

ONTWIKKELINGEN OP DE RE-INTEGRATIEMARKT

- eindrapport -

drs. L. Mallee
dr. J.W.M. Mevissen
drs. W.R. Tap

Amsterdam, augustus 2008
Regioplan publicatienr. 1717

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

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van de Raad voor
Werk en Inkomen.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
2	Ontwikkelingen segment UWV en gemeenten	3
2.1	Inleiding.....	3
2.2	Groeiende rol opdrachtgevers in de uitvoering.....	3
2.3	Inhoudelijke ontwikkeling re-integratie	7
2.4	Effectiviteit en prijs-kwaliteitverhouding van re-integratie..	11
2.5	Kabinetsplannen	12
2.6	Ontwikkelingen beoordeeld.....	13
3	Ontwikkelingen segment zieke werknemers.....	15
3.1	Inleiding.....	15
3.2	Ontwikkelingen in de re-integratie van zieke werknemers	16
3.3	Knelpunten re-integratie.....	18
3.4	Gebrek aan kennis en informatie.....	21
3.5	Waar moet het naartoe: de ondernemer aan het stuur?....	22
3.6	Ontwikkelingen beoordeeld.....	24
4	Conclusie	27
	Literatuur	31
	Bijlagen	33
Bijlage 1	Deelnemers workshops	35
Bijlage 2	Lijst van geïnterviewde personen	37

1 INLEIDING

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) wil in het najaar van 2008 een re-integratiemarktanalyse uitbrengen, waarin de belangrijkste ontwikkelingen op de re-integratiemarkt alsmede knelpunten en mogelijke oplossingen in beeld worden gebracht. Hierbij zal de RWI onder meer gebruikmaken van een aantal deelstudies die de raad in het afgelopen jaar heeft laten uitvoeren. Als schakel tussen deze deelstudies en de Re-integratiemarktanalyse 2008 heeft de RWI aan Regioplan Beleidsonderzoek gevraagd een onderzoek uit te voeren dat op basis van de ervaringen van spelers op de re-integratiemarkt een integraal beeld geeft van de belangrijkste actuele en (al dan niet gewenste) toekomstige ontwikkelingen op de re-integratiemarkt. Wij doen in dit rapport verslag van dat onderzoek.

De hoofdvragen voor het onderzoek waren:

- Hoe oordelen de spelers op de markt over de huidige ontwikkelingen op de re-integratiemarkt?
- Welke ontwikkelingen worden verwacht?
- Welke knelpunten zien zij nu en in de nabije toekomst? Hoe kunnen deze volgens hen worden opgelost?
- Welke wensen hebben deze spelers met betrekking tot de ontwikkelingen op de re-integratiemarkt?

De kern van het onderzoek bestond uit drie workshops:

1. Een workshop met spelers die actief zijn op het segment waar gemeenten en UWV opdrachtgevers zijn. Deze workshop heeft plaatsgevonden op 22 mei 2008. Deelnemers waren vertegenwoordigers van gemeenten, re-integratiebedrijven, SW-bedrijven, UWV en CWI.
2. Een workshop met spelers die actief zijn op het segment van eerste en tweede spoor re-integratie van zieke werknemers. Deze workshop heeft plaatsgevonden op 27 mei 2008. Deelnemers waren vertegenwoordigers van werkgevers, arbodiensten, interventie- en re-integratiebedrijven, brancheloketten, verzekeraars, poortwachtercentra en UWV.
3. Een workshop met vertegenwoordigers van koepelorganisaties, belangenbehartigers en het ministerie van SZW. Deze workshop heeft plaatsgevonden op 3 juni 2008. Deelnemers waren de LCR, VNO-NCW, de VNG, Divosa, FNV, UWV, CWI en het ministerie.

In bijlage 1 worden per workshop de deelnemers genoemd.

Het startpunt van dit onderzoek was een aantal deelonderzoeken die de RWI in het afgelopen jaar heeft laten uitvoeren.¹ Daarnaast hebben we ter voorbereiding van de workshops een aantal van de workshopdeelnemers telefonisch geïnterviewd. Wij wilden voorkomen dat de deelnemers aan de workshops de ontwikkelingen die in de deelonderzoeken worden benoemd, zouden bevestigen zonder dat zij zelf kritisch zouden nadenken over wat vanuit hun eigen ervaring de belangrijkste ontwikkelingen, knelpunten en dergelijke zijn. In bijlage 2 zijn de respondenten van deze interviews opgenomen.

In hoofdstuk 2 komen de spelers op het segment van UWV en gemeenten aan het woord en in hoofdstuk 3 de spelers op het werkgeverssegment. Hoe oordelen zij over de huidige ontwikkelingen? Welke ontwikkelingen verwachten zij? Welke knelpunten zien zij? Hoe kunnen deze worden opgelost? Welke wensen hebben zij ten aanzien van de ontwikkelingen op de re-integratiemarkt? We sluiten af met een hoofdstuk waarin we op basis van de oordelen van de spelers op de twee segmenten concluderen dat op beide segmenten hetzelfde knelpunt een belangrijke rol speelt, namelijk het goeddeels ontbreken van effectiviteitsinformatie.

¹ De onderzoeksrapporten zijn in het literatuuroverzicht opgenomen. Het gaat om de volgende onderzoeken: Sturingsinformatie lokaal re-integratiebeleid; Work First en arbeidsmarktperspectief; De lange weg naar werk; Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken; Re-integratie van zieke werknemers: feiten, verklaringen en mogelijkheden; Beleid en praktijk van niet-geslaagde trajecten.

2 ONTWIKKELINGEN SEGMENT UWV EN GEMEENTEN

De rol van de publieke opdrachtgevers in de uitvoering van re-integratie groeit. Hoe ver deze rol nog groeit, weet niemand, evenmin als de voorwaarden waaronder deze ontwikkeling in goede banen wordt geleid. De rol voor private re-integratiebedrijven wordt hierdoor kleiner.

De inhoudelijke ontwikkeling van re-integratie wordt gekenmerkt door drie begrippen: Work First, maatschappelijke participatie en vraag-gerichte re-integratie. Doordat de marktwerking wordt teruggedrongen en er weinig zicht is op de effectiviteit, bestaat het risico dat er te weinig mechanismen overblijven die zorg dragen voor een ontwikkeling naar meer kwaliteit en/of lagere kosten.

2.1 Inleiding

Re-integratie in opdracht van UWV en gemeenten ligt de laatste tijd flink onder vuur. In de media zijn de laatste jaren verschillende keren zeer sceptische artikelen verschenen over de prestaties van private re-integratiebedrijven en ook gemeenten waren in toenemende mate kritisch over die bedrijven. Begin dit jaar publiceerde het ministerie van SZW de Beleidsdoorlichting Re-integratie waaruit bleek dat het effect van re-integratie in de jaren 2001 tot 2005 beperkt was. Enkele maanden later concludeert de Algemene Rekenkamer dat op basis van artikel 23 Re-integratie in de Begroting 2007 en het Jaarverslag 2007 niet kan worden beoordeeld of de begroting voor UWV en gemeenten doelmatig wordt gebudgeteerd en gerealiseerd.¹ Gemeenten en UWV timmeren momenteel hard aan de weg met grote aanpassingen in de organisatie en uitvoering van re-integratie in de hoop de resultaten van re-integratie te verbeteren.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de vraag wat volgens de betrokken partijen de belangrijkste ontwikkelingen en knelpunten zijn met betrekking tot re-integratie in opdracht van UWV en gemeenten en wat hun oordeel over die ontwikkelingen is. We gaan achtereenvolgens in op de veranderende rol van opdrachtgevers, de inhoudelijke ontwikkeling van re-integratie, de effectiviteit van re-integratie en de kabinetsplannen.

2.2 Groeiende rol opdrachtgevers in de uitvoering

Een aantal jaren geleden is ervoor gekozen om de feitelijke uitvoering van re-integratie bij private bedrijven neer te leggen. Marktwerking zou ervoor zorgen

¹ Algemene Rekenkamer: Rapport bij het jaarverslag 2007 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV), 21 mei 2008, p. 47 (31 444, nr. 2).

dat de kwaliteit van re-integratie werd gewaarborgd. Inmiddels lijkt het tij gekeerd: geen uitbestedingsverplichting meer voor gemeenten, meer regie en zelf doen bij gemeenten en UWV. Daarnaast wordt ook meer modulair ingekocht, wordt nauwere samenwerking gezocht met re-integratiebedrijven en wordt meer geïnvesteerd in langetermijnrelaties. De vertrouwensrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer lijkt de laatste tijd over het algemeen beter ontwikkeld door meer overlegmomenten, betere afstemming op uitvoerend niveau, langere relaties (zie: J. de Koning e.a., 'Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken', 2007, SEOR in opdracht van de RWI).

Daarnaast neemt de rol van resultaatfinanciering af. Een belangrijke reden voor gemeenten om meer zelf te doen, is de teleurstelling over de prestaties van re-integratiebedrijven, vooral op het terrein van bemiddeling. Op dit moment lopen twee zaken naast elkaar:

- Gemeenten en UWV besteden minder uit en gaan meer zelf doen. Op enkele gemeenten na is het echter altijd een mix van zelf doen en uitbesteden.
- Er worden minder hele re-integratietrajecten ingekocht. De modulaire inkoop is in opkomst gecombineerd met een grotere regierol van UWV en gemeenten.

Gemeenten en UWV gaan meer re-integratie zelf uitvoeren

Gemeenten en UWV zijn minder gaan uitbesteden en meer re-integratie zelf gaan uitvoeren. De achtergrond hiervoor bevat drie ingrediënten. Op de eerste plaats zijn met name gemeenten ontevreden over de resultaten van de ingezette re-integratie. Gemeenten leggen de schuld voor de tegenvallende resultaten grotendeels bij de re-integratiebedrijven. Op de tweede plaats bestaat er onvrede over de mogelijkheden om met aanbestedingen de beste bedrijven te selecteren. Een deel van de gemeenten, maar ook re-integratiebedrijven hebben het gevoel dat kwaliteit onvoldoende kan worden meegenomen in de aanbestedingsprocedures. Op de derde plaats zijn de gemeenten die zijn gestart met het zelf uitvoeren van re-integratieactiviteiten heel enthousiast over de resultaten daarvan. Deze enthousiaste, maar niet onderbouwde, succesverhalen staan in schril contrast met de ervaringen die gemeenten met re-integratiebedrijven hebben, en hebben ervoor gezorgd dat steeds meer gemeenten zelf re-integratie zijn gaan uitvoeren.

Voorbeelden van 'zelf doen' zijn een uitgebreidere regierol en de werkgeversservicepunten. In deze werkgeversservicepunten richten gemeenten zich (vaak in samenwerking met UWV en CWI) op het opbouwen van een netwerk onder werkgevers, het acquireren van vacatures en het vervullen van die vacatures met uitkeringsgerechtigden, waaronder WWB'ers. Gemeenten zijn ervan overtuigd dat ze dit beter kunnen dan private re-integratiebedrijven. Volgens de gemeenten hebben de bedrijven geen regionale werkgeversnetwerken, doen ze alleen maar aan koude acquisitie (dat wil zeggen vanuit het telefoonboek bellen van werkgevers om te vragen naar vacatures), en slagen ze er niet in bij werkgevers binnen te komen. Gemeenten daarentegen komen

gemakkelijker binnen bij werkgevers en die werkgevers zijn eerder bereid om de gemeente ter wille te zijn dan een privaat bedrijf.

Re-integratiebedrijven zeggen dat het vinden van vacatures op dit moment geen probleem vormt: er zijn immers meer dan genoeg vacatures. Het probleem is, volgens de bedrijven, dat werkgevers niet bereid zijn te investeren in mensen met een bijstandsuitkering.

Het is verder de vraag in hoeverre deze werkgeversservicepunten niet zijn ingegeven door de hoogconjunctuur. Nu is het immers gemakkelijk succes te behalen met het werven van vacatures. Blijven gemeenten actief met het werven van vacatures wanneer de conjunctuur verslechtert en werkgevers minder vacatures in de aanbieding hebben? Wellicht worden dan de re-integratiebedrijven weer ingeschakeld als probleemoplosser.

Gemeenten zetten steeds vaker SW-bedrijven in voor re-integratie

Een andere weg die gemeenten gebruiken om de uitvoering van re-integratie naar zich toe te trekken, zijn de SW-bedrijven. Gemeenten zetten steeds vaker SW-bedrijven in voor de uitvoering van re-integratie. Het gaat hierbij meestal om werkplekgebonden voortrajecten voor klanten met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Het kan hierbij gaan om Work First-projecten, arbeidstrainingscentra, leerwerktrajecten, participatiebanen et cetera. In sommige gemeenten wordt het SW-bedrijf naar voren geschoven als de werkgever bij uitstek voor laaggeschoold werk. Gemeenten zeggen voor SW-bedrijven te kiezen vanwege de infrastructuur, hun ervaring met mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en/of hun goede contacten met regionale werkgevers.

Gemeenten en re-integratiebedrijven zien wel een aantal risico's bij de inzet van SW-bedrijven bij re-integratie. Zo zeggen re-integratiebedrijven dat SW-bedrijven geen prikkels hebben om cliënten te laten uitstromen naar regulier werk. Zij hebben er juist baat bij om cliënten in traject te houden. Gemeenten zelf wijzen erop dat de toenemende rol van SW-bedrijven in re-integratie ervoor zorgt dat die bedrijven afhankelijker worden van het in stand houden van hun eigen infrastructuur. Dit kan ten koste gaan van het moderniseringsproces dat SW-bedrijven (moeten) doormaken. SW-bedrijven zelf zeggen last te hebben van een slechte naam van de branche onder cliënten en werkgevers. Volgens sommige vertegenwoordigers van gemeenten worden SW-bedrijven vooral ingezet vanwege het eigen belang dat gemeenten hebben in de financiële resultaten van hun eigen SW-bedrijf.

Veranderende regierol opdrachtgevers

UWV en gemeenten gaan steeds meer over tot modulaire inkoop, waarbij de klantmanager of re-integratiecoach het traject bewaakt en de onderdelen daarvan selecteert en met elkaar verbindt. Dit toenemende gebruik van modulaire inkoop leidt tot minder resultaatfinanciering en een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor het resultaat naar de opdrachtgevers. Het

resultaat zal dus in toenemende mate afhankelijk worden van de regie van de opdrachtgevers.

UWV en gemeenten kiezen voor een modulaire inkoop omdat ze ervan uitgaan dat zij daarmee hun regierol beter kunnen invullen. Bij een modulaire inkoop kan de opdrachtgever de voortgang van het traject beter volgen, gemakkelijker tussentijds bijsturen, per module specialisten inschakelen, kortom meer maatwerk toepassen.

UWV en gemeenten zijn ervan overtuigd dat dit gaat leiden tot betere resultaten. De besluitvorming hierover is echter niet gebaseerd op inzichten in de effectiviteit van modulaire inkoop ten opzichte van de inkoop van hele trajecten.² Ook is er geen inzicht in de voorwaarden waaronder de invulling van de regierol zal leiden tot een toename van de effectiviteit van re-integratie.

In de workshop zijn de volgende voorwaarden genoemd voor een succesvolle modulaire inkoop. Op de eerste plaats is een kleine caseload heel belangrijk. Met een grote caseload zal het moeilijk zijn voor de casemanager of re-integratiecoach om voldoende regie te kunnen voeren. Verder is een goede diagnose essentieel: op basis daarvan worden de modules immers ingezet. Ook wordt een sluitende inzet van modules genoemd als succesfactor. Hiermee wordt bedoeld dat voor elke cliënt na afloop van elke module zonder wachttijd een volgende module beschikbaar is. Wachttijden voor cliënten tussen opeenvolgende modules brengen een groot uitvalrisico met zich mee. Tot slot moet de inzet van modules zo veel mogelijk gebaseerd zijn op inzicht in de effectiviteit van die modules voor de specifieke cliënt. UWV wil dit inzicht gaandeweg gaan opbouwen.

Waar gaat dit naartoe?

Op de vraag wat de veranderingen in de opdrachtgeversrol voor de re-integratiemarkt en de private re-integratiebedrijven betekenen, geven de deelnemers van de workshop geen duidelijk antwoord. Opdrachtgevers kijken vooral naar zichzelf en lijken niet echt na te denken over de gevolgen van hun gedrag voor de re-integratiemarkt. Het lijkt er nu op dat UWV en een deel van de gemeenten nog wel een rol voor de private bedrijven ziet. UWV trekt vooral de regierol en de begeleiding van cliënten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt naar zich toe en laat de uitvoering van modules over aan private re-integratiebedrijven. Gemeenten richten zich vooral op vacaturewerving, bemiddeling en een grotere regierol. Daarnaast zullen de private bedrijven de SW-bedrijven als geduchte concurrenten blijven tegenkomen bij met name de werkplekgebonden voorttrajecten. Een enkele gemeente voorspelt dat er slechts een minimale rol voor private bedrijven zal overblijven.

Wat de gevolgen van deze ontwikkeling zijn voor de effectiviteit van re-integratie, is niet te voorspellen. Aangezien de besluitvorming niet plaatsvindt

² Zie ook: Koning, J. de, e.a., Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken? RWI/SEOR, Den Haag, januari 2008.

op basis van inzichten in de effectiviteit, is er een reëel risico dat de resultaten van re-integratie niet beter worden. Wel is duidelijk dat de transparantie op de re-integratiemarkt zal afnemen. Enerzijds omdat de resultaten van modules moeilijk inzichtelijk zijn te maken, en anderzijds omdat de resultaten van re-integratieactiviteiten die door de opdrachtgevers worden uitgevoerd, niet zichtbaar worden gemaakt voor de buitenwereld. De opdrachtgevers lijken voorsnog niet van plan om via onderzoek vast te stellen wat de effecten zijn van zelf uitgevoerde re-integratie(delen) ten opzichte van uitvoering door externe partijen. De re-integratieactiviteiten in het publieke domein zijn ook niet opgenomen in de verschillende instrumenten van Stichting Blik op Werk.

2.3 Inhoudelijke ontwikkeling re-integratie

Mede door de krapte op de arbeidsmarkt en de toenemende vergrijzing verschuift het accent bij re-integratie meer en meer van aanbodversterking naar de vraag op de arbeidsmarkt: waar zijn tekorten en hoe kunnen deze worden opgelost? Zowel in het landelijke beleid als in de concrete uitvoeringspraktijk speelt vraaggerichte re-integratie een steeds grotere rol. Zo werkt de overheid aan een bredere toepasbaarheid van het instrument loonkosten-subsidie.³ In de re-integratiepraktijk blijkt dat re-integratiebedrijven meer oog krijgen voor de wensen van werkgevers. Opdrachtgevers spelen een meer actieve rol door werkgevers te benaderen voor vacatures. Ook de ontwikkeling van het instrument Work First is in dit verband relevant. Cliënten leren praktische vaardigheden en basale werknemersvaardigheden (arbeidsritme, op tijd komen, voor een baas werken et cetera). Verder is op 15 april 2008 ook de motie van Hijum (28719, nr. 49) aangenomen:

‘.. verzoekt de regering om als onderdeel van de begroting voor 2009 een plan te presenteren met voorstellen voor een selectieve en vraaggerichte inzet van re-integratiemiddelen en hierin tevens voorstellen te doen voor een adequate informatievoorziening van de re-integratie aan de Kamer.’

Drie trends op de re-integratiemarkt worden door de respondenten van de interviews en de deelnemers van de workshops bevestigd: de opkomst en het grote vertrouwen in ‘Work First’, steeds meer trajecten zijn gericht op ‘maatschappelijke participatie’ en re-integratie is in toenemende mate ‘vraaggericht’. Deze drie kernbegrippen staan tussen aanhalingstekens omdat uit de workshops bleek dat onder deze begrippen elk een breed scala van praktijken schuilgaat. Zo kunnen twee gemeenten die zeggen ‘vraaggericht’ te werken, in de praktijk heel anders te werk gaan.

Work First

Work First wordt door gemeenten gezien als de belangrijkste weg om mensen weer aan het werk te krijgen. Work First wordt in dit kader, door de gemeenten

³ Zie onder andere: Rijksbegroting 2008, Sociale Zaken en Werkgelegenheid Begroting XV, p. 10.

die wij hebben gesproken, geïnterpreteerd als re-integratietrajecten met daarin een verplichtende werkcomponent en aandacht voor het vergroten van kennis en vaardigheden van deelnemers. Daarbij wordt er ook aan gewerkt om voorkomende praktische problemen op te lossen. Voorbeelden van praktische problemen zijn schuldenproblematiek, het ontbreken van kinderopvang, knelpunten in het vervoer van huis naar werk, tekortschietende fysieke conditie, problemen in de omgang met hiërarchie et cetera. Work First wordt overigens ook vaak ingezet als diagnose-instrument om vast te stellen welke (praktische) problemen nog moeten worden opgelost om de betreffende klant aan het werk te krijgen.

Dus: meteen aan het werk en dan kijken welke problemen er opduiken die moeten worden opgelost. Gemeenten hebben groot vertrouwen in de effectiviteit van deze benadering. Verder gaat het kabinet de richtlijn Passende Arbeid voor WW'ers aanpassen, zodat Work First ook voor deze groep kan worden ingezet. De centrale positie van werkcomponenten in re-integratietrajecten uit zich ook in de toenemende aandacht voor intensieve nazorg. Cliënten die regulier aan het werk zijn gegaan en daarmee uit de uitkering zijn gestroomd, krijgen sinds kort bij een aantal gemeenten intensieve nazorg. Enerzijds gaat dit om werkbegeleiding en anderzijds om sociaal-maatschappelijke begeleiding. Deze tweede vorm van begeleiding past goed in de filosofie van Work First om, flankerend aan werk, voorkomende problemen op te lossen.

De achtergrond voor de intensivering van nazorg is dat de arbeidsmarktpositie van veel ex-werklozen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten die weer aan het werk zijn, vrij kwetsbaar is.⁴ Men heeft vaak een tijdelijke baan, al dan niet via een uitzendbureau.⁵ Het uitvalrisico is vrij groot. In de Tweede Kamer is in dit kader op 15 april 2008 de motie Heerts en van Hijum (28 719, nr. 52) aangenomen:

'... verzoekt de regering te onderzoeken hoe de prikkels voor re-integratie-bedrijven zo kunnen worden aangepast dat vaker duurzame plaatsingen tot stand komen, en hierover vóór het zomerreces te rapporteren.'

Maatschappelijke participatie

Het overheidsbeleid is erop gericht om mensen die aan de kant staan zo veel mogelijk bij de samenleving te betrekken. Accent ligt daarbij op arbeidsparticipatie. Re-integratiebeleid is er primair op gericht om uitstroom naar regulier werk te realiseren van die uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen. Niet voor iedereen zal het echter mogelijk zijn om op korte termijn deze route naar betaald werk te volgen. De afstand tot de arbeidsmarkt kan daarvoor te groot zijn (al dan niet in combinatie met

⁴ Zie bijvoorbeeld: Echtelt, P. van, S. Hoff: *Wel of niet aan het werk*. SCP, Den Haag, maart 2008.

⁵ Zie bijvoorbeeld: Burg, C.L. van der, C.G.L. Deursen (2008) *Herbeoordeeld En dan? Eindrapportage*. AStri: Leiden.

meervoudige en complexe problemen).⁶ Gemeenten stellen vaak realistische doelen en proberen klanten vervolgens stapjes hoger op de re-integratieladder te krijgen. Voor sommige groepen is gesubsidieerde arbeid of vrijwilligerswerk (al dan niet tijdelijk) het hoogst haalbare.

De deelnemers aan de workshop bevestigen het beeld dat steeds meer trajecten niet primair zijn gericht op uitstroom naar regulier werk. Zij zijn unaniem van mening dat cliënten steeds moeilijker re-integreerbaar zijn. Dit komt enerzijds voort uit de ontwikkeling dat de cliëntenbestanden steeds verder zijn afgeroomd en de overblijvende cliënten hierdoor een steeds grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Anderzijds wordt gewezen op de ontwikkeling dat de arbeidsmarkt hogere eisen is gaan stellen aan werknemers. Hierdoor is het, volgens de deelnemers aan de workshop, voor cliënten die tien jaar geleden nog relatief makkelijk aan het werk kwamen, nu veel moeilijker om passend werk te vinden.

Voor een groeiend deel van de cliënten is het doel regulier werk daarom niet meer reëel. Eén gemeente voert al enkele jaren het beleid om de nieuwe instroom meteen aan het werk te zetten in een Work First-project. Deze gemeente ziet echter het aandeel nieuwe cliënten dat fysiek en/of mentaal niet in staat is meteen te gaan werken en dus niet kan worden doorverwezen naar het Work First-project, flink stijgen.

Gemeenten zeggen echter ook dat de trajecten gericht op maatschappelijke participatie geen nieuw fenomeen zijn. Een aantal jaren geleden gebeurde dit ook al in het kader van sociale activering. Kenmerkend voor dit soort trajecten is dat er aanbodgericht wordt gewerkt: er wordt gericht gezocht naar activiteiten die aansluiten bij mogelijkheden en onmogelijkheden van de betreffende cliënt. Dit is duidelijk een andere benadering dan Work First, waarbij doorgaans geen werk wordt aangeboden dat aansluit bij de wensen en het perspectief van de deelnemers, maar waar wordt gewerkt aan vaardigheden die werkgevers van werknemers verwachten.

De gemeenten bestrijden het beeld dat hun ambitieniveau daalt en dat daardoor steeds meer trajecten niet primair op regulier werk zijn gericht. De ambitie is juist gestegen: "Wij accepteren van geen enkele cliënt dat hij/zij niets doet. Iedereen moet op een of andere manier aan de slag." Gemeenten wijzen er verder op dat een deel van de trajecten die niet primair op regulier werk zijn gericht, als voortrajecten fungeren. Het zijn de eerste stappen in lange trajecten die uiteindelijk voor een deel van de deelnemers toch nog leiden tot regulier werk. In de workshops hebben verschillende partijen gewezen op het risico dat cliënten blijven hangen in maatschappelijke participatie terwijl er voor hen (op termijn) meer mogelijk is. Je moet er dus bij iedereen op blijven letten dat ze nog een stap kunnen maken naar een betaalde baan.

⁶ Zie bijvoorbeeld Slotboom, S., e.a., *Beleid en praktijk na niet-geslaagde trajecten*. RWI/RegioPlan Beleidsonderzoek/SEO Economisch Onderzoek, Den Haag, oktober 2007 (p. 20).

Deze ontwikkeling heeft volgens de re-integratiebedrijven in de workshop duidelijke consequenties voor hen. Hun aanbod zou breder moeten worden: zij moeten ook in staat zijn schuldhulpverlening, zorg, woonbegeleiding, fitness en dergelijke te bieden.

Vraaggerichte re-integratie

De omslag naar vraaggerichte re-integratie wordt zowel door UWV als door gemeenten genoemd als een belangrijke ontwikkeling op het terrein van re-integratie.

Uit de discussie blijkt dat onder vraaggerichte re-integratie allerlei verschillende concepten schuilgaan. De meest vergaande vorm van vraaggerichte re-integratie is het uitgangspunt dat het startpunt van elk traject een vacature moet zijn. De meeste workshopdeelnemers vonden dit echter niet reëel. Een vacature die er is op het moment dat een traject start, is waarschijnlijk al vervuld wanneer het traject is afgerond en wanneer de vacature nog niet vervuld is, is het nog lang niet zeker dat de werkgever de betreffende uitkeringsgerechtigde zal aannemen. Werkgevers zijn terughoudend in het afgeven van baangaranties. Een reëlere vorm van vraaggerichte re-integratie is daarom een kansrijk beroep als startpunt van elk traject. UWV zet daarbij vaak een gericht scholingstraject in.

Het lijkt erop dat gemeenten onder hun vraaggerichte re-integratie vooral het werkgeversservicepunt en hun Work First-aanpak scharen. Work First brengt cliënten de werknemersvaardigheden bij die werkgevers vragen. Work First richt zich dus op de *vraag* van werkgevers naar werknemersvaardigheden en is dus in die betekenis vraaggericht.

Een laatste vorm van vraaggerichte re-integratie die is besproken, maar in de praktijk nauwelijks voorkomt, is het reorganiseren van de vraag naar arbeid zodat uitkeringsgerechtigden gemakkelijker aan het werk kunnen komen. Hierbij kan worden gedacht aan het aanpassen van functies, bijvoorbeeld door het afsplitsten van eenvoudige taken en daarvan een nieuwe functie maken.

In hoeverre in de praktijk trajecten daadwerkelijk zijn gericht op vacatures dan wel kansrijke beroepen, is niet duidelijk. In de praktijk blijkt het voor gemeenten vaak nog moeilijk om geschikte bijstandsgerechtigden aan te leveren voor vacatures van werkgevers. Verschillende partijen in de workshop gaven aan dat gemeenten hun bestanden vaak niet goed kennen en daardoor geen geschikte kandidaten kunnen leveren. Daarnaast is gewezen op de ontwikkeling dat bijstandsgerechtigden steeds moeilijk re-integreerbaar zijn. In de workshop werd daarom geopperd dat niet-uitkeringsgerechtigden misschien een grotere bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de knelpunten op de arbeidsmarkt. Gemeenten zouden dit potentieel intensiever moeten aanboren.

2.4 Effectiviteit en prijs-kwaliteitverhouding van re-integratie

Uit (netto-effectiviteits)studies komt naar voren dat re-integratietrajecten gemiddeld genomen een beperkte toegevoegde waarde hebben om mensen weer aan werk te krijgen: ook zonder de inzet van re-integratietrajecten komen de meeste mensen weer aan werk. Dat roept vragen op over de kwaliteit van re-integratiedienstverlening. Daarbij spelen meerdere aspecten mee: afstemming van type dienstverlening op persoonlijke omstandigheden van een cliënt, de juiste keuze van een uitvoerder (en de rol van prijs daarbij); maatwerk in de uitvoering, inzet van professionals en dergelijke. Gemeenten en UWV proberen op verschillende manieren de kwaliteit van re-integratiedienstverlening te verhogen: meer regie bij opdrachtgevers, meer maatwerk, het verdwijnen van bulkaanbestedingen, het afstappen van de huidige invulling van de sluitende aanpak, meer transparantie over kwaliteit op bedrijfsniveau (door middel van de instrumenten van Stichting Blik op Werk), een grotere rol van cliënten bij de keuze van re-integratiediensten en dergelijke. Daarnaast wordt door UWV het belang onderkend om vroeg in het re-integratieproces te bepalen voor wie welke re-integratieroute het meest effectief is. In de wetenschappelijke literatuur⁷ blijkt dat meer kwaliteit ook meer kost. Het is de vraag of dit inzicht in beleid en uitvoeringspraktijk wordt meegewogen.

Met de Wet SUWI is er gekozen voor een principiële scheiding tussen publiek opdrachtgeverschap en private uitvoerders van re-integratie. Marktwerving moest ervoor zorgen dat er een zo gunstig mogelijke prijs-kwaliteitverhouding tot stand zou komen. De mechanismen waarmee dit zou worden bewerkstelligd, waren aanbestedingen en resultaatfinanciering. Om de markt de kans te geven zich te ontwikkelen, waren gemeenten aanvankelijk verplicht een groot deel van de re-integratieactiviteiten uit te besteden en daarvoor transparante aanbestedingsprocedures te gebruiken. De uitbestedingsplicht is echter enkele jaren geleden afgeschaft waardoor gemeenten, maar ook UWV, gaandeweg meer re-integratie zelf zijn gaan uitvoeren. De vraag is nu wat dit betekent voor de werking van de re-integratiemarkt en in het verlengde daarvan voor de kwaliteit van re-integratie.

Een deel van de gemeenten en re-integratiebedrijven is niet tevreden over de aanbestedingsprocedures. De procedures zouden niet leiden tot de keuze van het bedrijf met de hoogste kwaliteit. De verschillen in kwaliteit komen in de aanbestedingsprocedures niet goed naar voren, waardoor de prijs (ondanks de overschotten op de re-integratiebudgetten) vaak toch doorslaggevend is. In combinatie met een krimpende markt (minder te re-integreren cliënten en daardoor grotere onderlinge concurrentie tussen aanbieders) leidt dit, volgens diverse actoren, tot een verdere neerwaartse druk op de prijzen en daardoor tot een daling van de kwaliteit van re-integratie.

⁷ Zie onder andere De Koning, J. de, e.a., *Effectiviteit van re-integratie. Stand van zaken. Literatuuronderzoek*. SEOR, Rotterdam, februari 2005.

De groeiende rol van opdrachtgevers zorgt ervoor dat er langzamerhand minder wordt uitbesteed aan private re-integratiebedrijven. De re-integratiemarkt voor private bedrijven krimpt dus. Daar komt bij dat de private bedrijven te maken hebben met publieke concurrenten: op de eerste plaats de opdrachtgevers zelf en op de tweede plaats de SW-bedrijven. De keuze om re-integratietaken zelf te gaan uitvoeren, maken de opdrachtgevers niet op basis van inzichten in de effectiviteit. Het is daarom onzeker of de gemaakte keuzen leiden tot meer kwaliteit en/of lagere kosten.⁸ Omdat tegelijkertijd de trajecten worden opgeknipt in modules, worden de private uitvoerders van die modules ook niet meer afgerekend op de resultaten. De prikkels om resultaatgericht te werken, worden dus minder.

Tot slot kan ook de verantwoording aan de gemeenteraden en het parlement niet bijdragen aan een cyclisch leerproces, waarbij wordt geleerd van opgedane ervaringen en de effectiviteit gaandeweg stijgt. Dit komt doordat enerzijds de transparantie op de re-integratiemarkt nog altijd klein is (zeker op het gemeentesegment) en anderzijds de toenemende publieke uitvoering de transparantie verder verkleint. Een initiatief van Stichting Blik op Werk om de resultaten van gemeentelijke re-integratie inzichtelijk te maken met een contractendatabase is vooralsnog mislukt doordat er te weinig gemeenten wilden meedoen.

De motie-Van Hijum (28719, nr. 50) die op 15 april 2008 is aangenomen, sluit hier goed bij aan:

‘... verzoekt de regering om in overleg met de VNG te bewerkstellingen dat gemeenten op uniforme wijze inzicht verschaffen in de prestaties en de effectiviteit van hun re-integratiebeleid, en de Kamer voor het zomerreces over de afspraken te informeren.’

Over de vraag wie de voortrekkersrol zou moeten vervullen om de inzichten in de effectiviteit van re-integratie te vergroten, waren de deelnemers aan de workshops verdeeld. Het ministerie van SZW, UWV, de RWI, de VNG en BoaBorea zijn genoemd om hier een rol te spelen. Het gaat daarbij niet alleen om het ontwikkelen van methodieken en benchmarks, maar ook het creëren van draagvlak bij gemeenten. Gemeenten vinden zelf dat zij genoeg aandacht hebben voor de effectiviteit van re-integratie, omdat de hele uitvoering gefocust is op uitstroom naar werk.

2.5 Kabinetssplannen

Het kabinet heeft ervoor gekozen om op lokaal niveau arbeidsmarktbeleid en re-integratie samen te brengen in één loket. UWV en CWI zullen worden samengevoegd (naar verwachting per 1 januari 2009). Gemeenten zullen

⁸ Sommige spelers op de markt vinden het wel een goede ontwikkeling dat gemeenten nu de keuze hebben om re-integratie zelf uit te voeren in plaats van deze bij re-integratiebedrijven neer te leggen. Zij denken dat daar een prikkelende werking van uitgaat.

gezamenlijk met UWV en CWI zogenoemde toonkamerprincipes gaan uitwerken. De dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers dient geïntegreerd plaats te vinden in één loket (Locaties Werk en Inkomen).⁹ De bedoeling is dat werkgevers en werkzoekenden sneller en beter worden geholpen.

De deelnemers aan de workshops zien de vorming van de Locaties Werk en Inkomen als de belangrijkste ontwikkeling voor de toekomst. De gemeenten die wij hebben gesproken, nemen echter ten aanzien van de LWI's vooralsnog vooral een afwachtede houding in. Het risico bestaat hierdoor dat de Locaties Werk en Inkomen in veel regio's niet op tijd (per 1 januari 2009) operationeel zullen zijn.

UWV en CWI benaderen de Locaties Werk en Inkomen vooral positief en staan open voor de samenwerking. Gemeenten waar in een toonkamerpilot of een werkgeversservicepunt al wordt samengewerkt met UWV, zijn positief over de komende intensivering van de samenwerking. Er zijn echter ook gemeenten die er weinig in zien. Dit kan te maken hebben met de relaties tussen de gemeenten in een regio of hun relaties met CWI of UWV. Het risico bestaat dat in een deel van de regio's geen goed werkende Locaties Werk en Inkomen tot stand komen.

Het belangrijkste risico bij de Locaties Werk en Inkomen dat door de koepelorganisaties wordt genoemd, is dat te veel centraal wordt vastgelegd door het ministerie (bijvoorbeeld budgetten) of door UWV/CWI (bijvoorbeeld de locaties, werkprocessen). Het is belangrijk om in de regio's de ruimte te hebben om een eigen invulling te geven die aansluit bij de lokale omstandigheden.

2.6 Ontwikkelingen beoordeeld

In deze paragraaf vatten we de belangrijkste ontwikkelingen op het segment van UWV en gemeenten samen. Verder gaan we in op het oordeel van de spelers op dat segment over die ontwikkelingen.

De belangrijkste ontwikkelingen op het segment van UWV en gemeenten zijn (naar het oordeel van de spelers op dat segment) de volgende:

- Opdrachtgevers gaan in toenemende mate delen van re-integratie zelf uitvoeren.
- Opdrachtgevers kopen steeds vaker modulair in.
- Cliënten zijn steeds moeilijker re-integreerbaar.
- Trajecten met een werkcomponent worden door gemeenten gezien als het belangrijkste instrument om mensen weer aan het werk te krijgen. Meer investeringen in intensieve nazorg zijn daarvan een gevolg.
- Bij gemeenten neemt het aandeel trajecten toe dat niet is gericht op

⁹ Zie onder andere de brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer over 'invulling taakstelling coalitieakkoord' van 11 december 2007.

- uitstroom naar regulier werk.
- Opdrachtgevers zeggen de omslag te hebben gemaakt van aanbodgerichte naar vraaggerichte re-integratie. Wat dat inhoudt, varieert sterk.
 - Opdrachtgevers besteden minder uit aan private partijen.
 - In aanbestedingen is de prijs vaak nog doorslaggevend.
 - Keuzes tussen zelf doen en uitbesteden en besluitvorming over de wijze van inkoop en de organisatie van re-integratie worden niet genomen op basis van inzichten in effectiviteit.
 - Doordat de marktwerking wordt teruggedrongen en er weinig zicht is op de effectiviteit, bestaat het risico dat er te weinig mechanismen overblijven die zorg dragen voor een ontwikkeling naar meer kwaliteit en/of lagere kosten.
 - Voor de nabije toekomst worden vooral de fusie van UWV en CWI en de Locaties Werk en Inkomen als belangrijke ontwikkelingen gezien.

Oordeel

Veel gemeenten zijn ontevreden over de resultaten van re-integratie en wijten dit deels aan de re-integratiebedrijven en deels aan het niet goed functioneren van de aanbestedingsprocedures. Als reactie hierop gaan bijna alle gemeenten meer re-integratie zelf uitvoeren en gaan ze modulair inkopen. Ook UWV gaat – deels vanwege andere redenen – meer zelf uitvoeren en modulair inkopen. Gemeenten zijn ervan overtuigd dat de veranderingen zullen leiden tot een verbetering van de resultaten van re-integratie. Deze overtuiging is echter niet gebaseerd op effectiviteitsinzichten. Bij UWV is de overtuiging minder sterk; de organisatie is van plan de effecten van de nieuwe manier van aanbesteden en uitvoeren te gaan volgen.

Re-integratiebedrijven lijken deze ontwikkelingen met een afwachtende houding te observeren. Hun rol bij deze veranderingen is beperkt.

De belangrijkste ontwikkeling op het inhoudelijk vlak is de opkomst van Work First bij gemeenten. Ook hier geldt dat gemeenten een groot vertrouwen hebben in de effectiviteit van Work First terwijl er nog weinig bekend is over de effectiviteit van Work First voor verschillende cliëntgroepen.

Tot slot speelt bij gemeenten en UWV de omslag van aanbodgerichte naar vraaggerichte re-integratie. Onder vraaggerichte re-integratie gaan allerlei verschillende concepten schuil en het blijft onduidelijk wat de vraaggerichte aanpak in de praktijk precies inhoudt. De meerwaarde van de vraaggerichte aanpak staat echter niet ter discussie.

De vraaggerichte aanpak lijkt op gespannen voet te staan met de ontwikkeling in de bestanden van in ieder geval gemeenten. Cliënten worden steeds moeilijker re-integreerbaar en vragen juist om een aanbodgerichte aanpak. Over het algemeen voldoen deze cliënten niet aan de eisen van werkgevers waardoor het vervullen van vacatures en daarmee de vraaggerichte aanpak wordt bemoeilijkt. De re-integratiebedrijven geloven dan ook niet dat een vraaggerichte aanpak die zich beperkt tot het werven van vacatures zal leiden tot betere re-integratieresultaten.

3 ONTWIKKELINGEN SEGMENT ZIEKE WERKNEMERS

Voor de 'markt' voor re-integratie van zieke en arbeidsongeschikte werknemers is betrekkelijk weinig aandacht. De aandacht in politiek, beleid, onderzoek en nieuws voor dit segment was lange tijd veel kleiner dan die voor het publieke segment.

Re-integratie van zieke werknemers is nog altijd vooral gericht op terugkeer naar de eigen functie. Dat is vaak ook de beste oplossing, maar zeker niet altijd. Re-integratie in een andere functie of bij een andere werkgever komt vaak niet of te laat in beeld. Werkgevers en werknemers verwachten nog te veel dat externe dienstverleners het oplossen in plaats van zelf de verantwoordelijkheid te nemen. Werkgevers ontberen vaak kennis, waardoor ze afhankelijk blijven van arbodiensten. Inkoop van arbo- en re-integratiedienstverlening gebeurt nog onvoldoende op basis van het te verwachten rendement.

De aandacht voor dit segment neemt echter toe, getuige bijvoorbeeld de opkomst van Poortwachterscentra, en er worden ook resultaten geboekt.

3.1 Inleiding

Door wijzigingen in de sociale zekerheid, met name de invoering van de Wet poortwachter (2005), de Wet verlenging loondoorbetaling bij ziekte (2004) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (eind 2005), zijn werkgevers en hun werknemers steeds meer – ook financieel – verantwoordelijk voor de re-integratie bij langdurige ziekte en arbeidsongeschiktheid.

De ingezette systeemwijzigingen lijken effect te hebben op de inzet van re-integratievoorzieningen voor zieke en arbeidsgehandicapte werknemers. Voor de meeste langdurig zieke werknemers wordt actie ondernomen om ze weer aan het werk te helpen. Het ziekteverzuim neemt af.

Momenteel worden op jaarbasis ongeveer 255.000 werknemers na dertien weken ziekte bij UWV ziek gemeld.¹ Ruim een half jaar later is nog ongeveer een kwart van die werknemers ziek.² Uiteindelijk vragen een kleine 40.000 werknemers na twee jaar ziekte een WIA-uitkering aan. Daarvan beoordeelt UWV ruim 20.000 personen voor meer dan 35 procent arbeidsongeschikt, wat hen toegang verschaft tot de IVA of WGA.³

In dit hoofdstuk gaan wij in op de vraag wat volgens de betrokken partijen de belangrijkste ontwikkelingen en knelpunten zijn met betrekking tot de re-integratie van zieke werknemers. We gaan achtereenvolgens in op de wijze

¹ Kwantitatieve informatie vierde kwartaal 2007, UWV, p. 10.

² Gebaseerd op een schatting van UWV van eind 2006. Bron: Tweede Kamer, 2007-2008, 31.357, nr. 3, p. 3-4.

³ Bron: UWV, Kwartaalverkenning 2007-4.

waarop de werkgever zijn re-integratieverantwoordelijkheid oppakt, de knelpunten bij re-integratie, de informatievoorziening en de vraag waar verbeterpunten liggen in de re-integratie van zieke werknemers.

Eigenlijk kan in dit verband niet van 'de werkgever' worden gesproken. Zowel de manier waarop re-integratie wordt vormgegeven als de houding die men daarin aanneemt, kan aanzienlijk verschillen. Bovendien is het navolgende vooral gebaseerd op de opbrengst van twee groepsgesprekken met (vertegenwoordigers van) partijen. Daarbij bleken er soms nogal uiteenlopende visies op en percepties van dit segment te bestaan. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren dat de ene partij van oordeel is dat re-integratie vooral in eigen beheer gebeurt, maar wel in nauwe samenspraak met en leunend op de expertise van de arbo-arts, terwijl een andere partij tegelijkertijd van mening is dat er eerder sprake is van het helemaal over de schutting gooien van de moeilijke gevallen of het niet nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor re-integratie van zieke werknemers.

Een eenduidig beeld van dit segment ontbreekt, omdat hiernaar weinig onderzoek is gedaan.

3.2 Ontwikkelingen in de re-integratie van zieke werknemers

Verleden en heden: overeenkomsten

In 2000 en 2002 is, in het kader van de trendonderzoeken rond de totstandkoming van een private re-integratiemarkt, ook onderzoek gedaan naar het re-integratiebeleid van arbeidsorganisaties ten behoeve van hun zieke werknemers (S. Dijk e.a. 2000; J. Mevissen e.a., 2002).

Enige conclusies uit deze onderzoeken waren:

- Het casemanagement van de re-integratie van zieke werknemers van bedrijven ligt bij een arbodienst of bij de eigen PZ-functionarissen.
- Men werkt meestal met één of enkele preferred suppliers voor re-integratiediensten.
- Bij re-integratiebeslissingen worden nauwelijks tot geen kosten-batenafwegingen gemaakt.
- Het selectie criterium 'prijs' is bij het aantrekken van een re-integratiebedrijf minder belangrijk dan de criteria 'werkwijze' en 'behaalde resultaten'.
- Men vindt de re-integratiemarkt weinig transparant voor wat betreft prijs-kwaliteitverhoudingen.

Recent onderzoek naar re-integratieactiviteiten van/voor bedrijven (onder andere: Van Horssen en Van Doorn, 2007; Piek, e.a, 2008; Timmerman e.a., 2007), aangevuld met informatie uit door ons afgenomen interviews en uit de workshops, geeft aanleiding tot de volgende conclusies:

- Re-integratie gebeurt vaak in eigen beheer, zonder inzet van re-integratieaanbieders uit de private markt.
- Waar het niet in eigen beheer gebeurt, zijn arbodiensten een belangrijke intermediair (en/of uitvoerder).
- Voor zover er sprake is van inkoop, is het voor werkgevers (en werkne-

mers) lastig om een goede inkoopvraag te formuleren en om dit op tijd te doen.

Het is opvallend dat in dit private re-integratiesegment op een aantal punten ogenschijnlijk weinig is veranderd. Een aantal conclusies van zes jaar geleden wordt met recent onderzoek opnieuw bevestigd. Zo is er nog steeds voor-namelijk een gerichtheid op re-integratie van zieke en arbeidsongeschikte werknemers (op hun oude functies) in het eigen bedrijf. Re-integratie tweede spoor, bij andere werkgevers, was en is nog steeds betrekkelijk onderbelicht (zie hierna).

Natuurlijk zijn er ook verschillen tussen heden en verleden waarneembaar. Het selectie criterium 'prijs' is bij het aantrekken van een re-integratiebedrijf belangrijker geworden. Uit de groepsgesprekken kwam naar voren dat de prijs van re-integratiediensten ertoe kan leiden dat er geen re-integratie wordt ingekocht; maar wanneer er wel wordt ingekocht is prijs minder belangrijk dan werkwijze en vertrouwen.

Dilemma's rond de arbodienst

Inkoop van re-integratie is duur en het inhuren van een arbodienst voor re-integratie of verzuimbegeleiding is geen garantie voor succes. Hiervoor zijn tijdens de groepsgesprekken de volgende mogelijke verklaringen naar voren gekomen:

- Arbodiensten zijn te weinig ingesprongen op de veranderingen als gevolg van de Wet poortwachter. Zij zouden te laat of te weinig aandacht hebben gehad voor het voorkomen van verzuim en voor de rol van het arbobeleid binnen arbeidsorganisaties.⁴
- Een gebrek aan sectorspecifieke kennis bij arbodiensten maakt het moeilijk om effectieve dienstverlening te kunnen bieden.
- Omdat arbodiensten hun eigen re-integratiediensten aan de man willen brengen of provisies krijgen van bepaalde re-integratiebedrijven, zijn zij niet neutraal genoeg; zij zullen daardoor niet altijd even zuiver vanuit het belang van de werkgever of werknemer in kwestie de keuze voor een specifiek re-integratietraject of een re-integratiebedrijf maken.
- Arbodiensten missen ook de juiste prikkel doordat men juist meer winst maakt als het verzuim stijgt en men kan re-integreren (waardoor de prikkel om preventief beleid te voeren minder aanwezig zou zijn).

Tegelijk werd vastgesteld dat in de praktijk werkgevers niet kritisch genoeg zijn ten aanzien van hun arbodienst, terwijl de toegevoegde waarde van de arbodienst onduidelijk blijft. Toch houden werkgevers, met name in het MKB, hun relaties met arbodiensten in stand. Zij doen dit omdat zij daarmee kennis over wet- en regelgeving inkopen en geen kennis over het re-integratieaanbod op de markt hoeven te hebben. In deze zin vervullen arbodiensten dus een belangrijke functie.

⁴ Het is niet bekend, en ook in de groepsgesprekken niet aan de orde gekomen, of arbodiensten voldoende gericht zijn op of toegerust zijn voor re-integratie tweede spoor.

De sectorale helpende hand

De opkomst van brancheloketten is onder meer het gevolg van het gebrek aan sectorspecifieke kennis van arbodiensten en de noodzaak om de relevante wet- en regelgeving voor werkgevers toegankelijk te maken. De brancheloketten bundelen middelen en expertise en bieden kennis aan die voor werkgevers van belang is. Hun activiteiten bewegen zich doorgaans op het raakvlak van arbobeleid en re-integratie en strekken zich uit van ziekte-verzuimadministratie, inkoop, casemanagement en regievoering tot kenniscentrum. Er is geopperd dat er weliswaar veel van dergelijke organisaties zijn, maar dat het gebruik nog niet heel groot lijkt.

Bundeling van krachten op lokaal en regionaal niveau

Het nieuwere fenomeen poortwachtercentrum is een aanvulling op het verschijnsel brancheloket. Dit is een lokale of regionale samenwerking tussen ondernemers op het vlak van re-integratie.

Een poortwachtercentrum is primair een regionale samenwerking van werkgevers uit verschillende sectoren ten behoeve van re-integratie tweede spoor en andere (arbeidsmarktgeoriënteerde) projecten om personeel te herplaatsen, te werven en te binden. Leidend principe is dat ondernemers het zelf samen regelen. Toch wordt ook hier en daar, op kleine schaal, samengewerkt met partijen als het CWI, UWV, gemeenten, aanbieders van re-integratiediensten, uitzend- en detacheringorganisaties en scholingsinstellingen. Poortwachtercentra vormen, omdat het behoren tot een sector niet het leidende principe is, een ontwikkeling die mogelijk gaat bijdragen aan een grotere intersectorale mobiliteit van te herplaatsen werknemers. Er lijkt een behoefte aan dit soort netwerken. Velen verkeren op dit moment nog in een ontwikkelingsfase.

3.3 Knelpunten re-integratie

Ontsporing van het tweesporenbeleid

Uit onderzoek is gebleken dat in ruim negentig procent van de onderzochte gevallen allerlei activiteiten worden ondernomen om de werknemer te re-integreren binnen de eigen organisatie (het zogeheten 'eerste spoor'). Via aanpassingen in takenpakket, werkplek of werktijden betreft dit vooral een terugkeer naar de eigen functie.⁵ Er is minder aandacht voor re-integratie op een andere functie bij dezelfde werkgever.

In de workshop werd hierop ook de vinger gelegd: wanneer terugkeer naar de eigen functie niet mogelijk is, lukt het nog te weinig om ander passend werk binnen de eigen organisatie of bij een andere werkgever te vinden. Dus de mogelijkheden van het eerste spoor worden slechts ten dele benut.

⁵ Uit een groepsgesprek kwam naar voren dat de afweging van lijnmanagers om in de re-integratie van hun zieke werknemer te investeren, kan afhangen van het gegeven of deze werknemer op het personeelsbudget van zijn afdeling drukt. In sommige organisaties, de voorbeelden kwamen uit de hoek van de (semi-)overheid, is dit niet het geval en mogen zieke werknemers zonder meer worden vervangen.

Genoemde oorzaken voor deze eenzijdige gerichtheid op alleen een deel van het eerste spoor:

- Vaak wordt te lang gewacht op herstel zonder dat echt wordt gewerkt aan re-integratie.
- Er wordt nog te lang ingezet op minder of lichter werk – dat vaak tijdelijk en toevallig voorhanden is – in plaats van op passend ander werk of aangepast werk. Dit terwijl juist deze laatste opties een structurele oplossing kunnen bieden.
- Herstel en dus terugkeer in de eigen functie is het primaire doel. Re-integratiemogelijkheden op andere plekken binnen de eigen organisatie of richting andere werkgevers ('tweede spoor') komen daardoor vaak te laat in beeld.
- Er wordt meestal te laat vastgesteld of terugkeer naar de eigen functie nog mogelijk is.
- Het loslaten van re-integratie naar de eigen functie betekent vaak statusverlies.
- Er zijn vaak welles-nietesdiscussies tussen werkgever en werknemer over de aanwezigheid van geschikte functies.

Behalve dat een deel van het eerste spoor niet wordt benut, blijkt het tweede spoor ook het stiefkind van de re-integratie van zieke werknemers te zijn.

Hiervoor zijn de volgende oorzaken genoemd:

- Het 'rouwproces' van werknemer en werkgever zorgt voor het laat starten van re-integratie tweede spoor.
- Het is een pijnlijk gespreksonderwerp voor beide partijen, zeker omdat de zieke werknemer toch al in een kwetsbare positie verkeert.
- Medicalisering van het probleem legt vaak drempels voor re-integratie tweede spoor omdat in medisch opzicht het niet altijd duidelijk is of het tweede spoor soelaas kan bieden. Een als medisch geïndiceerd probleem kun je immers niet achterlaten bij de oude werkgever en kan dus op een nieuwe plek ook weer een rol spelen.
- Werkgevers beoordelen re-integratie tweede spoor vaak vanuit een kosten-invalshoek: zij vinden het vaak te duur (bij laagopgeleiden) en/of een desinvestering (bij hoogopgeleiden).
- Bij de besluitvorming rondom re-integratie tweede spoor zijn veel partijen betrokken.⁶

Wissels gebruiken of spoor opheffen

Het huidige onderscheid tussen integratie eerste spoor en re-integratie tweede spoor lijkt geen goed effect op het re-integratieproces te hebben. Door deelnemers aan de workshop is zelfs gewezen op een contraproductief effect: door het onderscheid in sporen (en het los van elkaar en volgtijdelijk inzetten daarvan) wordt een scheiding gemaakt tussen re-integratiemogelijkheden die

⁶ Dit punt is in het groepsgesprek niet verder toegelicht, maar het is niet moeilijk voor te stellen dat dit het geval is, omdat er in elk geval een tweede werkgever in het spel komt en ook beslissingen over het toekennen van subsidies aan de orde kunnen zijn.

in onderlinge samenhang bezien zouden kunnen of moeten worden. In zijn algemeenheid moet volgens deelnemers aan het groepsgesprek eerder naar de mogelijkheden van het tweede spoor worden gekeken. Daarbij moet niet zozeer de invalshoek van een (soort)gelijke functie worden gebruikt, maar van de loopbaan van de betrokken werknemer (de oplossing kan, naast horizontale mobiliteit, ook liggen in verticale of diagonale mobiliteit).⁷ Dat biedt meer perspectief volgens deelnemers aan de groepsgesprekken.

Eén stap verder is gesuggereerd om het onderscheid van eerste en tweede spoor te laten vervallen en meteen vanaf het begin alle opties in de afweging en het in te zetten traject te betrekken. Tegen deze visie is ingebracht dat deze enigszins afstandelijk is en weinig rekening houdt met de positie van de werknemer. Voor de werknemer maakt het nogal wat uit of deze kan re-integreren op een plek waar hij/zij bekend (mee) is, of dat er elders aan de slag moet worden gegaan terwijl men ook nog eens ziek is of beperkingen heeft (gekregen). Daarom is het ook belangrijk om creatief te kijken naar alternatieve functies in het bedrijf.

Overigens is door partijen in ons onderzoek niet concreet aangegeven hoe dit zou moeten worden aangepakt, als je ziet dat werkgever en werknemer blijven doorgaan op de oude voet terwijl er wellicht andere mogelijkheden zijn die meer perspectief op re-integratie kunnen bieden.

Dualisering van de sociale zekerheid?

De indruk bestaat dat de wet- en regelgeving rond re-integratie en de invulling daarvan in de praktijk ongunstiger uitpakt voor zieke en arbeidsgehandicapte werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit is gebaseerd op de volgende 'waarnemingen':

- Uit RWI-onderzoek blijkt dat voor oudere en laagopgeleide langdurig zieken relatief minder re-integratieactiviteiten worden ondernomen.
- Zelf het heft in handen nemen (bijvoorbeeld het onderhouden van contact met leidinggevende en medici) is een belangrijke voorwaarde voor herstel (Piek e.a., 2008, p.75), maar dat is iets wat hoger opgeleiden gemakkelijker aangaat dan laagopgeleiden.
- Werkgevers vinden re-integratie tweede spoor bij laagopgeleiden vaak te duur.
- Voor mensen op tijdelijke contracten kijkt de werkgever al snel naar wat het kost. Men betaalt dan vaak liever de loonkosten van de resterende contracttijd uit dan een re-integratietraject te starten. Dus zieke werknemers met tijdelijke en flexibele arbeidsrelaties verlaten vaak ziek of arbeidsongeschikt het bedrijf.
- Hetzelfde is geconstateerd voor oudere werknemers die niet heel ver van hun pensioenleeftijd af zitten.
- Het schattingsbesluit lijkt slechter uit te vallen voor met name laag-gechoolden. Zij komen door hun vaak relatief lage salaris minder snel in

⁷ Dat geldt zeker voor het MKB, omdat er binnen kleine bedrijven vaak te weinig functies en te weinig functiedifferentiatie is om mensen op andere plekken binnen het bedrijf weer aan het werk te laten gaan.

aanmerking voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering, waarbij het aan-gepaste schattingsbesluit gemakkelijker leidt tot de vaststelling dat er passende functies zijn voor deze groep.

- Het scala aan functies waarvoor zij nog in aanmerking kunnen komen, is voor lager opgeleide en ongeschoolde werknemers kleiner dan voor hoger opgeleiden. De kans op succesvolle re-integratie is voor deze groep daardoor kleiner.⁸

Kortom: het re-integratiebeleid lijkt voor zieke en arbeidsgehandicapte werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt ongunstiger uit te pakken dan voor de rest van de werknemers.

3.4 Gebrek aan kennis en informatie

Geringe beleidsmatige belangstelling

Hoewel de re-integratie van zieke en arbeidsgehandicapte werknemers vanuit het oogpunt van maatschappelijke participatie en vanuit arbeidsmarktoptiek van groot belang is, is er beleidsmatig weinig belangstelling voor. De aandacht van de politiek, overheden en het maatschappelijk middenveld, maar ook van bijvoorbeeld de pers, gaat vooral uit naar het publieke segment van de re-integratiemarkt. Een voorbeeld hiervan is de Beleidsdoorlichting Re-integratie ten behoeve van de Tweede Kamer, gebaseerd op onderzoek over de periode 2001 tot en met 2005, waarin geen aandacht wordt besteed aan het onderwerp re-integratie van zieke werknemers. Ook onder de voor de beleidsdoorlichting gebruikte onderzoeken is geen zelfstandig onderzoek naar de re-integratie van zieke werknemers te vinden. De weinige onderzoeken over dit onderwerp zijn van recente datum en vooral uitgevoerd op initiatief van de Raad voor Werk en Inkomen en de Stichting van de Arbeid. Dus de aandacht voor de uitgaven aan publieke re-integratie is leidend.

Noodzaak van betere informatievoorziening

Uit de workshops kwam naar voren dat werkgevers naast tijd, geld en motivatie ook de kennis missen om hun verantwoordelijkheid voor re-integratie op te pakken. Op de eerste plaats is er weinig inzicht in het aanbod en de kwaliteit van aanbieders van re-integratiediensten. Bij de inkoop van re-integratiediensten is er bovendien geen inzicht in rendementen van specifieke activiteiten, en is de keuze ervan dus niet gebaseerd op te verwachten effecten en mogelijke baten van deze inzet. Er is in dit verband aangegeven dat er weinig vertrouwen is in het onderscheidend vermogen van keurmerken. Binnen arbeidsorganisaties blijkt dan ook, volgens verschillende partijen, behoefte te bestaan aan meer, en meer gerichte, informatie om hen te ondersteunen bij re-integratieactiviteiten.⁹ Bij gebrek daaraan valt men terug op de re-integratie-

⁸ Zie ook: Piek, P. e.a.: *Re-integratie van zieke werknemers: feiten, verklaringen en mogelijkheden*. RWI/TNO, Den Haag, 2008.

⁹ Hoe bedrijven hier zelf over denken is niet bekend, omdat afzonderlijke bedrijven in beperkte mate aanwezig waren bij de groepsgesprekken.

dienstverlener die men al kent en die men vertrouwt op basis van eerdere prestaties en ervaringen van andere werkgevers.

Welke informatie en kennis mist men?

Ook anderen hebben op de noodzaak van meer en beter toegankelijke informatie voor werkgevers en werknemers gewezen:

- Arbeidsrechtelijke voorlichting voor zowel werkgevers als werknemers (RWI, 2008, p. 27+29; Piek, e.a., 2008, p.78+80).
- Informatie over geschikte re-integratiedienstverlening (markt en voor-zieningen) via een gebruiksvriendelijke website (RWI, 2008, p. 27; Piek, e.a., 2008, p. 80).
- Actieve voorlichting van verzekerde werkgevers en hun werknemers over verzuimterugdringing en re-integratiemogelijkheden bij ziekte, bijvoorbeeld via verzekeraars (STAR, 2008, p.13).
- Voorlichting geven aan werkgevers over het tijdig inzetten van het tweede spoor (RWI, 2008, p. 29).¹⁰
- Het door werkgevers op de hoogte stellen van hun werknemers, zo mogelijk via de OR/PV, van de inhoud en mogelijkheden die de verzekeringspolis van de werkgever biedt (STAR, 2008, p.13).
- Het verzamelen en verspreiden van goede voorbeelden van re-integratie (afpraak Participatietop 2007, op cit. STAR, 2008, p. 21).
- Het structureel voorzien in een onafhankelijke informatie- en adviesfunctie voor zieke werknemers naar voorbeeld van de huidige onafhankelijke arbeidsadviseurs (RWI, 2008, p. 29).

3.5 Waar moet het naartoe: de ondernemer aan het stuur?

Re-integratie vanuit ondernemersoptiek

Werkgevers zijn op de eerste plaats ondernemers, zo werd tijdens één van de workshops benadrukt. Ze zijn dus niet bezig met allerlei wet- en regelgeving rond re-integratie die ook nog eens steeds weer verandert.

Een deelnemer hierover: "Werkgevers (en werknemers) zijn overspoeld met veranderingen in wet- en regelgeving (onder andere de Wet verbetering poortwachter, de Wet verlenging loondoorbetaling, de nieuwe arbowetgeving, de WIA). Het is voor hun gevoel snel te ingewikkeld om zich daar erg in te verdiepen." Soms lossen werkgevers dit op door in overleg met de werknemer de zaak af te kopen door de arbeidsovereenkomst te beëindigen en een paar maanden salaris mee te geven. Meestal wordt echter de oplossing gezocht in het inkopen van re-integratieondersteuning bij arbodiensten. Men legt daarmee het probleem elders neer.

De succesfactoren voor een geslaagde re-integratie duiden er echter op dat met het 'over de schutting gooien' van de re-integratie de kans op succes kleiner wordt. Aan de werkgever 'gebonden' succesfactoren zijn: een open

¹⁰ In de workshop liet één van de aanwezigen zich de volgende observatie ontvallen: "De MKB-werkgever kent spoor twee alleen van het station."

relatie tussen de werknemer en zijn leidinggevende, het stimuleren van eigen initiatief van de werknemer.

Het algemene gevoel was dat de werkgever en werknemer zelf hun verantwoordelijkheid moeten pakken. Ze moeten het samen oplossen en niet blijven zoeken naar excuses en niet verwachten dat de dienstverleners het voor hen oplossen: "We moeten af van het 'deskundigen-denken': als werkgever moet je niet alles willen medicaliseren." Echter, in de praktijk gebeurt dit vaak niet. In de workshop werd gesteld dat werkgevers bij het re-integreren van hun zieke werknemers veel meer zouden moeten gaan denken in termen van te behalen rendement. Dan gaan ze bijvoorbeeld eerder het gesprek aan met een werknemer over het volgen van het tweede spoor waarbij ze tegelijkertijd ook intern kijken naar een goede plek. Gezien de eerder gemaakte opmerkingen over een mogelijke dualisering van de sociale zekerheid is het overigens maar de vraag of dit wel altijd (zoals bij tijdelijke contracten of bij laaggeschoolden) wenselijk is.

Wat moet er veranderen om re-integratie te verbeteren?

Op de vraag hoe de praktijk van re-integratie van zieke werknemers kan worden verbeterd, noemden de workshopdeelnemers de volgende punten:

Met betrekking tot de werknemer:

- De zieke werknemer moet vertrouwen hebben in de mensen en organisatie die hem/haar begeleiden.
- De positie van de zieke werknemer moet worden verstevigd. Het doel is mensen met een beperking aan het werk te krijgen; dan moet je uitgaan van de mogelijkheden en niet de beperkingen. De werknemer moet zijn eigen mogelijkheden kunnen onderzoeken en daarbij over genoeg informatie kunnen beschikken.

Met betrekking tot de arbeidsorganisatie:

- Er moet iets worden gedaan aan het dilemma dat lijnmanagers niet altijd de prikkel voelen om aandacht te besteden aan (de re-integratie van) hun zieke werknemers.
- De werkgever moet kijken naar werkzekerheid in plaats van baan-zekerheid.
- De werkgever moet aan de werknemer duidelijk maken wat er gaat gebeuren.
- Er moet meer aandacht komen voor preventie en voor het vitaal houden van medewerkers.

Met betrekking tot andere partijen:

- Re-integratie van zieke werknemers (tweede spoor) kan het beste lokaal/regionaal worden georganiseerd, via ondernemersnetwerken.
- Er moet meer aandacht komen voor het oplossen van de kennislacune bij (met name) MKB-ondernemers, bijvoorbeeld doordat brancheorganisaties voorlichting geven aan hun leden. Er is meer in het algemeen gepleit voor meer collectieve arrangementen, omdat een sectorale aanpak nu op de achtergrond dreigt te raken door de op afzonderlijke arbeidsorganisaties afgestemde benadering van re-integratie.
- Re-integratiedienstverleners moeten werkgevers en werknemers niet te

eenzijdig focussen op re-integratie in de oude functie, maar ook oog krijgen voor de kansen om ander werk binnen de eigen organisatie te gaan doen of bij een andere werkgever aan de slag te gaan.

- De bedrijfsarts moet betere informatie leveren aan werkgever en werknemer.

3.6 Ontwikkelingen beoordeeld

In deze paragraaf vatten we de belangrijkste ontwikkelingen rond de re-integratie van zieke werknemers samen. Verder gaan we in op het oordeel over die ontwikkelingen van spelers in dit marktsegment.

De belangrijkste ontwikkelingen in het werkgeverssegment zijn de volgende:

- Beleidsmatig is er weinig belangstelling en aandacht voor de re-integratie van zieke werknemers.
- Wanneer terugkeer naar de eigen functie niet mogelijk is, lukt het nog te weinig om ander werk te vinden binnen of buiten de eigen organisatie.
- Het algemene gevoel is dat de werkgever en werknemer, ook wanneer zij externe partijen inschakelen, meer zelf hun verantwoordelijkheid moeten pakken in plaats van te verwachten dat de dienstverleners het voor hen oplossen.
- Re-integratie lijkt voor zieke werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt ongunstiger uit te pakken dan voor andere werknemers.
- Re-integratie gebeurt ook in eigen beheer, zonder inzet van re-integratieaanbieders uit de private markt.
- Waar het niet in eigen beheer gebeurt, is de arbodienst een belangrijke intermediair en uitvoerder. Werkgevers zijn niet kritisch genoeg op hun arbodienst, terwijl de toegevoegde waarde vaak onduidelijk is.
- Werkgevers, met name in het MKB, hebben arbodiensten nodig, omdat zij kennis ontberen over wet- en regelgeving en over het re-integratieaanbod. Naast arbodiensten springen brancheloketten en poortwachtercentra in dit gat.
- Werkgevers (en werknemers) vinden het lastig om een goede inkoopvraag te formuleren. Bij de inkoop is er bovendien geen inzicht in, en is de keuze ervan dus niet gebaseerd op, te verwachten effecten en mogelijke baten van deze inzet.
- Succesfactoren voor re-integratie van zieke werknemers zijn onder meer: een gerichte inzet en aansturing van professionals, een open relatie tussen werknemer en leidinggevende, het stimuleren van het eigen initiatief van de zieke werknemer en voldoende kennis en bewustzijn.

Oordeel

Met betrekking tot de re-integratie van zieke werknemers zijn marktpartijen van oordeel dat er winst is geboekt. Het ziekteverzuim en het beroep op de WIA neemt af en de aandacht voor de re-integratie van zieke werknemers en voor het voorkomen van uitval door ziekte is gegroeid. De groeiende aandacht voor re-integratie van zieke werknemers is ook zichtbaar in de initiatieven om met gebundelde krachten aan re-integratie te werken. Het gaat hierbij onder meer om brancheloketten en poortwachtercentra.

Tegelijkertijd heeft men echter ook kritiek op elkaar. Over werkgevers wordt geoordeeld dat deze nog te passief zijn, er nog te veel van uitgaan dat 'anderen' (arbodiensten) het probleem moeten oplossen. Ook zouden er binnen arbeidsorganisaties vaak geen prikkels zijn om aandacht te besteden aan zieke werknemers; omdat eenzijdig wordt gefocust op het primaire proces of omdat lijnmanagers niet de (financiële) consequenties voelen van door ziekte afwezige werknemers.

Werkgevers zelf geven aan door alle nieuwe en veranderde wetgeving door de bomen het bos niet meer te zien en te weinig zicht te hebben op het re-integratieaanbod en de kwaliteit ervan. Keurmerken zouden dit probleem volgens hen niet voldoende oplossen.

Re-integratieaanbieders wijzen erop dat werkgevers geen kosten-batenafweging maken bij de inkoop en dus geen echte selectie uit het aanbod maken en te veel gericht zijn op re-integratie van werknemers in de oude functie.

De marktpartijen lijken redelijk positief te staan ten aanzien van poortwachtercentra en brancheloketten. Er zijn hierover echter nog geen beoordelingen bekend (brancheloketten) of meningen gevormd (poortwachtercentra, omdat ze van recente datum en nog niet wijd verspreid zijn).

De zieke werknemer zelf blijft bij dit alles tamelijk buiten beeld. De aandacht is vooral gericht op wet- en regelgeving en op de institutionele vormgeving van de uitvoering van het beleid. Dit is niet terecht, gezien het feit dat er aanwijzingen zijn dat het huidige socialezekerheidssysteem niet voor alle groepen werknemers op dezelfde manier uitpakt.

4 CONCLUSIE

De hoofdvraag van dit onderzoek was: hoe oordelen de spelers op de markt over de huidige ontwikkelingen op de re-integratiemarkt? We beantwoorden hieronder eerst voor de twee marktsegmenten deze hoofdvraag. Vervolgens gaan we in op de belangrijkste overeenkomst tussen de twee segmenten, namelijk het ontbreken van effectiviteitsinformatie. We doen daarbij enkele suggesties voor het opbouwen van de benodigde informatie.

Oordeel marktpartijen in het UWV-/gemeentensegment

Veel gemeenten zijn ontevreden over de resultaten van re-integratie en wijten dit deels aan de re-integratiebedrijven en deels aan het niet goed functioneren van de aanbestedingsprocedures. Als reactie hierop gaan bijna alle gemeenten meer re-integratie zelf uitvoeren en gaan ze modulair inkopen. Ook UWV gaat – deels vanwege andere redenen – meer zelf uitvoeren en modulair inkopen. Gemeenten zijn ervan overtuigd dat de veranderingen zullen leiden tot een verbetering van de resultaten van re-integratie. Deze overtuiging is echter niet gebaseerd op effectiviteitsinzichten. Bij UWV is de overtuiging minder sterk; de organisatie is van plan de effecten van de nieuwe manier van aanbesteden en uitvoeren te gaan volgen.

Re-integratiebedrijven lijken deze ontwikkelingen met een afwachtende houding te observeren. Hun rol bij deze veranderingen is beperkt.

Doordat de marktwerking wordt teruggedrongen en er weinig zicht is op de effectiviteit, bestaat het risico dat er te weinig mechanismen overblijven die zorg dragen voor een ontwikkeling naar meer kwaliteit en/of lagere kosten.

Belemmering vraaggerichte re-integratie

UWV en gemeenten proberen met vraaggerichte re-integratie de arbeidsmarkt zo goed mogelijk te bedienen. Echter, doordat uitkeringsgerechtigden een steeds grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben en dus ook tot de vacatures van werkgevers, wordt vraaggerichte re-integratie voor deze groep steeds moeilijker. Wellicht moeten UWV en gemeenten werkzoekenden met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt, zoals niet-uitkeringsgerechtigden, meer betrekken bij hun werkgeversbenadering.

Oordeel marktpartijen in het werkgeverssegment

Met betrekking tot de re-integratie van zieke werknemers zijn de marktpartijen van oordeel dat er winst is geboekt: het ziekteverzuim is gedaald en de aandacht voor re-integratie is gegroeid. Tegelijkertijd is men ook kritisch. Over werkgevers wordt geoordeeld dat deze nog te passief zijn, er nog te veel van uitgaan dat 'anderen' (arbodiensten) het probleem moeten oplossen. Ook zouden er binnen arbeidsorganisaties nog vaak weinig prikkels zijn om aandacht te besteden aan de re-integratie van zieke werknemers.

Werkgevers zelf hebben moeite om de veranderingen in wet- en regelgeving bij te houden en zeggen weinig zicht te hebben op het re-integratieaanbod. De andere marktpartijen wijzen erop dat werkgevers geen kosten-batenafweging maken bij de inkoop van arbodienstverlening en re-integratie.

De marktpartijen lijken redelijk positief te staan ten aanzien van poortwachtercentra en brancheloketten. Er zijn hierover echter nog geen uitgesproken meningen gevormd, omdat ze nog niet wijd verspreid zijn.

Negatieve publiciteit publieke re-integratie

Dienstverleners die actief zijn in het werkgeverssegment, klagen erover dat de negatieve publiciteit rondom de publieke re-integratie het wantrouwen in de dienstverleners in het werkgeverssegment hebben gevoed. Dit wantrouwen gaat samen met de constatering dat er nog altijd weinig aandacht is voor re-integratie tweede spoor en er weinig gebruik wordt gemaakt van de re-integratiebranche. Het risico bestaat dat in het eerste én tweede spoor het negatieve imago ervoor zal zorgen dat werkgevers terughoudend blijven bij het inkopen van re-integratie, zolang er geen betrouwbare informatie is over het effect en de meerwaarde van re-integratie van zieke werknemers.

Kennis over effectiviteit

Daarmee komen we op een belangrijke overeenkomst tussen de twee segmenten van de re-integratiemarkt. Kennis en informatie over de effectiviteit van re-integratie-instrumenten – wat werkt er voor wie? – ontbreken gedeels. Ook gelooft men niet echt dat het mogelijk is om tot betrouwbare effectiviteitsinzichten te komen. De inkoop wordt daardoor beheerst door het imago van de re-integratiebranche en ongegronde succesverhalen over publieke uitvoerders.

De partijen die inkopen, hebben overigens niet alleen weinig vertrouwen in de branche, maar ook in aanbestedingsprocedures. Dat zijn dan ook de argumenten van waaruit wordt beredeneerd waarom men het zelf beter kan. Werkgevers en gemeenten lijken er niet erg mee te zitten dat ze hun inkoop niet kunnen baseren op inzichten in de effectiviteit.

Gevolgen ontbreken effectiviteitsinformatie

Het ontbreken van effectiviteitsinformatie heeft ertoe bijgedragen dat gemeenten en UWV steeds meer re-integratie zelf zijn gaan uitvoeren dan wel bij (aan gemeenten gelieerde) SW-bedrijven hebben neergelegd. Wat de consequenties hiervan zullen zijn voor de effectiviteit van re-integratie, is niet bekend. Dat geldt ook voor de invloed op de effectiviteit van andere grote aanpassingen, zoals de overstap naar modulaire inkoop.

Toch zijn er mogelijkheden om de benodigde kennis langzamerhand op te bouwen en daarmee de transparantie van de re-integratiemarkt te vergroten. Hieraan kunnen alle spelers een bijdrage leveren.

Kennisopbouw

In het publieke segment kunnen UWV en grote gemeenten een belangrijke bijdrage leveren aan de kennisopbouw. Nieuwe vormen van inkoop en uitvoeringspraktijken vormen een goede aanleiding om te starten met de registratie van informatie waarmee op termijn inzicht kan worden verkregen in wat voor wie werkt. Belangrijk aandachtspunt daarbij is dat ook de re-integratie-inspanningen van UWV en gemeenten zelf worden meegenomen in de effectmetingen.

Verder kan de re-integratiebranche op basis van de informatie die bedrijven moeten aanleveren voor het Keurmerk een programma voor effectmetingen opzetten. Voor de branche is het letterlijk van levensbelang om inzichten te verschaffen in de meerwaarde van hún re-integratiedienstverlening.

Om in het gemeentelijk domein meer inzicht te krijgen in vragen zoals welke instrumenten voor welke cliënten effectief zijn, welke vormen van aanbesteden en uitvoering het meest effectief zijn en om het mogelijk te maken dat gemeenten van elkaar kunnen leren, is de medewerking van een groot aantal individuele gemeenten noodzakelijk. Het ministerie van SZW heeft in samenwerking met de RWI een onderzoeksprotocol voor effectiviteitsonderzoek ontwikkeld. Dit protocol is inmiddels verspreid onder gemeenten. De toekomst moet leren of dit protocol gebruikt gaat worden en of het gebruik van zo'n protocol de vergelijkbaarheid van onderzoeksresultaten en het zicht op de effecten van re-integratie-instrumenten, aanbestedingsvormen en uitvoeringsvormen ten goede zal komen.

In het private segment kunnen arbodiensten, als de grote inkopers van interventie- en re-integratiediensten, een belangrijke bijdrage leveren aan het in kaart brengen van de effecten.¹ Verder kunnen ook sectorale 'platforms' zoals brancheloketten een bijdrage leveren. Een andere optie vormen de verzekeraars, aangezien zij er baat bij hebben ook kritisch te kijken naar (de effecten van) door hen ingekochte interventie- en re-integratie-inspanningen. Verder denken wij dat de grote interventiebedrijven de effectiviteit van hun inspanningen relatief gemakkelijk in beeld kunnen brengen, omdat zij te maken hebben met grote groepen werknemers met vergelijkbare problemen (bijvoorbeeld rugproblemen of burn-out). Wellicht kunnen er subsidies beschikbaar worden gesteld aan partijen in het veld die dit soort onderzoeken willen opstarten.

Tot slot

Al met al is het beeld op dit moment dat zowel in het publieke als in het private segment een veelheid aan constructies en samenwerkingsvormen voor de aanbesteding en uitvoering van re-integratiediensten bestaat en ontstaat.

¹ De positie van de arbodienst vormt overigens volgens de deelnemers van de workshop een belemmering voor de inzet van re-integratie tweede spoor, omdat arbodiensten de problemen onnodig zouden medicaliseren.

Deze constructies en samenwerkingsvormen hebben ogenschijnlijk allemaal min of meer dezelfde uitgangspunten (een zo hoog mogelijke effectiviteit, vraaggerichte benadering, en dergelijke). De uitwerking van die uitgangspunten is in de praktijk zeer divers. Of dit de transparantie van en de kennisopbouw (en -uitwisseling) over de werking van de re-integratiemarkt zal bevorderen, is nog maar de vraag. Dit gegeven roept nieuwe vragen op. Bijvoorbeeld of deze grote diversiteit niet gaat leiden tot rechtsongelijkheid voor cliënten en welk effect het zal hebben op de effectiviteit van de re-integratie. Uiteindelijk gaat het erom dat zo veel mogelijk mensen gere-integreerd worden op de arbeidsmarkt, maar het dilemma is dat dit steeds moeilijker wordt voor de resterende groep naarmate het re-integratiebeleid succesvoller is. Dit dilemma biedt een mooie uitdaging voor de toekomst.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer: *Rapport bij het jaarverslag 2007 van het ministerie Van Sociale Zaken en Werkgelegenheid XV*, 21 mei 2008 (31 444, nr. 2).
- Beek, H. ter, e.a.: *Sturingsinformatie lokaal re-integratiebeleid*. RWI/Regioplan Beleidsonderzoek, Den Haag, januari 2008.
- Bunt, S., e.a.: *WorkFirst en arbeidsmarktperspectief. Onderzoek naar de werking van Work First*. RWI/Research voor Beleid. Den Haag, februari 2008.
- Burg, C.L. van der, C.G.L. van Deursen: *Herbeoordeeld En dan? Stand van zaken achttien maanden na de uitslag 2005 en 2006. Eindrapportage*, Astri, Leiden, maart 2008.
- Dijk, S, e.a.: *Een markt in ontwikkeling? Eerste inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten*. Den Haag, ministerie van SZW/Regioplan Beleidsonderzoek, 2000.
- Echtelt, P. van, S. Hoff: *Wel of niet aan het werk*. SCP, Den Haag, maart 2008.
- Groot, I., e.a.: *De lange weg naar werk. Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en WWB*. RWI/SEO Economisch Onderzoek, Den Haag, januari 2008.
- Horssen, C. van, E. van Doorn: *Onderzoek naar de re-integratie van werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn*. Stichting van de Arbeid/Regioplan Beleidsonderzoek, Den Haag/Amsterdam, 2007.
- De Koning, J. de, e.a.: *Effectiviteit van re-integratie. Stand van zaken. Literatuuronderzoek*. SEOR, Rotterdam, februari 2005.
- Koning, J. de, e.a.: *Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken?* RWI/SEOR, Den Haag, januari 2008.
- Mevissen, J.W.M., e.a.: *Op weg naar volwassenheid? Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten*. Den Haag, ministerie van SZW/Regioplan Beleidsonderzoek, 2002.
- Ministerie van SZW: *Beleidsdoorlichting re-integratie*, Den Haag, 2008.
- Piek, P., e.a.: *Re-integratie van zieke werknemers: feiten, verklaringen en mogelijkheden*. RWI/TNO, Den Haag, 2008.
- Raad voor Werk en Inkomen: *Beterschap! Advies over de re-integratie van zieke werknemers*. Den Haag 2008.

- Slotboom, S., e.a.: *Beleid en praktijk na niet-geslaagde trajecten*.
RWI/Regioplan Beleidsonderzoek/SEO Economisch Onderzoek, Den Haag, oktober 2007.
- Stichting van de Arbeid: *Praktische conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de rondetafelgesprekken over re-integratie en behoud voor werk van werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn*. Den Haag, maart 2008, publicatienr. 1/08.
- Timmerman, J.P.H.K. e.a.: *Werkgeversaanpak van re-integratie bij ziekte. Re-integratie sinds de wet VLZ in de sectoren voortgezet onderwijs, kleinmetaal, en organisatieadvies*. UWV/Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 2007.
- Verveen, E., e.a.: *Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt 2006*.
RWI/Research voor Beleid, Den Haag, juli 2006.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Deelnemers workshops

Workshop segment re-integratie in opdracht van UWV en gemeenten

Calder Holding b.v.	mevrouw A. Laumen
AM Groep	de heer A. van den Hoed
Casemanagement Groep	mevrouw E. Zaal
CWI	mevrouw J. de Git
DSZW Noordwest Fryslân	de heer H. Jillings
Gemeente Alkmaar	de heer J. Rutten
Gemeente Arnhem	de heer A. Nova
Gemeente Drechtsteden	de heer M. Regeer
Gemeente Rotterdam	de heer K. Folkerts
IDplein b.v.	de heer M. Freriks
Pantar Amsterdam	de heer E. Schut
RBO Groningen	de heer J. Koster
UW Reïntegratie	de heer P. de Lange
UWV	mevrouw B. van Leeuwenkamp
UWV	de heer J. Wesseling

Workshop segment re-integratie zieke werknemers

Achmea Vitale	de heer O. van Domburg Scipio
Achmea Vitale	mevrouw P. Post
Impuls	mevrouw I. Krouwels
Maetis	de heer H. Steinebach
PWC Noord-Holland-Noord	de heer P. Kamminga
PWC Noord-Holland-Zuid	de heer C. Steenbergen
Serin	de heer J. Grondhout
Stichting ReaDirect	mevrouw L. Fontein
UWV Eindhoven	de heer T. van Elderen
UWV Rotterdam	de heer J. van Heteren
Van Ede & Partners	mevrouw B. Biesheuvel
VerzuimVitaal	de heer A. Smit
V.O.F. van Leeuwen Catering op Maat	mevrouw J. van Leeuwen
Winnock	de heer V. Höppener
WOSM/BBP Arbodienst	de heer E. Oostdijk

Workshop koepelorganisaties en belangenbehartigers

CWI	de heer R. Horsman
DIVOSA	de heer M. Heekelaar
LCR	de heer J. Zwanepol
Ministerie van SZW	mevrouw A. van der Zijde
UWV	mevrouw A. Strockmeijer
Vakcentrale FNV	mevrouw A. den Bakker
VNG	de heer J. Apperloo
VNG	de heer M. Claassen
VNO-NCW	de heer S. Nieuwsma

BIJLAGE 2

Lijst van geïnterviewde personen

Achmea Vitale	de heer O. van Domburg Scipio
Calder Holding b.v.	de heer H. van Iersel
Casemanagement Groep	mevrouw E. Zaal
Gemeente Arnhem	de heer A. Nova
Drechtsteden	de heer M. Regeer
Gemeente Rotterdam	de heer K. Folkerts
IDplein b.v.	de heer M. Freriks
Maetis	de heer H. Steinebach
PWC Noord-Holland-Zuid	de heer C. Steenbergen
Randstad HR Solutions	de heer H. Lantinga
Serin	de heer J. Grondhout
Stichting ReaDirect	mevrouw L. Fontein
Tredin	mevrouw A. Valentijn
UWV	mevrouw A. Strockmeijer
Winnock	de heer V. Höppener
WOSM/BBP Arbodienst	de heer E. Oostdijk

