanbieders zelf. Nu is meer inzicht in het bestand, waardoor de vraag scherper kan worden geformuleerd. Al blijft dit moeilijk volgens Folkerts.

Een nadeel is ook dat de aanbestedingsprocedure veel administratieve rompslomp met zich meebrengt en daarmee hoge kosten. De kosten voor een aanbesteding voor 50 mensen wijken niet veel af van de kosten voor een aanbesteding van 600 mensen. Dit maakt het kostbaar om voor kleine groepen aan te besteden. Enerzijds wil de gemeente Rotterdam naar maatwerk en effectiviteit toe, maar de efficiëntie moet worden verhoogd. De kosten moeten dus zo laag mogelijk worden gehouden. Dat betekent bijvoorbeeld dat men gewoon om reden van efficiency niet alleen maar kleine contracten aangaat. Terwijl als je een specifieke doelgroep hebt, je als gemeente gericht met kleinere contracten zou moeten werken, en met specifiekere aanbieders. Maar die ontwikkeling zal niet ontstaan omdat dat het in beheerstermen veel te lastig is. De gemeente probeert bij de aanbesteding voor 2007 wat te middelen door voor een deel voor grote contracten te kiezen en voor een klein deel voor een aantal kleine contracten. Maar het zal nooit zo zijn dat ze uitsluitend met kleinere contracten werken. Roelofs van UWV geeft aan dat reïntegratiebedrijven tot nu toe niet de moeite hebben genomen om zich te specialiseren voor specifieke groepen, dus maatwerk is dan toch al moeilijk te leveren.

Wat ook tegen kan werken is de tot nu toe gedane inzet van standaard reïntegratietrajecten. Uit effectiviteitsonderzoek blijkt volgens Folkerts dat het voor bepaalde mensen helemaal niet handig is een traject aan te gaan, omdat zij op eigen kracht toch wel werk zouden vinden. Zichtbaar wordt dat een deel van deze mensen eerste het traject afmaakt om vervolgens pas naar werk te zoeken. Dus duurt het alleen maar langer voordat zij de uitkering uitstromen. Hetzelfde werkt het bij scholing. Scholing kan ook de duur verlengen. Waar de gemeente uiteindelijk naar toe wil, is dat ze de klant beter leert kennen en sneller tot een profiel kan komen. Naar aanleiding van dit profiel wordt ingeschat of iemand zelf werk kan zoeken, hulp nodig heeft middels een interventie of een reïntegratietraject. De gemeente wil minimaal dat haar klantmanagers voor een belangrijk deel in ieder geval 'op de onderbuik' tot een soort van onderscheid kunnen komen. De mensen die bemiddeling nodig hebben, daar moet je als gemeente ook in investeren.

Tot slot wordt als nadeel ook aangemerkt dat afspraken worden gemaakt met reïntegratiebedrijven over het aantal te leveren trajecten. Een reïntegratiebedrijf moet aan een minimale aanvraag kunnen voldoen. Echter is de opdrachtgever niet verplicht om de mensen voor de trajecten te leveren. Dit is vooral een nadeel voor de

---

reïntegratiebedrijven en vervolgens ook voor de opdrachtgevers omdat onnodig veel kosten worden gemaakt. Inmiddels, zo geeft Folkerts aan, hebben zij dit als opdrachtgever redelijk in de hand door de opdrachtnemer vooraf te wijzen op bijvoorbeeld aanlooperperiodes die nodig blijken voor aanmeldingen. De gemeente geeft geen garantie af, maar is er wel zo open mogelijk over. Het blijft een ondernemingsrisico.

Een belangrijk voordeel van het huidige reïntegratiebeleid vindt Folkerts, is dat je afkunt van een opdrachtnemer die onder de maat presteert en dat je afspraken aan tafel kunt beïnvloeden. Ook kun je meer invloed nemen op de inhoud van trajecten en projecten. Voorheen was het zo door de monopoliepositie van Arbeidsvoorziening dat de vraag werd bepaald door de aanbieder. Dat gold ook voor een groot aantal projecten toendertijd. Aanbieders bedachten een prachtig plan. Als dat als zodanig werd erkend, dan werd het project aangenomen. De foto werd gemaakt en vervolgens werd er niet gekeken naar de resultaten van het project.

Uiteindelijk is de privatisering van de reïntegratiemarkt een grote verbetering geweest ten opzichte van de publieke uitvoering. In ieder geval omdat je als opdrachtgever als klant wordt gezien, je invloed kunt nemen op de inhoud door goede afspraken te maken bij aanvang van de aanbestedingen,

Derks geeft aan dat er zijn grote verschillen zijn. Bij een UWV ziet hij een spiraal qua prijs naar beneden toe. Er wordt gevochten om cliënten. Dit betekent in zijn ogen een neergang van de kwaliteit van de dienstverlening. Nu begint de prijs weer iets op te lopen. Hij vermoedt dat het komt omdat opdrachtgevers zien dat goedkoop duurkoop is. Verder geeft hij aan dat in zijn ogen te weinig onderscheid wordt gemaakt wie wel en geen traject nodig heeft. Dat zou bijvoorbeeld UWV meer moeten doen. Bij de gemeente gebeurt dat steeds meer. De groep die het wel hard nodig heeft, daar moet een opdrachtgever ook reële prijzen voor betalen. In plaats van de klantmanagers UWV een onderhandelingscursus te geven kunnen zij beter leren hoe zij kunnen onderscheiden wie wel en geen traject of andere inzet van middelen nodig heeft om werk te krijgen.

Ook geeft Derks als knelpunt aan dat we te maken hebben met een zeer intensieve markt. Dit brengt groot personeelsverloop in de branche met zich mee. De jongeren houden het maar beperkt vol. Fourstar heeft gelukkig meer ouderen in dienst. De kennis en ervaring in de branche verdwijnt. Jongeren laten zich vaak leegzuigen in het beroep. Dit ligt volgens Derks deel aan de zwaarte van het beroep en voor een deel aan de onzekerheid binnen de markt. Dat is het derde grote probleem. Opdrachtgevers kunnen hun afspraken niet nakomen. Of willen dat niet. Derks geeft aan dat de mogelijkheid bestaat dat uitvoerders bij opdrachtgevers niet te veel aanmelden bij succesvolle trajecten en projecten omdat hun caseload daarmee wordt verkleind en daarmee de zekerheid van een baan.

Tot slot is Derks van mening dat een ander groot knelpunt is dat de prikkel om te werken voor mensen nog steeds te laag is. Het loont vaak niet om te gaan werken. Leven met een uitkering is op zich te doen als men zich voldoende aanpast. Het verschil tussen werk en uitkering is voor veel mensen, voornamelijk voor laaggeschoolden, te klein.

Wat Derks ziet is, als hij goed naar de markt kijkt, bedrijven die vanaf het begin hebben gezegd dat ze er zijn voor de moeilijke doelgroep, daaraan hebben vastgehouden. Hetzelfde geldt voor de prijs. De consequentie voor dergelijke reïntegratiebedrijven is dat zij weliswaar soms een jaar niet meededen in de aanbesteding, maar dat zij nu wel overeind blijven. De opdrachtgevers zijn naar een ander toegegaan met een lagere prijs, die vervolgens geen kwaliteit levert. Hierdoor gaan op dit moment veel opdrachtgevers terug naar de duurdere maar meer standvastige reïntegratiebedrijven. Je ziet steeds meer grote bedrijven 'omvallen'. Omdat de groep makkelijke klanten verdwijnt en de moeilijke doelgroep overblijft en daar moeten we veel meer aan doen wat meer geld

---

kost. Dat betekent een veel te lage prijs omdat ze geen compensatie meer hebben. Die gaan nou vallen.

Roelofs heeft al eerder ervaring opgedaan met reïntegratiebedrijven. Het toenmalige LISV heeft al een eerste aanzet gegeven om meer structuur aan te brengen in het reïntegratiebeleid. Het was eerst altijd Arbeidsvoorziening en er moest uiteindelijk privatisering plaatsvinden. Zij hebben hierin een aanzet gegeven voor de opstelling van de eerste aanbestedingsprocedure voor uitvoeringsinstellingen. De derde aanbestedingsprocedure was samen met alle uitvoeringsinstellingen. In de loop der tijd hebben zij veel geleerd. Er heeft een enorme ontwikkeling plaatsgevonden in vergelijking met vijf jaar geleden.

Het was een grote omslag om ineens van een publieke uitvoerder als Arbeidsvoorziening over te moeten stappen naar aanbesteding. Er waren al wat kleine uitstapjes gemaakt. Bij Arbeidsvoorziening werd 20% al uitbesteed aan private reïntegratiebedrijven die gelieerd waren aan die uitvoeringsinstellingen. Er was dus wel wat ervaring, maar je ziet op een gegeven moment dat er iets heel nieuws gaat ontstaan: er gaan zich reïntegratiebedrijven ontwikkelen en formeren. In het begin waren het nog niet veel bedrijven. Het aantal dat zich reïntegratiebedrijf noemde was wel groot maar die kwamen vaak niet door de selectie. Er was toen nog een verschil tussen de eerste selectie en de voorselectie, het was een open aanbestedingsprocedure. Ze moesten dus eerst door de selectie komen om vervolgens een offerte uit te brengen. Roelofs vertelt dat zij toen zo'n 33 bedrijven hadden die zij contracteerden en dat is altijd ongeveer dat niveau gebleven. Momenteel gaat het om ongeveer 50-60 bedrijven die ze contracteren conform de aanbestedingsprocedure. Daarnaast zijn er ook nog bedrijven binnen de vrije ruimte en de afgelopen jaren natuurlijk veel bedrijven voor de uitvoering van de IRO. UWV zit nu totaal rond de 2.000 bedrijven waar ze contracten mee heeft waarvan het merendeel minder dan 10 klanten heeft vanuit de IRO. Roelofs dacht eerst dat de groei eruit was maar dat loopt waarschijnlijk toch nog wel even door.

Als knelpunt geeft Roelofs dat het reïntegratiebudget steeds minder wordt als hij terugkijkt naar wat 5 jaar geleden als reïntegratiebudget beschikbaar was. Dat was toen rond de 500 miljoen euro. Nu heeft Roelofs het over een budget rond de 260 miljoen euro. Dat budget is zowel bedoeld voor de mensen met een arbeidshandicap als voor werklozen, voor mensen die een beroep doen op een uitkering via UWV. Zichtbaar is dus bijna een halvering van het budget dus dan moet je op een gegeven moment een keuze maken voor wie je middelen in gaat zetten. UWV wordt geacht het voor meer mensen in te zetten, de zogenaamde "sluitende aanpak". Met minder geld dus moet een onderscheid worden gemaakt: voor wie is het geld wel nodig en voor wie niet.

#### Aanbesteding

Beckers geeft aan dat de aanbesteding te maken heeft met de uitgangspunten, de gedachte dat er reële prijzen tot stand zouden komen maar men liep al snel aan tegen het feit dat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt hier niet inpassen. Een bedrijf gaat dan niet met no cure no pay arrangement werken. Het juiste arrangement is iets dat zich ontwikkelt door trail & error, het bestond in het begin nog niet en wordt steeds verbeterd en aangepast. Dat is ook de reden waarom de frequentie van aanbesteding gewijzigd is naar vier keer per jaar. Een reïntegratiebedrijf heeft daardoor na afwijzing na drie maanden opnieuw gelegenheid om mee te doen.

Reïntegratiebedrijven willen graag langer lopende contracten. Trajecten duren ongeveer twee jaar, de contracten worden voor één jaar afgesloten.

De vraag om langere contracten is wel logisch maar je moet hier wel voorzichtig mee zijn. Als je dit teveel doortrekt, ontstaan weer preferred suppliers en wordt de concurrentie dus minder. Dit blijft een afweging. Nieuwkomers moeten kansen blijven krijgen om mee te dingen en iedereen scherp te houden.

Innoveren vraagt continuïteit en met veel nieuwkomers levert dit problemen op. Het blijven continu afwegingen, als je van het één iets meer wilt doen, betekent dit een concessie voor iets anders. Meer innovatie betekent langere contracten maar minder

---

concurrentie. Het maken van deze afwegingen is een samenspel tussen SZW, UWV en reïntegratiebedrijven. Roelofs geeft aan dat er inmiddels sprake kan zijn van een contract van twee jaar met een verlenging van een jaar om aan de wens van reïntegratiebedrijven tegemoet te komen.

Ook het omgaan met transactiekosten zit in dit samenspel, als SZW alles dicht wil timmeren met regels veroorzaakt dit hoge transactiekosten. Nu is er alleen vastgelegd dat er aanbesteed moet worden en valt men vanzelf binnen de Europese regelgeving op dit gebied. Het geeft ruimte voor ontwikkeling en verbetering maar het vraagt daarmee ook om vertrouwen in de andere partijen. Zo verwacht SZW dat UWV bij hen meldt als er groter veranderingen zijn in de aanbestedingen. SZW bewaakt vooral de financiële kant omdat het publieke middelen betreft.

Aantonen dat er geld bespaard wordt op de uitkeringen met het reïntegratiebeleid, zorgt ook dat er weer meer geld geïnvesteerd kan worden. Dit is moeilijk omdat er eigenlijk geen nulmeting is: Arbeidsvoorziening hield niets bij over de inspanning en plaatsingen, de afgelopen vier tot vijf jaar is met veel moeite iets te zeggen over de bruto-plaatsingen, maar over de netto resultaten is nog niets bekend. UWV heeft nu een systeem waar alle partijen vertrouwen in hebben, ook de reïntegratiebedrijven. Het maken van een dergelijk systeem is een hele prestatie op zich. Je hebt dus een aantal jaren ervaringsgegevens nodig om van brutoplaatsingspercentages naar nettoplaatsingspercentages te komen, ofwel de toegevoegde waarde van de trajecten te meten. Er zijn immers ook mensen die zonder traject hun weg naar de arbeidsmarkt kunnen (her)vinden. In 2007 wordt de stap gezet naar het meten van de netto-effectiviteit waarin duidelijk moet worden of het aantal uitkeringen en de uitkeringsduur kleiner is geworden en dus hoeveel geïnvesteerd kan/moet worden in het huidige reïntegratiebeleid.

Er wordt steeds meer rekening gehouden met de prestaties van bedrijven in het verleden (dat kan nu ook pas want de markt is nog jong en heeft dus niet veel verleden) naast prijs en het geoffreerde plaatsingspercentage. Om inzicht te krijgen in de netto-plaatsingen is echter een goed registratiesysteem nodig en dat was er tot voor kort niet. UWV doet dit sinds 1 april 2002 wel, maar bij de gemeenten is het krijgen van overzicht helemaal moeilijk, alle gegevens van alle gemeenten moeten bij elkaar opgeteld worden. De monitor van UWV dient als voorbeeld voor een goede registratie. Men moet hiervoor wel de klanten kennen en dit behelst meer dan het registreren van persoonlijke gegevens en arbeidsverleden. Dit verklaart de komst van de functie van reïntegratiecoach die veel meer een beeld heeft van de klant met zijn voorkeuren, wensen en mogelijkheden.

Folkerts geeft aan dat het voor reïntegratiebedrijven belangrijk is dat zij of UWV als opdrachtgever en/of een aantal grote gemeenten op hun CV hebben staan. Bedrijven die geen van beiden bedienen doen eigenlijk niet mee. Dit betekent dat bedrijven veel over hebben om UWV of een grote gemeente binnen te halen als klant. Dit uit zich ondermeer in het bieden van trajecten voor zeer lage prijzen. Soms ook zelfs ver onder de kostprijs. Gevolg hiervan kan zijn dat een bedrijf in de loop van de tijd niet meer waar kan maken wat men heeft geoffreerd. Je ziet het niet altijd direct in de dienstverlening terug, maar hij denkt dat het achter de schermen wel de nodige problemen geeft.

Het zijn vooral nog vooral de grotere bedrijven die worden gegund, omdat zij voor een groot aantal mensen trajecten kunnen bieden. Dit heeft om reden van efficiëntie de voorkeur. Ook kleinere bedrijven krijgen een kans, maar in mindere mate dan de grote, omdat de kosten voor grote aanbestedingen niet veel afwijken van de kleineren. De bedrijven die Folkerts ziet innoveren zijn vooral de bedrijven die de continuïteit kunnen waarborgen en die zij al langere tijd in de aanbesteding hebben. Hij geeft aan dat je dus zou kunnen zeggen dat continuïteit leidt tot vernieuwing, omdat het bedrijf voldoende middelen heeft en omdat in gesprekken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer beter kan worden bijgesteld en op nieuwe behoeften kan worden ingespeeld.

---

Verder zegt Folkerts over de aanbesteding dat tot voor kort het beleid door de directie werd vastgesteld en vervolgens werd doorgesproken met de districtmanagers. Enkele klantmanagers namen deel aan zogenaamde gunningsteams om zodoende invloed uit te kunnen oefenen op de gunning van bedrijven. Nu heeft de gemeente dat anders gedaan. Er is een boodschappendag georganiseerd. De gemeente heeft aan het begin van de aanbestedingsprocedure een boodschappendag in het leven geroepen waarvoor van elk district een aantal klantmanagers is uitgenodigd. Mensen uit het reïntegratieteam van de gemeente zijn achter een soort van marktstalletje gaan staan met de zaken waarvan zij vonden dat het een boodschap moesten zijn. De aanbestedingen die in 2007 zouden moeten zitten, die moesten daar worden aangeboden. Eigenlijk is er een totaal ander verhaal uitgekomen dan de directie voor ogen had. Overigens had zij zelf ook wel een aantal dingen verzonnen die enorm aansloegen.

Daarbij is het verder zo dat de hele wet werk en bijstand een ingrijpende invloed heeft op het reïntegratiebeleid en de aanbesteding. Bij de bijstandsuitkering was het zo dat de lasten daarvan gedeclareerd konden worden bij het Rijk. Nu krijgt de gemeente een budget. Ze krijgt de bijstandskosten op de gemeentebegroting. Wat dat betreft is het budget heel erg regelvrij gemaakt. Zo kunnen zij als gemeente zelf het resultaat beïnvloeden. Dat betekent dat die hele opzet aan het kantelen is, omdat je nu tot dingen komt. Je komt er niet meer met een vinkencultuur. Zo werden vroeger keurig de vinkjes gezet bij een uitgezet traject, die je behoorde te zetten als klantmanager. Dan had de gemeente het resultaat bereikt. Momenteel maakt de gemeente daarin een omslag. Waar eerst alles vooral op het recht gebaseerd was. Dat het rechtvaardig en rechtmatig gebeurde. Dat klassieke, ambtelijke daar komt de gemeente nu niet meer mee uit. Maar dat betekent dus dat zij 25 jaar lang klantmanagers hebben opgeleid op het opleggen van verplichtingen. Ze hebben dus een slag te maken als hele grote dienst. Van het vaststellen van recht op uitkering naar een houding om met de klant te kijken naar wat iemand nodig heeft om zo snel mogelijk aan het werk te komen zodat een uitkering niet nodig is. Dat is lastig.

Roelofs refereert aan een rapport over de aanbestedingsprocedure dat net is vastgesteld door de Raad van Bestuur en binnenkort naar de Tweede kamer gaat. Het betreft een onderzoek dat onderdeel is van de SUWI-evaluatie (trendrapport reïntegratiemarkt). Er staat onder andere in dat UWV veel professioneler en transparanter is geworden. Het is prettig om te zien dat we als UWV een aantal stappen hebben gezet. Er was toch veel kritiek, het gaf veel rompslomp en de administratieve lasten zijn gigantisch. Bij de laatste aanbestedingsprocedure bijvoorbeeld, terwijl UWV toch steeds minder aanbesteedt, kwamen ongeveer 900 offertes binnen op zo'n 10.000 trajecten die we aanbesteden. Hier speelt hetzelfde als bij de gemeenten, of je nu een contract voor 50 personen afsluit of voor 1000, je hebt toch altijd het voorwerk. Kortom, de administratieve lasten verschillen nauwelijks van elkaar. Een programma van eisen opstellen moet worden opgesteld, beoordeling van offertes vindt plaats en de bedrijven moeten aan een aantal criteria voldoen. Het is wel zo dat als je 50 cliënten hebt en je blijft onder een bepaald drempelbedrag, dan hoeft niet aanbesteed te worden. Daar ligt dan wel een stukje winst.

Verder geeft Roelofs aan dat ze een enorme ontwikkeling hebben doorgemaakt. De gemeente kijkt ook nog steeds naar UWV. Er is overigens wel een verschil tussen aanbesteden als gemeenten en als UWV. De gemeenten zullen meer cliënten uitzetten bij aan de gemeente gelieerde bedrijven. Dit is ook terug te lezen in de trendrapportage. Gemeenten besteden hun gemakkelijke groepen wel uit, maar de moeilijke doelgroep laten zij vaak via hun eigen bedrijven lopen. Je moet dan ondermeer denken aan de DSW en de werkplaatsen. UWV heeft nog steeds de verplichting om alles uit te besteden. De gemeenten hebben net weer iets andere regels. Een deel van de aanbestedingsregels zijn geschrapt vanaf 1 januari 2006. Voor UWV zijn alle aanbestedings- en aanbestedingsregels nog steeds van toepassing.

Inzet instrumenten / kwaliteit

---

Volgens Derks wordt de inzet van instrumenten bepaald door de bedrijven zelf. De inzet ligt niet aan dichtgetimmerde contracten, maar vooral aan hoe de bedrijven hiermee omgaan. Wat je volgens Derks ziet is dat bedrijven die onder de kostprijs zijn gecontracteerd veel gebruik maken van groepsinstrumenten. Zij beloven bijvoorbeeld sollicitatietrainingen, loopbaanonderzoeken enzovoorts, maar zetten deze instrumenten groepsgewijs in om kosten te besparen ten koste van de kwaliteit. Derks ziet zelfs dat mensen een groepsintake hebben bij een stagiaire van het reïntegratiebedrijf. Hij vindt dit geen dienstverlening.

Doordat bedrijven eerst willen zorgen dat ze binnenkomen bij grote opdrachtgevers offreren zij met zeer lage prijzen, aldus Folkerts. Met als gevolg dat zij niet altijd waar kunnen maken wat zij beloven. Verder ziet hij door een gebrek aan bemoeienis en monitoring vanuit de klantmanager het probleem van parkeren ontstaan. Bedrijven zorgen er eerst voor dat de mensen met de meeste kansen worden gereïntegreerd en geplaatst om zo in ieder geval de daarvoor afgesproken gelden te innen. De mensen waarbij plaatsen aanzienlijk meer moeite kost, worden "geparkeerd". Kortom, daar wordt zo min mogelijk actie op ondernomen. Als gemeente zijn wij hier ook debet aan omdat wij door de "vinkcultuur" al lang blij waren met het idee dat iemand in ieder geval voor een traject was opgegeven.

Folkerts geeft aan nauw betrokken te zijn bij de kwaliteit. Een Borea-keurmerk is daarin niet leidend, omdat de kleine bedrijven vaak geen lid zijn. De gemeente heeft voor eigen contacten gekozen om inzicht te verkrijgen in de resultaten van reïntegratiebedrijven. Via de Raad voor Werk en Inkomen. Ze heeft dat eerst zelfstandig geprobeerd door met alle vier grote steden een benchmark over de resultaten van reïntegratiebedrijven op te zetten. Het is wel lastig om op basis van de afspraken die gemaakt zijn met reïntegratiebedrijven de resultaten in een benchmark inzichtelijk te krijgen. Daar is veel overleg voor nodig. Bij Blik op Werk is Borea ook weer betrokken. Borea geeft namelijk alleen de resultaten van haar leden weer en bestrijkt daarmee dus niet het hele spectrum. Daar waar kleinere partijen zitten, die zijn geen lid, is het ook interessant om naar het totaal te kijken. Nu hebben we een overzicht van de partijen waarmee de gemeenten een overeenkomst hebben gesloten, waardoor je beter kunt vergelijken. En nog is het lastig. Wat er nu in het overzicht van de stichting Blik op Werk tot uiting komt, zijn alleen de contracten met een uitstroompresatatiecriterium. We gaan kijken naar sociale activering. Dat is veel lastiger, omdat daar het resultaat moeilijker is te definiëren.

Roelofs geeft aan dat zij ook steeds meer een onderscheid maken. De reïntegratiecoach heeft hierin een taak gekregen. Deze heeft de mogelijkheid om verschillende instrumenten in te zetten. Het eerste instrument is de intensieve begeleiding die hij zelf kan doen. Dat mag hij twee keer twee maanden doen, voornamelijk de mensen die zelfredzaam zijn. Daarnaast kan de reïntegratiecoach natuurlijk kiezen voor modulaire inkoop van bepaalde activiteiten, dus niet meer een heel traject gericht op werk: hij kan kiezen voor alleen sollicitatietraining voor een cliënt of alleen jobhunting. Daarnaast kan gekozen worden uit een regulier traject van begin tot einde met een stukje intake, aanbodversterking, bemiddeling en plaatsing of hij kiest voor een pakket uit de vrije ruimte of voor scholing of een IRO. Het palet aan dienstverlening aan een reïntegratiecoach is heel breed. Daar waar vroeger alleen gekozen kon worden uit dat ene traject dat gecontracteerd was, heeft hij nu een scala van mogelijkheden. Dat is een ontwikkeling die voornamelijk is ingezet vanuit de gedachte dat de cliënt maatwerk geboden moet worden maar een ander, niet onbelangrijk gegeven is ook dat we minder geld hebben.

Roelofs geeft aan dat er een hele discussie aan de gang is over wat nou de toegevoegde waarde, de effectiviteit, is van datgene wat je inzet voor bijvoorbeeld de WW-populatie. Vooral bij deze populatie wordt nu gekeken naar 'moeten we daar nog wel wat mee doen?'. Alle effectiviteitsonderzoeken laten nog steeds zien dat datgene wat je inzet er



---

uiteindelijk toe leidt dat mensen eerder aan het werk komen. Maar Roelofs heeft nu ook een onderzoek gezien waaruit blijkt dat, ook al doe je niets, uiteindelijk bijna iedereen wel aan de slag komt. De maar hierbij is dat het wat langer kan duren. Dat is dus een afweging. Je bespaart dus altijd, zelfs één maanduitkering is al een besparing maar het is heel moeilijk om dat inzichtelijk te maken. Zelfs onze netto-effectiviteitsonderzoeken, die er nu mondjesmaat aankomen, zijn allemaal op basis van zogenaamde schijnbestanden maar niet op basis van een controlegroep.

Waar Roelofs nu naartoe wil, is het doen van een echt netto-effectiviteitsonderzoek. Om één categorie cliënten een aanbod te doen en een gelijkwaardige groep geen aanbod te doen en dan na verloop van tijd kijken naar de verschillen. Dan kun je het zien, maar dat mag niet vanwege de rechtsongelijkheid. Alleen dan kun je het inzichtelijk maken. In de medische wetenschap mag het wel, werken met placebo's maar bij ons mag dat niet. Roelofs heeft dat nu een paar keer in Den Haag geroepen. De ambtenaren en Louis Beckers zijn zover dat ze mee willen denken maar we moeten nu de Kamer daarvan overtuigen. Of, zo geeft Roelofs aan, zouden een dergelijk onderzoek moeten starten. Dan kunnen we achteraf de meerwaarde aantonen. Roelofs vindt dat ze de controlegroep zo breed mogelijk moeten maken. Dat als iemand zijn vinger in die groep opsteekt en toch een traject wil, hij dit toch kan krijgen. Zo voorkom je de rechtsongelijkheid. Als die controlegroep maar groot genoeg blijft om een representatief beeld te krijgen. Dit is iets waar ondermeer Roelofs namens het UWV nu over aan het discussiëren zijn.

### Innovatie

Wat Derks betreft is er voldoende ruimte om te innoveren. Het ligt er maar aan hoe je er als bedrijf mee omgaat. Het is een kwestie van keuzes maken. Derks investeert graag in de ideeën die hij heeft. Hij heeft vertrouwen en geduld. Geduld is ontzettend belangrijk. Dat heb je nodig om projecten de tijd te geven om te laten zien waar ze op uit kunnen draaien. Verder laat Derks ook het nodige onderzoek verrichten alvorens zich ergens op te focussen of in iets nieuws te stappen. Hetzelfde geldt voor onderzoeken achteraf om te laten zien wat bepaalde acties voor consequenties hebben gehad.

Vanuit zijn commerciële belang wil Derks uiteindelijk een product hebben wat niemand anders nog heeft maar wat wel erg goed werkt. Hij gokt erop dat een opdrachtgever bereid is om er iets voor te betalen. Dat zie je weinig bij de grote bedrijven die rond of onder de kostprijs werken. Zij kunnen net de kosten betalen, dus kunnen niet meer investeren in nieuwe concepten.

Folkerts geeft aan dat de verwachting was met de privatisering dat bedrijven door concurrentie met andere bedrijven innovatief gedrag zouden vertonen. Dat blijft vooralsnog uit. Folkerts wijt dat vooral aan het feit dat men al doende moet leren en aan het gebrek aan continuïteit. Wel heeft hij aangegeven dat als zij als opdrachtgever duidelijker aan kunnen geven waaraan behoefte is en de bedrijven de kans geven continuïteit te waarborgen, de innovatieve kant van bedrijven meer de kans krijgt.

Enerzijds zegt Folkerts dat reïntegratiebedrijven veel ruimte hebben gekregen om eigen initiatief te nemen, omdat vooral de aanbieders de markt hebben bepaald. Anderzijds geeft hij namens de gemeente aan dat steeds meer grip en inzicht is ontstaan in de behoefte van de gemeente ten aanzien van reïntegratie van hun klanten. Dit kan eigen initiatief in de weg staan of juist versterken doordat concreter op behoeften kan worden ingespeeld.

Beckers is van mening dat de reïntegratiebedrijven niet veel innovatiekracht hebben. De overheid doet hier niet zo veel mee, maar geeft UWV bijvoorbeeld wel een zogenaamde 'vrije ruimte': een bepaald percentage van de financiële middelen voor reïntegratietrajecten kan zij benutten om reïntegratiebedrijven met innovatieve ideeën budget te geven. De reïntegratiecoaches kunnen hierin een rol spelen. Ervan uitgaande dat goed gewerkt gaat worden met de reïntegratiecoach (bij UWV zijn nu al positieve resultaten te noemen op uitkeringsduur en snelheid van plaatsing), zal verdere

---

verbetering mogelijk zijn maar het roept wel de vraag op waarom de reïntegratiecoach dit wel voor elkaar krijgt en de reïntegratiebedrijven zelf niet terwijl deze volgens de principaal-agenttheorie sterkere prikkels heeft.

Roelofs vindt dat sinds de privatisering van de reïntegratie duidelijk marktwerking is ontstaan. De markt is van één partij overgegaan naar veel meer partijen, er is behoorlijk wat concurrentie, je ziet dat de prijs in eerste instantie behoorlijk gedaald is. Al ziet Roelofs het nu weer wat opklimmen. Prijsvechters vechten zichzelf de markt uit. Innovatie is een beetje achtergebleven, het is veel van hetzelfde. UWV heeft op een gegeven moment gekozen voor een gedifferentieerd doelgroepenbeleid. We gingen dus doelgroepen aanbesteden maar we hebben niet gezien dat er bedrijven waren die zich gingen specialiseren op één doelgroep, anders dan de Wajong populatie. Voor de doorsnee klanten van ons zag Roelofs weinig specialisatie bij de reïntegratiebedrijven.

De vrije ruimte is op dit moment alleen nog maar voor innovatieve projecten en samenwerking met de gemeenten, zegt Roelofs. Destijds was het ook voor nieuwkomers bedoeld, maar de nieuwkomers zijn nu in de aanbestedingsprocedures meegenomen en kunnen onder een bepaalde categorie intekenen. Maar als je gaat kijken naar wat wij als vrije ruimte-contracten hebben afgesloten de afgelopen jaren en wat er nou echt innovatief is geweest, is dat heel erg mager.

Er is weinig creativiteit. De klacht van de grotere reïntegratiebedrijven was dat dit kwam omdat ze maar éénjarige contracten kregen. De relatie met UWV was te kort om te gaan innoveren omdat ze na een jaar de onzekerheid hadden of ze weer een nieuw contract kregen. Dat hebben we zelf ook zo ervaren, dus we hebben nu ook de mogelijkheid om meerjarige contracten af te sluiten of goedlopende contracten te verlengen. Maar we proberen ook te bewerkstelligen dat zij gaan innoveren omdat ze dan de zekerheid hebben dat ze langer contracten hebben. We kunnen contracten nu voor twee jaar afsluiten met de mogelijkheid voor een eenmalige verlenging van een jaar. Als bedrijven tegen erg scherpe prijzen zijn gaan werken, hebben ze de mogelijkheid niet meer om te innoveren. Maar Roelofs geeft hierbij wel aan dat reïntegratiebedrijven kunnen blijven klagen, maar uiteindelijk gaat er genoeg geld om in de branche.

### Arrangementen

Volgens Derks wordt momenteel voornamelijk gebruik gemaakt van no cure less pay arrangementen. Een heel klein deel wordt gefinancierd op basis van no cure no pay. Er zijn ook, maar vooral hele producten, die worden gefinancierd op basis van full pay.

Derks geeft voor toekomst de voorkeur aan raamcontracten. Dit biedt regelruimte en maakt dat beter ingespeeld kan worden op de toch al intensieve markt met de snel wijzigende situaties. Als iets niet werkt dan moet je er direct mee kunnen stoppen en overgaan op een nieuw idee, of in ieder geval moet je in staat zijn om het aan te passen. Binnen de huidige contracten is dat nog niet mogelijk.

Beckers zegt dat hij als het gaat om welke arrangementen het beste werken tot nu toe alleen de huidige effectiviteitsonderzoeken kan napraten. Bemiddeling is het meest efficiënt. De mensen die scholing het hardst nodig hebben, zijn vaak mensen die heel moeilijk leren en daardoor vallen resultaten tegen. De combinatie van leren en werken lijkt dan het meest effectief. Aanbestedingsarrangementen zijn er eigenlijk niet, er bestaat alleen no cure no pay en no cure less pay. Er is wel een inhaalslag aan de gang bij aanbestedingsprocedures maar de gemeenten hebben tot nu toe de aanbestedingsprocedures van UWV gekopieerd.

### Doelstelling

Voor Derks geldt continuïteit als doelstelling. Winstmaximalisatie werkt maar heel beperkt. Derks is nu 41 jaar en heeft nog een aantal collega's rond die leeftijd. Zij vinden dit werk zo leuk en de ontwikkelingen daarin dat ze kiezen voor continuïteit. Dus ze kijken ook vijf jaar vooruit. Waar liggen dan de kansen? Misschien wel in het buitenland.

---

Daar gaan ze dan naar toe werken. Anderen zijn misschien wat ouder en die willen sneller binnen zijn. Zij maken een andere keuze.

Voor Folkerts is een besparing op de uitkering de doelstelling. Werk is heilig. In een uitkering zit geen toekomst. Er moet niet alleen aan werk worden gewerkt, maar ook aan de psychosociale omstandigheden.

Het gaat SZW vooral om de kosteneffectiviteit. Dit verschilt per doelgroep, bij de WW wordt op een gegeven moment een omslagpunt bereikt waarbij meer investeren geen besparing op de uitkeringen meer oplevert terwijl bij het helpen van WAJONG gerechtigden meer investeringsbereidheid is.

### Belang

Het belang van Derks is zijn bedrijf zo goed mogelijk in de markt zetten zodat hij continuïteit behoudt en kan innoveren. Door het innoveren kan hij zich onderscheiden van andere bedrijven in de branche. Ook geeft Derks aan een maatschappelijk belang te voelen. Dit was voor hem ook de reden om in het verleden bij Arbeidsvoorziening te gaan werken. Het gevoel iets te moeten bijdragen aan de maatschappij heeft hij van huis uit meegekregen.

Het belang van de reïntegratiebedrijven is volgens Beckers winstmaximalisatie. In het buitenland zijn er bedrijven die of winst willen maximaliseren of bedrijven die omzet willen maximaliseren. In Nederland speelt dit niet of nauwelijks. De omzetmaximaliserende bedrijven hebben een grotere bereidheid om ook de 'moeilijke gevallen' te helpen. In Australië zijn zelfs de meest succesvolle bedrijven non-profit bedrijven. Ook in Australië wordt gewerkt met aanbesteding maar de overheid stelt daar de prijs vast.

### Afhankelijkheid

Derks ziet zijn afhankelijkheid voor een deel in die van concurrenten in de branche. De concurrentie maakt dat hij zich kan onderscheiden als bedrijf. Zij maken ook dat hij zich kan specialiseren en meer kan focussen.

Verder zijn veel bedrijven afhankelijk van investeerders en/of banken als het gaat om hun voortbestaan of innoverend vermogen. Voor Derks geldt dat echter niet. Hij heeft samen met zijn partners eigen geld in het bedrijf gestopt, met als gevolg dat alleen zij de beslissingen nemen.

Tot slot bestaat er een afhankelijkheid van de opdrachtgevers. Deze is tweeledig. Enerzijds de afhankelijkheid om een contract te krijgen, anderzijds om als het contract gesloten is, de klanten aangeleverd te krijgen. Derks speelt hierop in door rekening te houden met het feit dat de aanlevering laat of niet op gang komt, door zijn mensen all round in te zetten (ook bij Arbodienstverlening). Ook zorgt hij dat de dienstverlening op meerdere pijlers is gericht dan alleen die ene opdrachtgever.

Folkerts ziet de afhankelijkheid van bedrijven om grote opdrachtgevers binnen te halen. In eerste instantie ging hij hiermee om door de zichtbaar te lage prijzen te accepteren. Nu kijkt hij kritischer naar zowel de prijs als naar de kwaliteit. Soms is het beter om meer te investeren, omdat het resultaat meer en langer effect heeft. Verder bespreekt hij met bedrijven dat de afspraak over aantallen vaak een aanlooperperiode nodig heeft en probeert hij samen met het bedrijf tot een redelijke inschatting te komen van de aantallen en de termijnen.

### Samenwerking / vertrouwen

Op uitvoeringsniveau vindt regelmatig overleg plaats tussen de consultants van Fourstar en de opdrachtgevers. Zelf overlegt Derks voornamelijk met wethouders en beleidsmakers over de grote lijnen.

---

Derks krijgt vertrouwen in opdrachtgevers als ze snel handelen en anticiperen. Hij begrijpt dat 5-jarige contracten geen optie zijn. Maar hij acht het wel van groot belang dat opdrachtgevers meedenken en meewerken met initiatieven waarbij snelheid is geboden. Dus mee kunnen schakelen. De basishouding zou wat Derks betreft moeten zijn: daar komen we samen uit.

Het winnen van vertrouwen doe je volgens Derks door resultaat te laten zien, door kwaliteit te bieden en je afspraken na te komen. Verder probeert hij vertrouwen te wekken door mee te denken met opdrachtgevers en zich aan te passen waar nodig en mogelijk. Verder onderhoudt hij een sterk netwerk wat hem een meer betrouwbare partner kan maken.

Een conflict is een groot woord, maar als er problemen ontstaan dan gaat de gemeente met een dergelijk bedrijf in gesprek, aldus Folkerts. Dat gebeurt op initiatief van de gemeente maar soms ook op initiatief van het bedrijf zelf.

Vertrouwen is voor Folkerts van groot belang. Contractafspraken vormen een goede basis maar voor de samenwerking en bijstelling is vertrouwen noodzakelijk.

Vertrouwen ontstaat als je met elkaar in gesprek gaat en blijft en verder kijkt dan het contract of de offerte. Zo heeft Folkerts een voorbeeld van een reïntegratiebedrijf dat erg goed werk levert, maar zeer slecht is als het gaat om het maken van offertes. Door elkaar een kans te geven, geef je de ander vertrouwen. We doen dat ook door het afsluiten van raamcontracten. Dat ligt dan vast. Verdere afspraken maken we dan vooral als vervolg daarop afhankelijk van de situatie en de behoefte.

Als bedrijven laten zien dat zij resultaat behalen of met Folkerts in gesprek gaan als zij beloften niet na kunnen komen. In ieder geval geeft Folkerts aan het belangrijker te vinden dat een bedrijf inhoudelijk goed is, dan dat het goed is in offereën of het vaststellen van contracten. Het gaat ook hier vooral om de relatie die hij met een bedrijf heeft of opbouwt.

#### Netwerk

Derks geeft aan dat heel voorzichtig een netwerk van samenwerkingsverbanden ontstaat. Hij herkent er een van opdrachtnemer en opdrachtgever. Private partijen ontwikkelen concepten en investeren en de publieke opdrachtgever is er dan voor de doelmatige en rechtmatige schil. Derks ziet een verschil in opdrachtgevers welke wel en niet openstaan voor samenwerking. UWV vecht momenteel voor haar bestaansrecht, dus de bereidheid daar is minder groot. Voor gemeenten is het interessanter.

#### Financieel

SZW heeft geen zicht op de transactiekosten, opdrachtgevers zelf hebben dit waarschijnlijk wel. Vaak worden alle loonkosten van bijvoorbeeld een afdeling inkoop en reïntegratie hieronder benoemd. Dit is wel risicovol want er zijn verschillende onderdelen aan zo'n functie, zoals bijvoorbeeld handhaving. Als alles onder kosten reïntegratie gezet wordt, is niet meer duidelijk wat er meer gebeurt in een dergelijke functie. Dat kan vervolgens bij bezuinigingen verkeerd uitpakken.

#### Toekomst

Folkerts ziet in de toekomst zeker een private markt met meer flexibiliteit door bijvoorbeeld het werken met raamcontracten. De rigiditeit van de aanbesteding moet hiervoor plaatsmaken. De klantmanagers moeten meer hun rol nemen in de reïntegratie door een goede schifting in wie wel en geen bemiddeling nodig heeft en door sturing naar de reïntegratiebedrijven en de klant bij uitgezette trajecten. Verder ziet Folkerts meer in verkorting van de doorlooptijden van trajecten. Werk moet heilig gemaakt worden. In een uitkering zit geen toekomst.

---

Beckers vindt het gemakkelijk om achteraf te oordelen over hoe het proces had moeten verlopen. Er was al uitgegaan van trail & error en er was dus ingecalculeerd dat continue verbetering plaats zou vinden op basis van ervaringen. De komst van de IRO was onvermijdelijk maar het was een politiek item, als het aan SZW had gelegen was dit er niet gekomen. Voordeel van de IRO is wel de hoge klanttevredenheid. De resultaten wijken niet af van andere trajecten en het heeft de reguliere reïntegratiebedrijven wakker geschud. Het is goed voor de concurrentie. Kortom, een positief onbedoeld effect. Het experiment met vaste prijzen zal er wel komen maar er wordt ook gedacht aan een andere incentive: hoe hoger het plaatsingspercentage, hoe hoger de prijs. Als een reïntegratiebedrijf bijvoorbeeld meer dan 30% weet te plaatsen, zal de prijs per traject oplopen. Hiermee kun je afroming ook voorkomen. Een goede registratie is hiervoor een voorwaarde en die was er in het verleden nog niet.

Uit evaluaties komen ook geen hele grote zaken meer, het is nu een kwestie van fine tuning. In vergelijking met vroeger is SZW tevreden over de resultaten tot nu toe al blijft er altijd wat te wensen over. Nederland loopt aardig voorop, na Australië. Er komen geregeld andere landen op bezoek om te praten over dit systeem. Zorg bestaat over het feit dat alle politieke partijen willen bezuinigen op reïntegratie. Als de markt goed werkt, krijg je vanzelf het goede resultaat.

De oorzaak waarom iemand werkloos blijft is van belang. Hierop zouden de reïntegratiemiddelen afgestemd moeten worden. De reïntegratiecoach kan hier een belangrijke rol in spelen. Dit in tegenstelling tot het kijken naar alleen leeftijd en arbeidsverleden.

Gehoopt was dat de reïntegratiebedrijven dit op zouden pakken, maar dat is niet gebeurd en dat was een tegenvaller.

Reïntegratiebedrijven geven bijvoorbeeld werkgevers niet een deel van het geld als loonkostensubsidie, terwijl dit wel goed zou kunnen werken. Gemeenten doen dit wel.