

TNO-rapport

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

www.arbeid.tno.nl

17867 / 25423

T 023 554 93 93
F 023 554 93 94

Misbruik van reïntegratiegelden

Een inventariserend onderzoek naar vormen en risico's
van fraude en oneigenlijk gebruik

Datum	24 september 2004
Auteurs	Wim Zwinkels Joost van Genabeek Bruno Fermin Edwin de Vos

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeksopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

Voorwoord

De regelgeving en de uitvoering van reïntegratie zijn sterk aan verandering onderhevig. Tegelijkertijd is over mogelijke fraudevormen en risicofactoren weinig bekend. De SIOD staat voor de keuze om het werkdomein uit te breiden naar fraude met reïntegratiegelden. Het ontbreekt de SIOD op dit moment echter aan kennis van en inzicht in de reïntegratiemarkt en fraudevormen en risicofactoren.

De SIOD heeft TNO Arbeid daarom gevraagd de regelingen, spelers en bedragen op het terrein van reïntegratie in kaart te brengen. Daarnaast hebben de SIOD en TNO Arbeid gezamenlijk een twaalfstal diepte-interviews afgenomen om zicht te krijgen op mogelijke fraudevormen en risico's.

Deze rapportage is een momentopname. Voor het beschrijvende deel geldt dat regelingen en uitvoering continu aan verandering onderhevig zijn. Dit kan uiteraard ook gevolgen hebben voor mogelijke fraudevormen en risicofactoren. Daarnaast gaat het om een inventarisatie.

Wij willen de personen en organisaties die bereid zijn geweest een interview af te laten nemen hartelijk dank zeggen. Vanwege de toegezegde anonimiteit hebben wij alleen de organisaties vermeld (zie Bijlage D). Daarnaast gaat onze dank ook uit naar de leden van de begeleidingscommissie voor de prettige samenwerking: Ellen van den Berg, Christine Damaisjah, Jolanda Fiseler, Eric Lampe, Cath van Meurs, Ad van Mierlo, Jacques Niehof, Jan Plant en Siebe Schouten. Deze mix van fraude-expertise uit diverse invalshoeken (onderzoek, praktijk en beleid) heeft zeker bijgedragen aan de kwaliteit van het onderzoek. Tot slot willen wij zowel de geïnterviewden als de medewerkers van de SIOD danken voor de flexibiliteit zodat wij grotendeels in de vakantieperiode het onderzoek uit konden voeren.

Wim Zwinkels,
projectleider

Inhoudsopgave

Management-summary.....	6
1 Inleiding, vraagstelling en onderzoeksplanpak	10
1.1 Inleiding	10
1.2 Aanleiding voor het onderzoek.....	10
1.3 Doelstelling van het onderzoek.....	10
1.4 Onderzoeksvragen	11
1.5 Onderzoeksaanpak.....	11
1.5.1 Globaal format	11
1.5.2 Uitgebreid format.....	11
1.5.3 Interviews	12
1.6 Opbouw van het rapport	12
2 De markt voor reïntegratiedienstverlening: regelingen, spelers en bedragen.....	13
2.1 Inleiding	13
2.2 De reïntegratiedienstverlening in vogelvlucht	13
2.2.1 Verschillende vormen van reïntegratie	13
2.2.2 Spelers.....	14
2.2.3 Kosten	15
2.2.4 Trends	16
2.3 Geselecteerde regelingen op het terrein van reïntegratie	17
2.3.1 Wet Werk & Bijstand	18
2.3.2 Flexibel reïntegratiebudget werkzoekenden zonder uitkering	19
2.3.3 Reïntegratietrajecten arbeidsongeschikten.....	20
2.3.4 Reïntegratietrajecten werklozen.....	21
2.3.5 Voorzieningen Wet REA	22
2.3.6 SVWW	23
2.4 De uitvoeringsorganisaties.....	24
2.4.1 Opdrachtgevers en uitvoerders	25
2.4.2 Marktwerving	27
3 Fraudevormen en frauderisico's	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Reïntegratietrajecten	30
3.2.1 Processtappen in de uitvoering	30
3.2.2 Vormen van fraude in de praktijk	31
3.2.3 Mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik en risicofactoren	31
3.3 Voorzieningen Wet REA	36
3.3.1 Processtappen in de uitvoering	36
3.3.2 Vormen van fraude in de praktijk	36
3.3.3 Mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik en risicofactoren	36
3.4 SVWW	38
3.4.1 Processtappen in de uitvoering	38
3.4.2 Vormen van fraude in de praktijk	39
3.4.3 Mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik en risicofactoren	39
3.5 Samenloop regelingen.....	39
3.6 Toezicht op de uitvoering van reïntegratie	41
4 Conclusies	42
4.1 Hoe ziet de markt voor reïntegratiegelden eruit?.....	42

4.2	Welke vormen van fraude met reïntegratiegelden zijn bekend en wie spelen daarbij welke rol?.....	42
4.3	Wat is bekend over risicofactoren en gelegenheidsstructuren die fraude met reïntegratiegelden mogelijk kunnen bevorderen?	43
Literatuur		46
Bijlage A: Globaal format (alle regelingen).....		47
Bijlage B: Uitgebreid format (geselecteerde regelingen).....		61
B1	Wet Werk & Bijstand.....	62
B1.1	Doelgroep	62
B1.2	Vindplaats	62
B1.3	Uitvoering	62
B1.4	Inhoud	62
B1.5	Voorwaarden.....	63
B1.6	Aanvragen, hoogte en duur	63
B1.7	Financiering	64
B1.8	(Anti-)cumulatie.....	64
B2	Flexibel reïntegratiebudget niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (Nug)	65
B2.1	Doelgroep	65
B2.2	Vindplaats	65
B2.3	Uitvoering(sinstantie)	65
B2.4	Inhoud	65
B2.5	Voorwaarden.....	65
B2.6	Aanvragen, hoogte en duur	66
B2.7	Financiering	66
B2.8	(Anti-)cumulatie.....	66
B3	Reïntegratietrajecten arbeidsongeschikten	67
B3.1	Doelgroep	67
B3.2	Vindplaats	67
B3.3	Uitvoering	67
B3.4	Inhoud	67
B3.5	Voorwaarden.....	68
B3.6	Aanvragen.....	69
B3.7	Ingangsdatum.....	69
B3.8	Hoogte.....	69
B3.9	Duur	69
B3.10	Uitbetaling	69
B3.11	Weigeringsgronden of terugvordering	70
B3.12	Bezwaar en beroep.....	70
B3.13	Financiering	70
B3.14	(Anti)cumulatie.....	70
B4	Reïntegratietrajecten werklozen.....	71
B4.1	Doelgroep	71
B4.2	Vindplaats	71
B4.3	Uitvoering(sinstantie)	71
B4.4	Inhoud	71

B4.5	Voorwaarden.....	72
B4.6	Aanvragen.....	72
B4.7	Ingangsdatum.....	72
B4.8	Hoogte.....	72
B4.9	Duur.....	72
B4.10	Uitbetaling	72
B4.11	Weigeringsgronden of terugvordering.....	73
B4.12	Bezwaar en beroep.....	73
B4.13	Financiering	73
B4.14	(Anti)cumulatie.....	73
B5	Voorzieningen Wet REA	74
B5.1	Doelgroep	74
B5.2	Vindplaats	74
B5.3	Uitvoeringsinstantie.....	75
B5.4	Inhoud	75
B5.5	Voorwaarden.....	76
B5.6	Aanvragen.....	78
B5.7	Hoogte.....	78
B5.8	Duur.....	79
B5.9	Bezwaar en Beroep	80
B5.10	Financiering	80
B5.11	Cumulatie.....	80
B6	SVWW	81
B6.1	Doelgroep	81
B6.2	Vindplaats	81
B6.3	Uitvoeringsorganisatie	81
B6.4	Inhoud	81
B6.5	Voorwaarden en weigeringsgronden	82
B6.6	Aanvragen.....	83
B6.7	Hoogte.....	84
B6.8	Bezwaar en beroep.....	85
B6.9	Financiering	85
B6.10	(Anti-)cumulatie.....	85
Bijlage C: Begrippenlijst		86
Bijlage D: Geïnterviewde personen		87

Management-summary

Aanleiding onderzoek

De SIOD heeft momenteel weinig inzicht in de regelgeving en uitvoeringspraktijk van reïntegratie. Het gevolg is dat de SIOD moeilijk een beeld kan krijgen van fraude met reïntegratiegelden. Teneinde meer inzicht te krijgen in de wereld van reïntegratie en de vormen van fraude daarbinnen, heeft de SIOD aan TNO Arbeid gevraagd een inventariserend onderzoek te verrichten. Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de markt van reïntegratiegelden, van de fraudevormen die (mogelijk) voorkomen, van de betrokken spelers en van de risicofactoren en gelegenheidsstructuren die fraude kunnen bevorderen.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van het onderzoek luidt: Wat is op dit moment bekend over fraude met reïntegratiegelden?

Deze probleemstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe ziet de markt voor reïntegratiegelden er uit?
- Welke vormen van fraude met reïntegratiegelden zijn bekend en wie spelen daarbij welke rol?
- Wat is bekend over risicofactoren en gelegenheidsstructuren die fraude met reïntegratiegelden mogelijk kunnen bevorderen?

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van literatuuronderzoek en diepte-interviews met beleidsmakers, toezichthouders, uitvoerders en spelers binnen de reïntegratiedienstverlening. De interviews zijn gezamenlijk door TNO Arbeid en SIOD afgenomen.

Voor het onderzoek is het begrip fraude ruim opgevat. Het gaat niet alleen om overtredingen van wet- en regelgeving, maar ook om oneigenlijk gebruik dat indruist tegen de geest van de wet of dat gebruik maakt van gaten in de wet- en regelgeving.

Afbakening

De inhoud en uitvoering van de reïntegratiedienstverlening is vastgelegd in een groot aantal wettelijke regelingen. Voor de beschrijving van de markt voor reïntegratiegelden is een afbakening gemaakt op grond van de volgende criteria:

- het Ministerie van SZW verstrekt de financiële middelen voor de uitvoering;
- regelingen hebben alleen betrekking op instrumenten en trajecten van reïntegratie; gesubsidieerde arbeid is buiten beschouwing gelaten;
- voorlopers van regelingen worden meegenomen voorzover de actuele regeling jonger is dan vijf jaar;
- ESF-subsidies zijn niet meegenomen.

Selectie

Vervolgens is een nadere selectie gemaakt van regelingen waarvoor gekeken is naar fraudevormen en risicofactoren. Bij deze selectie is gekeken naar de hoogte van het budget, de complexiteit van de regelgeving, de mogelijkheden om voorwaarden te toetsen, de ervaring van opdrachtgevers met het uitbesteden van reïntegratiediensten aan private bedrijven en de controle op de uitvoering van reïntegratiediensten. Het gaat om reïntegratietrajecten voor arbeidsongeschikten, werklozen, bijstandsgerechtigden en werkzoekenden zonder uitkering, de voorzieningen in de wet REA, en de SVWW-regeling.

De markt voor reïntegratiegelden

In de afgelopen decennia is er een grote variëteit aan reïntegratiediensten ontstaan waarmee mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden geholpen een baan te vinden. Globaal kunnen de verschillende reïntegratiediensten worden onderverdeeld in vier categorieën: reïntegratie-instrumenten, reïntegratie-trajecten, incentives voor werkgevers en gesubsidieerde arbeid. Dit onderzoek richt zich op de reïntegratie-instrumenten en –trajecten. De omzet die daarmee gemoeid is bedraagt circa € 1,2 miljard. € 440 Miljoen gaat om in de reïntegratie-instrumenten en maar liefst € 725 miljoen in de reïntegratietrajecten.

Bij de analyse van de geselecteerde regelingen van reïntegratie-instrumenten en -trajecten zijn twee zaken opgevallen. In de eerste plaats bevatten de regelingen geen expliciete beschrijvingen van fraude-aspecten (definities, sancties). Daarnaast zijn aantallen gebruikers van reïntegratiediensten en budgetten moeilijk vast te stellen. Dat komt doordat de inhoudelijke invulling en de uitvoering van bepaalde regelingen naar gemeenten zijn gedelegeerd, bepaalde regelingen elkaar overlappen en doordat niet alle regelingen uitgaan van dezelfde definities.

Fraudevormen en fraudemogelijkheden

In dit onderzoek hebben we een onderscheid gemaakt tussen fraudevormen die daadwerkelijk in de praktijk voorkomen volgens respondenten en mogelijke vormen die er zijn voor fraude of oneigenlijk gebruik, maar waarvan respondenten niet zeker weten of ze voorkomen. Bij dit onderscheid gaan wij af op de inschatting van onze respondenten.

Concrete fraudevormen in de praktijk zijn:

- Reïntegratiebedrijven vermelden in offertes betere prestaties dan zij feitelijk behalen, zoals opgehoogde plaatsingspercentages en verlaagde uitvalpercentages.
- Reïntegratiebedrijven declareren producten die niet of niet volledig zijn uitgevoerd waardoor zij feitelijk geen aanspraak kunnen maken op een vergoeding. Concrete voorbeelden die door geïnterviewden zijn genoemd hebben betrekking op het declareren van volledige cursussen die niet zijn afgemaakt en het opgeven van individuele gesprekken voor het houden van goedkopere groepsgesprekken.
- Reïntegratiebedrijven declareren activiteiten dubbel door onterecht aanspraak te maken op verschillende regelingen. Zo wordt er dubbel gedeclareerd voor de uitvoering van reïntegratie-instrumenten of –trajecten en voor de uitvoering van voorzieningen uit het onderwijs of de zorg (met name de AWBZ).
- Reïntegratiebedrijven houden cliënten onnodig lang vast. Zij verrichten dan geen activiteiten meer in de hoop dat de cliënt zelf een baan vindt, zodat het reïntegratiebedrijf alsnog de betaling kan opstrijken.
- REA-subsidies worden niet of niet volledig besteed aan het oplossen van het probleem van de arbeidsgehandicapte.
- In het verleden zijn meldingen gemaakt van zogenaamde U-bocht constructies, waarbij gemeenten reïntegratiebedrijven verplichten (delen van) trajecten bij voorbaat toe te kennen aan instellingen die aan gemeenten zijn gelieerd (Wiw, SW-bedrijf).

Mogelijke fraudevormen die zijn genoemd betreffen:

- Reïntegratiebedrijven kunnen ten onrechte plaatsingen van cliënten opvoeren.
- Het is mogelijk dat een arbeidsgehandicaptenstatus op advies van een arbo-arts 'te gemakkelijk' wordt toegekend waarmee een toegang wordt geforceerd tot voorzieningen en subsidies voor werkgever en reïntegratiebedrijf.
- Het is mogelijk dat een werkgever nalaat om aan UWV door te geven dat een ziekteperiode van een arbeidsgehandicapte werknemer is afgelopen met als doel om op grond van artikel 29b Ziektewet een loonvergoeding te blijven ontvangen.
- Het is mogelijk om contracten aan SW-bedrijven te gunnen die vervolgens cliënten tewerkstellen in de sociale werkvoorziening (werkplaats, detachering of begeleid werken).
- Er zijn signalen dat SW-bedrijven Wsw-middelen aanwenden voor het uitvoeren van reguliere reïntegratieactiviteiten van niet Wsw-geïndiceerden.

Risicofactoren en gelegenheidsstructuren voor fraude met reïntegratiegelden

Uit het onderzoek komt naar voren dat een aantal risicofactoren fraude met reïntegratiegelden kunnen bevorderen.

Een eerste risicofactor is de nieuwheid van een regeling en/of onervarenheid van een uitvoerder. Op de recent geprivatiseerde reïntegratiemarkt heeft dat ertoe geleid dat prestatiegegevens in offertes beloofd zijn die niet waargemaakt konden worden en dat reïntegratiebedrijven creatief omgegaan zijn met het declareren van producten. Voor UWV is deze risicofactor thans kleiner geworden. UWV heeft namelijk veel ervaring opgebouwd met het inkopen van reïntegratietrajecten en loopt door de resultaatfinanciering in de vorm van *no-cure-no-pay* en *no-cure-less-pay* minder kans onjuiste declaraties te betalen. Sommige gemeenten zijn door gebrek aan ervaring nog wel kwetsbaar voor manipulaties van reïntegratiebedrijven.

Een tweede risicofactor is de informatievoorziening. In de eerste plaats corresponderen de systemen tussen uitvoerders en opdrachtgevers vaak onvoldoende. Zelfs tussen verschillende systemen binnen eenzelfde opdrachtgever zitten vaak verschillen (uitkeringsadministratie, inkoopregistratie, financiële administratie). Ook het werken met verschillende opdrachtnemers binnen het traject en met onderaanneming vertroebelt het overzicht. De validatie van gegevens (aantallen, data) tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is daardoor een probleem.

In de tweede plaats beschikken opdrachtgevers niet altijd over geschikte informatie om de prestaties van uitvoerders te controleren, bijvoorbeeld om te zien of een cliënt daadwerkelijk aan het werk geholpen is.

Een derde risicofactor heeft te maken met de samenloop tussen regelingen en een onduidelijke domeinafbakening. Reïntegratie bestaat uit verschillende, elkaar niet uitsluitende regelingen, zoals reïntegratietrajecten, gesubsidieerde arbeid, sociale werkvoorzieningen en overige reïntegratie-instrumenten. Daarnaast vertoont reïntegratie een grote overlap met beleidsterreinen als zorg en onderwijs. De mogelijkheden op fraude nemen toe als beleidsterreinen elkaar overlappen en als de taakafbakening tussen wetten of regelingen onduidelijk is.

Ook een gebrekkig toezicht en/of een gebrekkige controle is een risicofactor. IWI houdt alleen toezicht op gemeenten en UWV en heeft geen bevoegdheden om toezicht te houden op de reïntegratiebedrijven, terwijl deze wel grotendeels met publieke middelen gefinancierd worden. Bij de SVWW controleert de uitvoerder RWI alleen de

aanvrager en heeft aldus weinig zicht op de praktijk van de uitvoering. Feitelijk wordt er in deze gevallen maar een deel van het proces gecontroleerd.

Daarnaast blijkt er in de praktijk vooral een ‘papieren controle’ door opdrachtgevers en accountants plaats te vinden. Daardoor is er slechts beperkt zicht op wat er precies gebeurt. Mede door de gebrekkige en decentrale informatiesystemen lijkt er weinig controle plaats te vinden door bestandsvergelijking op contract- en sofi-nummerniveau tussen de verschillende uitvoerders.

Een vijfde risicofactor heeft betrekking op de complexiteit of onduidelijkheden van regelingen die ruimte laten voor interpretatieverschillen. Een voorbeeld is de vaststelling van het dispensatiepunt in de Wet REA. Een ander voorbeeld uit de Wet REA is het begrip ‘geen algemeen gebruikelijke zaken’. Daarnaast kunnen SW- en Wiw-instellingen allerlei complexe juridische en administratieve constructies hanteren die het voor gemeenten lastig, zo niet onmogelijk maken om misbruik van middelen op te sporen.

De laatste risicofactor hangt samen met de krappe marges en de sturing op prijs. De introductie van marktwerking (met name de sturing op prijs) heeft geleid tot krappe marges voor reïntegratiebedrijven. Veel reïntegratiebedrijven worden bijna genoodzaakt zo creatief mogelijk om te gaan met de (beperkte) ruimte in de aanbestedings- en afrekeningssystematiek. Deze risicofactor vormt in feite ook het motief voor bepaalde concrete aanwijzingen voor fraude en oneigenlijk gebruik die tijdens het onderzoek zijn aangetroffen. Anderzijds leidt resultaatfinanciering in de vorm van *no-cure-no-pay* en *no-cure-less-pay* tot minder mogelijkheden voor fraude door declareren van niet of gedeeltelijk uitgevoerde activiteiten door het reïntegratiebedrijf.

1 Inleiding, vraagstelling en onderzoeksaanpak

1.1 Inleiding

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) is opgericht om grootschalige georganiseerde en sectoroverstijgende fraude op het gebied van sociale zekerheid en de arbeidsmarkt aan te pakken. De dienst legt zich toe op het doen van opsporingsonderzoeken, het formuleren van beleid en het genereren en beheren van kennis.

De SIOD wil een informatiegedreven opsporingsdienst zijn. Signalen kunnen afkomstig zijn van onder meer UWV, SVB en politie. De SIOD streeft naar opsporen met kennis. Daartoe wil de SIOD zich ontwikkelen tot een kenniscentrum. Op dit moment is in Nederland onvoldoende empirisch gefundeerde kennis over fraude. Het team Opsporingsinformatie en Analyse (O&A) van de afdeling Opsporingsinformatie en Expertise (O&E) is in het leven geroepen om kennis op het SIOD-terrein te verzamelen en te ontsluiten. Zij hebben daartoe een Monitor Sociale Fraude opgezet, die beoogt inzicht te bieden in de aard, de omvang en ontwikkelingen van zwaardere vormen van sociale-zekerheidsfraude.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

Een van de deelactiviteiten van de Monitor is het doen van thema-onderzoeken: verdiepingsstudies naar specifieke onderwerpen binnen het SIOD-domein. Eén van deze thematische onderwerpen is fraude met reïntegratiegelden.¹ In de eerste rapportage op basis van de Monitor signaleert de SIOD mogelijke vormen van fraude met reïntegratiegelden waarbij sprake kan zijn van enige mate van georganiseerdheid.

Op dit moment heeft de SIOD echter nog te weinig inzicht in fraude met reïntegratiegelden. Ook beschikt men nog niet over een uitgebreid netwerk in de reïntegratiewereld. De SIOD heeft TNO Arbeid gevraagd onderzoek te doen naar wat er op dit moment bekend is over fraude met reïntegratiegelden.

1.3 Doelstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de markt van reïntegratiegelden, welke fraudevormen mogelijk zijn, wie erbij betrokken zijn en welke factoren en geleghedenstructuren het kunnen bevorderen.

Een afbakening van het terrein van reïntegratie heeft de SIOD niet gemaakt. Binnen het onderzoek dient expertise verzameld te worden om een gefundeerde afbakening te kunnen maken. Wel zijn er twee harde eisen. Allereerst moet het gaan om reïntegratiegelden die (direct of indirect²) uit de staatskas worden verstrekt. Uitgaven van werkgevers aan arbodienstverlening en reïntegratie vallen dus daarbuiten, tenzij gebruik ge-

¹ In dit rapport hanteren we de term reïntegratiegelden in plaats van reïntegratiesubsidies aangezien niet alle uitgaven aan reïntegratie door middel van subsidies plaatsvindt. We komen hierop nog terug.

² Indirect zijn bijvoorbeeld fondsen die gefinancierd worden uit werkgevers- en werknemerspremies. De staat treedt daarbij wel op als herverdelers.

maakt wordt van subsidiegelden. Ten tweede vallen reïntegratiegelden die gefinancierd worden vanuit het Europese Sociale Fonds buiten het domein van het onderzoek.

1.4 Onderzoeksvragen

De SIOD signaleert mogelijke vormen van fraude met reïntegratiegelden waarbij sprake kan zijn van enige mate van georganiseerdheid, maar heeft te weinig inzicht in fraude met reïntegratiegelden en beschikt niet over een uitgebreid netwerk in de reïntegratiewereld.

De probleemstelling van het onderzoek is:

Wat is op dit moment bekend over fraude met reïntegratiegelden?

Deze probleemstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe ziet de markt voor reïntegratiegelden er uit?
2. Welke vormen van fraude met reïntegratiegelden zijn bekend en wie spelen daarbij welke rol?
3. Wat is bekend over risicofactoren en gelegenheidsstructuren die fraude met reïntegratiegelden mogelijk kunnen bevorderen?

Op basis van informatie uit het onderzoek kan de SIOD beslissen in hoeverre fraudevormen met reïntegratiegelden gerekend kunnen worden tot het SIOD-domein. De informatie biedt ook aanknopingspunten voor de eventuele bepaling van een strategie voor de opsporing op dit terrein.

1.5 Onderzoeksaanpak

De doorlooptijd van het onderzoek was beperkt tot drie maanden. Binnen het onderzoek is een gefaseerde aanpak gehanteerd:

1.5.1 Globaal format

Allereerst is de relevante markt van reïntegratiedienstverlening afgebakend. Voor alle regelingen die binnen de afbakening vielen, is op basis van bestaande bronnen een globaal format gevuld bestaande uit onder andere doelgroep, omvang (bedragen, aantallen subsidies/cliënten) en actoren. Voor alle regelingen is tevens een inschatting gemaakt op potentiële frauderisico's.

Met de begeleidingscommissie is afgesproken om het begrip fraude ruim op te vatten. Primair gaat het om overtredingen van wet- en regelgeving. Secundair gaat het ook om (georganiseerd) oneigenlijk gebruik dat tegen de geest van de wet- en regelgeving ingaat of dat gebruik maakt van gaten in wet- en regelgeving.

1.5.2 Uitgebreid format

Op basis van de risico-analyse is in overleg met SIOD een selectie van een beperkt aantal regelingen gemaakt die verder zijn uitgediept. Het globale format is voor deze regelingen uitgebreid. In het uitgebreide format is wederom op basis van bestaande bronnen onder meer gekeken naar het uitvoeringsproces. Onderdelen van het proces bieden immers in meerdere of mindere mate aangrijpingspunten voor fraude, met name de voorwaarden, de wijze van uitbetaling en de controle.

1.5.3 Interviews

In interviews met partijen in het veld is per regeling of cluster van regelingen nader ingegaan op de (bekende en potentiële) mogelijkheden voor fraude. Tevens is ingegaan op structuren en achterliggende motieven. Waar mogelijk is geprobeerd een inschatting te krijgen van de potentiële bedragen, zowel het bedrag per geval als het totale geschatte bedrag van de regeling. Aan relevante organisaties is gevraagd welke beleids- en organisatorische maatregelen zij genomen hebben om fraude of niet-integer gedrag te voorkomen. Binnen de interviews is niet alleen over de rol van de eigen organisatie gesproken maar ook over de rol van andere betrokken actoren.

De *face-to-face* interviews zijn afgenomen door medewerkers van TNO Arbeid. Medewerkers van SIOD hebben de interviews zoveel mogelijk bijgewoond teneinde uit eerste hand informatie te vernemen en om een netwerk van contactpersonen op te bouwen.

Beleidsmakers, controleurs, uitvoerders van reïntegratieregelingen en spelers in het veld (reïntegratiebedrijven) zijn ondervraagd. Met enkele organisaties was het lastig een afspraak te maken, vanwege vakantie maar ook omdat men niet bereid was tot medewerking. Om zo min mogelijk drempels voor medewerking aan het onderzoek op te werpen is afgesproken de interviews anoniem te verwerken in de rapportage.

1.6 Opbouw van het rapport

Het rapport opent in hoofdstuk 2 met een globale beschrijving van de markt voor reïntegratiedienstverlening. Welke regelingen zijn er, wie zijn de spelers en om wat voor bedragen gaat het? Vervolgens worden de regelingen, die onderwerp van dit onderzoek zijn, nader beschreven. Hoofdstuk 2 besluit met een beschrijving van de uitvoering van reïntegratie en de doorgevoerde marktwerking. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de fraudevormen en frauderisico's op grond van de interviews. We beschrijven per soort regeling welke vormen van fraude bekend zijn en welke risicofactoren worden onderscheiden. Ten slotte beantwoorden we in hoofdstuk 4 de onderzoeksvragen en geven wij aanknopingspunten voor de rol die de SIOD in het veld van reïntegratie kan vervullen.

2 De markt voor reïntegratiedienstverlening: regelingen, spelers en bedragen

2.1 Inleiding

De wereld van de reïntegratie is complex. Dat geldt voor de wet- en regelgeving die aan reïntegratie ten grondslag ligt, maar evenzeer voor de uitvoering en de financiering. Met dit hoofdstuk pogen wij een handzaam overzicht te bieden van deze complexe wereld. Allereerst zullen wij een korte impressie geven van de reïntegratiedienstverlening. Vervolgens gaan wij nader in op een aantal regelingen die in het onderhavige onderzoek aan de orde zijn gekomen. Ten slotte komt de uitvoering van de reïntegratie aan de orde. Hierbij besteden wij extra aandacht aan de marktwerking omdat deze de afgelopen jaren van grote invloed is geweest op de uitvoeringsorganisatie van reïntegratie. Aan de marktwerking kunnen spelers motieven ontleen die fraude in de hand werken.

2.2 De reïntegratiedienstverlening in vogelvlucht

Veel mensen ondervinden door gezondheidsproblemen, handicaps, beperkte kwalificaties of onvoldoende werkervaring problemen met het vinden en behouden van een baan. 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 er een grote variëteit aan instrumenten en voorzieningen ontwikkeld 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.

2.2.1 *Verschillende vormen van reïntegratie*

De mensen die doorgaans in aanmerking komen voor reïntegratie zijn zieken, arbeidsgehandicapten, werklozen en werkzoekenden. In de meeste gevallen gaat het om personen die recht hebben op een uitkering in het kader van de WW, WAO, Wajong, Ziektewet, WWB en ANW. Daarnaast heeft ook een aantal werkzoekenden zonder uitkering (de zogenaamde Nuggers) recht op reïntegratie. Voor al deze groepen is de afgelopen jaren een groot aantal regelingen van reïntegratie in het leven geroepen, die globaal zijn in te delen in een viertal categorieën: reïntegratie-instrumenten, reïntegratietrajecten, incentives voor werkgevers en gesubsidieerde arbeid. Om een goed begrip te krijgen van de materie worden deze vier categorieën in het kort toegelicht.

De reïntegratie-instrumenten kennen een grote verscheidenheid. Globaal kan onderscheid worden gemaakt tussen twee typen.

Ten eerste zijn er reïntegratie-instrumenten die het verrichten van arbeid vergemakkelijken. Voorbeelden zijn het verzorgen van speciaal transport naar en van het werk, scholing, proefplaatsingen en het passend maken van de werkplek voor de handicap (het zogenaamde pakket op maat).

Ten tweede zijn er reïntegratie-instrumenten die het voor uitkeringsgerechtigden financieel mogelijk dan wel aantrekkelijk maken om arbeid te verrichten. Zo bestaat er een reïntegratie-uitkering bij proefplaatsing en scholing, zijn er starterkredieten, en kunnen

sommige uitkeringsgerechtigden aanspraak maken op inkomens- of loonsuppletie als het inkomen c.q. loon lager uitvalt dan de verdien capaciteit.

Eenvormiger zijn de reïntegratietrajecten. Dit zijn volledige programma's die moeten uitmonden in werk, het liefst op reguliere basis. Reïntegratietrajecten bestaan uit een intake of diagnose waarmee de belemmeringen en mogelijkheden voor werkhervatting wordt geanalyseerd, scholing als dat nodig is, begeleiding, bemiddeling, en plaatsing. Reïntegratietrajecten geven uitvoering aan de schadelastbeperking van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid welke in de WAO, WW en WWB is geregeld.

Meestal stelt een reïntegratiebedrijf het reïntegratietraject samen. Alleen in het geval van een persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB) of een individuele reïntegratieovereenkomst (IRO) bepaalt de cliënt de samenstelling van het traject. In alle gevallen dient de samensteller zich te houden aan voorschriften van de opdrachtgevers (UWV, gemeente, of werkgever).

Voor werkgevers zijn er verschillende incentives om uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen of te houden. Zo kan een werkgever in aanmerking komen voor een korting op de loonbelasting en/of op de premie voor de WW en WAO die hij voor de betreffende werknemer afdraagt. Daarnaast kan de werkgever krachtens de Ziektewet worden vrijgesteld van de verplichting om het loon bij ziekte van een arbeidsgehandicapte door te betalen. Ook is het mogelijk dat een werkgever in het kader van de Wet REA loondispensatie krijgt als de arbeidsgehandicapte werknemer duidelijk minder presteert dan de niet-arbeidsgehandicapte collega's.

Gesubsidieerde arbeid ten slotte omvat alle subsidieregelingen om werk voor uitkeringsgerechtigden te scheppen. Van deze regelingen profiteren zowel werkgevers als werknemers. Werkgevers kunnen een uitkeringsgerechtigde in dienst nemen van wie het loon grotendeels door de overheid wordt opgebracht, terwijl de uitkeringsgerechtigde recht krijgt op een inkomen dat hoger is dan het uitkeringsniveau. Sinds 2002 worden de verschillende landelijke regelingen voor gesubsidieerde arbeid (ID, Wiw) afgebouwd. Met de invoering van de WWB op 1 januari 2004 is het aan de gemeenten om te bepalen of en in hoeverre arbeid voor uitkeringsgerechtigden wordt gesubsidieerd.

2.2.2 *Spelers*

De spelers die dit veelkleurig palet aan regelingen, voorzieningen en instrumenten van reïntegratie uitvoeren, worden gekenmerkt door een even zo grote verscheidenheid. Sommige spelers zijn budgethouder of belast met het verstrekken van subsidiegelden, andere verzorgen de aanvragen, en weer andere zijn belast met de uitvoering van specifieke opdrachten. Het onderstaande schema geeft aan de hand van de vier categorieën van reïntegratie een overzicht van de uitvoeringsorganisatie.

Schema 1: Rollen in de uitvoering van reïntegratie

Categorieën reïntegratie	Rollen in de uitvoering		
	Budgethouder & verstrekker	Aanvrager	Uitvoerder opdracht
Reïntegratie-instrumenten	UWV Gemeenten	Cliënt	UWV, gemeente, Taxibedrijven, Scholingsinstellingen Job-coaches, Leveranciers voor bedrijfsinrichting, Etc.
Reïntegratie-trajecten	UWV, Gemeenten, Werkgevers	Cliënt bij persoonlijk reïntegratie budget en IRO	Reïntegratiebedrijven
Incentives werkgevers	UWV, Belastingdienst	Werkgever	UWV, Belastingdienst
Gesubsidieerde arbeid	Gemeenten	Werkgever en cliënt	Wiw-organisatie

De rollen van de verschillende spelers zijn sinds 1 januari 2002 vastgelegd in de Wet SUWI. Zo schrijft de Wet SUWI voor dat UWV en gemeenten reïntegratietrajecten openbaar aanbesteden. Paragraaf 2.4 over de uitvoeringsorganisaties zal nader ingaan op de uit de Wet SUWI voortkomende marktwerking in de uitvoering van de reïntegratiedienstverlening.

De controle op de uitvoering is in handen van de budgethouders of de verstrekkers. Voor de meeste regelingen gaat het om overheidsorganen als UWV, gemeenten en, voor wat betreft de fiscale kortingen, de Belastingdienst. De werkgevers hebben een controlerende taak voor zover het de uitvoering betreft van reïntegratie die zij zelf hebben ingekocht. Daarnaast oefent de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) toezicht uit op de uitvoering van reïntegratie, waarbij deze vooral kijkt of de uitvoering strookt met de bedoelingen van de wet- en regelgeving op het terrein van de sociale zekerheid en reïntegratie. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) ziet toe of de verschillende spelers op de reïntegratiemarkt handelen volgens de mededingingsregels.

2.2.3 Kosten

De omzet van de totale reïntegratiemarkt wordt geschat op circa € 1,2 miljard, waarvan € 440 miljoen omgaat in de reïntegratie-instrumenten en € 725 miljoen in de reïntegratietrajecten. In de onderstaande tabel wordt voor wat betreft de reïntegratie-instrumenten en –trajecten een overzicht gegeven van de totale kosten per regeling en de gemiddelde kosten per cliënt.³ Het laatste dient niet verward te worden met gemiddelde instrument- of trajectprijzen. Een groot aantal cliënten maakt namelijk niet volledig gebruik van instrumenten of doorlopen geen volledige trajecten, waardoor de gemiddelde kosten per cliënt lager uitkomen dan de gemiddelde trajectprijs. Zo bedraagt de gemiddelde prijs van volledige reïntegratietrajecten voor arbeidsongeschikten circa € 5.000, terwijl de gemiddelde kosten per cliënt uitkomen op slechts het tien-deel daarvan.

³ De incentives voor werkgevers en de gesubsidieerde arbeid worden verder buiten beschouwing gelaten omdat deze typen buiten het onderhavige onderzoek zijn gelaten. Zie paragraaf 2.3.

Tabel 1: Kosten regelingen reïntegratie

<i>Regelingen</i>	<i>Type reïntegratie</i>	<i>Totale kosten in miljoen euro's</i>	<i>Gemiddelde kosten per cliënt in euro's</i>
Wet Werk & Bijstand (WWB)	Instrumenten, trajecten en gesubsidieerde arbeid	393	935
Waaronder: Flexibel reïntegratiebudget werkzoekenden zonder uitkering (Nug)	Trajecten	52	224
Wet REA	Instrumenten	439	514
Waarvan voorzieningen:			
- <i>Inrichting arbeid passend bij handicap (pakket op maat)</i>		7	4.750
- <i>Voorzieningen niet-werknemers</i>		104	
- <i>Voorzieningen werknemers</i>		38	
- <i>Uitkering bij proefplaatsing</i>		57	
- <i>Toelage inkomensderving WAZ</i>		<1	
- <i>Inkomenssuppletie</i>		<1	
- <i>Loonsuppletie</i>		3	
- <i>Starterkrediet</i>		1	
- <i>Persoonsgebonden reïntegratie budget (PRB)</i>		2	
Flexibel reïntegratiebudget arbeidsongeschikten	Trajecten	61	478
Reïntegratie werklozen krachtens de Werkloosheidswet	Instrumenten en trajecten	131	242
Doelgroepenbeleid	Instrumenten en trajecten	14,6	
- <i>etnische minderheden</i>		0,6	
- <i>herintredende vrouwen</i>		1,4	
- <i>allochtone vrouwen</i>		1,2	
- <i>jongeren</i>		11,4	
SVWW	Instrumenten en trajecten	27	4.500

Bron: IWI, Inzet reïntegratie-instrumenten en –voorzieningen door UWV (2004); Begroting SZW 2004.

2.2.4

Trends

Uit de overzichten van de kosten van reïntegratie komt naar voren dat een relatief zware nadruk ligt op de reïntegratietrajecten. Een belangrijke trend van de afgelopen jaren heeft dan ook te maken met de verschuiving van instrumenten naar trajecten. De reden daarvan is gelegen in het feit dat het resultaat van een reïntegratietraject veel gemakkelijker is vast te stellen dan dat van een instrument. Een traject dient immers te leiden tot plaatsing in een baan, terwijl een dergelijk concreet einddoel voor de meeste instrumenten niet bestaat.

Een andere belangrijke trend heeft betrekking op de deregulering en privatisering van reïntegratie-activiteiten waarmee de landelijke overheid al enige tijd bezig is. Er is al

op gewezen dat de Wet SUWI de gemeenten en UWV verplicht om reïntegratie-trajecten openbaar aan te besteden. Hierdoor is een private markt ontstaan van reïntegratiediensten waarop inmiddels een groot aantal private aanbieders actief is. Daarnaast is er een grote dereguleringsoperatie gaande in de richting van de gemeentelijke overheden. Met de invoering van de WWB op 1 januari 2004 zijn gemeenten budgettair en operationeel verantwoordelijk geworden voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden en werkzoekenden zonder uitkering. De komende herzieningen van de WAO en WW zal de verantwoordelijkheden van gemeenten nog groter maken. De verwachting is namelijk dat de strengere toelatings- en keuringseisen zal leiden tot een toestroom van WW'ers en WAO'ers naar de bijstand.

2.3 Geselecteerde regelingen op het terrein van reïntegratie

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de wettelijke regelingen van reïntegratie die tijdens het onderzoek op frauderisico's zijn geanalyseerd. Gezien het grote aantal regelingen van reïntegratie was het nodig om voor het onderzoek een afbakening te maken. Deze afbakening hebben we in twee stappen gezet.

In een globaal format die in Bijlage A is opgenomen hebben we een overzicht gemaakt van regelingen aan de hand van de volgende criteria:

- Regelingen waarvan de middelen door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden verstrekt. Voorzieningen die door lagere overheden (gemeenten) en werkgevers worden gefinancierd zijn minder interessant voor de SIOD en worden daarom buiten beschouwing gelaten.
- Instrumenten of trajecten van reïntegratie, omdat over de uitvoering van deze voorzieningen bij de SIOD relatief veel vragen zijn gerezen. Dat wil zeggen dat gesubsidieerde arbeid (Wsw, ID-banen, Wiw) en fiscale en premiekortingen niet in het overzicht zijn opgenomen.
- Voorlopers van de regelingen worden meegenomen voor zover de actuele regeling jonger is dan vijf jaar. Regelingen die inmiddels volledig zijn vervallen vallen buiten het onderzoek.

Het globaal format is ingedeeld per regeling en geeft in het kort weer voor welke personen de regeling bedoeld is (cliënt, werknemers, werkgever) alsmede de voorwaarden die voor rechthebbenden gelden, de organisaties die belast zijn met de uitvoering en de uitgaven. Daarnaast is per regeling een eerste inschatting gemaakt van de kansen op fraude. Bij deze inschatting hebben we voornamelijk gekeken naar de hoogte van het budget en de complexiteit van de regelgeving.

In een uitgebreid format (zie Bijlage B) is vervolgens voor nader onderzoek een tweede afbakening gemaakt van regelingen uit het globaal format op grond van de volgende criteria:

- De kosten die met de uitvoering zijn gemoeid (hoe hoger, hoe groter de kans op fraude).
- De complexiteit van de regelgeving (w.o. cumulatie van de besteding van middelen).
- De mogelijkheden om voorwaarden te toetsen.
- De ervaring van opdrachtgevers met de uitbesteding van reïntegratieproducten.
- Controle op de uitvoering door aanbieders van reïntegratieproducten.

De geselecteerde regelingen zijn de Wet Werk & Bijstand, het flexibel reïntegratie-budget voor werkzoekenden zonder uitkering, de reïntegratietrajecten voor arbeidson-

geschikten, de reïntegratietrajecten voor werklozen, de voorzieningen in de Wet REA en de SVWW-regeling. In de navolgende paragrafen gaan we op deze regelingen nader in. Voor een meer gedetailleerde informatie verwijzen we naar het uitgebreid format dat in Bijlage B is opgenomen.

Schema 2: Kenmerken geselecteerde reïntegratieregelingen

<i>Regeling</i>	<i>Doelgroep</i>	<i>Budgethouder en verstrekker</i>	<i>Uitvoerder</i>
WWB	Bijstandsgerechtigden.	Gemeenten	Reïntegratiebedrijven Wiw-bedrijven
Reïntegratie werkzoekenden zonder uitkering (Nug)	Werkzoekende zonder uitkering	Gemeenten	Reïntegratiebedrijven
Wet REA voorzieningen	Arbeidsgehandicapten	UWV	Cliënt, werkgever, en gespecialiseerde aanbieders als scholingsinstellingen, vervoersbedrijven, en job-coaches
Reïntegratie arbeidsongeschikten	WAO'ers	UWV	Reïntegratiebedrijven
Reïntegratie werklozen krachtens de Werkloosheidswet	WW'ers	UWV	Reïntegratiebedrijven
SVWW	Werklozen en werknemers die met ontslag worden bedreigd.	RWI	Scholingsinstellingen Reïntegratiebedrijven

2.3.1 *Wet Werk & Bijstand*

De WWB is per 1 januari 2004 ingevoerd ter vervanging van de Algemene Bijstandswet en de regelingen voor gesubsidieerde arbeid (ID en Wiw). De WWB regelt de inkomensondersteuning, de reïntegratie en de arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigde cliënten. Daarnaast kunnen personen met een nabestaanden- of halfwezenuitkering op grond van de ANW, en de werkzoekenden zonder uitkering (de zogenaamde Nuggers) aanspraak maken op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en reïntegratie krachtens de WWB.

De WWB kent drie uitgangspunten:

1. De burger dient er alles aan te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Het begrip 'passende arbeid' uit de Algemene bijstandswet is om die reden vervangen door het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid'. Hierdoor moet de bijstandsgerechtigde ook werk accepteren dat niet aansluit bij haar of zijn opleiding of werkervaring. Pas als burgers niet in staat blijken te zijn om in het eigen bestaan te voorzien, kunnen zij aanspraak maken op ondersteuning door de gemeente.
2. De gemeente dient zo goed mogelijk te zijn toegerust om de burger aan het werk te helpen.
3. Gemeenten en cliënten tezamen zijn primair verantwoordelijk voor een doelmatige arbeidsinschakeling.

Alle inspanningen van cliënt en gemeente dienen te zijn gericht op arbeidsinschakeling. Onder arbeidsinschakeling wordt verstaan het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid. Gesubsidieerde arbeid wordt weliswaar beschouwd als algemeen geac-

cepteerde arbeid, maar kan nooit het einddoel zijn omdat het een voorziening voor arbeidsinschakeling is. Het einddoel is het verkrijgen van reguliere arbeid. De werknemer op een gesubsidieerde arbeidsplaats mag dan ook van de gemeente verwachten dat hij ondersteuning krijgt gericht op doorstroom naar ongesubsidieerd werk.

De verantwoordelijkheden van cliënt en gemeente voor arbeidsinschakeling en reïntegratie worden in gemeentelijke verordeningen nader uitgewerkt. De cliënt moet gebruik kunnen maken van voorzieningen gericht op inschakeling in het arbeidsproces als dat naar het oordeel van de gemeente nodig is. Zowel bij het toekennen van rechten als bij het opleggen van verplichtingen speelt het toepassen van maatwerk door gemeenten een hoofdrol. De Wet beoogt verder een grotere snelheid van het reïntegratieproces te bewerkstelligen door de gemeenten een grotere beleidsruimte te geven bij de invulling van de individuele rechten en plichten en bij het aanbieden van voorzieningen.

De grote beleidsruimte en de daaraan verbonden grote financiële verantwoordelijkheid stellen gemeenten in staat een eigen gemeentelijk activerend arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen. In de praktijk bestaan er dan ook grote verschillen tussen gemeenten in de manier waarop zij het arbeidsmarktbeleid vormgeven.

De gemeenteraad stelt bij verordening vast op welke vormen van ondersteuning en op welke voorzieningen van reïntegratie de verschillende cliënten aanspraak kunnen maken. Daarbij kan gedacht worden aan sociale activering, gesubsidieerde arbeid, werkervaringsprojecten (*work first*), loonsuppletie, arbeidsbemiddeling, scholing, plaatsingen, en totale reïntegratietrajecten. Alle rechthebbenden tussen de 18 en 65 jaar zijn in principe verplicht gebruik te maken van een door het college van B&W aangeboden voorziening. Ook moeten deze personen meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling. In individuele gevallen kan het College besluiten een tijdelijke ontheffing te verlenen van deze verplichting, bijvoorbeeld als de bijstandsgerechtigde extra belast is met zorgtaken. Zo zijn er speciale ontheffingen mogelijk voor alleenstaanden met kinderen.

2.3.2 *Flexibel reïntegratiebudget werkzoekenden zonder uitkering*

Gemeenten hebben met de invoering van de wet SUWI per 1 januari 2002 de verantwoordelijkheid gekregen voor de reïntegratie van werkzoekenden zonder uitkering. Deze taak vloeit voort uit het algemeen belang om te komen tot verhoging van de arbeidsparticipatie als voorwaarde voor een gunstige economische ontwikkeling. Sinds 1 januari 2004 wordt de reïntegratie van werkzoekenden zonder uitkering geregeld in het kader van de WWB.

Gemeenten moeten in hun reïntegratieverordening expliciet opnemen hoe zij de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden vormgeven. De doelgroep zelf heeft aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en reïntegratie. Ook maakt de doelgroep deel uit van de afspraak die in de EU richtsnoer 1 is gemaakt, om iedere nieuwe werkloze een traject aan te bieden, voordat hij een jaar werkloos is (de zogenaamde Sluitende Aanpak). De meeste gemeenten bieden niet-uitkeringsgerechtigden reïntegratietrajecten aan die qua inhoud overeenkomstig zijn met die van bijstandsgerechtigden.

Voor de werkzoekenden zonder uitkering geldt geen verplichting tot reïntegratie. De doelgroep dient zich als werkzoekende in te schrijven bij CWI. Alleen als CWI van oordeel is dat betrokkene een reïntegratietraject nodig heeft, vindt doorverwijzing naar de gemeente plaats. Omdat sprake is van vrijwilligheid kan de gemeente geen sanctie

op de eventuele uitkering opleggen. Wel kan de gemeente voor deze doelgroep specifieke beleidsregels opnemen in de reïntegratieverordening. Deze regels kunnen betrekking hebben op de inhoud, duur en financiering van een traject. In het trajectplan kunnen verplichtingen voor de klant worden opgenomen, zoals de plicht tot het betalen van een eigen bijdrage en afspraken over terugbetaling van de kosten indien een traject niet succesvol wordt afgerond. Als er tussen klant en gemeente een geschil ontstaat over de in het trajectplan gemaakte afspraken kan dit aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd.

2.3.3 *Reïntegratietrajecten arbeidsongeschikten*

Met de reïntegratietrajecten voor arbeidsongeschikten wordt beoogd de personen die in het kader van de WAO worden (her)beoordeeld duurzaam te plaatsen in arbeid. Voor deelname aan een reïntegratietraject gelden de volgende voorwaarden:

- De cliënt moet beoordeeld of herbeoordeeld zijn door de verzekeringsarts.
- De arbeidsdeskundige heeft een reïntegratievisie opgesteld waarin wordt aangegeven welke reïntegratieactiviteiten nodig zijn.
- De arbeidsdeskundige heeft over de reïntegratievisie een gesprek gehad met de cliënt.
- UWV heeft een reïntegratietraject ingekocht bij een reïntegratiebedrijf.
- Het reïntegratiebedrijf heeft in overleg met de cliënt een reïntegratieplan opgesteld welke is goedgekeurd door UWV.
- De cliënt is verplicht het aangeboden reïntegratietraject te volgen op straffe van korting op zijn uitkering.
- Voor de cliënt geldt tevens een aanwezigheidsplicht gedurende het reïntegratiecontract op straffe van korting op zijn uitkering.

De verzekeringsarts van UWV legt tijdens de WAO-beoordeling vast wat de beperkingen en mogelijkheden van de zieke werknemer zijn. Vervolgens wordt de cliënt overgedragen aan de arbeidsdeskundige van UWV. Deze bepaalt met behulp van het geautomatiseerde functieduidingssysteem (CBBS) de mate van arbeidsongeschiktheid. Afhankelijk van de resterende verdiencapaciteit komt men terecht in een van de 8 arbeidsongeschiktheidsklassen. De arbeidsongeschiktheidsklasse <15% geeft geen recht op een uitkering.

Vervolgens gaat de arbeidsdeskundige in een gesprek met de cliënt na welke belemmeringen en mogelijkheden de cliënt heeft ten aanzien van reïntegratie in het arbeidsproces. Het gaat er dan om te bepalen welke reïntegratieactiviteiten nodig zijn om de belemmeringen tot werkhervatting te verkleinen en de mogelijkheden tot het verrichten van werk te vergroten. De arbeidsdeskundige kijkt ook naar de mogelijkheden om terug te keren naar de oude werkgever. Op basis van de verkregen informatie rangschikt de arbeidsdeskundige de cliënt voorlopig in één van de vier fasen waarmee de kansen op werk wordt uitgedrukt (zie box). Voor fase 4-clienten worden in principe verder geen reïntegratieinspanningen verricht, tenzij de cliënt er zelf op aandringt.

Box: Fasering van de kansen op werkhervatting

De fasering komt voort uit de kansmeter. Dit is een uniform instrument waarmee werkzoekenden op een objectieve en eenduidige manier worden beoordeeld. De kansmeter bestaat uit een vragenlijst die wordt gebruikt om een inschatting te maken van de afstand tot de arbeidsmarkt. Op basis van de antwoorden van cliënten wordt deze afstand 'klein' of 'groot' ingeschat en uitgedrukt in een fasering van 1 tot 4.

- **Fase 1** cliënten zijn werkzoekenden die zonder een reïntegratietraject binnen 6 maanden werk kunnen vinden. Gedurende deze 6 maanden zijn zij aangewezen op de dienstverlening van het CWI.
- **Fase 2** cliënten zijn werkzoekenden die met het volgen van een reïntegratietraject in een periode van 6 maanden tot 1 jaar een baan kunnen vinden.
- **Fase 3** cliënten zijn werkzoekenden die met het volgen van een reïntegratietraject meer dan een jaar nodig hebben om een baan te vinden.
- **Fase 4** cliënten zijn werkzoekende die eerst een andere ondersteuningsvorm dan een reïntegratietraject nodig hebben om een baan te vinden.

Bron: De Vos (2003).

Op basis van het gesprek met de cliënt stelt de arbeidsdeskundige de zogenaamde reïntegratievisie op, waarin zowel de zienswijze van de arbeidsdeskundige als van de cliënt is weergegeven en waarin een voorstel voor de inkoop van een reïntegratietraject wordt gedaan. De cliënt behoort in een vroeg stadium te worden geïnformeerd over de inhoud van de reïntegratievisie.

Op basis van de reïntegratievisie wordt vervolgens door UWV een traject ingekocht bij een reïntegratiebedrijf. In een intakegesprek bij het reïntegratiebedrijf wordt het reïntegratietraject voor de cliënt nader ingevuld. Het reïntegratiebedrijf stelt vervolgens een reïntegratieplan op en legt dit ter goedkeuring voor aan UWV. Vaak maken arbeidsbemiddeling en plaatsing deel uit van het traject.

UWV en een aantal gemeenten leggen de verantwoordelijkheid voor de uitkomsten van de reïntegratietrajecten vrijwel volledig bij de reïntegratiebedrijven. De resultaatafhankelijke beloning in de vorm van *no-cure-less-pay* en *no-cure-no-pay* brengt namelijk met zich mee dat reïntegratiebedrijven pas bij een succesvolle plaatsing van de cliënt in werk de volledige vergoeding betaald krijgen. Zij draaien dan ook grotendeels op voor de kosten van de reïntegratietrajecten die niet het gewenste resultaat hebben. Dit afschuiven van verantwoordelijkheden geeft aanleiding tot spanningen tussen UWV en gemeenten enerzijds en de reïntegratiebedrijven anderzijds. Het zijn namelijk niet alleen de reïntegratiebedrijven die de prestaties van reïntegratie beïnvloeden, maar ook de cliënten en de opdrachtgevers (UWV en gemeente).

2.3.4 Reïntegratietrajecten werklozen

Werklozen met recht op een uitkering krachtens de Werkloosheidswet kunnen verplicht worden een reïntegratietraject te volgen. UWV die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de WW, stelt de volgende voorwaarden aan de reïntegratietrajecten voor werklozen:

- De cliënt moet als werkzoekende ingeschreven staan bij CWI.
- De consulent van CWI heeft een reïntegratieadvies opgesteld waarin wordt aangegeven welke reïntegratieactiviteiten nodig zijn.
- UWV heeft een reïntegratietraject ingekocht bij een reïntegratiebedrijf.
- Het reïntegratiebedrijf heeft in overleg met de cliënt een reïntegratieplan opgesteld welke is goedgekeurd door het UWV.

- De cliënt is verplicht het aangeboden reïntegratietraject te volgen op straffe van korting op zijn of haar uitkering (WW, artikel 27).
- Voor de cliënt geldt tevens een aanwezigheidsplicht gedurende het reïntegratietraject op straffe van korting op zijn of haar uitkering.

De consulent van CWI rangschikt de cliënt in een van de vier fasen op grond van de fase-indeling.⁴ Afhankelijk van de fase waarin de cliënt is ingedeeld, het arbeidsverleden, en andere kenmerken stelt de consulent een reïntegratieadvies op. In dit advies wordt aangegeven wat de belemmeringen en mogelijkheden van de cliënt zijn om terug te keren naar het arbeidsproces. Voor cliënten wordt nagegaan welke reïntegratieactiviteiten nodig zijn om de belemmeringen te verkleinen en de mogelijkheden te vergroten. Cliënten in fase 2 en 3 komen in principe in aanmerking voor een reïntegratietraject. Fase 1 cliënten worden geacht zelfstandig werk te vinden. Voor fase 4-clieñten analyseert CWI welke belemmeringen deelname aan reïntegratietrajecten in de weg staan. Dit advies kan gebruikt worden voor programma's van sociale activering. Alle cliënten behoren te worden geïnformeerd over de inhoud van het reïntegratieadvies.⁵

Op basis van de reïntegratieadvies wordt vervolgens door bureau Inkoop van UWV een traject ingekocht bij een reïntegratiebedrijf, waarna de cliënt kan worden doorverwezen. In een intakegesprek bij het reïntegratiebedrijf wordt het reïntegratietraject voor de cliënt nader ingevuld. Het reïntegratiebedrijf stelt vervolgens een reïntegratieplan op en legt dit ter goedkeuring voor aan UWV.

2.3.5 Voorzieningen Wet REA

De Wet REA heeft tot doel om de mogelijkheden tot het verkrijgen of behouden van werk voor arbeidsgehandicapten te vergroten. Een belangrijk onderdeel wordt gevormd door de voorzieningen voor arbeidsgehandicapte werkzoekenden (artikel 22) en de voorzieningen voor arbeidsgehandicapte werknemers (artikel 31).

De voorzieningen voor arbeidsgehandicapte werkzoekenden hebben zoal betrekking op scholing, opleiding, reïntegratie, noodzakelijke persoonlijke ondersteuning, en vervoer. De voorzieningen voor arbeidsgehandicapte werknemers hebben onder andere betrekking op persoonlijke ondersteuning (ook bekend onder de naam "job-coach"), vervoer en de zogenaamde meeneembare faciliteiten, die op de individuele werknemer afgestemd zijn, en die bedoeld zijn voor de inrichting van de werkplek, als hulpmiddel bij de arbeid, of voor de productie- en werkmethoden.

De doelgroep van de Wet REA zijn de arbeidsgehandicapten. Daaronder wordt verstaan:

- a. Personen die recht hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de WAO, de WAZ of de Wajong.
- b. Personen aan wie op grond van een wettelijk voorschrift in verband met ziekte of gebrek een voorziening of een subsidie is toegekend voor het behoud, herstel of bevordering van de mogelijkheid tot het verrichten van arbeid.
- c. Personen die bij indicatiebeschikking of herindicatiebeschikking op grond van de Wsw behoort tot de doelgroep voor de Wsw, maar niet werkzaam is als werknemer

⁴ Deze indeling in vier fasen zal binnenkort worden vervangen door een indeling in twee fasen.

⁵ Voor bijstandsgerechtigden waarvan wordt verondersteld dat zij in staat zijn arbeid te verrichten geldt dezelfde beoordeling door het CWI.

bij een SW-bedrijf of in het kader van begeleid werken bij een reguliere werkgever.

- d. Personen die niet behoren tot een van bovengenoemde categorieën, maar waarvan op grond van een medisch-arbeidskundige beoordeling is vastgesteld dat hij of zij in verband met ziekte of gebrek een belemmering heeft bij het verkrijgen of verrichten van arbeid.

Gehandicapten van 65 jaar of ouder en personen die in het kader van de Wsw bij een SW-bedrijf of in het kader van begeleid werken werkzaam zijn worden niet als arbeidsgehandicapt aangemerkt en kunnen derhalve geen aanspraak maken op regelingen en voorzieningen van de Wet REA.

De voorzieningen waarvoor in het kader van de Wet REA subsidiëring mogelijk is moeten aan de volgende algemene voorwaarden voldoen:

- De voorziening mag niet "algemeen gebruikelijk" zijn. Het is niet de bedoeling dat kosten of diensten worden vergoed die door de meeste mensen (in een bepaalde bedrijfstak) worden aangeschaft of gebruikt, ook al hangt de aanschaf of het gebruik samen met een ziekte of gebrek. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan een speciale autostoel die ook door 'gezonde' werknemers kan worden gebruikt.
- De voorziening moet in overwegende mate op het individu gericht zijn. Het moet vaststaan welke persoon de voorziening zal gaan gebruiken. De aanpassing van de entree van een kantoorgebouw ten behoeve van rolstoelgebruikers valt dus niet onder de werknemersvoorzieningen, omdat verschillende arbeidsgehandicapte werknemers (en ook bezoekers) van deze voorziening gebruik kunnen maken.
- De voorziening wordt niet toegekend wanneer de waarde van de voorziening minder bedraagt dan 1,85 maal het minimumloon per dag. Deze regel is bedoeld om kruimelvoorzieningen te voorkomen. De kosten van een voorziening moeten in redelijke verhouding staan tot de te maken uitvoeringskosten.

Daarnaast gelden er voor de verschillende soorten voorzieningen (zoals vervoer, communicatie en persoonlijke ondersteuning) speciale voorwaarden. Voor meer informatie daarover wordt verwezen naar het uitgebreide format in Bijlage B.

UWV is belast met de uitvoering van de Wet REA. In de praktijk besteedt UWV de meeste voorzieningen uit aan gespecialiseerde organisaties en bedrijven.

2.3.6 SVWW

De Stimuleringsregeling Vacaturevervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers (SVWW) is een subsidieregeling die werkgevers helpt bij het vervullen van vacatures. Dit kunnen individuele werkgevers zijn, maar ook werkgevers die ten behoeve van de vervulling van hun vacatures een samenwerkingsverband aangaan (werknemersvereniging, brancheorganisatie, etc.). De vacatures moeten worden vervuld door mensen die werkloos zijn of door werknemers die met werkloosheid worden bedreigd. De RWI is belast met de uitvoering van de SVWW.

Het doel van de SVWW is om de vervulling van vacatures op de Nederlandse arbeidsmarkt te stimuleren door duurzame arbeidsinpassing van mensen zonder werk en met werkloosheid bedreigde werknemers. De vraag van werkgevers op de arbeidsmarkt naar personeel vormt daarbij het uitgangspunt.

Activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen moeten noodzakelijk zijn om deelnemers duurzaam op beschikbare vacatures te plaatsen. Verder wordt alleen subsidie verstrekt voor activiteiten waarvan de resultaten in een redelijke verhouding staan

tot de kosten van die activiteiten. Meer specifiek gaat het dan om de volgende subsidiabele activiteiten:

- De werving en selectie van deelnemers voor de instroom op trajecten.
- Reïntegratietrajecten, scholing, training en programma's voor werkervaring die deelnemers moeten volgen om op de beschikbare vacatures te kunnen worden geplaatst.
- Activiteiten op het terrein van voorbereiding en beheer, zoals het opstellen van een projectplan, de begeleiding en de coördinatie van de uitvoering van het projectplan, de opzet en beheer van een projectadministratie en het op basis daarvan verzorgen van periodieke uitvoeringsrapportages en het ten behoeve van de einddeclaratie opstellen van een accountantsverklaring.

Aanvragen die in het kader van de SVWW worden ingediend, moeten aan een aantal voorwaarden voldoen. De belangrijkste hiervan zijn:

- Subsidieaanvragen dienen een bipartiet karakter te hebben in de vorm van een paritair samenwerkingsverband, of instemming van een personeelsvertegenwoordiging of ondernemingsraad. Is dat niet mogelijk dan is een advies van een regionaal platform vereist.
- Een project moet goed beschreven worden in een projectplan, waarin ook een begroting moet zijn opgenomen en een beschrijving van de partijen met wie bij de uitvoering van het project wordt samengewerkt.
- De werving en selectie van deelnemers kan plaatsvinden tot maximaal 12 maanden na het moment van de subsidieverlening. Voor deelnemers die na dat moment met hun traject beginnen, kan geen subsidie meer worden verkregen.
- Subsidie voor de kosten van trajecten kan slechts worden verstrekt voor trajecten die starten vanaf het moment van subsidieverlening.
- De subsidie voor werving en selectie, alsmede de bonus, kunnen slechts worden verkregen voor deelnemers voor wie ook subsidie voor hun traject is verstrekt.
- Trajecten mogen maximaal 12 maanden duren.
- Indien het traject uit scholingsactiviteiten bestaat, mogen dat geen door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bekostigde reguliere beroepsopleidingen zijn.
- Aanvragers moeten een actuele en volledige projectadministratie voeren en op grond daarvan periodiek aan de RWI rapporteren over de voortgang van de uitvoering van het projectplan.

Daarnaast gelden voor de werklozen en de met werkloosheid bedreigde werknemers bijzondere voorwaarden. Deze zijn opgenomen in het uitgebreide format in Bijlage B.

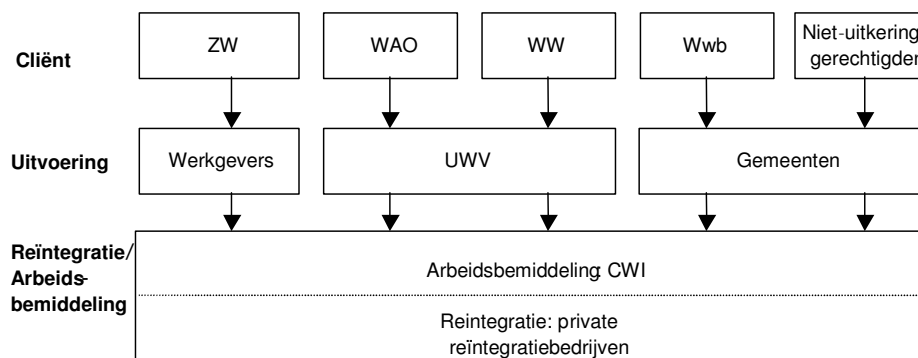
2.4 De uitvoeringsorganisaties

Bij de voorgaande beschrijvingen van de regelingen is reeds aangegeven welke partijen een rol spelen in de uitvoering. In deze paragraaf geven wij een overzicht van de verschillende uitvoeringsorganisaties, de reïntegratiemarkt en de onderlinge relaties. Vervolgens gaan we nader in op de marktwerking in de reïntegratiedienstverlening, omdat deze de afgelopen jaren van grote invloed is geweest op de uitvoeringsorganisatie van reïntegratie. Daar komt bij dat spelers aan de marktwerking motieven kunnen ontleen die fraude in de hand werken.

2.4.1 Opdrachtgevers en uitvoerders

De afgelopen tien jaar is de organisatie van de reïntegratiedienstverlening ingrijpend veranderd. Aanvankelijk verzorgden de Arbeidsvoorziening (voor werklozen) en de Gemeenschappelijke Medische Dienst (voor arbeidsgehandicapten) zelf alle reïntegratieactiviteiten. In de loop van de jaren negentig zijn de Uvi's (in 2002 gefuseerd tot UWV) en de gemeenten geleidelijk reïntegratieactiviteiten gaan inkopen bij reïntegratiebedrijven. Hierdoor is er een markt ontstaan waarvan het aanbod vrijwel volledig privaat is, en de vragers deels publiek (UWV en gemeenten) en deels privaat (werkgevers). Met de invoering van de Wet SUWI per 1 januari 2002, die UWV en gemeenten verplicht reïntegratieactiviteiten openbaar aan te besteden, is de private markt voor reïntegratiediensten een feit geworden. Figuur 2 geeft aan hoe de reïntegratiedienstverlening momenteel is ingebed in het stelsel van sociale zekerheid.

Figuur 1: Organisatie van de sociale zekerheid in 2004⁶



De markt voor reïntegratiediensten bestaat uit twee deelmarkten: een markt voor medische reïntegratiediensten en een markt voor arbeidsmarkt gerelateerde reïntegratiediensten. Op de markt voor medische reïntegratiediensten is meestal de werkgever (soms de Arbo-dienst of verzuimverzekeraar) de vragende partij. Aanbieders zijn private reïntegratiebedrijven die doorgaans een combinatie van psychotherapie en fysiotherapie aanbieden. Op de markt voor arbeidsmarktgerelateerde reïntegratiediensten zijn de gemeenten en UWV de dominante vragende partijen. Private reïntegratiebureaus bieden op deze deelmarkt diensten aan als arbeidsbemiddeling, scholing, en plaatsingen. Met name op de gemeentelijke markt concurreren de private reïntegratiebedrijven met publieke partijen, zoals ROC's, SW-bedrijven en voormalige uitvoerders van de gesubsidieerde arbeid.

Volgens de reïntegratiemonitor van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) zijn er in Nederland circa 700 reïntegratiebedrijven actief. Daarvan richten 360 zich op de medische reïntegratie en 340 op arbeidsmarktgerelateerde reïntegratie en scholing. Daarnaast bestaan er nog 36 zogenaamde arbodiensten die werkgevers adviseren op het gebied van arbeidsomstandigheden en het voorkomen van verzuim. Arbodiensten worden niet gerekend tot de reïntegratiebranche alhoewel ook zij werknemers die buiten het arbeidsproces staan begeleiden om terug te keren naar werk.

In onderstaande tabel geven we het marktaandeel weer van de grootste spelers op de deelmarkten van de medische reïntegratie en de arbeidsmarktgerelateerde reïntegratie. Opmerkelijk is dat de markt voor medische reïntegratiediensten aanmerkelijk sterker is

⁶ Figuur ontleend aan: Zwinkels et al (2004).

geconcentreerd dan de markt voor arbeidsmarktgerelateerde reïntegratiediensten. De grootste vijf bedrijven voor arbeidsmarktgerelateerde reïntegratiediensten (Kliq, Argonaut, Agens, Alexander Calder en Loyalis) namen in 2002 eenderde van de markt voor hun rekening. Een verdere concentratie ligt in het verschiet. Naar verwachting wordt de markt voor reguliere aanbesteding straks gedomineerd door enkele grote landelijke spelers. Dit komt mede voort uit de hoge transactiekosten van de aanbestedingsprocedures en de noodzaak van financiële buffers in verband met resultaatafhankelijke financiering.

Tabel 2: Marktaandeel aanbieders, omzet in miljoenen euro's

	Omzet 2000	Omzet 2001	Omzet 2002	Markt-aan- deel 2002
<i>Medische reïntegratiediensten</i>				
Winnock	16	22	23	33%
De Gezonde Zaak	10	10	9	13%
HSK	9	10		
Hoensbroeck Centrum voor Arbeidsperspectief	8	8	10	14%
Schatting totale omzet deelmarkt		70	70	
<i>Arbeidsmarktgerelateerde reïntegratiediensten</i>				
Kliq		229	120	18%
Argonaut	31		35	5%
Agens	9	16	26	4%
Alexander Calder		13	25	4%
Loyalis	11	16	17	3%
Start reïntegratie	19	11		
Randstad rentree		9	12	2%
Schatting totale omzet deelmarkt		540	650	

Bron: FD, 1 juli 2002 en 1 juli 2003.

Een groot aantal reïntegratiebedrijven heeft zich georganiseerd in de Brancheorganisatie voor reïntegratiebedrijven Borea. Medio 2004 telt Borea 130 leden. Naast belangenbehartiging heeft Borea een kwaliteitskeurmerk ontwikkeld. Om in aanmerking te komen voor het keurmerk moeten de reïntegratiebedrijven aan 13 kwaliteitscriteria (en normen) voldoen (zie box). Reïntegratiebedrijven die het keurmerk willen behalen en behouden dienen halfjaarlijks aan te tonen dat zij aan de normen voldoen. Tevens voert een onafhankelijke auditor periodieke audits uit ter verificatie. Als een reïntegratiebedrijf niet voldoet (of verbetert) dan raakt het uiteindelijk zijn keurmerk kwijt. Op dit moment hebben 67 leden van Borea een keurmerk.

Box: Prestatie-indicatoren van de Stichting Borea Keurmerk

Proces

- 1 Doorlooptijd opstellen reïntegratieplan
- 2 Doorlooptijd inschakeling eerste interventie
- 3 Doorlooptijd interventies

Resultaat

- 4 Uitval en uitstroom
- 5 a Plaatsing/werkhervatting volgens afspraak
- b Duurzame plaatsing/werkhervatting
- 6 Toegevoegde waarde per interventie

Organisatie

- 7 Opleidingsbeleid
- 8 Competenties medewerkers
- 9 Systematische verbetercyclus

Klanttevredenheid

- 10 Privacyreglement en klachtenmanagement
- 11 Tevredenheid cliënten
- 12 Tevredenheid opdrachtgevers
- 13 Tevredenheid werkgevers

Bron: www.boreakeurmerk.nl

Naast Borea bestaat sinds enige tijd brancheorganisatie Phoenix, waarin een aantal hoofdzakelijk kleine regionale of gespecialiseerde reïntegratiebedrijven zich heeft georganiseerd. Phoenix verzet zich tegen de dominante marktpositie van de grote reïntegratiebedrijven, waarvan de meeste zijn aangesloten bij Borea.

2.4.2 *Marktwerving*

UWV en gemeenten besteden opdrachten voor reïntegratietrajecten aan op de reïntegratiemarkt. Daarvoor hebben zij speciale aanbestedingsprocedures in het leven geroepen. In onderstaand schema wordt de organisatie van de aanbestedingsprocedure bij UWV en gemeenten kort samengevat. Een uitgebreidere toelichting per onderdeel volgt daarna.

Schema 3: Organisatie van de aanbestedingsprocedures

	UWV	Gemeenten
A. Inrichting aanbestedingsprocedure		
Hoe wordt aanbesteed?	Openbaar	Soms besloten, vaker openbaar
Wat wordt aanbesteed?	Trajecten	Soms trajecten, soms losse producten
Voor wie wordt aanbesteed?	Werklozen en arbeidsgehandicapten	Bijstandsgerechtigden, Anw-ers en werkzoekenden zonder uitkering
Aantal aanbestedingsprocedures per jaar	Een keer per jaar in vier rondes	Meestal een keer per jaar
Contractduur	Een jaar. UWV streeft naar verlenging contractduur	Een jaar. Gemeenten streven naar verlenging contractduur
B. Contractvoorwaarden		
Bundeling	Grote kavels	Afhankelijk van de omvang van de gemeente
Betalingsvoorwaarden	60% <i>no-cure-less-pay</i> 40% <i>no-cure-no-pay</i>	Meestal <i>no-cure-less-pay</i>

A. Inrichting aanbestedingsprocedure

UWV en gemeenten kopen reïntegratiediensten in voor arbeidsgehandicapten en werklozen. Volgens brancheorganisatie Borea gaat het om 75.000 trajecten door UWV en een ongeveer even groot aantal trajecten en producten door alle gemeenten tezamen.

De wijze van inkoop verschilt per vragende partij. UWV koopt de reïntegratiedienstverlening in via zogenaamde aanbestedingsprocedures. Reïntegratiebedrijven krijgen dan de mogelijkheid om te offren voor reïntegratietrajecten van bepaalde doelgroepen. In een bestek worden de doelgroepen, de contractvoorwaarden en de spelregels voor de gunning beschreven. De doelgroepenindeling staat gedeeltelijk los van de fase-indeling van CWI. UWV deelt de doelgroepen in naar WW'ers en WAO'ers. Vervolgens worden WW'ers onderverdeeld in doelgroepen aan de hand van de fase-indeling, leeftijd (50-plussers) en etnische achtergrond. Voor WAO'ers bestaat een indeling naar type lichamelijke afwijking, leeftijd en etniciteit.⁷ Op basis van deze indeling maakt UWV onderscheid tussen makkelijk en moeilijk te reïntegreren cliënten.

UWV gunt de opdrachten aan reïntegratiebedrijven in vier rondes aan de economisch meest voordelige aanbieder op grond van een weging van gunningcriteria. Belangrijkste gunningcriteria zijn de prijs, de plaatsings- en uitvalpercentages, de doorlooptijden, het doelgroepgericht offren, en het regiospecifiek offren.

De gemeenten zijn over het algemeen later dan UWV ertoe overgegaan om reïntegratietrajecten via een aanbestedingsprocedure in te kopen bij reïntegratiebedrijven. De gemeentelijke aanbestedingsprocedures moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

Er moeten transparante en objectieve aanbestedingsprocedures worden gevolgd waarbij verschillende offertes worden aangevraagd en waarbij geselecteerd wordt op basis van vooraf vastgelegde criteria.

De beoordeling van de offertes moet uitsluitend plaatsvinden op basis van vergelijkbare kosten, waarbij eventueel verschuldigde BTW gecompenseerd wordt.⁸

De SUWI-criteria laten veel ruimte open voor een eigen invulling van de aanbestedingsprocedure. Het gevolg is dat er een grote diversiteit aan aanbestedingsprocedures bestaat. Sommige gemeenten kiezen voor een openbare aanbesteding waaraan alle reïntegratiebedrijven kunnen deelnemen. Andere gemeenten organiseren gefaseerde aanbestedingsprocedures, waarbij in een eerste fase alle reïntegratiebedrijven die willen meedingen zich kunnen aanmelden, en in een tweede fase een beperkt aantal bedrijven wordt geselecteerd om een offerte in te dienen. Ook komen er besloten aanbestedingen voor, waarbij gemeenten aan enkele bedrijven vragen om een offerte uit te brengen.

Gemeenten hechten eraan, meer dan UWV, om zelf de regie in handen te houden. Dit uit zich in de wijze waarop gemeenten en UWV reïntegratiebedrijven inschakelen. Het merendeel van de gemeenten koopt in principe losse producten in, zoals een diagnosestelling of een specifieke training. UWV koopt doorgaans volledige trajecten in.

⁷ Heyma et al (2003), 20-24.

⁸ Batelaan et al (2003).

B. Contractvoorwaarden

UWV hanteert voor de verschillende aanbestedingsprocedures een combinatie van *no-cure-less-pay* en *no-cure-no-pay*. Bij *no-cure-less-pay* bestaat de vergoeding uit een vaste vergoeding en een resultaatafhankelijke vergoeding, waarbij resultaat wordt gedefinieerd als de plaatsing van de cliënt in arbeid. Per doelgroep bepaalt UWV op grond van de verwachte plaatsingskansen de verhouding tussen de vaste vergoeding en de resultaatafhankelijke vergoeding. Daarbij geldt dat de resultaatafhankelijke vergoeding relatief groter wordt naarmate de doelgroep gemakkelijker te plaatsen is. Bij *no-cure-no-pay* maken de aanbidders enkel aanspraak op een resultaatafhankelijke vergoeding.

De afgelopen jaren is UWV steeds meer nadruk gaan leggen op *no-cure-no-pay*. Vond in de aanbestedingsprocedure van 2001 de vergoeding van vrijwel alle opdrachten plaats in de vorm van *no-cure-less-pay*. In de procedure van 2003 gold al voor 40% van de aanbesteedde contracten *no-cure-no-pay*. In 2004 zal het percentage *no-cure-no-pay* naar verwachting verder worden opgehoogd.

Daarnaast houdt UWV een uitgebreid stelsel van bonussen op na. Reïntegratiebedrijven kunnen bij elke opdracht bonussen verdienen voor het behalen en voor het overtreffen van de prestatieafspraken in het contract. De aanbestedingsprocedures van 2004 voorzien in zogenaamde tempobonussen en plaatsingsbonussen. Het reïntegratiebedrijf ontvangt een tempobonus indien hij zorgt voor een zo kort mogelijke doorlooptijd van het reïntegratietraject tot en met de plaatsing van de cliënt in arbeid. De hoogte van de tempobonus hangt af van de doelgroep die in de bestekken van de aanbestedingsprocedures zijn omschreven. Voor moeilijke doelgroepen geldt een hogere tempobonus dan voor gemakkelijk plaatsbare doelgroepen. Een reïntegratiebedrijf ontvangt een plaatsingsbonus als het bij aanvang van de werkhervatting een plaatsing voor een jaar of voor onbepaalde tijd realiseert. Het betreft een standaardbonus die voor alle doelgroepen gelijk is.⁹

Gemeenten hanteren verschillende financieringswijzen. De meest gangbare financieringswijze is momenteel *no-cure-less-pay*. Gemeenten betalen doorgaans de helft tot driekwart van het overeengekomen bedrag op basis van input of outputfinanciering en het resterende deel op basis van effectbekostiging. Een enkele gemeente besteedt zijn contracten aan via *no-cure-no-pay*.¹⁰

UWV en het merendeel van de gemeenten werken met raamcontracten. Dit betekent dat de opdrachtgever geen garantie geeft over het precieze aantal cliënten dat het reïntegratiebedrijf krijgt toegewezen. Wel worden er soms afspraken gemaakt over een minimum aantal cliënten dat het reïntegratiebedrijf mag reïntegreren.

UWV en een groot aantal gemeenten werken met relatief korte contracten. Veel van deze opdrachtgevers zijn echter voornemens om in de toekomst langer lopende contracten aan te gaan. Zij kunnen daardoor de transactiekosten waarmee de aanbestedingsprocedure gepaard gaat verlagen en kunnen investeren in een goede samenwerking met het reïntegratiebedrijf.

⁹ Programma van eisen reïntegratiecontracten 2004 UWV.

¹⁰ Batelaan et al (2003) en Arents et al (2003).

3 Fraudevormen en frauderisico's

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij de bevindingen weer van de interviews die wij hebben gehouden met onder meer reïntegratiebedrijven, een grote gemeente, SZW, IWI en RWI. Voor een volledige lijst met geïnterviewde partijen verwijzen wij naar Bijlage D. Wij hebben de geïnterviewden vragen voorgelegd over het bestaan van concrete gevallen van fraude en over fraudemogelijkheden. Daarbij zijn wij uitgegaan van de primaire en secundaire definitie van fraude die in de inleiding is gepresenteerd: overtredingen van wet- en regelgeving, en (georganiseerd) oneigenlijk gebruik dat tegen de geest van de wet- en regelgeving ingaat of dat gebruik maakt van gaten in wet- en regelgeving.

Op basis van de bevindingen uit de interviews beantwoorden wij per hoofdcategorie van reïntegratieregelingen of –voorzieningen de onderzoeksvragen zoals geformuleerd in hoofdstuk 1. De uitvoering van reïntegratie in het kader van de WW, de WAO, de WWB en voor niet-uitkeringsgerechtigden (Nug) zijn samengevoegd tot hoofdcategorie 'reïntegratietrajecten'. Wij hanteren derhalve de volgende hoofdcategorieën:

- Reïntegratietrajecten;
- voorzieningen arbeidsgehandicapten (Wet REA, artikel 22 en 31);
- SVWW.

Per hoofdcategorie geven wij aan wat de belangrijkste processtappen zijn in de uitvoering. Aan de hand van het proces beschrijven we de fraudevormen en de mogelijke fraudevormen. Bij de eerste gaat het om fraudevormen die daadwerkelijk in de praktijk voorkomen volgens respondenten. Bij de tweede gaat het om mogelijke vormen die er zijn voor fraude of oneigenlijk gebruik, maar waarvan respondenten niet zeker weten of die in de praktijk voorkomen. Tegelijkertijd gaan wij daarbij in op de risicofactoren en gelegenheidsstructuren die aan deze vormen van fraude ten grondslag liggen.

Vervolgens beschrijven wij in een aparte paragraaf de mogelijkheden voor fraude of oneigenlijk gebruik die ontstaan door overlappende beleidsterreinen en onduidelijke afbakeningen van de verschillende regelingen. Tot slot gaan wij in op de gesignaleerde fraudemogelijkheden die de wijze van toezicht op de uitvoering van reïntegratie met zich meebrengt. Voor een beschrijving van de regelingen en voorzieningen zelf verwijzen wij naar hoofdstuk 2 en het uitgebreide format in bijlage B. Ter illustratie zijn enkele voorbeelden uit de interviews in kaders opgenomen.

3.2 Reïntegratietrajecten

3.2.1 *Processtappen in de uitvoering*

UWV en gemeenten zijn verplicht de uitvoering van hun reïntegratietrajecten uit te besteden aan (private) reïntegratiebedrijven. Hiervoor maken zij gebruik van openbare en/of niet openbare aanbestedingsprocedures. Hoewel de inrichting van de uitvoering tussen UWV en gemeenten en tussen gemeenten onderling kan verschillen (zie hoofdstuk 2) zijn grofweg de volgende stappen te onderscheiden in de uitvoering van de reïntegratie:

- aanbesteden contracten;
- aanlevering cliënten;

- opstellen en accorderen arbeidsintegratieplan;
- uitvoering reïntegratie;
- periodiek rapporteren;
- eventueel periodieke voortgangsgesprekken;
- plaatsing cliënt;
- nazorg;
- facturering;
- controle en uitbetaling (inclusief monitoren van de uitvoering).

3.2.2 *Vormen van fraude in de praktijk*

Enkele geïnterviewden hebben melding gemaakt van concrete vormen van valsheid in geschrifte. Het gaat om de volgende praktijken:

- Reïntegratiebedrijven vermelden in offertes betere prestaties dan zij feitelijk behalen, zoals opgehoogde plaatsingspercentages en verlaagde uitvalpercentages.
- Reïntegratiebedrijven declareren producten die niet of niet volledig zijn uitgevoerd waardoor zij feitelijk geen aanspraak kunnen maken op een vergoeding. Concrete voorbeelden die door geïnterviewden zijn genoemd hebben betrekking op het declareren van volledige cursussen die niet zijn afgemaakt en het opgeven van individuele gesprekken voor het houden van goedkopere groepsgesprekken.

3.2.3 *Mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik en risicofactoren*

Vrijwel alle geïnterviewden zijn van mening dat de organisatie van reïntegratietrajecten de laatste jaren steeds minder ruimte laat voor fraude en oneigenlijk gebruik. Met name de organisatie van UWV lijkt bijna waterdicht te zijn. Dat is te danken aan de wijze van aanbesteden, de contractafspraken, het sturen op de uitvoering door koppeling aan sofi-nummers, de voortgangsrapportages en voortgangsgesprekken, de koppeling met de verzekerden administratie en het afrekenen op basis van *no-cure-no-pay*. Gemeenten hanteren verschillende systemen en zijn later dan UWV gestart met het systematisch aanbesteden, waardoor het lastig is een algemene uitspraak te doen. Maar ook gemeenten lijken hun aanbestedingsprocedures steeds meer te hebben verfijnd.

Niettemin is een aantal momenten in het reïntegratieproces aan te wijzen waarop mogelijkheden voor fraude en oneigenlijk gebruik ontstaan. De gesignaleerde mogelijkheden zijn voor een groot deel terug te voeren op de afstand die bestaat tussen de opdrachtgever en het reïntegratiebedrijf. De mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik ontstaan in situaties waarin opdrachtgevers vooral op basis van (papieren) verantwoordingsrapportages en te overleggen documenten sturen en uitbetalen. Door deze afstand is het voor een opdrachtgever vrijwel onmogelijk te controleren of een reïntegratiebedrijf daadwerkelijk heeft uitgevoerd wat is afgesproken en wat gefactureerd wordt. UWV heeft wel een boetesysteem ingevoerd voor gevallen dat afspraken niet worden nagekomen, maar dit systeem richt zich vooral op procedurele zaken, zoals het niet tijdig aanleveren van afgesproken documenten. Om het risico verder te verkleinen, voeren opdrachtgevers periodiek voortgangsgesprekken en worden soms steekproeven uitgevoerd onder cliënten die een reïntegratietraject volgen. Het is echter niet gebruikelijk dat opdrachtgevers fysiek het veld in gaan, zoals sociale rechercheurs bij de bijstand. In het algemeen geldt dat hoe groter het cliëntenbestand van de opdrachtgever en daarmee van de uitvoeringsorganisatie, hoe groter de afstand tot de uitvoering van de reïntegratie. De indruk bestaat dat de afstemming van de informatie bij kleine gemeenten het beste is geregeld. In deze gemeenten zitten de sociale diensten vaak dicht op de uitvoering van reïntegratie, en zijn er bovendien nauwe lijnen tussen de uitkeringsadministratie, de inkoop van reïntegratie en de financiële administratie.

Hieronder beschrijven wij de mogelijkheden zoals die in de interviews ter sprake zijn gebracht. Niet alle genoemde mogelijkheden zijn ook daadwerkelijke mogelijkheden tot fraude. In sommige gevallen betreffen het mogelijkheden tot ondoelmatig gebruik of voor handelingen die niet conform de doelstelling van de wet zijn. Gezien het verkennende karakter van dit onderzoek, zijn ook deze mogelijkheden hier vermeld. De mogelijkheden zijn zo veel mogelijk geordend naar de opeenvolgende processtappen in de uitvoering van reïntegratie.

Aanbesteding

- Procedure UWV:

De inrichting van de aanbestedingsprocedure van UWV, waarbij gefocust wordt op de laagste prijs, heeft tot gevolg gehad dat de winstmarges van reïntegratiebedrijven klein zijn geworden. Daar komt bij dat door het gebruik van prestatiecontracten (*no-cure-no-pay* en *no-cure-less-pay*) een aanzienlijke voorinvestering van de bedrijven wordt verlangd. Volgens betrokken partijen heeft dit geleid tot een, bedrijfseconomisch gezien, ongezonde situatie die reïntegratiebedrijven welhaast dwingt zo creatief mogelijk te zijn om de noodzakelijk cashflow te genereren. De ruimte voor 'creativiteit' ontstaat omdat UWV, zeker in de eerste jaren van de aanbesteding, de procedure heeft gebaseerd op het 'geschreven woord'. Als het geschreven aanbod van een reïntegratiebedrijven niet volledig voldoet aan de criteria en eisen uit het bestek dan krijgt het bedrijf geen opdracht gegund, ongeacht de werkelijke prestaties van een bedrijf. Deze wijze van aanbesteden geeft reïntegratiebedrijven de mogelijkheid te hoge plaatsingcijfers of te lage prijzen offren om te voldoen aan de gewenste scores van UWV. Reïntegratiebedrijven kunnen hun offertes 'toeschrijven' naar de eisen van UWV, met het risico dat er een discrepantie ontstaat tussen de opgave die een bedrijf doet en de werkelijke prestaties. Het onderstaande kader geeft hiervan een voorbeeld.

Reïntegratiebedrijven moeten in hun offertes aan UWV ook becijferen wat de verwachte eerste uitval is (het aantal cliënten die na het eerste gesprek worden teruggestuurd omdat het reïntegratiebedrijf er niets mee kan). In de eerste aanbestedingsrondes heeft UWV (toen nog Uvi's) de contracten gegund aan reïntegratiebedrijven die onder de 5% eerste uitval offereerden, ook voor de WAO/Wajong-doelgroep. In werkelijkheid lag het eerste uitvalpercentage in die tijd voor deze laatste doelgroep op circa 20%. Het vermoeden bestaat dat de Uvi's achteraf nooit meer hebben onderzocht in welke mate de reïntegratiebedrijven, aan wie de contracten waren gegund, hun offertebeloftes hebben waargemaakt.

Bij de laatste aanbestedingsronde is UWV overigens begonnen om prestatiegegevens van reïntegratiebedrijven uit de eigen registratiesystemen te betrekken bij de beoordeling van offertes. Eerder was dit nog niet mogelijk omdat UWV nog geen of onvoldoende betrouwbare gegevens voorhanden had over de prestaties van reïntegratiebedrijven.

- Procedure 'vrije ruimte' UWV:

UWV hanteert bij de aanbesteding strakke ervaringseisen. Om nieuwe bedrijven of initiatieven toch een kans te geven, reserveert UWV 20% van het budget als 'vrije ruimte'. Meestal gaat het om nieuwkomers op de markt die in de reguliere aanbestedingsprocedure weinig tot geen kans maken op gunning omdat zij nog niet kunnen bogen op goede resultaten in het verleden. Juist vanwege deze onbekendheid met de aanbieder, de reïntegratiemethode en de resultaten lijkt een intensievere beoordeling van het aanbod van het reïntegratiebedrijf noodzakelijk. UWV hanteert echter hetzelfde aanbestedingsstramien als voor de reguliere reïntegratietra-

jecten, gebaseerd op een ‘papieren aansturing’. Hierdoor ontstaat een verhoogd risico voor fraude.

- **Procedure gemeenten:**
Gemeenten maken geen gebruik van een uniform aanbestedingsmodel en dreigen daardoor volgens een aantal respondenten opnieuw het wiel uit te vinden. De kwaliteit van de aanbestedingsprocedure kan per gemeente verschillen. Mogelijkheden tot fraude of oneigenlijk gebruik die zich daarbij voordoen is bijvoorbeeld dat afspraken in contracten niet altijd even eenduidig worden beschreven. De interpretatieruimte die hierdoor ontstaat kan door reïntegratiebedrijven worden gebruikt om extra producten te declareren, de inrichting van reïntegratietrajecten anders vorm te geven of dubieuze plaatsingen op te voeren. De meeste respondenten zijn echter van mening dat ook bij gemeenten de aanbestedingsprocedures wat genoemde punten betreft steeds meer ‘waterdicht’ worden.

Uitvoering reïntegratie

- **Sturing op ‘efficiency’:**
In het algemeen sturen opdrachtgevers de uitvoering van reïntegratie op afstand door het vragen van periodieke verantwoordingsrapportages, eventueel aangevuld met periode voortgangsgesprekken. Het zicht op de feitelijke uitvoering - ‘wat gebeurt er precies met een individuele cliënt?’ - is daardoor beperkt. Deze afstand in combinatie met de krappe marges voor reïntegratiebedrijven, brengt het risico met zich mee dat de uitvoering van reïntegratie meer wordt afgestemd op mogelijke efficiencyvoordelen voor het reïntegratiebedrijf dan op de behoefte van de cliënt. In dit verband is in de interviews gewezen op praktijken als ‘afromen’ van het cliëntenbestand (met name investeren in kansrijke cliënten), lange wachttijden en klachten van cliënten over slechte bejegening en een gebrekkige afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarnaast worden reïntegratiebedrijven door gebruik van prestatiecontracten (*no-cure-no-pay*) geprikkeld een traject zo sober mogelijk in te vullen. Hoewel hier geen sprake is van fraude zijn de meeste respondenten wel van mening dat de sterke sturing op prijs niet bijdraagt aan het doel van de reïntegratie (duurzame arbeidsinpassing) en een voedingsbodem creëert voor oneigenlijk gebruik en fraude. Inmiddels is bij UWV wel een tendens zichtbaar dat naast prijs ook kwaliteit (meer) onderwerp van sturing wordt.
- **Uitvoering met onderaannemers:**
Reïntegratiebedrijven kunnen bij de uitvoering gebruikmaken van onderaannemers zoals scholingsinstituten, interventiebedrijven of andere reïntegratiebedrijven. De opdrachtgevers hebben vaak weinig zicht op de kwaliteit van de onderaannemers. Bovendien zijn de doorverwijzingen van opdrachten naar een onderaannemer over het algemeen weinig transparant. Dit risico lijkt verhoogd aanwezig bij reïntegratiebedrijven die (ook) sociale activeringstrajecten uitvoeren. Deze maken veelal gebruik van lokale wijkgerichte initiatieven waarbij de kwaliteit soms te wensen overlaat (bijvoorbeeld niet eens ingeschreven bij de Kamer van Koophandel) en die met vage contractomschrijvingen reïntegratiegelden voor andere doeleinden gebruiken (zie onderstand voorbeeld).

Een sociale dienst heeft onlangs een brief gehad van een lokale allochtone organisatie die een groot evenement wilde organiseren. Het ging om een informatie- en arbeidsmarkt voor allochtonen. De totale begroting was ongeveer € 88.000,-. De sociale dienst werd gevaagd hieraan ruim € 18.000,- bij te dragen. Omdat de sociale dienst niet was betrokken in de voorbespreking en ook de omschrijving van het evenement vraagtekens opriep, heeft de manager van de sociale dienst de zaak laten onderzoeken. De aanvrager bleek al jaren werkloos en een cliënt van de eigen sociale dienst, die zeer actief was in ‘goed bedoelde’ vrijwillige activiteiten in de buurt.

Oprachtgevers leren overigens wel van deze ervaringen en scherpen de kwaliteitseisen voor het werken met onderaannemers in toenemende mate aan. Ook komt het voor dat in de aanbesteding hindernissen worden opgeworpen voor onderaanneming. Door de wijze van controle blijft het voor een opdrachtgever echter lastig om precies zicht te krijgen op wat een reïntegratiebedrijf uit- en opvoert als activiteiten en welke partij die activiteiten heeft uitgevoerd.

Rapportages

- ‘Verlengen’ trajectduur:
De reeds genoemde afstand tot de uitvoering, maakt het voor reïntegratiebedrijven in principe mogelijk de vereiste verantwoordingsrapportages in hun voordeel op te stellen. Al is deze ruimte veelal beperkt, toch zijn de meeste respondenten van mening dat reïntegratiebedrijven, gezien ‘de financiële fuik’ waar zij in zitten, alle ruimte die er is benutten om de kosten te kunnen declareren. Tijdens de interviews zijn enkele voorbeelden genoemd. In geval van *no-cure-less-pay* contracten krijgen reïntegratiebedrijven halverwege het traject 50% van de trajectkosten uitbetaald. Reïntegratiebedrijven zullen er zo veel mogelijk voor zorgen dat voor de rapportages ook vroegtijdige uitvallers minimaal een halfjaar in traject blijven. Hetzelfde geldt voor het incasseren van het prestatieafhankelijke deel van de beloning. Reïntegratiebedrijven zullen hun cliënten zolang als contractueel mogelijk is in hun bestand houden (zonder verdere activiteiten uit te voeren) om eventuele werkaanvaarding alsnog als plaatsing op te kunnen voeren.
- ‘Ophogen’ afgeronde activiteiten:
Voor opdrachtgevers, met name gemeenten, die veel met *no-cure-less-pay* contracten werken en/of losse trajectonderdelen kopen is het risico van onjuiste verantwoording groter. Een voorbeeld: als in het trajectplan een training van vier dagen is opgenomen, en de cliënt blijkt al na drie dagen te zijn afgehaakt, dan rapporteren reïntegratiebedrijven waar mogelijk een volledige deelname. Als deze bedrijven opgave doen van een afgebroken training dan lopen zij afhankelijk van de contracten het risico de uitgevoerde drie trainingsdagen niet betaald te krijgen. Veel reïntegratiebedrijven kunnen zich een dergelijke derving van inkomsten niet permitteren. Een ander voorbeeld: het vermoeden bestaat dat als een opdrachtgever met een reïntegratiebedrijf afsprekt dat cliënten individuele gesprekken krijgen, cliënten vervolgens door sommige reïntegratiebedrijven worden opgeroepen voor een collectieve bijeenkomst, waarna het reïntegratiebedrijf wel individuele gesprekken rapporteert en factureert. Bij *no-cure-no-pay* contracten is dit geen financieel issue, maar bestaat evengoed het risico dat reïntegratiebedrijven de uitvoering anders inrichten dan in de rapportage wordt verantwoord.

Facturering en controle prestaties (inclusief monitoring)

- Controle van gefactureerde activiteiten:
De toetsing van de facturatie van reïntegratietrajecten gebeurt hoofdzakelijk op basis van schriftelijke rapportages en documenten. Zeker in de beginperiode, toen de Uvi's nog contracten aanbesteedden op basis van productfinanciering, kwam het voor dat reïntegratiebedrijven meer of andere activiteiten factureerden dan zij feitelijk aanboden. In de huidige *no-cure-no-pay* financieringssysteem is het niet meer mogelijk om extra producten voor te stellen en te declareren.
- Controle plaatsingen:
Bij plaatsing krijgt een reïntegratiebedrijf na overleg van een arbeidscontract een vast, contractueel overeengekomen bedrag. UWV beschikt over mogelijkheden om plaatsingen te controleren door gegevens van het reïntegratiebedrijf te vergelijken met de eigen verzekerden-administratie (Verzekerden Personen en Dienst-

verbanden, VPD). Voor gemeenten is dit lastiger. Zij zullen ter controle werkgevers moeten benaderen die geplaatste cliënten in dienst hebben genomen. Laten zij dat na dan ontstaat er ruimte om plaatsingsresultaten ‘op te poetsen’.

Wij hebben geen concrete aanwijzingen gevonden dat reïntegratiebedrijven (op grote schaal) plaatsingscijfers ophogen door het aanbieden van contracten bij het eigen of een gelieerd bedrijf (bijvoorbeeld detacheringsbureaus). UWV betaalt pas uit als een cliënt door de proeftijd en uit de uitkering is. Het overleggen van ‘schijncontracten’ heeft daardoor vrijwel geen zin. Het zelf in loondienst nemen van cliënten kan in principe wel, maar is gezien de huidige trajectprijzen (gemiddeld € 5.000,-) en de vaak veel hogere kosten van het in dienst nemen weinig lucratief voor reïntegratiebedrijven.

- Informatievoorziening (monitoring):

Verschillende respondenten benadrukken dat de informatievoorziening mogelijkheden geeft tot oneigenlijk gebruik van reïntegratiegelden. Voor het monitoren, het verrekenen en het controleren van reïntegratieactiviteiten is het van belang dat een opdrachtgever beschikt over betrouwbare gegevens. In de praktijk blijkt dit problematisch. Zo zou het meer regel dan uitzondering zijn dat de (aantallen) geregistreerde activiteiten en prestaties van reïntegratiebedrijven niet overeenkomen met de systemen van UWV en sociale diensten. Daar komt bij dat de verschillende systemen binnen UWV en sociale diensten ook niet altijd met elkaar corresponderen. Het gaat hierbij om veelal separate systemen van basis-uitkeringsgegevens van cliënten, de inkoop en uitvoering van reïntegratie en de financiële administratie. De validatie van gegevens (aantallen, data) tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt een groot probleem genoemd. Daarnaast lijkt er sprake van definitiekwesties: in welke periode tel je iemand mee? Deze verschillen in de gegevens leveren soms strijd op, die in geval van UWV, volgens reïntegratiebedrijven, meestal in nadeel van de opdrachtnemer wordt beslecht. Gemeenten lijken in het algemeen wat soepeler om te gaan met dergelijke kwesties.

Het risico is aanwezig dat reïntegratiebedrijven misbruik maken van de ruimte die ontstaat door het niet corresponderen van de verschillende systemen. Er is geen inzicht in welke mate dit ook daadwerkelijk gebeurt. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze ruimte in geval van *no-cure-no-pay* contracten beperkt is.

Dat een goede en inzichtelijke informatievoorziening niet alleen van belang is voor een goede sturing en controle, maar ook voor de beeldvorming naar buiten, bewijst het onderstaande voorbeeld.

In NOVA is een verhaal over Oost-Groningen uitgezonden waarin € 4 miljoen zou zijn besteed om 4 mensen aan het werk te krijgen. Dit verhaal kent politieke achtergronden en geeft een vertekend beeld. In werkelijkheid gaat het om een contract met een waarde van € 3,2 miljoen voor 1.600 gemeentecliënten. Voor 600 daarvan geldt dat ze niet arbeidsplichtig zijn en was de vraag aan het reïntegratiebedrijf om alleen een diagnose uit te voeren om hen ‘in kaart te brengen’ (dus geen plaatsingsopdracht). De overige 1.000 moet het reïntegratiebedrijf naar (gesubsidieerd) werk begeleiden. Het contract is in 2003 afgesloten op basis van *no-cure-no-pay* en *no-cure-less-pay*. De betreffende gemeente(n) leverde(n) pas in de 2e helft van 2003 de eerste cliënten aan. Gezien de gemiddelde traject duur (1 jaar) is het logisch dat eind 2003 nog nauwelijks cliënten waren uitgestroomd naar werk. Het verhaal in NOVA was echter gebaseerd op een rapportage van eind 2003, waarbij de resultaten zijn afgezet tegen de totale contractwaarde. Met het betreffende reïntegratiebedrijf zijn afspraken gemaakt om voortgang nu nauwgezet per kwartaal te monitoren.

3.3 Voorzieningen Wet REA

3.3.1 *Processtappen in de uitvoering*

De Wet REA betreft grotendeels voorzieningen die er op gericht zijn om de mogelijkheden voor arbeidsinpassing van arbeidsgehandicapten (in de zin van de Wet REA, artikel 2) te vergroten, zoals scholing, vervoersvoorziening of job-coach. UWV is belast met de uitvoering van de Wet REA. Hoewel de uitvoering per voorziening kan verschillen, zijn in het algemeen de volgende stappen in het proces te onderscheiden:

- aanvraag bij UWV door aanvraagformulier;
- registratie en controle aanvraag (check in systemen);
- beoordeling en toekenning aanvraag (voldoet aanvraag aan de voorwaarden);
- afgeven beschikking aan aanvrager;
- afhankelijk van regeling zendt aanvrager declaraties naar UWV;
- controle en gereed zetten betaling;
- steekproef op gereed staande betalingen en uitbetalen;
- monitoring en afhankelijk van regeling na verloop van tijd nacalculatie (bijv. bij premiekorting en meerkosten) en definitieve vaststelling en uitbetalen subsidie (of korting).

3.3.2 *Vormen van fraude in de praktijk*

Een concrete fraudevorm binnen de REA-voorzieningen is door cliënten naar voren gebracht. Het gaat om vermeend verkeerd gebruik van werkgeverssubsidies, zoals de onkostenvergoeding voor werkplekaanpassingen voor gehandicapten (Wet REA, artikel 31). Volgens cliënten ontvangen werkgevers vergoedingen, maar worden de subsidies onvoldoende besteed aan het oplossen van het probleem. Ontoereikende controle van UWV (en voorlopers Uvi's) heeft daaraan bijgedragen. Deze 'vermoedens' hebben echter geen concrete fraudezaken opgeleverd. In de huidige REA is een deel van deze subsidies afgebouwd en gefiscaliseerd. Dit neemt niet weg dat volgens een aantal respondenten door een gebrekkige controle en definitiekwesties er nog steeds mogelijkheden zijn voor oneigenlijk gebruik van REA-voorzieningen.

Een andere fraudevorm komt voor bij een voorziening die weliswaar niet in de Wet REA wordt geregeld, maar naar aard, doel en procedure wel overeenkomsten daarmee vertoont. Het gaat om de premiekortingen die werkgevers kunnen krijgen als zij meewerken aan de terugkeer van hun werknemers in het bedrijf (WAO, artikel 79b). Volgens een bericht in het Algemeen Dagblad van 3 september 2004 vragen werkgevers deze premiekortingen aan zonder de betreffende werknemers daarvan op de hoogte te stellen. Instemming van de werknemer is evenwel vereist om voor de korting in aanmerking te komen.

3.3.3 *Mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik en risicofactoren*

De uitvoering van de Wet REA is relatief eenvoudig. Het kritieke moment in het proces is de toetsing door UWV of de aanvraag voldoet aan de voorwaarden. Mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik bij de toetsing ontstaan in gevallen waarin een definitie van een voorwaarde ruimte laat voor interpretatie of in gevallen waarin UWV gebruik maakt van indicaties die door derden zijn afgegeven. We geven enkele voorbeelden uit de interviews.

Toetsing aanvraag

- De loondispensatieregeling houdt in dat een werkgever minder loon mag betalen voor een specifieke groep arbeidsgehandicapten. Dit instrument wordt vaak in combinatie met de job-coach ingezet en was in het verleden alleen bedoeld voor cliënten met een Wajong-uitkering en verstandelijk gehandicapten. Met de invoering van de wet REA is de loondispensatieregeling breder inzetbaar geworden. Het is een voor werkgevers aantrekkelijke regeling. Mogelijk fraude-element is de vaststelling van het dispensatiepunt: wanneer presteert een werknemer zodanig dat dispensatie aan de orde is. Nu wordt gesproken over een bandbreedte van 20%, maar er zijn nog geen richtlijnen hoe dat vastgesteld moet worden.
- Om in aanmerking te komen voor een meeneembare voorziening moet een arbeidsgehandicapte zelf een aanvraag indienen via een uitleencentrale. Voorwaarde is dat de voorzieningen persoonsgebonden zijn en geen algemeen gebruikelijke zaken betreffen die ook door andere medewerkers of klanten kan worden gebruikt. Ook deze definitie kent interpretatieruimte. Mogelijkheden tot fraude ontstaan op het moment dat de controle beperkt blijft tot een toetsing van papieren aanvragen.

Indicatie door derden

- Om voor REA-voorzieningen in aanmerking te komen, moet primair sprake zijn van een aanvraag door of voor een arbeidsgehandicapte (doelgroep). De marginale (papieren) toetsing van UWV geeft ruimte voor oneigenlijk gebruik. In de interviews wordt met name gewezen op het Arbeidsgehandicaptenbesluit (van 20 juli 1998, Stb. 1998, 488) dat de beoordeling regelt van arbeidsgehandicapten. De beoordeling wordt uitgevoerd door UWV en de gemeenten, terwijl intermediairs zoals arbodiensten als adviseurs optreden. Indien een persoon als arbeidsgehandicapt wordt aangemerkt, komt deze in aanmerking voor een breed scala aan werkgelegenheidsinstrumenten, waaronder REA-voorzieningen. Daarmee wordt het voor werkgevers aantrekkelijker de betrokken persoon in dienst te nemen. Met name op financieel gebied zijn de gevolgen van toekenning van het predikaat arbeidsgehandicapt groot. De werkgever kan immers aanspraak maken op een premiekorting in het kader van de premiekwijtscheldings- en kortingsregeling voor de WAO, op overname van de loondoorbetalingsverplichting krachtens artikel 29b Ziektewet en op de zogenoemde "no-riskpolis" van de WAO (artikelen 75c en 76f WAO).

Het Arbeidsgehandicaptenbesluit biedt veel ruimte voor interpretatieverschillen. Het is dan ook waarschijnlijk dat UWV en gemeenten in de praktijk de beoordeling anders uitvoeren. Tegelijkertijd lijkt het erop dat de uitvoeringsorganisaties de beoordelingen van elkaar niet of nauwelijks controleren. Als een persoon door een gemeente als arbeidsgehandicapte is beoordeeld, neemt UWV dit oordeel vaak zonder controle of herbeoordeling over, ook als de betreffende persoon volgens de eigen UWV-beoordeling niet als zodanig zou zijn aangemerkt. In feite is dit ook niet mogelijk omdat een beschikking dat een cliënt een REA-status heeft afdoende is. Hierdoor is het denkbaar dat UWV REA-voorzieningen inzet voor personen die daar volgens de eigen beoordelingsrichtlijnen eigenlijk niet in aanmerking voor zouden komen. De adviserende stem van intermediairs als arbodiensten maakt de beoordelingspraktijk volgens sommige respondenten extra kwetsbaar. Het is niet uit te sluiten dat de opgerichte beoordelingsregels van het Arbeidsgehandicaptenbesluit intermediairs in staat stellen om publieke reïntegratiemiddelen naar zich toe te trekken of door te sluizen naar gelieerde reïntegratiebedrijven en werkgevers.

- Op het moment van het schrijven van deze rapportage antwoordde niettemin staatssecretaris Van Hoof van Sociale Zaken op vragen van de Tweede Kamer dat de onafhankelijkheid van bedrijfsartsen voldoende is gewaarborgd, ook van bedrijfsartsen die bij arbodiensten werkzaam zijn. De mate waarin dit type klachten voorkomt geeft volgens Van Hoof geen aanleiding te denken aan een structureel probleem.

Artikel 29b Ziektewet

Een andere regeling waarbij mogelijkheden tot fraude aanwezig zijn, is de vermindering ziekterisico arbeidsgehandicapten conform artikel 29b van de Ziektewet. Deze regeling is weliswaar geen REA-voorziening, maar aard, doel en procedure van de regeling vertonen overeenkomsten met de REA-voorzieningen. Daarom behandelen wij het genoemde frauderisico in de uitvoering van deze regeling hier.

Een werkgever die een arbeidsgehandicapte in dienst neemt hoeft bij ziekte van de betreffende werknemer niet het loon door te betalen in het kader van de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte (Wulbz). De arbeidsgehandicapte werknemer komt dan namelijk in aanmerking voor ziekgeld krachtens artikel 29b van de Ziektewet. Dit artikel kan beschouwd worden als een regeling van reïntegratie omdat het risico voor werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen wordt verminderd. Het risico zit in de controle tijdens uitkeringsperiode van het ziekgeld door UWV. De werkgever zou loonkosten kunnen uitsparen als de arbeidsgehandicapte werknemer zich (langer) ziek meldt en daarmee ziekgeld uitgekeerd krijgt, terwijl deze persoon al weer aan het werk is of gewoon blijft werken. De werkgever zou de werknemer tot deze frauduleuze praktijk kunnen aanzetten door hem of haar een vaste dienstbetrekking, bonussen, gratificaties of andere voordelen in het vooruitzicht te stellen. Hier ontstaat een verhoogd risico voor fraude omdat UWV zich niet tot een 'papiercontrole' kan beperken en tot controle op de bedrijfsvloer zou moeten overgaan, hetgeen de uitvoering van deze regeling lastig maakt.

3.4 SVWW

3.4.1 Processtappen in de uitvoering

De SVWW is eigenlijk een vreemde eend in de bijt van reïntegratieregelingen. Het uitgangspunt wordt niet gevormd door personen die gereïntegreerd dienen te worden maar van vacatures die vervuld dienen te worden, uiteraard met werkzoekenden. Voorts worden de middelen ingezet via subsidies. Aanvragers zijn vacaturehouders op sector- of op ondernemingsniveau. Aanvragen moeten door werkgevers- en werknemerskant worden gesteund. De uitvoering van de SVWW gebeurt grofweg in de volgende stappen:

- indienen projectplan door aanvrager(s);
- toetsen van projectplan aan criteria en eisen door RWI;
- toekennen subsidie (besluit);
- (eventueel) verstrekken van periodieke voorschotten;
- tussentijdse controle op project door een externe accountant (financiële en projectadministratie aanvrager);
- indienen einddeclaratie met eindrapportage en accountantsverklaring;
- monitoring en toetsing einddeclaratie en –rapportage en verstrekken subsidie en eventuele bonussen.

3.4.2 *Vormen van fraude in de praktijk*

Er zijn volgens onze respondenten geen concrete fraudevormen met betrekking tot de SVWW die in de praktijk geconstateerd zijn.

3.4.3 *Mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik en risicofactoren*

De meeste mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik bij de uitvoering van de SVWW doet zich voor door een 'beperkte' aansturing en controle door RWI. RWI onderhoudt een subsidierelatie met de aanvrager (de vacaturehouder) en niet met de uitvoerders (reïntegratiebedrijven, scholingsbedrijven etc). De controle richt zich dan ook op de aanvrager. De fase-indelingen van werkzoekenden moeten bijvoorbeeld aangetoond worden met CWI-verklaringen. Ook mag er geen samenloop zijn met andere regelingen (bijv. met REA of ESF). RWI toetst deze anticumulatievoorwaarde aan de hand van een verklaring van de aanvrager.

De grote financiële belangen liggen echter niet zozeer bij de aanvragers maar bij de uitvoerders, de reïntegratiebedrijven. Indien in het kader van een project reïntegratietrajecten worden ingekocht, verlangt de RWI wel inzicht in de contracten die met deze bedrijven zijn afgesloten, maar de controle van de RWI blijft beperkt tot een papieren toetsing. Daarmee heeft de RWI weinig zicht op de praktijk. Het is theoretisch mogelijk dat reïntegratiebedrijven de SVWW-regeling toch combineren met REA-instrumenten of activiteiten dubbel declareren. Een aanvrager kan bijvoorbeeld contracten afsluiten met reïntegratiebedrijven, die op basis van de SVWW-subsidie betaald worden om cliënten aan te leveren, terwijl zij de cliënten zelf via de aanbesteding van UWV of gemeenten aangeleverd krijgen. Dit geldt ook voor combinaties die te maken zijn met de besteding van ESF-middelen.

Doordat de RWI alleen aanvrager controleert en er geen controle op sof-nummer plaatsvindt met de bestanden van UWV is het mogelijk om te frauderen. Het is echter niet bekend of en in welke mate dit gebeurt. Veelal zijn het 'gerenommeerde' organisaties die de uitvoering op zich nemen, maar dit biedt uiteraard geen waarborgen tegen fraude.

3.5 **Samenloop regelingen**

Een deel van de respondenten is van mening dat er veel mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik zijn in de grijze schemergebieden tussen verschillende regelingen. Afbakeningen van domein, doelgroep en uitvoeringstaken zijn niet altijd eenduidig. Daardoor ontstaan er mogelijkheden om al dan niet bewust, gelijktijdig aanspraak maken op twee regelingen (dubbel declareren). Deze fraudevormen zijn vooral mogelijk bij de overlap tussen de uitvoering van reïntegratie, de Wet REA, de AWBZ en de Wsw. Tevens is in de interviews gewezen op de mogelijkheden tot fraude die ontstaan op het moment dat een (uitvoerings)organisatie opereert op meerdere beleidsterreinen waarvoor verschillende regelingen bestaan.

Dubbel declareren:

- Scholing voor arbeidsgehandicapten die betaald worden uit de REA-gelden (Wet REA artikel 22) kunnen ook zijn opgenomen in de trajectprijs van een reïntegratietraject dat voor UWV of gemeente wordt uitgevoerd, waardoor het mogelijk is dat reïntegratiebedrijven dubbel declareren. Het risico daarvan is echter de laatste jaren sterk afgenomen. Ten eerste zijn de aanspraken op scholing krachtens artikel 22 van de Wet REA sterk ingeperkt. Ten tweede heeft UWV scholing opgenomen in de prijs van reïntegratietrajecten. Omdat scholing relatief duur is en trajecten

gedeeltelijk op grond van de prijs worden gegund, bieden reïntegratiebedrijven nauwelijks meer scholing aan via reguliere reïntegratietrajecten.

- Een vergelijkbaar risico doet zich voor daar waar de taken van zorg en reïntegratie elkaar raken. Zo zijn in de AWBZ zeven functies opgenomen waarvan er twee overlap vertonen met het domein van reïntegratie en sociale activering. Bovendien hebben AWBZ-instellingen een sterke greep op de besteding van de middelen, ook nog na de invoering van het persoonsgebonden budget (PGB). Het gevolg is dat AWBZ-instellingen uitgevoerde taken dubbel kunnen declareren: bij de AWBZ én bij de verantwoordelijken voor reïntegratieregelingen. Een duidelijke grens is er niet en bestaat mogelijk ook niet. Het is zelden duidelijk welk gedeelte van het traject betrekking heeft op arbeidsreïntegratie en welk gedeelte op de zorg. Een onduidelijke taakafbakening vergroot op deze wijze de mogelijkheid dat middelen oneigenlijk worden gebruikt. Een zorgkantoor kent de klant niet en UWV en gemeente hebben weinig zicht op de zorgondersteuning en regelingen die daarbij horen. Het gevolg is dat sommige zorgbehandelingen worden betaald met middelen voor reïntegratie, terwijl het omgekeerde ook plaatsvindt. Zo komt het voor dat een behandeling door een psycholoog wordt betaald uit reïntegratiegelden, terwijl deze eigenlijk vanuit de AWBZ gefinancierd zou moeten worden¹¹.

Opereren op aanpalende beleidsterreinen:

- Door het karakter van de bijstandspopulatie lopen bij gemeenten 1 reïntegratie, sociale activering en zorg al snel door elkaar heen. Mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik ontstaan als budgetten oneigenlijk worden verweven of als partijen gebruik maken van onduidelijke (taak)afbakeningen tussen regelingen. In de interviews is erop gewezen dat, met name in de beginperiode van het aanbesteden van reïntegratiecontracten, gemeenten mogelijk gebruik hebben gemaakt van zogeheten U-bocht constructies. U-bocht constructies doen zich voor als een gemeente bij de gunning van reïntegratieactiviteiten eist dat het reïntegratiebedrijf een gedeelte van de activiteiten in onderaanneming uitbesteedt aan een SW-bedrijf of een Wsw-organisatie. Op deze wijze kunnen gemeenten deze organisaties, die de uitvoering doen van de wetten waarvoor de gemeente eveneens verantwoordelijk is, ondersteunen. Hoewel dergelijke praktijken niet de bedoeling van de wetgever zijn, is het nog onduidelijk of er juridische mogelijkheden zijn om tegen U-bocht constructies op te treden.
- Andersom komt het ook voor dat SW-bedrijven zich op de reïntegratiemarkt begeven. Hoewel hiervoor private bedrijven worden opgericht, doet het risico zich voor dat Wsw-middelen worden aangewend voor het uitvoeren van reïntegratietrajecten van niet Wsw-geïndiceerden. Er zijn in dat opzicht allerlei complexe juridische en administratieve constructies mogelijk die het voor gemeenten lastig zo niet onmogelijk maken om oneigenlijk gebruik van middelen op te sporen. De situatie wordt extra gecompliceerd als gemeenten door hun verwantschap met bepaalde SW-bedrijven zelf ook belanghebbend zijn. Mochten SW-bedrijven door deze manier van werken ertoe overgaan om lage prijzen te offeren, dan vindt er naast oneigenlijk gebruik van Wsw-middelen ook concurrentievervalsing plaats.

¹¹ Overigens komt een dergelijke onduidelijke scheidslijn ook voor in de arbo-curatieve zorg. De kosten van bijvoorbeeld een interventie gericht op burn out kunnen worden vergoed door de ziektekostenverzekeraar, maar ook de inkomensverzekeraar of de werkgever.

3.6 Toezicht op de uitvoering van reïntegratie

Voor wat betreft de besteding van reïntegratiegelden ligt de verantwoordelijkheid voor controle en handhaving primair bij de publieke opdrachtgevers UWV en gemeenten. De overheid houdt, via de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), toezicht op de uitvoering door de opdrachtgevers. IWI gaat bij het toezicht zo veel mogelijk uit van de verantwoordingsrapportage van de uitvoeringsorganisatie of gemeente. Schiet die te kort, dan kan IWI aanvullend onderzoek doen. IWI verricht ook eigen onderzoek, afhankelijk van de risico's die IWI in de uitvoering ziet. Dat kan bijvoorbeeld gaan over de kwaliteit van de samenwerking, fraudebestrijding of reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Het toezicht van IWI richt zich vooral op de vraag of de processen van UWV en gemeenten conform de doelstelling van de wet worden uitgevoerd (hoe scoort de uitvoering op aspecten als rechtmatigheid, doelmatigheid en tijdigheid?). Dit houdt in dat IWI met name onderzoekt op welke wijze UWV en gemeenten hun processen voor fraudebestrijding hebben ingericht. Op last van het Ministerie van SZW behoort de inspectie van reïntegratiebedrijven niet tot de taken van IWI.

Ook het Ministerie van SZW volgt de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt slechts op afstand. De reïntegratiedienstverlening is geprivatiseerd en het opdrachtgeverschap is gedelegeerd aan UWV en gemeenten. SZW kiest ervoor om op afstand te blijven en gaat er vooralsnog van uit dat de markt zichzelf reguleert. De reïntegratiebranche is hier ook een voorstander van en heeft zelf een keurmerk in het leven geroepen: het Borea Keurmerk Reïntegratie. Het keurmerk bevat de noodzakelijke kwaliteitscriteria, maar er bestaan twijfel over de kwaliteit van de toetsing.

In de eerste plaats ontbreekt er een goede controle op de uitvoering van het Borea keurmerk. Er is weliswaar een adviesraad waarin onder meer SZW, UWV en IWI zijn vertegenwoordigd, maar deze heeft niet de bevoegdheid toezicht te houden en daar waar nodig in te grijpen. Op de tweede plaats is de uitvoering op verschillende punten onduidelijk geregeld. Zo laat de procedure van het klanttevredenheidsonderzoek te wensen over. Hoewel het onderzoek moet worden uitgevoerd door een onafhankelijk bureau, hebben de reïntegratiebedrijven de vrijheid zelf de vragenlijsten onder de cliënten uit te zetten. Reïntegratiebedrijven hebben er belang bij dat de uitkomsten van het klanttevredenheidsonderzoek positief uitvallen. Tevreden cliënten kunnen worden aangemoedigd om vragenlijsten in te vullen, terwijl voor ontevreden cliënten obstakels opgeworpen kunnen worden om vragenlijsten in handen te krijgen.

De vraag is of deze bewuste afstand in de regulering van en het toezicht op de uitvoering van reïntegratie geen mogelijkheden tot fraude met zich meebrengen. Door de keuze van UWV om de uitvoering van reïntegratietrajecten vrijwel geheel over te laten aan reïntegratiebedrijven, wordt het zicht op de werkelijke uitvoeringspraktijk nog verder verkleind. Bij gemeenten is die afstand weliswaar minder groot, maar daar speelt dat de wettelijke regelingen rondom de aanbesteding en inkoop van reïntegratietrajecten door de overgangsregeling in de Wet Werk & Bijstand zo complex zijn geworden dat het de vraag is of het Ministerie van SZW hier voldoende zicht op de besteding van publieke middelen kan krijgen.

4 Conclusies

In dit hoofdstuk beantwoorden we op basis van bevindingen de probleemstelling en de onderzoeksvragen. Vervolgens gaan we in op de aanknopingspunten die het onderzoek biedt voor de rol die SIOD zou kunnen spelen in het reïntegratiespeelveld.

4.1 Hoe ziet de markt voor reïntegratiegelden eruit?

In dit onderzoek hebben we regelingen op het gebied van reïntegratie beschreven, inclusief doelgroep, spelers, bedragen en aantallen. Deze informatie hebben we in hoofdstuk 2 en Bijlagen A en B weergegeven.

Bij de analyse van geselecteerde regelingen van reïntegratie-instrumenten en -trajecten zijn twee zaken opgevallen. In de eerste plaats bevatten de regelingen geen expliciete beschrijvingen van fraude-aspecten (definities, sancties). Daarnaast zijn aantallen gebruikers van reïntegratiediensten en budgetten moeilijk vast te stellen. Dat komt doordat de inhoudelijke invulling en de uitvoering van bepaalde regelingen naar gemeenten zijn gedelegeerd, bepaalde regelingen elkaar overlappen en doordat niet alle regelingen uitgaan van dezelfde definities.

4.2 Welke vormen van fraude met reïntegratiegelden zijn bekend en wie spelen daarbij welke rol?

In dit onderzoek hebben we een onderscheid gemaakt tussen fraudevormen die daadwerkelijk in de praktijk voorkomen volgens respondenten en mogelijke vormen die er zijn voor fraude of oneigenlijk gebruik, maar waarvan respondenten niet zeker weten of ze voorkomen. Bij dit onderscheid gaan wij af op de inschatting van onze respondenten.

Concrete fraudevormen in de praktijk zijn:

- Reïntegratiebedrijven vermelden in offertes betere prestaties dan zij feitelijk behalen, zoals opgehoogde plaatsingspercentages en verlaagde uitvalpercentages.
- Reïntegratiebedrijven declareren producten die niet of niet volledig zijn uitgevoerd waardoor zij feitelijk geen aanspraak kunnen maken op een vergoeding. Concrete voorbeelden die door geïnterviewden zijn genoemd hebben betrekking op het declareren van volledige cursussen die niet zijn afgemaakt en het opgeven van individuele gesprekken voor het houden van goedkopere groepsgesprekken.
- Reïntegratiebedrijven declareren activiteiten dubbel door onterecht aanspraak te maken op verschillende regelingen. Zo wordt er dubbel gedeclareerd voor de uitvoering van reïntegratie-instrumenten of -trajecten en voor de uitvoering van voorzieningen uit het onderwijs of de zorg (met name de AWBZ).
- Reïntegratiebedrijven houden cliënten onnodig lang vast. Zij verrichten dan geen activiteiten meer in de hoop dat de cliënt zelf een baan vindt, zodat het reïntegratiebedrijf alsnog de betaling kan opstrijken.
- REA-subsidies worden niet of niet volledig besteed aan het oplossen van het probleem van de arbeidsgehandicapte.
- In het verleden zijn meldingen gemaakt van zogenaamde U-bocht constructies, waarbij gemeenten reïntegratiebedrijven verplichten (delen van) trajecten bij voorbaat toe te kennen aan instellingen die aan gemeenten zijn gelieerd (Wiw, SW-bedrijf).

Mogelijke fraudevormen die zijn genoemd betreffen:

- Reïntegratiebedrijven kunnen ten onrechte plaatsingen van cliënten opvoeren.
- Het is mogelijk dat een arbeidsgehandicaptenstatus op advies van een arbo-arts 'te gemakkelijk' wordt toegekend waarmee een toegang wordt geforceerd tot voorzieningen en subsidies voor werkgever en reïntegratiebedrijf.
- Het is mogelijk dat een werkgever nalaat om aan UWV door te geven dat een ziekteperiode van een arbeidsgehandicapte werknemer is afgelopen met als doel om op grond van artikel 29b Ziektewet een loonvergoeding te blijven ontvangen.
- Het is mogelijk om contracten aan SW-bedrijven te gunnen die vervolgens cliënten tewerkstellen in de sociale werkvoorziening (werkplaats, detachering of begeleid werken).
- Er zijn signalen dat SW-bedrijven Wsw-middelen aanwenden voor het uitvoeren van reguliere reïntegratieactiviteiten van niet Wsw-geïndiceerden.

4.3 Wat is bekend over risicofactoren en gelegenheidsstructuren die fraude met reïntegratiegelden mogelijk kunnen bevorderen?

De volgende risicofactoren kunnen fraude met reïntegratiegelden mogelijk bevorderen:

De nieuwheid van een regeling en/of onervarenheid van een uitvoerder

Toen de reïntegratiemarkt net geprivatiseerd was hebben reïntegratiebedrijven geprofiteerd van de onervarenheid van UWV met aanbesteden door te positieve uitval- en slagingspercentages te beloven, wetende dat ze daar toch niet op afgerekend konden worden. UWV is daarop maatregelen gaan nemen, zodat dit nu in principe niet meer voor kan komen.

Een ander voorbeeld is dat in de beginfase van de geprivatiseerde reïntegratiemarkt reïntegratiebedrijven creatief omgegaan zijn met het declareren van producten. Thans is er meer en meer sprake van resultaatfinanciering in de vorm van *no-cure-no-pay* en *no-cure-less-pay*.

Gemeenten zijn nu de partij met de minste ervaring maar proberen te leren van UWV en elkaar.

Gebrekkige (aansluiting tussen) informatiesystemen

Een tweede risicofactor is de informatievoorziening. In de eerste plaats corresponderen de systemen tussen uitvoerders en opdrachtgevers vaak onvoldoende. Zo zou het meer uitzondering dan regel zijn dat de (aantallen) geregistreerde activiteiten en prestaties van reïntegratiebedrijven overeenkomen met de systemen van UWV en sociale diensten. Zelfs tussen verschillende systemen binnen eenzelfde opdrachtgever zitten vaak verschillen (uitkeringsadministratie, inkoopregistratie, financiële administratie). Ook het werken met verschillende opdrachtnemers binnen het traject en met onderaanneming vertroebelt het overzicht. De validatie van gegevens (aantallen, data) tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is daardoor een probleem. De controle op fraude kan daardoor gehinderd worden.

In de tweede plaats beschikken opdrachtgevers niet altijd over geschikte informatie om de prestaties van uitvoerders te controleren. Dit geldt met name voor gemeenten. Waar UWV kan controleren met de basisregistraties voor werknemers, hebben gemeenten geen informatiesysteem waaruit blijkt dat een cliënt daadwerkelijk aan het werk geholpen is. Dit biedt mogelijkheden voor reïntegratiebedrijven om hiermee te frauderen.

Samenloop tussen verschillende regeling en onduidelijke domeinafbakening

Reïntegratie is een breed beleidsdomein, dat bestaat uit meerdere, elkaar niet uitsluitende regelingen en wetten zoals reïntegratietrajecten, gesubsidieerde arbeid, sociale werkvoorzieningen en overige reïntegratie-instrumenten, maar zeker zo belangrijk overlap vertoont met beleidsterreinen als zorg en onderwijs. De mogelijkheden op fraude nemen toe als beleidsterreinen elkaar overlappen en als de taakafbakening tussen wetten of regelingen onduidelijk is.

Voorbeelden zijn:

- Kosten van scholing van arbeidsgehandicapten die betaald worden uit de REA-gelden en die eveneens zijn opgenomen in de trajectprijs van het reïntegratietraject, waardoor het mogelijk is dat reïntegratiebedrijven dubbel declareren. Het risico daarvan is echter de laatste jaren sterk afgenomen.
- Samenloop tussen SVWW, de Wet REA en de reïntegratie door UWV en sociale diensten. Ook bestaat het risico dat reïntegratiebedrijven activiteiten dubbel declareren. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat de aanvrager een contract sluit met reïntegratiebedrijven, die betaald worden om cliënten aan te leveren, terwijl ze die zelf al via UWV of gemeenten aangeleverd hebben gekregen. Dit geldt ook voor combinaties die te maken zijn met de besteding van ESF-middelen.
- Samenloop op het grensvlak tussen reïntegratie en zorg. Sommige zorgbehandelingen worden betaald met middelen voor reïntegratie, terwijl het omgekeerde ook plaatsvindt. Zo komt het voor dat behandeling door psychologen wordt betaald uit reïntegratiegelden, terwijl deze eigenlijk vanuit de AWBZ gefinancierd zou moeten worden.

Gebrekkig toezicht/controle

Ook een gebrekkig toezicht en/of een gebrekkige controle is een risicofactor. De aandacht van controlerende instanties is thans sterk gericht op uitkeringsfraude.

IWI houdt alleen toezicht op gemeenten en UWV, zij heeft geen bevoegdheden om toezicht te houden op de reïntegratiebedrijven, terwijl deze wel grotendeels met publieke middelen gefinancierd worden. Bij de SVWW controleert de uitvoerder RWI alleen de aanvrager en heeft aldus weinig zicht op de praktijk van de uitvoering. Feitelijk wordt er in deze gevallen maar een deel van het proces gecontroleerd.

Samenhangend met de genoemde samenloop kan ook geconstateerd worden dat er een geringe domeinoverstijgende controle plaatsvindt tussen arbeid, onderwijs en zorg. De controle is niet systematisch en ook niet gecoördineerd.

Daarnaast blijkt er in de praktijk vooral een 'papieren controle' door opdrachtgevers en accountants plaats te vinden. Daardoor is er slechts beperkt zicht op wat er precies gebeurt. Mede door de gebrekkige en decentrale informatiesystemen lijkt er weinig controle plaats te vinden door bestandsvergelijking op contract- en sofi-nummerniveau tussen de verschillende uitvoerders waar anticumulatie geldt. Voor gebruik van voorzieningen uit de Wet REA is bijvoorbeeld een vaststelling van arbeidsgehandicapt-zijn nodig. Een van de manieren om hieraan te voldoen is het uitvoeren van de REA-toets door een arbo-arts. UWV toetst alleen op de aanwezigheid van een verklaring en niet op de inhoud.

Complexiteit, onduidelijkheden of ruimte in de regeling

Sommige regelingen zijn ook lastig te controleren vanwege de voorwaarden die ruimte voor interpretatie laten. Een voorbeeld is de vaststelling van het dispensatiepunt in de Wet REA. Een ander voorbeeld uit de Wet REA is het begrip 'geen algemeen gebruikelijke zaken'.

SW- en Wiw-instellingen kunnen verder allerlei complexe juridische en administratieve constructies hanteren die het voor gemeenten lastig, zo niet onmogelijk maakt om misbruik van middelen op te sporen.

Krappe marges en sturing op prijs

De introductie van marktwerking (vooral de sturing op prijs in de eerste jaren) heeft tot kleine marges geleid voor reïntegratiebedrijven. Deze probeerden zo'n groot mogelijk marktaandeel te verwerven. Reïntegratiebedrijven werden bijna genoodzaakt zo creatief mogelijk om te gaan met de (beperkte) ruimte in de aanbestedings- en afrekenings-systeem. Deze risicofactor vormt in feite ook het motief voor bepaalde vormen van fraude. Anderzijds leidt resultaatfinanciering in de vorm van *no-cure-no-pay* en *no-cure-less-pay* tot minder mogelijkheden voor fraude door declareren van niet of gedeeltelijk uitgevoerde activiteiten door het reïntegratiebedrijf.

Literatuur

Arents, M., M. Peters, R. Dorenbos. Vormgeving van het opdrachtgeverschap. Ervaringen en percepties van reïntegratiebedrijven. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen, 2003.

Batelaan, H., K. Jürgens, L. Mallee, A. Odé. Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen, 2003.

Beleidskader Werk en Inkomen 2004. Naar een werkende arbeidsmarkt. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen, 2004.

Borea. Drie jaar reïntegratiemarkt. Borea maakt de balans op en trekt lijnen voor de toekomst. Tilburg: Borea, 2003.

Heyma, A., W. Zwinkels, J. van Seters, Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie. De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen, 2003.

Lucas, A., R.D. Jolly, J. Kras, N. de Hoog, Inzet reïntegratie-instrumenten en –voorzieningen door UWV. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen, 2004.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Rijksbegroting 2004. Begroting XV. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2004.

UWV. Programma van eisen reïntegratiecontracten 2004. Amsterdam: UWV, 2004.

Vos, E.L. de, C.J. Smitskam, Routekaart naar subsidies en sancties bij reïntegratie, deel 2. Hoofddorp: Stecr platform reïntegratie, 2004.

Vos, E.L. de, De voorspellende waarde van Fasering. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2003.

www.boreakeurmerk.nl

www.rwi.nl

www.stecr.nl

www.uwv.nl

Zwinkels W.S., Genabeek J. van, Groot I. Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten. Raad voor Werk en Inkomen, 2004.

Bijlage A: Globaal format (alle regelingen)

Het globale format betreft een overzicht van regelingen van reïntegratie ten behoeve van mogelijk fraudeonderzoek door de SIOD.

Voor het overzicht geldt de volgende afbakening:

- Het gaat om regelingen waarvan de middelen door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden verstrekt. Voorzieningen die door lagere overheden (gemeenten) en werkgevers worden gefinancierd zijn buiten beschouwing gelaten.
- Het gaat om instrumenten of trajecten van reïntegratie. Dat wil zeggen dat gesubsidieerde arbeid (Wsw, ID-banen, Wiw) en fiscale en premiekortingen niet in het overzicht zijn opgenomen.
- Voorlopers van de regelingen worden vermeld voor zover de actuele regeling jonger is dan vijf jaar. Regelingen die inmiddels volledig zijn vervallen vallen buiten het onderzoek.

Het overzicht is ingedeeld per wet of regeling (bijstand, Wet REA, AO-fonds, WW etc.). Voorts is een onderverdeling gemaakt naar instrument, subsidie of voorziening. Bij de wetten of regelingen jonger dan vijf jaar wordt aangegeven wat de voorlopers zijn.

In de kolom Doelgroep en voorwaarden is uiteengezet voor welke personen de regeling bedoeld is (cliënt, werknemers, werkgever) alsmede de voorwaarden die voor rechthebbenden gelden.

De organisaties die belast zijn met de uitvoering van de regelingen worden in de vierde kolom vermeld. Bij een aantal regelingen wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen opdrachtgever (UWV of gemeenten) en aanbieders van diensten (reïntegratiebedrijven, kinderdagopvang, etc.).

In de vijfde kolom wordt aangegeven wat de uitgaven zijn (voor zover deze bekend zijn), gesplitst in totale uitgaven per jaar en gemiddelde uitgaven per persoon per jaar. Hiervoor is gebruik gemaakt van de begroting 2004 van het Ministerie van SZW, het rapport van de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) over de inzet van reïntegratie-instrumenten door UWV, en het beleidskader 2004 van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI).¹² Gezien de complexiteit van de regelgeving en de gedeelde verantwoordelijkheden bij de uitvoering van tal van regelingen is het vaak lastig om adequate data te verkrijgen. Ten aanzien van de gemiddelde kosten per persoon per jaar zijn we op grond van de beschikbare gegevens uitgegaan van het totaal beschikbare budget gedeeld door het aantal rechthebbenden. Daar veel rechthebbenden in de praktijk niet of slechts partieel gebruik maken van de aangeboden scholings- of reïntegratieproducten, komen de vermelde bedragen per persoon niet overeen met de totale kosten van reïntegratietrajecten of –producten.

¹² Zie: *Rijksbegroting 2004. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag, 2004; Inspectie Werk en Inkomen, *Inzet reïntegratie-instrumenten en –voorzieningen door UWV*, Zoetermeer, 2004; Raad voor Werk en Inkomen, *Beleidskader Werk en Inkomen 2004. Naar een werkende arbeidsmarkt*, Den Haag, 2004.

De beschikbare budgetten zijn soms flexibel inzetbaar (ongebonden budgetten) en soms gerelateerd aan relatief structurele loonkosten ten behoeve van dienstverbanden (gebonden budgetten). We hebben ervoor gekozen om de gebonden budgetten die betrekking hebben op de sociale werkvoorziening en gesubsidieerde arbeid niet in het overzicht op te nemen, omdat deze regelingen buiten het onderzoek vallen.

In de kolom *inschatten van risico's* ten slotte worden per regeling, instrument of voorziening de kansen op fraude beoordeeld. Een + staat voor een hoge kans; een 0 voor een matige kans; en een – voor een geringe kans op fraude. Voor de inschatting van de risico's hebben de volgende criteria gegolden:

- hoogte van het budget (hoe hoger hoe groter de kans op fraude);
- complexiteit van de regelgeving (w.o. cumulatie van de besteding van middelen);
- mogelijkheden om voorwaarden te toetsen;
- ervaring van opdrachtgevers met de uitbesteding van reïntegratieproducten;
- controle op de uitvoering door aanbieders van reïntegratieproducten.

Regeling	Bijzonderheden	Doelgroep en voorwaarden	Uitvoeringsorganisatie	Uitgaven	Inschatting risico's
1. Bijstand					
1.1 Flexibel reïntegratie budget (WW&B).	Van kracht per 1-1- 2004. Vervangt de ABW, de Wet financiering ABW, de IOAW, IOAZ, de Wiw en het besluit instroom-doorstroombanen (ID-banen).	Bijstandsgerechtigden. Gemeenten ontvangen van het rijk een flexibel reïntegratiebudget om bijstandsgerechtigden te begeleiden naar een baan. Het reïntegratiebudget moet voor het grootste gedeelte besteed worden op de private markt. Hiermee hoopt het Rijk een zo gunstig mogelijke verhouding te bewerkstelligen tussen prijs en kwaliteit van de reïntegratiedienstverlening. Gemeenten kunnen zelf bepalen welk middel zij inzetten om mensen aan de slag te helpen (bijvoorbeeld reïntegratietraject, loonkostensubsidie, bemiddeling via CWI of een gesubsidieerde baan). Het budget voor het aan het werk helpen van bijstandsgerechtigden mag alleen voor dit doel worden gebruikt. Het landelijke budget voor de betaling van bijstandsuitkeringen wordt jaarlijks vastgesteld.	Opdracht: Gemeenten. Aanbieders: Ribs.	Totaal 2004: € 393 mln. Per persoon: € 935,-- (alleen ongebonden uitgaven).	Algemene indicatie: + Argument: + hoogte budget; + nieuwe taak van gemeenten; + grote vrijheid voor gemeenten om gelden te besteden.
1.2 Kinderopvang (WWB).	Viel voor 1-1-2004 onder regeling Kinderopvang ABW. Vervalt per 1-1-2005 met de invoering van de Wet basisvoorziening kinderopvang.	Bijstandsgerechtigden met kinderen.	Opdracht: Gemeenten. Aanbieders: KDV's.	Totaal 2004: € 85 mln.	Algemene indicatie: 0 Argument: + hoogte budget; + beperkte controle op uitvoerders; - vervalt per 1-1-'05.

Regeling	Bijzonderheden	Doelgroep en voorwaarden	Uitvoeringsorga- nisaie	Uitgaven	Inschatting risico's
2. Wet op de Reïntegratie Arbeidsgehandicapten					
2.1 Wet REA (stb 1998, 742; stb 2003, 376).	Van kracht per 1-7-1998. De Wet REA is bedoeld om werkgevers te stimuleren arbeidsgehandicapten in dienst te nemen of te houden. De wet is zowel van toepassing op arbeidsgehandicapten die opnieuw aan het werk willen (reïntegratie), als voor mensen die nog nooit hebben gewerkt (integratie). Per 1 januari 2002 is een aantal voorzieningen uit de Wet REA komen te vervallen.	Arbeidsgehandicapten. Een arbeidsgehandicapte is iemand die door ziekte of gebrek verminderde kansen heeft op de arbeidsmarkt. Het gaat om personen: - met een (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de WAO, WAZ, of Wajong; - die gebruik maken van een voorziening die de mogelijkheden om werk te verrichten verbeteren; - onder de Wsw vallen, maar geen SW-arbeid verrichten; - waarvan de arbeidshandicap is aangetoond op grond van een medisch-arbeidskundige beoordeling. Personen blijven voor de wet arbeidsgehandicapt tot 5 jaar nadat de uitkering is beëindigd.	UWV.	Totaal in 2002: € 439 mln. Per cliënt / werkn. / werkgever in 2003: € 514,-- (ongebonden).	Algemene indicatie: +/-0 Argument: + moeilijk te toetsen; + cumulatieve besteding middelen; - voorwaarden zijn gedetailleerd.
2.1.1 Inrichting arbeid passend bij handicap / pakket op maat (Wet REA, artikel 9).		Werkgever (ten behoeve van arbeidsgehandicapte werknemers).	UWV.	Totaal 2002: € 7 mln. Per werkn. € 4.750,--	

Regeling	Bijzonderheden	Doelgroep en voorwaarden	Uitvoeringsorganisatie	Uitgaven	Inschatting risico's
2.1.2 Voorzieningen (Wet REA, artikel 22).	Voorzieningen bestaan uit: - scholing / opleiding; - scholingsvoorzieningen; - voorzieningen i.v.m. arbeid op proefplaats of gericht op inschakeling arbeid; - specifieke voorzieningen voor Waz-verzekerden; - vervoersvoorzieningen.	Arbeidsgehandicapte niet-werknemers Voorwaarden: - de voorziening mag niet "algemeen gebruikelijk" zijn (gebruikt door de meeste mensen in het bedrijf); - de voorziening moet in overwegende mate op het individu gericht zijn; - d voorziening wordt niet toegekend, wanneer de waarde van de voorziening minder bedraagt dan 1,85 maal het minimumloon per dag, dit om kruimelvoorzieningen te voorkomen. Deze voorwaarden zijn ook van toepassing op voorzieningen geregeld in Wet REA, artikelen 23 en 31.	UWV.	Totaal 2003: € 104 mln.	
2.1.3 Financiering kinderopvang (Wet REA, artikel 22a).		Arbeidsgehandicapte met kind die gebruikt maakt van een REA-voorziening of proefplaatsing.	Opdracht: UWV. Aanbieders: KDV's.		
2.1.4 Reïntegratie-uitkering bij proefplaatsing en scholing (Wet REA, artikel 23).		Arbeidsgehandicapten. Voorwaarden: - recht op WW of WBIA uitkering, dan wel gelijkstelling; - beloonde arbeid; - WAO-, WAZ- of Wajonguitkeringen worden niet ingetrokken of herzien; - in bepaalde situaties bestaat geen recht op reïntegratie-uitkering (artikel 24 Wet REA).	UWV.	Totaal 2002: € 57 mln.	

Regeling	Bijzonderheden	Doelgroep en voorwaarden	Uitvoeringsorganisatie	Uitgaven	Inschatting risico's
2.1.5 Toelage i.v.m. inkomensderving bij voorziening Waz-cliënten (Wet REA, artikel 28).		Arbeidsgehandicapte zelfstandige. De toelage wordt met name verstrekt bij scholing.	UWV.	Totaal 2002: < € 1 mln.	
2.1.6 Inkomenssuppletie indien inkomen lager is dan theoretische verdien capaciteit (Wet REA, artikel 29).	Nadere regelgeving in Reïntegratie-instrumentenbesluit Wet REA.	Arbeidsgehandicapte zelfstandige. De hoogte van de inkomenssuppletie bedraagt: a. gedurende het eerste jaar 100%; b. gedurende het tweede jaar 75%; c. gedurende het derde jaar 50%; d. gedurende het vierde jaar 25%. Van het verschil tussen de arbeidsongeschiktheidsuitkering en het door betrokkene per uur verdiende inkomen.	UWV.	Totaal 2002: < € 1 mln.	
2.1.7 Starterskrediet (Wet REA, artikel 30).	Nadere regelgeving in Besluit starterskrediet arbeids-gehandicapten.	Arbeidsgehandicapte die als zelfstandige aan de slag wil. UWV kan op aanvraag van een arbeidsgehandicapte ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal een lening van ten hoogste € 29 889 verstrekken of borgtocht voor ten hoogste € 29 889 verlenen, indien: a. de arbeidsmarktpositie van de arbeidsgehandicapte daartoe aanleiding geeft; b. de arbeidsgehandicapte de persoonlijke vaardigheden heeft die noodzakelijk zijn om als zelfstandig ondernemer te kunnen werken; c. de arbeidsgehandicapte voldoende vakbekwaam is om als zelfstandig ondernemer te kunnen werken; d. de arbeidsgehandicapte een bedrijfsplan heeft ingediend dat is voorzien van een winstprognose aan de hand waarvan de haalbaarheid en de levensvatbaarheid van de op te richten onderneming kan worden beoordeeld.	UWV.	Totaal 2002: € 1 mln.	

Regeling	Bijzonderheden	Doelgroep en voorwaarden	Uitvoeringsorganisatie	Uitgaven	Inschatting risico's
2.1.8 Voorzieningen (Wet REA, artikel 31).	Voorzieningen bestaan uit: - vervoersvoorzieningen; - persoonlijke ondersteuning (job-coaching); - communicatie voorzieningen voor doven. Nadere regelgeving in Reïntegratie-instrumentenbesluit Wet REA.	Arbeidsgehandicapte werknemer. Geen recht o.g.v. Wiw of Arbeidsvoorzieningswet 1996 kunnen deze voorzieningen worden toegekend.	UWV.	Totaal 2003: € 38 mln.	
2.1.9 Loonsuppletie indien inkomen lager is dan theoretische verdien capaciteit (Wet REA, artikel 32).	Nadere regelgeving in Reïntegratie-instrumentenbesluit Wet REA.	Arbeidsgehandicapte werknemer. De hoogte van de loonsuppletie bedraagt: - gedurende het eerste jaar 100%; - gedurende het tweede jaar 75%; - gedurende het derde jaar 50%; - gedurende het vierde jaar 25%. Van het verschil tussen de arbeidsongeschiktheidsuitkering en het door betrokkene per uur verdiende loon.	UWV.	Totaal 2002: € 3 mln.	
2.1.10 Persoonsgebonden reïntegratiebudget (Wet REA, artikel 33 en 33a).		Arbeidsgehandicapte werknemer en niet-werknemer.	Opdracht: UWV en cliënt. Aanbieders: Ribs.	Totaal 2003: € 2 mln.	

Regeling	Bijzonderheden	Doelgroep en voorwaarden	Uitvoeringsorganisatie	Uitgaven	Inschatting risico's
3. Flexibel reïntegratiebudget Arbeidsongeschikten (AO)					
3.1 Trajecten arbeidsongeschikten.		Arbeidsgehandicapte met een WAO, Wajong of WAZ uitkering.	Opdracht: UWV. Aanbieders: Ribs.	Totaal 2004: € 61 mln. Per persoon: € 478,--	Algemene indicatie: + Argument: + door uitvoering ribs.
4. Flexibel reïntegratiebudget niet-uitkeringsgerechtigde werklozen (Nug)					
4.1 Trajecten.		Werkzoekende zonder uitkering.	Opdracht: Gemeenten. Aanbieders: Ribs.	Totaal 2004: € 52 mln. Per persoon: € 224,--	Algemene indicatie: + Argument: + door uitvoering ribs.
5. Individuele Reïntegratieovereenkomst (IRO)					
5.1 Ontwerpregeling IRO (Besluit SUWI, hoofdstuk 4).	Voorloper: Persoonsgebonden Reïntegratiebudget (Wet REA, artikel 33 en 33a).	Arbeidsgehandicapt zijn volgens artikel 10, lid 1, van Wet REA, of uitkeringsgerechtigde WW-er met afstand tot de arbeidsmarkt (fase 2-4). De cliënt moet bij zijn aanvraag een trajectplan overleggen, met informatie over het opleidingsniveau; de werkzaamheden; de looptijd; de beroepsactiviteiten waarop het traject is gericht, en een begroting. De werkzaamheden moeten direct gericht zijn op het verkrijgen van werk. De duur van het totale reïntegratietraject mag nooit langer zijn dan twee jaar. Naar verwachting zal de IRO-regeling in de loop van 2004 in werking treden.	Opdracht: UWV en cliënt. Aanbieders: Ribs.	Nog niet bekend.	Algemene indicatie: - Argument: nog niet ingevoerd.

Regeling	Bijzonderheden	Doelgroep en voorwaarden	Uitvoeringsorganisatie	Uitgaven	Inschatting risico's
6. Werkloosheidswet WW					
6.1 Flexibel reïntegratiebudget WW (alle WW-regelingen tezamen).		Werkloze met recht op WW-uitkering.	UWV.	Totaal in 2004: € 131 mln. waarvan € 46 mln. ongebonden en € 85,-- gebonden. Per persoon: € 242,-- ongebonden; € 130,-- gebonden.	Algemene indicatie: + Argument: + hoogte budget; + voorwaarden onduidelijk.
6.1.1 Algemene reïntegratie-taak UWV (WW, art. 72, 72a).		Werkloze met recht op een WW-uitkering. Vooralsnog in de vorm van experimenten.	Opdracht: UWV. Aanbieders: Ribs.	Zie totaal bij 6.1.	
6.1.2 Toepassen voorzieningen op grond van de Wiv (WW, artikel 73 lid 1).		Werkloze met recht op een WW-uitkering. Heeft onder andere betrekking op sociale activering, kinderopvang en scholing.	UWV.	Zie totaal bij 6.1.	
6.1.3 Plan inschakeling arbeidsproces (WW, artikel 73, lid 2).		Werkloze jonger dan 23 jaar met recht op een WW-uitkering. UWV stelt (of laat dit doen) een plan op gericht op de inschakeling in het arbeidsproces. Paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wiv is van overeenkomstige toepassing.	UWV.	Zie totaal bij 6.1.	
6.1.4 Financiering Kinderopvang (WW, artikel 74).		Werkloze met recht op een WW-uitkering, die deelneemt aan een reïntegratie-traject gericht op inschakeling in het arbeidsproces. Eigen bijdrage wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. Komt wellicht te vervallen bij invoering van de Wet basisvoorziening kinderopvang per 1/1/05.	Opdracht: UWV. Aanbieders: KDV's.	Zie totaal bij 6.1.	

Regeling	Bijzonderheden	Doelgroep en voorwaarden	Uitvoeringsorganisatie	Uitgaven	Inschatting risico's
6.1.5 Volgen noodzakelijke scholing met behoud van WW-uitkering (WW, artikel 76)		Werkloze met recht op een WW-uitkering. Deze moet voldoen aan de object- en subject toets. Nadere regelgeving is van toepassing: Besluit inzake beleid en scholing WW en Besluit inzake behoud recht op uitkering bij noodzakelijk scholing.	Opdracht: UWV. Aanbieders: Scholingsinstellingen.	Zie totaal bij 6.1.	
6.1.6 Vaststelling traject gericht op inschakeling in het arbeidsproces (WW, artikel 130).		Werklozen Voorwaarden: - recht op een WW-uitkering; - beschikbaar voor tenminste 12 uur per week; - werkloos geworden na 1/1/1999; - er zijn geen arbeidsmarktinstrumenten beschikbaar; - traject dient gericht te zijn op directe bemiddeling of terugkeer naar de arbeidsmarkt. Nader uitgewerkt in de AMvB Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW.	Opdracht: UWV. Aanbieders: Ribs.	Zie totaal bij 6.1.	
6.1.7 Proefplaatsing met behoud van uitkering (WW, artikel 130a).		Werklozen Voorwaarden: - recht op een WW-uitkering; - volledig werkloos; - geen arbeidsmarktinstrument beschikbaar; - geldt niet voor arbeidsgehandicapten; - geldt niet bij werktijdverkorting (BBA) of bij toepassing artikel 18 WW; - cliënt moet voor tenminste 12 uur onbeloond werkzaamheden gaan verrichten; - Voor aanvang aan UWV melden; - Maximaal 1.000 personen. Nader uitgewerkt in AMvB Tijdelijk Besluit proefplaatsing WW. Betreft een tijdelijk experiment met een duur van 4 jaar.	UWV.	Zie totaal bij 6.1.	

Regeling	Bijzonderheden	Doelgroep en voorwaarden	Uitvoeringsorganisatie	Uitgaven	Inschatting risico's
6.1.8 Aftrek van inkomsten in plaats van het eindigen van het recht op WW-uitkering bij het gaan verrichten van werkzaamheden als zelfstandige (WW, artikel 130a).		Werklozen. Voorwaarden: - recht op een WW-uitkering; - startende zelfstandige; - geen arbeidsmarktinstrument beschikbaar; - geldt niet voor arbeidsgehandicapten; - geldt niet bij werktijdverkorting (BBA), of bij toepassing van artikel 18 WW; - voor aanvang aan UWV melden; - er mag geen toepassing zijn gegeven aan het Tijdelijk besluit inkomstenkorting startende zelfstandigen WW; - maximaal 1.000 personen. Nader uitgewerkt in AMvB Tijdelijk besluit inkomstenkorting startende zelfstandigen WW. Betreft een tijdelijk experiment met een duur van 4 jaar.	UWV.	Zie totaal bij 6.1.	
6.1.9 Verlengen van herlevingstermijn bij het verrichten van werkzaamheden als zelfstandige (WW, artikel 130a).		Werkloze met recht op een WW-uitkering. Voor aanvang aan UWV melden. Er mag geen toepassing zijn gegeven aan het Tijdelijk besluit inkomstenkorting startende zelfstandigen WW. Maximaal 1.000 personen. Nader uitgewerkt in AMvB Tijdelijk besluit verlenging herlevingstermijn startende zelfstandigen WW. Betreft een tijdelijk experiment met een duur van 4 jaar.	UWV.	Zie totaal bij 6.1.	
6.1.10 Loonsuppletie bij werkaanvaarding tegen een lager loon dan de uitkering (WW, artikel 130b).		Werknemers die recentelijk een WW-uitkering hebben ontvangen. Voorwaarden: - WW-recht moet beëindigd zijn; - cliënt moet voor tenminste 12 uur onbeloond werkzaamheden gaan verrichten; - voor aanvang UWV melden; - maximaal 1.000 personen. Nader uitgewerkt in AMvB Tijdelijk besluit loonsuppletie WW. Betreft een tijdelijk experiment met een duur van 4 jaar.	UWV.	Zie totaal bij 6.1.	

Regeling	Bijzonderheden	Doelgroep en voorwaarden	Uitvoeringsorganisatie	Uitgaven	Inschatting risico's
6.1.11 Bevorderen dat werknemers ingeschakeld blijven in arbeid (WW, artikel 130c).		Werknemers waarvan valt aan te nemen dat binnen 4 maanden dienstbetrekking eindigt. Reïntegratiedienstverlening op aanvraag. Maximaal 1.000 personen. Nader uitgewerkt in AMvB Tijdelijk preventieve inzet wachtgeldfondsen. Betreft een tijdelijk experiment met een duur van 4 jaar.	UWV.	Zie totaal bij 6.1.	
6.1.12 In geval van loonsverlaging bij eigen werkgever en daarop volgende werkloosheid, uitkering baseren op het vroegere hogere loon (Werkloosheidswet, artikel 16a, dagloonregels IWS).		Werknemers van 55 jaar en ouder. Maximaal het oude dagloon vermenigvuldigd met 9/7.	UWV.	Zie totaal bij 6.1.	
6.1.13 Indien binnen 12 maanden na ontslag lager betaald werk aanvaard wordt, en dan wederom werkloosheid ontstaat, dan wordt de uitkering gebaseerd op het hogere loon (Werkloosheidswet, artikel 17, dagloonregels IWS).		Alle werknemers. Geldt voor elke door ontslag ontstane werkloosheidsperiode binnen 36 maanden na het eerste ontslag. Deze termijn geldt niet voor werknemers die op de datum van het eerste ontslag 57,5 jaar en ouder zijn.	UWV.	Zie totaal bij 6.1.	

Regeling	Bijzonderheden	Doelgroep en voorwaarden	Uitvoeringsorganisatie	Uitgaven	Inschatting risico's
7. Doelgroepenbeleid					
7.1 Verbeteren arbeidsmarktpositie etnische minderheden.		Werklozen behorend tot een etnische minderheid.	Opdracht: CWI, UWV, gemeenten. Aanbieders: ribs; scholingsinstellingen.	Totaal in 2004: € 0,6 mln.	Algemene indicatie: - Argument: - klein budget.
7.2 Verbeteren arbeidsmarktpositie herintredende vrouwen.		Vrouwen die langdurig werkloos zijn of gedurende lange tijd geen betaalde baan hebben gehad.	Opdracht: CWI, UWV, gemeenten. Aanbieders: ribs; scholingsinstellingen.	Totaal in 2004: € 1,4 mln.	Algemene indicatie: - Argument: - klein budget.
7.3 Verbeteren arbeidsmarktpositie allochtone vrouwen.		Allochtone vrouwen die langdurig werkloos zijn of gedurende lange tijd geen betaalde baan hebben gehad.	Opdracht: CWI, UWV, gemeenten. Aanbieders: ribs; scholingsinstellingen.	Totaal in 2004: € 1,2 mln.	Algemene indicatie: - Argument: - klein budget.
7.4 Verbeteren arbeidsmarktpositie jongeren.		Jeugdige werklozen (< 23 jaar).	Opdracht: CWI, UWV gemeenten. Aanbieders: ribs; scholingsinstellingen.	Totaal in 2004: € 11,4 mln.	Algemene indicatie: - Argument: - klein budget.

Regeling	Bijzonderheden	Doelgroep en voorwaarden	Uitvoeringsorganisatie	Uitgaven	Inschatting risico's
8. Hoofdelijk Versnelde Scholing (HVS)					
8.1. Stichting Centra voor Vakopleiding.	Tot in 2003 door de Centra voor Vakopleiding. In 2003 opgegaan in de Regionale Opleidingscentra (ROC's).	Werkzoekenden, en met werkloosheid bedreigden, alsmede werknemers. De Stichting Centrum Vakopleiding was een belangrijke aanbieder van praktijkopleiding (volgens de methode van de Hoofdelijk Versnelde Scholing (HVS) gericht op reïntegratie van werkzoekenden. De activiteiten van de Stichting Centrum Vakopleiding zijn per januari 2003 overgenomen door een groot aantal Regionale Opleidingencentra (ROC's).	ROC's; voorheen Arbeidsvoorziening.	Totaal in 2003: € 80 mln, waarvan € 64,8 mln. Voor borging HVS-methode bij ROC's. Voor gemeenten en UWV is een geoormerkt budget beschikbaar voor praktijkopleiding. Kosten per opgeleide in 2001: Gem.: € 4.500,--.	Algemene indicatie: - Argument: - geen gelden voor reïntegratie.
9. Sectorale stimulansen					
9.1 SVWW (Stimulerings-regeling Vacature-ervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers).	Van kracht per 1-1-2002. De SVWW biedt werkgevers een financiële tegemoetkoming in de kosten van plannen om hun vacatures duurzaam te vervullen. Voorloper: BBSW (Bijdrage regeling Bedrijfs-taks-gewijze Scholing van Werklozen, Stb. 1996, 132). De BBSW is per 1-1-2002 opgegaan in de SVWW.	Helpt werkgevers bij het vervullen van vacatures. De vacatures moeten worden vervuld door mensen die werkloos zijn of door werknemers die met werkloosheid worden bedreigd. Bij werklozen gaat het om personen die geen werk hebben of minder dan 12 uur per week werken en staan ingeschreven bij een Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Zij moeten bovendien behoren tot fase 1 en langer dan zes maanden na het moment van hun fasering niet hebben gewerkt of CWI moet hen hebben ingedeeld in fase 2, 3 of 4. Bij met werkloosheid bedreigde werknemers betreft het personen die een scholingstraject nodig hebben om vanuit hun baan, die ze dreigen te verliezen, de overstap naar een nieuwe werkkring te kunnen maken.	RWI.	Totaal 2004: € 27 mln. Per werkn. / werkzoekende: € 4.500,--.	Algemene indicatie: + Argument: + controle op regeling is lastig; + capaciteit uitvoering RWI is gering

Bijlage B: Uitgebreid format (geselecteerde regelingen)

B1 Wet Werk & Bijstand

B1.1 Doelgroep

Ingevolge artikel 10 van de Wet Werk & Bijstand maken de volgende personen aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en reïntegratie:

1. zij die algemene bijstand ontvangen;
2. personen met een nabestaanden- of halfwezenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet;
3. niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden.

B1.2 Vindplaats

Wet werk en bijstand (WWB). Inwerkingtreding: 1 januari 2004 (Stb. 2003, 386). De WWB vervangt de ABW, de IOAW, IOAZ, de Wiv en het besluit instroom-doorstroombanen (ID-banen).

Iedere gemeente kent eigen verordeningen tot uitvoering van de WWB. Bovendien is de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) (Stb. 2001, 682) op de WWB van toepassing.

B1.3 Uitvoering

De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale activering, reïntegratie en plaatsing van de personen uit de doelgroep, alsmede voor een goede controle op de uitvoering. Gemeenten worden daarbij geacht samen te werken met ketenpartners als CWI en UWV, waarvoor zogenaamde Service Niveau Overeenkomsten of SNO's worden afgesloten. Voorts zijn gemeenten verplicht krachtens artikel 7, lid 4, de reïntegratiedienstverlening uit te besteden aan particuliere reïntegratiebedrijven.

De Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) is belast om namens de Minister van SZW toezicht te houden op de uitvoering door gemeenten van de Wet Werk & Bijstand (artikel 76). De toezicht van het IWI richt zich erop of de uitvoering rechtmatig en doelmatig is. Als de IWI ernstige tekortkomingen constateert in de uitvoering kan de Minister een aanwijzing geven. Hij treedt daarbij niet in de besluitvorming inzake individuele gevallen. In een aanwijzing wordt een termijn opgenomen waarbinnen het college van B&W de uitvoering in overeenstemming heeft gebracht met deze aanwijzing.

B1.4 Inhoud

De Wet Werk & Bijstand kent drie uitgangspunten:

1. De burger dient er alles aan te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Het begrip 'passende arbeid' uit de Algemene bijstandswet is om die reden vervangen door het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid'. Hierdoor moet de bijstandsgerechtigde ook werk accepteren dat niet aansluit bij haar of zijn opleiding of werkervaring. Pas als burgers niet in staat blijken te zijn om in het eigen bestaan te voorzien, kunnen zij aanspraak maken op ondersteuning door de gemeente.
2. De gemeente dient zo goed mogelijk te zijn toegerust om de burger aan het werk te helpen.

3. Gemeenten en cliënten tezamen zijn primair verantwoordelijk voor een doelmatige arbeidsinschakeling.

Alle inspanningen van cliënt en gemeente dienen te zijn gericht op arbeidsinschakeling. Onder arbeidsinschakeling wordt verstaan het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid. Gesubsidieerde arbeid wordt weliswaar beschouwd als algemeen geaccepteerde arbeid, maar kan nooit het einddoel zijn omdat het een voorziening voor arbeidsinschakeling is. Het einddoel is het verkrijgen van reguliere arbeid. De werkgever op een gesubsidieerde arbeidsplaats mag dan ook van de gemeente verwachten dat hij ondersteuning krijgt gericht op doorstroom naar ongesubsidieerd werk.

De verantwoordelijkheden van cliënt en gemeente voor arbeidsinschakeling en reïntegratie worden in gemeentelijke verordeningen nader uitgewerkt. De cliënt moet gebruik kunnen maken van voorzieningen gericht op inschakeling in het arbeidsproces als dat naar het oordeel van de gemeente nodig is. Zowel bij het toekennen van rechten als bij het opleggen van verplichtingen speelt het toepassen van maatwerk door gemeenten een hoofdrol. De Wet beoogt verder een grotere snelheid van het reïntegratieproces te bewerkstelligen door de gemeenten een grotere beleidsruimte te geven bij de invulling van de individuele rechten en plichten en bij het aanbieden van voorzieningen.

De grote beleidsruimte en de daaraan verbonden grote financiële verantwoordelijkheid stellen gemeenten in staat een eigen gemeentelijk activerend arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen. In de praktijk bestaan er dan ook grote verschillen tussen gemeenten in de manier waarop zij het arbeidsmarktbeleid vormgeven.

B1.5 Voorwaarden

De gemeenteraad stelt bij verordening vast op welke vormen van ondersteuning en op welke voorzieningen van reïntegratie de verschillende cliënten aanspraak kunnen maken. Alle rechthebbenden tussen de 18 en 65 jaar zijn in principe verplicht gebruik te maken van een door het college van B&W aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling. Ook moeten deze personen meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling (artikel 9, lid 1, onderdeel b.). In individuele gevallen kan het College besluiten een tijdelijke ontheffing te verlenen van deze verplichting, bijvoorbeeld als de bijstandsgerechtigde extra belast is met zorgtaken. Zo kent de Wet Werk & Bijstand speciale ontheffingen voor alleenstaanden met kinderen.

B1.6 Aanvragen, hoogte en duur

De aanvraagprocedures verschillen per gemeente en per regeling. Dat geldt ook voor de hoogte en duur van de voorzieningen. In de regel wordt onderscheid gemaakt tussen vier verschillende categorieën cliënten op grond van hun kansen op werk dan wel afstand tot de arbeidsmarkt (fase 1 t/m 4), als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a, b, c, en d van de Regeling SUWI. Van de goed bemiddelbare cliënten (fase 1) wordt over het algemeen verwacht dat zij zelfstandig werk kunnen vinden. De matig bemiddelbare cliënten (fase 2 en 3) komen veelal in aanmerking voor een reïntegratietraject, voor een werkervaringsplaats of voor een gesubsidieerde baan. De slecht bemiddelbare cliënten (fase 4) moeten meestal eerst deelnemen aan sociale activering eerst alvorens zij kunnen beginnen aan een vorm van reïntegratie. Aanvragen voor één van de voorzieningen kunnen in de regel gedaan worden bij de gemeentelijke sociale dienst. In sommige gemeenten is voor gesubsidieerde arbeid een aparte organisatie in het leven geroepen (zoals Maatwerk in Amsterdam).

B1.7 Financiering

Gemeenten zijn financieel volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Werk & Bijstand. Het Rijk verschaft hun daartoe een vast budget dat bestaat uit een inkomensdeel en een werkdeel. Het budget voor het inkomensdeel beweegt mee met de conjunctuur. Daarnaast is er een hardheidsclausule die aan een gemeente onder strenge voorwaarden de mogelijkheid biedt van een aanvulling op het toegekende budget.

Middelen die de gemeente overhoudt op het werkdeel vloeien terug naar het Rijk. Een overschot in het inkomensdeel is vrij besteedbaar. Deze systematiek is nodig om de gemeenten een maximale stimulans te geven de in het werkdeel ter beschikking gestelde middelen volledig te benutten, in combinatie met de stimulans om ook middelen uit het inkomensdeel zo nodig voor reïntegratie te kunnen inzetten. Op deze wijze ervaren gemeenten positieve financiële gevolgen wanneer mensen snel aan de slag komen, en negatieve financiële gevolgen als de sociale activering, reïntegratie en arbeidsinschakeling belemmerd of vertraagd wordt.

B1.8 (Anti-)cumulatie

De Wet Werk & Bijstand bevat geen anti-cumulatiebepalingen. Het is aan gemeenten om hierover regelgeving op te stellen. Interessante combinaties van de Wet Werk & Bijstand met de Wet REA en het doelgroepenbeleid liggen voor de hand.

B2 Flexibel reïntegratiebudget niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (Nug)

B2.1 Doelgroep

Werkzoekenden zonder uitkering

B2.2 Vindplaats

Wet werk & bijstand (WW&B). Inwerkingtreding: 1 januari 2004 (Stb. 2003, 386);

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). Inwerkingtreding: 1 januari 2002 (Stb. 2001, 682).

B2.3 Uitvoering(sinstantie)

Gemeenten als opdrachtgever en reïntegratiebedrijven als aanbieders van reïntegratietrajecten. Gemeenten worden daarbij geacht samen te werken met CWI.

B2.4 Inhoud

Gemeenten hebben met de invoering van de wet SUWI per 1 januari 2002 via de Wiv de verantwoordelijkheid gekregen voor de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden (Nug). Deze taak vloeit voort uit het algemeen belang om te komen tot verhoging van de arbeidsparticipatie als voorwaarde voor een gunstige economische ontwikkeling. Sinds 1 januari 2004 wordt de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden geregeld in het kader van de WW&B.

Gemeenten moeten in hun reïntegratieverordening expliciet opnemen hoe zij de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden vormgeven. De doelgroep zelf heeft aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en op de naar het oordeel van het college van B&W noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Ook maakt de doelgroep deel uit van de onder de in de EU richtsnoer 1 gemaakte afspraak om iedere nieuwe werkloze een traject aan te bieden, voordat hij een jaar werkloos is (de zogenaamde Sluitende Aanpak). De meeste gemeenten bieden niet-uitkeringsgerechtigden reïntegratietrajecten aan die qua inhoud overeenkomstig zijn met die van bijstandgerechtigden.

B2.5 Voorwaarden

Voor de niet-uitkeringsgerechtigden geldt geen verplichting tot reïntegratie. De doelgroep dient zich als werkzoekende in te schrijven bij CWI. Alleen als CWI van oordeel is dat betrokkene een reïntegratietraject nodig heeft, vindt doorverwijzing naar de gemeente plaats. Omdat sprake is van vrijwilligheid kan de gemeente geen sanctie op de eventuele uitkering opleggen. Wel kan de gemeente voor deze doelgroep specifieke beleidsregels opnemen in de reïntegratieverordening. Deze regels kunnen betrekking hebben op de inhoud, duur en financiering van een traject. In het trajectplan kunnen verplichtingen voor de klant worden opgenomen, zoals de plicht tot het betalen van een eigen bijdrage en afspraken over terugbetaling van de kosten indien een traject niet succesvol wordt afgerond. Als er tussen klant en gemeente een geschil ontstaat over de

in het trajectplan gemaakte afspraken kan dit aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd.

B2.6 Aanvragen, hoogte en duur

De aanvraagprocedures verschillen per gemeente en per regeling. Dat geldt ook voor de hoogte en duur van de voorzieningen.

B2.7 Financiering

Het Rijk verschaft gemeenten middelen voor de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden. Deze middelen maken deel uit van het budget in het kader van de WW&B. Voor de financiering in het kader van de WW&B wordt verwezen naar de beschrijving in hoofdstuk 2. In 2004 is in totaal € 52 mln gereserveerd voor de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden.

B2.8 (Anti-)cumulatie

De WW&B bevat geen anti-cumulatiebepalingen. Het is aan gemeenten om hierover regelgeving op te stellen. Interessante combinaties met de Wet REA en het doelgroepenbeleid liggen voor de hand.

B3 Reïntegratietrajecten arbeidsongeschikten

B3.1 Doelgroep

Arbeidsongeschikten met recht op een uitkering ingevolge de WAO, Wajong en WAZ.

B3.2 Vindplaats

Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Laatste tekstplaatsing: Stb. 1999, 25. Inwerkingtreding: 1 januari 1998 (Stb. 1997, 391).

Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering WAO). Laatste tekstplaatsing: Stb. 1999, 23. Inwerkingtreding: 1 september 1966 (Stb. 1966, 365).

Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ). Laatste tekstplaatsing: Stb. 1999, 24. Inwerkingtreding: 1 januari 1998 (Stb. 1997, 391).

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). Inwerkingtreding: 1 januari 2002 (Stb. 2001, 682).

B3.3 Uitvoering

UWV als opdrachtgever en reïntegratiebedrijven als aanbieders van reïntegratietrajecten.

B3.4 Inhoud

Met de reïntegratietrajecten voor arbeidsongeschikten wordt beoogd de personen die worden (her)beoordeeld duurzaam te plaatsen in arbeid. Nadat door de verzekeringsarts van UWV bij de WAO-beoordeling is vastgelegd wat de beperkingen en mogelijkheden van de zieke werknemer zijn, vindt overdracht plaats naar de arbeidsdeskundige. Deze bepaalt op grond van deze rapportage en met behulp van het geautomatiseerde functieduidingssysteem de mate van arbeidsongeschiktheid. Vervolgens gaat hij in een gesprek met de cliënt na welke belemmeringen en mogelijkheden de cliënt heeft ten aanzien van reïntegratie in het arbeidsproces. Ook wordt nagegaan welke reïntegratieactiviteiten nodig zijn om de belemmeringen te verkleinen en de mogelijkheden te vergroten. Daarbij worden ook eventuele mogelijkheden tot terugkeer naar de eigen werkgever nog nagegaan. Op basis van de verkregen informatie deelt de arbeidsdeskundige de cliënt voorlopig in fase 1, 2, 3 of 4. Voor fase 4-clënten worden verder geen reïntegratieinspanningen verricht, tenzij de cliënt er zelf sterk op aan dringt.

De arbeidsdeskundige stelt op basis van het gesprek met de cliënt de zogenaamde reïntegratievisie op, waarin zowel de zienswijze van de arbeidsdeskundige als van de cliënt is weergegeven en waarin een voorstel voor de inkoop van een reïntegratietraject wordt gedaan. De cliënt behoort te worden geïnformeerd over de inhoud van de reïntegratievisie.

De reïntegratievisie dient uiterlijk vier weken te zijn meegedeeld dan wel verzonden:

- nadat is vastgesteld dat de cliënt niet kan terugkeren bij de eigen werkgever;
- na het einde van het wachtjaar voor WAO;
- na herbeoordeling;
- na een verzoek van de arbeidsgehandicapte om een reïntegratietraject.

Op basis van de reïntegratievisie wordt vervolgens door UWV (indien nodig geacht) een traject ingekocht bij een reïntegratiebedrijf, waarna de cliënt kan worden doorverwezen. In een intakegesprek bij het reïntegratiebedrijf wordt het reïntegratietraject voor de cliënt nader ingevuld. Het reïntegratiebedrijf stelt vervolgens een reïntegratieplan op en legt dit ter goedkeuring voor aan UWV. Niet altijd is inkoop van een reïntegratietraject noodzakelijk. In een aantal gevallen (met name bij fase-1 gevallen) kan ook worden volstaan met het toekennen van een reïntegratieinstrument in het kader van de Wet REA.

In de contracten die UWV sluit met reïntegratiebedrijven worden plaatsingspercentages afgesproken.

B3.5 Voorwaarden

De volgende voorwaarden gelden voor deelname aan een traject:

- de cliënt moet beoordeeld of herbeoordeeld zijn door de verzekeringsarts;
- de arbeidsdeskundige heeft een reïntegratievisie opgesteld waarin wordt aangegeven welke reïntegratieactiviteiten nodig zijn;
- de arbeidsdeskundige heeft over de reïntegratievisie een gesprek gehad met de cliënt;
- UWV heeft een reïntegratietraject ingekocht bij een reïntegratiebedrijf;
- het reïntegratiebedrijf heeft in overleg met de cliënt een reïntegratieplan opgesteld welke is goedgekeurd door UWV;
- de cliënt is verplicht het aangeboden reïntegratietraject te volgen op straffe van korting op zijn uitkering (WAO, artikel 25);
- voor de cliënt geldt tevens een aanwezigheidsplicht gedurende het reïntegratiecontract op straffe van korting op zijn uitkering (WAO, artikel 25).

Reïntegratiebedrijven dienen aan de volgende voorwaarden te voldoen om in opdracht van UWV reïntegratiediensten aan te bieden:

- ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel;
- beschikken over een privacyreglement en een klachtenreglement dat aan de minimale vereisten voldoet;
- in het geval er sprake is van onderaanneming als hoofdaannemer alle verantwoordelijkheden en verplichtingen voortvloeiend uit het contract op zich nemen;
- beschikken over vakbekwaam personeel;
- rapporteren op de wijze zoals verwoord in de Algemene Voorwaarden;
- kwartaalrapportages inleveren en informatie verlenen op elk daartoe strekkend verzoek van UWV;
- informatie verstrekken in het kader van handhaving (niet nakomen verplichtingen cliënten);
- akkoord gaan met de voorgestelde factureringswijze;
- de klantkeuzesjabloon invullen en akkoord gaan met publicatie daarvan op internet;
- toestaan dat de klant zich tijdens het intakegesprek en eventuele vervolgesprekken over de verloop van het traject laat bijstaan door een vertrouwenspersoon;
- onregelmatige aanlevering van klanten aankunnen;
- goed bereikbaar zijn.

B3.6 Aanvragen

De cliënt vraagt in dit geval zelf geen reïntegratie-traject aan. UWV biedt een reïntegratietraject aan, welke de cliënt verplicht moet aannemen.

B3.7 Ingangsdatum

Het reïntegratiebedrijf dient met de uitvoering van het reïntegratietraject te starten uiterlijk binnen 21 kalenderdagen nadat UWV akkoord is gegaan met het reïntegratieplan (artikel 5 van UWV reïntegratiecontract behorende bij de Algemene Voorwaarden Reïntegratiecontracten 2004 UWV, juli 2004).

B3.8 Hoogte

De exacte hoogte van het reïntegratietraject hangt af van de prijs die het reïntegratiebedrijf in de offerte heeft aangeboden en de doelgroep waartoe de cliënt behoort. De gemiddelde trajectprijs bedraagt € 4.000,--.

B3.9 Duur

Afhankelijk van de doelgroep duren de reïntegratietrajecten voor arbeidsgehandicapten maximaal 1 tot 2 jaar. De meeste trajecten duren echter veel korter.

B3.10 Uitbetaling

UWV hanteert voor de verschillende aanbestedingsprocedures een combinatie van *no-cure-less-pay* en *no-cure-no-pay*. Bij *no-cure-less-pay* bestaat de vergoeding uit een

vaste vergoeding en een resultaatafhankelijke vergoeding, waarbij resultaat wordt gedefinieerd als de plaatsing van de cliënt in arbeid. Per doelgroep bepaalt UWV op grond van de verwachte plaatsingskansen de verhouding tussen de vaste vergoeding en de resultaatafhankelijke vergoeding. Daarbij geldt dat de resultaatafhankelijke vergoeding relatief groter wordt naarmate de doelgroep relatief gemakkelijker te plaatsen is.

Daarnaast houdt UWV een uitgebreid stelsel van bonussen erop na. Reïntegratiebedrijven kunnen bij elke opdracht bonussen verdienen voor het behalen en voor het overtreffen van de prestatieafspraken in het contract. De aanbestedingsprocedure voorziet in zogenaamde tempobonussen en plaatsingsbonussen. De aanbieder ontvangt een tempobonus indien hij zorgt voor een zo kort mogelijke doorlooptijd van het reïntegratietraject tot en met de plaatsing van de cliënt in arbeid. De hoogte van de tempobonus hangt af van de doelgroep. Voor moeilijke doelgroepen geldt een hogere tempobonus dan voor gemakkelijke doelgroepen. Een aanbieder ontvangt een plaatsingsbonus als hij bij aanvang van de werkhervatting een plaatsing voor een jaar of voor onbepaalde tijd realiseert. Het betreft een standaardbonus die voor alle doelgroepen gelijk is.

B3.11 Weigeringsgronden of terugvordering

Volgens de Algemene Voorwaarden Reïntegratiecontracten 2004 heeft UWV het recht om het contract bij deurwaardersexploot of aangetekende brief geheel of gedeeltelijk te ontbinden als het reïntegratiebedrijf bij herhaling en ondanks aanmaning in gebreke blijft met de nakoming van (een van) de in de voorwaarden genoemde verplichtingen.

B3.12 Bezwaar en beroep

Beslissingen in het kader van bezwaar en beroep als bedoeld in de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht worden genomen door UWV.

B3.13 Financiering

De financiering van de reïntegratietrajecten voor arbeidsongeschikten vanaf het tweede ziektejaar geschiedt vanuit het reïntegratiefonds.

B3.14 (Anti)cumulatie

Er zijn geen anti-cumulatiebepalingen bekend. In de praktijk worden reïntegratietrajecten gecombineerd met de voorzieningen voor arbeidsgehandicapten, zoals geregeld in de Wet REA.

B4 Reïntegratietrajecten werklozen

B4.1 Doelgroep

Werklozen met recht op een uitkering krachtens de Werkloosheidswet.

B4.2 Vindplaats

Werkloosheidswet. Laatste tekstplaatsing: Stb. 1999, 21. Inwerkingtreding: 1 januari 1987 (Stb. 1986, 597).

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). Inwerkingtreding: 1 januari 2002 (Stb. 2001, 682).

B4.3 Uitvoering(sinstantie)

UWV als opdrachtgever en reïntegratiebedrijven als aanbieders van reïntegratietrajecten. CWI voor het opstellen van het reïntegratieadvies.

B4.4 Inhoud

De consulent van CWI rangschikt de cliënt in een van de vier fasen op grond van de fase-indeling conform artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a, b, c, en d van de Regeling SUWI. Afhankelijk van de fase waarin de cliënt is ingedeeld, het arbeidsverleden, kennis en ervaring, het laatst uitgeoefende beroep, en andere kenmerken stelt de consulent een reïntegratieadvies op. In dit advies wordt aangegeven wat de belemmeringen en mogelijkheden van de cliënt zijn om terug te keren naar het arbeidsproces. Voor cliënten wordt nagegaan welke reïntegratieactiviteiten nodig zijn om de belemmeringen te verkleinen en de mogelijkheden te vergroten. Cliënten in fase 2 en 3 komen in principe in aanmerking voor een reïntegratietraject. Fase 1 cliënten worden geacht zelfstandig werk te vinden. Ook fase 4-cliënten krijgen in principe geen reïntegratietraject aangeboden, tenzij zij er zelf op aandringen. De cliënt behoort te worden geïnformeerd over de inhoud van het reïntegratieadvies.

Op basis van de reïntegratieadvies wordt vervolgens door bureau Inkoop van UWV een traject ingekocht bij een reïntegratiebedrijf, waarna de cliënt kan worden doorverwezen. In een intakegesprek bij het reïntegratiebedrijf wordt het reïntegratietraject voor de cliënt nader ingevuld. Het reïntegratiebedrijf stelt vervolgens een reïntegratieplan op en legt dit ter goedkeuring voor aan UWV.

In de contracten die UWV sluit met reïntegratiebedrijven worden plaatsingspercentages afgesproken.

B4.5 Voorwaarden

De volgende voorwaarden gelden voor deelname aan een traject:

- de cliënt moet als werkzoekende ingeschreven staan bij CWI;
- de consultant van CWI heeft een reïntegratieadvies opgesteld waarin wordt aangegeven welke reïntegratieactiviteiten nodig zijn;
- UWV heeft een reïntegratietraject ingekocht bij een reïntegratiebedrijf;
- het reïntegratiebedrijf heeft in overleg met de cliënt een reïntegratieplan opgesteld welke is goedgekeurd door UWV;
- de cliënt is verplicht het aangeboden reïntegratietraject te volgen op straffe van korting op zijn uitkering (WW, artikel 27);
- voor de cliënt geldt tevens een aanwezigheidsplicht gedurende het reïntegratiecontract op straffe van korting op zijn uitkering.

Voor de voorwaarden waaraan reïntegratiebedrijven moeten voldoen om reïntegratiediensten aan te bieden wordt verwezen naar hoofdstuk 4.5.

B4.6 Aanvragen

De cliënt vraagt in dit geval zelf geen reïntegratie-traject aan. UWV biedt een reïntegratietraject aan, welke de cliënt verplicht moet aannemen. Een beschrijving van de procedure is te vinden bij paragraaf *Inhoud*.

B4.7 Ingangsdatum

Het reïntegratiebedrijf dient met de uitvoering van het reïntegratietraject te starten uiterlijk binnen 21 kalenderdagen nadat UWV akkoord is gegaan met het reïntegratieplan (artikel 5 van UWV reïntegratiecontract behorende bij de Algemene Voorwaarden Reïntegratiecontracten 2004 UWV, juli 2004).

B4.8 Hoogte

De exacte hoogte van het reïntegratietraject hangt af van de prijs die het reïntegratiebedrijf in de offerte heeft aangeboden en de doelgroep waartoe de cliënt behoort. Uit navraag bij een aantal reïntegratiebedrijven blijkt dat de gemiddelde trajectprijs circa € 4.000 bedraagt.

B4.9 Duur

Afhankelijk van de doelgroep duren de reïntegratietrajecten voor arbeidsgehandicapten maximaal 1 tot 2 jaar. De meeste trajecten duren echter veel korter.

B4.10 Uitbetaling

UWV hanteert voor de verschillende aanbestedingsprocedures een combinatie van *no-cure-less-pay* en *no-cure-no-pay*. Bij *no-cure-less-pay* bestaat de vergoeding uit een vaste vergoeding en een resultaatafhankelijke vergoeding, waarbij resultaat wordt gedefinieerd als de plaatsing van de cliënt in arbeid. Per doelgroep bepaalt UWV op grond van de verwachte plaatsingskansen de verhouding tussen de vaste vergoeding en de resultaatafhankelijke vergoeding. Daarbij geldt meestal dat de resultaatafhankelijke vergoeding relatief groter wordt naarmate de cliënt korter werkloos is dan wel de afstand tot de arbeidsmarkt kleiner is. Bij *no-cure-no-pay* maken de aanbieders enkel aanspraak op een resultaatafhankelijke vergoeding.

In de loop van de tijd is UWV voor de reïntegratietrajecten ten behoeve van werklozen steeds meer nadruk gaan leggen op *no-cure-no-pay*. Vond in de aanbestedingsprocedure van 2001 de vergoeding van verreweg de meeste opdrachten voor werklozen plaats in de vorm van *no-cure-less-pay*. In de procedure van 2003 gold al voor 40% van de aanbesteedde contracten *no-cure-no-pay* en voor 60% *no-cure-less-pay*. In 2004 wordt het percentage *no-cure-no-pay* verder opgehoogd.

Daarnaast houdt UWV een uitgebreid stelsel van bonussen erop na. Reïntegratiebedrijven kunnen bij elke opdracht bonussen verdienen voor het behalen en voor het overtreffen van de prestatieafspraken in het contract. De aanbestedingsprocedure voorziet in zogenaamde tempobonussen en plaatsingsbonussen. De aanbieder ontvangt een tempobonus indien hij zorgt voor een zo kort mogelijke doorlooptijd van het reïntegratietraject tot en met de plaatsing van de cliënt in arbeid. De hoogte van de tempobonus hangt af van de doelgroep. Voor moeilijke doelgroepen geldt een hogere tempobonus dan voor gemakkelijke doelgroepen. Een aanbieder ontvangt een plaatsingsbonus als hij bij aanvang van de werkhervatting een plaatsing voor een jaar of voor onbepaalde tijd realiseert. Het betreft een standaardbonus die voor alle doelgroepen gelijk is.

B4.11 Weigeringsgronden of terugvordering

Volgens de Algemene Voorwaarden Reïntegratiecontracten 2004 heeft UWV het recht om het contract bij deurwaardersexploot of aangetekende brief geheel of gedeeltelijk te ontbinden als het reïntegratiebedrijf bij herhaling en ondanks aanmaning in gebreke blijft met de nakoming van (een van) de in de voorwaarden genoemde verplichtingen. Het is niet bekend of en hoe vaak dit in de praktijk gebeurt.

B4.12 Bezwaar en beroep

Beslissingen in het kader van bezwaar en beroep als bedoeld in de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht worden genomen door UWV.

B4.13 Financiering

De financiering van de reïntegratietrajecten voor arbeidsongeschikten vanaf het tweede ziektejaar geschiedt vanuit het Algemeen Werkloosheidsfonds.

B4.14 (Anti)cumulatie

Er zijn geen anti-cumulatiebepalingen bekend.

B5 Voorzieningen Wet REA

B5.1 Doelgroep

De arbeidsgehandicapte in de zin van de Wet REA, artikel 2. Daaronder wordt verstaan:

- a. De persoon die recht heeft op een arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de WAO, de WAZ of de Wajong. De persoon blijft arbeidsgehandicapt in de zin van de Wet REA tot vijf jaar na beëindiging van het recht op WAO, WAZ of Wajong.
- b. De persoon aan wie op grond van een wettelijk voorschrift in verband met ziekte of gebrek een voorziening is toegekend die strekt tot behoud, herstel of bevordering van de mogelijkheid tot het verrichten van arbeid of ten behoeve van wie een subsidie voor met een voorziening verband houdende kosten is verstrekt. De persoon blijft arbeidsgehandicapt in de zin van de Wet REA tot vijf jaar na beëindiging van het betreffende recht.
- c. De persoon die bij indicatiebeschikking of herindicatiebeschikking op grond van de Wsw behoort tot de doelgroep voor de Wsw, doch niet werkzaam is als werknemer in de zin van de Wsw. De persoon blijft arbeidsgehandicapt in de zin van de Wet REA tot vijf jaar na indicatiestelling of herindicatiestelling voor de Wsw.
- d. De persoon van wie op grond van een medisch-arbeidskundige beoordeling is vastgesteld dat hij in verband met ziekte of gebrek een belemmering heeft bij het verkrijgen of verrichten van arbeid. Tot vijf jaar na de beoordeling blijft de persoon arbeidsgehandicapt in de zin van de Wet REA.

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt niet als arbeidsgehandicapt aangemerkt:

- a. De persoon, bedoeld in het eerste tot en met vierde lid, vanaf de eerste dag van de maand waarin hij de leeftijd van 65 jaar bereikt.
- b. De persoon die werkzaam is als werknemer in de zin van de Wsw of op een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 7 van de Wsw.

B5.2 Vindplaats

- Art. 22 REA.
- Art. 31 REA.
- Art. 4 lid 2 Arbeidsvoorzieningswet (oud).
- Reintegratie-instrumentenbesluit Wet REA, Besluit van 12 mei 1998, Stb. 1998, 293.
- Regeling inkomenstoets vervoersvoorzieningen REA, Besluit van 21 augustus 1998, Stcrt. 1998, 161.
- Circulaire Lisv nr. M 89.114, van 16 oktober 1998, inzake notitiemakers en communicatie-assistenten.
- Erkenningenbeleid communicatievoorzieningen voor doven, Mededeling Lisv M 99.089 van 14 oktober 1999.
- Bekostiging communicatievoorzieningen voor doven, Mededeling Lisv M 01.101 van 12 november 2001.
- Regeling erkenningscriteria voor job-coachorganisaties, Besluit Lisv van 28 maart 2000, Stcrt. 2000, 63.
- Regeling aanvraagtermijnen Wet REA 2001, Lisv-besluit van 19 juni 2001, Stcrt. 2001, 123.

- Beleidsregels UWV normbedragen REA-voorzieningen 2004, Besluit UWV van 23 februari 2004, Stcrt. 2004, 43.

B5.3 Uitvoeringsinstantie

UWV is belast met de uitvoering van de Wet REA. In praktijk besteedt UWV (een deel van) deze taken uit aan gespecialiseerde vervoersbedrijven, scholingsinstellingen, reïntegratiebedrijven, en job-coaches. De IWI voert toezicht uit op de uitvoering van de Wet REA.

B5.4 Inhoud

Werknemersvoorzieningen zijn voorzieningen die strekken tot behoud, herstel of bevordering van de mogelijkheid om arbeid te verrichten. Ze worden opgesomd in art. 22 Wet REA (voor arbeidsgehandicapten die worden genoemd in art. 10 Wet REA) en art. 31 Wet REA (voor arbeidsgehandicapten die arbeid in dienstbetrekking verrichten).

De voorzieningen in art. 22 Wet REA zijn:

- Scholing of opleiding.
- Voorzieningen die noodzakelijk zijn om scholing of opleiding te kunnen volgen.
- Voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het kunnen verrichten van arbeid op een proefplaats als bedoeld in art. 23, lid 1 REA.
- Voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het kunnen deelnemen aan andere activiteiten die bevorderlijk zijn voor de inschakeling in de arbeid.
- Voorzieningen voor jong-gehandicapten, die hen in staat stellen om onderwijs te volgen, zoals vergoeding van het vervoer, of een doventolk.
- Vervoersvoorzieningen die strekken tot verbetering van de leefomstandigheden van de arbeidsgehandicapte aan wie een voorziening is toegekend.

De voorzieningen in art. 31 Wet REA zijn:

- Vervoersvoorzieningen die nodig zijn om de werkplek te kunnen bereiken.
- Noodzakelijke persoonlijke ondersteuning van de arbeidsgehandicapte (ook bekend onder de naam "job-coach").
- Communicatievoorzieningen voor doven.
- Vervoersvoorzieningen ter verbetering van de leefomstandigheden voor de arbeidsgehandicapte werknemer aan wie een voorziening is toegekend.
- Meeneembare voorzieningen, die op de individuele werknemer afgestemd zijn, en die bedoeld zijn voor de inrichting van de werkplek, als hulpmiddel bij de arbeid, of voor de productie- en werkmethoden.

De opsomming is niet limitatief. Het is mogelijk dat ook voorzieningen die niet in de opsomming worden genoemd, worden verstrekt.

Met ingang van 1 maart 2004 is het vervoersvoorzieningenbeleid van UWV gewijzigd. Vanaf die datum verstrekt UWV lease-auto's als vervoersvoorziening. Hierbij worden alle kosten van aanschaf, aanpassing, instandhouding en exploitatie van de auto integraal vergoed. Wel wordt er een aftrek voor algemeen gebruikelijke kosten in rekening gebracht.

B5.5 Voorwaarden

- De voorziening mag niet "algemeen gebruikelijk" zijn.
Het is niet de bedoeling dat kosten of diensten worden vergoed die door de meeste mensen (in een bepaalde bedrijfstak) worden aangeschaft of gebruikt, ook al hangt de aanschaf of het gebruik samen met een ziekte of gebrek. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan een speciale autostoel. Ook bepaalde aanpassingen aan binnenvaartschepen zoals bijvoorbeeld aluminium dekluike in plaats van houten dekluike, worden als algemeen gebruikelijk aangemerkt. Het oordeel of een bepaalde aanpassing als algemeen gebruikelijk is te beschouwen, kan in de loop van de tijd veranderen. De uitvoeringsinstantie beslist of iets wel of niet algemeen gebruikelijk is.
- De voorziening moet in overwegende mate op het individu gericht zijn.
Het moet vaststaan welke persoon de voorziening zal gaan gebruiken. De aanpassing van de entree van een kantoorgebouw ten behoeve van rolstoelgebruikers valt dus niet onder de werknemersvoorzieningen, omdat meerdere arbeidsgehandicapte werknemers (en ook bezoekers) van deze voorziening gebruik kunnen maken.
- De voorziening wordt niet toegekend, wanneer de waarde van de voorziening minder bedraagt dan 1,85 maal het minimumloon per dag.
Deze regel is bedoeld om kruimelvoorzieningen te voorkomen. De kosten van een voorziening moeten in redelijke verhouding staan tot de te maken uitvoeringskosten.
Wanneer in een kalenderjaar meerdere kruimelvoorzieningen nodig zijn, en de gezamenlijke waarde daarvan het drempelbedrag overtreft, kan UWV wel tot vergoeding overgaan. Met ingang van 1 maart 2004 is het drempelbedrag € 108,-.

De verschillende soorten voorzieningen kennen extra eigen voorwaarden. Zie:

- voorwaarden vervoer;
- voorwaarden leefvervoer;
- voorwaarden communicatie;
- voorwaarden persoonlijke ondersteuning.

Voorwaarden vervoer

Met ingang van 1 maart 2004 is het vervoersvoorzieningenbeleid van UWV geheel veranderd. Vanaf die datum verstrekt UWV lease-auto's als vervoersvoorziening.

De lopende vervoersvoorzieningen, alsmede de aanvragen voor vervoersvoorzieningen die tot en met 29 februari 2004 zijn aangevraagd (datum poststempel is doorslaggevend) worden nog op basis van het oude systeem afgehandeld.

Vanaf 1 maart 2004 kan men een vergoeding krijgen voor:

- auto's in eigen bezit (kilometervergoeding);
- taxikosten;
- rijles;
- motorinvalidenwag.

De verschaffing van bruikleenauto's, de vergoeding voor standaardaanpassingen aan de eigen auto, en de vergoeding van reparaties aan de bruikleenauto zijn per 1 maart 2004 afgeschaft. Voor lopende gevallen verandert er echter niets: wie voor 1 maart 2004 een bruikleenauto had, of een aanvraag hiertoe had ingediend, valt nog onder het oude systeem.

Voor alle vervoersvoorzieningen, ongeacht de ingangsdatum, geldt een inkomensgrens:

- inkomensgrens werk- en leefvervoer: € 30.500,--;
- inkomensgrens leefvervoer: € 26.200,--;
- inkomensgrens tweede auto: € 45.800,--.

Voorwaarden leefvervoer

- Een leefvervoersvoorziening wordt alleen verleend, wanneer daarmee de uit ziekte of gebrek voortvloeiende beperkingen worden opgeheven of verminderd.
- Een leefvervoersvoorziening wordt alleen verleend, indien de arbeidsgehandicapte tevens een vervoersvoorziening is verleend in verband met woon-werkverkeer, scholing, het werken op een proefplaats, of andere reïntegratie-activiteiten. Is geen vervoersvoorziening verleend, dan moet de arbeidsgehandicapte voor de verstrekking van de leefvervoersvoorziening een beroep doen op de Wet Voorzieningen Gehandicapten, die door de gemeente wordt uitgevoerd.
- Een leefvervoersvoorziening wordt alleen verleend aan personen onder de 65 jaar. Is men ouder, dan moet men terecht bij de Wet Voorzieningen Gehandicapten.

De leefvervoersvoorziening is dus nadrukkelijk gekoppeld aan de vervoersvoorziening. Stel dat de vervoersvoorziening na enige tijd wordt ingetrokken, dan kan de uitvoeringsorganisatie nog gedurende maximaal 12 maanden de leefvervoersvoorziening voortzetten. Een soortgelijk geval kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer de arbeidsgehandicapte werknemer zijn baan verliest.

Voorwaarden communicatie

- Onder een communicatievoorziening voor doven wordt uitsluitend verstaan een dovengebarentolk, een dovenschrijftolk, een notitiemaker of een communicatieassistent.
- De dovengebarentolken moeten in het bezit zijn van een diploma erkend door de Minister van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen, of nog als zodanig zijn erkend door de Nederlandse Tolkendienst voor Doven (NTD). Het voormalige Lisv heeft op 14 oktober 1999 besloten om de tolken te erkennen die in de toekomst in het bezit zullen komen van het diploma van de Opleiding Tolk Nederlandse Gebarentaal aan de Hogeschool van Utrecht.
- De voorziening bestaat hetzij uit het "gebruik" van een tolk of notitiemaker, hetzij uit een vergoeding voor het gebruik ervan.

Het voormalige Lisv is eind 1998 akkoord gegaan met het inzetten van zogenaamde communicatie-assistenten. Dit zijn dovengebarentolken die niet noodzakelijk hoeven te beschikken over een door het ministerie van OC en W erkend diploma. Vaak betreft het hier zeer cliënt- en situatiegebonden oplossingen zoals bijvoorbeeld een medestudent. Communicatie-assistenten worden alleen vergoed:

- In het lager en middelbaar onderwijs, en
- In zeer specifieke persoonsgebonden situaties.

Voorwaarden persoonlijke ondersteuning

- De noodzakelijke persoonlijke ondersteuning is uitsluitend bedoeld voor de arbeidsgehandicapte werknemer die in dienstbetrekking arbeid verricht.
- De voorziening bestaat hetzij uit het beschikbaar stellen van persoonlijke ondersteuning, hetzij uit vergoeding van de kosten van persoonlijke ondersteuning.
- De voorziening wordt alleen toegekend indien de persoonlijke ondersteuning bestaat uit een individueel trainings- of inwerkprogramma op de werkplek en een systematische begeleiding van de arbeidsgehandicapte werknemer gericht op het behouden van de arbeidsplaats.

- De voorziening wordt alleen toegekend indien de arbeidsgehandicapte werknemer zonder een systematische begeleiding niet in staat zou zijn de hem opgedragen werkzaamheden te verrichten.
- De persoonlijke ondersteuning moet gegeven worden door een persoon die verbonden is aan een door UWV erkende rechtspersoon die tot doel heeft diensten te verlenen die kunnen worden aangemerkt als persoonlijke ondersteuning.

B5.6 Aanvragen

De voorzieningen kunnen zowel ambtshalve als op aanvraag verstrekt worden. De arbeidsgehandicapte moet de voorziening aanvragen bij UWV.

Aanvraagtermijn:

- De aanvraag moet worden ingediend binnen een jaar nadat de kosten zijn ontstaan. Bij overschrijding van deze termijn worden kosten niet vergoed die langer dan een jaar voor de aanvraag zijn ontstaan.
- Indien een aanvraag een jaar na het verstrijken van de aanvraagtermijn wordt ingediend kan UWV besluiten de aanvraag niet meer in behandeling te nemen.

Op www.uwv.nl zijn de aanvraagformulieren te vinden die de arbeidsgehandicapte nodig heeft voor de aanvraag. Er zijn twee verschillende formulieren: het formulier 'Aanvraag voorzieningen' en het formulier 'Aanvraag vergoeding vervoer'.

B5.7 Hoogte

UWV heeft in de Beleidsregels normbedragen REA-voorzieningen 2004 de normbedragen voor de verstrekking van voorzieningen vastgesteld. Dit geschiedt jaarlijks. Het drempelbedrag waaronder geen voorzieningen of vergoedingen worden verstrekt, bedraagt met ingang van 1 maart 2004 € 108,-. De Beleidsregels bevatten een opsomming van kilometervergoedingen voor auto's in bruikleen (oude systeem); de kilometervergoeding voor de eigen auto; een opsomming van de vergoedingen voor aanpassingen aan de auto (oude systeem); de kilometervergoeding voor motorinvalidenwagens; taxi-kostenvergoedingen; vergoeding leskilometers; enz.

Zie voor de hoogte van enkele specifieke vergoedingen:

- Hoogte persoonlijke ondersteuning;
- hoogte communicatie.

Hoogte persoonlijke ondersteuning

De vergoeding voor de noodzakelijke persoonlijke ondersteuning van de arbeidsgehandicapte werknemer bedraagt per 1 maart 2004: € 72,-- per uur (excl. BTW).

De persoonlijke ondersteuning in het eerste, tweede, derde en de daarop volgende jaren kan uit niet meer uren begeleiding bestaan dan het aantal uren dat correspondeert met resp. 15%, 7,5% en 6% van het aantal door de arbeidsgehandicapte te werken uren per jaar. UWV kan van deze percentages afwijken in bijzondere situaties. Bijvoorbeeld de situatie waarin een arbeidsgehandicapte werknemer, gezien de aard van zijn beperkingen, een zodanig intensieve begeleiding nodig heeft, dat toekenning van de voorziening op standaardniveau onvoldoende is.

Hoogte vergoeding communicatie

De vergoedingen voor communicatievoorzieningen voor doven zijn met ingang van 1 juli 2003 als volgt:

1. Uurvergoeding:
 - Tolk gebarentaal (geregistreerd) € 31,30
 - Dovenschrijftolk € 29,10
 - Tolk in opleiding, notitiemaker, communicatie-assistent € 9,55
2. Vergoeding reiskosten, bedrag per kilometer, voor:
 - Tolk gebarentaal (geregistreerd) € 0,68
 - Dovenschrijftolk € 0,64
 - Tolk in opleiding, notitiemaker, communicatieassistent € 0,30
3. Vergoeding, maximaal per dag, per opdracht voor:
 - Bemiddelingsorganisatie € 37,58
 - Zelfstandig werkende tolk € 12,60

Het gaat hier om de tarieven exclusief BTW.

De tarieven zijn per 1 maart 2004 niet aangepast.

De uurvergoeding wordt verstrekt bij een minimale inzet van de tolk van:

- één lesuur in onderwijssituaties, of
- een half uur in overige situaties.

De kilometervergoeding wordt verstrekt op basis van de ANWB-methode 'snelste route' en op basis van volledige postcodes. De kilometervergoeding wordt pas verstrekt bij een reisafstand van minimaal 10 kilometer en van maximaal 220 kilometer.

Voor de onder 3 opgenomen vergoeding per opdracht geldt als één opdracht:

- iedere inzet per dag van een tolk voor een cliënt, ongeacht de duur;
- de inzet van een tolk voor een groep van twee of meer leerlingen;
- de inzet van twee of meer functionarissen voor dezelfde leerling of groep.

Met ingang van 1 maart 2004 is een aantal normbedragen voor technische apparatuur toegevoegd aan de lijst van normbedragen. Het betreft de maximaal te vergoeden bedragen bij aanschaf van:

- Een daisyspeler, die wordt verstrekt aan gebruikers van de bibliotheek voor studie en vak van de Federatie Nederlandse Blindenbibliotheken. Vergoeding maximaal € 475,--.
- De PC-configuratie ten behoeve van de noodzaak in werksituaties schriftelijk te kunnen communiceren en/of aan onderwijssituaties te kunnen deelnemen. Vergoeding maximaal € 1415,--.
- Een eenmalige bijdrage in de verzekering van de PC-configuratie: maximaal € 200,--.

B5.8 Duur*1. Duur van de vervoersvoorzieningen en de leefvervoersvoorzieningen:*

In de wet REA en het reïntegratie-besluit staat geen maximum duur aangegeven. UWV kan de voorziening toekennen voor zolang als dat nodig is. Wanneer de arbeidsgehandicapte niet meer aan de toekenningsvoorwaarden voldoet, eindigt de verstrekking van de voorziening. Dit is bijvoorbeeld het geval, wanneer hij met zijn inkomen boven de inkomensgrens terechtkomt, of wanneer hij zijn baan verliest. Ook eindigt de verstrekking wanneer de arbeidsgehandicapte ouder dan 65 wordt. Echter, wanneer de betrok-

kene na zijn 65e nog in ongeveer gelijke mate arbeid blijft verrichten, kan de voorziening worden voortgezet.

2. Duur van de communicatievoorziening voor doven:

De wet noch het besluit geeft een maximumduur voor de verstrekking van deze voorziening. UWV kan de voorziening toekennen voor zolang als dat nodig is. De verstrekking eindigt in ieder geval wanneer de betrokkene 65 wordt, tenzij hij met zijn betaalde arbeid doorgaat.

3. Duur van de noodzakelijke persoonlijke ondersteuning:

Deze voorziening kan zowel tijdelijk als blijvend worden verstrekt. UWV kan beslissen hoe lang de betrokkene persoonlijke ondersteuning nodig heeft. De verstrekking eindigt in ieder geval wanneer de betrokkene 65 wordt, tenzij hij met zijn betaalde arbeid doorgaat.

B5.9 Bezwaar en Beroep

Wanneer UWV weigert de arbeidsgehandicapte een werknemersvoorziening toe te kennen, dient de arbeidsgehandicapte eerst de bezwaarprocedure van UWV te volgen. Tegen de beschikking op bezwaar kan de cliënt beroep aantekenen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Is de cliënt ook ontevreden over de uitspraak van de rechtbank dan kan hij of zij in hoger beroep gaan bij de Centrale Raad van Beroep.

B5.10 Financiering

De voorzieningen worden gefinancierd uit het Reïntegratiefonds.

B5.11 Cumulatie

Art. 22 en 31 REA bevatten geen anti-cumulatiebepalingen. De werknemersvoorzieningen kunnen dus cumuleren met andere reïntegratie-instrumenten.

Bijvoorbeeld:

- De arbeidsgehandicapte met een WAO-uitkering, die scholing gaat volgen, kan de kosten van die scholing, en eventueel de vervoerskosten om de scholing te kunnen volgen, vergoed krijgen via een werknemersvoorziening. Tegelijkertijd weet hij dat tijdens de scholing geen herbeoordeling, noch een herziening of intrekking van de WAO kan plaatsvinden. En een jaar na voltooiing van de scholing blijft hij verschoond van een herschatting.
- De arbeidsgehandicapte die op een proefplaats met reïntegratie-uitkering arbeid kan verrichten, kan in aanmerking komen voor een vervoerskostenvergoeding, als dit noodzakelijk is om op zijn werkplek te kunnen komen.

B6 SVWW

B6.1 Doelgroep

De SVWW onderscheidt deelnemers en aanvragers.

Deelnemers zijn:

1. Werklozen in de zin van personen die geen werk hebben of minder dan 12 uur per week werken. De werkloze dient bij CWI ingeschreven als cliënt fase 2, 3 of 4, dan wel als cliënt fase 1 voorzover hij of zij langer dan zes maanden niet gewerkt heeft. De fase-indeling is conform artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a, b, c, en d van de Regeling SUWI.
2. Werknemers in de zin van personen met een dienstbetrekking die een schriftelijke mededeling van zijn werkgever ontvangt dat deze het voornemen heeft de arbeids-overeenkomst in de zin van artikel 610 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, dan wel de publiekrechtelijke aanstelling, te beëindigen. Deze werknemers hebben een scholings- traject nodig om vanuit hun baan, die ze dreigen te verliezen, de overstap naar een nieuwe werkkring te kunnen maken.

Vragers zijn:

1. Ondernemingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de ondernemingsraden met vacatures dan wel met werknemers in dienst waarvoor een ontslagvergunning is aangevraagd;
2. Samenwerkingsverbanden in de vorm van een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid waarin een aantal ondernemingen samenwerkt, dan wel een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, opgericht door een of meer landelijk representatieve organisaties van werkgevers en een of meer landelijk representatieve organisaties van werknemers.

B6.2 Vindplaats

Stimuleringsregeling Vacaturevervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers, SVWW (Stcrt. 2002, 2) en wijziging (Stcrt. 2003, 22).

B6.3 Uitvoeringsorganisatie

De Raad voor Werk en Inkomen voert de regeling uit namens de Minister van SZW. Wel bestaan er concrete plannen om de uitvoerende taak van de RWI af te bouwen.

B6.4 Inhoud

De Stimuleringsregeling Vacaturevervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers (SVWW) is een subsidieregeling die werkgevers helpt bij het vervullen van vacatures. Dit kunnen individuele werkgevers zijn, maar ook werkgevers die ten behoeve van de vervulling van hun vacatures een samenwerkingsverband aangaan. De vacatures moeten worden vervuld door mensen die werkloos zijn of door werknemers die met werkloosheid worden bedreigd.

Het doel van de SVWW is om de vervulling van vacatures op de Nederlandse arbeidsmarkt te stimuleren door duurzame arbeidsinpassing van mensen zonder werk en met werkloosheid bedreigde werknemers. De vraag van werkgevers op de arbeidsmarkt naar personeel vormt daarbij het uitgangspunt.

Activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen moeten noodzakelijk zijn om deelnemers duurzaam op beschikbare vacatures te plaatsen. Verder wordt alleen subsidie verstrekt voor activiteiten waarvan de resultaten in een redelijke verhouding staan tot de kosten van die activiteiten. Meer specifiek gaat het dan om de volgende subsidieabele activiteiten:

- *De werving en selectie van deelnemers voor de instroom op trajecten.*
De werving van deelnemers kan gaan via UWV, gemeenten, reïntegratie-bedrijven en CWI's (voor wat betreft fase 1-werkzoekenden, die langer dan zes maanden na het moment van hun fasering niet gewerkt hebben). Verder kan werving plaatsvinden door bijvoorbeeld het plaatsen van advertenties en het deelnemen aan banenmarkten. Bij de selectie van deelnemers gaat het om activiteiten als het voeren van selectie-gesprekken, de eventuele inzet van diagnostische instrumenten en het opstellen van de reïntegratieplannen (het per deelnemer beschrijven van de instrumenten die moeten worden ingezet om arbeidsinpassing mogelijk te maken).
- *Het door de deelnemers doorlopen van een traject.*
Het gaat hier om de scholing of de training die door deelnemers moet worden gevolgd en/of de werkervaring die deelnemers moeten opdoen om op de beschikbare vacatures te kunnen worden geplaatst. Daarnaast is hierbij de begeleiding van de deelnemers gedurende hun traject van belang.
Deelnemers kunnen zowel met als zonder dienstbetrekking aan een traject meedoen. Van een traject zonder dienstbetrekking is sprake als een deelnemer, over het algemeen met behoud van de uitkering van UWV of van een gemeente, eerst het traject doorloopt en daarna met een dienstbetrekking op een vacature wordt geplaatst. Bij een traject met een dienstbetrekking wordt bij aanvang van het traject aan een deelnemer direct een dienstbetrekking aangeboden en wordt het traject dus gedurende die dienstbetrekking doorlopen. De SVWW maakt ook een combinatie van beide invalshoeken mogelijk: een traject wordt dan gestart zonder en afgerond met een dienstbetrekking.
- *Activiteiten op het terrein van voorbereiding en beheer.*
Hierbij moet worden gedacht aan het voor het doen van een SVWW-aanvraag opstellen van een projectplan, de begeleiding en de coördinatie van de uitvoering van het projectplan, de opzet en beheer van een projectadministratie en het op basis daarvan verzorgen van periodieke uitvoeringsrapportages en het ten behoeve van de einddeclaratie opstellen van een accountantsverklaring.

B6.5 Voorwaarden en weigeringsgronden

Aanvragen die in het kader van de SVWW worden ingediend, moeten aan een aantal voorwaarden voldoen. De belangrijkste hiervan zijn:

- Subsidieaanvragen dienen een bipartiet karakter te hebben in de vorm van een paritair samenwerkingsverband, of instemming van een personeelsverwoordiging of ondernemingsraad. Is dat niet mogelijk dan is een advies van een regionaal platform vereist.
- Een project moet goed beschreven worden in een projectplan, waarin ook een begroting moet zijn opgenomen en een beschrijving van de partijen met wie bij de uitvoering van het project wordt samengewerkt.
- De werving en selectie van deelnemers kan plaatsvinden tot maximaal 12 maanden na het moment van de subsidieverlening. Voor deelnemers die na dat moment met hun traject beginnen, kan geen subsidie meer worden verkregen.
- Subsidie voor de kosten van trajecten kan slechts worden verstrekt voor trajecten die starten vanaf het moment van subsidieverlening.
- De subsidie voor werving en selectie, alsmede de bonus, kunnen slechts worden verkregen voor deelnemers voor wie ook subsidie voor hun traject is verstrekt.

- Trajecten mogen maximaal 12 maanden duren.
- Indien het traject uit scholingsactiviteiten bestaat, mogen dat geen door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bekostigde reguliere beroepsopleidingen zijn.
- Aanvragers moeten een actuele en volledige projectadministratie voeren en op grond daarvan periodiek aan de RWI rapporteren over de voortgang van de uitvoering van het projectplan.

Bijzondere voorwaarden voor met werkloosheid bedreigde werknemers

Als een aanvraag betrekking heeft op met werkloosheid bedreigde werknemers geldt een aantal bijzondere voorwaarden. In de eerste plaats is van belang of een persoon in de zin van de SVWW een met werkloosheid bedreigde werknemer is. Verder dient de werknemer in een schriftelijke verklaring aan te geven mee te willen doen aan een scholingstraject dat kans geeft op een nieuwe baan.

Verder gelden voor met werkloosheid bedreigde werknemers de volgende voorwaarden:

- Trajecten kunnen uitsluitend bestaan uit scholing (werkervaring kan geen onderdeel vormen van trajecten voor met werkloosheid bedreigde werknemers).
- De met werkloosheid bedreigde werknemers moeten worden geschoold voor werkzaamheden in een andere onderneming en voor een andere functie of een ander beroep dan waarin zij voorafgaande aan de scholing werkzaam waren.

Indien de SVWW-aanvraag wordt ingediend door een aanvrager, die daar aanwezige beschikbare vacatures wil vervullen met werknemers die elders met werkloosheid worden bedreigd, vinden de scholingstrajecten bij die aanvrager plaats. Er moet aan de betrokken werknemers dan direct bij de aanvang van de scholing een dienstbetrekking worden aangeboden. Er mag bij de overgang van de oude werkkring naar de nieuwe voor betrokken personen dus geen sprake zijn van zelfs maar één werkloosheidsdag.

Indien de aanvraag wordt ingediend door een aanvrager, die met werkloosheid bedreigde werknemers wil toeleiden naar vacatures in andere bedrijven/instellingen, branches of sectoren, vinden de scholingstrajecten als vertrekpunt bij die 'oude' werkgever plaats (de regeling biedt overigens de mogelijkheid dat de scholingstrajecten in deze situatie gedeeltelijk bij de aanvrager en gedeeltelijk bij de nieuwe werkgever worden gevolgd). Er moet dan bij de aanvraag een samenwerkings-overeenkomst tussen de 'oude' en de 'nieuwe' werkgever worden gevoegd, waarin onder meer:

- de inhoud van de scholingstrajecten is omschreven;
- de 'oude' werkgever verklaart de dienstbetrekking van de met werkloosheid bedreigde werknemers gedurende het scholingstraject te zullen continueren;
- de toezegging van de 'nieuwe' werkgever is opgenomen dat betrokken personen direct aansluitend op de afronding van het scholingstraject met een dienstbetrekking op de beschikbare vacatures zullen worden geplaatst.

B6.6 Aanvragen

Aanvragen voor de SVWW kunnen worden ingediend bij de RWI, waarbij alleen volledige aanvragen, in volgorde van binnenkomst, in behandeling worden genomen. De RWI neemt ook de beslissing over subsidieverlening (in beginsel binnen zes weken na datum van de aanvraag).

De volgende systematiek geldt voor de aanvragen:

- projectvoorstellen kunnen gedurende het hele jaar worden ingediend;
- per aanvraagperiode kan door een aanvrager één projectvoorstel voor SVWW-subsidie worden ingediend. Desgewenst kan een aanvrager dus vaker dan één keer per jaar een aanvraag doen;
- indien subsidie is verleend, is ten hoogste vier maal een voorschot mogelijk (per keer maximaal 20% van het verleende subsidiebedrag);
- indiening van de einddeclaratie moet, samen met een eindrapportage over het project en een accountantsverklaring, plaatsvinden binnen drie maanden na afronding van het projectplan.

B6.7 Hoogte

De subsidie voor de activiteiten op het terrein van de werving en de selectie van deelnemers wordt verstrekt in de vorm van een vast bedrag van 3 600,- voor iedere deelnemer die in traject wordt genomen.

Trajecten voor werklozen

Voor de kosten van een traject voor een werkloze deelnemer gelden verschillende vergoedingen. Deze vergoedingen worden verstrekt als een percentage van de werkelijke kosten in het geval een traject zonder dienstbetrekking plaatsvindt. Bij trajecten met een dienstbetrekking is sprake van een vaste vergoeding in de loonkosten als gevolg van door de aanvrager geleden productiviteitsverlies, indien door de deelnemer het traject wordt doorlopen.

Voor de hoogte van de vergoeding is van belang of een traject met of zonder een dienstbetrekking wordt doorlopen en daarnaast of de betreffende werkloze door CWI in fase 1/2 of fase 3/4 is ingedeeld.

Trajecten	Werkloze fase 1 of 2	Werkloze fase 3 of 4
Zonder dienstbetrekking	80% werkelijke kosten Maximaal € 3.000,- p.p.	80% werkelijke kosten Maximaal € 6.000,- p.p.
Met dienstbetrekking	€ 250 p.p. per maand Maximaal € 3.000,- p.p.	€ 500 p.p. per maand Maximaal € 6.000,- p.p.
Combinatie zonder / met dienstbetrekking	Maximaal € 3.000,- p.p.	Maximaal € 6.000,- p.p.

Trajecten voor werklozen in het geval van samenwerking met gemeenten

In het geval gemeenten een financiële bijdrage leveren in de bekostiging van SVWW-projecten, zijn de bijdragen voor trajecten voor werklozen als volgt:

Trajecten	Werkloze fase 1 of 2	Werkloze fase 3 of 4
Zonder dienstbetrekking	45% werkelijke kosten Maximaal € 1.700,- p.p.	45% werkelijke kosten Maximaal € 3.400,- p.p.
Met dienstbetrekking	€ 125 p.p. per maand Maximaal € 1.500,- p.p.	€ 250 p.p. per maand Maximaal € 3.000,- p.p.
Combinatie zonder/ met dienstbetrekking	Maximaal € 1.700,- p.p.	Maximaal € 3.400,- p.p.

Trajecten voor met werkloosheid bedreigde werknemers

Voor de scholingstrajecten die door met werkloosheid bedreigde werknemers worden doorlopen, bedraagt de subsidie een vast bedrag van € 250,- per persoon per maand tot een maximum van € 3.000,- per persoon.

Bonus

Als meer dan 25% van het aantal in het projectplan opgenomen werkloze deelnemers duurzaam wordt geplaatst, kan voor iedere duurzame arbeidsinpassing boven deze 25% een bonus van € 2.000,- worden verstrekt.

Voorbereiding en beheer

De subsidie voor de activiteiten op het terrein van voorbereiding en beheer wordt verstrekt in de vorm van een vast bedrag en bedraagt 10% van de subsidie die wordt verkregen voor de activiteiten 'werving en selectie' en 'trajecten'. Hierbij geldt per aanvrager een maximum van € 115.000,- binnen een periode van 52 weken.

B6.8 Bezwaar en beroep

Bezwaarschriften tegen een eventuele afwijzing van een subsidieverzoek moeten worden ingediend bij de RWI. Beroep tegen de beslissing van de RWI op een bezwaarschrift kan worden ingediend bij de Rechtbank en in tweede termijn bij de Centrale Raad van Beroep.

B6.9 Financiering

De subsidiegelden worden ter beschikking gesteld door de Minister van SZW.

B6.10 (Anti-)cumulatie

Vanuit de SVWW kan geen subsidie worden verstrekt voor de instroom op dienstbetrekkingen als bedoeld in de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en de instroom op dienstverbanden als bedoeld in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Reïntegratie-activiteiten, benodigd voor de instroom op banen als bedoeld in het Besluit in- en doorstroombanen (I/D-banen), komen wel voor SVWW-subsidie in aanmerking. Voor plaatsingen op dergelijke banen kan echter geen bonus worden verkregen. Voor de uitstroom uit Wiw-dienstbetrekkingen, Wsw-dienstverbanden en I/D-banen kan ook subsidie op grond van de SVWW worden verkregen. Verder kunnen Wiw- en Wsw-instellingen aanvragen indienen gericht op de uitstroom van personen uit Wiw-dienstbetrekkingen en Wsw-dienstverbanden, indien deze personen in de zin van de SVWW als een met werkloosheid bedreigde werknemer kunnen worden beschouwd en er bij andere werkgevers vacatures in beeld zijn waarop deze personen na afronding van een scholingsproject met een dienstbetrekking kunnen worden geplaatst.

Bijlage C: Begrippenlijst

ABW	Algemene Bijstandswet
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AO	Arbeidsongeschiktheid
BBA	Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen
BBSW	Bijdrage regeling bedrijfstaksgewijze scholing van werklozen
BTW	Bruto Toegevoegde Waarde
CBBS	Claimbeoordelings- en Borgingssysteem
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
ESF	Europees Sociaal Fonds
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
HVS	Hoofdelijk Versnelde Scholing
ID-banen	Instream en doorstroom banen
IOAW	Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IRO	Individuele Reïntegratie Overeenkomst
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KDV	Kinderdagverblijf
NMA	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NUG	Niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekende
PGB	Persoonsgebonden budget
PRB	Persoonsgebonden reïntegratiebudget
ROC	Regionaal opleidingscentrum
Ribs	Reïntegratiebedrijven
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Stb	Staatsblad
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVWW	Stimuleringsregeling Vacaturevulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers
SW	Sociale werkvoorziening
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstelling Werknemersverzekeringen
Uvi	Uitvoeringsinstelling
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VPD	Verzekerden personen en dienstverbanden
Wajong	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WBIA	Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria
Wet REA	Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten
Wiw	Wet Inschakeling Werkzoekenden
Wsw	Wet Sociale Werkvoorziening
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte
WW	Werkloosheidwet
WWB	Wet Werk & Bijstand
ZW	Ziektewet

Bijlage D: Geïnterviewde personen

In de interviews hebben we gesproken met een of meerdere personen van de volgende organisaties:

- Borea
- Breed Platform Verzekerden en Werk
- Divosa
- Inspectie voor Werk en Inkomen
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Raad voor Werk en Inkomen, uitvoerder SVWW en onderzoek en analyse reïntegratiemarkt
- Reïntegratiebedrijven: 1 kleinere, regionale aanbieder en 2 grote landelijke spelers, alle met zowel gemeenten als UWV als opdrachtgevers
- Sociale Dienst grote gemeente
- Vereniging Nederlandse Gemeenten