

W.S. Zwinkels, J. van Genabeek, I. Groot

Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten

Onderzoek uitgevoerd door TNO Arbeid en SEO in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen

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

Juni 2004

Inhoudsopgave

Summary	4
1 Inleiding en probleemstelling	12
1.1 Aanleiding	13
1.2 Vraagstelling	14
1.3 Opbouw van het rapport	16
2 Theoretisch kader	18
2.1 De markt voor reïntegratiediensten	19
2.2 De aanbestedingsprocedure	20
2.2.1 Kiezen voor een reïntegratiebedrijf	20
2.2.2 Opstellen van het contract	22
2.3 Analyse kader	23
3 Nederland	28
3.1 Achtergronden van aanbesteding	29
3.2 Elementen van het aanbestedingsmodel	31
3.3 Marktstructuur en marktgedrag	38
3.4 Resultaten	40
4 Australië	42
4.1 Achtergronden van aanbesteding	43
4.2 Elementen van het aanbestedingsmodel	44
4.3 Marktstructuur en marktgedrag	51
4.4 Omgeving	52
4.5 Resultaten	53
5 Denemarken	56
5.1 Achtergronden van aanbesteding	57
5.2 Elementen van het aanbestedingsmodel	58
5.3 Marktstructuur en marktgedrag	60
5.4 Omgeving	62
5.5 Resultaten	63
6 Groot-Brittannië	66
6.1 Achtergronden van aanbesteding	67
6.2 Elementen van het aanbestedingsmodel	69
6.3 Marktstructuur en marktgedrag	74
6.4 Omgeving	76
6.5 Resultaten	77

7	De Verenigde Staten: het Ticket to Work programma	80
7.1	Achtergronden van aanbesteding	81
7.2	Elementen van het aanbestedingsmodel	82
7.3	Marktstructuur en marktgedrag	84
7.4	Omgeving	85
7.5	Resultaten	87
8	Zweden	90
8.1	Achtergronden van aanbesteding	91
8.2	Elementen van het aanbestedingsmodel	94
8.3	Marktstructuur en marktgedrag	99
8.4	Omgeving	101
8.5	Resultaten	103
9	Synthese van bevindingen	108
9.1	Achtergronden van aanbesteding	109
9.2	Elementen van aanbestedingsmodellen	112
9.3	Omgeving	116
9.4	Resultaten	118
10	Aanknopingspunten voor Nederlands beleid	120
	Literatuur	130
A	Beschrijving experts	134

SUMMARY

Contracting out of reintegration services in the Netherlands

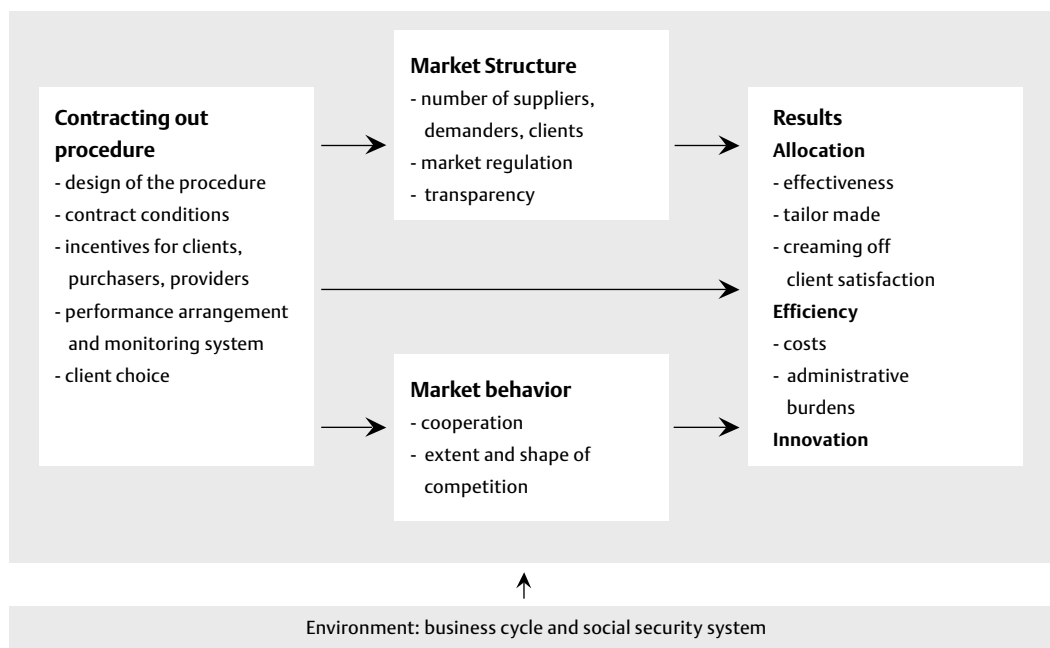
In the Netherlands most reintegration services for unemployed and disabled people are contracted out to private reintegration service providers. Since 2002 the Dutch Social Security Agency UWV has been compelled to purchase all reintegration services for unemployed and disabled persons from private reintegration service providers. UWV takes care of the actual administration of social insurance for employers and employees, including the Unemployment Act and the Disablement Insurance Act. Municipal social service departments (for people on social assistance benefits), individual employers and branches of industry (for sick people that cannot be reintegrated within their own firm) increasingly purchase their reintegration services on the private market. The supposition behind contracting out and purchasing activities is that private reintegration service providers are more competent than public organisations to help unemployed and disabled people to get a job. Meanwhile a private market of reintegration services has emerged on which about 650 reintegration service providers offer a great variety of products and trajectories.

Key question and approach

In order to improve the current procedures in the Netherlands, the Dutch Council for Work and Income (*Raad voor Werk en Inkomen*, RWI) has commissioned TNO Work and Employment to study alternative models of contracting out and purchasing on the basis of foreign experience.

The key question of this research is: *How can the Dutch contracting out model of reintegration services be configured more effectively on the basis of foreign experiences?*

The figure below presents the analytical framework which we have developed for this study. In this framework the results on the reintegration services market are described in terms of allocation, efficiency and innovation. The results of the market of reintegration services depend on the design of the contracting out procedure. Besides that, the market structure and the behaviour of the market players influence the results of the market. Finally, environmental factors such as the business cycle and the social security system (directly or indirectly) also affect the results on the market.



For a clear understanding of the contracting out models in foreign countries TNO Work and Employment has consulted independent foreign experts in all selected countries. These experts have written a country report based on a profile provided by TNO Work and Employment. The chosen countries are Australia, Denmark, Great Britain, the United States, and Sweden. The experts who wrote the country reports are listed in Appendix A.

Findings

Background

From the eighties onwards authorities in Australia, Denmark, Great Britain, the Netherlands, the United States and Sweden have become dissatisfied with the monopoly position of public agencies. In order to achieve more effective and efficient implementation of reintegration activities they decided to contract out reintegration products or trajectories to autonomous reintegration service providers. The contracting out of reintegration services should generate incentives for market players to supply a good quality service at competitive prices. In the United States the need for client choice and for tailor-made services were also important reasons for contracting out reintegration activities to service providers.

Contracting out procedure

Design of the contracting out procedure

The design of the contracting out procedure is roughly the same in most of the countries studied. By means of a tender procedure the purchaser contracts out reintegration services to different providers. Sometimes the purchaser is a nationwide social security agency, on other occasions local authorities such as municipalities act as purchaser of reintegration activities (e.g. Denmark and the Netherlands). *The Ticket to Work* programme in the United States is in this respect an exception, because the clients act as purchasers.

An important trend during the past years is the extension of the contract periods. In Australia for instance the contract period has gradually extended from two years in 1998 to almost four in 2003. The reason of the extension of the contract periods stems from the growing need for stability and continuity on the reintegration market. A stable supply of qualified providers gives purchasers an opportunity to cut down the transaction costs.

Purchasers set up various award criteria. The most common award criteria are price and quality of the reintegration services, taking into account that quality mostly relates to *job placement*. In Denmark and the Netherlands price and quality criteria equally play a part in the award. In Australia, the United States (*Ticket to Work* programme) and in Great Britain quality is the decisive criterion, partly due to the fact that the prices are more or less fixed. Only in the Swedish contracting out model is the price considered to be the most important criterion.

Because they were striving for a stable supply to reduce insecurity and risks, for some time purchasers in the award laid stress on the experiences of the providers. In this way purchasers try to go about with the little information they have on the supply-side of on the reintegration market.

Contract conditions

The most important contract conditions relate to price-fixing. In most of the contracting out models studied a combination of output and outcome financing exists. Providers qualify for a fixed compensation and a variable outcome allowance, mostly in the form of bonuses.

Whether output or outcome financing is used depends on the employability of the clients. In the case of the provisions for the more employable clients (like outplacement) the stress falls on outcome financing, while in case of provisions for the difficult employable clients output financing is dominant.

Incentives

The different arrangements and procedures in the countries studied contain incentives for providers and clients, and in a certain way for purchasers too. The incentives for providers stem from the price-fixing and the award criteria. Incentives for clients are mostly related to the social security system. In most countries, clients are bound to participate in reintegration on penalty of a cut back in social security benefits, except in Great Britain and United States. An incentive for purchasers arises when they have an interest in saving on payments through reintegration services. Nevertheless most of the purchasers do not experience such incentives in practice. The consequence is that purchasers (such as PES in Denmark) may be inclined to opt for the contracting out procedure with the lowest administrative costs. This choice does not necessary lead to the best results of the reintegration activities in terms of a high placement rate or enlargement of employability.

Monitoring

Most of the contracting out procedures fail in the monitoring of the quality of reintegration services. A positive exception is the *Job Network Star Ratings* in Australia.

Client choice

In most of the contracting out models client choice are little more than additional provisions. The only contracting out model in which client choice are at the centre is the *Ticket to Work* programme in the United States. In this programme clients can choose from service providers, trajectories, and products. An important precondition for client choice is good information to the client and his or her case manager.

Market structure

In most countries (Australia, Denmark, Great Britain, the Netherlands, and Sweden) a small number of public agencies purchase the main part of the reintegration activities on the market. This provides them with a dominant position in relation to the providers.

In most of the countries the number of providers decreased steadily after the first years of privatisation. Moreover a market divergence has taken place between the big players which offer complete trajectories, and a wide range of small providers which focus on specialist services for certain target groups or certain regions. The big players dominate the reintegration market to a larger extent. The small providers more and more rely on niches on the reintegration market.

Market behaviour

The several contracting out models have led to (more) competition among reintegration service providers. In the past years, reintegration markets have arisen in which various providers offer reintegration trajectories and products. In Australia, Denmark, Great Britain and Sweden non-profit organisations have obtained a substantial market share. Especially in Australia and Sweden social service institutions have reinforced their position on the market in recent years.

Also the *Ticket to Work* programme in the United States is almost fully carried out by public organisations. In the Netherlands on the contrary profit organisations gain the upper hand.

The way purchasers design the contracting out procedures determines the competitive situation to a considerable extent. The competition is tempered if during the award the emphasis is laid on the providers' experience. Existing and experienced (and in most cases non-profit) providers can keep going easily, and are sometimes able to strengthen their position.

Results

Little is known on the effectiveness of the contracting out of reintegration products and trajectories. Especially, insight into the net-effectiveness of reintegration activities is lacking. This knowledge gap hampers an international comparison of the effectiveness of the contracting out models.

There are sufficient indications that the contracting out models contribute to the creaming off of the most employable clients. In particular as a consequence of outcome financing, providers give priority to the reintegration of the more employable clients in order to secure bonuses without large risks. Because of this the results of the reintegration services for the least employable clients stay behind.

Privatisation stimulates reintegration service providers to develop the most costeffective way to reintegrate clients. The different contracting out models themselves hardly contribute to the innovation of the reintegration products and trajectories. *Centrelink* in Australia, PES in Denmark and UWV in the Netherlands try to promote innovation but this does not seem to lead to any significant results. Nor have the different contracting out models generated provisions which are specifically intended to meet the demand in the labour market. Only small labour market oriented projects exist in which unemployed persons are deployed to short-term activities, such as harvesting in Australia.

The impression exists that the contracting out models have contributed to a greater satisfaction among clients on the delivered reintegration services. In particular this holds for Great Britain, where the introduction of personal advisors in *Employment Zones* has led to higher client satisfaction. The contracting out can also become too impersonal. Recently, there has been a decline in Australia's client satisfaction, due to efficiency operations and 'computerisation'.

Suggestions for policy directions

The foreign experiences have yielded a number of suggestions for policy directions.

Sustainable relations: preferred suppliers and long-standing contracts

In the countries with a contracting out tradition there is a trend to sustainable relations between purchasers and providers. Purchasers are striving for *preferred suppliers* which have proved their quality during earlier procedures. Moreover the contract periods gradually extended in the past years.

Working with *preferred suppliers* and the extension of the contract periods have three effects on results:

- 1 decreasing administrative burden (transaction costs) for purchasers and providers;
- 2 a stable market structure;
- 3 consequences for market behaviour, because providers might experience less inducement to strive for efficiency.

A model with *preferred suppliers* should be an appropriate scenario for the Dutch situation. Both UWV and municipalities could save on transaction costs by concluding long-standing contracts with reintegration service providers.

Keep open the reintegration market for new entrants

An important precondition for free market processes is to keep the market open for new entrants. Providers have to reckon with competition of new entrants. Within the contracting out model, purchasers could reserve a part of the contracted out trajectories or products to new entrants.

Optimal price-system

The optimal price-system is characterised by a mix of output and outcome financing. It is important to make a distinction between target groups, on the basis of the extent of employability. The JSCI in Australia, which is based on individual features of the clients, could be an inspiration for Dutch models.

In the case of outcome financing the result must be defined more precisely. UWV only pays attention to the length of the employment contract, which must be half a year at least, and does not monitor the sustainability of the contract. The consequence is that providers are incited only to achieve successes in the short run. A large improvement of the price-system should be possible when providers are paid not only to put clients back to work, but also to keep them at work.

In many countries there is a fixed price-system. Competition takes largely place on the basis of quality. However this requires a transparent insight into the quality of the reintegration service providers.

Monitoring quality

In the Netherlands monitoring of the quality of reintegration services is capable of improvement. First of all, quality monitoring relates to the results of reintegration service providers in terms of placement. The Star Ratings system in Australia is focused on measuring the quality of providers, by paying attention to the (local) labour market and the characteristics of clients on the basis of the JSCI-score. After implementation of the Australian Star Ratings system the number of successful placements by providers has increased in a spectacular way.

Net-effectiveness is not the only relevant performance indicator of reintegration service providers. The quality of the services is important too, which finds expression in client satisfaction. In the Netherlands monitoring of client satisfaction is more developed than monitoring of effectiveness. For instance RWI and Borea, the branche-organisation of private reintegration service providers have been measuring client satisfaction.

Assessment

When it is known for which clients reintegration services are contracted out, a better calculation of risks and therefore lower prices are possible with an appropriate assessment. Findings in Denmark and Great Britain show that the assessment must take place as early as possible, in order to avoid problems during the trajectory between purchaser and supplier. Clients' descriptions could be used to form homogeneous target groups. This prevents (undesired) creaming off of the more employable clients.

Transparency of the supply side of the market

Transparency of the market implies that data on the providers are well-known. Basically this process starts at the market players themselves. Purchasers must gain insight into the supply side of the market. A public invitation for tenders is an efficacious remedy for that.

The Dutch reintegration markets falls short in this respect: purchasers and providers seem to be insufficient to map out the quality of the various providers. It is a task of the authorities to diminish the failures of the market as a consequence of this information asymmetry.

A transparent survey of providers gives purchasers an opportunity to prevent unnecessary transaction costs and the award of unfavourable tenders. This leads to more competition, a better price-quality relation and more effective reintegration.

Financial incentives to all participants

- **Providers**
An optimal price-system and reputation mechanisms supply the main incentives to providers.
- **Purchasers**
The purchasers are usually public non-profit organizations. Considering higher administrative burden versus a favourable price-quality relation, UWV could be inclined to opt for less administrative burden, because it has no interest in saving on payments through reintegration services. The Dutch municipalities on the contrary face enough financial incentives since the implementation of the new Work and Welfare Act (Wet Werk en Bijstand) in January 2004.
- **Clients**
Incentives to clients are an important precondition for successful reintegration. Experiences in the United States show that voluntary reintegration trajectories with little incentives to go to work are insufficient.

Labour market oriented projects

In all countries studied, purchasers seem to assume that in a privatised system suppliers take the needs of employers into account. As a result of the outcome financing the providers are stimulated to place as many clients as possible. For that purpose they must invest in good relationships with employers and allow for their wishes.

Reintegration activities for underprivileged clients

A proper classification of target groups and a proper financing system prevent creaming off of the more employable clients. Especially for the lower segments of the labour market tailor-made reintegration services are necessary, which could be incompatible with contracting out of large groups (such as UWV in the Netherlands). A striking phenomenon in the Netherlands is that providers hardly provide for longer lasting training programmes since these must be paid out of the reintegration trajectory allowance. In the long run this may lead to an under-qualified working age population.

Evaluation

Most of the evaluation studies are qualitative analyses. These studies give few insights into the effectiveness and the costs of contracting out. Only in Great Britain and the Netherlands has research been carried out on the effect of particular choices. Ideally experiments with different designs and parameters of the contracting out model should be taken place, so that the effects can be determined quantitatively.



INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

1.1 Aanleiding

In Nederland worden de laatste jaren de meeste reïntegratieactiviteiten aanbesteed via een markt van private reïntegratiebedrijven. Het UWV is sinds de invoering van de Wet SUWI in 2002 verplicht alle reïntegratieactiviteiten in te kopen bij private partijen. Gemeenten volgen in toenemende mate het voorbeeld van het UWV en hebben eigen aanbestedingsprocedures opgezet terwijl ook werkgevers de reïntegratiedienstverlening inkopen. De veronderstelling van deze verplichting tot aanbesteding en inkoop van reïntegratieactiviteiten is dat private reïntegratiebedrijven beter in staat zijn werklozen en arbeidsgehandicapten aan het werk te helpen dan een publieke uitvoeringsorganisatie.

In zijn beleidskader 2003 *Met Maatwerk aan het Werk* wijst de RWI er evenwel op dat er nog weinig inzicht bestaat in de praktijk en effectiviteit van de door de reïntegratiebedrijven geleverde reïntegratiedienstverlening. De RWI vraagt zich dan ook af of de bestaande marktwerking wel leidt tot een effectievere bemiddeling en reïntegratiedienstverlening.

Gelet op eventuele mogelijkheden om de huidige aanbestedingsprocedures in Nederland te verbeteren heeft de RWI voorgesteld om alternatieve modellen van aanbesteden en inkopen te bestuderen. Hiervoor wil de RWI inspiratie putten uit buitenlandse ervaringen. De RWI wil laten onderzoeken welke ervaringen er in het buitenland zijn met modellen van aanbesteden en inkopen van reïntegratiediensten en de beleidsmatige omstandigheden waaronder de aanbesteding en inkoop plaatsvinden. Het onderzoek zou de RWI bouwstenen moeten aandragen voor een advies aan de minister van SZW over eventuele alternatieve methoden van aanbesteding en inkoop en/of het verbeteren van de randvoorwaarden om zo een effectieve en efficiënte reïntegratie te bevorderen.

De afgelopen jaren zijn in verschillende landen aanbestedingsprocedures voor de aanbesteding en inkoop van reïntegratietrajecten tot stand gebracht. Bekende voorbeelden in dit verband zijn Australië, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Zweden. In internationaal vergelijkende studies worden deze landen, tezamen met Nederland, genoemd als trendsetters op het gebied van marktwerking bij reïntegratiedienstverlening.

Deze landen kennen verschillende modellen van aanbesteding en inkoop. De verschillen tussen de modellen komen voort uit de relatie tussen inkoper(s) en aanbieder(s), het aantal inkopers dat actief is (één centraal landelijke inkoper versus verschillende landelijke en/of regionale inkopers), de omvang van de aan te besteden dienstverlening (het gehele reïntegratietraject of een gedeelte daarvan), de wijze waarop concurrentie plaatsvindt (op prijs en/of kwaliteit), de contractvoorwaarden en de wijze van financiering.

1.2 Vraagstelling

De kernvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe kunnen op grond van buitenlandse ervaringen met de aanbesteding en inkoop van reïntegratie-activiteiten de procedures en contracten in Nederland effectiever worden vormgegeven?

Selectie landen

Voor de selectie van landen is maximalisatie van het leereffect het belangrijkste criterium. We hebben gekozen voor Australië, Denemarken, Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Zweden.

De meeste landen zijn qua sociale zekerheidsstelsel min of meer vergelijkbaar met Nederland, zodat succesvolle buitenlandse ervaringen ook overdraagbaar zijn naar de Nederlandse modellen (het UWV, gemeenten en werkgevers). Bovendien hebben we bij de selectie van landen rekening gehouden met het bestaan van modellen van aanbesteding en inkoop waarmee al geruime tijd ervaring is opgedaan (Australië, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten) en betrekkelijk nieuwe meer experimentele modellen (Denemarken).

Om antwoord te kunnen geven op de kernvraag hebben we de aanbestedingsmodellen in het buitenland in kaart gebracht. We hebben voor elk land gebruik gemaakt van de expertise van wetenschappers en onderzoekers. Een lijst van deze experts is opgenomen in Bijlage A. Voor de Verenigde Staten hebben we zelf desk-research uitgevoerd.

Issues

Aan de hand van een checklist hebben deze partners een landenrapport geschreven over de modellen die in hun land gehanteerd worden. Deze landenrapporten corresponderen met de issues van de kernvraag.

De vragen die zij daarbij beantwoord hebben, zijn hieronder weergegeven.

1 Wat is de achtergrond van aanbesteding?

- a Hoe is privatisering van de markt voor reïntegratie tot stand gekomen?
- b Wat waren de dominante politieke, economische of sociale beweegredenen daarvoor?

2 Hoe is de aanbesteding gemodelleerd?

- a Voor welke typen cliënten wordt aanbesteed (werklozen, arbeidsongeschikten,...)?
- b Wat wordt aanbesteed (volledige trajecten of delen van trajecten)?
- c Welke procedure wordt gevolgd? (openbare aanbesteding, voorselectie, onderhandse aanbesteding)?
- d Wat zijn de gunningcriteria (prijs en/of kwaliteit)? Zijn deze transparant?
- e Wat zijn de kosten voor aanbieders om deel te nemen?
- f Wie (opdrachtgever of opdrachtnemer) beslist over de inhoud van het traject?
- g In hoeverre hebben aanbieders zicht op de capaciteiten van cliënten, arbeidsmarktperspectieven en benodigde inzet van reïntegratiemiddelen?
- h Worden cliënten in groepen aanbesteed? Zo ja, hoe groot zijn deze groepen en welke criteria worden gehanteerd om tot een indeling te komen?

- i Hoe ziet het contract tussen de inkopende en aanbiedende partijen eruit?
 - Financiering (input- of output);
 - Wijze van monitoren van contract;
 - Sancties bij niet nakomen van het contract;
 - Duur van het contract.
- j Welke prikkels hebben aanbestedende organisaties om zo goed mogelijke resultaten met reïntegratie te behalen?
- k Hoe is eventuele resultaatfinanciering vormgegeven?
- l Vindt reïntegratie plaats op prijs, kwaliteit of beide?
- m Hoe wordt de kwaliteit van reïntegratiebedrijven gemonitord? Hoe worden resultaten gemeten? Vindt monitoring plaats door de aanbesteder of door een onafhankelijke derde partij?
- n Wat is de invloed van de cliënt op het reïntegratietraject?

3 Onder welke omstandigheden vindt aanbesteding in het buitenland plaats?

- a Wat is de invloed van conjunctuur op de aanbesteding?
- b Wat is de link met het sociale zekerheidssysteem? Welke prikkels ondervinden cliënten voor werkhervatting? Zijn er prikkels bij weigering van reïntegratie activiteiten?
- c Hoeveel vragers en aanbieders zijn er op de markt? Zijn zij publiek of privaat? Is er sprake van marktdominantie door enkele aanbieders? In welke mate zijn er verschillen tussen aanbieders?
- d Voor hoeveel cliënten worden reïntegratie activiteiten ingekocht? Wat is het totale budget dat hiermee gemoeid is?
- e Wat zijn de marktontwikkelingen? Is er sprake van concentratie aan de aanbodzijde?
- f Is er sprake van marktregulering?
- g Zijn er toe- of uittredingsbelemmeringen voor aanbieders?
- h Spitsen aanbieders hun dienstverlening toe op specifieke doelgroepen (handicaps, afstand tot de arbeidsmarkt, regio)?
- i Is er sprake van transparantie van het aanbod? Wordt de kwaliteit van aanbieders bijgehouden? Vindt er certificering plaats?
- j Wie behartigt de belangen van cliënten? Op welke wijze vindt cliëntparticipatie plaats?

4 Wat zijn de resultaten van aanbesteding?

- a Wat is er bekend over de effectiviteit?
- b Zijn er doelen gesteld, bijvoorbeeld in de vorm van plaatsingscijfers?
- c Wat zijn de kosten van reïntegratie? Wat is de kostenontwikkeling over de afgelopen jaren?
- d Kan de aanbestedende partij duidelijk omschrijven welke producten hij wil hebben? Ofwel is voor de aanbieder duidelijk wat hij moet aanbieden en kan hij de kosten daarvan inschatten?
- e Hoe effectief zijn financiële prikkels voor cliënt, aanbestedende partij en aanbieders?
- f Is er sprake van afroming? Zijn er beperkingen of elementen in het aanbestedingsmodel die afroming tegengaan?
- g Kan de aanbestedende partij de levering van de diensten afdwingen?
- h Wat is de invloed van privatisering op de kwaliteit van de dienstverlening?
- i Zijn er prikkels voor innovatie? Zijn er recentelijk nieuwe producten of diensten gelanceerd op de markt?
- j Wat is er bekend over klanttevredenheid? In hoeverre komen de aanbestedende partij en aanbieders tegemoet aan wensen van de cliënt?
- k Wat is de invloed van de elementen van het aanbestedingsmodel op de prestatie van de markt? Wat zijn kritische succes- en faalfactoren? Wat zijn noodzakelijke voorwaarden?

1.3 Opbouw van het rapport

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt het analysekader geschetst dat gebruikt is bij dit onderzoek. Dit kader is gebruikt bij de analyse van de modellen van aanbesteding in de diverse landen en heeft ook de basis gevormd van de checklist aan de buitenlandse experts. De landenhoofdstukken zijn conform het analysekader opgebouwd. In hoofdstuk 3 beschrijven we de situatie in Nederland. In de hoofdstukken 4 tot en met 8 worden de praktijk en ervaringen beschreven van achtereenvolgens: Australië, Denemarken, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Zweden. In hoofdstuk 9 wordt een synthese van bevindingen gegeven. Hoofdstuk 10 gaat in op de aanknopingspunten voor Nederlands beleid.

THEORETISCH KADER

2

2.1 De markt voor reïntegratiediensten

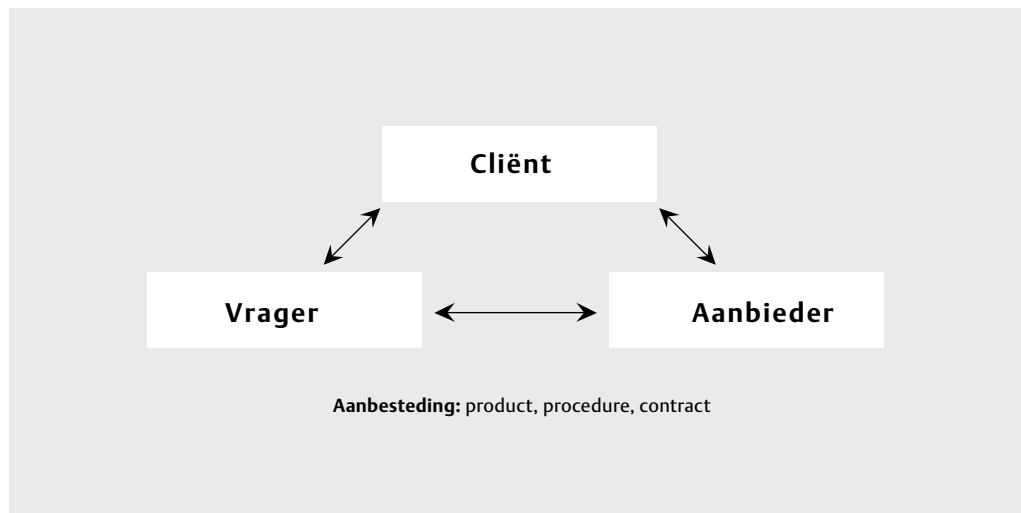
Marktwerking wordt gebruikt als een middel om de doelstellingen die de overheid zichzelf heeft gesteld beter te kunnen bereiken. Marktwerking kan bijvoorbeeld tot een grotere efficiëntie leiden, doordat aanbieders worden geprikkeld om hun producten tegen een goede prijs/kwaliteitverhouding aan te bieden. De overheid heeft marktwerking de laatste jaren regelmatig gebruikt als instrument om de werking van de doelmatigheid van publieke dienstverlening te verbeteren. Publieke organisaties werden geprivatiseerd. Dit leidde tot het ontstaan van nieuwe markt vormen, zoals de quasi-markt. De reïntegratiemarkt is een voorbeeld van een quasi-markt.

Quasi-markten verschillen van gewone markten op grond van één of meer van de volgende drie redenen:¹

- 1 Consumenten betalen geen prijs voor het goed. Reïntegratiediensten zijn gratis voor de consument. Consumenten kunnen zelfs worden gedwongen (op straffe van een korting op de uitkering) om gebruik te maken van het product;
- 2 De consumenten kopen het goed niet zelf; agenten doen dat voor hen. De werkgever (voor werknemers), gemeente (voor bijstandsgerechtigden) en het UWV (voor WW-ers en WAO-ers) kopen reïntegratiediensten in voor hun werknemers respectievelijk cliënten;
- 3 Aanbieders zijn non-profit-organisaties die strijden om een contract, soms in concurrentie met profit-organisaties. Op de markt voor reïntegratiediensten concurreren gemeentelijke uitvoerders van de Wet Inschakeling Werkzoekenden, scholingsinstellingen en SW-bedrijven met private partijen.

De structuur van deze quasi-markt kan als volgt worden weergegeven:

Figuur 1: Structuur van de markt voor reïntegratiediensten



¹ Le Grand en Bartlett (1993) en Groot et al. (2002).

2.2 De aanbestedingsprocedure

De relatie tussen vragers en aanbieders is in quasi-markten doorgaans de relatie waar het meeste efficiëntieverlies wordt geleden. Daarbij spelen twee vragen een rol. Hoe wordt het beste reïntegratiebedrijf gekozen? En hoe wordt er vervolgens voor gezorgd dat dit reïntegratiebedrijf ook zijn uiterste best doet om waar te maken wat hij heeft beloofd?

2.2.1 Kiezen voor een reïntegratiebedrijf

Veiling versus beauty contest

Op de reïntegratiemarkt wordt het beste reïntegratiebedrijf gekozen via een aanbestedingsprocedure. In navolging van Eric van Damme definiëren we aanbesteding als een proces van inkopen waarbij de opdrachtgever een bestek (een gedetailleerde beschrijving van eisen waaraan het product moet voldoen) beschikbaar stelt aan gegadigden die vervolgens elk een offerte voor het product uitbrengen, waarna de opdrachtgever tot gunning overgaat.² Aanbestedingsprocedures kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. Janssen (2002) onderscheidt veilingen en *beauty contests*. Het belangrijkste verschil tussen een veiling en een beauty contest is dat bij een *beauty contest* in de gunningscriteria er altijd een element aanwezig is dat niet objectief te kwantificeren is. Bij veilingen zijn alle gunningscriteria wel objectief te kwantificeren. Vaak is het gunningcriterium bij een veiling de laagste prijs. Het is echter ook mogelijk dat bij een veiling met meerdere aspecten rekening wordt gehouden die bij de gunning gewogen worden, bijvoorbeeld prijs en plaatsingspercentages. Als de criteria maar objectief meetbaar zijn.

Volgens Janssen leidt een goed ontworpen veiling doorgaans tot een betere allocatie dan een *beauty contest*. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat de markt dusdanig goed werkt dat een optimale prijs-kwaliteitverhouding wordt gegenereerd. Op de markt voor reïntegratiediensten is naar onze verwachting niet aan deze voorwaarde voldaan. De diensten op de reïntegratiemarkt hebben namelijk het kenmerk van een ervaringsgoed (*experience good*). Dit zijn goederen waarvan de kwaliteit pas na consumptie kan worden waargenomen. Het product kan dan niet meer worden teruggegeven. Een complicatie op de markt voor reïntegratiediensten is dat zelfs na gebruik van het product de kwaliteit moeilijk is te meten. Aanbieders worden daardoor niet meer beloofd voor het leveren van kwaliteit. De vragers kunnen de aanbieders die reïntegratiediensten met een hoge kwaliteit aanbieden immers niet herkennen. De aanbieders zullen daardoor geen prikkel hebben om diensten met een hoge kwaliteit te bieden, want dit gaat immers vaak gepaard met hogere kosten.³ Op de markt voor reïntegratiediensten zal een veiling dus niet tot een betere allocatie leiden dan een *beauty contest*.

Vormgeving aanbestedingsprocedure

Zowel bij een veiling als bij een beauty contest is de wijze waarop de procedure wordt vormgegeven heel belangrijk. Hoeveel partijen worden er bijvoorbeeld uitgenodigd? Krijgt iedereen gelijke kansen? Hoeveel informatie wordt er van te voren verstrekt? Hoe worden de gunningscriteria opgesteld? Al deze vragen beïnvloeden het uiteindelijke succes van de aanbestedingsprocedure.

² Van Damme (1997).

³ Akerlof (1970)

Aantal partijen

Een belangrijk nadeel van de huidige vormgeving van de aanbestedingsprocedure is dat de administratieve lasten die gepaard gaan met de aanbestedingsprocedure erg hoog zijn. Reïntegratiebedrijven moeten uitgebreide offertes schrijven en gemeenten en het UWV moeten alle offertes lezen en beoordelen.⁴ De kosten die gepaard gaan met de aanbestedingsprocedure kunnen op twee manieren worden verlaagd. Het UWV of de gemeente kan er een onderhandse of besloten aanbestedingsprocedure van maken, waarin slechts een beperkt aantal reïntegratiebedrijven wordt gevraagd om een offerte uit te brengen.⁵ De transactiekosten worden zo aanzienlijk verlaagd voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Bovendien hebben de reïntegratiebedrijven een sterkere prikkel om met een goed voorstel te komen: de kans dat zij de opdracht gegund krijgen is immers aanzienlijk gestegen.⁶

Om tegemoet te komen aan de kosten die een reïntegratiebedrijf maakt zou de gemeente of het UWV de participerende reïntegratiebedrijven een vergoeding kunnen geven voor de kosten die het reïntegratiebedrijf maakt met het schrijven van de offerte. Dit lijkt echter niet verstandig. Hoewel het geven van een vergoeding voor het schrijven van een offerte leidt tot meer intensieve concurrentie en daarmee naar verwachting tot een lagere prijs - meer reïntegratiebedrijven zullen immers een offerte schrijven als zij daar een vergoeding voor krijgen - weegt deze lagere prijs waarschijnlijk niet op tegen de kosten (waaronder de toegenomen transactiekosten) die gepaard gaan met de vergoeding die aan de offererende bureaus moet worden gegeven.⁷

Een andere manier om de administratieve lasten die gepaard gaan met de aanbesteding van reïntegratiediensten te verlagen is het werken met contracten met een langere termijn en zogeheten *preferred suppliers*. Indien de contracttermijn toeneemt hoeven in de termijn minder transacties tot stand te worden gebracht. Langlopende contracten worden vaak gebruikt op markten waar ervaringsgoederen worden gekocht. Van de aanbieder met wie het contract wordt gesloten is de kwaliteit voor wat betreft de levering en het proces bekend en van andere niet. Dit heeft zowel voor- als nadelen. Voordelen zijn dat het de transactiekosten van de vrager vermindert evenals de onzekerheid over de kwaliteit van het product. Voor de aanbieder heeft dit het voordeel dat hij meer zekerheid heeft, waardoor beter geanticipeerd kan worden op toekomstige wensen en eisen van de opdrachtgever aan het proces en het product. Nadeel is dat langdurige contracten toetredingsbelemmeringen opwerpen voor nieuwe aanbieders. In Australië (zie bijlage B) wordt deze methode gebruikt om de administratieve lasten die gepaard gaan met de aanbestedingsprocedure terug te dringen.

Gelijke kansen voor iedereen

Moeten reïntegratiebedrijven die participeren in de aanbestedingsprocedure een gelijke kans hebben om de aanbestedingsprocedure te winnen? Gelijke kansen voor de aanbieders leidt tot een intensivering van de competitie op de markt en daarmee tot een lagere prijs (gegeven de kwaliteit). In aanbestedingsprocedures hebben verschillende partijen vaak geen gelijke kansen.

4 Zie Vinke en Van Genabeek (2002). Er is sprake van een *zero-sum game*. Zie ook Lane (1993), p. 118.

5 Ook is het mogelijk om een tweestaps procedure te organiseren, waarbij in de eerste fase alle reïntegratiebedrijven kort hun expertise aangeven en waarbij vervolgens in de tweede fase een beperkt aantal reïntegratiebedrijven wordt uitgenodigd om het voorstel nader uit te werken.

6 Janssen (2002).

7 Van Damme (2002).

Partijen die al actief zijn op de markt hebben doorgaans meer informatie over deze markt. Zij kunnen een betere kosten-baten analyse maken en hebben inzicht in de transactiekosten. Bestaande partijen op de markt hebben bovendien het voordeel dat zij een reputatie hebben kunnen opbouwen. Op markten voor ervaringsgoederen, zoals de markt voor reïntegratiediensten, speelt reputatie van bedrijven een zeer belangrijke rol omdat het onzekerheid en risico reduceert bij de opdrachtgever. Er bestaat een trade-off tussen prijs, kwaliteit en onzekerheid en risico. Om bestaande aanbieders en nieuwkomers op de markt gelijke kansen te geven om de aanbestedingsprocedure te winnen zullen de nieuwkomers moeten worden bevoordeeld. Zij hebben immers een achterstand op de reeds bestaande aanbieders. Het bevoordelen van nieuwkomers kan bijvoorbeeld plaatsvinden door een deel van de trajecten die worden aanbesteed te reserveren voor deze nieuwkomers. Het UWV hanteert deze strategie met de vrije ruimte die zij heeft.

Zo veel mogelijk informatie aan de aanbieders

De aanbesteder doet er goed aan om zo veel mogelijk gerichte informatie te genereren: welke cliënten moeten worden gereïntegreerd met welke instrumenten? Wat zijn hun arbeidsmarktkansen? Reïntegratiebedrijven lopen daardoor een te calculeren risico, waardoor een lagere marge voor risico in de vorm van een risico-opslag berekend hoeft te worden in de prijs. Het aanbesteden van homogene groepen heeft daarbij nog een aantal voordelen. Het aanbesteden van homogene groepen leidt tot minder afoming: de uitkeringsgerechtigden binnen een groep hebben gelijke kansprofielen, waardoor reïntegratiebedrijven een geringere mogelijkheid hebben om hun inspanningen alleen te richten op de meest kansrijken binnen een groep. Daarnaast bieden homogene doelgroepen meer mogelijkheden voor maatwerk, specialistische reïntegratiebedrijven kunnen inschrijven op een voor hen aantrekkelijke doelgroep. Ten slotte leiden homogene doelgroepen tot een efficiënte allocatie van cliënten. De kans is kleiner geworden dat cliënten terecht komen bij een reïntegratiebedrijf dat hen niet goed kan helpen.⁸

Opstellen gunningscriteria

Bij veilingen waarmee op verschillende aspecten wordt beoordeeld en bij *beauty contests* is het opstellen van gunningscriteria heel belangrijk. Het bepalen van de eindscore kan op verschillende manieren gebeuren en daarmee in verschillende uitkomsten resulteren. De criteria kunnen bijvoorbeeld gewogen worden opgeteld. Het is ook mogelijk dat eerst de offertes die aan bepaalde (minimum)kwaliteitseisen voldoen worden uitgezocht en dat vervolgens het goedkoopste bureau dat aan deze eisen voldoet de opdracht mag uitvoeren.⁹

2.2.2 Opstellen van het contract

Een principaal-agentrelatie

Als het beste reïntegratiebedrijf eenmaal is gekozen, is het zaak dat dit reïntegratiebedrijf gaat waarmaken wat het heeft beloofd. Het UWV en de gemeenten sluiten daarvoor doorgaans een contract af met de aanbieders van reïntegratiediensten. De contracten worden afgesloten omdat er een verschil is in hetgeen beide instanties willen bereiken. Als zij immers beide precies hetzelfde willen is het niet nodig om een contract op te stellen.

⁸ Heyma et al. (2003)

⁹ Janssen (2002).

Kernelement van de relatie is een bepaalde gezagsverhouding die zich onder meer kenmerkt door een verschil in informatie tussen de vragende en de aanbiedende partij: het UWV en de gemeenten zijn niet exact op de hoogte van de inspanningen die de reïntegratiebedrijven verrichten. De toegevoegde waarde van reïntegratiebedrijven en van het reïntegratieproduct is immers lastig te meten.

De principaal-agenttheorie is van toepassing op dergelijke situaties. Deze theorie gaat uit van een principaal die een taak laat uitvoeren door zijn agent. Op de markt voor reïntegratiediensten is de principaal de uitvoeringsinstelling die zijn cliënten (bijstandsgerechtigden, WW-ers en WAO-ers) laat reïntegreren door een reïntegratiebedrijf. In de principaal-agenttheorie wordt vervolgens verondersteld dat de agent kan worden geprikkeld om te doen wat de principaal van hem wenst. Dit kunnen financiële prikkels zijn die zijn vastgelegd in een formeel contract, maar het kunnen ook meer psychologische prikkels zijn waarbij de agent wordt aangesproken op zijn motivatie. Daarnaast zijn er bureaucratische prikkels waarbij de agent bepaalde taken door zijn meerdere opgelegd krijgt.

Hoe kunnen het UWV en gemeenten de reïntegratiebedrijven nu prikkelen zodat de middelen die zij aan de reïntegratiebedrijven geven zo efficiënt mogelijk worden ingezet? De vormgeving van de bekostigingssystematiek is volgens de principaal-agenttheorie een dominant instrument.

De optimale bekostigingssystematiek

Er zijn verschillende manieren waarop de financiering kan worden vormgegeven. De meest bekende systemen zijn inputfinanciering, output financiering en outcome financiering. Bij input financiering vindt vergoeding plaats van de kosten voor de productiemiddelen. In een open einde regeling kan het reïntegratiebedrijf de feitelijke kosten achteraf declareren. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de inzet van scholing. Bij output financiering wordt de uitvoerder betaald per product. Deze systematiek wordt momenteel veel gebruikt voor de financiering van reïntegratietrajecten. Een gemeente koopt bijvoorbeeld een sollicitatietraining in of een traject voor sociale activering. Zowel losse producten als complete trajecten zijn een vorm van output. Bij outcome financiering wordt het reïntegratiebedrijf betaald per vooraf gedefinieerd effect van een inspanning. Een voorbeeld hiervan is de bonus die reïntegratiebedrijven krijgen bij elke duurzame plaatsing. De moeilijkheid bij outcome financiering is dat er meestal geen eenduidig verband is tussen de output van het reïntegratiebedrijf en het beoogde effect. Allerlei *andere* factoren (zoals de arbeidsmarktsituatie en de motivatie van de uitkeringsgerechtigde) kunnen daar ook invloed op hebben. De bekostigingssystematiek kan ook bestaan uit een mengvorm, bijvoorbeeld een vergoeding per product (output financiering) gecombineerd met een beloning bij succesvolle plaatsing (outcome financiering).

Welke bekostigingssystematiek is nu het beste? In de economische literatuur worden vier factoren onderscheiden die het ideale contract beïnvloeden.¹⁰ Ten eerste moet het ideale contract rekening houden met *moral hazard*. Als een reïntegratiebedrijf de werkelijk gemaakte kosten ongelimiteerd kan factureren, dan heeft het reïntegratiebedrijf weinig prikkels om de diensten kostenefficiënt aan te bieden. Het gevolg kan zijn dat de prijs voor reïntegratie hoger is dan noodzakelijk.

¹⁰ Van Damme (1997) and McAfee and McMillan (1987).

Ten tweede moet het ideale contract rekening houden met verschillen in *risico-aversie* tussen vrager en aanbieder. Als het reïntegratiebedrijf het risico loopt dat zij niet alle kosten vergoed krijgt dan zal het een risico-opslag opnemen in de door haar geoffreerde prijs. Omdat het reïntegratiebedrijf doorgaans meer risico-avers is dan de vrager is de risico-premie die het reïntegratiebedrijf vraagt hoger dan het maatschappelijk optimum.

Ten derde moet het contract rekening houden met de gevolgen van *informatie-asymmetrie*. De reïntegratiebedrijven hebben meer informatie over de kosten van een traject dan de vrager. Als de vrager een vast bedrag per cliënt betaalt dan kan het reïntegratiebedrijf dit informatievoordeel uitbuiten door een hogere prijs te vragen dan wanneer er geen sprake was van verschil in informatie. Aan de andere kant is er sprake van leereffecten aan de zijde van de opdrachtgever ten aanzien van het opdrachtgeverschap voor specifieke doelgroepen en effectiviteit en doelmatigheid van lopende contacten.

Ten slotte kunnen de verschillende bekostigingssystematieken leiden tot een verschil in *intensiteit van de concurrentie*. Als de kosten worden gedeeld (dus meer inputfinanciering) dan kunnen inefficiënte bedrijven druk uitoefenen op de meer efficiënte bedrijven en daarmee de winst van het efficiënte bedrijf afromen. Veronderstel bijvoorbeeld dat er twee reïntegratiebedrijven zijn. Bedrijf A kan een bijstandsgerechtigde reïntegreren voor 1000 Euro. Bedrijf B werkt minder efficiënt. Het kost hem 2000 Euro om dezelfde bijstandsgerechtigde aan een baan te helpen. In een aanbestedingsprocedure waarbij sprake is van output of outcome financiering zal bedrijf A een bod uitbrengen van 1999 Euro en daarmee net iets goedkoper zijn dan bedrijf B dat minimaal 2000 Euro zal willen hebben om deze bijstandsgerechtigde te reïntegreren. Als de gemeente besluit om de helft van de gemaakte kosten te vergoeden plus een vast bedrag als vergoeding voor de overige kosten zal bedrijf A een bod uitbrengen van 999 Euro en daarmee net iets lager bieden dan bedrijf B. Bedrijf B zal immers minimaal 1000 Euro willen hebben als vast bedrag. In totaal krijgt bedrijf A nu 1499 Euro (Het bod van 999 Euro plus de helft van de door hem gemaakte kosten van 1000 Euro). De gemeente is in dit voorbeeld dus goedkoper uit door een deel van de kosten te delen.¹¹

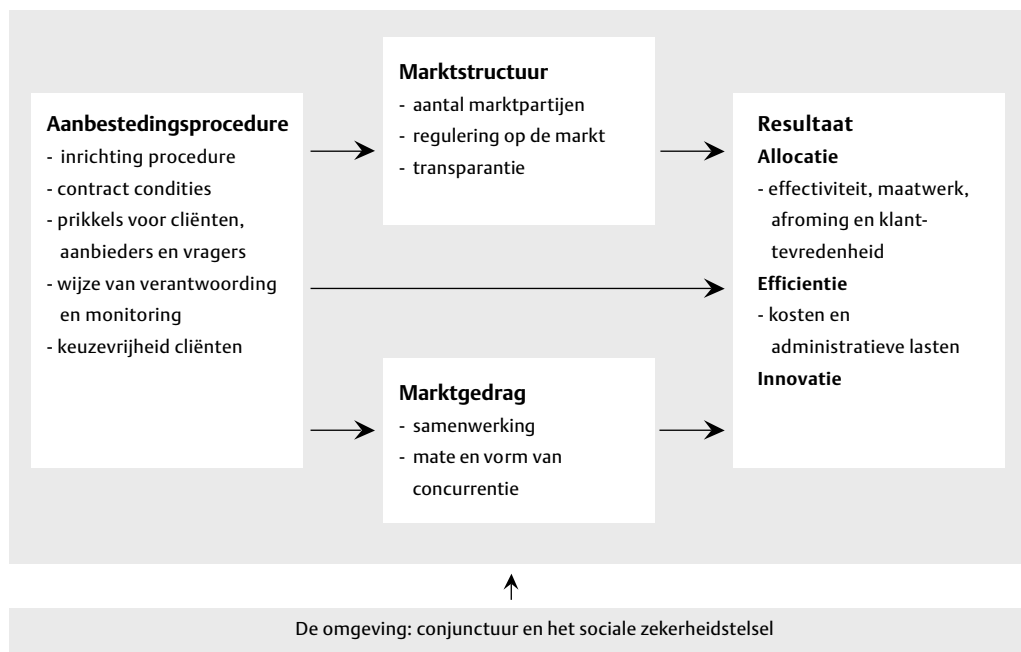
Omdat de vier genoemde effecten verschillende kanten op wijzen bestaat het ideale contract uit een combinatie van een vast bedrag en een vergoeding van de werkelijk gemaakte kosten. Het optimum hangt af van de mate van de risico-aversiteit van vrager en aanbieder, de hoogte van het risico, en de mate van informatie-asymmetrie. Omdat de hoogte van het risico verschilt per doelgroep kan ook het optimale contract verschillen per doelgroep. Het optimale contract kan ook verschillen naar type vrager; een werkgever zal misschien meer risico-avers zijn dan het UWV. De mate van het risico dat beide kunnen lopen in financieel opzicht verschilt. Ook zullen er verschillen bestaan tussen reïntegratiebedrijven. Grote reïntegratiebedrijven, met een groter financieel draagvlak, zullen minder risico-avers zijn dan kleine reïntegratiebedrijven.

¹¹ Klein (1998).

2.3 Analysekamer

Het succes van de aanbestedingsprocedure hangt niet alleen van de aanbestedingsprocedure zelf af, maar ook van de omgeving waarin de aanbesteding wordt gehouden. In figuur 2 is dit schematisch weergegeven.

Figuur 2: Analysekamer: Relatie tussen aanbestedingsprocedure, omgevingsfactoren en het resultaat op de markt voor reïntegratiediensten



Het resultaat op de markt voor reïntegratiediensten kan worden beschreven in termen van efficiëntie, doelmatigheid, allocatie en innovatie. De efficiëntie van de marktuitsluiting wordt bepaald door de mate waarin de reïntegratietrajecten tegen de laagst mogelijke kosten (gegeven de kwaliteit) worden aangeboden. Administratieve lasten vormen ook een onderdeel van de kosten. Allocatie is de mate waarin kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening overeenstemmen met de wensen van consumenten. Is er bijvoorbeeld sprake van afroming, waardoor groepen consumenten worden buitengesloten? Bieden de reïntegratietrajecten voldoende mogelijkheden voor maatwerk? Zijn de cliënten tevreden over de aangeboden producten?

Of er sprake is van efficiënte en effectieve reïntegratie, dus een goed resultaat op de markt, hangt af van de wijze waarop de aanbestedingsprocedure is vormgegeven. Bevat de aanbestedingsprocedure prikkels voor aanbieders om efficiënte trajecten aan te bieden en om te innoveren? Biedt de aanbestedingsprocedure mogelijkheden voor keuzevrijheid voor de cliënten?

Het resultaat op de markt voor reïntegratiediensten wordt echter door meer factoren beïnvloed dan door de aanbestedingsprocedure alleen. Zo bepalen ook de structuur van de markt voor reïntegratiediensten en het gedrag van de spelers op deze markt het succes van deze markt.

Zijn er bijvoorbeeld voldoende aanbieders op de markt, zodat de aanbieders elkaar prikkelen om efficiënte producten aan te bieden? Spannen de marktpartijen samen om zo meer winst te behalen?

Ten slotte hebben ook zogenaamde omgevingsfactoren (al dan niet indirect) invloed op het resultaat op de markt voor reïntegratiediensten. De conjunctuur heeft bijvoorbeeld effect op de plaatsingspercentages: in een periode van hoogconjunctuur zijn meer banen beschikbaar, wat reïntegratie eenvoudiger maakt.¹²

Ook de vormgeving van het sociale zekerheidsstelsel kan het marktresultaat beïnvloeden. Gaat een uitkeringsgerechtigde er op vooruit als hij gaat werken of is er sprake van armoedeval? Bevat het sociale zekerheidsstelsel mogelijkheden om sancties op te leggen aan uitkeringsgerechtigden die niet mee willen werken met het reïntegratietraject?

In de volgende hoofdstukken worden de aanbestedingsprocedures voor reïntegratietrajecten in Australië, Denemarken, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Zweden volgens het analysekader beschreven. Om te onderzoeken in hoeverre eventuele succesvolle reïntegratie is toe te schrijven aan de vormgeving van de aanbestedingsprocedure moeten ook de structuur van en het gedrag op de markt voor reïntegratiediensten en de omgevingsfactoren in deze landen in kaart worden gebracht. Pas dan kan worden onderzocht in hoeverre de aanbestedingsprocedure bijdraagt aan een succesvolle reïntegratie in een bepaald land dan wel dat het succes voornamelijk wordt veroorzaakt door andere factoren.

¹² Aan de andere kant zijn de mensen die moeten worden gereïntegreerd in een periode van hoogconjunctuur relatief vaak mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt; mensen die relatief eenvoudig aan een baan kunnen worden geholpen werken waarschijnlijk al.

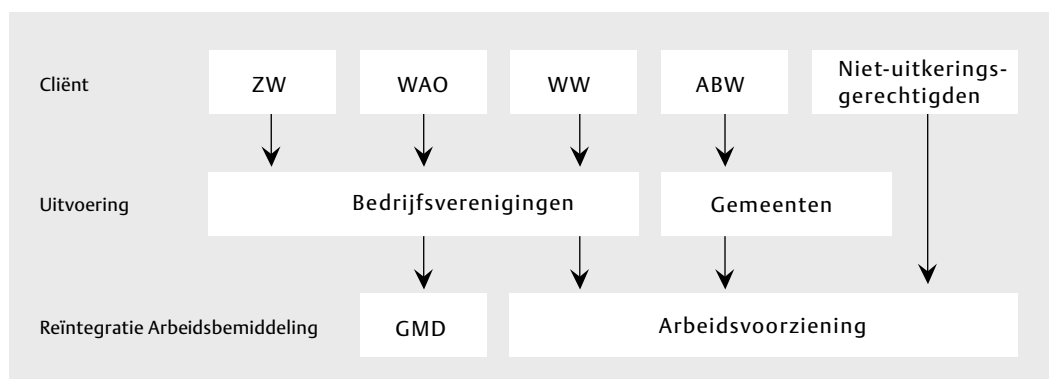
NEDERLAND

3

3.1 Achtergronden van aanbesteding

Aan het begin van de jaren negentig bestond de markt voor reïntegratiediensten nog niet. De publieke partijen Arbeidsvoorziening (voor werklozen) en de Gemeenschappelijke Medische Dienst (voor arbeidsgehandicapten) boden reïntegratiediensten aan. De diensten werden aangeboden aan individuen (zoals herintredende vrouwen, schoolverlaters en langdurig werklozen). Sectorale bedrijfsverenigingen, waarin werkgevers en werknemers waren vertegenwoordigd, waren verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking aan zieken, arbeidsgehandicapten en werklozen. De gemeente was verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstandswet. In figuur 3 is samengevat hoe reïntegratie aan het begin van de jaren negentig was georganiseerd.

Figuur 3: Organisatie van de sociale zekerheid aan het begin van de jaren negentig



Begin jaren negentig werd een parlementaire enquête gehouden naar de organisatie van de sociale zekerheid. De parlementaire enquêtecommissie trok vernietigende conclusies. De toenmalige organisatie van de sociale zekerheid voldeed niet. Bedrijfsverenigingen fungeerden met name als uitkeringsfabriek en deden nauwelijks iets aan de reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten. De wet- en regelgeving was ook niet ingesteld op de bevordering van reïntegratie. Voor zowel werknemers als werkgevers was de WAO een aantrekkelijke afvloeiingsregeling, omdat het de werkgever geen kosten opleverde (zoals wel het geval is bij bijvoorbeeld vervroegde uittredingsconstructies) en het voor werknemers een relatief hoge uitkering tot aan de pensioengerechtigde leeftijd betekende (in tegenstelling tot de bijstand, waarvan de uitkeringshoogte een stuk lager lag, of de WW, die slechts voor beperkte duur gold).¹³

De vernietigende conclusies uit het rapport van de parlementaire enquête commissie zijn het startsein geweest voor de hervorming van het stelsel van sociale zekerheid. Naast aandacht voor een rechtmatige uitkeringsverstrekking kwam activering van uitkeringsgerechtigden op de agenda te staan. Tevens werd getracht de instroom in de uitkering te beperken.

Medio jaren negentig werd het socialezekerheidsstelsel grondig herzien. Er werden vragende partijen gecreëerd. Het idee hierachter was dat de werklozen zelf te weinig druk uitoefenden op de publieke instanties om goede kwaliteit te leveren. Werklozen en arbeidsgehandicapten

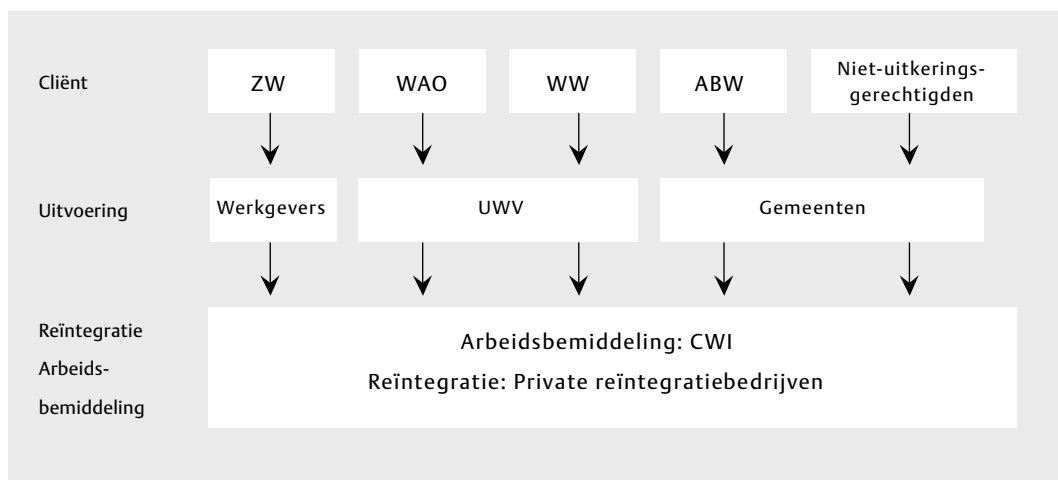
¹³ Parlementaire enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (1993).

zelf betaalden immers niet voor de dienstverlening. Bovendien hadden ze zelf te weinig belang bij diensten met een goede kwaliteit. Alleen lagere uitkeringen voor werklozen zou hun belang bij reïntegratie vergroten en hiervoor bestond in de maatschappij geen draagvlak. Er werden daarom partijen gecreëerd die reïntegratiediensten voor werklozen en gehandicapten inkochten en druk zouden kunnen uitoefenen op de publieke aanbieder van reïntegratiediensten. De uitvoeringsinstellingen voor de werknemersverzekeringen (uvi's, later gefuseerd tot het UWV) en de gemeenten kregen een budget om trajecten in te kopen. Tegelijkertijd werden de twee publieke aanbieders gefuseerd in Arbeidsvoorziening, waardoor de vragers weinig mogelijkheden hadden de publieke aanbieder onder druk te zetten om goed te presteren.

Ook werkgevers werden met de Wet Uitbreiding Loondoorbetaling Bij Ziekte (Wulbz) en de Wet Premiedifferentiatie bij Arbeidsongeschiktheid (Pemba) geprikkeld om de instroom in de WAO te beperken. Via de wet Rea werd getracht om de instroom in de uitkering te voorkomen en de uitstroom uit de uitkering te bevorderen. Werkgevers waren vrij om bij private bedrijven diensten in te kopen. Er ontstond daardoor privaat aanbod van reïntegratiediensten.

De volgende stap was het privatiseren van de publieke aanbieder. Ook uvi's en gemeenten mochten gaan inkopen waar ze wilden. Door concurrentie tussen aanbieders zouden de reïntegratiebedrijven een prikkel hebben goed te presteren. Er ontstond een markt waarbij het aanbod vrijwel volledig privaat was, en de vragers deels privaat (werkgevers) en deels publiek (uvi's/het UWV en gemeenten). Met de SUWI-wet die per 1 januari 2002 is ingegaan is de private markt voor reïntegratiediensten een feit. In figuur 4 is samengevat hoe reïntegratie momenteel is georganiseerd.

Figuur 4: Organisatie van de sociale zekerheid in 2004



3.2 Elementen van het aanbestedingsmodel

Organisatie van de aanbestedingsprocedure

Werkgevers, het UWV en gemeenten kopen reïntegratiediensten in voor werknemers respectievelijk uitkeringsgerechtigden.¹⁴ De wijze van inkoop verschilt per vragende partij.

Het UWV

De eerste aanbestedingen van reïntegratietrajecten hebben in Nederland kort na 1995 plaatsgevonden. In deze beginperiode waren het de vijf uvi's (uitvoeringstellingen voor de sociale zekerheid) die ieder voor de eigen sector reïntegratietrajecten inkochten bij particuliere reïntegratiebedrijven. Hiermee liepen zij vooruit op de voorgenomen ontvlechting en privatisering van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid volgens de OSV van 1995 en de OSV 1997. Iedere uvi hanteerde voor de aanbesteding een eigen werkwijze. Van een transparante openbare aanbesteding was nog geen sprake. De uvi's kozen aanbieders meestal uit op grond van ervaringen. Bovendien maakten uvi's nog veel gebruik van de eigen reïntegratiediensten (de zogenaamde B-poten) en waren zij verplicht in te kopen bij de toenmalige arbeidsvoorziening.

De Nederlandse regering drong evenwel spoedig aan op een transparante en uniforme uitvoering van aanbestedingsprocedures in die zin dat alle geïnteresseerde partijen onder gelijke voorwaarden moesten kunnen meedingen naar reïntegratiecontracten. Daarnaast zou een transparante en uniforme uitvoering van aanbestedingsprocedures moeten bijdragen aan een grotere efficiënte en een betere kwaliteit van de reïntegratiedienstverlening. In 2000 stelde het toenmalige Landelijk Instituut voor Sociale Verzekeringen (Lisv) uniforme richtlijnen op voor de aanbestedingsprocedures van de vijf uvi's. Nog in hetzelfde jaar voerden de vijf uvi's onder de verantwoordelijkheid van het Lisv afzonderlijke aanbestedingsprocedures uit en sloten zij reïntegratiecontracten af met de aanbieders. De reïntegratiecontracten waren modelovereenkomsten die door het Lisv waren opgesteld.

Op basis van evaluaties van deze aanbestedingsprocedures uitgevoerd door externe onderzoeksbureaus en het toenmalige CTSV concludeerde het Lisv dat er weliswaar meer marktwerking was ontstaan, maar dat deze marktwerking nog steeds onvolledig was. Daarnaast waren de aanbestedingsprocedures nog niet transparant genoeg. Met name voor de aanbieders was het vaak niet helder wat van hen verwacht werd. Ook het besluitvormingsproces rondom de selectie en gunning van opdrachten werd als ondoorzichtig ervaren.¹⁵

Vooruitlopend op de fusie tot het UWV op 1 januari 2002, besloten de uvi's en het Lisv in 2001 gezamenlijk één aanbestedingsprocedure uit te voeren. Deze aanbestedingsprocedure voor het contractjaar 2002 zou moeten leiden tot nog meer marktwerking en een grotere transparantie. Lisv en uvi's besloten een twee-fasenprocedure in te voeren, bestaande uit een selectie- en gunningsfase. Tijdens de selectiefase konden geïnteresseerde aanbieders zich aanmelden voor het uitvoeren van reïntegratietrajecten voor bepaalde doelgroepen uit het bestek.

14 Gemeenten zijn daarnaast ook nog verantwoordelijk voor de inkoop van reïntegratiediensten voor mensen zonder inkomsten, de niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en voor mensen met een Anw-uitkering.

15 Lisv (2001). Het Lisv liet evaluaties uitvoeren door TNO Arbeid en KPMG BEA. Daarnaast verrichte het CTSV een onderzoek naar de aanbestedingsprocedure 2001: CTSV (2001).

De aanbesteding werd aangekondigd in landelijke dagbladen. Tijdens de gunningsfase werden geselecteerde bedrijven uitgenodigd om offertes in te dienen voor maximaal vijf opdrachten. Een projectgroep bestaande uit leden van het Lisv en de verschillende uvi's waren belast met het opstellen van het bestek en de coördinatie van de aanbesteding. Regionale teams die meestal onder leiding stonden van een toekomstige regiomanager van het UWV voerden de beoordelingen uit (zowel selectie als gunning). Om innovatieve reïntegratietrajecten en nieuwe aanbieders een kans te geven op gunning werd 20% van de opdrachten gereserveerd voor de zogenaamde *vrije ruimte*.

Het UWV gunde de opdrachten aan de economisch meest voordelige aanbieder op grond van een weging van een aantal gunningcriteria dat in het bestek aanbestedingsprocedure 2002 van het UWV in oprichting was opgenomen. Belangrijkste gunningcriteria waren de prijs, de plaatsings- en uitvalpercentages, de doorlooptijden, het doelgroepgericht offereën, en het regio specifiek offereën. Op een voor de aanbieders geheim gehouden puntenkaart gaf de projectgroep aan hoe de regionale teams de verschillende gunningcriteria per doelgroep moesten wegen. Voor geen enkele doelgroep gold de prijs als het belangrijkste gunningcriterium, hetgeen overigens ook het geval was bij de eerdere aanbestedingsprocedures van de uvi's.

Het doel van de twee-fasenprocedure was om te voorkomen dat bedrijven die niet door de selectie kwamen onnodig een offerte zouden uitbrengen. De aanbieders zouden zich kunnen richten op die doelgroepen uit het bestek waarmee zij de meeste ervaring en deskundigheid hadden ontwikkeld. Toch veroorzaakte de aanbestedingsprocedure een grote werklast voor zowel de opdrachtgever als de aanbieders. Aanbieders moesten per opdracht of doelgroep een aparte offerte indienen, die aan een groot aantal eisen moest voldoen. Omdat in het bestek een groot aantal doelgroepen en opdrachten was onderscheiden, werd de opdrachtgever geconfronteerd met stapels vuistdikke offertes, die allemaal door de beoordelaars doorgenomen en beoordeeld moesten worden. Bovendien had de totale aanbestedingsprocedure een korte doorlooptijd (slechts zes maanden). In de evaluatie van de aanbestedingsprocedure 2002 werd dan ook de grote werkdruk voor de beoordelaars en de daaruit voortvloeiende hoge transactiekosten genoemd als belangrijke knelpunten.¹⁶

Het inmiddels totstandgekomen UWV besloot daarop de aanbestedingsprocedure voor het jaar 2003 geheel anders in te richten. De selectiefase werd afgeschaft. Aanbieders konden zonder vooraanmelding direct offertes indienen. Daarnaast werd de gunning opgedeeld in vier rondes die verspreid over het jaar plaatsvonden. De gunningcriteria hadden betrekking op de ervaringen van de aanbieder met de doelgroep, de prijs, het plaatsingspercentage en de gehanteerde methodiek in relatie tot de kenmerken van de doelgroep (de zogenaamde methodiek doelgroep). Naast de reguliere aanbestedingsprocedure werd tien procent van de contracten aanbesteed in de zogenaamde *vrije ruimte*, waarmee vooral nieuwkomers op de markt een kans kregen om reïntegratiecontracten van het UWV uit te voeren.

De vernieuwde inrichting van de aanbestedingsprocedure voor 2003 leidde tot een lagere werkdruk voor de opdrachtgever en tot meer kansen op gunning voor de aanbieders. Door de opdeling van de gunning in vier rondes konden de beoordelaars van het UWV de werkdruk verdelen over het jaar. Aanbieders op hun beurt kregen mogelijkheden voor herkansing.

¹⁶ Vinke en Van Genabeek (2002).

Als aanbieders in een ronde niet of nauwelijks trajecten gegund kregen, konden ze in een latere ronde alsnog proberen om in de prijzen te vallen. Ook de versoepeling van de offerte-eisen leidde tot een lagere werklast voor de beoordelaars van het UWV en de aanbieders.

Niettemin waren er ook duidelijke minpunten verbonden aan de aanbestedingsprocedure voor 2003, die overigens ook al tijdens eerdere aanbestedingsprocedures naar voren waren gekomen. Zo leverde de heterogene samenstelling van de doelgroepen een aantal problemen op. Bij de doelgroep 'cliënten met allochtone afkomst' bijvoorbeeld bleken verschillende problematieken tegelijkertijd een rol te spelen. Niet alle allochtonen hadden in gelijke mate een taalachterstand, en niet alle allochtonen hadden in gelijke mate een afstand tot de arbeidsmarkt. De heterogene samenstelling van de doelgroepen leidde er dan ook toe dat de arbeidskansen van cliënten binnen een doelgroep ver uit elkaar lagen. Dit bemoeilijkte een persoonlijke klantgerichte aanpak en vereenvoudigde de afoming van het cliëntenbestand. Een ander minpunt was dat het voor kleine regionale spelers vaak lastig was om te voldoen aan de regio-specifieke criteria, omdat de UWV-regio's betrekkelijk groot waren. Voor een reïntegratiebedrijf dat in Drenthe actief was bleek het niet altijd gemakkelijk te zijn om aan het criterium te voldoen dat het bedrijf vanuit de gehele UWV-regio Noord binnen een uur bereikbaar was. Voor de kleine spelers restte vaak alleen de mogelijkheid om te bieden op een van de opdrachten in de vrije ruimte. Deze mogelijkheid was echter relatief kleiner geworden omdat de omvang van de vrije ruimte was teruggebracht van 20% naar 10% van het aantal opdrachten.

Een laatste minpunt had te maken met de keuze van het UWV om alleen nog maar volledige reïntegratietrajecten te vergoeden in plaats van aparte reïntegratieproducten. Hierdoor werden aanbieders ontmoedigd om duurdere reïntegratieproducten in te zetten, zoals scholing. De praktijk van tegenwoordig is dat vrijwel geen scholing meer aan de cliënten van het UWV wordt aangeboden.

Gemeenten

Sinds 1 januari 2002 – de invoering van de wet SUWI – moeten gemeenten gebruik maken van een aanbestedingsprocedure. Daarbij moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- 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.¹⁷

De SUWI-criteria laten veel ruimte open voor een eigen invulling van de aanbestedingsprocedure. Het gevolg is dat er een grote diversiteit aan aanbestedingsprocedures is. Sommige gemeenten kiezen voor een openbare aanbesteding waarbij ieder reïntegratiebureau dat wil deelnemen zich kan inschrijven. Gefaseerde aanbestedingsprocedures komen ook voor. De aanbestedingsprocedure bestaat dan uit twee fasen. In de eerste fase kunnen alle reïntegratiebureaus die willen meedingen naar de opdracht zich aanmelden. De gemeente vraagt vervolgens een beperkt aantal bureaus om een offerte in te dienen. Een andere mogelijkheid is een besloten aanbesteding, waarin gemeenten aan enkele bedrijven vragen om een offerte uit te brengen.¹⁸

¹⁷ Batelaan et al. (2003).

¹⁸ Batelaan et al. (2003), Arents et al (2003) en Arents et al. (2004, nog te verschijnen).

Gemeenten hechten eraan, meer dan het UWV, om zelf de regie in handen te houden. Dit uit zich in de wijze waarop gemeenten reïntegratiebedrijven inschakelen. Het merendeel van de gemeenten koopt in principe losse producten in, zoals een diagnosestelling of een specifieke training, terwijl het UWV doorgaans volledige trajecten inkoop.¹⁹

Werkgevers

Werkgevers werken bijna niet met aanbestedingsprocedures. Zij kijken per werknemer (of voor een klein groepje van werknemers) met welke interventie de meeste kans op spoedige terugkeer wordt behaald. Werkgevers werken doorgaans met zogeheten *preferred suppliers* reïntegratiebureaus met wie de werkgever vaak al enige jaren samenwerkt.²⁰

Enkele grote publieke werkgevers organiseren wel openbare aanbestedingsprocedures.²¹

Contractvoorwaarden

Het UWV

Het 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 het 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 aanbieders enkel aanspraak op een resultaatafhankelijke vergoeding.

In de loop van de tijd is het UWV steeds meer nadruk gaan leggen op no-cure-no-pay. Vond in de aanbestedingsprocedure van 2001 de vergoeding van verreweg de meeste 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 en voor 60% no-cure-less-pay. In 2004 zal het percentage no-cure-no-pay naar verwachting verder worden opgehoogd.

Daarnaast houdt het UWV een uitgebreid stelsel van bonussen op na. Aanbieders kunnen bij elke opdracht bonussen verdienen voor het behalen en voor het overtreffen van de prestatieafspraken in het contract. De aanbestedingsprocedure van 2003 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.

Gemeenten

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

¹⁹ Arents et al. (2004, nog te verschijnen).

²⁰ Mevissen et al. (2002).

²¹ Arents et al. (2004, nog te verschijnen).

basis van effectbekostiging. Een enkele gemeente besteedt zijn contracten aan via no-cure-no-pay.²² Werkgevers maken het minst gebruik van effectbekostiging. De meeste werkgevers betalen het reïntegratiebureau per product dat zij aanschaffen (een vorm van outputfinanciering).

Het merendeel van de gemeenten werkt met raamcontracten. Dit betekent dat de gemeente geen garantie geeft over het precieze aantal cliënten dat het reïntegratiebureau mag reïntegreren. Wel worden er vaak afspraken gemaakt over een minimum aantal cliënten dat het reïntegratiebureau kan reïntegreren. Soms worden er afspraken gemaakt over een maximaal aantal door het reïntegratiebureau te reïntegreren aantal cliënten.²³

Gemeenten werken, net als het UWV, vaak met relatief korte contracten. Gemeenten die met korte contracten werken geven aan dat zij er naar streven om in de toekomst langer lopende contracten aan te gaan.²⁴

Zij kunnen daardoor de transactiekosten waarmee de aanbestedingsprocedure gepaard gaat verlagen en zij kunnen investeren in een goede samenwerking met het reïntegratiebureau.

Prikkels voor vragers, aanbieders en cliënten

Vragers

In het rapport Prikkels voor het UWV concludeert het Centraal Planbureau dat het UWV als publieke monopolist nauwelijks of geen prikkels ondervindt om uitkeringsgerechtigden snel aan een baan te helpen.²⁵

Het CPB pleit dan ook voor een model waarbij het UWV door bijvoorbeeld het Ministerie van SZW wordt afgerekend op de effecten van reïntegratie.

Gemeenten hebben wel belang bij een geslaagde reïntegratie. Voor de gemeenten is per januari 2001 het Fonds voor Werk en Inkomen geïntroduceerd. De middelen voor de bijstand worden daarmee voor 25% gebudgetteerd. Met de introductie van de Wet Werk en Bijstand in januari 2004 zijn gemeenten helemaal budgetverantwoordelijk geworden voor de bijstand. Dit betekent dat gemeenten een financieel voordeel behalen en een kostenbesparing realiseren op bijstandsuitkeringen, als zij iemand weten te reïntegreren.

Ook werkgevers hebben belang bij geslaagde reïntegratie. Sinds 1 januari 2004 moeten de werkgevers het loon van hun zieke werknemers gedurende twee jaar doorbetalen. En als de werkgever niet kan aantonen dat hij zich voldoende heeft ingespannen om de werknemer weer aan het werk te helpen, kan de loondoorbetalingsplicht worden verlengd. Bovendien worden werkgevers geprikkeld om de instroom in de WAO te beperken vanwege de Wet Premiedifferentiatie bij Arbeidsongeschiktheid (Pemba). Werkgevers zijn overigens – ondanks de prikkels die zij ondervinden – minder actief op de markt voor reïntegratiediensten dan vooraf werd verwacht.²⁶

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

23 Batelaan et al. (2003).

24 Batelaan et al. (2003).

25 CPB (2003).

26 Arents et al. (2004, nog te verschijnen).

Aanbieders

Prikkels voor de aanbieders zijn aanwezig in de financieringsstructuren van de opdrachtgevers. Met name het UWV richt zich steeds nadrukkelijker op outcome financiering door middel van no-cure-no-pay en bonussen. Ook bij gemeenten worden de aanbieders vaak beloond voor geslaagde reïntegratie. Bovendien tellen resultaten die in het verleden zijn behaald mee in de gunningscriteria van het UWV en een aantal gemeenten.

Cliënten

De prikkels die cliënten ondervinden komen voort uit de sociale zekerheidsregelingen waarop zij aanspraak maken. Zo kunnen het UWV en gemeenten cliënten verplichten om reïntegratietrajecten te volgen op straffe van een korting op de uitkering of zelfs het geheel stopzetten van de uitkering.

Monitoring

Bij het UWV en gemeenten bestaat nog geen systematische monitoring van de reïntegratietrajecten. Wel houden beoordelaars in een aantal UWV-regio's overzicht op van behaalde resultaten van aanbieders in het verleden. Hiermee proberen zij te controleren of de aanbieders de juiste ervaringsgegevens opgeven in de offertes. Inmiddels wordt bij het UWV onderkend dat een goede systematische monitoring van de resultaten van reïntegratie nodig is voor het ontwikkelen van meer vaste relaties met aanbieders. Om te komen tot lagere transactiekosten wil het UWV de komende jaren namelijk een deel van de opdrachten gaan gunnen aan zogenaamde *preferred suppliers*.

Keuzevrijheid cliënten

Sinds 2002 heeft de individuele cliënt van het UWV meer inbreng gekregen in de keuze welk reïntegratiebedrijf hem of haar gaat reïntegreren. Deze keuzevrijheid voor cliënten is mogelijk gemaakt doordat het UWV sommige opdrachten gunt aan meer dan één reïntegratiebedrijf. Cliënten kunnen in overleg met hun casemanager of consulent een keuze maken uit meestal twee aanbieders. Het UWV heeft ervoor gekozen de keuzevrijheid af te laten hangen van de omvang van de opdrachten. Is de omvang groot, dan kunnen cliënten kiezen uit verschillende bedrijven. Bij kleine opdrachten daarentegen zal de keuzemogelijkheid voor cliënten beperkt of zelfs geheel afwezig zijn.

De invloed van de gemeentelijke cliënt beperkt zich tot het meedenken over het trajectplan. Dergelijke plannen worden doorgaans door de case-manager in overleg met de cliënt opgesteld.

Zieke werknemers die nog in dienst zijn bij een werkgever hebben inspraak in de opzet van het reïntegratietraject. De keuze voor het reïntegratiebedrijf beïnvloeden zij niet: de werkgever werkt immers met een *preferred supplier* en heeft daardoor zelf de keuze voor het reïntegratiebedrijf al gemaakt. Werknemers hebben soms de mogelijkheid om een ander reïntegratiebedrijf voor te stellen. In de praktijk komt dit zelden voor: werknemers hebben weinig zicht op de diensten die worden aangeboden op de reïntegratiemarkt.²⁷

Samenvatting

In tabel 1 is de organisatie van de aanbestedingsprocedure bij het UWV, gemeenten en werkgevers samengevat.

²⁷ Mevissen et al. (2002).

Tabel 1: Aanbestedingsprocedures in Nederland

	UWV	Gemeente	Werkgever
Organisatie van de aanbestedingsprocedure			
Hoe wordt aanbesteed?	Openbaar	Soms besloten, vaker openbaar	Preferred suppliers
Wat wordt aanbesteed?	Trajecten	Soms trajecten, soms losse producten	Losse producten bij eerste spoor reïntegratie, trajecten bij tweede spoor reïntegratie
Voor wie wordt aanbesteed?	Werklozen en arbeidsgehandicapten	Bijstandsgerechtigden, Anw-ers en nuggers	Zieke werknemers
Aantal aanbestedingsprocedures en contractduur	1e en 2e procedure: jaarlijks. 3e procedure: per kwartaal	Jaarlijks, maar gemeenten streven naar langer lopende contracten	Nvt
Contractvoorwaarden			
Bundeling	Grote kavels	Afhankelijk van de omvang van de gemeente	Individen
Betalingsvoorwaarden	60% no-cure-less-pay 40% no-cure-no-pay	Meestal no-cure-less-pay	Meestal output-financiering
Prikkels			
Vragende partij	Prestatieafspraken in jaarplan	Met WWB is de bijstand gebudgetteerd	Via Wulbz en Pemba
Aanbieder	Via no-cure-no-pay en no-cure-less-pay	Via no-cure-less-pay	Moet voldoende kwaliteit bieden om preferred supplier te blijven
Monitoring			
	Incidenteel worden behaalde resultaten in het verleden door regionale beoordelaars bijgehouden	Er is geen systematische monitoring van de resultaten bekend	Er is geen systematische monitoring van de resultaten bekend
Invoed cliënten	Keuze tussen reïntegratiebedrijven	Bij opstellen trajectplan	Onbekend

3.3 Marktstructuur en marktgedrag

Marktpartijen

De markt voor reïntegratiediensten bestaat uit twee deelmarkten. Op de markt voor medische reïntegratiediensten is de werkgever (soms de arbodienst 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 het UWV de vragende partijen. Private reïntegratiebureaus bieden diensten als arbeidsbemiddeling en scholing aan. De private bureaus concurreren, vooral op de gemeentelijke markt, met publieke partijen (Regionale opleidingscentra en voormalige uitvoerders van de gesubsidieerde arbeid).

In tabel 2 geven we het marktaandeel weer van de grootste spelers op beide deelmarkten. Opmerkelijk is dat de markt voor medische reïntegratiediensten aanmerkelijk sterker is geconcentreerd dan de markt voor arbeidsmarktgerelateerde reïntegratiediensten.

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

	omzet 2000	omzet 2001	omzet 2002	markt-aandeel 2002
medische reïntegratiediensten				
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	
arbeidsmarktgerelateerde reïntegratiediensten				
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, 1 juli 2003 en SZW (2003)

Marktvolume

De markt voor arbeidsmarktgerelateerde reïntegratiediensten is aanmerkelijk groter dan de markt voor medische reïntegratiediensten. Op de markt voor arbeidsgerelateerde reïntegratiediensten vragen zowel het UWV als de gemeenten circa 75.000 trajecten.²⁸ Borea schat dat werkgevers en verzekeraars circa 50.000 trajecten hebben aangekocht om werknemers binnen de eigen organisatie te reïntegreren (eerste spoor reïntegratie) en 10.000 trajecten gericht op reïntegratie van werknemers naar een andere organisatie (tweede spoorreïntegratie).²⁹

²⁸ Mevissen et al. (2002).

²⁹ Borea (2003).

Marktregulering

De aanbieders op de reïntegratiemarkt zijn voor het grootste deel private bedrijven. Daarnaast bieden echter ook publieke organisaties hun diensten aan. Het gaat om gemeentelijke instellingen zoals de gemeentelijke Wiw-uitvoerders, SW-uitvoerders en grote scholingsinstellingen zoals de ROC's. Deze instellingen zijn niet BTW-plichtig en hebben soms ook mogelijkheden een deel van hun kosten te financieren uit publieke middelen. Zij kunnen daardoor een lagere prijs vragen dan private aanbieders, terwijl zij waarschijnlijk hogere kosten maken. Concurrentie tussen private en publieke bedrijven leidt dan tot welvaartsverlies. In de praktijk blijkt dit welvaartsverlies evenwel gering te zijn. Voormalig Wiw- en Sw-organisaties missen namelijk de acquisitievermogens van de private reïntegratiebedrijven met als gevolg dat zij in openbare aanbestedingen doorgaans achter het net vissen.³⁰

Ook op de markt voor medische reïntegratiediensten is nog geen sprake van een gelijk speelveld. Reïntegratiebedrijven concurreren in toenemende mate met arbodiensten (of met reïntegratiebedrijven die een onderdeel vormen van een conglomeraat dat ook een arbodienst bevat). Er is een wettelijke verplichting voor werkgevers om een contract af te sluiten met een arbodienst. De arbodiensten hebben daardoor een kennisvoorsprong.³¹ Wel is de verwachting dat hier verandering in gaat komen. Het kabinet heeft in de SER-adviesaanvraag een aantal voorstellen voorgelegd aan de SER, waaronder deelcertificaten en het laten vervallen van de in *hoofdzaak-bepaling*.³²

Transparantie

De kwaliteit op de markt voor reïntegratiediensten is moeilijk te beoordelen. Omdat een reïntegratiedienst een ervaringsgoed is, is de kwaliteit van het product vooraf niet te beoordelen. Kenmerkend voor de markt voor reïntegratiediensten is dat de kwaliteit ook achteraf niet goed te beoordelen is. De markt is daardoor onvoldoende transparant.

Er is een aantal initiatieven om de transparantie op de markt voor reïntegratiediensten te vergroten. De RWI heeft een reïntegratiemonitor opgericht. De monitor fungeert als een soort 'gouden gids'. Kwaliteitsinformatie is (nog) niet beschikbaar in deze monitor. De branchevereniging Borea heeft een kwaliteitskeurmerk opgezet. Momenteel richt dit keurmerk zich echter vooral op het proces en niet op het werkelijke resultaat van reïntegratie.

Belangen cliënten

Het UWV heeft kort na de fusie regionale cliëntenraden (voor iedere UWV-regio) en een landelijke cliëntenraad in het leven geroepen. Deze kunnen gevraagd en ongevraagd advies geven over de ingekochte reïntegratiedienstverlening en hebben daarvoor formeel informatierecht en initiatiefrecht gekregen. De raden hebben inspraak op alle niveaus binnen het UWV, tot aan de Raad van Bestuur toe.

30 Arents et al. (2004, nog te verschijnen).

31 Borea (2003).

32 Brief van de staatssecretaris van SZW aan de SER van 4 april 2003 over 'arbodienstverlening: aansturing op vraag; adviesaanvraag over de verplichte deskundige ondersteuning van werkgevers bij hun arbo- en verzuimaanpak'.

Ook gemeenten hebben een cliëntenraad die de gemeente advies kan geven over het reïntegratiebeleid. De cliëntenraad is een onafhankelijk orgaan dat de gemeentelijke uitkeringsgerechtigden vertegenwoordigt. In de praktijk blijkt de cliëntenraad echter nog niet heel actief op het gebied van reïntegratie.³³

3.4 Resultaten

Allocatie

Allocatie is de mate waarin prijs, kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening in overeenstemming zijn met de wensen van consumenten. Bij kwaliteit gaat het om de effectiviteit van de trajecten. Deze is afhankelijk van de mate waarin trajecten aansluiten bij de wensen en capaciteiten van cliënten enerzijds en de behoeften van werkgevers anderzijds (maatwerk). Gemiddeld genomen is de inzet van arbeidsmarktgerelateerde reïntegratietrajecten effectief. Uit Heyma et al (2003) blijkt bijvoorbeeld dat de kans op werkherhvatting voor werklozen binnen anderhalf jaar na aanvang van de WW-uitkering dankzij reïntegratie is toegenomen van 56% tot 73%: reïntegratietrajecten verhogen dus de kans op werk met 17%-punt. Voor arbeidsgehandicapten vonden zij een stijging van 27% naar 34%, een verhoging van de kans op werk met 7%-punt. De effecten van reïntegratie verschillen overigens naar persoonskenmerken en naar het soort reïntegratie-instrument. Scholing lijkt bijvoorbeeld, in ieder geval op korte termijn, nauwelijks effectief, terwijl bemiddeling dat wel is. Dit terwijl scholing veel duurder is dan bemiddeling. De effectiviteit van de scholing hangt overigens samen met persoonskenmerken. Zo werkt scholing beter voor ouderen dan voor jongeren, beter voor vrouwen dan voor mannen en beter voor hoog dan voor laag opgeleiden

Over de effectiviteit van de medische reïntegratiediensten is minder bekend. Uit een onderzoek van HSK zelf blijkt dat de diensten effectief zijn, maar vanuit verschillende kanten is kritiek gekomen op dit onderzoek omdat er geen goede controlegroep is.³⁴

De netto-effectiviteit is dus niet bekend. Ook Winnock is bezig met een onderzoek naar de effectiviteit van de eigen dienstverlening aan RSI-patiënten. Zij meten hun effectiviteit wel ten opzichte van een controlegroep. De resultaten hiervan zijn nog niet bekend.³⁵

Efficiëntie

Een efficiënte aanbestedingsprocedure betekent dat reïntegratiebureaus tegen de laagst mogelijke prijs hun diensten leveren. In hoeverre de prijs die reïntegratiebureaus rekenen gerelateerd is aan de kosten is niet bekend. Onbekend is hoeveel marge de reïntegratiebureaus maken en hoe efficiënt zij werken.

Naast kosten in euro's gaat reïntegratie ook gepaard met transactiekosten, zoals de administratieve lasten van de aanbestedingsprocedure. Reïntegratiebureaus moeten veel investeren in het schrijven van offertes. Het kost het UWV en de gemeenten veel tijd om alle offertes te lezen en te beoordelen. Door meer gebruik te maken van onderhandse aanbestedingen, vaker te werken met *preferred suppliers* en de contracten met de reïntegratiebureaus langer te laten lopen, kunnen de administratieve lasten worden verminderd.

33 Batelaan et al. (2002).

34 Versteeg en Verbraak (2002).

35 Schakenraad et al. (2002)

De concurrentie tussen reïntegratiebureaus wordt echter ook minder sterk. Overigens nemen de administratieve lasten waarmee de aanbestedingsprocedures gepaard gaan wel af: aanbesteders weten de aanbestedingsprocedure steeds efficiënter vorm te geven en reïntegratiebureaus zijn meer ervaren geworden met het schrijven van offertes.³⁶

Innovatie

De huidige vormgeving van de aanbestedingsprocedure van het UWV belemmert innovatie. Doordat de contracten tussen het UWV en de aanbiedende partij van korte duur zijn, zullen reïntegratiebureaus (te) weinig innoveren. Het is immers nog maar de vraag of zij het volgende jaar nog wel opdrachten gegund krijgen. Reïntegratiebureaus zullen daarom niet investeren in vernieuwende processen waarmee zij hun diensten nog efficiënter kunnen verlenen. Ook de grote groepen die het UWV aanbesteedt belemmeren de productinnovatie: kleine aanbieders met een nieuw product maken weinig kans. De vrije ruimte die het UWV hanteert in haar aanbestedingsprocedure stimuleert overigens wel innovatie. Nieuwe bedrijven maken dankzij deze ruimte kans om te laten zien wat zij kunnen.

³⁶ Arents et al. (2004, nog te verschijnen).

AUSTRALIË

4

4.1 Achtergronden van aanbesteding

De overheid in Australië koop al sinds de jaren zeventig reïntegratievoorzieningen in bij particuliere organisaties. De reden daarvoor is gelegen in het ontbreken van de benodigde expertise voor het uitvoeren van reïntegratie overheidsdiensten. Bovendien bestaat er vanouds een groot aantal particuliere bedrijven en maatschappelijke organisaties in Australië die reïntegratievoorzieningen aanbieden. Niettemin is de overgang tot aanbesteding van reïntegratievoorzieningen vooraf gegaan door een hevig en langdurig openbaar debat over marktwerking. Pas in 1998 is een volwassen aanbestedingsmodel van de grond gekomen. Het gaat om het zogenaamde *Job Network*, waaraan een groot aantal aanbieders van reïntegratievoorzieningen deelneemt.

Om een beter begrip te krijgen van de context waarin het aanbestedingsmodel van het *Job Network* tot stand is gekomen volgen we in het kort enkele belangrijke politieke initiatieven ten aanzien van werklozen. In 1994 introduceerde de toenmalige Labour-regering het *Working Nation Package*, waarin een systeem van case-management voor werklozen was opgenomen. Voor de uitvoering van het case-management werden twee organisaties opgericht: het *Commonwealth Employment Service* (CES) van het toenmalige Departement van onderwijs, werkgelegenheid, scholing en jeugdzaken, en een onafhankelijk bureau voor het faciliteren van de aanbieders van reïntegratievoorzieningen. De nadruk bij de reïntegratie lag op de arbeidsbemiddeling van langdurige werklozen en op scholing. Slechts een beperkt aantal reïntegratievoorzieningen werd uitbesteed aan particuliere bedrijven en maatschappelijke organisaties. De eerste resultaten waren teleurstellend. Ondanks de economische opleving in het midden van de jaren negentig vond er nauwelijks een daling plaats van het aantal langdurig werklozen.

De federale verkiezing in 1996 leidde tot een nieuwe regering van de rechts liberale nationale partij onder leiding van premier John Howard, welke in het begin van 2004 nog steeds aan de macht is. De regering Howard introduceerde in 1998 het *Welfare Reform Package* waarin een aantal radicale maatregelen in de aanpak van werkloosheid waren opgenomen. Een daarvan was het vervangen van de publieke uitvoeringsorganisatie van reïntegratievoorzieningen (*Commonwealth Employment Service*, CES) door een netwerk van particuliere bedrijven, publieke uitvoeringsorganisaties, en maatschappelijk organisaties (het *Job Network*). Daarnaast richtte de Regering Howard in 1998 arbeidsbemiddelingorganisatie *Centrelink* op, die sindsdien volgens de één-loket gedachte de claimbeoordeling, arbeidsbemiddeling en de uitbetaling van uitkeringen verzorgt. *Centrelink* is verplicht alle reïntegratievoorzieningen in te kopen op de reïntegratiemarkt. Een andere belangrijke hervorming van de Regering Howard had betrekking op het *Mutual Obligation Initiative*, waarmee uitkeringsgerechtigden geconfronteerd werden met strengere verplichtingen om mee te werken aan reïntegratie.

Hoewel de Labour-regering van premiers Hawke en Keating verantwoordelijk zijn voor de introductie van de *activity testing* (controle of cliënten zich wel voldoende inspannen om een baan te verkrijgen), case-management en de vorming van een concurrerende markt van reïntegratievoorzieningen, zijn de belangrijkste veranderingen doorgevoerd door de liberaal nationale coalitieregering van premier Howard. Deze veranderingen zijn, althans voor een belangrijk gedeelte, ingegeven door de ideologische overtuiging dat de private sector beter dan de publieke sector in staat is goede resultaten te behalen.

Het Australische aanbestedingsmodel van het *Job Network* is sinds de introductie van het *Welfare Reform Package* door de Regering Howard niet wezenlijk veranderd. Wel is een aantal uitbreidingen en verfijningen doorgevoerd die betrekking hebben op de *activity tests*, het *Mutual Obligation Initiative*, het *Job Network*, en de invoering van het Australische *Working Together Package*, waarvan alleen het *Working credits* programma gevolgen heeft voor werklozen.

4.2 Elementen van het aanbestedingsmodel

Organisatie van de aanbestedingsprocedure

Centrelink treedt op als opdrachtgever of inkoper van reïntegratievoorzieningen, samen met het Ministerie van Werkgelegenheid (*Department of Employment and Workplace Relations*, DEWR), het Ministerie van Welzijn (*Department of Family and Community Services*, FaCS), en het Ministerie van Onderwijs (*Department of Education, Science and Training*, DEST). *Centrelink* koopt in principe alle reïntegratievoorzieningen in bij het *Job Network*.

Een keer in de drie jaar vindt er een aanbestedingsprocedure plaats. Aanbieders van reïntegratievoorzieningen kunnen dan inschrijven op opdrachten die voor drie jaar geldig zijn. Op deze manier probeert de overheid stabiliteit in de reïntegratiemarkt te bevorderen. De eerste aanbestedingsprocedure is gehouden in het midden van 1997 (voor opdrachten in de periode mei 1998 tot en met februari 2000), de tweede in het midden van 1999 (voor de periode maart 2000 – juni 2003), en de laatste in het midden van 2002 (voor de periode 2003 – 2006).

De aanbieders van het *Job Network* kunnen offertes indienen voor opdrachten in bepaalde regio's, postcodegebieden, lokaliteiten, of plaatsen, of voor opdrachten ten behoeve van bepaalde werkgelegenheidsvoorzieningen. *Centrelink* heeft gedetailleerde informatie over de arbeidsmarkt in de verschillende regio's. Een handleiding met informatie over de arbeidsmarkt wordt tezamen met het offerteverzoek verspreid onder de aanbieders van het *Job Network*.

In 1998 waren er 306 aanbieders in het *Job Network*. Zij waren actief op 1.404 plaatsen.

In 2002 was het aantal aanbieders afgenomen tot 205 (bestaande uit 172 bestaande aanbieders en 33 nieuwe leden), die op 2.114 plaatsen reïntegratievoorzieningen verzorgden. In 2000 hadden maatschappelijke organisaties en andere non-profit aanbieders een marktaandeel van 47% (tegen 30% in 1998), de particuliere reïntegratiebedrijven hadden een marktaandeel 45% (tegen 33% in 1998), terwijl de overige 8% in handen was van provinciale en lokale overheidsinstellingen (was 37% in 1998). Voor de periode 2003-2006 zullen er 109 aanbieders zijn (waarvan 7 nieuwe) die op 1.129 plaatsen hun reïntegratievoorzieningen aanbieden.

In deze jaren zal het marktaandeel van de maatschappelijke organisaties en andere non-profit aanbieders liggen op 50%, van de particuliere reïntegratiebedrijven op 47% en van provinciale en lokale de overheidsinstellingen op slechts 3%.

Het zijn derhalve met name de maatschappelijke organisaties en andere non-profit aanbieders en in mindere mate de particuliere reïntegratiebedrijven die van de aanbestedingsprocedures hebben geprofiteerd.

Tabel 3: Kenmerken van de drie aanbestedingsprocedures

	Eerste aanbestedingsronde	Tweede aanbestedingsronde	Derde aanbestedingsronde
Aanbestedings-procedure	1997	1999	2002
Contractperiode	mei 1998 t/m februari 2000	maart 2000 t/m juni 2003	2003 t/m 2006
Opdrachtgever	Centrelink, in samenwerking met de Ministeries van Werkgelegenheid (DEWRSB), Welzijn (FaCS) en onderwijs (DEST)	Centrelink, in samenwerking met de Ministeries van Werkgelegenheid (DEWRSB), Welzijn (FaCS) en onderwijs (DEST)	Centrelink, in samenwerking met de Ministeries van Werkgelegenheid (DEWRSB), Welzijn (FaCS) en onderwijs (DEST)
Aantal Aanbieders	306	205	109
Marktaandeel	30% maatschappelijke organisaties (non-profit) 33% reïntegratiebedrijven 37% overheidsdiensten	47% maatschappelijke organisaties (non-profit) 45% reïntegratiebedrijven 8% overheidsdiensten	50% maatschappelijke organisaties (non-profit) 47% reïntegratiebedrijven 3% overheidsdiensten
Voorzieningen	Job Matching Job Search Training Intensive Assistance New Enterprise Incentive Entry Level Training Support	Job Matching Job Search Training Intensive Assistance New Enterprise Incentive Entry Level Training Support	Job Placement Job Search Training Intensive Support New Enterprise Incentive Entry Level Training Support Harvest Labour Services

Gedurende de eerste aanbestedingsprocedure (in 1997) konden de aanbieders inschrijven op vijf typen reïntegratievoorzieningen: arbeidsbemiddeling (*Job Matching*), training in het zoeken van een baan (*Job Search Training*), intensieve begeleiding (*Intensive Assistance*), voorzieningen voor startende ondernemers (*New Enterprise Incentive Scheme*), en her- en bijscholing (de zogenaamde *Entry Level Training Support Services*). Bij de beoordeling van de offertes werden zowel de financiële mogelijkheden, als de kwalificaties en ervaringen van het personeel betrokken. Een onafhankelijke rechtspersoon hield toezicht op de naleving van de regels van de aanbestedingsprocedure. Voor de tweede aanbestedingsprocedure (1999) werd het land gesplitst in een aantal regio's en gebieden teneinde de deelname aan reïntegratietrajecten in de rurale gebieden te vergroten. Omstreeks 400 organisaties stuurden toen circa 2.500 offertes in.

Tijdens de derde aanbestedingsprocedure in 2002 (voor de periode 2003-2006) werd slechts een gedeelte van de opdrachten aanbesteed. In de vorm van een *Invitation to Treat* kregen 86 goed presterende aanbieders op voorhand 60% van de opdrachten aangeboden. De overige 40% van de opdrachten werd op de markt aanbesteed, waarvoor uiteindelijk 232 organisaties een offerte indienden. Bovendien werden in de procedure van 2002 nieuwe reïntegratievoorzieningen aanbesteed.

Een voorbeeld was *Job Placement*, waarbij aanbieders van reïntegratievoorzieningen werkgevers op de korte termijn voorzagen van geschikt personeel. Daarnaast werden de zogenaamde *Harvest Labour Services* openbaar aanbesteed, waarbij arbeidskrachten voor het oogsten van gewassen werden geworven. Vanaf 1 juli 2003 zullen vier organisaties in 16 gebieden arbeidskrachten aanleveren aan landbouwers om de oogst binnen te halen. In tegenstelling tot de andere voorzieningen van het *Job Network* is de deelname aan de *Harvest Labour Services* niet beperkt tot uitkeringsgerechtigden.

Voor deelname aan de drie aanbestedingsprocedures hoefden aanbieders van reïntegratievoorzieningen geen inschrijfgeld te betalen. De administratieve kosten van de aanbesteding zaten hoofdzakelijk in het schrijven van de offerte. Deze konden per aanbieder variëren. Gemiddeld waren de administratieve kosten van de eerste twee aanbestedingsprocedures hoger dan van de laatste. In de laatste procedure waren namelijk 60% van de opdrachten aangeboden zonder dat daar een aanbesteding aan vooraf was gegaan. De betreffende aanbieders hoefden toen geen tijd en geld te steken in het schrijven van offertes.

Gunningcriteria aanbesteding

Voor de tweede aanbestedingsprocedure stelde het *Department of Employment and Workplace Relations (DEWR)* op grond van de ervaringen met de eerste aanbestedingsprocedure, het functioneren van het *Job Network* en in samenspraak met de verschillende belanghebbenden een aantal gunningcriteria op. Deze gunningcriteria werden volledig opgenomen in het offerteverzoek van de verschillende reïntegratieopdrachten. Het doorslaggevende beoordelingscriterium was een goede prijs-kwaliteit-verhouding. Daarbij lag de nadruk op de kwaliteit in die zin dat het meeste gewicht werd toegekend aan het vergroten van de kansen op werk. De prijs was geen expliciet gunningcriterium. Alleen bij de aanbiedingen die in gelijke mate voldeden aan alle kwaliteitscriteria werden ook de prijs van de aangeboden reïntegratievoorzieningen bij de beoordeling betrokken. In de praktijk was de gunning voor 75% gebaseerd op kwaliteitscriteria en voor 25% op de prijscriteria.

Aanbiedingen die tegemoet kwamen aan de door de DEWR gestelde eisen en condities werden vervolgens als volgt beoordeeld:

- 1 Aangetoonde vaardigheden in het verzorgen van reïntegratie wogen voor 55% mee;
- 2 Effectieve methoden van reïntegratie wogen voor 30% mee;
- 3 Aangetoonde vaardigheden om binnen de omgeving van het *Job Network* te opereren wogen voor 15% mee.

Tijdens de derde aanbestedingsprocedure werden de bovengenoemde drie gunningcriteria vervangen door de volgende twee:

- 1 Aantoonbare vaardigheden om reïntegratievoorzieningen te leveren volgens de zogenaamde *Active Participation Model*;
- 2 Aantoonbare vaardigheden om de resultaten van *Active Participation Model* te bereiken.

In de derde aanbestedingsprocedure kwam nog sterker de nadruk te liggen op de kwaliteitscriteria. Concurrentie op prijs was in het geheel niet meer mogelijk omdat het DEWR de tarieven van tevoren had vastgesteld.

Beoordeling cliënten

Sinds 1998 komen alle uitkeringsgerechtigde werklozen automatisch in aanmerking voor de reïntegratievoorzieningen van het *Job Network*. Tegenwoordig hebben in principe alle werkzoekenden volgens de *Active Participation Model* recht op *job placement* en ondersteuning bij het zoeken naar werk, mits zij niet meer dan 15 uur per week werken of een voltijdse opleiding volgen. Niettemin bestaat er enige variatie in de toelatingscriteria. Sommige voorzieningen zijn alleen toegankelijk als een cliënt voor een bepaalde duur werkloos is, terwijl andere voorzieningen alleen toegankelijk zijn als *Centrelink* bij de beoordeling constateert dat op korte termijn reïntegratiedienstverlening noodzakelijk is wegens de grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De intake voor reïntegratie vindt plaats bij *Centrelink*. Medewerkers van *Centrelink* beoordelen de cliënt op basis van het *Jobseeker Classification Instrument (JSCI)*. Op basis van deze beoordeling worden de benodigde reïntegratiedienstverlening vastgesteld. Om de JSCI score vast te stellen verzamelt *Centrelink* informatie over de cliënt op grond van 14 factoren (oorspronkelijk werden zelfs 18 factoren onderscheiden). Deze factoren zijn samengesteld op basis van empirisch onderzoek en hebben zoal betrekking op opleiding, leeftijd, woonplaats, etniciteit, land van oorsprong, recente werkervaringen en geslacht. Nadat punten zijn toegekend voor alle antwoorden op vragen, worden deze opgeteld, waarmee vervolgens de totale JSCI-score wordt berekend. Hoe hoger de score, hoe groter de kans is dat de werkzoekende langdurig werkloos zal worden, hoe groter de behoefte is aan het volgen van een reïntegratietraject. De JSCI score is geen beoordeling van de individuele behoeftes van een cliënt. Een dergelijke beoordeling dient de aanbieder van reïntegratievoorzieningen te verzorgen. In 2003 heeft het JSCI een aantal kleine wijzigingen ondergaan.

Andere uitkeringsgerechtigden, zoals arbeidsongeschikten, hebben geen garantie op reïntegratievoorzieningen. Wel worden de laatste jaren steeds meer reïntegratievoorzieningen toegankelijk gemaakt voor zieken en arbeidsongeschikten. *Centrelink* beoordeelt op basis van arbeidsgeschiktheidstabellen de mate van arbeidsgeschiktheid, enerzijds om te bepalen of de cliënt recht heeft op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, anderzijds om vast te stellen voor welke werkgelegenheidsvoorzieningen de cliënt in aanmerking komt. De arbeidsgeschiktheidstabellen zijn recentelijk vervangen door twee nieuwe beoordelingsinstrumenten: het *Disability Pre-Employment Instrument (DPI)* en het *Disability Maintenance Instrument (DMI)*. Het DPI wordt gebruikt om vast te stellen in welke mate werkzoekenden belemmeringen ondervinden om een baan te vinden. Met behulp van het DMI wordt beoordeeld welke voorzieningen nodig zijn om een cliënt aan het werk te houden. Als een cliënt geen recht heeft op een arbeidsongeschiktheidsuitkering komt deze automatische in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering. Aan de hand van de JSCI score wordt dan bekeken voor welke reïntegratievoorzieningen hij of zij in aanmerking komt.

Centrelink biedt een beperkt aantal faciliteiten aan waarmee cliënten zelf op zoek kunnen gaan naar een baan. Bovendien informeert *Centrelink* de cliënten over de verschillende reïntegratiemogelijkheden en verwijst hen naar de verschillende aanbieders van reïntegratievoorzieningen waaraan opdrachten zijn gegund. Nadat *Centrelink* de cliënt heeft beoordeeld en verwezen, stellen aanbieder en cliënt de inhoud van het reïntegratietraject samen. Werkzoekenden met een verplichting tot activering maken met *Centrelink* afspraken over acceptatie van werk in een zogenaamde *Preparing for Work Agreement*. Indien zij langer dan zes maanden werkloos blijven kiezen zij met *Centrelink* activiteiten uit die in het kader van het *Mutual Obligation* programma worden aangeboden.

Contractvoorwaarden

In Australië worden reïntegratiecontracten niet gebundeld ten behoeve van een bepaalde groep cliënten. De aanbieders geven in hun offerte aan voor welke voorzieningen zij willen meedingen en hoeveel cliënten daaraan kunnen deelnemen (door het aangeven van een minimum en maximum aantal). Vervolgens stelt het DEWR vast welke vergoedingen de aanbieders maximaal kunnen vragen voor de reïntegratie van het aangegeven aantal cliënten. Voor *Job Placement* zijn de aanbieders niet gegarandeerd van een minimum hoeveelheid opdrachten. Maar voor *Job Search Training* en *Intensive Support* probeert het DWER respectievelijk tenminste 80 en 85% van de capaciteit van de aanbieders aan te spreken. De omvang van de contracten wordt in die gevallen mede afgestemd op de capaciteit van de aanbieders om reïntegratievoorzieningen te leveren.

De contractvoorwaarden variëren in Australië per aanbestedingsprocedure en per voorziening (*Job Matching c.q. Job Placement, Job Search Training en Intensive Assistance c.q. Support*). In de loop van de drie aanbestedingsprocedures zijn de contracten steeds uitgebreider geworden. Sinds de tweede aanbestedingsprocedure zijn de aanbieders bijvoorbeeld contractueel verplicht om te melden hoe vaak er contact is tussen de reïntegratiemedewerker en de cliënt, en hoeveel cliënten gemiddeld per medewerker werden begeleid. Daarnaast zijn de aanbieders verplicht om voor iedere cliënt een logboek bij te houden. Elke aanbieder dient zich voorts te houden aan een gedragscode. Ondanks dat de contracten steeds uitgebreider zijn geworden, hebben de aanbieders een grote mate van vrijheid behouden om de reïntegratie naar eigen inzicht vorm te geven.

In de financieringssystematiek bestaat in Australië een combinatie van no-cure-no-pay en no-cure-less-pay. De betalingwijze van *Job Matching c.q. Job Placement* is gebaseerd op no-cure-no-pay, terwijl voor *Intensive Assistance c.q. Support* en *Job Search Training* no-cure-less-pay de regel is. De hoogte van de honoraria hangt af van het risicoprofiel van de cliënt (voor een hoog werkloosheidsrisico geldt een hoger tarief dan voor een laag werkloosheidsrisico). In het kort volgt nu de ontwikkeling van de financieringssystematiek per voorziening.

Job Matching c.q. Job Placement

In de tweede aanbestedingsprocedure konden aanbieders voor *Job Matching* aanspraak maken op een resultaatafhankelijk honorarium voor iedere cliënt die zij naar een geschikte baan begeleidden. Aanbieders konden zelf de hoogte van het honorarium bepalen en in hun offerte vermelden. Het gemiddelde honorarium bedroeg \$362,- per cliënt. Als de cliënt langdurig werkloos was en geen gebruik had gemaakt van andere reïntegratievoorzieningen konden aanbieders bij een succesvolle begeleiding naar werk nog een extra bonus claimen van \$268. De nieuwe baan diende te resulteren in een daling van de kosten aan uitkeringen voor de cliënt van minimaal 70% gedurende tenminste 13 achtereenvolgende weken, of in een aanstelling van meer dan 15 uur per week met een looptijd van tenminste 13 weken. Soms kregen de aanbieders vooraf een gedeelte van het honorarium uitbetaald. Het uiteindelijke honorarium werd echter geheel afgestemd op het totaal aantal cliënten dat uiteindelijk werk had gevonden (volgens het principe no-cure-no-pay). Aanbieders konden alleen een claim indienen voor een succesvolle begeleiding naar werk als de betreffende baan in de Nationale Vacature Database stond en de cliënt bij de aanbieder was geregistreerd. Gedurende de eerste aanbestedingsprocedure was het resultaatafhankelijke honorarium aanvankelijk veel lager geweest, waarna deze halverwege de procedure werd verhoogd.

Bovendien waren in de eerste aanbestedingsprocedure premies ingevoerd voor bemiddelingsactiviteiten in lastige arbeidsmarkten (rurale gebieden en kleine steden). Tijdens de derde aanbestedingsronde in 2002 is *Job Matching* vervangen door *Job Placement*, waarvoor eveneens een resultaatafhankelijk vergoeding is ingevoerd. Voor elke succesvol gereïntegreerde cliënt gaan aanbieders tot en met 2006 tussen de \$165 en \$550 ontvangen, afhankelijk van de JSCI score van de cliënt

Job Search Training

Tijdens de tweede aanbestedingsronde kregen de aanbieders voor de *Job Search Training* een vergoeding, waarvan de hoogte was gebaseerd op het tarief in hun offerte. Als de cliënt na afloop van de *Job Search Training* binnen 13 weken werk had gevonden kwam de aanbieder in aanmerking voor een bonus van \$268. De nieuwe baan moest wederom resulteren in een daling van de kosten aan uitkeringen voor de cliënt van minimaal 70% gedurende tenminste 13 achtereenvolgende weken, of in een aanstelling van meer dan 15 uur per week met een looptijd van tenminste 13 weken. Tijdens de derde aanbestedingsronde gold een vast tarief van \$70 per uur voor alle reïntegratievoorzieningen. De resultaatafhankelijke vergoeding voor de *Job Search Training* was afgeschaft.

Intensive Assistance c.q. support

Voor intensieve begeleiding (*Intensive Assistance*) werden cliënten in de tweede aanbestedingsprocedure door middel van de JSCI onderverdeeld in een A en B niveau. Het B-niveau stond voor de meest moeilijke gevallen. Aanbieders konden bieden op voorzieningen van *Intensive Assistance* waarvoor minimum tarieven golden (\$4.663 per cliënt voor niveau A en \$9.216 per cliënt voor niveau B). Bovendien gold een bonus op grond van primaire resultaten van \$1.072 voor niveau A en \$2.144 voor niveau B. Een primair resultaat was het verwerven van een baan van tenminste 20 uur per week gedurende een aangesloten periode van 13 weken. Ook inschrijvingen bij onderwijsinstellingen voor jongeren die het voortgezet onderwijs niet hadden afgemaakt gold als een primair resultaat. De zogenaamde secundaire resultaten (deeltijdwerk dat niet leidde tot het volledig stopzetten van uitkeringen) werden beloond met een bonus van \$536. De betaling van de vergoedingen vond plaats in fases. Bij aanvang van het traject ontving de aanbieder 30% van de vergoeding. Als de cliënt begon met een baan of opleiding volgde de overige 70%. Op het moment dat de cliënt 13 weken aan het werk was of de opleiding volgde, ontving de aanbieder de bonus.

Tijdens de derde aanbestedingsprocedure is de *Intensive Assistance* vervangen door *Intensive Support*. Tegelijkertijd zijn de betalingsvoorwaarden gewijzigd. Een aanbieder ontvangt een vergoeding van \$550 als deze een baan of een scholingstraject kan regelen voor een werkzoekende met een werkloosheidsduur van 4 tot 12 maanden. Voor een werkzoekende met een werkloosheidsduur van 12 tot 24 maanden geldt een vergoeding van \$2.475, en voor een werkzoekende met een werkloosheidsduur van 24 tot 36 maanden een vergoeding van \$4.950. Een aanbieder ontvangt een maximale vergoeding van \$6.600 als deze een werkzoekende aan het werk helpt met een werkloosheidsduur van 36 maanden of langer.

Prikkels

Het Australische aanbestedingsmodel bevat verschillende financiële prikkels voor aanbieders van reïntegratievoorzieningen. Bovendien zijn in de tweede aanbestedingsprocedure nieuwe prikkels bijgekomen. Waren in de eerste aanbestedingsprocedure nog slechts 20% van de betalingen resultaatafhankelijk, in de tweede aanbestedingsprocedure was dit percentage toegenomen tot 33%.

Over de laatste aanbestedingsprocedure zijn nog geen gegevens beschikbaar waarmee het percentage van de resultaatafhankelijke betalingen kan worden berekend.

Prestatie afspraken Monitoring

Het DEWR monitort de naleving van de contracten via de zogenaamde contract managers. Het contract specificeert een gedragscode en een kwaliteitsgarantie waaraan de aanbieders dienen te voldoen. Zo zijn er bepalingen opgenomen over de behandeling van klanten, de kwaliteit van de informatieverstrekking, en het nakomen van afspraken. Overtredingen kunnen ertoe leiden dat tijdelijk geen cliënten worden aangeleverd, het aantal te bemiddelen cliënten wordt teruggebracht, of in het uiterste geval het contract wordt ontbonden. Het DEWR kan tevens een onderzoek of audit houden onder de aanbieders. Er vindt geen monitoring plaats van de geleverde reïntegratievoorzieningen door een onafhankelijke partij. Wel controleert een onafhankelijk rechtskundig bureau of het aanbestedingsproces eerlijk verloopt en of alle aanbieders een eerlijke kans krijgen. Tijdens de derde aanbestedingsprocedure zijn er twijfels naar voren gebracht over de kwaliteit van de reïntegratiedienstverlening. Om die reden zijn er plannen om de monitoring niet alleen te richten op het behalen van de eindresultaten, maar ook op het volgen van processen. Bovendien wordt er gewerkt aan een betere registratie en behandeling van klachten van cliënten.

Prestaties van de aanbieders worden bijgehouden en geanalyseerd door middel de zogenaamde *Job Network Star Ratings*. Dit prestatie volgsysteem is ontwikkeld door het DEWR in samenwerking met het *South Australian Centre for Economic Studies*. Op basis van de verschillende reïntegratievoorzieningen kunnen de aanbieders sterren verdienen, waarmee uiteindelijk een rangorde van prestaties wordt opgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met de omgeving waarin de aanbieders opereren (de lokale arbeidsmarkt) en de kenmerken van de cliënten. De *Star Ratings* worden elke zes maanden gepubliceerd voor alle participanten van het *Job Network*. De rangorde gaat van 1 ster (prestaties dienen verbeterd te worden) naar 5 sterren (een prestatieniveau ver boven het gemiddelde). De uitkomsten verschaffen betrokkenen als de overheid en werkzoekenden belangrijke informatie over het relatieve succes van aanbieders om cliënten te begeleiden naar een baan. In die zin hebben de ratings ook een belangrijke rol gespeeld bij de derde aanbestedingronde. Bovendien heeft de regelmatige publicatie van de *Star Ratings* een positief effect op de resultaten van de aanbieders. Sinds de *ratings* worden gepubliceerd heeft een opmerkelijk snelle toename plaatsgevonden van het percentage succesvol geplaatste cliënten.

Keuzevrijheid cliënten

In principe kunnen cliënten de aanbieder uitkiezen. Wel wordt hun keuzevrijheid beperkt doordat zij in een aantal gevallen niet in aanmerking komen voor bepaalde reïntegratievoorzieningen. Degenen met een lage JSCI-score bijvoorbeeld kunnen alleen deelnemen aan *Job Placement*. Pas nadat zij enige tijd werkloos zijn komen zij ook voor andere voorzieningen in aanmerking. Alleen degenen met een hoog risico op langdurige werkloosheid komen meteen in aanmerking voor de duurdere voorzieningen als Intensive Support.

4.3 Marktstructuur en marktgedrag

Inkopers en aanbieders op de markt

Inkopers van reïntegratievoorzieningen

Centrelink werkt op grond van een partnerschap overeenkomst samen met DEWR, FaCS en DEST. *Centrelink* zorgt voor de intake en beoordeling van cliënten en verwijst hen naar de verschillende aanbieders van reïntegratievoorzieningen uit het *Job Network*. DEWR, FaCS en DEST kopen reïntegratievoorzieningen in bij *Centrelink*. De aanbesteding wordt georganiseerd en gemonitord door DEWR.

Aanbieders van reïntegratievoorzieningen

Hoewel de reïntegratiemarkt niet wordt gedomineerd door één aanbieder of een groep aanbieders, bestaan er wel marktleiders voor de verschillende voorzieningen. Op de lijst van aanbieders staan ook religieuze organisaties als het Leger des Heils van Australië. Sommige aanbieders zijn erg klein en bieden alleen gespecialiseerde voorzieningen aan voor bepaalde doelgroepen (zoals werkgelegenheidsvoorzieningen voor blinden). Voor een aantal van deze zeer specialistische aanbieders bestaat er geen echter concurrerende markt. Tijdens de laatste aanbestedingsprocedure van 2003 heeft het Leger des Heils van alle aanbieders het grootste marktaandeel verworven, namelijk 15%. De op één na grootste aanbieder is eveneens een christelijke organisatie (Mission Australia) met een marktaandeel van 8%. De tien aanbieders die vervolgens op de ranglijst voorkomen hebben een marktaandeel tussen 2 en 8%.

Alle aanbieders hebben dezelfde doelstelling, namelijk het aan het werk krijgen van mensen zonder werk. Toch bestaan tussen de aanbieders grote verschillen. Sommige aanbieders bieden verschillende reïntegratievoorzieningen tegelijk aan, terwijl anderen zich op het aanbieden van één voorziening toelagen. Sommige aanbieders richten zich op alle cliënten, andere beperken zich tot een bepaalde doelgroep. Sommige aanbieders zijn landelijk werkzaam, andere regionaal of zelfs lokaal. Sommige organisaties hebben een religieuze achtergrond, anderen niet.

Marktvolume

In principe kunnen alle werklozen en arbeidsgehandicapten die in aanmerking komen voor reïntegratie gebruik maken van de voorzieningen. Tijdens de derde procedure kocht het DEWR 400.000 plaatsen in voor *Job Placement*. Voor de contractperiode 2003 – 2006 is omstreeks \$3 miljard uitgetrokken. Het totale jaarlijkse overheidsbudget bedraagt \$265 miljoen.

Regulering van de markt

Het aantal aanbieders is sinds de eerste aanbestedingsprocedure aanzienlijk afgenomen. Tijdens de tweede procedure zijn de *Job Network Star Ratings* geïntroduceerd, welke sinds de derde procedure exclusief gericht zijn op het meten van de kwaliteit van de geleverde reïntegratievoorzieningen. Tijdens de laatste procedure is 60% van de markt niet aanbesteed, maar op voorhand aangeboden aan de aanbieders die de beste prestaties neerleggen. Hierdoor was de derde aanbestedingsprocedure minder competitief dan de eerste twee.

De overheidsregulering van de reïntegratiemarkt is in Australië beperkt. Alle organisaties en bedrijven die voldoen aan de aanbestedingseisen en over voldoende deskundigheid beschikken kunnen meedingen voor opdrachten. Voor *Job Placement* is er een keurmerk gekomen, welke

vereist is om tot het *Job Network* te worden toegelaten. Verder bestaan er geen formele barrières om tot de reïntegratiemarkt toe te treden. Toch is het voor beginnende aanbieders lastig om een positie op de reïntegratiemarkt te verkrijgen, omdat zij door een gebrek aan ervaring moeilijk referenties kunnen opgeven. Bovendien is tijdens de laatste procedure slechts 40% van de opdrachten openbaar aanbesteed.

Formeel zijn er tussen aanbieders op de reïntegratiemarkt geen marktafspraken gemaakt. Wel zijn er meldingen over informele afspraken tussen aanbieders over een verdeling van de dure en goedkope reïntegratievoorzieningen. Zo hebben aanbieders tijdens de tweede aanbestedingsprocedure extra vacatures gereserveerd voor cliënten in de relatief dure *Intensive Assistance*.

Transparantie

Op het DEWR rust de verantwoordelijkheid om de transparantie van de reïntegratiemarkt te bewaken. Sinds de tweede aanbestedingsprocedure stelt het DEWR de kwaliteit van de aanbieders vast via de eerder vermelde *Job Network Star Ratings*, waarvan de uitkomsten om het half jaar worden gepubliceerd. Bovendien controleert het DEWR tijdens de aanbestedingsprocedure of de aanbieders financieel gezond zijn en in staat zijn de gevraagde voorzieningen te leveren. Nadat de opdrachten zijn gegund houdt het DEWR bij of de aanbieders de contractueel overeengekomen afspraken over kwaliteitsgarantie en de codes van uitvoering en gedrag nakomen. Als een cliënt bij *Centrelink* een klacht indient over een aanbieder, dan wordt deze automatisch doorgestuurd naar de DEWR, welke kan besluiten tot het instellen van een onderzoek. In Australië is het nog geen gangbare praktijk dat aanbieders van reïntegratiediensten zichzelf laten certificeren bij een onafhankelijk bureau. Wel houdt het *Job Network* er zelf een keurmerk op na.

4.4 Omgeving

Economische conjunctuur

De aanbesteding van reïntegratievoorzieningen wordt nauwelijks beïnvloed door de economische conjunctuur, omdat de tarieven contractueel voor drie jaar worden vastgelegd. Wel maken er bij economische hoogconjunctuur over het algemeen minder mensen gebruik van de reïntegratievoorzieningen van het *Job Network* en zal de instroom relatief groot zijn bij laagconjunctuur. Bovendien zal het in tijden van hoogconjunctuur voor aanbieders eenvoudiger zijn om bonussen te verdienen, omdat er dan meer vacatures zijn en daarmee meer mogelijkheden om banen voor cliënten te regelen. In 2002 concludeerde de *Productivity Commission* dat met name de aanbieders van *Job Placement* voorzieningen gevoelig zijn voor economische schommelingen. Aanbieders van *Job Training en Intensive Assistance* bleken minder te merken van de economische trend.

Relaties met het stelsel van sociale zekerheid

De reïntegratievoorzieningen worden alleen ten behoeve van werklozen aanbesteed. FaCS draagt zorg voor de speciale werkgelegenheidsvoorzieningen voor arbeidsgehandicapten. Het Australische stelsel van sociale zekerheid maakt een onderscheid tussen cliënten die in aanmerking komen voor een werkloosheidsuitkering, cliënten die recht hebben op een pensioen (zoals het arbeidsongeschiktheidspensioen) en bijdragen aan mensen met kinderen (de zogenaamde *parenting payments* ten behoeve van bijvoorbeeld eenoudergezinnen). Terwijl de duur van de werkloosheidsuitkeringen relatief kort is, hebben de pensioenen en bijdragen aan ouders een meer permanent karakter. De verschillende uitkeringen worden

gefinancierd uit belastinginkomsten, kennen geen verzekeringsvorm, en zijn soms leeftijdsafhankelijk (hoewel voor personen boven de 25 jaar een uniform uitkeringsregime geldt). Het arbeidsverleden speelt geen rol in de hoogte en duur van de uitkeringen. Met name werkloosheidsuitkeringen zijn erg laag en bovendien onderworpen aan strenge inkomens- en vermogenstoetsen. De ontvangers van een werkloosheidsuitkering moeten bovendien een test ondergaan waarmee bekeken wordt of zij voldoende activiteiten ontwikkelen om aan een baan te komen (de zogenaamde Activity tests). Ontvangers van een werkloosheidsuitkering die langer dan 6 maanden werkloos zijn, zijn verplicht om deel te nemen aan activiteiten die voortvloeien uit het Mutual Obligation programma, zoals het volgen van trainingen of het verrichten van werk in een werkgelegenheidsproject (Work for the Dole Scheme). Niet uitkeringsgerechtigden kunnen op vrijwillige basis gebruik maken van de reïntegratievoorzieningen van het *Job Network*.

Prikkels voor cliënten tot werkhervatting

Centrelink kan de werkloosheidsuitkering stopzetten als de cliënt te weinig onderneemt om aan een baan te komen of om de kansen op een baan te vergroten. Bovendien kan het niet verschijnen op een afspraak bij een reïntegratiebedrijf of bij een werkgever een reden zijn om de uitkering stop te zetten. *Centrelink* legt in principe de sancties op en kan zich daarbij beroepen op informatie van de aanbieder.

Belangen van cliënten

Er bestaan in Australië verschillende belangenorganisaties van cliënten, waarvan de belangrijkste de Australian Council of Social Services (ACOSS) is. De cliëntenorganisaties hebben met succes het sanctiebeleid aan de orde gesteld. Hoewel de publieke opinie in Australië over het algemeen positief staat tegenover het stellen van strenge voorwaarden aan een uitkering, hebben de belangenorganisaties het voor elkaar gekregen dat *Centrelink* een aantal strenge sancties voor cliënten heeft verlicht. Bovendien bestaan er voor individuele cliënten verschillende mogelijkheden om hun klachten over aanbieders bij de inkoper (DEWR) bekend te maken.

4.5 Resultaten

Effectiviteit

Het DEWR heeft een studie uitgevoerd naar de effectiviteit van het *Job Network* (*Job Network Evaluation, Stage three: effectiveness report; Job Network: a net impact study*). Door gebruik te maken van marktonderzoeken waarvoor gereïntegreerde cliënten zijn geïnterviewd, heeft het DEWR een duidelijke effectiviteitsverbetering ten opzichte van eerdere programma's aan het licht gebracht (betere resultaten tegen lagere kosten). Niettemin blijkt op grond van onderzoek waarbij een controlegroep is gevolgd, dat de effectiviteitsverbetering slechts marginaal is, hetgeen overeenkomt met de uitkomsten van effectiviteitsmetingen in andere landen.³⁷

37 Cowling and Mitchell, (2003)

Kosten reïntegratievoorzieningen

Volgens het *Job Network* evaluatieonderzoek van het DEWR hebben de aanbestedingsprocedures geresulteerd in een substantiële kostendaling van reïntegratievoorzieningen. Liggen sinds de invoering van de privatisering in 1998 de kosten van de voorzieningen per tewerkgestelde cliënt op \$5.000 - \$6.000, omstreeks het midden van de jaren negentig bedroegen deze nog tussen de \$10.000 en \$16.000. De gemiddelde kosten per voorziening bedroegen in 2000 en 2001 (tweede procedure) \$560 voor *Job Matching*, \$1.390 voor *Job Search Training* en \$5.440 voor *Intensive Assistance*. Hoewel de uitkomsten van het evaluatieonderzoek van de aanbestedingsprocedure 2002 en 2003 nog niet bekend zijn, blijkt uit voorlopige schattingen dat de derde procedure niet tot een wezenlijke verandering van de kosten heeft geleid.

Effectiviteit van sancties voor cliënten

Cliënten kunnen sancties opgelegd krijgen voor een reeks van overtredingen. Het is moeilijk om vast te stellen hoe vaak cliënten de verplichtingen die aanbieders hen opleggen overtreden. Niettemin zijn de sancties zwaar en worden deze strikt toegepast. Er zijn anekdotische aanwijzingen dat het sanctiebeleid effectief is. De algemene indruk bestaat dat in de jaren 2000 – 2002 een groot aantal sancties zijn opgelegd. Volgens het door *Centrelink* uitgevoerde *Job Seeker Survey* uit 2002 bleek dat 16% van de ondervraagden bestraft was, waarvan maar liefst 70% in vorm van een korting of zelfs het geheel intrekken van de uitkering.

Effectiviteit prikkels voor aanbieders

Gedurende de eerste en tweede aanbestedingsprocedure is het aandeel van de resultaatafhankelijke beloning op de totale betaling aan aanbieders toegenomen van 20 tot 30%. Ook in de derde aanbestedingsprocedure maakt de resultaatafhankelijke beloning een substantieel deel uit van de betaling van aanbieders. Het is niet bekend in welke mate de resultaatafhankelijke beloning de resultaten van de reïntegratiedienstverlening heeft beïnvloed.

Afroming

Er bestaan enige aanwijzingen dat tijdens de tweede aanbestedingsprocedure de slecht bemiddelbare cliënten aanzienlijk minder begeleiding kregen van de aanbieders dan de overige cliënten. Tijdens de derde aanbestedingsprocedure is geprobeerd afroming tegen te gaan door de aanbieders te verplichten met de individuele cliënten concrete afspraken te maken over de uitvoering van het reïntegratietraject in een *Job Search Plan* en een *Preparing for Work Agreement*.

Gedwongen levering van reïntegratievoorzieningen

De inkomende organisaties kunnen aanbieders alleen dwingen tot het leveren van reïntegratievoorzieningen als daarover contractueel afspraken zijn gemaakt.

Kwaliteit van reïntegratievoorzieningen

Volgens het DEWR hebben de aanbestedingsprocedures bijgedragen tot een betere kwaliteit van reïntegratievoorzieningen. Met name de resultaatafhankelijke betaling en de leveringsvoorwaarden van de reïntegratievoorzieningen zouden hebben geleid tot een verbetering van de dienstverlening en tot meer maatwerk voor de cliënt. Bovendien hebben het aanbestedingsproces en het *Job Network* een aantal ingrijpende veranderingen ondergaan. Zo is het pas gedurende de tweede aanbestedingsprocedure mogelijk geworden dat specialistische aanbieders kunnen meedingen. Toch zijn er nog weinig onafhankelijke beoordelingen over de effecten van het *Job Network* op de kwaliteit van de reïntegratiedienstverlening.

De behoefte daaraan is groot, te meer omdat cliëntenorganisatie ACOSS kritischer is over de kwaliteit van de reïntegratiedienstverlening na de eerste aanbestedingsprocedure dan DEWR.

Innovatie

Er bestaan geen specifieke programma's waarmee innovaties worden gestimuleerd. Wel zijn er belangrijke prikkels tot innovatie. De concurrentie en de resultaatafhankelijke betaling prikkelen aanbieders namelijk tot het behalen van goede resultaten, waaraan innovatie een belangrijke bijdrage kan leveren. Daarnaast wordt de beste Work of the Dole voorziening beloond met een prijs van \$6.000, waarmee ook naar buiten toe een duidelijk signaal van waardering voor innovatie wordt gegeven.

Regelmatig brengen de aanbieders nieuwe reïntegratieproducten op de markt. Een recent voorbeeld is de EA 3000: een groot IT netwerk dat *Centrelink* en de aanbieders van het *Job Network* aan elkaar verbindt. Elke nacht worden vacatures aan werkzoekenden gekoppeld, waarna de cliënten daarvan bericht krijgen via e-mail, voicemail of SMS. Het netwerk gebruikt een WWW-interface en maakt gebruik van toetschermen.

Cliënttevredenheid

Op grond van het klanttevredenheidsonderzoek van het DEWR blijkt dat iets minder dan 80% van de cliënten tevreden is over de dienstverlening van de aanbieders. In 2002 is het percentage licht gedaald (76%) ten opzichte van 2000 en 2001 (79%). Over het algemeen komen de aanbieders redelijk tegemoet aan de wensen van cliënten, alhoewel hierin ook een daling heeft opgetreden. Terwijl in 2000 nog 80% van de cliënten tevreden was over de tijd en aandacht die zij kregen van reïntegratiemedewerkers, was dit percentage in 2002 gedaald tot 75%. Ook het aandeel van cliënten die vinden dat aanbieders voldoende tegemoet komen aan hun wensen, is gedaald van 69% in 2000 naar 62% in 2002. Het is niet bekend waarmee de afnemende klanttevredenheid sinds 2000 verband houdt.

DENEMARKEN

5

5.1 Achtergronden van aanbesteding

Het Deense activerende arbeidsmarktbeleid is voor een groot gedeelte gebaseerd op een aantal voorzieningen dat bedoeld is om werklozen en arbeidsongeschikten aan het werk te krijgen. Bij de uitvoering van het arbeidsbeleid spelen de 14 Openbare Werkgelegenheidscentra (*Public Employment Service*, PES) en de gemeenten een hoofdrol. De PES draagt zorg voor de arbeidsbemiddeling en scholing van cliënten met een werkloosheidsuitkering en houdt er daarnaast nog een klein aantal voorzieningen op na die speciaal zijn bedoeld om de werkgelegenheid van uitkeringsgerechtigde arbeidsongeschikten te bevorderen. De 271 Deense gemeenten zijn belast met de arbeidsbemiddeling, scholing en reïntegratie van mensen met een bijstandsuitkering. Het gaat om werklozen zonder werkloosheidsuitkering, uitkeringsgerechtigde zieken en andere personen met sociale en gezondheidsproblemen. Deze mensen ondervinden vaak ernstige hindernissen om aan het werk te komen. In het dagelijks bestuur van elke PES zitten vertegenwoordigers van de vakbonden, werkgeversorganisaties, gemeenten en de provincie. De gemeenten laten zich adviseren door een commissie waarin vertegenwoordigers van de sociale partners, dokters, gehandicaptenorganisaties en andere relevante geledingen zitting hebben. De Minister van werkgelegenheid is verantwoordelijk voor het nationale werkgelegenheidsbeleid.

De laatste jaren hebben de PES en de gemeenten het activerende arbeidsmarktbeleid in vergaande mate geharmoniseerd met als gevolg dat beide organisaties dezelfde voorzieningen aanbieden. Alleen de arbeidsrevalidatie is nog hoofdzakelijk een aangelegenheid van gemeenten. In het kader van het Deense activerend arbeidsmarktbeleid wordt een breed scala aan instrumenten en voorzieningen aangeboden (zoals arbeidsbemiddeling, vakopleidingen, volwassenenonderwijs, stages, werkend leren, vrijwillige en onbetaalde arbeid, en arbeidsrevalidatie).

De PES en de gemeenten kopen al enige tijd bepaalde producten en zelfs complete reïntegratietrajecten in bij reïntegratiebedrijven. Zij worden daarin gestimuleerd door de in 2001 aangetreden liberaal-conservatieve coalitieregering die privatisering van reïntegratievoorzieningen hoog in het vaandel heeft staan. Het uitgangspunt daarbij is dat concurrentie tussen private reïntegratiebedrijven en publieke uitvoerders leidt tot een betere kwaliteit van de voorzieningen en lagere kosten. Kernbegrippen in het regeringsbeleid zijn transparantie, vrije concurrentie, een grotere rol voor marktpartijen, meer samenwerking tussen de private en publieke sector, resultaatafhankelijke beloning en meer gerichtheid op resultaten.

Om meer vaart te krijgen in het privatiseringsproces heeft de regering de PES en de gemeenten verplicht om respectievelijk vanaf januari 2003 en juni 2003 aan te geven welke reïntegratievoorzieningen uitbesteed kunnen worden aan private marktpartijen. De private reïntegratiebedrijven krijgen de mogelijkheid om publieke uitvoerders van reïntegratievoorzieningen uit te dagen door een bod te doen op een product of een speciale taak die publieke aanbidders doorgaans verzorgen. Als het private bod gunstiger uitvalt (dezelfde kwaliteit voor een lagere prijs of een betere kwaliteit tegen dezelfde prijs) kan het betreffende reïntegratiebedrijf de uitvoering van producten of taken overnemen van de publieke uitvoeringsorganisatie. Ook is het mogelijk dat naar aanleiding van gunstige private aanbiedingen de publieke uitvoerders verplicht zijn om bepaalde producten en voorzieningen openbaar aan te besteden.

Om te voorkomen dat de openbare aanbesteding leidt tot hogere publieke uitgaven aan reïntegratievoorzieningen, mag de publieke uitvoerder meedoen aan de aanbesteding door een zogenaamd controlerend bod uit te brengen. De publieke uitvoerder is dan verplicht de private reïntegratiebedrijven het controlerende bod in het offerteverzoek te melden.

5.2 Elementen van het aanbestedingsmodel

Organisatie van de aanbestedingsprocedure

De PES en gemeenten beoordelen welke reïntegratievoorzieningen openbaar aanbesteed kunnen worden, waarna de reïntegratiebedrijven worden uitgenodigd om een bod uit te brengen. De aanbestedingsprocedures van PES en gemeenten dienen plaats te vinden conform de Europese regels. De PES stellen als voorwaarde dat het totale aanbestedingsbedrag minimaal 66.000 Euro moet bedragen, terwijl de gemeenten uitgaan van een minimaal aanbestedingsbedrag van 200.000 euro conform de Europese aanbestedingsregels. Daarnaast dienen PES en gemeenten zich aan een aantal Deense regels te houden:

- 1 De aanbesteding mag niet ten koste gaan van de werkgelegenheid bij de inkopende organisaties als deze ook een van de aanbestede reïntegratievoorziening aanbieden;
- 2 De aanbestede voorzieningen dienen uitgevoerd te worden conform de arbeidsomstandighedenwetgeving en de daaraan gerelateerde regelgeving;
- 3 Inkopende organisaties die schulden hebben bij overheidsinstanties zijn uitgesloten van deelname aan aanbestedingsprocedures;
- 4 Alle reïntegratiebedrijven mogen in principe een bod doen;
- 5 PES en gemeenten zijn als inkopende organisaties verantwoordelijk voor een rechtmatige uitvoering van de reïntegratievoorzieningen.

De in aanmerking gekomen reïntegratievoorzieningen worden verspreid over het jaar openbaar aanbesteed. Er gelden in Denemarken geen vaste tijdstippen waarop aanbestedingsprocedures plaatsvinden. Ook zijn aan de aanbestedingsprocedures geen administratieve kosten verbonden voor de reïntegratiebedrijven, buiten de kosten voor het schrijven van de offerte. De PES en gemeenten specificeren in het offerteverzoek aan de reïntegratiebedrijven de inhoud van de voorzieningen die worden aanbesteed en de doelgroepen waarvoor de voorzieningen bedoeld zijn. Het kan gaan om arbeidsbemiddeling, begeleiding bij het zoeken naar een baan, sollicitatietraining, vakopleidingen en andere scholing, en *job placement*. Soms worden bepaalde producten aanbesteed, soms gehele reïntegratietrajecten. De PES en gemeenten stellen ook de gunningcriteria vast en nemen deze in het offerteverzoek op. Typische gunningcriteria zijn prijs, kwaliteit, flexibiliteit, ervaring en de bereidheid om met de opdrachtgever samen te werken.

In principe komen alle werklozen en arbeidsongeschikten voor reïntegratie in aanmerking, ongeacht zij uitkeringsgerechtigd zijn. De reïntegratiebedrijven dienen de inhoud van de voorzieningen evenwel af te stemmen op een aantal eigenschappen van de cliënten, zoals opleiding en werkervaring. Bij cliënten van de gemeenten wordt daarnaast ook rekening gehouden met de werkloosheidsduur, en bepaalde sociale, fysieke en psychische problemen. In Denemarken bestaat geen uniforme classificatie van cliënten. Wel stellen gemeenten zich op de hoogte van het arbeidsvermogen van hun zieke en arbeidsongeschikte cliënten. Op basis van gedetailleerde medische, sociale en arbeidsgerelateerde informatie kunnen gemeenten maatwerk betrachten bij de inkoop van reïntegratievoorzieningen.

De informatie die PES verzamelt over de werkloze cliënten is daarentegen veel minder uitgebreid. Het gevolg is dat voor werklozen meer gestandaardiseerde voorzieningen worden ingekocht die vaak niet helemaal beantwoorden aan de individuele behoeftes en mogelijkheden van de cliënten.

Contractvoorwaarden

In Denemarken sluiten opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven contracten af waarin zij afspraken maken over voorzieningen, aantal cliënten, betalingsvoorwaarden, geleverde prestaties en sancties. De contractperiode varieert van een half jaar tot een jaar.

Bundeling van contracten

Doorgaans maken opdrachtgever en reïntegratiebedrijf afspraken in het contract over het aantal cliënten waarvoor reïntegratievoorzieningen geregeld moeten worden. De opdrachtgever levert het reïntegratiebedrijf dan gedurende de contractperiode geregeld cliënten aan. Daarnaast kan in contracten worden afgesproken dat het reïntegratiebedrijf in het begin van de contractperiode een bepaald aantal cliënten krijgt toegewezen. De bundeling van cliënten hangt meestal af van bepaalde kenmerken van de cliënten, zoals de afstand die zij hebben tot de arbeidsmarkt. Zo worden cliënten die alleen werkloos zijn gebundeld in opdrachten voor cursussen in het zoeken van werk, terwijl cliënten met een aantoonbaar tekort aan kennis en ervaring gebundeld worden in opdrachten voor vakonderwijs en andere vormen van scholing en training.

Betalingsvoorwaarden

In de contracten zijn voor reïntegratiebedrijven verschillende financiële prikkels opgenomen om werkloze of arbeidsongeschikte cliënten aan het werk te krijgen. De contracten zijn meestal gebaseerd op een combinatie van vaste betalingen per cliënt en resultaatafhankelijke betalingen op basis van het aantal cliënten dat een baan heeft gevonden of aan een training of scholingstraject is begonnen. Hierbij wordt gekeken naar de arbeidskansen van de cliënten. De voorzieningen voor de slecht bemiddelbare cliënten worden meestal met een vast bedrag vergoed, terwijl de betaling van de voorzieningen voor de goed bemiddelbare cliënten geheel afhangt van de resultaten. Een andere prikkel voor reïntegratiebedrijven is dat behaalde resultaten in het verleden meewegen bij de gunning van opdrachten. Door veel cliënten op de arbeidsmarkt te reïntegreren kan een reïntegratiebedrijf zijn concurrentiepositie verbeteren.

Gemeenten ondervinden als opdrachtgever prikkels om het aantal uitkeringsgerechtigde werklozen, zieken en arbeidsongeschikten te beperken, omdat zij de bijstandsuitkeringen gedeeltelijk zelf financieren. Als zij veel werklozen, zieken of arbeidsongeschikten aan het werk krijgen kunnen zij hun uitgaven terugbrengen. De PES ondervinden dergelijke prikkels niet omdat zij geen directe financiële voordelen hebben bij het terugbrengen van het aantal uitkeringsgerechtigde cliënten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in het activerend beleid van gemeenten de nadruk ligt op economische prikkels, terwijl de PES zich meer laten leiden door administratieve voorwaarden. Gemeenten stellen bijvoorbeeld werkervaringsplaatsen bij gemeentelijke instellingen verplicht voor alle cliënten. Cliënten die niet op een werkervaringsplaats willen werken worden gedwongen zelf een baan te vinden. Hiermee slaan de gemeenten twee vliegen in een klap. Gemeenten beperken hun uitgaven aan bijstandsuitkeringen, omdat veel cliënten een baan nemen teneinde te ontkomen aan een werkervaringsplaats. Tegelijkertijd kunnen de gemeenten hun loonkosten beperken door relatief goedkope bijstandsgerechtigden in te zetten in het gemeentelijke apparaat.

De PES daarentegen kiezen relatief vaak voor de dure en minder effectieve reïntegratievoorzieningen zoals scholing en begeleiding, omdat zij daarvoor betrekkelijk weinig administratieve middelen hoeven in te zetten.

Sancties bij het niet nakomen van contracten

Als een van de partijen de contractafspraken niet nakomt is het meestal mogelijk om de contracten per onmiddellijk te ontbinden. De opdrachtgever moet dan betalen voor de geleverde voorzieningen van het reïntegratiebedrijf tot de datum waarop het contract ontbonden wordt. Het reïntegratiebedrijf is dan verplicht om de gebruikte hulpmiddelen zoals lesmateriaal over te dragen aan de opdrachtgever. Daarnaast hebben veel gemeenten de mogelijkheid in contracten opgenomen om geschillen tussen opdrachtgever en reïntegratiebedrijf ter arbitrage voor te leggen.

Prestatieafspraken en monitoring

Voor zover de betaling afhangt van de resultaten, zoals het vinden van een baan of het verlaten van de bijstand, controleert de opdrachtgever of daarvan werkelijk sprake is. Daarbij wordt vaak als eis gesteld dat de baan tenminste drie of zes maanden moet duren. Een monitoring door een onafhankelijke partij vindt in het Deense model niet plaats.

Keuzevrijheid cliënten

Cliënten krijgen in Denemarken begeleiding van de casemanager van de gemeenten of de PES. In overleg met de casemanager kan de cliënt invloed uitoefenen op de inhoud van de reïntegratievoorzieningen. Zo komt het voor dat cliënten een keuze kunnen maken tussen werkervaringsplaatsen in verschillende bedrijven. Niettemin is de vrijheid van de cliënt beperkt. Een cliënt mag namelijk niet weigeren om deel te nemen aan reïntegratievoorzieningen als de casemanager hem of haar twee mogelijkheden aanbiedt. Bovendien kunnen cliënten niet kiezen tussen verschillende reïntegratiebedrijven die hetzelfde reïntegratieproduct aanbieden.

5.3 Marktstructuur en marktgedrag

Aantal opdrachtgevers en aanbieders op de markt

Er zijn 14 *Public Employment Services* (PES) en 271 gemeenten die als opdrachtgevers van reïntegratievoorzieningen optreden. Daarnaast zorgt de Deense Nationale Arbeidsvoorziening (*Arbejdsmarkedsstryrelsen*) voor nationale aanbestedingsprocedures, bijvoorbeeld voor werklozen met een hogere opleiding. Naar schatting gingen 100 tot 150 reïntegratiebedrijven mee naar opdrachten. De gemiddeld omvang van de reïntegratiebedrijven is niet bekend.

Wel is inmiddels duidelijk dat zowel zeer kleine als grote bedrijven hun diensten aanbieden. De laatste jaren zijn bijvoorbeeld enkele grote uitzendbedrijven ertoe overgegaan om ook reïntegratievoorzieningen aan te bieden. De reïntegratiebedrijven bieden een grote variëteit aan voorzieningen aan. Op deze manier proberen zij in te spelen op de grote verscheidenheid aan cliënten. Voorlopige onderzoeksresultaten wijzen uit dat de prijzen die de reïntegratiebedrijven vragen sterk uiteenlopen. Er zijn zelfs gevallen bekend waarbij het prijsverschil tussen twee aanbiedingen oploopt tot 100%.

Marktvolume

Onlangs hebben de PES zich ten doel gesteld om voor 15% van de werklozen de reïntegratievoorzieningen openbaar aan te besteden. Hoewel gemeenten op dit punt geen doelen stellen, behalen zij vaak hogere percentages (van 20 tot soms meer dan 50%). Zo besteedt een grote Deense gemeente voor 15% van de werklozen de reïntegratievoorzieningen openbaar aan, terwijl voor een ander 35% van de werklozen de opdrachten zonder aanbesteding rechtstreeks aan reïntegratiebedrijven worden gegeven. Voor 2004 bedraagt het totale budget van de PES voor reïntegratievoorzieningen 49 miljoen euro. De gemeentelijke budgetten zijn niet bekend.

Marktregulering

De reïntegratiemarkt is in Denemarken pas in 2003 echt tot ontwikkeling gekomen. PES en gemeenten hebben dan ook niet veel ervaring met de uitbesteding van reïntegratievoorzieningen aan particuliere bedrijven. Wel huren zij al enige tijd diensten van particuliere aanbieders in. Zo heeft een aantal gemeenten en revalidatie instellingen bedrijven betrokken bij de uitvoering van projecten die door de EU zijn gefinancierd. Recent heeft de PES in de regio Kopenhagen de reïntegratie van maar liefst 30.000 cliënten aan particuliere partijen uitbesteed, waarbij per opdracht vaak 1.000 of meer cliënten betrokken zijn. Daarnaast zijn er bedrijven met name in de schoonmaakbranche die werklozen reïntegratietrajecten aanbieden, vaak als antwoord op de problemen die zij ondervinden bij de werving en selectie van nieuw personeel. Een aantal grote schoonmaakbedrijven zijn er zelfs toe overgegaan in opdracht van andere bedrijven de werving, selectie en scholing van nieuwe arbeidskrachten te verzorgen.

Zover er marktregulering plaatsvindt gebeurt dat op een indirecte manier, namelijk via de contracten. Bepaalde gemeenten geven duidelijk voorkeur aan bepaalde bedrijven waarmee al langer wordt samengewerkt. Er bestaan dan ook in een aantal aanbestedingsprocedures duidelijke marktbelemmeringen. Het is echter onmogelijk om de omvang van deze marktbelemmeringen aan te geven. Een aantal reïntegratiebedrijven werkt inmiddels samen door tijdens aanbestedingsprocedures gemeenschappelijk offertes in te dienen. Uit een voorlopige schatting komt naar voren dat zij circa 10% van de opdrachten uitvoeren.

Een van de redenen voor de nationale overheid om de aanbesteding van reïntegratievoorziening te bevorderen is dat op deze manier gebruik kan worden gemaakt van ontwikkelde specialismen bij reïntegratiebedrijven. Uit een evaluatieonderzoek van de Deense Nationale Arbeidsvoorziening blijkt dat sommige reïntegratiebedrijven zich inderdaad hebben toegelegd op bepaalde voorzieningen of werken voor bepaalde doelgroepen. Niettemin spelen de gespecialiseerde aanbieders slechts een kleine rol op de reïntegratiemarkt.

Transparantie

Zowel gemeenten als PES proberen inzicht te krijgen in de kwaliteit van de aangeboden reïntegratievoorzieningen, onder andere door de reïntegratiebedrijven te vragen in hun offertes de aangeboden voorzieningen en detail te beschrijven. Maar omdat de meeste reïntegratiebedrijven nog nieuw zijn is het nog niet mogelijk een goed inzicht te krijgen in de kwaliteit en resultaten op de reïntegratiemarkt. Tot op heden is er nog geen benchmark uitgevoerd. Ook zijn geen van de reïntegratiebedrijven gecertificeerd.

Over een jaar of twee willen de PES de geleverde prestaties van de reïntegratiebedrijven monitoren. Daarnaast zijn de PES van plan de kwaliteit, de klanttevredenheid en de kosten-baten verhouding van de aangeboden reïntegratievoorzieningen te evalueren.

Voor gemeenten blijkt het veel moeilijker te zijn om de kwaliteit van de voorzieningen te monitoren, omdat de cliënten van gemeenten een zeer heterogene groep vormen. Sommige gemeenten doen desondanks pogingen daartoe, anderen doen niets.

5.4 Omgeving

Economische conjunctuur

De economische conjunctuur beïnvloedt het werkgelegenheidsbeleid in Denemarken. Tijdens de massawerkloosheid van midden jaren zeventig verlengde de overheid de uitkeringsduur van de werkloosheidsverzekering en konden zelfs deelnemers aan gemeentelijke werkgelegenheidsprojecten WW-rechten opbouwen. Zodra de massawerkloosheid in de jaren tachtig geleidelijk verdween kwam meer nadruk te liggen op activering en reïntegratie.

De economische conjunctuur heeft daarentegen geen invloed op de aanbestedingsprocedures zelf. In Denemarken hebben gemeenten en PES in verleden diverse projecten opgezet waarmee cliënten werden begeleid in het zoeken naar een baan. Een aantal van deze projecten zijn in de loop van de tijd getransformeerd in particuliere reïntegratiebedrijven.

De behoefte aan effectieve reïntegratievoorzieningen bij gemeenten en PES hebben marktwerking in de reïntegratiedienstverlening in gang gezet. Zij worden daarin gesteund door de huidige liberale regering, die marktwerking en privatisering van publieke activiteiten hoog op de agenda heeft gezet.

Relaties met het sociaal zekerheidssysteem

De bijstand, werkloosheidsverzekering en de ziekengeldverzekeringen zijn in Denemarken de belangrijkste regelingen van sociale zekerheid. De werkloosheidsverzekering biedt dekking voor werkenden van 18 jaar of ouder. Deelname is facultatief. Om voor een werkloosheidsuitkering in aanmerking te komen dienen werknemers gedurende de laatste drie jaar ten minste een jaar gewerkt te hebben. De uitkeringsduur van maximaal vier jaar is verdeeld in een uitkeringsperiode (een jaar) en een activeringsperiode (drie jaar). Gedurende de activeringsperiode zijn uitkeringsgerechtigden verplicht om deel te nemen aan reïntegratievoorzieningen. De werkloosheidsfondsen voeren de werkloosheidsverzekering uit. Zij innen de premies, zorgen voor de claimbeoordeling en verstrekken de uitkeringen.

De bijstand biedt dekking aan alle ingezetenen van Denemarken. De bijstand dient als vangnetvoorziening, waarop mensen aanspraak kunnen maken als zij geen inkomstenbronnen hebben noch recht hebben op andere voorzieningen. Er gelden uitkeringsvoorwaarden ten aanzien van het vermogen en inkomen van de partner (vast te stellen door middel van een inkomenstoets, een vermogenstoets en een partnertoets). Voor de bijstand geldt een maximum uitkeringsduur. De uitkeringen worden gefinancierd uit de publieke middelen (door de landelijke en de gemeentelijke overheden).

De ziekengeldverzekering biedt voor werkgevers, werknemers en zelfstandigen looncompensatie bij ziekte tot een maximum niveau. Ziekengeld kan voor 52 weken worden verstrekt binnen een maximum periode van 18 maanden. In bepaalde omstandigheden kan de uitkeringsduur worden verlengd. Het ziekengeld wordt gedurende de eerste twee weken gefinancierd door de werkgevers en voor de overige periode door de gemeenten.

Prikkels voor werkhervatting

Voor de meeste werklozen leidt werkhervatting tot een hoger inkomen. Zij hebben er derhalve financieel belang bij zo snel mogelijk een baan te vinden. Daarnaast is er een prikkel voor werkloze cliënten om deel te nemen aan reïntegratievoorzieningen omdat bij weigering de uitkering kan worden stopgezet. Voor zieken en arbeidsongeschikten bestaat dezelfde prikkel om deel te nemen aan arbeidsrevalidatie (weigering leidt tot het intrekken van de uitkering). In de praktijk wordt arbeidsrevalidatie echter zelden stopgezet omdat aantoonbare motivatie van de cliënt een van toelatingscriteria is.

Belangen cliënten

In 1998 is een nationale belangenorganisatie van werklozen tot stand gekomen, de Landsorganisationen af Arbejdsledige. Deze organisatie verzet zich tegen de gedwongen reïntegratie van werklozen, onder andere door actie te voeren tegen de tewerkstelling van werkloze uitkeringsgerechtigden op gemeentelijke werkervaringsplaatsen.

5.5 Resultaten

Effectiviteit

Het blijkt vooralsnog niet mogelijk te zijn de effectiviteit te beoordelen van de ingekochte reïntegratievoorzieningen. Pas in 2004 komen de eerste gegevens beschikbaar over de effectiviteit van reïntegratievoorzieningen. Toch zijn er van enkele gemeenten reeds effectiviteitsmetingen beschikbaar. In Odense bijvoorbeeld blijken de reïntegratievoorzieningen voor werklozen die de afgelopen twee à drie jaar zijn ingekocht in 70% van de gevallen te leiden tot een baan. Er zijn plannen om ook de effectiviteit van de voorzieningen voor andere doelgroepen te meten. Sommige gemeenten geloven echter niet in de effectiviteitsmetingen omdat het om gevarieerde groep gaat met zeer uiteenlopende problemen.

Op grond van de resultaten in gemeenten die relatief veel ervaring hebben met de aanbesteding van reïntegratievoorzieningen blijkt dat het aantal uitkeringsgerechtigden door de privatisering van de reïntegratiedienstverlening niet is gedaald. Toch hebben veel gemeenten en PES ervan uit dat de aanbesteding naar private partijen zal resulteren in betere prestaties dan de uitvoering door publieke organisaties.

Er is nog weinig bekend over de kosten en prijzen van reïntegratievoorzieningen. De eerste ervaringen wijzen uit dat korte termijn contracten relatief duur zijn, omdat de administratiekosten daarvan relatief hoger zijn dan van lange termijn contracten. Bovendien is het duidelijk geworden dat de aanbestedingsprocedures tot op zekere hoogte leiden tot een dubbele administratie. Men verwacht dat aanbesteding pas kosten effectief is als reïntegratiebedrijven in staat zijn de contactueel afgesproken targets halen. Op het moment bestaat daarover nog weinig duidelijkheid. Wel wordt ervaren dat reïntegratiebedrijven met een goede kennis van de lokale arbeidsmarkt de beste resultaten boeken.

De betalingssystematiek van veel gemeenten en PES bevatten prikkels voor reïntegratiebedrijven. Zo keren veel gemeenten en PES bonussen uit als een cliënt succesvol wordt gereïntegreerd (no-cure-less-pay). Daarnaast is er een aantal gemeenten die reïntegratiebedrijven belonen op grond van behaalde resultaten (no-cure-no-pay).

De indruk bestaat dat de reïntegratiebedrijven redelijk weten welke voorzieningen zij moeten aanbieden en een goede inschatting kunnen maken van de kosten. De contracten die zij afsluiten met de gemeenten en de PES geven vrij precies aan wat van hen wordt verwacht. De mate waarin zij de vrijheid krijgen om hun taken naar eigen inzicht uit te voeren varieert evenwel per opdrachtgever. De PES en sommige gemeenten laten het aan de reïntegratiebedrijven over om te bepalen op welke manier de cliënt zo goed en zo snel mogelijk gereïntegreerd kan worden. Andere opdrachtgevers geven nauwelijks speelruimte aan reïntegratiebedrijven. De meeste gemeenten en PES staan afroming van cliënten niet toe.

Kwaliteit van de reïntegratievoorzieningen

De veronderstelling is dat het uitbesteden van reïntegratievoorzieningen aan reïntegratiebedrijven en gemeentelijke instellingen resulteert in een betere kwaliteit. De reïntegratiebedrijven zouden cliënten op een open manier benaderen, veel persoonlijke aandacht besteden en ervoor zorgen dat het zelfvertrouwen van de cliënt groeit. Momenteel zijn er nog geen kwantitatieve evaluaties beschikbaar om deze veronderstelling te staven.

Innovatie

Vanuit de landelijke overheid wordt al een aantal jaren een vernieuwing en innovatie van de reïntegratiedienstverlening gestimuleerd. In 2002 heeft de Deense regering het landelijk overheidsprogramma Meer werk afgekondigd, waarmee gemeenten worden aangespoord om reïntegratievoorzieningen aan te besteden. Bovendien bevat het programma stimulansen om de begeleiding van de cliënt intensiveren en innovatieve instrumenten en voorzieningen toe te passen. Daarnaast bestaat op landelijk niveau een subsidieregeling waarmee innovatieve experimenten op het terrein van reïntegratie worden ondersteund. De Nationale Arbeidsvoorziening Arbejdsmarkedsstryrelsen draagt zorg voor de uitvoering.

Mede aangespoord door de landelijke overheid trachten PES en gemeenten op verschillende manieren de innovatie van de reïntegratiedienstverlening te bevorderen. Zo verplicht PES reïntegratiebedrijven mee te werken aan evaluaties over de kwaliteit van de geleverde voorzieningen. Ook hebben PES en gemeenten in sommige bestekken van aanbestedingsprocedures het bevorderen van innovatie als gunningcriterium opgenomen.

Het is nog niet duidelijk in hoeverre al deze initiatieven daadwerkelijk tot innovatie van de reïntegratiedienstverlening hebben geleid. Veel mensen die al langer betrokken zijn bij de reïntegratiedienstverlening zijn sceptisch. Zo kenschetst een gemeentelijke coördinator de recent ingekochte reïntegratievoorzieningen als oude wijn in nieuwe zakken.

GROOT-BRITTANNIË

6

6.1 Achtergronden van aanbesteding

Politieke achtergrond

De privatisering van publieke voorzieningen in Groot-Brittannië is in gang gezet door de regering Thatcher (1979-1990). Deze kwam aan de macht met een verkiezingsprogramma waarin het terugbrengen van overheidsbemoediging, privatisering, en aanmoediging van individuele keuzes centraal stonden. Pas in haar derde regeerperiode (1987-1990) zette de regering de eerste aarzelende stappen in de richting van privatisering van de welvaartsstaat. De eerste maatregel betrof het stimuleren van vrijwilligerswerk in de lokale sociale zorg. De regering introduceerde een nieuwe regeling die haar in staat stelde vrijwilligersorganisaties rechtstreeks te subsidiëren zonder tussenkomst van lagere overheden. In redevoreringen werden de vrijwilligersorganisaties geroemd om hun flexibiliteit en het vermogen tot innoveren. In contrast daarmee werden de lokale bestuurslichamen van sociale voorzieningen gekarakteriseerd als bureaucratische en verstarde organen.

Het duurde tot 1993 voordat de eerste aanbestedingsprocedures in de sociale zorg van de grond kwamen. Non-profit organisaties wedijverden om contracten, soms in concurrentie met profit organisaties. Tegelijkertijd werden in de gezondheidszorg quasi-markten geïntroduceerd waarbij inkopende organisaties werden gescheiden van aanbieders. Hier werd de retoriek van keuzevrijheid en zelfbeschikking voor patiënten gebruikt als rechtvaardiging voor marktwerking.

Werkgelegenheidsvoorzieningen

Voorzieningen voor werklozen

Tijdens de regeerperiode van de regering Thatcher gaven perioden van hoge werkloosheid aanleiding tot het invoeren van een reeks van werkvoorzienings- en scholingsprogramma's voor werklozen, waarmee substantiële overheidsinvesteringen gemoeid waren. De Manpower Services Commission (MSC) voerde deze programma's uit. De MSC was in de vroege jaren zeventig opgericht, had weliswaar overheidsambtenaren in dienst, maar functioneerde formeel los van het Ministerie van Werkgelegenheid. De fondsen van de MSC groeide van 125 miljoen pond in 1977 naar 2.072 miljoen pond tien jaar later. De toegenomen financiële armslag betekende een grote stimulans voor vrijwilligersorganisaties en instituten in het voortgezet en hoger onderwijs. Daarnaast werden grote bedragen beschikbaar gesteld aan vrijwilligersorganisaties voor de scholing van werklozen. De MSC bevorderde tevens de oprichting van nieuwe vrijwilligersorganisaties.

Met de afname van de werkloosheid in de late jaren tachtig, verlegde de aandacht zich naar regelingen voor langdurig werklozen. In Engeland en Wales kwam een netwerk tot stand van 80 onafhankelijke scholingsorganisaties (de Training and Enterprise Councils, TEC's), die hoofdzakelijk door bestuurders uit het bedrijfsleven werden geleid. In Schotland werd een vergelijkbaar netwerk van Local Enterprise Companies (LEC's) opgericht. De TEC's en LEC's werden ondersteund door het personeel van de Government Training Agency en waren verantwoording verschuldigd aan de Minister van Werkgelegenheid. Zij kochten scholing in bij lokale vrijwilligersorganisaties en bij particuliere en publieke aanbieders. In het midden van de jaren negentig bestond tweederde van de aanbieders waarmee de TEC's contracten hadden afgesloten uit particuliere scholingsbedrijven, een vijfde waren vrijwilligersorganisaties, meestal afkomstig uit de charitatieve sector, en de overige contractanten waren publieke uitvoeringsorganisaties.

De belangrijkste producten die de TEC's inkochten waren scholingsprogramma's voor jongeren, vakopleidingen en trajecten voor werkend leren. In 1994 namen de instellingen die in opdracht van de TEC's programma's uitvoerden al tien procent van de vakopleidingen en vier procent van de scholingsprogramma's voor jongeren voor hun rekening.

In de tweede helft van de jaren negentig zijn de TEC's en LEC's opgeheven. De scholingsprogramma's van de TEC's voor mensen van 25 jaar en ouder zijn overgenomen door *Jobcentre Plus* en vallen nu onder het *Work Based Learning for Adults* programma van *New Deal 25 Plus*. In de *Learning and Skills Council*, die in 2000 is opgericht, zijn de programma's voor voortgezette scholing en de oude TEC-gefinancierde scholingsprogramma's voor jongeren samengebracht.

Sinds het aantreden van de Labour-regering in 1997 is het aantal contracten voor reïntegratievoorzieningen sterk gegroeid als gevolg van de *New Deal* programma's voor uitkeringsgerechtigde werklozen en verschillende gerelateerde initiatieven zoals de *Employment Zones*, *Progress2Work*, *Tailored Pathways* pilots en het *New Deal Innovation Fund*.

De *Employment Zones* werden in april 2000 opgericht, als opvolger van vijf prototypes die in februari 1998 waren gelanceerd. Zij zijn bestemd voor langdurig werklozen boven de 25 jaar en richten zich op gebieden waar de behoefte aan reïntegratie het grootste is.

Voorzieningen voor gehandicapten

Voor gehandicapten bestaat er in Groot-Brittannië een klein aantal speciale reïntegratievoorzieningen. Het begeleid werken programma *WORKSTEP* dateert van kort na de Tweede Wereldoorlog. Sinds de late jaren vijftig voeren vrijwilligersorganisaties en lokale overheden op basis van directe overheidssubsidies het *WORKSTEP* programma uit. Pas in 2001 zijn voor de eerste keer voorzieningen van begeleid werken openbaar aanbesteed, waar ook private partijen naar kunnen meedingen. De meer dan 200 aanbieders van voorzieningen voor begeleid werken die in de loop van de jaren tot stand zijn gekomen, hebben een stevig fundament gelegd voor de ontwikkeling van het *New Deal* programma voor de reïntegratie van gehandicapten.

Work Preparation zijn korte programma's van gemiddeld zes weken, die sinds 1993 openbaar worden aanbesteed. Zowel vrijwilligersorganisaties als particuliere reïntegratiebedrijven komen in aanmerking voor de uitvoering van de *Work Preparation* voorzieningen. De directe aanleiding voor de aanbestedingsprocedures waren de slechte plaatsingsresultaten van de zogenaamde *Employment Rehabilitation Centres*. Het doel van de openbare aanbesteding van reïntegratievoorzieningen voor gehandicapten was een goede geografische bereikbaarheid, meer en betere keuzemogelijkheden voor cliënten, minder geïnstitutionaliseerde barrières en een goede afstemming met de lokale arbeidsmarkten. Lakey en Simpkins geven een helder beeld van de eerste aanbieders van *Work Preparation* in 1992.³⁸

In de vijf gebieden die zij voor hun onderzoek selecteerden werden 36 aanbieders gecontracteerd, hetgeen neerkwam op 3 tot 14 aanbieders per gebied. Reïntegratie was veelal een nevenactiviteit van deze organisaties. Vaak ging het om scholen voor volwassenenonderwijs, zorginstellingen of lokale overheden. Ongeveer de helft van de gecontracteerde aanbieders boden scholingsprogramma's aan voor de TEC's, particuliere scholingscontracten en werkgelegenheidsvoorzieningen. Zes aanbieders hadden zich daadwerkelijk gespecialiseerd in

38 J. Lakey, en R. Simpkins (1994).

scholing en in het ontwikkelen van vaardigheden bij gehandicapten. Circa een derde had enige ervaring opgebouwd met de reïntegratie van gehandicapten. In de begintijd van de aanbestedingsprocedures moest de Employment Service (de arbeidsvoorziening van Groot-Brittannië) regelmatig instellingen overhalen om vanuit het niets reïntegratievoorzieningen te ontwikkelen en aan te bieden.

In jaren daarna kwam de reïntegratiemarkt snel tot ontwikkeling. In 2002 hadden omstreeks 270 vrijwilligersorganisaties en particuliere reïntegratiebedrijven zich ontwikkeld tot volwaardige aanbieders van Work Preparation voorzieningen.

De arbeidsbemiddeling voor uitkeringsgerechtigde arbeidsongeschikten binnen het New Deal programma wordt in het gehele land aangeboden door specialisten en reïntegratiebedrijven. Enkele aanbieders zijn scholen voor volwassenenonderwijs, en één aanbieder is een bedrijf voor loopbaanbegeleiding. Het New Deal voor gehandicapten is in de vorm van pilotprojecten uitgetest in 12 gebieden. Zes van deze pilots werden uitgevoerd door de Employment Service, en zes door particuliere organisaties. In nationale aanbestedingsprocedures blijken deze uitvoerders inmiddels zeer succesvol te zijn. Enkele pilotprojecten van de *Employment Service* voeren thans als volwaardige aanbieders de arbeidsbemiddeling voor een aantal *Jobcentres* uit.

6.2 Elementen van het aanbestedingsmodel

Organisatie van de aanbestedingsprocedure

Sinds 2001 bestaat de aanbestedingsprocedure van *Jobcentre Plus* uit twee rondes. De eerste ronde heeft betrekking op een eerste beoordeling die bij een positief resultaat de aanbieder het predikaat verschafft van goedgekeurd reïntegratiebedrijf. De aanbieder dient een algemene competentie aan te tonen op grond van organisatorische en kwaliteitscriteria, zoals het onderhouden van relaties met werkgevers, en mogelijkheden om partnerschappen en gezamenlijke regelingen aan te gaan en te versterken. De tweede ronde heeft betrekking op de daadwerkelijke gunning van reïntegratiecontracten, waarbij alleen kwaliteitscriteria een rol spelen. Prijs is geen criterium voor de gunning.

Binnen *Jobcentre Plus* worden de reïntegratiecontracten doorgaans regionaal aanbesteed. De offerte-uitnodigingen hebben meestal betrekking op specifieke initiatieven of delen van programma's. *Jobcentre Plus* heeft recentelijk een website geopend om aanbieders te informeren over de aanbestedingsprocedure (de zogenaamde *Jobcentre Plus personal communication*). Het is niet mogelijk om aan te geven hoeveel aanbestedingsprocedures jaarlijks plaatsvinden omdat het aantal programma's sterk varieert. Het komt regelmatig voor dat bestaande programma's worden verlengd, of als nieuwe programma's worden aanbesteed. Zo hebben de meeste aanbieders van het New Deal programma voor 18-24 jarigen eerst een driejarig contract gekregen (1998-2001). Vervolgens zijn zij uitgenodigd een offerte in te sturen voor de contractverlenging van twee jaar.

Opdrachtgevers dienen te voldoen aan de Britse aanbestedingsregels, alsmede aan de internationale richtlijnen van onder andere de EU en de WTO. Desondanks bestaat in Groot-Brittannië een grote verscheidenheid aan aanbestedingsprocedures. De praktijk is namelijk dat iedere opdrachtgever voor de afzonderlijke programma's aparte procedures volgt met aparte gunningcriteria.

Bij sommige Employment Zones kopen contract managers of *quality assurance managers* reïntegratievoorzieningen centraal in, terwijl andere *Employment Zones* de inkoop overlaten aan lokale managers en in sommige gevallen zelfs aan de persoonlijke reïntegratieadviseurs van cliënten. Vaak gaat aan de definitieve gunning een zogenaamde ontwikkelingsfase vooraf, waarin de opdrachtgever en aanbieder eerst overeenstemming bereiken over de wijze waarop de voorzieningen aangeboden worden. Verder hangt het van het programma af wie de inhoud van de reïntegratietrajecten bepaalt (de opdrachtgever, aanbieder, persoonlijke reïntegratieadviseur, of de cliënt).

Door de grote variëteit aan aanbestedingsprocedures, en manieren waarop offertes worden beoordeeld laat de transparantie van de aanbestedingsprocedures nogal eens te wensen over. Zo beklagde het personeel van *Jobcentre Plus* in de begintijd van het New Deal 18-24 programma dat de informatie over de reïntegratiebehoefte van cliënten zeer gebrekkig was. Sommige persoonlijke reïntegratieadviseurs van cliënten hadden bovendien geen goed overzicht van de beschikbare reïntegratievoorzieningen en de aanbieders daarvan. Bovendien blijkt uit rapporten van persoonlijke reïntegratieadviseurs dat zij ontevreden zijn over de beperkte keuze en kwaliteit van de ingekochte voorzieningen, waardoor de mogelijkheden om maatwerk te leveren vaak zeer beperkt is. Ook blijken persoonlijke reïntegratieadviseurs sceptisch te zijn over sommige voorzieningen, met name over de aangeboden scholingsproducten.

Contractvoorwaarden

In de contracten worden vaak afspraken gemaakt over het aantal reïntegratietrajecten. Aanbieder kunnen in de offerte aangeven voor hoeveel cliënten zij reïntegratietrajecten willen uitvoeren. Niettemin vindt er vaak nadere afstemming plaats tussen de aanbieder en *Jobcentre Plus* over het definitieve aantal uit te voeren trajecten. Er is geen informatie over de gemiddelde omvang van de contracten beschikbaar. Wel is het bekend dat deze sterk uiteenlopen.

De betalingswijze door het Innovation Fund ziet er als volgt uit. 30% Van de vergoeding wordt in het begin van het programma uitbetaald, 40% wordt betaald bij plaatsing in een baan, en de overige 30% volgt nadat de cliënt 13 weken onafgebroken heeft gewerkt. Alleen in buitengewone omstandigheden kan van deze betalingswijze worden afgeweken.

De prijzen voor Work Preparation varieert per regio. In Oost Engeland wordt bijvoorbeeld in een van de laatste tenders 25% van de vergoeding aan het begin van het programma betaald, bij inlevering van het reïntegratieplan volgt 50%, en bij plaatsing in een baan de overige 25%. Daarentegen bestaan de betalingsvoorwaarden van een tender uit de regio Londen voor 80% uit een mix van wekelijkse betalingen gedurende de uitvoering van het programma en voor 20% uit outcome financiering. Lopende contracten voor Progress2Work kennen een vergoeding uit twee delen; een On Programme element en een Outcome element. Het On Programme element bestaat uit maandelijkse betalingen die gezamenlijk 75% uitmaken van de totale vergoeding. Het Outcome element wordt betaald na plaatsing en maakt 25% van de totale vergoeding uit.

In het lopende New Deal Development Programme bestaat de totale financiering van het traject voor een cliënt uit afzonderlijke betalingen voor registratie, het opstellen van het reïntegratieplan, de plaatsing en voor de duurzaamheid van de plaatsing. In de eerste contractronde volgde de betaling voor duurzaamheid van de plaatsing pas als de cliënt 26 weken had gewerkt. Later is deze periode teruggebracht tot 13 weken.

De vergoeding voor het reïntegratieplan is thans standaard 300 pond (in eerdere contracten bedroeg deze vergoeding 100 pond). De vernieuwde contracten van het *New Deal for Disabled People* hebben als target dat een op de vier aanmeldingen resulteert in succesvolle plaatsing.

Prikkels voor opdrachtgevers en aanbieders

Prikkels opdrachtgevers

De overheid legt de opdrachtgevers verschillende targets op. Zo moet de *Learning and Skills Council* de deelnemers kwalificeren tot een bepaald vastgesteld niveau en moet *Jobcentre Plus* bepaalde plaatsingspercentage behalen. Daarnaast ondervinden opdrachtgevers prikkels door de resultaatafhankelijke financiering. In 2002-2003 heeft *Jobcentre Plus* de gestelde target ruim gehaald. De beste prestaties zijn geleverd bij de plaatsing van gehandicapten in een baan.

Uit interviews met personeel van de *Employment Service* in de jaren 1996 tot en met 1998 blijkt evenwel dat prestatiecriteria en prestatiefinanciering geen duidelijke invloed hebben op de reïntegratieplannen. Uit verklaringen van de reïntegratieadviseurs van *New Deal 25 Plus* kan worden opgemaakt dat dit nog steeds het geval is.

Er bestaan verschillende prikkels voor de persoonlijke reïntegratieadviseurs in de *Employment Zones*, die meer doelgericht zijn dan de *New Deal* programma's. In sommige *Employment zones* komen adviseurs maandelijks in aanmerking voor target gerelateerde bonussen.

Prikkels aanbieders

Resultaatafhankelijke financiering is in de vroege jaren negentig geïntroduceerd door de TEC's en de LEC's. Een onderzoek uit 1994 op grond van een steekproef van TEC contracten (meestal met vrijwilligersorganisaties) geeft aan dat het aandeel van de resultaatafhankelijke financiering tussen 1993 en 1994 toenam van 33 naar 42% voor vakopleidingen en van 23 naar 33% voor scholing van jongeren. Dezelfde studie rapporteerde dat 12 TEC's alleen uitbetaalde voor de start en de afronding van de scholing. Een latere in 1995 uitgevoerde studie toonde evenwel aan dat de financieringsmethodiek voor vakopleidingen had geleid tot vertragingen, verwarring en een selectie onder aanbieders. De resultaatafhankelijke financiering van de TEC's werd zwaar bekritiseerd omdat deze leidde tot afroming van het cliëntenbestand en tot liquiditeitsproblemen bij aanbieders. In een poging paal en perk te stellen aan de afroming werden tijdens een pilot project een aantal alternatieve betalingssystemen uitgetoetst. Daaruit bleek dat ook de alternatieve betalingssystemen niet aanwijsbaar tot minder afroming leidde van het cliëntenbestand dan de regulier toegepaste resultaatafhankelijke financieringsmethodieken. Omstreeks het midden van 1999 heeft de overheid besloten een maximum te stellen van 35% voor het aandeel dat resultaatafhankelijke betalingen mogen uitmaken van de totale financiering.

De *Learning and Skills Council* werkt met een tariefstelsel, vaste prijzen voor delen van voorzieningen, en beloningen als voorzieningen van hoge kwaliteit zijn. In 2001 werd de bezorgdheid uitgesproken over de nieuwe betalingsformules van de *Learning and Skills Council*. De prijs van de voorzieningen voor jongeren van 19 jaar en ouder bleek gemiddeld 40% lager te liggen dan de prijzen van de voorzieningen voor 16 tot en met 18 jarigen. Bovendien mogen de lokale *Learning and Skills Councils* ontvangen gelden ten behoeve van de scholing van 16 tot en met 18 jarigen niet aanwenden voor het inkopen van voorzieningen voor jongeren van 19 jaar en ouder. De *Learning and Skills Council* beperkte de financiële speelruimte van de aanbieders door alleen te betalen voor scholingsvoorzieningen met een vaste doorlooptijd.

Zoals hierboven is aangegeven worden aanbieders van de *New Deal* voorzieningen voor arbeidsbemiddeling van gehandicapten voornamelijk betaald op grond van de behaalde resultaten (outcome financiering). Kwalitatief onderzoek onder 18 aanbieders toonde aan dat deze financieringsmethodiek voor de meeste aanbieders goed werkt. Niettemin ondervinden de kleine en specialistische aanbieders die niet kunnen terugvallen op inkomsten van andere contracten ernstige liquiditeitsproblemen. Bovendien zijn er aanwijzingen voor afroming van het cliëntenbestand.

De *Employment Zones* passen een andere incentive structuur toe. In dit geval zijn aanbieders verplicht de werkloosheidsuitkeringen van cliënten voor hun rekening te nemen. Als aanbieders cliënten voor tenminste 13 weken kunnen plaatsen komen zij in aanmerking voor een vergoeding. Hoe langer de cliënt aan het werk blijft, hoe gunstiger het voor de aanbieder is. De betaling van de eerste 15 *Employment Zones* werkte als volgt:

- 1 Betaling van 300 pond voor het eerste consult van de cliënt bij de persoonlijke reïntegratieadviseur;
- 2 Betaling van een bedrag tussen 1.213 en 1.445 pond (over de exacte prijs wordt onderhandeld met de aanbieder) als de cliënt overstapt naar een *Personal Job Account*;
- 3 Bonus tussen de 396 en 435 pond als de cliënt een baan krijgt;
- 4 Bonus tussen de 2.245 en 2.468 als de cliënt langer dan 13 weken onafgebroken aan het werk is.

De betalingen en bonussen zijn hoger voor de cliënten die langer dan drie jaar werkloos zijn.

Er is opgemerkt dat het financieringssysteem van de *Employment Zones* weinig prikkels geven aan aanbieders om te investeren in de employability van de cliënt.

Volgens een onderzoek van Griffiths e.a. (2003) houdt het financieringssysteem volgens veel aanbieders onvoldoende rekening met afnemende volumes en toegenomen kosten die voortkomen uit de persoonlijke benadering van de reïntegratie. Met name aanbieders die zich richten op moeilijke doelgroepen en afgelegen gebieden geven te kennen dat het financieringssysteem ontoereikend is om de hogere personeels- en reiskosten op te vangen. Deze aanbieders geven de voorkeur aan zogenaamde *rolled up weeks funding* omdat zij daarmee niet gestraft worden als de cliënt eerder in een baan kan worden geplaatst. In de praktijk blijken outcome financiering en *rolled up weeks funding* de reïntegratie van moeilijke doelgroepen nauwelijks te versnellen.

Prestatieregelingen en monitoring systeem

Jobcentre Plus heeft *contract managers* in dienst die regionaal actief zijn. In samenwerking met de aanbieders brengen de *contract managers* regelmatig verslag uit van de resultaten. De frequentie van de verslaglegging en de vorm waarin deze worden gegoten hangen af van de ervaringen en opgebouwde expertise van de aanbieder en de aard van het uit te voeren reïntegratieprogramma (bijvoorbeeld een maandelijks voortgangsoverleg in combinatie met een formeel overzicht van resultaten iedere zes maanden). De bedoeling van de verslaglegging is een open en regelmatige dialoog tussen de partijen aan te moedigen teneinde een juiste uitvoering van het programma zeker te stellen. Ook moedigt het de partijen aan om behaalde resultaten te evalueren en suggesties voor verbetering dan wel problemen met de uitvoering van het contract te bespreken. Het voortgangsoverleg schept ook ruimte om te onderhandelen over variaties in de uitvoering van het contract, eventuele aanpassingen van de prijzen, meningsverschillen, en over overtredingen van het contract.

In april 2001 heeft *Jobcentre Plus* een kwaliteitsplan voor alle reïntegratievoorzieningen geïntroduceerd. De belangrijkste bestanddelen van het kwaliteitsplan zijn zelfbeoordeling, ontwikkelingsplannen, verslaglegging van het reïntegratieproces, en de uitwisseling van goede ervaringen. De zelfbeoordeling van de aanbieder die volgens een gemeenschappelijk inspectie kader (*Common Inspection Framework*) moet worden uitgevoerd, en het ontwikkelingsplan hebben tot doel de kwaliteit van de geleverde reïntegratievoorzieningen te verbeteren. Het traceren van ontwikkelingen die indruisen tegen het ontwikkelingsplan vormt een onderdeel van de monitoring activiteiten van de *contract Management teams* van *Jobcentre Plus*. Daarnaast omvat de monitoring controle op de uitvoering van de scholing, de reïntegratieplannen, de beoordelingen en de verslaglegging. Ten slotte heeft de monitoring tot taak langdurige werkgelegenheid te bevorderen en de uitwerking van het reïntegratieadvies te toetsen.

De manier waarop financiële beoordelingen en de inspecties plaatsvinden hangt af van de risico's die voortvloeien uit de uitvoering van het contract. Voorafgaand wordt in kaart gebracht wat voor financieringssystemen aanbieders toepassen.

Een onafhankelijke monitoring wordt uitgevoerd door het *Adult Learning Inspectorate*.

De belangrijkste doelstellingen van dit inspectoraat is:

- Een onafhankelijk oordeel te geven over de kwaliteit van de scholing en opleidingen, de bereikte niveaus en de doelmatigheid van de uitvoering;
- Verbeteringen te bevorderen door sterkte en zwaktes vast te stellen en goede en slechte praktijken te duiden;
- De minister, de Learning and Skills Council for England en Jobcentre Plus te informeren over de kwaliteit van de scholing en opleidingen.

De Inspecties richten zich voornamelijk op de ervaringen en verwachtingen van individuele leerlingen door middel van evaluaties over:

- Wat bereikt is - het bereikte niveau en de scholingsresultaten van leerlingen;
- De kwaliteit van de scholing en opleiding;
- Andere aspecten die hebben bijgedragen aan het bereiken van het kennisniveau, zoals de reikwijdte, planning en inhoud van de cursussen of programma's, de ingezette middelen en de begeleiding door individuele docenten;
- De doelmatigheid van de uitvoering, de manier waarop de kwaliteit wordt gegarandeerd en verbeterd, de besteding van de geldmiddelen;
- De mate waarin de scholing bijdraagt aan het verbeteren van de maatschappelijke kansen van de cliënt. In hoeverre is de toegankelijkheid van de scholings- en onderwijsprogramma's voor alle cliënten gelijk, ook voor leerlingen met leermoeilijkheden?

Het *Adult Learning Inspectorate* publiceert op het internet de gedetailleerde rapporten van de inspecties die bij de verschillende aanbieders worden verricht.

Jobcentre Plus ontwikkelt momenteel een register van de aanbieders die de uitbestede voorzieningen uitvoeren.

Keuzevrijheid cliënten

De keuzevrijheid van cliënten is in de verschillende werkgelegenheidsprogramma's sterk onderontwikkeld.

Op individueel niveau bepaalt de persoonlijke reïntegratieadviseur van *Jobcentre Plus* in overleg met de cliënt welke reïntegratievoorzieningen ingezet moeten worden.

Zover bekend zijn de daadwerkelijke keuzemogelijkheden voor cliënten nog nooit onderzocht. In principe geeft het *New Deal* programma voor gehandicapten de mogelijkheid te kiezen uit verschillende aanbieders. Cliënten kunnen informatie over aanbieders inwinnen bij de *Jobcentre Plus* medewerkers en via een telefonische helpdesk. Niettemin kiezen de meeste cliënten voor de aanbieders die zij vanuit hun woonplaats het gemakkelijkst kunnen bereiken, zonder daarbij te kijken naar het type en de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen.

De *Employment Zones* zijn erop gericht om het voor cliënten eenvoudiger te maken inzicht te verkrijgen in de besteding van geldmiddelen voor hun *Personal Job Accounts*. Maar in de praktijk wordt deze invloed van cliënten sterk ingeperkt door het financieringssysteem van de *Employment Zones*, die aanbieders prikkelt om cliënten zo snel mogelijk te plaatsen in een baan.

6.3 Marktstructuur en marktgedrag

Inkopers en aanbieders op de markt

De twee belangrijke inkopende organisaties zijn *Jobcentre Plus* en de *Learning and Skills Council*.

De *Employment Service* (thans opgegaan in *Jobcentre Plus*) is sinds de opheffing van de TEC's verantwoordelijk voor het uitbesteden van het *Work Based Learning for Adults* programma. Van begin af aan streeft *Jobcentre Plus* naar een afname van het aantal aanbieders, door de opdrachten uit te besteden aan een vast aantal grote spelers. Het gevolg is dat veel gevestigde aanbieders minder of zelf geen opdrachten gegund krijgen. Veel aanbieders voeren ook voorzieningen uit voor de *Learning and Skills Council*. In april 2001 ontstond er echter onzekerheid of aanbieders alleen zaken mochten doen met de *Learning and Skills Council*. Commentatoren vreesden dat de uitschakeling van de betreffende aanbieders een vernietigend effect zou hebben op het voorzieningenniveau van de *Learning and Skills Council*. Het beleid van zowel *Jobcentre Plus* als *Learning and Skills Council* heeft inmiddels geleid tot een grote afname van het aantal aanbieders.

Het andere grote gebied waarvoor *Jobcentre Plus* reïntegratievoorzieningen aanbesteedt zijn de *New Deal* programma's voor werklozen van 18 tot en met 24 en de langdurige werklozen van 25 jaar en ouder. Daarnaast zijn er nog andere organisaties die reïntegratievoorzieningen verzorgen, zoals de *Employment Zones* en de *New Deal Private Sector Leads*. Deze organisaties besteden eveneens veel van hun reïntegratieactiviteiten uit aan verschillende soorten aanbieders.

In de grote *New Deal* programma's ten behoeve van cliënten met een werkloosheidsuitkering zijn er 12 gebieden aangewezen als *Private Sector Lead*. Tijdens een aanbestedingsprocedure in 2002 zijn aanbieders opgeroepen te bieden op zowel de *New Deal 18-24* en de *New Deal 25 Plus*. Voorheen werden deze voorzieningen gescheiden van elkaar aanbesteed en waren verschillende aanbieders belast met de uitvoering. Het Opvallende aan deze aanbestedingsprocedure is dat relatief contracten zijn gegaan naar de aanbieders van de *Employment Zones*. Daarnaast heeft *Working Links* (een samenwerkingsverband van *Jobcentre Plus*, *Manpower Plc* en *Cap Gemini Ernst and Young*) twee gebieden gegund gekregen. Een nieuwkomer op de markt is *Work Directions*.

Dit is een Australisch reïntegratiebedrijf dat naar eigen zeggen veel ervaring heeft opgebouwd met de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden.

In de ronde van 1999/ 2000 varieerde de omvang van de aanbestede gebieden in de 15 *Employment Zones* aanzienlijk. Het aantal te reïntegreren cliënten liep uiteen van 1.600 tot 10.550. De verwachting was dat een samenwerkingsverband onder leiding van de toenmalige *Employment Service* en enkele particuliere organisaties de grote contracten zouden binnenhalen, en een aantal kleine samenwerkingsverbanden de rest zouden krijgen. Uiteindelijk bleek dat het consortium van *Employment Service* zeven gebieden gegund kregen en twee private partijen vier gebieden. De overige vier gebieden werden niet gegund en opnieuw aanbesteed, waarbij de regel gold dat partijen die nog niets gegund hadden gekregen voorrang kregen bij de gunning.

De nationale uitbreiding van het *New Deal* programma voor gehandicapten is bedoeld om toekomstige cliënten een keuze te geven tussen verschillende arbeidsbemiddelaars. Het gevolg is dat in de meeste regio's van Groot-Brittannië tenminste twee, maar vaak meer arbeidsbemiddelingorganisaties actief zijn. Momenteel bestaan er ongeveer 60 arbeidsbemiddelingorganisaties. Dit relatieve lage aantal komt doordat enkele organisaties grote delen van het land bestrijken. In de recente aanbestedingsprocedures is het geografische bereik van het *New Deal* programma voor gehandicapten aanzienlijk vergroot, hetgeen met name gunstig uitpakt voor de grote aanbieders.

Er zijn geen gegevens bekend over het aantal aanbieders. Veel aanbieders nemen deel aan verschillende aanbestedingsprocedures. In een studie zijn 2.520 projecten in kaart gebracht waarin reïntegratievoorzieningen voor gehandicapten worden aangeboden.³⁹

Recent onderzoek van Griffith e.a. (2003) over *flexible delivery* laat zien dat in de gebruikelijke programma's (inclusief de *Employment Zones* en de *Private Sector Leads*) lagere volumes en doorverwijzingen naar een externe voorziening voor een aantal aanbieders redenen zijn om zich uit de reïntegratiemarkt terug te trekken. Sommige aanbieders hebben ervoor gekozen niet meer aan de aanbestedingsprocedures van *Jobcentre Plus* deel te nemen, terwijl andere bestaande contracten hebben opgezegd. Een aantal heeft zich zelfs inmiddels opgegeven.

Regulering van de markt

De uitvoering van de reïntegratie is vrijwel geheel in handen van de reïntegratiebedrijven die werken met werklozen. Er zijn echter voorbeelden van organisaties voor werving en selectie die samenwerken met *Jobcentre Plus*. Sommige grote werkgevers werken samen met *Jobcentre Plus* door vacatures aan te bieden. Bovendien bieden werkgevers de mogelijkheid aan cliënten om kennis te maken met een bedrijf. Aanbieders hebben over het algemeen geen behoefte om het eigen personeel te testen op hun vaardigheden.

Binnen het aanbod van reïntegratievoorzieningen voor gehandicapten bestaan er aanwijzingen voor samenwerking. Aanbieders werken samen om voor hun cliënten verbindingen te creëren tussen programma's. Zo is het mogelijk dat een aanbieder van *Work Preparation* samen met de aanbieder van *WORKSTEP* banen regelt voor cliënten. Er zijn voorbeelden van samenwerkingsverbanden tussen verschillende aanbieders om in het kader van *New Deal* de arbeidsbemiddeling van gehandicapten te organiseren.

³⁹ Zie Arksey et al. (2002).

De laatste aanbestedingsprocedure van het *New Deal* programma voor gehandicapten zal mogelijk dergelijke samenwerkingsverbanden extra stimuleren, omdat van aanbieders wordt verwacht dat zij gedurende twee jaar tenminste 1.000 aanmeldingen kunnen plaatsen in een traject. Bovendien probeert *Jobcentre Plus* aanbieders aan te zetten om deel te nemen aan netwerk bijeenkomsten. Desondanks zijn de onderlinge verhoudingen tussen aanbieders lang niet altijd vreedzaam. Vooral kleine lokale aanbieders verzetten zich vaak heftig als grote spelers proberen lokale opdrachten in de wacht te slepen.

6.4 Omgeving

Economische conjunctuur

Er zijn aanwijzingen dat bezuinigingen in de TEC-periode leidde tot lagere prijzen van scholingsproducten en eveneens tot een daling van het volume en het aantal aanbieders. Later zijn met de opgaande economische conjunctuur geen bezuinigingen meer doorgevoerd in de reïntegratieprogramma's.

Relaties met het stelsel van sociale zekerheid

Cliënten met een werkloosheidsuitkering zijn verplicht actief te zoeken naar werk, op straffe van kortingen op of stopzetting van hun uitkering. Deelname aan het *New Deal* programma voor gehandicapten is evenwel vrijwillig.

Tijdens de aanvraag van een uitkering moet de cliënt de kansen op werk bespreken met een persoonlijk reïntegratieadviseur van *Jobcentre Plus*. Als cliënten dat nalaten lopen zij de kans dat op hun uitkering wordt gekort.

Belangen van cliënten

Er bestaan in Groot-Brittannië geen instellingen of organisaties die speciaal de belangen behartigen van cliënten van reïntegratievoorzieningen. Dit is een onderontwikkeld terrein. Personeel van *Jobcentre Plus* laat in de praktijk vaak na om de cliënten op de hoogte te stellen van hun rechten bij het volgen van een reïntegratietraject. Zo blijken cliënten vaak niet te weten bij wie zij hun klachten over de aanbieder kunnen neerleggen.

6.5 Resultaten

Effectiviteit

Uit een onderzoek van Griffith e.a. (2003) over de flexible delivery komt naar voren dat een grotere bewegingsruimte voor persoonlijke reïntegratieadviseurs bij de uitvoering van de Employment Zones en de New Deal programma's resulteert in minder uitbestede reïntegratievoorzieningen. Twijfels over de kwaliteit van de aanbieders zetten persoonlijke reïntegratieadviseurs ertoe aan om een groter gedeelte van de reïntegratie zelf te verzorgen. Door hun personsgerichte benadering blijken de persoonlijke adviseurs beter staat te zijn dan de aanbieders om cliënten aan werk te helpen.

Deze constatering wordt bevestigd door recentelijk uitgevoerde evaluatiestudies naar de Employment Zones.⁴⁰

De evaluaties spitsen zich toe op de bijzondere aanpak van de Employment Zones, waarbij de persoonlijke begeleiding van cliënten door reïntegratieadviseurs centraal staat. In de evaluatiestudies zijn de resultaten van de Employment Zones afgezet tegen een denkbeeldige situatie waarin dezelfde programma's zouden zijn uitgevoerd volgens New Deal 25 Plus. In dit laatste programma spelen reïntegratiebedrijven een relatief grote rol. De evaluatiestudies tonen aan dat de kansen op werk aanzienlijk groter zijn bij uitvoering van de Employment Zones aanpak dan bij de reguliere uitvoering door reïntegratiebedrijven volgens New Deal 25 Plus. De grootste verschillen treden op een jaar na het begin van het reïntegratietraject. Daarna neemt het verschil af, alhoewel de Employment Zones aanpak ook dan betere resultaten te zien geeft.

In de verschillende programma's blijkt afroming op grote schaal plaats te vinden (zie ook de paragraaf over prikkels voor opdrachtgevers en aanbieders). Financieringssystemen die gericht zijn op plaatsing in een baan blijken het investeringen in de reïntegratie van moeilijke cliënten te belemmeren. Sommige Employment Zones hebben geëxperimenteerd met het voorspellen van de resultaten van reïntegratie door cliënten in te delen in verschillende categorieën (bereid tot werken, afstand tot de arbeidsmarkt etc.). Daaruit blijkt dat aanbieders nauwelijks investeren in de reïntegratie van cliënten met geringe kansen op werk.

Binnen *Jobcentre Plus* wordt momenteel gewerkt aan een studie over de recente ervaringen met de aanbesteding. In de studie worden de mogelijkheden bekeken om de procedures en regels van de aanbestedingen te vereenvoudigen, duidelijkheid te scheppen in de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende aanbodpartijen, en de bestaande risico aversie te veranderen. Een overzicht van de verschillende financieringssystemen is in het werk opgenomen.

Innovatie

Uit de studie van Griffith e.a. (2003) komt naar voren dat de Employment Zones oorspronkelijk voornamelijk de standaard reïntegratievoorzieningen inkochten. Er was geen speciale regeling die innovatie bevorderde. In de loop van de tijd zijn Employment Zones zich meer gaan richten op het inkopen en toepassen van andersoortige innovatieve voorzieningen.

⁴⁰ Hasluck et al. (2003); Hales et al. (2003).

De benadering van de Employment Zones en de New Deal programma's die door private partijen worden aangeboden wijkt af van de standaard reïntegratievoorzieningen van *Jobcentre Plus*. Bij de eerste twee programma's kunnen individuele aspiraties van cliënten veel meer richtinggevend zijn bij het zoeken naar werk. Bovendien blijkt uit opgedane ervaringen dat ook moeilijke cliënten ervan overtuigd kunnen worden dat zij bepaalde activeringsdoelen kunnen bereiken.

Cliënttevredenheid

De cliënttevredenheid met uitbestede standaard reïntegratievoorzieningen is vaak een afspiegeling van de gevarieerde samenstelling van cliënten (verschillen in leeftijd, achtergrond en aspiraties). Variatie in kwaliteit, beschikbaarheid en toegankelijkheid van reïntegratievoorzieningen blijkt de keuzemogelijkheden voor cliënten te beperken.

Over het algemeen hebben cliënten veel waardering voor de individuele en persoonsgerichte begeleiding die zij krijgen van de persoonlijke reïntegratieadviseurs.

DE VERENIGDE STATEN:
HET TICKET TO WORK
PROGRAMMA



7.1 Achtergronden van aanbesteding

Het *Ticket to Work* programma (TTW-programma) is ontwikkeld om de toegang tot en de kwaliteit van reïntegratiediensten voor arbeidsgehandicapte uitkeringsgerechtigden te verbeteren. De arbeidsgehandicapte krijgt een soort voucher, het *Ticket to Work*. Met deze voucher kan de arbeidsgehandicapte reïntegratiediensten aanschaffen bij geregistreerde aanbieders van reïntegratiediensten. Het programma wordt gekenmerkt door een grote mate van vrijblijvendheid. De arbeidsgehandicapten zijn vrij om te kiezen of zij willen participeren in dit programma. De aanbieders van reïntegratiediensten mogen per cliënt beslissen of zij deze willen helpen.

De drie hoofddoelen van het TTW-programma zijn:

- Vergroot de keuzemogelijkheden van de arbeidsgehandicapte voor reïntegratiediensten;
- Maak de keuze voor werk lucratief. In het verleden verloren arbeidsgehandicapten hun *Medicaid* gezondheidszorgverzekering als zij meer gingen verdienen dan een bepaalde drempelwaarde. Opnieuw een verzekering afsluiten was kostbaar. Momenteel kunnen staten besluiten om *Medicaid* ook aan arbeidsgehandicapten die een baan hebben gevonden aan te bieden;
- Zorg ervoor dat meer Amerikanen met een arbeidshandicap de mogelijkheid hebben om te participeren op de arbeidsmarkt en minder afhankelijk zijn van een uitkering.

Het TTW-programma is in fases ingevoerd. De eerste fase startte in februari 2002, toen in 13 staten tickets werden verstuurd naar alle arbeidsgehandicapte uitkeringsgerechtigden.⁴¹ In november 2002 zijn nog eens 20 staten begonnen met het programma. De resterende staten verstuurden hun tickets in november 2003.

Voordat het TTW-programma werd geïntroduceerd waren er twee programma's waarmee arbeidsgehandicapten aan een baan werden geholpen. Beide programma's werden uitgevoerd door de Social Security Administration (SSA), de instantie die de uitkeringen verstrekt. In het eerste programma werden arbeidsgehandicapten aan een baan geholpen door een publieke aanbieder van reïntegratiediensten. Deze publieke aanbieders kregen een vergoeding voor hun geleverde diensten als de arbeidsgehandicapte duurzaam was geplaatst: de arbeidsgehandicapte moest minimaal 9 maanden meer verdienen dan de Substantial Gainful Activity (SGA). De SGA bedroeg \$780 per maand in 2001. Als de publieke aanbieder van reïntegratiediensten er niet in slaagde om de arbeidsgehandicapte aan een baan te helpen, dan kon een andere (publieke of private) aanbieder van reïntegratiediensten de reïntegratie van de arbeidsgehandicapte op zich nemen. Het reïntegratiebedrijf werd op dezelfde wijze beloond als de publieke aanbieder.

⁴¹ De participerende staten zijn: Arizona, Colorado, Delaware, Florida, Illinois, Iowa, Massachusetts, New York, Oklahoma, Oregon, South Carolina, Vermont and Wisconsin.

7.2 Elementen van het aanbestedingsmodel

Organisatie van de aanbestedingsprocedure

Arbeidsgehandicapten kunnen met hun voucher naar een zogenaamd Employment Network (EN) gaan. Een EN is een geregistreerde aanbieder van reïntegratiediensten. Het EN heeft een contract afgesloten met de SSA, zodat het kan functioneren als geregistreerd aanbieder van reïntegratiediensten onder het TTW-programma. Om een EN te worden, moet een organisatie een *Request for Proposals* invullen en deze opsturen naar de SSA. De aanbestedingsprocedure is dus een continue proces: op ieder moment kan een organisatie besluiten om zich te laten registreren als reïntegratiebedrijf dat diensten verleent onder het TTW-programma.

Niet alle organisaties kunnen een EN worden. EN's moeten aan bepaalde eisen voldoen, zoals:

- Waarborgen van de privacy van de arbeidsgehandicapte;
- Aanwezigheid van voldoende middelen om hoogwaardige diensten te verlenen;
- Aanwezigheid van gekwalificeerd personeel;
- Bieden van diensten waarbij iedereen gelijk wordt behandeld.

De kosten om een EN te worden zijn laag. Het kost niet veel tijd om het *Request for Proposal* in te vullen. Bovendien loopt het EN weinig risico. Het EN kan namelijk weigeren om arbeidsgehandicapten waarmee de organisatie geen winst verwacht te behalen te reïntegreren. De toetredingsbelemmeringen om te participeren op de markt voor reïntegratiediensten zijn derhalve laag.

De arbeidsgehandicapte ontvangt met het ticket een lijst van EN's in zijn omgeving. De arbeidsgehandicapte is vervolgens vrij om te kiezen of hij zijn voucher gebruikt en zo ja, welke aanbieder van reïntegratiediensten (welke EN) hij daarvoor gaat gebruiken. De arbeidsgehandicapte en het EN onderhandelen vervolgens over de diensten die het EN aan de arbeidsgehandicapte aanbiedt in ruil voor de voucher. De afspraken worden samengevat in een *Individual Work Plan*.

Contract condities

De EN's kunnen uit twee financieringssystemen kiezen. Beide systemen zijn outcome financieringssystemen. Onder het *outcome payment system* ontvangen de EN's voor iedere maand dat de arbeidsgehandicapte geen uitkering meer hoeft te ontvangen een vergoeding ter hoogte van 40% van de arbeidsongeschiktheidsuitkering. De vergoedingen worden voor maximaal 5 jaar verstrekt. Onder het *milestone payment system* betaalt de SSA het EN een vergoeding voor iedere zogenaamde milestone die wordt bereikt. Een *milestone* wordt bereikt als de arbeidsgehandicapte voor een bepaalde tijd heeft gewerkt. De arbeidsgehandicapte mag nog wel steeds een (gedeeltelijke) uitkering ontvangen. In aanvulling op de vergoeding die de EN's ontvangen bij het bereiken van een *milestone* ontvangen de EN's, net als onder het *outcome payment system* een deel van de uitkering die de SSA niet meer hoeft te betalen aan de arbeidsgehandicapte. De vergoeding is wel lager onder het *milestone payment system*: het EN ontvangt 34% van de bespaarde uitkering. Opgeteld zijn de betalingen onder het *milestone payment system*, als de arbeidsgehandicapte vijf jaar blijft werken, gelijk aan 85% van de betaling onder het *outcome payment system*. De EN's maken een afweging tussen enerzijds een hoger risico, een latere betaling en een hogere vergoeding onder het *outcome payment system* en anderzijds een lager risico, minder voorfinanciering maar wel een lagere vergoeding onder het *milestone payment system*.

De meeste EN's hebben voor het milestone payment system gekozen, vanwege:

- 1 De betalingen worden dan eerder ontvangen;
- 2 De EN's zijn er niet van overtuigd dat de arbeidsgehandicapten die zij aan het werk hielpen langdurig gereïntegreerd worden en;
- 3 De EN's denken dat het veel inspanning zou kosten om de arbeidsmarktpositie van de gereïntegreerde arbeidsgehandicapte gedurende vijf jaar te volgen.⁴²

De publieke aanbieders van reïntegratiediensten, de SVRA's, hebben nog een extra keuzemogelijkheid: zij kunnen kiezen tussen het outcome payment system, het milestone payment system of het reeds bestaande vergoedingssysteem. In dit laatste systeem vergoedt de SSA alle gemaakte kosten (tot een maximum), mits de arbeidsgehandicapte minimaal 9 maanden aan het werk is en meer verdient dan het zogenaamde SGA. De SVRA's hebben deze extra keuzemogelijkheid gekregen omdat zij verplicht zijn alle arbeidsgehandicapten die zich bij de SVRA melden te helpen. Het reeds bestaande vergoedingensysteem wordt door de SVRA's als het meest aantrekkelijk gezien: voor 95% van de arbeidsgehandicapten met een *Ticket to Work* krijgt de SVRA een vergoeding conform het reeds bestaande systeem. In 4,2% van de gevallen heeft de SVRA voor het milestone payment system gekozen en slechts 0,7% van de vouchers worden via het outcome payment system vergoed.⁴³

Prikkels voor vragers en aanbieders

Een van de redenen om het TTW-programma op te starten was dat er belemmeringen waren voor een arbeidsgehandicapte om weer aan het werk te gaan. De arbeidsgehandicapte verloor bijvoorbeeld het recht op Medicaid, de ziektekostenverzekering. De inkomensvoortgang woog niet op tegen de extra kosten die een arbeidsgehandicapte moest maken. Dankzij het TTW-programma is het mogelijk dat de arbeidsgehandicapte zijn ziektekostenverzekering kan behouden als hij een baan vindt. Meedoen aan het TTW-programma bevat ook een aantal lokkertjes voor de arbeidsgehandicapte. Zo kan de arbeidsgehandicapte niet worden herkeurd als hij participeert in het TTW-programma. De arbeidsgehandicapte moet wel actief meedoen met het programma: als hij onvoldoende voortgang boekt dan kan de vrijstelling van de herkeuring worden ingetrokken. Desalniettemin hebben de arbeidsgehandicapten nog voldoende prikkels om niet te participeren in het TTW-programma. Of beter gezegd, om niet genoeg geld te verdienen om uit de uitkering te stromen. Arbeidsgehandicapten mogen bijvoorbeeld zonder verlies aan uitkering \$810 per maand verdienen. De baan waar de arbeidsgehandicapte instroomt als hij zijn uitkering opgeeft moet dus goedbetaald zijn wil dit tot een inkomensvoortgang leiden.

Prikkels voor het EN zijn volop aanwezig in de financieringsstructuur: de EN's ontvangen immers alleen een vergoeding voor de geleverde diensten als de arbeidsgehandicapte aan het werk is gekomen. De EN's worden ook geprikkeld diensten te leveren van een goede kwaliteit. De arbeidsgehandicapte heeft namelijk de mogelijkheid – als hij niet tevreden is over de geleverde diensten – het contract met het EN op te zeggen en op zoek te gaan naar een andere EN. De arbeidsgehandicapte zal niet tevreden zijn als er onvoldoende voortgang wordt geboekt. Hij loopt dan immers het risico dat de vrijstelling voor de herkeuring wordt opgeheven.

⁴² Lewin Group (2003).

⁴³ Lewin Group (2003).

Monitoring

Als het EN een vergoeding wil krijgen voor de inspanningen die zij heeft verricht om een arbeidsgehandicapte aan het werk te krijgen, moet het EN een verzoek tot betaling naar de SSA sturen. Het EN moet daarbij een bewijs meesturen dat de gereïntegreerde arbeidsgehandicapte nog steeds aan het werk is. Omdat het EN vijf jaar lang een vergoeding krijgt, moet het EN de gereïntegreerde arbeidsgehandicapte vijf jaar lang volgen.

De EN's zijn ook verplicht de SSA informatie aan te leveren over de werkelijke kosten van reïntegratie. De SSA gebruikt deze informatie om de hoogte van de vergoeding die de EN's ontvangen (nu bijvoorbeeld 40% van de uitkering gedurende vijf jaar) vast te stellen.

7.3 Marktstructuur en marktgedrag

De markt voor reïntegratiediensten

De introductie van het TTW-programma heeft effecten gehad op de markt voor reïntegratiediensten. Aan de aanbodkant van de markt hebben aanbieders van reïntegratiediensten sterke prikkels gekregen om arbeidsgehandicapten duurzaam aan het werk te helpen. Bovendien is de concurrentie tussen aanbieders geïntensiveerd doordat naast de publieke aanbieders van reïntegratiediensten ook anderen kunnen toetreden tot de markt en zich kunnen aanmelden als EN. Veel EN's zijn reeds bestaande organisaties, zoals de *One-Stop-Careercenters*, de publieke SVRA's, grote bedrijven en organisaties in de gezondheidszorg. In november 2002 zijn 390 EN's in de 13 staten geteld, die in februari van dat jaar zijn begonnen met het TTW-programma.⁴⁴ In december 2003 zijn er naast de 50 publieke SVRA's 1.012 andere EN's in de 33 staten actief, die participeren in de eerste twee fasen van het TTW-programma.⁴⁵

Het aantal EN's is aanmerkelijk groter dan het aantal EN's dat echt actief is op de markt voor reïntegratiediensten. Bovendien helpen veel EN's slechts een handvol arbeidsgehandicapten. Redenen die worden genoemd voor de geringe deelname van de aanbieders op de markt zijn de moeilijkheid om voor te financieren, de hoge administratieve lasten voor het volgen van de arbeidsmarktpositie van de gereïntegreerde arbeidsgehandicapte, het risico dat wordt gelopen (en dat volledig bij het reïntegratiebedrijf ligt) en het gebrek aan capaciteit om veel arbeidsgehandicapten te reïntegreren.⁴⁶

In maart 2003 hadden 179 (25 procent) van de 714 EN's minimaal 1 ticket geaccepteerd.

"A problem is the lack of diversity in both geographic location and specialization of ENs. Individuals representing disability groups that require highly specialized services, as well as representatives of cultural minorities, have testified that very few ENs are available to meet their needs. Others have expressed grave concerns that there are insufficient numbers of ENs in large metropolitan cities like Chicago, with a naturally high concentration of people with disabilities, or in rural areas where the numbers of beneficiaries are too low for ENs to offer meaningful choices", zegt de Ticket to work and work incentives Advisory panel in haar laatste advies.

44 Lewin Group (2003), p.10.

45 www.ssa.gov ticket tracker, updated December 02, 2003.

46 Lewin Group (2003), p. vi.

Het TTW-programma heeft ook geleid tot veranderingen aan de vraagkant van de markt. De arbeidsgehandicapten krijgen een voucher waarmee zij zelf reïntegratiediensten kunnen aanschaffen. De arbeidsgehandicapten zijn dus de vragers in deze markt, er is geen quasi-markt. Verder worden de belemmeringen die het voor arbeidsgehandicapten lastig maakt om aan het werk te komen weggenomen door het mogelijk te maken dat ook arbeidsgehandicapten met een baan gebruik kunnen maken van Medicaid. Desalniettemin is het voor veel arbeidsgehandicapten nog steeds lucratief om een uitkering te blijven ontvangen.

Arbeitsgehandicapten worden op allerlei manieren geïnformeerd over de mogelijkheden van om een ticket te verzilveren. Toen de tickets zijn verstuurd is een telefoonnummer geopend waarmee de arbeidsgehandicapten vragen kunnen stellen over het TTW-programma.⁴⁷ Op www.yourtickettowork.com kunnen de arbeidsgehandicapten zien welke EN's er bij hen in de omgeving zijn en welke diensten deze EN's bieden. Met het ticket krijgen de arbeidsgehandicapten een lijst met de EN's in hun omgeving. Ondanks alle pogingen om de markt zo transparant mogelijk te maken hebben veel arbeidsgehandicapten nog geen goed idee wat ze kunnen doen met hun ticket.

Eind november 2002 zijn er 2,3 miljoen tickets verstuurd. Van de arbeidsgehandicapten heeft toen 9.895 (0,4%) zijn ticket gebruikt. 82% Van de arbeidsgehandicapten heeft de hulp ingeroepen van de SVRA. In februari 2003 is het aantal arbeidsgehandicapten dat het ticket heeft gebruikt toegenomen tot 13.109, of 0,52% van de arbeidsgehandicapten.⁴⁸ Minder dan 1.800 arbeidsgehandicapten heeft in dat jaar hun ticket gebruikt bij een EN anders dan de SVRA.⁴⁹

In december 2003 zijn er 6.115.922 tickets uitgegeven. Daarvan zijn 26.488 tickets verzilverd bij de publieke SVRA's en 3320 tickets bij andere EN's. In totaal heeft ongeveer een half procent van de arbeidsgehandicapten die een ticket heeft gekregen dit ticket gebruikt.

Clëntenparticipatie

De *Ticket to Work* Advisory Panel is een groep van 12 burgers die de overheid adviseren over het TTW-programma. Vier van de leden worden benoemd door de president, vier door het senaat en de overige vier leden door het Huis van Afgevaardigden. Meer informatie over het Advisory Panel kan worden gevonden op <http://www.ssa.gov/work/panel>.

7.4 Omgeving

Conjunctuur

De Amerikaanse economie zit aan het begin van de 21e eeuw in een dip. De werkloosheid neemt toe van 4,0% in 2000 naar 5,8% in 2002.⁵⁰ De verwachting is dat de zwakke economie het moeilijker maakt om arbeidsgehandicapten te reïntegreren. De plaatsingspercentages zullen daardoor wat tegenvallen.

47 www.yourtickettowork.com.

48 Lewin Group (2003), p vi.

49 Ticket to work and work incentives Advisory panel, Annual report to the president and congress, April 2003.

50 OECD (2003).

Het sociale zekerheidstelsel⁵¹

De Social Security Disability Insurance (SSDI) en de Supplemental Security Incomen (SSI) zijn de twee grootste programma's waarmee arbeidsgehandicapten financiële steun kunnen krijgen. Beide programma's worden uitgevoerd door de Social Security Administration (SSA). Het belangrijkste verschil tussen beide programma's is dat de SSDI is gebaseerd op het inkomensverlies van de arbeidsgehandicapte, terwijl de SSI is gebaseerd op de financiële nood.

Om in aanmerking te komen voor de SSDI moet iemand ten eerste voldoende lang en voldoende recent hebben gewerkt. Vervolgens moet deze persoon worden gekeurd. De SSA verklaart iemand arbeidsongeschikt als deze persoon zijn werk niet meer kan uitoefenen en ook geen ander werk kan uitoefenen als gevolg van zijn gezondheid. De arbeidshandicap moet minimaal een jaar duren, of moet resulteren in de dood. De arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt verstrekt vanaf een half jaar nadat de arbeidshandicap is begonnen. De hoogte van de uitkering hangt af van het vroegere inkomen. In tabel 4 is de replacement rate gegeven. Iemand die begint te werken op zijn 22ste en vervolgens op zijn 50ste arbeidsongeschikt wordt, ontvangt tussen de 32% en 87% van het vroegere inkomen. De precieze hoogte van de replacement rate is afhankelijk van het inkomen en de samenstelling van het huishouden.

Tabel 4: Social Security Disability Insurance uitkering en replacement rates in 1996

Gemiddeld jaarinkomen	Alleenstaand		Getrouwd en een kind	
	Uitkering (\$)	Replacement rate (%)	Uitkering (\$)	Replacement rate (%)
11256	6.828	61	9.828	87
17844	9.000	50	13.488	76
23784	10.956	46	16.428	69
35604	13.148	40	21.204	60
51276	16.572	32	24.852	48

Bron: Bound and Burkhauser (1999)

Supplemental Security Income (SSI) is een Federaal programma dat is ontwikkeld om ouderen, blinden en (arbeids)gehandicapten met weinig of geen inkomen te helpen om te kunnen voorzien in de basisbehoeften. In 1997 was de maximale SSI-uitkering \$484 voor een alleenstaande en \$726 voor een paar.⁵²

In 2000 hebben 7,7 miljoen mensen, 5,3% van de beroepsbevolking, een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. 50% Van deze mensen ontvangt alleen SSDI, 37% alleen SSI en 13% ontvangt een uitkering via beide programma's. In 2000 is \$76 miljard uitgegeven aan deze programma's: \$56 miljard voor SSDI and \$20 miljard voor SSI.⁵³ Het gebruik van SSDI en SSI is sterk toegenomen aan het begin van de jaren negentig, wellicht als gevolg van de recessie waarin Amerika toen zat. De toename is vooral veroorzaakt door een sterke groei van de instroom. De uitstroom is erg laag en wordt vooral veroorzaakt door pensionering of overlijden.

51 Social Security Disability Benefits, brochure van de SSA, 2003.

52 Bound and Burkhauser (1999).

53 Burkhauser and Daly (2002).

7.5 Resultaten

Allocatie

De resultaten van het TTW-programma zijn voorlopig teleurstellend. Slechts een half procent van de arbeidsgehandicapten maakt tot dusverre gebruik van de mogelijkheden die het programma hen biedt. Zij gebruikten daarvoor vrijwel allemaal de diensten van de publieke aanbieders van reïntegratie. De belangrijkste vraag is waarom het programma niet werkt zoals verwacht.

Er is een aantal mogelijke verklaringen. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat een financierings-systeem dat een mix is van outcome en output financiering beter werkt dan een financierings-vorm waarbij niet voor dergelijke mix is gekozen. In het TTW-programma is geen sprake van een mix: de aanbieders van reïntegratiediensten krijgen een beloning die afhankelijk is van het effect van reïntegratie. Dit betekent dat het volledige risico bij de aanbieder ligt. De aanbieder zal daarom een risico-opslag willen hebben. De huidige beloning is waarschijnlijk ontoereikend om de aanbieder van reïntegratiediensten te compenseren voor het risico.

Een andere reden waarom de private EN's niet zo veel participeren als verwacht kan het gebrek aan level playing field zijn. De SVRA's kunnen bijvoorbeeld kiezen voor een aantrekkelijker financieringsmodel. Bovendien hebben de SVRA's al van oudsher veel contacten met arbeidsgehandicapten. De 'markt en overheidsdiscussie' speelt niet alleen in Nederland.

Het geringe gebruik van het TTW-programma kan ook een vraagprobleem zijn. Hoewel een belangrijke hindernis is weggenomen nu arbeidsgehandicapten gebruik kunnen maken van Medicaid, ook al hebben ze een baan gevonden. Desondanks is het de vraag of het wel lucratief genoeg is voor een arbeidsgehandicapte om te gaan werken. Niet alle arbeidsgehandicapten willen aan het werk, anders zouden zij daarvoor meer inspanningen verrichten. Een experiment met een vouchersysteem in Nederland heeft laten zien dat arbeidsgehandicapten de middelen die zij krijgen gebruiken voor zaken die zij wel graag willen: een universitaire studie volgen, of een computer aanschaffen. Deze investeringen verhogen niet noodzakelijkerwijs de arbeidsmarktkansen van de arbeidsgehandicapte.⁵⁴

Naast vraag en aanbodeffecten worden er nog andere verklaringen genoemd voor het geringe succes van het TTW-programma. De economische conjunctuur zit bijvoorbeeld niet mee. En er zijn implementatieproblemen. Zoals met alle nieuwe markten moeten vragers en aanbieders hun rol op de markt vinden. En dat kost tijd.

Er zijn nog geen effectiviteitsstudies uitgevoerd naar het TTW-programma. Het is dus niet bekend of de weinige mensen die gebruik maken van dit programma er daadwerkelijk baat bij hebben gehad. Wel kunnen lessen worden getrokken uit andere programma's met soortgelijke onderdelen. Een van de belangrijkste kenmerken van het TTW-programma is dat de bekostigings-systematiek volledig is gebaseerd op het effect van de reïntegratie-instrumenten. In Oklahoma hebben ze reeds ervaringen opgedaan met een soortgelijke bekostigings-systematiek. In 1991 hebben ze de financieringsstructuur veranderd voor non-profit organisaties die arbeidsgehandicapten aan een baan helpen, van een op output gebaseerd systeem (fee-for-service) naar een op effect gefinancierd systeem.

54 Kok (2002).

Het nieuwe systeem heeft gezorgd voor een toename van het aantal succesvol geplaatste arbeidsgehandicapten met 95% en een afname van de kosten met 50%.⁵⁵

Een tweede kenmerk van het TTW-programma is dat de arbeidsgehandicapte een voucher ontvangt waarmee hij reïntegratiediensten in kan kopen. Bernier en Seekins (1999) hebben de introductie van een voucher systeem geëvalueerd voor het transport van arbeidsgehandicapten op het platteland. Zij concluderen dat minder mensen dan verwacht participeren in het programma, mogelijk omdat mensen met het voucher systeem te veel moeite moeten doen. Het is natuurlijk ook goed mogelijk dat de vraag is overschat.

Het TTW-programma bevat sterke prikkels voor afroming. De vergoeding die de aanbieders van reïntegratiediensten ontvangen is immers niet afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt. Omdat de EN's zelf kunnen kiezen of zij een ticket accepteren, is het te verwachten dat arbeidsgehandicapten die dure reïntegratiediensten nodig hebben zijn aangewezen op de publieke SVRA's. Arbeidsgehandicapten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben dus geen keuzevrijheid.⁵⁶

Er is niets bekend over de invloed van de aanbestedingsprocedure op de kwaliteit van de dienstverlening. Wel kan er een aantal mechanismen worden geschetst. Dankzij het financieringssysteem hebben de aanbieders van reïntegratiediensten er alle baat bij om de arbeidsgehandicapte duurzaam te plaatsen. En omdat de arbeidsgehandicapte kan besluiten om over te stappen naar een andere EN als hij niet tevreden is over de geleverde diensten heeft het EN ook een sterke prikkel om rekening te houden met de wensen van de arbeidsgehandicapte.

Efficiëntie

Het merendeel van de reïntegratietrajecten die onder het TTW-programma worden uitgevoerd, zijn in handen van de publieke SVRA's. Deze organisaties hebben arbeidsgehandicapten ook al voor de introductie van het TTW-programma aan het werk geholpen. Omdat de SVRA's er vrijwel allemaal voor hebben gekozen om de oude financieringssysteem (waarin zij de kosten van reïntegratie bij succesvolle plaatsing vergoed krijgen) te handhaven, is het effect van het TTW-programma op de kosten van reïntegratie naar verwachting klein.

De administratieve lasten om erkend te worden als EN zijn laag. De administratieve lasten zijn hoog voor de aanbieders als zij hun beloning in de wacht moeten slepen: zij moeten gedurende vijf jaar aantonen dat de gereïntegreerde arbeidsongeschikte nog steeds werkt.

Innovatie

De meeste diensten worden nog steeds aangeboden door de publieke SVRA. Nieuwe aanbieders participeren (nog) nauwelijks in het TTW-programma. Het is daardoor twijfelachtig of het TTW-programma tot innovatie zal leiden.

Klanttevredenheid

In de eerste evaluatie (Lewin Group, 2003) is het perspectief van de arbeidsgehandicapte niet onderzocht. Er is daardoor geen informatie beschikbaar over de klanttevredenheid.

55 Bruyere et al. (2002).

56 CSAVR.

ZWEDEN

8

8.1 Achtergronden van aanbesteding

Beleidsachtergrond

Het ontstaan van het Zweedse activerende arbeidsmarktbeleid gaat terug tot de jaren vijftig en zestig. Het doel van het arbeidsmarktbeleid was de werkgelegenheid te bevorderen door middel van gesubsidieerde arbeid, sociale werkvoorziening, scholing, beroepsonderwijs etc. Gedurende de eerste helft van de jaren negentig vond een snelle toename plaats van het aantal personen dat participeerde in werkgelegenheidsvoorzieningen. Op deze wijze probeerde de overheid het hoofd te bieden aan de oplopende werkloosheid als gevolg van de economische recessie in die jaren. Het arbeidsmarktbeleid werd meer gedifferentieerd, geïndividualiseerd, en geleidelijk gedecentraliseerd naar de gemeenten. De samenstelling van het arbeidsmarktbeleid onderging eveneens een ingrijpende verandering doordat relatief meer mensen deelnamen aan goedkope werkgelegenheidsvoorzieningen, zoals inleidende programma's, werkontwikkelingsprogramma's, en korte scholingstrajecten. Deze goedkope voorzieningen kwamen in de plaats van de tot dan toe gebruikelijke omscholingsprogramma's. Met het economische herstel aan het einde van de jaren negentig daalde het aantal personen dat deelnam aan de scholings- en omscholingsprogramma's.

Volgens de regering dient het activerende arbeidsmarktbeleid op de lange termijn te resulteren in volledige werkgelegenheid en economische groei. Deze doelen worden nagestreefd door het verbeteren van de arbeidskwalificaties van werklozen, het ondersteunen van degenen met een slechte positie op de arbeidsmarkt, en het verschaffen van inkomenszekerheid gedurende overgangperiodes van onvrijwillige werkloosheid en een snelle en adequate arbeidsbemiddeling.

Werkgelegenheidsvoorzieningen

Tegenwoordig beslaat het Zweedse arbeidsmarktbeleid een groot aantal programma's voor werklozen (zie tabel 5). De Nationale Arbeidsvoorziening (Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS) is het centrale uitvoerend orgaan dat belast is met het geven van instructies, het verdelen van de geldmiddelen, en de monitoring. De directe uitvoering ligt bij de 21 provinciale vestigingen (Länsarbetsnämnder, LAN) en de daaronder ressorterende lokale arbeidsbureaus (Arbetsförmedlingar, AF). Bovendien zijn er binnen de grotere arbeidsbureaus (PEO) speciale eenheden voor arbeidsrevalidatie (de AF-rehabilitering) werkzaam die voor arbeidsgehandicapten arbeidsgerelateerde beoordelingen en trainingen verzorgen. Sinds 2001 bestaat er als onderdeel van het nationaal arbeidsmarktbeleid een zelfstandige commerciële organisatie (Arbetslivstjänster, ALT) die adviezen geeft aan particuliere en publieke inkopers van voorzieningen voor werving en selectie, organisatorische ontwikkeling, arbeidsgerelateerde revalidatie, en arbeidsmobiliteit. Werkloosheidsuitkeringen worden uitgekeerd door 38 werkloosheidsfondsen die grotendeels afhankelijk zijn van overheids subsidies en onder toezicht staan van de AMS.

Het algemeen leidend principe van het arbeidsmarktbeleid is dat alle voorzieningen tegemoetkomen aan zowel de wensen en eigenschappen van het individu als aan de vraag op de arbeidsmarkt. Een persoon van tenminste 20 jaar kan deelnemen aan arbeidsmarktprogramma's als hij of zij werkloos is, of het risico loopt werkloos te worden, en is geregistreerd bij het arbeidsbureau. In het algemeen is de maximale tijdspanne voor deelname zes maanden. Niettemin kunnen in bepaalde gevallen ook arbeidsgehandicapten beneden de 20 jaar deelnemen en mogen de programma's soms langer dan zes maanden duren.

Een werkloze die deelneemt aan een werkgelegenheidstraining ontvangt gedurende het programma een activeringsuitkering op het niveau van de werkloosheidsuitkering. Als de werkloze reiskosten of andere kosten maakt kan de activeringsuitkering worden aangevuld met verschillende onkostenvergoedingen. Om in aanmerking te komen voor een werkloosheidsuitkering dient de cliënt tenminste 1 jaar WW-premie te hebben afgedragen en in het laatste jaar tenminste zes maanden te hebben gewerkt. De werkloosheidsuitkering compenseert 80% van het laatst verdiende loon tot aan loonplafond, uitgaande van een vijfdaagse werkweek. Het loon boven het loonplafond wordt niet gecompenseerd. Er geldt een wachttijd van vijf dagen en een maximum duur van 300 dagen.

Tabel 5 geeft een overzicht van de verschillende activeringsprogramma's in Zweden.

Programma's	Inhoud	Gemiddeld aantal deelnemers maandelijks
Arbeidsbemiddeling en job placement	Individuele begeleiding aan langdurig werklozen in de vorm van arbeidsbemiddeling, beroepsvoorlichting, werkervaringsplaatsen etc. De begeleiding dient te leiden tot werk.	22.585
Ondersteuning bij het in dienst nemen van werklozen	Ondersteuning aan werkgevers bij het in dienst nemen van langdurige werklozen.	16.725
Arbeidsrevalidatie	Individuele arbeidsrevalidatie voor arbeidsongeschikten	6.676
Vakopleidingen	Vakgerichte cursussen voor werklozen	12.970
Vorbereidend of inleidend beroeps- onderwijs	Scholing om cliënten voor te bereiden op een ander werkgelegenheidsvoorziening of scholingstraject	15.547
Werkervaring	Werkervaringsplaatsen die gericht zijn op beroepsoriëntatie en het aanleren van werkritme	19.302
Computerleszalen	Computerlessen in combinatie met arbeidsbemiddeling	4.995
Gemeentelijke programma's voor jongeren onder de 20	Geïndividualiseerde gemeentelijke activiteiten voor tieners met de mogelijkheid scholingstrajecten te volgen en werkervaring op te doen	3.623
Employability	Initiatieven voor het verbeteren van de individuele kansen op het verwerven en behouden van werk. Hiervoor werken verschillende organisaties met elkaar samen	1.648
Subsidies aan startende ondernemers	Subsidies aan startende ondernemers om in het levensonderhoud te voorzien	7.371
Jeugdwerkgarantieplan	Activeringsprogramma voor werkloze jongeren van 20 tot en met 24 jaar	4.954
Speciale initiatieven voor arbeidsongeschikten		
Loonsubsidies	Subsidies aan werkgevers om personen met functionele beperking in dienst te nemen	54.684
Sociale werkvoorziening(OSA)	Subsidies aan overheidsbedrijven om werkgelegenheid te creëren voor personen met functionele beperkingen	6.093

Bron: Jaarverslag Nationale Arbeidsvoorziening over 2002.

Naast de verschillende voorzieningen die in schema 1 worden vermeld zijn al eerder regelingen voor mobiliteitsondersteuning en bijdragen aan starters geïntroduceerd om werklozen in staat te stellen werk te vinden in andere delen van het land. Binnen het arbeidsmarktprogramma voor personen met arbeidsgerelateerde gebreken zijn er zeven regelingen die specifiek betrekking hebben op gehandicapten. Deze regelingen zijn gericht op het verschaffen van compensaties voor functionele gebreken en op het versterken van de kansen op het verkrijgen of behouden van betaalde arbeid. Het gaat om:

- 1 Financiële steun voor de inrichting van de werkplek;
- 2 Speciale regelingen voor doven en slechthorenden;
- 3 Persoonlijke begeleiding op de werkplaats;
- 4 Begeleid werken;
- 5 Steun voor het opzetten van een eigen zaak;
- 6 Gesubsidieerde arbeid;
- 7 Beschutte arbeid in de sociale werkvoorziening.

Binnen dit scala aan voorzieningen vindt de aanbesteding van reïntegratie voorzieningen alleen plaats voor de vakopleidingen en tot op zekere hoogte voor het voorbereidend en inleidend beroepsonderwijs.

Vakopleidingen

Vakopleidingen als onderdeel van het arbeidsmarktbeleid werden in Zweden aan het einde van de jaren veertig geïntroduceerd. De grootste groei vond plaats in de jaren zestig en zeventig, toen de vakopleidingen onder de verantwoordelijkheid vielen van de AMS en het Nationaal Onderwijsinstituut (Skolöverstyrelsen). De laatste was belast met het inhoudelijk samenstellen van de scholingscursussen, terwijl het AMS de algemene oriëntatie en de omvang van de vakopleidingen vaststelde op grond van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De samenwerking was evenwel niet succesvol. De vakopleidingen bleken inflexibel te zijn en onvoldoende in staat om knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen. Teneinde het vakonderwijs nieuw leven in te blazen werden de vakopleidingen in 1986 omgevormd tot een zelfstandige particuliere instelling van vakopleidingen: de AMU-gruppen. Het doel van de AMU-gruppen was om in concurrentie met andere aanbieders scholingscursussen aan te bieden aan de regionale arbeidsvoorziening en aan de arbeidsbureaus. Als logische gevolg van de privatisering van de vakopleidingen kregen de regionale arbeidsvoorziening en de arbeids-bureaus de mogelijkheid om scholingscursussen in te kopen bij verschillende particuliere instellingen, waaronder de AMU-gruppen. In 1993 werd de rechtspersoon de AMU-gruppen veranderd in een naamloze vennootschap met de overheid als enige aandeelhouder, teneinde een flexibele en bedrijfsmatige oriëntatie op de markt te bevorderen. Sindsdien heeft het bedrijf het aanbod aan vakopleidingen aanzienlijk gedifferentieerd en uitgebreid, waarbij het ook cursussen is gaan aanbieden aan particuliere ondernemingen, overheidsinstellingen die buiten het arbeidsmarktbeleid werkzaam zijn, alsmede aan arbeidsbemiddelings- en uitzendbedrijven. In 2000 is de naam AMU-gruppen veranderd in *Lernia*. Het is momenteel met 2.600 werknemers de grootste scholingsinstelling in Zweden.

Na de recessie van de vroege jaren negentig is de vraag naar de traditionele vakopleidingen snel afgenomen. Gestimuleerd door de overheid zijn de publieke en particuliere scholingsinstellingen ertoe overgegaan om ook andere marktsegmenten aan te boren. Het gevolg is dat met name particuliere bedrijven steeds belangrijkere klanten worden van de scholingsinstellingen.

8.2 Elementen van het aanbestedingsmodel

Organisatie van de aanbestedingsprocedure: reïntegratie van werklozen De provinciale vestigingen van de arbeidsvoorziening (LAN) zijn met de arbeidsbureaus verantwoordelijk voor de aanbesteding van reïntegratievoorzieningen voor werklozen. Het gaat om scholing, en om voorzieningen waarbij cliënten worden voorbereid voor en begeleid naar de arbeidsmarkt. De overheid stelt financiële middelen voor de reïntegratievoorzieningen ter beschikking aan de Nationale Arbeidsvoorziening AMS, die deze verdeelt onder de LAN. Vervolgens stellen de LAN en de arbeidsbureaus de inhoud van de scholing vast op grond van prognoses over de ontwikkeling van de arbeidsmarkt, en op basis van een aantal kenmerken van de ingeschreven werklozen.

De LAN maken op hun websites bekend wanneer aanbieders kunnen inschrijven op aanbestede scholingsproducten. Daarnaast zijn de LAN verplicht een advertentie te plaatsen in het tijdschrift Anbudsjournalen, waarin alle publieke scholingsinstellingen worden uitgenodigd een bod te doen. Bovendien wordt er geadverteerd in de lokale media. De aanbestedingsprocedure dient plaats te vinden volgens de richtlijnen van de Zweedse Wet op de Openbare Aanbesteding. Volgens deze wet dienen organisatoren van aanbestedingsprocedures in te spelen op alle mogelijkheden tot concurrentie. Aan de aanbestedingsprocedures zijn voor de reïntegratiebedrijven geen administratieve kosten verbonden, buiten de kosten die zij moeten maken voor het schrijven van de offerte.

De AMS heeft in richtlijnen uitgewerkt aan welke eisen en voorwaarden de aanbestedingsprocedures moeten voldoen. Er worden twee aanbestedingsmodellen onderscheiden: de eenvoudige aanbesteding en de onderhandse aanbesteding. De eenvoudige aanbesteding is het meest gangbare model. In een advertentie worden alle potentiële aanbieders uitgenodigd een bod uit te brengen op een aantal aanbestede reïntegratievoorzieningen. De onderhandse aanbesteding houdt in dat bepaalde aanbieders een uitnodiging krijgen om een bod uit te brengen. Deze vorm vindt plaats als de prijs al min of meer vastligt, buitengewone omstandigheden vragen om een snelle inkoop van voorzieningen, of als er geen alternatieve voorzieningen bestaan voor bepaalde cliëntgroepen.

De uitnodigingen aan de aanbieders, die een gedetailleerde beschrijving bevatten van de aanbestede voorzieningen, moeten op grond van een ontwerp van de AMS uniform worden opgesteld. Hoofddoelen van de aanbesteding zijn een hoge kwaliteit van reïntegratievoorzieningen en gelijke voorwaarden voor alle potentiële aanbieders om te bieden op opdrachten. De volgende voorwaarden en eisen worden meestal in de uitnodigingen opgenomen:

- a Een aantal formele eisen waaraan de offertes moeten voldoen (offertes dienen in geschreven vorm aangeboden te worden, er moet een sluitingsdatum zijn voor het insturen van offertes, er moet informatie verstrekt worden over het adres waarnaar de offerte toegezonden moet worden en over de beslissingsdatum, etc.);
- b Informatie over de aangeboden scholing:
 - doel van de voorziening;
 - duur van het contract;
 - startdatum en ruimte voor scholing;
 - aantal beschikbare plaatsen (gegarandeerde plaatsen en opties voor extra plaatsen);

- werkgebied;
- toelatingsregels (vaste startdatum of voortdurende instroom van cliënten);
- eisen over aanwezigheid van voldoende (theoretische) kennis en ervaring;
- eisen over de inhoud en profiel van de scholing;
- omvang van de scholing (vol- of deeltijds).

c In de uitnodigingen dienen de criteria voor deelname geëxpliciteerd te worden. Aanbieders moeten legaal als rechtspersoon geregistreerd staan, mogen niet verwickeld zijn in een faillissement- of liquidatieprocedure, mogen niet veroordeeld zijn voor criminele activiteiten, en moeten aan al hun belastingverplichtingen hebben voldaan;

d De aanbieders moeten in de offerte informatie geven over de inhoud en kenmerken van de aangeboden scholing. Tevens moeten zij duidelijk maken hoe de scholing aansluit op de behaalde kwalificaties en ervaringen van individuele cliënten. De inhoud en kenmerken van de scholing moeten in detail worden weergegeven, alsmede de kwalificaties en omvang van het onderwijzend personeel. De onderwijsruimtes en de leermiddelen dienen afgestemd te zijn op gehandicapte cliënten. Tot slot zijn de aanbieders verplicht referenties op te geven van personen die bij vroegere opdrachten betrokken zijn geweest.

Gunningcriteria aanbesteding

In de uitnodiging voor de aanbestedingsprocedure worden aanbieders op de hoogte gesteld van de gunningprocedure en –criteria. De offerte die voldoet aan alle vereisten en voorwaarden en de hoogste score behaalt komt op de eerste plaats van de gunning te staan. De gunningcriteria zijn prijs, samenstelling van het programma, referenties, kwalificaties en omvang van het onderwijspersoneel, de tijd die aan de scholing wordt gespendeerd, onderwijsruimten, en hulpmiddelen. De prijs en de samenstelling van het scholingsprogramma wegen relatief zwaar (voor de prijs kan bijvoorbeeld maximaal 40 punten verdiend worden, voor de samenstelling van het programma 30 punten en voor de kwalificaties van het personeel 20 punten). De offertes worden per gunningcriterium beoordeeld, waarna punten worden toegekend.

Contractvoorwaarden

De opdrachtgever stelt een eenheidsprijs van de scholing vast op basis van een groep gegarandeerde deelnemers. Voor de extra plaatsen geldt een prijs per capita. De prijzen worden niet afgestemd op de resultaten van de reïntegratie.

De meeste contracten bevatten een bepaling die opdrachtgever in staat stelt om gedurende het scholingsprogramma de kwaliteit van de geleverde scholing te evalueren. De LAN heeft hiervoor standaardprocedures ontwikkeld. Voor de cliënt zijn de tussentijdse evaluaties de enige manier om hun mening te geven over de scholing. De aanbieder is verplicht aan de LAN te melden als cliënten weinig of geen voortgang boeken.

Het arbeidsbureau bepaalt welke cliënten in aanmerking komen voor scholing. Ook stelt het arbeidsbureau de “bundels” van deelnemers samen. Voor iedere geregistreerde werkloze dient binnen drie weken een actieplan opgesteld te worden waarin het onderwijs- en arbeidsverleden, de werkervaring, de aspiraties en de wensen van de cliënt staan vermeld, alsmede de belemmeringen die de cliënt ondervindt om werk te vinden. Het arbeidsbureau bepaalt of scholing voor de werkloze de aangewezen reïntegratievoorziening is.

Sommige contracten tussen de opdrachtgever en aanbieder bevatten toelatingseisen voor scholingsprogramma's, zoals het beschikken over theoretische kennis en werkervaring. In andere contracten wordt het aan de opdrachtgever en aanbieder overgelaten om te bepalen welke deelnemers aan scholingsprogramma's kunnen deelnemen. Dergelijke contracten verschaffen veel ruimte voor afroming van deelnemers. De uitkeringsgerechtigde werkloze ondervindt duidelijke prikkels om aan het werk te gaan. Hij of zij is namelijk verplicht actief te zoeken naar werk of een baan te accepteren die het arbeidsbureau aandraagt op straffe van een korting of het geheel intrekken van de uitkering.

Als de deelnemer het scholingsprogramma met succes heeft afgerond ontvangt deze een certificaat, vergunning of diploma. De eindkwalificaties van de scholing zijn in het contract omschreven. Het is ongebruikelijk dat de opdrachtgevers bij het opstellen van contractvoorwaarden en de eindkwalificaties samenwerkt met externe organisaties als vakbonden of beroepsorganisaties.

Organisatie aanbestedingsprocedure: reïntegratie van zieken en gehandicapten

Naast het geven van inkomenssteun bij ziekte en arbeidsongeschiktheid heeft de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid in Zweden ook een belangrijke taak in het voorkomen van ziekte en in het aanmoedigen van partijen om actief te werken aan revalidatie, reïntegratie en het verkorten van langdurige ziektes. Het belang van de activering van zieken en gehandicapten is toegenomen omdat al enige tijd het aantal chronisch zieken en gehandicapten toeneemt. De uitvoeringsorganisatie voert zelf geen revalidatie- en reïntegratieprogramma's uit.

Wel stelt zij gelden ter beschikken voor het inkopen van:

- a) Deskundigheidsonderzoeken om vast te stellen welke mogelijkheden er zijn voor revalidatie en reïntegratie;
- b) Voorzieningen om de arbeidsmogelijkheden en motivatie van de cliënt te vergroten, als aanvulling op de revalidatie- en reïntegratievoorzieningen van de werkgever en de arbeidsvoorziening;
- c) Scholing en vakopleiding.

De aanbesteding van reïntegratievoorzieningen voor zieken en gehandicapten vindt tweemaal plaats. Het gaat dan om kaderovereenkomsten voor een nog niet gespecificeerd aantal voorzieningen. De aanbestedingsprocedures worden gecoördineerd door de Federatie van uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid, die optreedt als werkgever en serviceorganisatie voor 21 regionale uitvoeringsorganen en de 8 sociale verzekeringsbureaus in de regio Stockholm (de zogenaamde *Octavengroep*). De aanbestedingsprocedures worden aangekondigd in de *Anbudsjournalen*. Daarnaast wordt er geadverteerd in dagbladen en is informatie over de aanbestedingsprocedures te vinden op de website van de Federatie van uitvoeringsorganen en de *Octavengroep*.

De aanbesteding van reïntegratievoorzieningen voor chronisch zieken en gehandicapten is net als de aanbesteding van de voorzieningen voor werklozen onderworpen aan bepalingen van de Wet op de inkoop.

Het Nationale Bestuurslichaam van de sociale zekerheid (RFV) heeft richtlijnen opgesteld met kwaliteitseisen voor het aanbieden van revalidatie- en reïntegratievoorzieningen. De uitvoeringsorganen die de aanbesteding van revalidatie- en reïntegratievoorzieningen voor zieken en gehandicapten organiseren dienen de kwaliteitseisen te vermelden in de aankondigingen van

de aanbestedingsprocedures. Daarnaast moeten de uitvoeringsorganen garanderen dat de aanbieders waaraan zij opdrachten gunnen, kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen van de richtlijn. De kwaliteitseisen hebben onder andere betrekking op de behandeling van cliënten, informatieverstrekking, de uitvoering van de voorzieningen, en klanttevredenheid. Een medisch expert, psycholoog of maatschappelijk werker moeten de arbeidsmogelijkheden van de cliënten beoordelen. Ook is het vereist dat professionals met kennis van arbeidsomstandigheden betrokken worden bij de beoordeling. Als de beoordeling alleen betrekking heeft op arbeidsgerichte revalidatie of reïntegratie dan hoeft een medische expert niet ingeschakeld te worden. Bij een medisch-functionele beoordeling is het vereist dat de verklaring informatie bevat over de fysieke, psychische, sociale en arbeidsgerelateerde kenmerken van de cliënt die relevant zijn voor de mogelijkheden tot revalidatie en reïntegratie. De verklaring moet, voorzover mogelijk, opgesteld worden volgens het International Classification of Functioning (ICF). De toegepaste vorm van revalidatie of reïntegratie dient gebaseerd te zijn op wetenschappelijke kennis. Bovendien is het vereist dat de verklaring in het geval van functionele beperkingen aangeeft hoe lang de beperkingen zullen duren, welke voorzieningen nodig zijn, hoe groot de kans is op succes van de aanbevolen voorzieningen, alsmede welke mening de cliënt over de geleverde voorziening heeft. Ten slotte wordt er bepaald dat alle aanbieders beschikken over een kwaliteitssysteem waarmee de garantie wordt gegeven dat zij aan de kwaliteitseisen van de RVF kunnen voldoen.

De aanbestedingsprocedure wordt uitgevoerd op grond van de volgende drie stappen:

- 1 De offerte moet voldoen aan de formele eisen die in de aankondiging van de aanbestedingsprocedure zijn opgenomen. Zo moet de aanbieder informatie geven over de plaats(en) of regio(s) waarin de voorziening aangeboden kan worden, de doorlooptijden van de voorzieningen, de inhoud van de voorzieningen, de toegepaste methodes, de startdatum, de expertise van de in te zetten medewerkers, de prijs en het aantal deelnemers. Ook is het vereist dat de aanbieders een volledige beschrijving geeft van de aanwezige kennis, ervaring, kwalificaties, faciliteiten, alsmede van de behaalde resultaten in het verleden (referenties moeten opgegeven worden). Tenslotte moet de offerte voorzien zijn van een uitleg over de wijzer waarop de aanbieder tegemoet wil komen aan de eisen die in de aankondiging van de aanbestedingsprocedure zijn opgenomen.
- 2 De aanbieder mag niet betrokken zijn bij een faillissement of liquidatie, noch zich schuldig hebben gemaakt aan criminele activiteiten. Ook mag de aanbieder geen belastingschulden hebben.
- 3 De aanbieder dient tegemoet te komen aan specifieke vereisten van de verschillende voorzieningen: de deskundigheidsonderzoeken, de activeringsmaatregelen, en de arbeidsgerichte voorzieningen.

Vervolgens wordt in de gunningsfase een keuze gemaakt uit de aanbieders die voldoen aan de eerste drie stappen. Hierbij spelen ervaringen in het verleden en referenties een belangrijke rol. Er zijn voor de aanbieders geen administratieve kosten verbonden aan de aanbestedingsprocedure, anders dan de tijd en moeite die nodig is voor het opstellen van de offerte.

Het is de taak van de individuele functionaris van het uitvoeringsorgaan om te bepalen welke zieken en arbeidsongeschikten in aanmerking komen voor welke revalidatie- en reïntegratievoorzieningen. De functionaris laat zich daarbij in belangrijke mate leiden door het individueel reïntegratieplan, dat hijzelf in samenwerking met de cliënt en eventueel de werkgever heeft opgesteld. In de Sociale Verzekeringswet is de bepaling opgenomen dat de planning van de revalidatievoorzieningen in overleg met de cliënt moet plaatsvinden en dat de voorzieningen afgestemd moeten zijn op de individuele behoeftes en omstandigheden van de cliënt.

Dit betekent dat aandacht besteed moet worden aan de vooropleiding van de cliënt, werkervaring, de leeftijd, woonplaats en andere relevante omstandigheden. Desondanks bestaan er geen richtlijnen die aangeven hoe tussen verschillende langdurig zieken en arbeidsongeschikten wordt geprioriteerd. Factoren als diagnose, motivatie van de cliënt, leeftijd en geslacht blijken in de praktijk een belangrijke rol te spelen.

Contractvoorwaarden

In de contracten (opgesteld door de Federatie van uitvoeringsorganen) worden de betalingsvoorwaarden geregeld. De betaling is niet gebonden aan de resultaten van de reïntegratie. De aanbieder moet aangeven hoeveelheid tijd voor de reïntegratievoorziening is uitgetrokken en welke cliënten hebben deelgenomen. De aanbieder mag (delen van) voorzieningen niet uitbesteden aan andere instellingen, tenzij over dergelijke vormen van onderaanneming afspraken zijn gemaakt met de opdrachtgever. Als de cliënt wegens ziekte of op andere gegronde redenen niet deelneemt aan de reïntegratievoorziening dient de aanbieder daarvan melding te maken bij de opdrachtgever. De aanbieder moet binnen 15 dagen na afronding van het traject een geschreven verklaring overleggen aan de opdrachtgever over de uitkomsten van de ingezette voorzieningen. Als hij dat nalaat kan er gekort worden op de vergoeding.

Volgens een onderzoek van de Federatie van uitvoeringsorganen hadden de verschillende uitvoeringsorganen in 1999 650 contracten gesloten met de 350 aanbieders van reïntegratievoorzieningen. De contracten bevatten afspraken over het expertonderzoek, de functionele beoordeling, de activering en training, alsmede over de scholingsprogramma's (vakonderwijs). Minder dan de helft van de 16.000 ingekochte voorzieningen betroffen voorzieningen van actieve reïntegratie en 58% had betrekking op de expertonderzoekingen of waren aangewend om het recht op ziekengelduitkeringen te beoordelen.

De aanbesteding neemt gebruikelijk de vorm aan van kaderovereenkomsten tussen opdrachtgever en aanbieder. De aanbieder is gehouden om reïntegratievoorzieningen te leveren aan een ongespecificeerd aantal langdurig zieken. Data die verzameld zijn door de Federatie van uitvoeringsorganen en de Oktaven-groep over aanbestedingscontracten laten het volgende beeld zien:

Tabel 6: Aantal kaderovereenkomsten met betrekking tot de aanbesteding van reïntegratievoorzieningen voor de langdurig zieken en gehandicapten (2002-2003)

Kaderovereenkomsten over	Aantal
Activerende maatregelen	273
Onderzoekingen experts	115
Werkgerichte training en scholing	65
Totaal	453

Bron: Statistiek van de Federatie van uitvoeringsorganen en het sociale verzekeringsbureau van Stockholm (Oktaven groep).

Van de 453 aanbestedingscontracten hebben 66 een landelijke reikwijdte. De overige hebben betrekking op regionale contracten van een of een paar uitvoeringsorganisaties. Alle 21 regionale uitvoeringsorganisaties zijn betrokken bij 60 tot 80 aanbestedingscontracten met verschillende aanbieders.

Monitoring

Er bestaat geen systematische monitoring van de revalidatie- en reïntegratievoorzieningen voor zieken en gehandicapten. Alleen de aanbieders zelf volgen de ontwikkeling van de voorzieningen als onderdeel van hun gebruikelijk planningsproces. Er bestaat dan ook geen nationale evaluatie van de resultaten van de aanbestedingsprocedures voorzover deze betrekking hebben op voorzieningen voor zieken en gehandicapten. Het hangt van de 21 regionale uitvoeringsorganen af of en op welke wijze de resultaten worden gevolgd.

8.3 Marktstructuur en marktgedrag

Aanbieders van voorzieningen voor werklozen

Lernia en enkele particuliere scholingsinstellingen zijn de belangrijkste aanbieders van reïntegratievoorzieningen voor werklozen. Gedurende de jaren negentig was *Lernia* (voorheen AMU-gruppen) de grootste aanbieder. In het tweede helft van de jaren negentig nam het marktaandeel van *Lernia* gestaag af ten gunste van de particuliere aanbieders. Sinds het einde van de jaren negentig is evenwel van een omgekeerde trend sprake doordat het marktaandeel van *Lernia* stijgt terwijl die van de particuliere aanbieders daalt. Hoewel de particuliere aanbieders gezamenlijk nog steeds een dominante positie op de markt innemen, is *Lerna* haar positie aan het versterken (zie tabel 7).

Tabel 7: Marktaandeel van scholingsinstellingen in 2002 (in percentages)

Aanbieder	Scholingsvoorzieningen	Vorbereidende voorzieningen
Particuliere scholingsbedrijven	40	48
<i>Lernia</i>	36	19
Volwassenenonderwijs (KomVux)*	10	14
Hoger middelbaar onderwijs	8	3
University College	5	2
Volkshogeschool	2	13
Totaal	100	100

Bron: Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2002 (Arbetsmarktbeleidsprogramma's, Jaarverslag 2002), p. 54-91.

* KomVux is het volwassenenonderwijs van de gemeenten. Een meerderheid van 289 Zweedse gemeenten hebben KomVux. De meeste gemeenten besteden gedeeltes van het volwassenenonderwijs uit aan scholingsinstellingen.

De aanbieders opereren binnen hun eigen niches van de arbeidsmarkt. Samenwerking tussen aanbieders is ongebruikelijk in Zweden, mede omdat het weinig voorkomt dat gehele reïntegratietrajecten worden uitbesteed. De nadruk in de meeste aanbestedingsprocedures ligt namelijk op scholing, terwijl andere reïntegratieproducten door de uitvoeringsorganen zelf worden uitgevoerd, of onderhands worden aanbesteed. Aan de scholing is een duidelijk activeringsdoelstelling verbonden. De afzonderlijke scholingsprogramma's dienen namelijk te leiden tot een reguliere baan, ook als deze los van een reïntegratietraject worden aangeboden.

Aanbieders van voorzieningen voor zieken en gehandicapten

Een grote meerderheid van de aanbieders zijn kleine particuliere bedrijven met 1 tot 10 werknemers. Slechts enkele grote aanbieders zijn actief op de reïntegratiemarkt *Arbetslivstjänger*, ALT (Werk Leven Voorzieningen) is een zelfstandig commercieel overheidsbedrijf. ALT breidt zich snel uit en heeft thans 250 consultants in dienst (psychologen, arbeidsdeskundigen, carrière adviseurs, arbeidstherapeuten, en psychotherapeuten). De consultants zijn actief op 45 locaties, verspreid over het land. Zij voeren voor verschillende uitvoeringsorganen reïntegratieprogramma's uit (meestal activerende maatregelen). ALT opereert volgens het SIQ-kwaliteitssysteem voor klantgericht handelen.

Samhall Resurs AB is een commerciële eenheid binnen het landelijk opererende Sociale Werkvoorzieningsbedrijf Samhall AB. Samhall Resurs AB heeft rond de 100 werknemers in dienst (psychologen, arbeidsdeskundigen, carrière adviseurs, en ergonomen) die reïntegratievoorzieningen verzorgen voor onder andere alle 21 regionale uitvoeringsorganen. Het bedrijf past het zogenaamde mobilisatie model toe, waarbij vaardigheden van gehandicapten worden ontwikkeld.

Rygginstitutet (het Instituut voor Rugtraining) is opgericht in 1961 en heeft 95 werknemers in dienst (artsen, psychotherapeuten, psychologen, ergonomen en gezondheidsvoorlichters). Zij verzorgen op vier locaties in Zweden en in de vestiging van Marbella in Spanje rugtrainingen. Het Instituut is gecertificeerd volgens ISO 9002.

Försäkringsmedicinskt Centrum (Centrum voor claimbeoordelingen en Medisch-functionele beoordeling) is opgericht in 2000 en gecertificeerd volgens ISO 9001. Het is een zelfstandig commercieel bedrijf binnen één van de 21 regionale uitvoeringsorganen (Östergötlands läns försäkringskassa). Het Instituut heeft 92 werknemers in dienst (artsen, psychologen, ergonomen, psychotherapeuten en carrière consultants) die op zes locaties deskundigheidsonderzoeken, beoordelingen, en reïntegratievoorzieningen uitvoeren.

De grote spelers hebben contracten afgesloten met alle of de meeste van de 21 regionale uitvoeringsorganen. Desondanks gaat het bij de meerderheid van de aanbieders om kleine reïntegratiebedrijven, vrijwilligersorganisaties, en scholings- en sportverenigingen die voor een of twee uitvoeringsorganisaties reïntegratievoorzieningen uitvoeren. Gezien het grote marktaandeel van al deze kleine instellingen is van concentratie op de reïntegratiemarkt nog geen sprake. Wel is een aantal kleine aanbieders in problemen geraakt omdat de uitvoeringsorganen de laatste jaren minder reïntegratieproducten inkopen.

Uit een onderzoek van het Zweedse Agentschap voor Openbaar Bestuur (Statskontoret) onder vertegenwoordigers van uitvoeringsorganen en aanbieders van reïntegratievoorzieningen blijkt dat er grote tevredenheid is over het model van kaderovereenkomsten. Het afsluiten van eenduidige overeenkomsten met verschillende aanbieders maakt het mogelijk om flexibel te kiezen uit het grote aanbod aan voorzieningen. Voor de aanbieders bieden de kaderovereenkomsten het voordeel van een transparant en overzichtelijke uitvoering van de aanbesteding. Bovendien worden zij gewaarmerkt als goedgekeurde organisaties als zij als aanbieder worden geaccepteerd. Toch is er vanuit de aanbieders ook kritiek op de aanbestedingsprocedure. De uitvoeringsorganen zouden cliënten blindelings en te snel doorverwijzen, waardoor aanbieders moeilijk de omvang en het bereik van de benodigde voorzieningen kunnen inschatten.

Om die reden zou het voor de aanbieders gunstiger zijn als de opdrachtgevers de omvang en het bereik van de voorzieningen in de offerteaanvraag nader zouden specificeren.

Marktgedrag

De opdrachtgevers spelen bij de aanbestedingsprocedures een zeer dominante rol. Zij bepalen in vergaande mate de inhoud en oriëntatie van de scholingsprogramma's op basis van hun informatie over de lokale en regionale arbeidsmarkt en datgene wat over de cliënt bekend is bij de arbeidsbureaus. De AMS werkt de offerte-uitnodigingen gedetailleerd uit, en verplicht de aanbieders zich te houden aan een groot aantal voorwaarden. In een aantal gevallen worden de sociale partners bij de samenstelling van de scholingsprogramma's betrokken.

8.4 Omgeving

Economische conjunctuur

De economische conjunctuur speelt een belangrijke factor bij de inhoud en kwaliteit van de reïntegratievoorzieningen in Zweden. Gedurende de recessie van de vroege jaren negentig was het volume van de verschillende scholingsprogramma's hoog, met name door de grote instroom van werklozen. Zolang er veel ruimte was op de arbeidsmarkt ondervonden uitvoeringsinstellingen problemen met het afstemmen van de scholingsprogramma's op de behoeftes van bedrijven. Door het geringe aantal vacatures waren de meeste bedrijven nauwelijks of niet bereid om geschoolde werklozen in dienst te nemen. Om desondanks de werkloosheid zo laag mogelijk te houden breidden de uitvoeringsinstellingen de volume van de scholingsprogramma's fors uit, hetgeen ten koste ging van de kwaliteit van de scholing. Er zijn dan ook aanwijzingen dat veel aanbestedingen van scholingsproducten in die tijd weinig zorgvuldig plaatsvonden. Toen de economie sinds het midden van de jaren negentig weer aantrok en dientengevolge de werkloosheid daalde, kon het volume van de scholingsprogramma's omlaag worden gebracht. Het gevolg was dat opdrachtgevers tijdens aanbestedingen meer eisen konden stellen, hetgeen ten goede kwam aan de kwaliteit van de scholingsproducten.

Relaties met de sociale zekerheid

De sociale zekerheid was in Zweden lange tijd gericht op het verschaffen van een inkomensgarantie voor bepaalde risico's. De algemene trend in de jaren zestig en vroege jaren zeventig was het verhogen van de uitkeringen, het verbeteren van de uitkeringsvoorwaarden en het verbreden van de toelatingscriteria. In de jaren zeventig raakte dit beleid achterhaald door de economische teruggang en industriële heroriëntatie als gevolg van de oliecrises en de toenomen concurrentie op de wereldmarkt. Om paal en perk te stellen aan de snelle toename van langdurig zieken, arbeidsongeschikten en werknemers die vroegtijdig met pensioen gingen, introduceerde de Zweedse regering in het begin van de jaren tachtig het activerend arbeidsmarktbeleid. De speerpunten van dit beleid waren betere arbeidsomstandigheden in de bedrijven, reïntegreren van langdurig zieken en arbeidsongeschikten, en verlagen van sociale zekerheidsuitkeringen. Werkgevers werden onder druk gezet om de werkomgeving in de bedrijven te verbeteren en om hun eigen langdurig zieke werknemers te reïntegreren naar hun oorspronkelijke functie binnen het bedrijf. In de beginjaren lag de prioriteit van het activerend arbeidsmarktbeleid nog op het reïntegreren van zieke werknemers. De invoering van een loondoorbetaling voor kortdurende zieken was dan ook in overeenstemming met het activerend arbeidsmarktbeleid. Het doel was namelijk de kosten van ziekteverzuim terug te brengen en de werkgevers betere mogelijkheden te geven om ziekteverzuim te controleren.

Met als doel de kosten van vervroegde pensionering te beperken werden in 1991 de mogelijkheden om vervroegd uit te treden als gevolg van werkloosheid afgeschaft.

In de jaren negentig werden de uitkeringsrechten verder teruggeschoefd en de arbeidsplicht aangescherpt. Zo werden de toelatingcriteria voor ziekengeld in 1995 en 1997 aangescherpt, waardoor een aantal diagnoses geen recht meer gaf op een uitkering. Hetzelfde gebeurde met de toelatingcriteria voor het arbeidsongeschiktheidspensioen.

Het Nationale bestuurslichaam van de sociale zekerheid (Riksförsäkringsverket, RFV) en de regionale sociale verzekeringskassen (Försäkringskassan), voeren samen met een aantal lokale vestigingen de sociale verzekeringen uit. De taak van de RFV is om de uniformiteit en kwaliteit in de uitkeringsverstrekking te garanderen. Een werknemer heeft gedurende de eerste 21 ziektedagen recht op loondoorbetaling. Als de ziekte langer dan 21 dagen duurt wordt het ziektegeval conform de Zweedse Sociale Zekerheidswet overgedragen aan de publieke ziekteverzekering. De cliënt heeft dan in principe recht op ziekengeld van 80% van het laatst verdiende loon. Afhankelijk van de resterende arbeidscapaciteit kan de uitkering ook 75, 50 of 25% van het laatste verdiende loon bedragen. Er is geen maximum uitkeringsperiode voor de ziekengelduitkering vastgesteld, alhoewel de RFV uitgaat van een maximum periode van een jaar. De cliënt is vrij om de medische behandelaar te kiezen. Meestal gaat het om een arts die is aangesloten bij een lokaal gezondheidscentrum of bij een ziekenhuis.

Een cliënt heeft recht op ziekteverlof als de arbeidsmogelijkheden door toedoen van de ziekte zijn afgenomen. Als de ziekteperiode langer duurt moet een cliënt een gezondheidsverklaring van een arts overleggen waarin gegevens zijn opgenomen voor het vaststellen van de functionele beperkingen en de benodigde revalidatie- en reïntegratievoorzieningen. De revalidatie- en reïntegratievoorzieningen moeten gericht zijn op plaatsing van de cliënt in de oude baan en als dat niet lukt in een andere baan. De werkgever draagt een belangrijke verantwoordelijkheid voor de revalidatie en reïntegratie van de cliënt. Als de ziekte langer dan vier weken duurt is de werkgever verplicht om de mogelijkheden van revalidatie en reïntegratie te laten onderzoeken. Bovendien moet de werkgever de mogelijkheden onderzoeken van andersoortig of vervangend werk. De uitslag van dit onderzoek moet binnen 8 weken na het begin van de ziekte gestuurd worden naar de uitvoeringsinstelling. Deze stelt vervolgens een individueel actieplan op voor revalidatie en reïntegratie van de cliënt. Volgens een gedetailleerde procedure (het zogenaamde stap voor stap model) bepaalt de uitvoeringsorganisatie of de cliënt:

- Stap 1: de oude functie kan vervullen. Zo nee;
- Stap 2: de oude functie kan vervullen nadat hij of zij heeft deelgenomen aan arbeidsrevalidatie. Zo nee;
- Stap 3: andere werkzaamheden kan verrichten in hetzelfde bedrijf. Zo nee;
- Stap 4: andere werkzaamheden kan verrichten in hetzelfde bedrijf nadat hij of zij heeft deelgenomen aan arbeidsrevalidatie. Zo nee;
- Stap 5: andere werkzaamheden kan verrichten in een ander bedrijf. Zo nee;
- Stap 6: andere werkzaamheden kan verrichten in een ander bedrijf nadat hij of zij heeft deelgenomen aan arbeidsrevalidatie. Zo nee;
- Stap 7: geen enkele werkzaamheden meer kan verrichten omdat de cliënt voor een langere tijd arbeidsongeschikt is. Zo ja, vervroegde pensionering is een optie.

Het is principe een taak van de werkgever om de revalidatie en reïntegratie te verzorgen tot dat stap 5 is bereikt. Niettemin kan de uitvoeringsorganisatie de arbeidsmogelijkheden van de cliënt gedurende stappen 2 en 3 laten onderzoeken om te kunnen bepalen of de cliënt wel recht heeft op een ziekengelduitkering en welke mogelijkheden er zijn voor revalidatie en reïntegratie. De betrokkenheid van de uitvoeringsorganisatie neemt toe als de cliënt stappen 5 en 6 bereikt. In dat geval is het immers duidelijk dat de cliënt uit moet zien naar een andere baan.

8.5 Resultaten

Werklozen

De belangrijkste doelstelling van het arbeidsmarktbeleid van de Zweedse overheid is het verwezenlijken van een efficiënte arbeidsmarkt dat gepaard gaat met volledige werkgelegenheid en voldoende economische groei. Om deze doelstelling te bereiken wordt door middel van verschillende scholingsprogramma's geprobeerd de vakbekwaamheid van werklozen te vergroten.

Tabel 8 geeft een overzicht van de deelname van werklozen aan reïntegratieprogramma's.

Tabel 8: Werkloosheid en participatie reïntegratieprogramma's (1995, 1999-2002)

Jaar	Aantal werklozen	Werkloosheidspercentage (% beroepsbevolking)	Deelnemers aan reïntegratieprogramma's (% beroepsbevolking)
1995	436.180	10,1	4,6
1999	276.681	6,4	3,3
2000	231.244	5,3	2,6
2001	193.009	4,4	2,5
2002	185.838	4,2	2,6

Bron: Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS

Er bestaat een grote variëteit aan scholingsproducten voor werklozen waarvan de inzet afhankelijk is van de vraag naar en het aanbod van arbeid in de verschillende sectoren van de arbeidsmarkt. In 2002 kende de scholingsprogramma's voor de zorg het grootste aantal deelnemers (33%), gevolgd door programma's voor de nijverheid, handel en transport (ieder 15%), de bouwnijverheid, bediening van machines, computer werk, kantoorwerk, handelsberoepen, cultuur en media, onderwijs, en ten slotte de economische en sociale wetenschappen.

Zowel het aantal deelnemers aan scholingsprogramma's als de kosten ervan nemen de laatste jaren af. De scholingsprogramma's duren gemiddeld langer en de wachttijden zijn teruggebracht. In toenemende mate vinden deelnemers werk na afloop van de scholing (zie tabel 9).

Tabel 9: Kosten (miljoen Zweedse kronen) en aantal deelnemers van scholingsprogramma's (1995/96, 1999-2002)

	1995/96	1999	2000	2001	2002
A. Scholing					
Totale kosten scholing	12.414	8.296	5.546	4.166	3.284
Kosten ingekochte scholing	5.892	3.816	2.593	1.612	1.699
Totaal aantal deelnemende cliënten	217.437	144.963	109.248	60.084	46.361
Gem. aantal cliënten maandelijks	45.610	44.955	30.599	15.132	12.970
Gem. aantal scholingsdagen per cliënt	130	144	150	174	161
Gemiddelde wachttijd		83	90	74	77
Kosten per cliënt per maand	-	15.800	17.600	19.100	22.600
Percentage cliënten met werk na 90 dagen	21	34	56	59	61
B. Voorbereidende en inleidende scholing					
Totaal aantal deelnemers				51.951	59.359
Gemiddeld aantal deelnemers maandelijks				13.246	15.547

Bron: Arbetsmarknadsverket. Årsberättelse År 2000, 2001, 2002; : Arbetsmarknadsstyrelsen.

Arbetsmarknadspolitikaplan. Årsrapport 2002.

In 2002 stelde de regering als doel dat tenminste 70% van de deelnemende cliënten binnen 90 dagen na afronding van de scholing een baan gevonden moest hebben. Dit doel werd in 2002 niet gehaald (61% van de cliënten vond toen een baan). De resultaten lopen per sector nogal uiteen. Zo scoren de programma's voor de zorg (met 72%), de transport sector, de bouwnijverheid, en voor de bediening van machines relatief goed. De scholingsprogramma's die gericht zijn op het aanleren van praktische vaardigheden presteren over het algemeen beter dan de meer algemene of op diensten gerichte programma's. Onderzoek wijst uit dat ambitieuze en dure arbeidsmarktprogramma's als vakonderwijs de kans op werk aanzienlijk vergroten. Wel nemen de kansen op werk in de periode na afloop van deze programma's snel af.

Zieken en gehandicapten

Gedurende de jaren 1993-1997 daalde het aantal uitkeringsgerechtigde zieken snel dankzij het nieuwe activerende arbeidsmarktbeleid. Wel groeide het aantal arbeidsongeschikten met een arbeidsongeschiktheidspensioen. Dat kwam doordat uitvoeringsorganen ertoe waren overgaan langdurig zieken met geringe kansen op werk toe te laten tot het arbeidsongeschiktheidspensioen. Op deze manier probeerden zij de beschikbare plaatsen voor reïntegratie te reserveren voor degenen met een goede kans op terugkeer naar werk.

Sinds 1997 neemt het ziekteverzuim snel toe, met name onder vrouwen van middelbare leeftijd. De dubbele belasting van veel vrouwen (de combinatie van werk en zorg) eist zijn tol. Bovendien werken veel vrouwen in sectoren met relatief slechte arbeidsomstandigheden, zoals de zorg, het maatschappelijk werk en het onderwijs. Sinds 1999 stijgt het ziekteverzuim ook bij mannen, met name in de leeftijdscategorie van 35-39 jaar. Tegelijkertijd is het aantal arbeidsongeschikten met een uitkering toegenomen van 408.000 in 1999 naar 471.000 in 2002.

Tabel 10 Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in Zweden (2000-2002)

	2000	2001	2002
A. Uitkeringen bij ziekte			
Aantal gevallen van 60 dagen of langer	191.262	224.702	243.672
Aantal gevallen van 2 jaar of langer	30.612	38.860	46.385
Gevalen van 2 jaar of langer per 1.000 verzekerden personen	5,5	6,9	8,3
Kosten aan ziekgeld (Miljoen Zweedse kronen)	33.408	39.910	45.304
B. reïntegratie			
Aantal zieken met een uitkering van 60 dagen of langer dat deelneemt in een gecoördineerd reïntegratieprogramma	43.405	44.201	44.915
Kosten van reïntegratie (Miljoen Zweedse kronen)	2.993	2.836	3.023

Bron: Riksförsäkringsverket, Socialförsäkringen, Årsrapport 2002.

Aan het einde van 2002 namen 45.000 personen deel aan gecoördineerde reïntegratieprogramma's, hetgeen 700 meer was dan het jaar daarvoor. Uit de cijfers kan worden opgemaakt dat de deelname aan gecoördineerde reïntegratieprogramma's relatief beperkt blijft en dat voor relatief weinig langdurig zieken de behoefte aan reïntegratie is onderzocht. Uit een raming van het Nationale Bestuurslichaam van de Sociale Zekerheid (RFV) blijkt dat slechts voor 19% van de langdurig zieken de behoefte aan reïntegratie door een expert is onderzocht (het percentage ligt iets hoger voor langdurig zieken met werk en iets lager voor langdurig zieken zonder werk). De raming maakt duidelijk dat veel werkgevers niet voldoen aan de wettelijke verplichting om voor hun zieke werknemers de behoefte aan reïntegratie te laten onderzoeken en hen vervolgens over te dragen aan een uitvoeringsorgaan. Ook de uitvoeringsorganen voldoen niet aan deze verplichting ten aanzien van de zieken zonder werkgever. Nadat het expertonderzoek is verricht dient een beslissing genomen te worden over de in te zetten reïntegratievoorzieningen. De daarvoor uitgetrokken tijd bedroeg in 2002 9 maanden, hetgeen een maand meer was dan in het jaar daarvoor.

Aan de andere kant blijkt dat in 2002 het arbeidsvermogen van bijna tweederde van de langdurig zieken in een programma is toegenomen dankzij de gecoördineerde reïntegratie. Deze score ligt hoger dan van het jaar daarvoor. Minder dan de helft van de deelnemers aan gecoördineerde reïntegratie kregen een aanbestede voorziening aangeboden. Meestal ging het om voorzieningen die werkgevers eventueel in samenwerking met een uitvoeringsorgaan hadden ingezet. De beste resultaten werden behaald bij langdurig zieken met werk, bij jongere uitkeringsgerechtigden en bij autochtone Zweden. De resultaten van reïntegratie waren slecht bij cliënten met multicausale problemen (het tegelijkertijd voorkomen van psychiatrische ziektes, sociale problemen, slechte sociale netwerken, en werkloosheid). Het succes van reïntegratievoorzieningen bleek in vergaande mate af te hangen van de arbeidsmarktpositie van de cliënt.

Tabel 11: Aantal ingekochte reïntegratievoorzieningen voor langdurig zieken (2000-2002)

	2000	2001	2002
Aantal ingekochte reïntegratievoorzieningen	21.891	20.166	21.891
- activerende maatregelen	9.068	8.540	9.068
- expert onderzoeken	1.839	2.738	1.839
- arbeidsgerichte training en scholing	10.984	8.888	10.984
Kosten (Miljoen Zweedse kronen)	761	848	1.025

Bron: Riksförsäkringsverket, Socialförsäkringen, Årsrapport 2002.

Van de in 2002 ingekochte reïntegratievoorzieningen was 59% bedoeld voor personen met fysieke problemen, 29% voor personen met psychische problemen en de rest voor een reeks van minder vaak voorkomende diagnoses.

De uitvoeringsorganen hebben in 2001 en 2002 niet alle beschikbare gelden opgemaakt. Mogelijke verklaringen daarvoor zijn de hoge werkdruk van uitvoeringsorganen, het gebrek aan adequate beoordelingsprocedures en het feit dat aanbieders in reactie op het achterblijvend aantal ingekochte voorzieningen tijdelijk het aantal activiteiten hebben teruggebracht.

SYNTHESE VAN
BEVINDINGEN

9

9.1 Achtergronden van aanbesteding

Aanleiding

De directe aanleiding voor het aanbesteden van reïntegratievoorzieningen op een reïntegratiemarkt is in de bestudeerde landen verschillend. In sommige landen zijn politiek-ideologische motieven doorslaggevend geweest. Zo is in Australië, Denemarken en Groot-Brittannië door regeringswisselingen politieke ruimte ontstaan voor marktwerking in de reïntegratiedienstverlening (liberaal of conservatief gekleurde regeringen namen de regeringsmacht over van sociaal-democratisch gekleurde regeringen). In Nederland, de VS en Zweden hebben meer praktische motieven de boventoon gevoerd. De ontevredenheid over een tekortschietende uitvoeringspraktijk is in deze landen de belangrijkste reden geweest om reïntegratievoorzieningen openbaar aan te besteden.

Ondanks de uiteenlopende aanleidingen is de motivering voor de openbare aanbesteding van reïntegratieactiviteiten in de bestudeerde landen gelijklopend. De overheden in deze landen zijn sinds de jaren tachtig ontevreden geraakt over de monopoliepositie van publieke uitvoeringsorganisaties. Teneinde te komen tot een effectievere en doelmatigere uitvoering van reïntegratieactiviteiten hebben zij besloten reïntegratieproducten of –trajecten openbaar aan te besteden. De veronderstelling daarbij is dat private reïntegratiebedrijven organisaties beter in staat zijn dan publieke uitvoeringsorganisaties om werklozen en arbeidsgehandicapten aan het werk te helpen. De openbare aanbesteding zou leiden tot een verbetering van de prijs-kwaliteit verhouding omdat de reïntegratiemarkt prikkels genereert aan marktpartijen om een goede kwaliteit te leveren tegen scherpe prijzen. In de VS is ook de behoefte aan keuzevrijheid voor cliënten en maatwerk een belangrijke reden geweest voor het invoeren van een aanbestedingsprocedure.

Verschillen in ervaring

Zweden heeft van de bestudeerde landen de langste ervaring met marktwerking in de reïntegratiedienstverlening. De openbare aanbestedingen van scholingsvoorzieningen is er al in 1986 begonnen. Vervolgens komt in het begin van de jaren negentig de aanbesteding van scholingsproducten in Groot-Brittannië van de grond. Pas geruime tijd daarna volgen Australië (1997), Nederland (2000), de VS (2002) en Denemarken (2003).

Overgang

In de verschillende landen is niet altijd even voortvarend voor marktwerking gekozen. Zo hebben de overheden in Groot-Brittannië en Denemarken gekozen voor een geleidelijke invoering van marktwerking. In Groot-Brittannië wordt sinds het begin van de jaren negentig een groeiend aantal reïntegratieproducten en trajecten voor steeds meer doelgroepen openbaar aanbesteed. In Denemarken zorgt het zogenaamde *challenge model* voor een geleidelijke invoering van marktwerking. Hierbij worden particuliere aanbieders in de gelegenheid gesteld om het reguliere aanbod van publieke uitvoeringsorganisaties te overbieden. Op deze wijze wordt volledige competitie uitgesteld, waardoor de publieke uitvoeringsorganisaties de tijd krijgen zich te ontwikkelen tot concurrerende aanbieders.

Ook in Nederland is er kort sprake geweest van een overgangsmoed. Aan het einde van de jaren negentig moesten de toenmalige uitvoeringsinstellingen en de gemeenten een groot deel van hun reïntegratietrajecten verplicht inkopen bij het toenmalige Arbeidsvoorziening.

Zowel de arbeidsvoorziening als de vragende partijen konden zich op deze wijze voorbereiden op de markt die zou gaan ontstaan. Deze strategie pakte echter weinig succesvol uit.⁵⁷

In Zweden is de marktwerking van de reïntegratiedienstverlening selectief ingevoerd. De aanbestedingsprocedures hebben daar namelijk alleen betrekking op scholingstrajecten. Wel worden in de scholingstrajecten de laatste jaren ook andere reïntegratieproducten opgenomen.

De marktwerking in de VS kent een hoge mate van differentiatie. In de VS bestaat namelijk een grote verscheidenheid aan aanbestedingsprocedures voor sterk uiteenlopende producten en doelgroepen en met uiteenlopende relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Bij de aanbesteding van *one shop stop centres* bijvoorbeeld treden regionale bestuurslichamen op als opdrachtgevers en particuliere bedrijven als aanbieders, terwijl in het *Ticket to Work* programma de cliënt de opdrachtgever is en het reïntegratiebedrijf de aanbieder.

De meest rigoureuze en eenduidige invoering van marktwerking heeft plaatsgevonden in Australië en in Nederland. In deze landen wordt een substantieel deel van de reïntegratie-activiteiten openbaar aanbesteed. Dominante opdrachtgevers als *Centrelink* in Australië en het UWV in Nederland staan borg voor een eenduidige uitvoering van de aanbestedingsprocedure. Zij stellen bestekken of programma's van eisen op, waarin de selectie-, beoordelings- en gunningscriteria voor alle opdrachten staan weergegeven. Daarnaast heeft het grote aantal volwassen aanbieders van reïntegratievoorzieningen in deze landen een rigoureuze invoering mogelijk gemaakt. In Australië hebben maatschappelijke organisaties als het Leger des Heils, en in Nederland de reeds bestaande reïntegratiebedrijven en arbodiensten een belangrijke bijdrage geleverd aan de vroegtijdige professionalisering van de reïntegratiedienstverlening.

Wat wordt aanbesteed voor wie?

In de meeste bestudeerde landen worden volledige reïntegratietrajecten aanbesteed. Alleen in Zweden heeft de aanbesteding betrekking op scholingsproducten, alhoewel deze steeds meer tenderen naar volledige reïntegratietrajecten waarvan het einddoel is plaatsing in een baan. De reïntegratie is in de meeste landen bedoeld voor werklozen en gehandicapten. In Australië ligt evenwel de nadruk op werklozen, terwijl het *Ticket to Work* programma in de VS enkel gericht is op gehandicapten. Tabel 12 geeft een overzicht van de reïntegratie-activiteiten in de verschillende bestudeerde landen.

57 Buurman et al (2000)

Tabel 12: Overzicht reïntegratie activiteiten in verschillende landen

Landen	Invoering	Doelgroep	Reïntegratie-activiteiten	Bijzonderheden
Australië	1997	Hoofdzakelijk werklozen. In beperkte mate ook gehandicapten	Volledige trajecten	Diverse gestandaardiseerde trajectvormen: Job Placement, Job Search Training en Intensive Support
Denemarken	2003	Werklozen en gehandicapten	Volledige trajecten	Groot aantal voorzieningen mogelijk (w.o. revalidatie, scholing en arbeidsbemiddeling)
Groot-Brittannië	v.a. 1987	Werklozen en gehandicapten	Volledige trajecten	Gestandaardiseerde reïntegratietrajecten afgestemd op verschillende doelgroepen. Een belangrijke rol is weggelegd voor de persoonlijke reïntegratieadviseurs (met name bij de Employment Zones)
Nederland	2000	Werklozen en gehandicapten	Volledige trajecten	Gestandaardiseerde reïntegratietrajecten afgestemd op verschillende doelgroepen. Nadere invulling van de trajecten wordt overgelaten aan het reïntegratiebedrijf.
VS	2002	Gehandicapten	Volledige trajecten	Samenstelling reïntegratie traject wordt overgelaten aan cliënt en reïntegratiebedrijf
Zweden	1986	Werklozen en gehandicapten	Scholing	De aanbestede scholingsproducten ontwikkelen zich steeds meer tot volledige reïntegratietrajecten

Regionale omstandigheden

In de meeste aanbestedingsprocedures wordt direct of indirect rekening gehouden met regionale omstandigheden van de reïntegratie. In Denemarken, Groot-Brittannië Nederland en Zweden treden regionale of lokale bestuurslichamen op als opdrachtgever en organisator van aanbestedingsprocedures. Daarnaast hebben landelijke opdrachtgevers als *Centrelink* in Australië, *Jobcentre Plus* en *Learning and Skills Council* in Groot-Brittannië en het UWV in Nederland in de bestekken ruimte vrijgemaakt voor regionale aanbieders. Alleen het *Ticket to Work* programma in de VS kent geen specifieke regionale invulling, omdat de cliënt in belangrijke mate de invulling van het reïntegratietraject bepaalt.

9.2 Elementen van aanbestedingsmodellen

Inrichting procedure

De inrichting van de aanbestedingsmodellen is in de meeste landen hetzelfde. In de vorm van een tenderprocedure besteedt een vrager opdrachten uit aan verschillende aanbieders van reïntegratievoorzieningen. Soms gaat het om een landelijk uitvoeringsorgaan, vaak ook treden lokale bestuurslichamen zoals gemeenten op als opdrachtgever van reïntegratie. Het *Ticket to Work* programma in de VS is in dit opzicht wederom een vreemde eend in de bijt, omdat de cliënten er optreden als opdrachtgevers.

Meestal gaat een selectiefase aan de tender vooraf. Zo is in Groot-Brittannië en de VS vooraanmelding vereist om op een tender te kunnen inschrijven. In Australië bestaat de verplichting dat aanbieders lid zijn van een brancheorganisatie (het *Job Network*).

Een belangrijke trend van de afgelopen jaren is dat de contractduur van de aanbestede reïntegratievoorzieningen langer wordt. In Australië bijvoorbeeld is de contractduur geleidelijk verlengd van twee jaar in 1998 naar vier jaar in 2003. De reden voor de verlenging van de contractduur is gelegen in de groeiende behoefte bij opdrachtgevers aan stabiliteit en continuïteit op de reïntegratiemarkt. Een stabiel aanbod van goedgekwalificeerde aanbieders maakt het voor opdrachtgevers mogelijk om de transactiekosten van de aanbestedingsprocedures terug te brengen.

Opdrachtgevers hanteren voor de gunning uiteenlopende criteria. De meest voorkomende gunningcriteria zijn prijs en kwaliteit van de reïntegratievoorzieningen, waarbij kwaliteit meestal betrekking heeft op de plaatsing in een baan. In Denemarken en Nederland spelen prijs- en kwaliteitscriteria in ongeveer gelijke mate mee in de gunning. In Australië, in de VS bij het *Ticket to Work* programma en in Groot-Brittannië is kwaliteit het doorslaggevende criterium, mede omdat de prijzen daar al min of meer vastliggen. Alleen bij de aanbestedingsprocedure in Zweden wordt het meeste gewicht toegekend aan de prijs. Veel kwaliteitscriteria kunnen in Zweden achterwege blijven omdat alleen betrekkelijk homogene reïntegratieproducten (scholing) worden aanbesteed.

In hun streven naar een stabiel aanbod om onzekerheid en risico te reduceren, leggen opdrachtgevers de laatste jaren in de gunning steeds meer nadruk op de ervaring van aanbieders. Opdrachtgevers proberen op deze wijze beter om te gaan met de informatie-asymmetrie op de reïntegratiemarkt. Zo wordt in Australië 60% van de reïntegratievoorzieningen onderhands aanbesteed (*invitation to treat*) aan een selecte groep van ervaren aanbieders (de zogenaamde

preferred suppliers). In Zweden heeft de oudste en grootste scholingsinstelling *Lernia* de laatste jaren veel marktaandeel gewonnen. Ook bij het UWV en de gemeenten in Nederland spelen ervaringen een belangrijke rol bij de gunning van reïntegratietrajecten. Om het desondanks voor reïntegratiebedrijven zonder ervaring mogelijk te maken een positie op de markt te verkrijgen houden *Centrelink* in Australië en het UWV in Nederland een aantal opdrachten vrij voor nieuwkomers.

Contractcondities

De belangrijkste contractcondities hebben betrekking op de prijszetting. In de meeste aanbestedingsmodellen is er een combinatie van output en outcome financiering. Aanbieders komen in aanmerking voor een vaste vergoeding en een variabele resultaatafhankelijk vergoeding, meestal in de vorm van bonussen. De mate waarin output en outcome financiering voorkomen hangt in belangrijke mate af van de afstand die cliënten hebben tot de arbeidsmarkt. Bij de voorzieningen voor de beter bemiddelbare cliënten (zoals outplacement) ligt een relatief grote nadruk op outcome financiering, terwijl bij de voorzieningen voor slecht bemiddelbare cliënten output financiering dominant is. Daarnaast blijkt dat bij de aanbesteding van reïntegratietrajecten het accent ligt op outcome financiering en bij reïntegratieproducten op output financiering.

In onderstaand schema wordt voor een aantal reïntegratievoorzieningen de verhouding gegeven tussen output en outcome financiering. Uit het schema valt af te leiden dat de aanbestedingsmodellen van het UWV in Nederland en *Ticket to Work* in de VS veel nadruk leggen op outcome financiering. Aan de andere kant van het spectrum staat Zweden met alleen een output financiering. Het verschil kan verklaard worden uit het feit dat het UWV en de cliënten van *Ticket to Work* hoofdzakelijk reïntegratietrajecten inkopen, terwijl de Zweedse opdrachtgevers alleen kwalificerende reïntegratieproducten (scholing) aanbesteden.

Tabel 13: Verhouding output en outcome vergoedingen (in procenten)

Aanbestedingsmodel	Output	Outcome
Australië		
Job Placement	57	43
Intensive Support	66	33
Denemarken (meeste contracten):	Ca 50	Ca 50
Groot-Brittannië		
Work preparation	75	25
Nederland		
UWV 60% trajecten no-cure-less-pay	54	46*
UWV 40% trajecten no-cure-no-pay	0	100
VS		
Ticket to Work	0	100
Zweden	100	0

* Uitgaande van de bonus voor verlenging van dienstverband met zes maanden. Als ook de tempobonus en de bonus voor een vast dienstverband bij de berekening betrokken wordt stijgt de outcome financiering tot boven de 50%.

In de meeste aanbestedingsmodellen krijgen reïntegratiebedrijven tussentijds al een gedeelte van de vergoedingen uitbetaald. Bij het *Ticket to Work* programma in de VS ontvangen reïntegratiebedrijven echter een groot gedeelte van de vergoeding pas na een duurzame plaatsing. Deze lange terugverdiëntijd kan reïntegratiebedrijven liquiditeitsproblemen opleveren. Dit verklaart ook de relatief geringe bereidheid van reïntegratiebedrijven om mee te werken aan de uitvoering van het *Ticket to Work* programma.

Een sterke nadruk op outcome financiering kan ook resulteren in afroming. In dat geval geven reïntegratiebedrijven prioriteit aan de reïntegratie van de beter bemiddelbare cliënten, omdat zij zo betrekkelijk gemakkelijk bonussen kunnen verdienen. Opdrachtgevers proberen afroming tegen te gaan door meer output financiering voor de moeilijk te reïntegreren cliënten toe te passen. Daarnaast proberen sommige opdrachtgevers (bijvoorbeeld *Centrelink* in Australië en het UWV in Nederland) afroming te bestrijden door aanbieders te verplichten om in reïntegratieplannen afspraken te maken met cliënten over de uitvoering van de reïntegratie. Desondanks staan opdrachtgevers vaak een zekere mate van afroming toe binnen groepen cliënten met overeenkomstige arbeidskansen. Op deze wijze proberen zij te bereiken dat een bepaald aantal cliënten in ieder geval aan het werk komt. Het afstemmen van de financiering op de arbeidsmarktkansen van cliënten (outcome voor de goed en output voor de slecht bemiddelbare cliënten) stelt hoge eisen aan de beoordeling van cliënten. Het UWV in Nederland onderscheidt in het bestek een groot aantal doelgroepen, waarbij cliënten op grond van de fase-indeling (fase 2 t/m 4) worden ingedeeld. De reïntegratie van de moeilijk bemiddelbare doelgroepen wordt veelal gefinancierd door middel van no-cure-less-pay. Gaat het om de beter bemiddelbare doelgroep, dan geldt over het algemeen een no-cure-no-pay financiering. De huidige praktijk bij het UWV leidt ertoe dat cliënten met uiteenlopende kenmerken in een doelgroep worden ingedeeld. Dit beperkt de mogelijkheden om rekening te houden met specifieke individuele kenmerken van de cliënt.

Het beoordelingssysteem van *Centrelink* in Australië oogt in dat opzicht veel persoonsgerichter. *Centrelink* gebruikt namelijk de claimbeoordeling van de werkloosheidswet (de zogenaamde JSCI-score) als criterium voor de plaatsing van cliënten in reïntegratievoorzieningen. Op grond van deze JSCI-score wordt op grond van een aantal criteria de afstand tot de arbeidsmarkt gemeten. Een lage score geeft recht op *Job placement* of *Job search* training; een hoge score geeft toegang tot intensieve trajectbegeleiding (de zogenaamde intensive support).

Het resultaat van de reïntegratie duidt in vrijwel alle gevallen op plaatsing in een baan (vaak van minimaal een half jaar). Alleen in Australië en Denemarken geldt voor drop-outs ook plaatsing in een opleiding als resultaat van reïntegratie (vooral jongeren die de middelbare school niet hebben afgemaakt). Omdat het eenvoudiger is cliënten te plaatsen in een opleiding dan in een baan, rijst de vraag of reïntegratiebedrijven er niet te snel toe overgaan om cliënten naar school te sturen. Met name in Australië blijkt het aantal schoolhervattingen in het kader van reïntegratie snel toe te nemen. Toch beschouwen de verantwoordelijke autoriteiten in Australië deze toename niet als een perverse uitkomst van het aanbestedingsmodel. Als zij schoolhervattingen niet zouden erkennen als resultaat van reïntegratie, dan zou in veel gevallen het weinig aantrekkelijke perspectief van werkloosheid overblijven.

Krijgen reïntegratiebedrijven opdrachten gegund, dan staat het vaak nog niet vast hoeveel cliënten zij mogen reïntegreren. Zo laat het UWV de definitieve keuze voor een reïntegratiebedrijf over aan de cliënt. In Zweden sluiten de opdrachtgevers zogenaamde raamcontracten

af met reïntegratiebedrijven waarin geen aantallen cliënten worden vermeld. Opdrachtgevers proberen op die wijze volume risico's af te schuiven op de reïntegratiebedrijven. Alleen opdrachtgevers in Australië en Denemarken geven duidelijke garanties aan reïntegratiebedrijven over het aantal te reïntegreren cliënten.

Prikkels

In de bestudeerde landen bevatten de regelingen en procedures prikkels voor aanbieders en cliënten, en in zekere mate ook voor opdrachtgevers. De prikkels voor de aanbieders komen voort uit de prijszetting en de gunningcriteria (zie hierboven). In Australië ondervinden aanbieders daarnaast ook prikkels door de openbaarmaking van hun prestaties in de zogenaamde Star Rating.

Prikkels voor de cliënten zijn meestal verbonden aan het sociale zekerheidsstelsel. Cliënten worden verplicht mee te werken aan reïntegratie op straffe van korting of intrekking van de uitkering. Een meer positieve prikkel is gelegen in de inkomensvoortgang die cliënten kunnen doormaken als zij succesvol gereïntegreerd worden naar een baan. Daarnaast levert reïntegratie soms ook extra rechten en gunsten op voor cliënten. Zo behouden deelnemers aan het *Ticket to Work* programma in de VS het recht op de ziektekostenverzekering *Medicaid* (ook als zij vervolgens een baan vinden) en zijn zij vrijgesteld van herkeuringen.

Opdrachtgevers kunnen prikkels ondervinden als zij door de reïntegratie geld kunnen besparen op uitkeringen. De meeste opdrachtgevers blijken echter dergelijke prikkels in de praktijk niet te ondervinden. Het gevolg is dat veel opdrachtgevers (zoals de PES in Denemarken) geneigd zijn te kiezen voor een invulling van de aanbestedingsprocedure waarmee de minste administratieve lasten gemoeid zijn. Deze invulling is niet altijd het meest (kosten)effectief.

Monitoring

De meeste aanbestedingsmodellen schieten tekort in het monitoren van de reïntegratievoorzieningen. Een positieve uitzondering zijn de *Job Network Star Ratings* in Australië. Dit monitoringsysteem is gericht op het meten van de kwaliteit van reïntegratiebedrijven, waarbij rekening wordt gehouden met de omgeving waarin de aanbieders opereren (de lokale arbeidsmarkt) en de kenmerken van de cliënten op grond van de JSCI-score. De Star Ratings worden elke zes maanden gepubliceerd. De uitkomsten verschaffen betrokkenen als de overheid en werkzoekenden informatie over het relatieve succes van aanbieders om cliënten te begeleiden naar een baan. De regelmatige publicatie van de Star Ratings blijkt een positief effect te hebben op de resultaten van de aanbieders. Sinds de ratings worden gepubliceerd heeft een opmerkelijk snelle toename plaatsgevonden van het percentage succesvol geplaatste cliënten.

Keuzevrijheid

Het enige aanbestedingsmodel waarin keuzevrijheid voor cliënten echt centraal staat is het *Ticket to Work* Programma in de VS. Cliënten kunnen aldaar kiezen uit reïntegratiebedrijven, reïntegratietrajecten en reïntegratieproducten. In de overige aanbestedingsmodellen is keuzevrijheid voor cliënten niet meer dan een bijkomende voorziening. Zo kunnen cliënten van het UWV in Nederland en New Deal in Groot-Brittannië enkel kiezen uit een beperkt aantal (meestal 2) reïntegratiebedrijven.

Een belangrijke randvoorwaarde voor keuzevrijheid is een goede informatievoorziening aan de cliënt en diens begeleider. Is deze gebrekkig, dan kunnen cliënten geen gefundeerde keuze maken. Dat blijkt onder ander bij *Jobcentre Plus* in Groot-Brittannië en bij het UWV en de gemeenten in Nederland, waar cliënten wegens onvoldoende kennis en informatie al snel geneigd zijn te kiezen voor het dichtstbijzijnde reïntegratiebedrijf.

9.3 Omgeving

Tijdens de aanbestedingsprocedure selecteert de opdrachtgever een aantal aanbieders en gunt hen de uitvoering van een bepaald aantal reïntegratietrajecten of -producten. De uitslag van de aanbesteding is afhankelijk van een groot aantal factoren. Voor een belangrijk gedeelte vloeien deze factoren voort uit de inrichting van de procedure (zie voorgaande paragraaf). Daarnaast is echter ook de marktomgeving van invloed op de resultaten van de aanbesteding. Het gaat daarbij om de wijze waarop de markt is samengesteld (de marktstructuur) en om de gedragingen van de verschillende marktpartijen (het marktgedrag).

Marktstructuur

De besproken aanbestedingsmodellen zijn quasi-markten. De aanbestedingsmodellen in Australië, Denemarken, Groot-Brittannië en Zweden voldoen zelfs aan alle criteria van een quasi-markt. In deze gevallen betalen de cliënten namelijk geen prijs voor het goed, kopen de cliënten de reïntegratievoorziening niet zelf in, en zijn veel aanbieders van reïntegratievoorzieningen non-profit organisaties. Het *Ticket to Work* programma in de VS lijkt nog het meeste op een echte markt. De cliënten kopen zelf de reïntegratievoorziening in bij profit organisaties. Alleen het feit dat cliënten de betaalde prijs van de reïntegratievoorziening vergoed krijgen geeft het *Ticket to Work* programma het karakter van een quasi-markt.

In de meeste landen (Australië, Denemarken, Groot-Brittannië, Nederland en Zweden) koopt een klein aantal veelal publieke opdrachtgevers het overgrote deel van de trajecten en producten in op de reïntegratiemarkt. Dit verschaft hen een dominante positie naar de aanbieders toe. Met name de grote publieke opdrachtgevers als *Centrelink* in Australië, *Jobcentre Plus* in Groot-Brittannië en het *UWV* in Nederland kunnen door hun dominante positie de reïntegratiemarkt naar hun hand zetten. Zij bepalen in vergaande mate het aanbod, de prijzen, en de contractvoorwaarden. Zo heeft het recente streven van opdrachtgevers om *preferred suppliers* te selecteren grote gevolgen voor de samenstelling van de reïntegratiemarkt. Het aantal aanbieders neemt daardoor gestaag af. Bovendien vindt er een marktdivergentie plaats tussen enerzijds grote spelers die een breed scala aan trajecten en producten aanbieden, en anderzijds kleine spelers die zich toeleggen op het aanbieden van specialistische voorzieningen voor bepaalde doelgroepen of regio's. De grote spelers domineren de reïntegratiemarkt in toenemende mate. Voor kleine aanbieders zijn slechts niches op de reïntegratiemarkt weggelegd.

De opdrachtgevers in Zweden hebben een relatief minder dominante positie dan de collega-instellingen in Australië, Groot-Brittannië en Nederland. Dat komt omdat zij gedeeltelijk aangewezen zijn op de grootste aanbieder, scholingsinstelling *Lernia*. Deze vanouds publieke scholingsinstelling heeft een marktaandeel van 36% en is daardoor redelijk goed in staat weerstand te bieden aan eisen van opdrachtgevers.

Hoewel bij het *Ticket to Work* programma in de VS cliënten feitelijk de opdrachtgevers zijn, staan de contractvoorwaarden al min of meer vast. Met name door de lange terugverdiensperiode is onder aanbieders de bereidheid gering om te participeren in het *Ticket to Work* programma.

Barrières voor toe- en uittreding

De reïntegratiemarkten in de verschillende landen kennen geen grote barrières voor toe- en uittreding. In Groot-Brittannië, Nederland en de VS is slechts vooraanmelding vereist om op een tender te kunnen inschrijven. In Australië bestaat de verplichting dat aanbieders lid zijn van een branche-organisatie (het *Job Network*).

Aan deelname aan de verschillende aanbestedingsprocedures zijn geen kosten verbonden. Wel maken aanbieders kosten doordat zij een offerte moeten maken. In de loop van de jaren zijn deze kosten echter afgenomen. Aanbieders zijn over het algemeen steeds minder tijd en moeite kwijt om offertes op te stellen, enerzijds omdat zij ervaring hebben opgedaan met het schrijven van offertes, anderzijds omdat de offerte-eisen in een aantal landen (Australië, Groot-Brittannië en Nederland) zijn versoepeld.

Toezicht en regulering

De aanbestedingsprocedures dienen te voldoen aan de fungerende aanbestedingsregels en mededingingswetgeving. Voor de EU landen Denemarken, Groot-Brittannië, Nederland en Zweden zijn de Europese aanbestedingsregels van toepassing. Zweden kent daarnaast nog een Wet op de Openbare Aanbesteding, waarin regels voor de organisatoren van aanbestedingsprocedures zijn opgenomen. In Australië en de VS is nationale aanbestedingswetgeving van kracht. Daarnaast hebben opdrachtgevers de wettelijke voorschriften veelal uitgewerkt in richtlijnen en bestekken.

Transparantie

In landen waar opdrachtgevers de afgelopen jaren veel ervaring hebben opgedaan met het aanbesteden van reïntegratievoorzieningen, zijn aanbestedingsprocedures transparanter geworden. Opdrachtgevers als *Centrelink* in Australië en het UWV in Nederland hebben de transparantie vergroot door eenduidige selectie-, beoordelings- en gunningscriteria in bestekken op te nemen. Bovendien vergroten de prestatie volgsystemen als de Australische *Job Network Star Rating* de transparantie van de aanbestedingsprocedures. Desondanks is de transparantie van de verschillende aanbestedingsprocedures nog lang niet optimaal. In veel landen blijft het een probleem om de kwaliteit van reïntegratiebedrijven te meten. Met name ontbreekt inzicht in de effectiviteit van reïntegratie. Hierdoor is het voor opdrachtgevers nog steeds lastig om het juiste reïntegratiebedrijf te selecteren.

Marktgedrag

De verschillende aanbestedingsmodellen hebben geleid tot (meer) concurrentie tussen aanbieders van reïntegratievoorzieningen. Er zijn de afgelopen jaren reïntegratiemarkten ontstaan waarop uiteenlopende aanbieders reïntegratietrajecten en –producten aanbieden. In Australië, Denemarken, Groot-Brittannië en Zweden hebben non-profit organisaties een substantieel marktaandeel verworven. Met name in Australië en Zweden hebben maatschappelijke non-profit organisaties hun marktpositie de laatste jaren weten te versterken. In Nederland en de VS daarentegen hebben profit organisaties de overhand gekregen. Voor non-profit organisaties is in deze landen nog hoogstens een marginale rol weggelegd.

De manier waarop opdrachtgevers de aanbestedingsprocedures vormgeven bepaalt in vergaande mate de concurrentieverhoudingen. De concurrentie wordt getemperd als bij de gunning de nadruk wordt gelegd op ervaring van aanbieders. Bestaande en ervaren non-profit organisaties kunnen zich dan gemakkelijk staande houden, en soms zelfs hun positie versterken. Zo hebben de afgelopen jaren maatschappelijke organisaties in Australië dankzij hun ervaring veel marktaandeel gewonnen.

Een tegenovergestelde ontwikkeling vindt plaats als er forse prestatieprikkels in de aanbestedingsprocedures zijn opgenomen. Met name een ver doorgevoerde outcome financiering kan de marktverhoudingen onder druk zetten. Bij het *Ticket to Work* programma in de VS (sinds 2002) en bij het UWV in Nederland (sinds 2003) is outcome financiering zelfs zover doorgevoerd dat de risico's voor plaatsing grotendeels bij de aanbieders terecht zijn gekomen. Het gevolg is dat in Nederland de bedrijfsresultaten van een groot aantal aanbieders onder druk staan, terwijl in de VS veel aanbieders worden afgeschrikt om te participeren in het *Ticket to Work* programma.

In alle landen vindt er concentratie plaats op de reïntegratiemarkt. Met name in Australië, Groot-Brittannië Nederland en Zweden is het aantal aanbieders de laatste jaren afgenomen. Sommige opdrachtgevers (*Centrelink* in Australië en het UWV in Nederland) werken deze concentratie in de hand omdat zij actief (gaan) streven naar *preferred suppliers*. Daarnaast kan het aanbesteden van grote doelgroepen aanleiding geven tot concentratie. Zo kunnen veel kleine aanbieders in Groot-Brittannië niet de benodigde productiecapaciteit opbrengen om tenders van grote doelgroepen uit te voeren.

Opmerkelijk is dat fusies tussen aanbieders nog betrekkelijk weinig plaatsvinden. Wel is er veel samenwerking tussen aanbieders in de vorm van onderaanneming. Grote aanbieders besteden bepaalde deelopdrachten uit aan kleine gespecialiseerde bedrijven. Ook deze ontwikkeling draagt bij aan de eerder gesignaleerde marktdivergentie tussen grote en kleine aanbieders. Terwijl de grote aanbieders de reïntegratiemarkt in toenemende mate domineren, blijft voor de kleine aanbieders vaak alleen de rol van onderaannemer over.

9.4 Resultaten

Effectiviteit

Er is weinig bekend over de effectiviteit van de aanbestede reïntegratieproducten en -trajecten. De inmiddels uitgevoerde effectiviteitstudies verschaffen weliswaar informatie over het aantal ingezette producten en -trajecten, alsmede het aantal plaatsingen. Maar inzicht in de netto-effectiviteit van de reïntegratie verschaffen deze studies niet. Het is nog steeds onduidelijk in hoeverre de plaatsing van een cliënt in een baan te danken is aan de reïntegratieactiviteiten van het reïntegratiebedrijf. Deze leemte in kennis bemoeilijkt een internationale vergelijking van de effectiviteit van de aanbestedingsmodellen.

In Nederland is de situatie iets rooskleuriger, omdat er enkele onderzoeken naar netto-effectiviteit van reïntegratie uitgevoerd zijn. Een goed voorbeeld is Heyma e.a. (2003). Echter, in dat onderzoek is geen informatie uit aanbestedingsprocedures meegenomen in de analyse, zodat niet bekend is wat de invloed van elementen uit het aanbestedingsmodel is op de effectiviteit.

Afoming

Er bestaan aanwijzingen dat de aanbestedingsmodellen bijdragen aan afoming van het cliëntenbestand. Met name de outcome financiering leidt ertoe dat aanbieders prioriteit geven aan de reïntegratie van goed bemiddelbare cliënten, om zo zonder grote risico's bonussen binnen te halen. Het gevolg is dat de resultaten van de reïntegratievoorzieningen voor de slecht bemiddelbare cliënten achterblijven. Opdrachtgevers proberen afoming tegen te gaan door meer output financiering voor de moeilijk te reïntegreren cliënten toe te passen. Daarnaast proberen sommige opdrachtgevers (bijvoorbeeld *Centrelink* in Australië en het UWV in Nederland) afoming te bestrijden door aanbieders te verplichten om in reïntegratieplannen afspraken te maken met cliënten over de uitvoering van de reïntegratie. Het is niet bekend of deze maatregelen daadwerkelijk effectief zijn.

Innovatie

De verschillende aanbestedingsmodellen dragen niet of nauwelijks bij aan de innovatie van reïntegratieproducten en –trajecten. Weliswaar trachten *Centrelink* in Australië, PES in Denemarken en het UWV in Nederland innovatie te bevorderen. Maar dit stimulerende beleid blijkt in de praktijk niet bijster veel op te leveren.

De verschillende aanbestedingsmodellen hebben evenmin veel voorzieningen opgeleverd die specifiek gericht zijn op het vervullen van een vraag op de arbeidsmarkt. Er wordt vanuit gegaan dat marktwerking voldoende waarborgen biedt om rekening te houden met de vraagzijde van arbeid, de werkgevers.

De enige 'vraaggerichte vorm van reïntegratie' zijn de Australische *Harvest Labour Services*. Hierbij worden arbeidskrachten geworven voor het oogsten van gewassen. In tegenstelling tot de meeste reïntegratievoorzieningen die tot doel hebben om cliënten langdurig te plaatsen (minimaal 6 maanden), zijn de *Harvest Labour Services* primair gericht op kortdurende werkverschaffing.

Klanttevredenheid

De indruk bestaat dat de aanbestedingsmodellen hebben bijgedragen aan een grotere tevredenheid van cliënten over de geleverde reïntegratievoorzieningen. Uit klanttevredenheidsonderzoeken in Australië (*Centrelink*), Groot-Brittannië (*Jobcentre Plus*) en Nederland (het UWV) blijkt dat de meeste cliënten redelijk tevreden zijn over de dienstverlening van de aanbieders. Cliënten waarderen met name de persoonlijke aandacht die zij van reïntegratiemedewerkers krijgen.

AANKNOPINGSPUNTEN
VOOR NEDERLANDS
BELEID

10

Nederland loopt voorop als het gaat om ervaring met aanbesteding van reïntegratiedienstverlening. Alleen in Australië is er een langere ervaring met het aanbesteden van gehele trajecten. Het Nederlandse systeem staat ook in het buitenland in de belangstelling. Met name geldt dit voor de ervaringen van het UWV. Vele ontwikkelingen in het buitenland vallen ook bij het UWV te constateren. Desalniettemin kunnen ook voor de aanbesteding voor doelgroepen van UWV lessen getrokken worden uit buitenlandse ervaringen, zowel voor elementen uit het aanbestedingsmodel als voor instrumenten bij de praktische invulling. Dit geldt in sterkere mate voor de Nederlandse gemeentelijke reïntegratiemarkt, die in ontwikkeling is. Een belangrijk verschil met het UWV is de aard van de doelgroep, die over het algemeen kansarmer is. De derde type opdrachtgever in Nederland, de werkgevers, zijn we in het buitenland niet tegengekomen. Dit heeft te maken met het Nederlandse socialezekerheidssysteem, dat een lange loondoorbetalingverplichting van werkgevers voor zieke werknemers kent.

Bij het formuleren van aanknopingspunten doet zich het probleem voor dat in alle onderzochte landen er betrekkelijk weinig bekend is over resultaten. Integrale evaluaties waarin het verband tussen elementen uit het model en het resultaat gelegd wordt, zijn helaas nauwelijks aanwezig. Op deelaspecten zijn recentelijk in sommige landen enkele kwantitatief betrouwbare studies beschikbaar gekomen.

Aanpassingen in aanbestedingsmodellen hebben dan ook veelal plaatsgevonden op basis van kwalitatieve en soms ideologische overwegingen. Bij het formuleren van aanknopingspunten voor Nederlands beleid, zullen we het moeten doen met deze kwalitatieve ervaringen ondersteund door bevindingen uit de economische theorie.

Uit de synthese van de onderzochte landen wordt duidelijk dat elementen van het aanbestedingsmodel goed op elkaar afgestemd dienen te zijn. Veranderingen kunnen pas effectief zijn als aan voorwaarden voldaan is. Deze voorwaarden bevatten vaak weer andere elementen van het aanbestedingsmodel. Hierdoor is er ook een zekere overlap in de volgende aanknopingspunten voor Nederlands beleid.

Langdurige relaties: 'preferred suppliers' en langdurige contracten

Er is in landen met een wat langere aanbestedingstraditie een trend binnen het aanbestedingsmodel waarneembaar naar langdurige relaties. Ten eerste komt dit tot uitdrukking in het streven van de aanbestedende partij naar *preferred suppliers*, die hun kwaliteiten bewezen hebben in eerdere procedures. De eerste jaren van marktwerking lijken dus gebruikt te zijn om de markt te ordenen en de kwaliteit (reputatie) in kaart te brengen. Marktwerking is dus geen doel maar een middel.

Ten tweede neemt ook de contractduur toe. Dit is de tijd dat reïntegratiebedrijven cliënten aangeleverd krijgen, gecombineerd met de tijd die zij hebben om trajecten uit te voeren. Wat een optimale contractperiode is, is niet bekend. Wel laat een Deense evaluatiestudie van gemeentelijke aanbesteders zien dat het werken met contracten van één jaar relatief duur is. In Australië is in drie achtereenvolgende procedures de tijd tussen de aanbestedingsrondes steeds toegenomen. Op dit moment is het ruim 3 jaar. Om voldoende prikkels te houden dient de contractperiode ook weer niet te lang te zijn.

Een economische verklaring voor het aangaan van lange relaties is dat de diensten op de reïntegratiemarkt het kenmerk hebben van een 'experience good'. 'Experience goods' zijn goederen waarvan de kwaliteit pas na consumptie kan worden waargenomen.

Volledige transparantie op markten voor 'experience goods' is onmogelijk. Op markten voor 'experience goods' speelt reputatie van bedrijven een zeer belangrijke rol. Vaak worden op markten voor 'experience goods' langdurige relaties aangegaan met aanbieders omdat van die aanbieders de kwaliteit bekend is en van andere niet. Dit heeft zowel voor- als nadelen. Voordelen zijn dat het de zoekkosten en onzekerheid omtrent het product en het proces van de vrager vermindert. Dit kan ertoe leiden dat de transactiekosten verminderen ten gunste van de dienstverlening. Voor de aanbieder heeft dit het voordeel dat geïnvesteerd kan worden in een duurzame relatie met kennis van het product en proceswensen van de opdrachtgever, die op hun beurt kunnen leiden tot innovatieve concepten. Nadeel is dat langdurige contracten toetredingsbelemmeringen opwerpen voor nieuwe aanbieders.

Het werken met *preferred suppliers* en het verlengen van de contractduur heeft drie effecten op het resultaat:

- 1 De administratieve lasten (transactiekosten) nemen af, zowel voor de aanbestedende partij als voor aanbieders;
- 2 Er ontstaat een stabielere marktstructuur, de markt wordt niet elke aanbestedingsronde opgeschud; aanbieders zijn voor een groot deel verzekerd van cliënten, mits ze uiteraard goed blijven scoren, en kunnen zich meer richten op verbeteren van de kwaliteit en innovatie; werknemers van de re:integratiebedrijven hoeven niet na elke aanbestedingsronde te verkasen naar bedrijven die in die ronde goed gescoord hebben;
- 3 Het is van invloed op het marktgedrag; het gevaar bestaat dat aanbieders gaan rekenen op contracten en minder prikkels zullen hebben om efficiënt te werken.

De overgang naar een model met *preferred suppliers* zou ook een scenario kunnen zijn voor de situatie in Nederland. Binnen het UWV zijn reeds plannen daarvoor. Zowel het UWV als gemeenten kunnen besparen op de transactiekosten door langer durende relaties aan te gaan met reïntegratiebedrijven. Dit is, voor alle duidelijkheid, iets anders dan dat gemeenten relaties voortzetten met aan de gemeente gelieerde instellingen op het terrein van gesubsidieerde arbeid die zich thans aan het omvormen zijn tot reïntegratiebedrijf. De markt dient eerst zijn werk gedaan te hebben. Gemeenten die een volledig openbare aanbesteding een te grote stap vinden, kunnen kiezen voor een tussenstap via het Deense *challenge model*. Er zijn in het buitenland geen gegevens over wat de invloed is van langdurige relaties op de effectiviteit van de bestede gelden aan reïntegratie. Met name de situatie in Australië duidt erop dat er voldaan dient te zijn aan een aantal randvoorwaarden, omdat aanbieders anders onvoldoende prikkels ondervinden:

- Het open houden van de markt voor nieuwkomers;
- Een optimale prijsstructuur met resultaatfinanciering in de vorm van bonussen bij (snelle) plaatsing, met name voor kansrijke groepen;
- Een goede monitoring van kwaliteit.

Wij zullen achtereenvolgens op elk van deze punten ingaan en op basis van buitenlandse ervaringen de aanknopingspunten voor Nederland formuleren.

Open houden van de markt voor nieuwkomers

Belangrijke voorwaarde voor marktwerking is het openhouden van de markt voor nieuwkomers. Gevestigde aanbieders blijven op die manier scherp omdat ze niet willen dat deze nieuwkomers doorgroeien naar *preferred supplier*. Een belangrijke invulling van het aanbestedingsmodel om dit te bereiken is het reserveren van een bepaald gedeelte van de aanbesteding voor mededinging door nieuwkomers. Zij kunnen voor deze groep concurreren met *preferred*

suppliers. Van belang is dan wel de eisen in de gunningscriteria met betrekking tot aantoonbare ervaring te verlagen. Wat betreft de optimale omvang van het deel van de aanbesteding voor nieuwkomers, zijn er geen harde gegevens. In Australië bedraagt dit 40% van alle cliënten waarvoor aanbesteding plaatsvindt. Een ander belangrijk punt voor invulling is dat de groepen waarop contracten betrekking hebben, niet te groot mogen zijn daar dit anders een drempel voor nieuwkomers kan opwerpen. In Nederland heeft het UWV in de aanbestedingsprocedure van 2003 daar rekening mee gehouden. Bij gemeenten is de omvang van de populatie veelal kleiner zodat het probleem daar minder speelt. Kleine doelgroepen helpen ook bij het waarborgen van een geschikte reïntegratieaanpak voor specifieke doelgroepen. Verder zijn meerdere groepen goed voor de concurrentie en leveren ze ook marktinformatie op over de prijs-kwaliteitverhouding van verschillende aanbieders, die bij volgende aanbestedingen gebruikt kan worden. Anderzijds hebben minder doelgroepen lagere transactiekosten tot gevolg.

Optimale prijsstructuur

De optimale prijsstructuur wordt gekenmerkt door een mix van output en outcome financiering. Dit leidt tot optimaal marktgedrag waardoor de prijs-kwaliteitverhouding toeneemt. Wat de optimale verhouding is tussen output en outcome financiering, valt moeilijk uit de buitenlandse ervaringen op te maken. De meeste gemeenten werken inderdaad met 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 resultaatfinanciering. Bij het UWV lijkt er in vergelijking met andere landen sprake te zijn van een relatief groot aandeel outcome financiering via no-cure-no-pay en no-cure-less-pay. Dit kan echter vertekend zijn doordat de werkloosheidspopulatie relatief kansrijk is in Nederland. Werknemers met weinig of geen arbeidsverleden komen immers terecht in de Bijstand en vallen onder gemeenten. Belangrijk bij een optimale financieringsstructuur is onderscheid te maken naar doelgroepen, afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt. De JSCI in Australië biedt aanknopingspunten om de wijze waarop dit in Nederland gebeurt te verbeteren aangezien de financiering in dat systeem afhangt van individuele kenmerken. Idealiter is de optimale financieringssysteem volgens de economische theorie ook afhankelijk van de conjunctuur. In een laagconjunctuur is het immers moeilijker om werklozen en arbeidsongeschikten te reïntegreren dan in een hoogconjunctuur. Reïntegratiebedrijven zouden daarvoor beloofd moeten worden. We zijn dergelijke financieringssystemen in het buitenland echter niet tegengekomen.

Daarnaast dient bij outcome financiering het resultaat goed gedefinieerd te zijn. Er kunnen eisen gesteld worden aan het arbeidscontract dat de cliënt krijgt (bijvoorbeeld een tijdelijk contract dat minimaal een half jaar duurt). Ook kunnen clausules met betrekking tot duurzaamheid opgenomen worden. Hiermee wordt beter gestreefd naar succes op lange termijn. Ook dienen reïntegratiebedrijven daarbij niet in financiële problemen te komen doordat betaling te lang uitblijft. Een goede betalingsstructuur inclusief voorschotregeling is dus van belang, ook om geen toetredingsdrempels op te werpen. Kapitaalkrachtige bedrijven zouden anders in het voordeel zijn. Een *best practice* in dit verband is de *milestone* aanpak die hiervoor in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië gehanteerd wordt. Het UWV kijkt thans voor de resultaatfinanciering er alleen naar of de cliënt een arbeidscontract heeft van tenminste een half jaar. Cliënten worden echter niet gevolgd. Als niet alleen gefinancierd wordt dat cliënten aan het werk gaan maar ook aan het werk blijven, ondervinden reïntegratiebedrijven prikkels om niet alleen voor het succes op korte termijn te gaan. Wel vraagt dit om een goede monitoring. Met de basisregistraties van het UWV is dit technisch in ieder geval mogelijk.

In veel landen is er sprake van een vaste prijsstructuur. Concurrentie vindt grotendeels plaats op basis van kwaliteit, hetgeen mogelijk een positieve invloed op innovatie heeft. Prestaties zijn ook beter vergelijkbaar aangezien de prijzen niet verschillen. De bestaande prijsstructuur kan getoetst worden aan de offertes van nieuwkomers. Reïntegratiebedrijven kunnen zich dan ook richten op innovatie en het ontwikkelen van effectieve aanpakken, alhoewel we onvoldoende zicht hebben of dit ook daadwerkelijk het geval is in de onderzochte landen. Het is denkbaar dat een vaste prijsstructuur op termijn ook een onderdeel zou kunnen zijn van het Nederlandse systeem met *preferred suppliers*. De prijzen zijn immers door eerdere aanbestedingsprocedures uitgekristalliseerd. Een vaste prijsstructuur levert een besparing op van de transactiekosten, aangezien de prijs niet meer in de offerte uitgewerkt hoeven te worden en offertes daarmee beter vergelijkbaar zijn. Desalniettemin moeten offertes vergeleken worden om het reïntegratiebedrijf dat de beste kwaliteit biedt voor het gegeven bedrag te selecteren. Aangezien de kwaliteit van reïntegratiedienstverlening moeilijk meetbaar is, is dit een lastige taak voor gemeenten en het UWV. Echter, in de Nederlandse situatie dient er in de huidige UWV-systematiek nog steeds op individueel niveau bekeken te worden welke reïntegratieactiviteiten een cliënt krijgt. De besparing op transactiekosten zal dus minder groot zijn. Concurrentie op kwaliteit vergt echter dat er een transparant inzicht is in de kwaliteit van de aanbieders van reïntegratiedienstverlening. Zolang dit inzicht er niet is, lijkt het onverstandig om een vaste prijsstructuur te hanteren. Bij een vaste prijs bestaat er ook het risico dat de opdrachtgever 'misprikt'. In de Verenigde Staten is dit het geval met het *Ticket to Work* waardoor het voor reïntegratiebedrijven onvoldoende loont.

Monitoring van kwaliteit

Het monitoren van kwaliteit is op dit moment in Nederland sterk voor verbetering vatbaar. Allereerst gaat het daarbij om de resultaten van reïntegratiebedrijven in termen van plaatsing. De reïntegratiemonitor van de RWI bevat geen gegevens over prestaties, en het keurmerk van Borea zegt ook niets daarover. De overzichten van het UWV met plaatsingscijfers van reïntegratiebedrijven bieden een gebrekkig inzicht omdat daarin geen rekening is gehouden met de kenmerken van de populatie die een reïntegratietraject krijgt en de snelheid waarmee cliënten aangeleverd worden door het UWV. Het gaat immers om het vaststellen van de netto-effectiviteit, dat wil zeggen de extra uitstroom die gerealiseerd wordt als gevolg van de interventie door het reïntegratiebedrijf. Voor de gemeentelijke reïntegratiemarkt is de informatielacune nog groter. In Australië is er een systeem met *Star Ratings*. Dit monitoringsysteem is gericht op het meten van de kwaliteit van reïntegratiebedrijven, waarbij rekening wordt gehouden met de omgeving waarin de aanbieders opereren (de lokale arbeidsmarkt) en de kenmerken van de cliënten op grond van de JSCI-score. Na invoering van het systeem met *Star Ratings* zijn de plaatsingscijfers van reïntegratiebedrijven in Australië spectaculair gestegen. De wijze waarop *Star Ratings* berekend worden is overigens niet openbaar. Dit is het geval om te voorkomen dat reïntegratiebedrijven zich gaan richten op gevallen waarmee ze hun rating snel op kunnen schroeven, of hun inspanningen verminderen wanneer ze net over de grens van een sterpunt erbij zijn gegaan en de volgende sterpunt buiten hun bereik ligt.

Netto-effectiviteit is niet de enige relevante prestatie-indicator van reïntegratiebedrijven. Belangrijk is ook de kwaliteit van de dienstverlening, wat tot uitdrukking komt in de klanttevredenheid. De initiatieven op dit punt zijn verder gevorderd dan de monitoring van effectiviteit doordat er metingen van de klanttevredenheid zijn van de RWI en Borea.

Indicatiestelling

Op het moment dat bekend is welke cliënten aanbesteed worden en welke kenmerken zij hebben, leidt dit tot een betere risico-inschatting en dus lagere prijzen. Een goede indicatiestelling wordt hierbij als cruciaal gezien. Bevindingen in Denemarken en Groot-Brittannië laten zien dat dit zo vroeg mogelijk in het proces plaats dient te vinden, ten einde problemen tijdens de uitvoering van het traject te voorkomen. De risico-opslag in de prijs blijft dan beperkt, hetgeen leidt tot een betere prijs-kwaliteitverhouding. Kenmerken van cliënten kunnen ook gebruikt worden voor het formeren van zo homogeen mogelijke doelgroepen (zie Heyma e.a. 2003). Dit voorkomt (ongewenste) afroming, hetgeen in Nederland zowel op de UWV- als op de gemeentemarkt plaatsvindt. Tevens kunnen de resultaten van de indicatiestelling gebruikt worden bij het bepalen van de optimale verhouding tussen output en outcome financiering, zoals in Australië gebeurt met JSCI-score. Voor een deel gebeurt dit ook bij het UWV. Het aantal kenmerken dat thans gebruikt wordt is echter te beperkt en ook worden de kenmerken niet in samenhang gebruikt. Reïntegratiebedrijven geven aan dat gemeenten slechts een beperkt zicht hebben op de precieze samenstelling van het Abw-bestand.⁵⁸ Met een beter zicht van gemeenten op de arbeidsmarktkansen van hun bijstandsgerechtigden kunnen ook gemeenten kenmerken van cliënten gebruiken om homogene groepen te formeren. Het goed slagen van de ondernomen activiteiten van het UWV en CWI in het kader van casemanagement en indicatiestelling (A/B-trajecten) is dus van groot belang. Voor de toekomst -mits goede monitor- en evaluatiegegevens beschikbaar komen, kunnen we gaan naar profileren van klantgroepen en het voorspellen van plaatsingskansen.

Transparantie van de aanbieders op de markt

Transparantie van de markt houdt in dat ook gegevens over aanbieders bekend zijn. In principe begint dit proces bij de marktpartijen zelf. Opdrachtgevers moeten eerst zelf zorgen dat ze zicht krijgen op het aanbod in de markt. Openbare aanbesteding is een goed middel daartoe. De markt faalt echter op dit punt: vragers en aanbieders blijken onvoldoende in staat om de kwaliteit van de diverse reïntegratiebedrijven in kaart te brengen. Het is dus een taak van de overheid om het marktfalen als gevolg van deze informatieasymmetrie te verminderen.

Het bieden van een transparant overzicht aan alle opdrachtgevers voorkomt onnodige transactiekosten en suboptimale aanbesteding. Dit leidt ertoe dat de concurrentie toeneemt en heeft een betere prijs-kwaliteitverhouding en een effectievere reïntegratie tot gevolg. Daarbij moet bedacht worden dat transparantie ook negatief kan werken. Transparantie maakt het makkelijker voor aanbieders om samen te spannen. Als bijvoorbeeld van alle reïntegratiebedrijven de prijzen bekend zijn kunnen alle reïntegratiebedrijven de marktleider volgen in zijn prijszetting. De marktleider kan dan zijn prijzen omhoog zetten zonder marktaandeel te verliezen (de andere reïntegratiebedrijven volgen immers zijn prijs).⁵⁹

58 Arents et al. (2004, nog te verschijnen).

59 Zie Ministerie van Economische Zaken (2002). Een dergelijk fenomeen lijkt zich ook de afgelopen jaren te hebben voorgedaan in de supermarktbranche waar anderen de prijsstijgingen van marktleider Albert Heijn hebben gevolgd.

Financiële prikkels voor alle partijen

- **Aanbieders**

Aanbieders dienen voldoende prikkels te hebben. Dit vraagt om een optimale prijsstructuur (zie vorige punt). In aanvulling daarop kan nog geconstateerd worden dat de vergoeding voldoende prikkelend moet zijn. In de Verenigde Staten, waar de vergoeding vast ligt, blijkt dat deze ontoereikend is om bedrijven ertoe aan te zetten cliënten actief te gaan werven om hun voucher te benutten.

Naast het prijsmechanisme kan ook het reputatiemechanisme zijn werk doen. Dit is bijvoorbeeld het geval in Australië, waar de prijsstructuur vast ligt, maar reïntegratiebedrijven wel voldoende kwaliteit (o.a. effectiviteit) moeten halen om preferred supplier te blijven.

- **Opdrachtgever**

Naast de aanbieders dient ook de opdrachtgever voldoende prikkels te hebben.

De opdrachtgever is meestal een publieke non-profit organisatie. Belangen van deze organisatie lopen niet altijd parallel met de belangen van de overheid: zo veel mogelijk mensen naar betaalde arbeid tegen zo gering mogelijke kosten. Met name in de afweging tussen hogere administratieve lasten versus prijs-kwaliteitverhouding, kunnen opdrachtgevers de neiging hebben om te kiezen voor minder administratieve lasten. In Nederland bestaat dit gevaar voor het UWV (zie ook CPB (2003)). Het kan bijvoorbeeld betekenen dat men onvoldoende moeite doet om een optimale prijsstructuur vast te stellen dan wel de kwaliteit van bedrijven goed te monitoren. In Groot-Brittannië zijn ervaringen met prikkels voor case-managers.

Gemeenten lijken in Nederland voldoende prikkels te krijgen door de invoering van de Wet Werk en Bijstand.

- **Cliënt**

Cliënten dienen ook voldoende prikkels te ondervinden. Reïntegratie op basis van vrijwilligheid waarin cliënten weinig prikkels ondervinden om aan het werk te komen (zie het *Ticket to Work* programma in de Verenigde Staten) blijkt onvoldoende te werken. Naast prikkels van het reïntegratiebedrijf en prikkels van de uitkerende instantie (sancties) dient ook rekening gehouden te worden met prikkels in het fiscaal regime, zoals de fiscale vrijstelling van inkomen uit arbeid naast de uitkering en de arbeidskorting, zie ook weer de Verenigde Staten. In Nederland dient ook rekening gehouden te worden met inkomensafhankelijke regelingen in het kader van de armoedeval. Al deze prikkels dienen goed op elkaar afgestemd te zijn.

Vraaggerichte projecten

Alle landen lijken vertrouwen te hebben in de markt om zo goed mogelijk rekening te houden met wensen van werkgevers. Door een resultaatafhankelijke beloning hebben reïntegratiebedrijven een prikkel om zo veel mogelijk cliënten te plaatsen. Zij moeten dit doen door goede contacten met werkgevers te onderhouden en zoveel mogelijk met hun wensen rekening te houden. Wel zijn er kleine vraaggerichte projecten bijvoorbeeld *Harvest Labour Services*, waarbij werklozen voor banen in de oogst ingezet worden. Van dit programma gaat een activerende werking uit. In Denemarken zijn er aan de onderkant van de arbeidsmarkt bedrijven die bieden op werklozen omdat ze een vacatureprobleem hebben. In het bijzonder geldt dit voor schoonmaakbedrijven. Werklozen worden onmiddellijk tewerk gesteld.

De schoonmaakbedrijven trainen hun cliënten daarnaast ook voor banen in andere bedrijven. Daarnaast valt het te overwegen om een handleiding met informatie over de (regionale) arbeidsmarkt te maken voor aanbieders. Dit bevordert een juiste inschatting van de a-priori arbeidsmarktkansen. Informatie hoeft maar één keer verzameld te worden.

Reïntegratie voor kansarme groepen cliënten

Binnen het aanbestedingsmodel zijn er elementen om ervoor te zorgen dat kansarme groepen niet buiten de boot vallen. Een goede indeling in doelgroepen en een goede financieringsstructuur voorkomen ongewenste afroming. Met name voor de onderkant van de arbeidsmarkt zal het inkopen van reïntegratiedienstverlening meer maatwerk zijn, hetgeen op gespannen voet kan staan met aanbesteding in groepen. Deze doelgroep zal in Nederland met name te vinden zijn bij gemeenten, maar ook voor een deel bij arbeidsgehandicapten van het UWV.

In Nederland valt er ook te constateren dat scholing nauwelijks meer door reïntegratiebedrijven ingezet wordt, sinds de financiering niet meer via de Wet REA loopt maar uit de vergoeding voor het aanbestedingstraject betaald wordt. Hoewel uit onderzoek⁶⁰

blijkt dat scholing duurverlengend werkt, is niet onderzocht wat de effecten op de arbeidsmarktpositie van de cliënt op lange termijn zijn. In het buitenland worden voor kansarme groepen verschillende oplossingen gehanteerd. Allereerst zijn er aparte voorzieningen voor bepaalde doelgroepen gecreëerd, bijvoorbeeld de *Intensive Support* in Australië. Voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kent Nederland, in tegenstelling tot Australië, een uitgebreider stelsel van gesubsidieerde arbeid en sociale werkvoorziening.⁶¹

Een oplossing is ook onderdelen van trajecten inkopen, zoals in Zweden gebeurt met scholing en in Groot-Brittannië waar reïntegratieadviseurs delen van het traject zelf uitvoeren en andere activiteiten gericht inkopen. Deze aanpak blijkt, met name op langere termijn, effectiever dan het inkopen van gehele trajecten zoals onder de New Deal gebeurt. Daarnaast wordt bijvoorbeeld in Denemarken niet alleen uitstroom naar betaalde arbeid als resultaat gezien maar ook private *job training*.

Evaluatie

Er zijn in Nederland noch in het buitenland integrale evaluaties geweest waarin onderzocht is wat de invloed is van bepaalde keuzen, bijvoorbeeld de financieringsstructuur of de contractperiode, in het aanbestedingsmodel op de netto-effectiviteit. Ook zijn er derhalve geen studies die ingaan op de kosteneffectiviteit, de effectiviteit afgezet tegen de kosten van aanbesteding, inclusief uitvoeringskosten en administratieve lasten. Ook de evaluaties van de diverse aanbestedingsprocedures in Nederland zijn kwalitatief van aard. Idealiter zouden er experimenten plaats moeten vinden waarbij de vormgeving en de parameters van het aanbestedingsmodel variëren, zodat de invloed daarvan op het resultaat kwantitatief vastgesteld kan worden.

Conclusie

Door het werken met *preferred suppliers* en langdurige contracten nemen de transactiekosten af voor zowel de aanbestedende partij als de aanbieders. Ook ontstaat hierdoor een stabielere marktstructuur zodat de risico's voor reïntegratiebedrijven afnemen en zij meer geneigd zijn zich te richten op kwaliteitsverbetering.

Belangrijke randvoorwaarden voor een effectief systeem met langdurige relaties zijn:

- Het openstellen van de markt voor nieuwkomers, door bijvoorbeeld een bepaald gedeelte van de aanbesteding open te stellen voor hen;
- Resultaatfinanciering in de vorm van bonussen bij (snelle) plaatsing, met name voor kansrijke groepen;
- Monitoring van de kwaliteit.

60 Zie Heyma et al. (2003).

61 Zie Van Genabeek et al. (2003).

Aan de eerste voorwaarde is in Nederland redelijk voldaan, waar het gaat om de aanbestedingsprocedure van het UWV. Met name voor vervulling van de laatste twee voorwaarden valt er in Nederland nog een slag te maken. Voor gemeenten mag verwacht worden dat financiële prikkels in het kader van de Wet Werk en Bijstand hierbij zullen helpen. Directe prikkels voor het UWV zijn minder duidelijk zichtbaar.

Aan een overgang naar een systeem met *preferred suppliers* en langdurige contracten kleven vooralsnog verschillende haken en ogen. Aangezien er in het buitenland ook geen betrouwbare evaluaties zijn, is het wellicht een optie om in Nederland eerst op kleine schaal experimenten uit te zetten en deze goed te evalueren.

Van belang voor goede resultaten in de aanbesteding is een indicatiestelling. Informatie uit de indicatiestelling dient in een vroeg stadium verzameld worden en kan gebruikt worden voor de volgende beslissingen:

- De keuze wie een traject krijgt;
- Het type traject dat ingekocht wordt;
- De hoogte van het resultaatafhankelijke deel van de financiering.

Het gebruik van deze informatie kan tevens tegemoet komen aan de eisen voor maatwerk en individualisering, die ogenschijnlijk gezien door het proces van aanbesteding naar de achtergrond verdrongen worden.

Elementen uit de aanbestedingsprocedure dienen ook benut te worden om mogelijke externe effecten van marktwerking tegen te gaan. Bewust inkopen met de juiste prikkels voor een duurzaam resultaat is het devies. Snelle successen kunnen op lange termijn wel eens minder succesvol blijken te zijn wanneer structurele belemmeringen in de arbeidsparticipatie van werklozen en arbeidsgehandicapten niet zijn weggenomen in het reïntegratieproces.

LITERATUUR

- Arents, M., M. Peters en R. Dorenbos (2003). Vormgeving van het opdrachtgeverschap. Ervaringen en percepties van reïntegratiebedrijven. Raad voor Werk en Inkomen.
- Arents, M., R. Dorenbos, V. van Loon en J. van Velden (2004, nog te verschijnen). Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt. Ervaringen van reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers. Raad voor Werk en Inkomen.
- Arksey, H., P. Thornton en J. Williams (2002). Mapping Employment-focussed Services for Disabled People, In house report 93, London, Department for Work and Pensions.
- Batelaan, H., K. Jürgens, L. Mallee en A. Odé (2003). Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten. Raad voor Werk en Inkomen.
- Bernier, B. and T. Seekins (1999). Rural transportation voucher program for people with disabilities: Three case studies. *Journal of Transportation and Statistics*. 2 (1): 61-70.
- Borea (2003). Drie jaar reïntegratiemarkt. Borea maakt de balans op en trekt lijnen voor de toekomst.
- Bound, J. and R.V. Burkhauser (1999). Economic Analysis of Transfer Programs Targeted on People with Disabilities. In: *Handbook of Labor Economics*, volume 3©. O. Ashenfelter and D. Card, 3417-3528.
- Bruyere, S.M., W.A. Erickson, S.A. VanLooy, E. Sitaras, J.A. Cook, J. Burke, L. Farah and M. Morris (2002). Employment and disability policy: recommendations for a social sciences research agenda. Cornell University.
- Burkhauser, R.V. and M.C. Daly (2002). Policy Watch. U.S. Disability Policy in a Changing Environment. *Journal of Economic Perspectives* 16 (1): 213-224.
- Buurman, M., L. Kok, E. Kruisbregen en D. van Ingen (2000). Tussen Gak en arbeidsvoorziening. De dienstverlening aan arbeidsgehandicapten voor en na de fusie. IOO.
- Centraal Planbureau (2003). Prikkels voor het UWV.
- College van Toezicht Sociale Verzekeringen (2001). De kunst van het aanbesteden. Onderzoek naar werking van de aanbestedingsprocedure bij inkoop van reïntegratieactiviteiten.
- Cowling and Mitchell (2003). *Australian Journal of Labour Economics*, Vol. 6, No. 2.
- CSAVR. The public Vocational Reintegration Program: The Economic Impact of The *Ticket to Work* and Self-Sufficient Program. Found on www.rehabnetwork.org/position_papers
- Damme, E. van (1997). Aanbesteding en veilingmechanismen: economische theorie en toepassingen. Ministerie van Economische Zaken.
- Damme, E. van (2002). Bouwfraude in breder perspectief. Center/KUB.

Genabeek, J. van, A.M. Hazelzet en W.S. Zwinkels (2003). Werkgelegenheidsvoorzieningen voor de Wsw-doelgroep: buitenlandse ervaringen, Raad voor Werk en Inkomen.

Le Grand, J. en W. Bartlett (1993). Quasi-markets and social policy.

Griffiths, R. P. Irving en K. McKenna (2003). Synthesing the Evidence of Flexible Delivery, W171, Sheffield, Department for Work and Pensions.

Groot, I. L. Kok, J. van Seters (2002). Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten. Stichting voor Economisch Onderzoek.

Hales, J., R. Taylor, W. Mandy and M. Miller (2003). Evaluation of Employment Zones, National Centre for Social Research.

Hasluck, C., P. Elias and A. Green (2003). The wider labour market impact of Employment Zones, Warwick Institute for Employment Research.

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

Janssen, M.C.W. (2002). Auctions and beauty contests. A policy perspective. SEOR.

Klein, M. (1998). Bidding for Concessions. The Impact of Contract Design. Public Policy for the Private Sector.

Kok, L. (2002). Persoonsgebonden reïntegratiebudget is ineffectief. In: Economische Statistische Berichten, 27-09-2002.

Lakey, J. en R. Simpkins (1994). Employment Rehabilitation for Disabled People: Identifying the issues, London, Policy Studies Institute.

Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (2001). Aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten 2001.

Lane, J.E. (1993). The Public sector. Concepts, Models and Approaches. London: SAGE Publications Ltd.

Livermore, G. (2003). Proceedings of the Employment Network (EN) Summit. Summary of Work Group Recommendations. Washington D.C.: Cornell Center for Policy Research.

Lewin Group, Inc and Cornell University (2003). Evaluation Design for the *Ticket to Work* Program. Preliminary Process Evaluation.

McAfee, R.P and J. McMillan (1987). Competition for agency contract. RAND Journal of Economics 18 (2): 296-307.

Mevisen, J.W.M., J. Bos, R. Meijer, H.G. Bakker, J. van den Hoogen en L. Hupkens (2002). Op weg naar volwassenheid? Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Economische Zaken (2002). Glashelder, Meer inzicht in transparantie.

OECD (2003). Labour Force Statistics 1982-2002.

Parlementaire enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (1993). Rapport enquête-commissie, samenvatting.

Schakenraad, C., L. Vendrig, W. Veenstra, M. Frings-Dresen en J. Sluiter (2002). RSI multidisciplinair benaderd: Eerste resultaten van een werkhervattingsprogramma. Tijdschrift voor bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde 10 (10): 296-301.

Social Security Disability Benefits, brochure van de SSA, mei 2003.

Ticket to work and work incentives Advisory panel, Annual report to the president and congress, April 2003.

Versteeg, A.M. en M.J.P.M. Verbraak (2002). De effecten van de behandeling van burn-out. Tijdschrift voor bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde 10 (6): 164-169

Vinke, H. en J. van Genabeek (2002). Evaluatie aanbestedingsprocedure 2002, Hoofddorp, TNO Arbeid.

www.ssa.gov

www.yourtickettowork.com

BIJLAGE

Beschrijving experts

Australië

Roger Wilkins, Research Fellow, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, University of Melbourne.

Hielke Buddelmeyer, Research Fellow, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, University of Melbourne.

Denemarken

Steen Bengtsson, Senior researcher, Danish National Institute of Social Research Copenhagen and Associate professor at the University of Roskilde.

Jan Høgelund, Senior researcher, Danish National Institute of Social Research Copenhagen.

Groot-Brittannië

Patricia Thornton, Senior Research Fellow, Social Policy Research Unit, University of York.

Zweden

Rafael Lindqvist, Professor of Social Work, University of Umeå.

Voor de Verenigde Staten is zelf informatie verzameld, waarbij David Stapleton, (Director, Cornell Center for Policy Research, Washington D.C.) ondersteund heeft.

Colofon

Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten
is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
www.rwi.nl

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

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

ISBN 90 5901 431 6
Juni 2004