

Het ministerie van SZW organiseerde op 17 februari een symposium voor betrokkenen bij de reïntegratiemarkt. Doel van deze bijeenkomst was om ervaringen en opvattingen van stakeholders te vernemen over de uitwerking van de beleidsnotitie 'naar een werkende reïntegratiemarkt' (november 2002), waarin het ministerie de hoofdlijnen aangeeft voor een goed functionerende reïntegratiemarkt. In het symposium wilde het departement haar visie toetsen aan die van partijen uit de reïntegratiepraktijk. Die waren vertegenwoordigd door publieke en private opdrachtgevers, reïntegratiebedrijven, kennisinstituten en behartigers van cliëntenbelangen. Ook een vertegenwoordiging van het Maandblad Reïntegratie was erbij om de stemming op de markt te proeven.



Dit artikel is geen conferentieverlag, maar een impressie, opgebouwd rond de onderwerpen die in de discussies het meest dominant bleken. Het zal de trouwe lezer zijn opgevallen dat Maandblad Reïntegratie over het algemeen geen aandacht besteedt aan conferenties en symposia. Voor dit symposium maken wij echter een uitzondering. Daarvoor zijn twee redenen: In de eerste plaats gebeurt het niet vaak dat zoveel verschillende betrokkenen met elkaar praten over de wezenlijke issues in de ontwikkeling van de reïntegratiemarkt. In de tweede plaats is het lovenswaardig dat het departement van SZW 'de buitenwereld naar binnen wil halen' om de gedachtevorming vanachter de Haagse bureaus stevig te toetsen aan de ontwikkelingen in de praktijk.

200016408

De reïntegratiemarkt: werk in uitvoering

In zijn introductie toonde staatssecretaris Rutte zich vol vertrouwen dat het in de kabinetsnota neergelegde beleid ook onder een nieuw kabinet voortgang zal vinden. Ook uit de Tweede Kamer verwacht hij geen tegenwind. Het parlement heeft nog geen vragen gesteld, hetgeen hij interpreteert als instemming.

Waar de bewindsman wel enige zorg over tentoonspreidde is het karakter van de markt. De reïntegratiemarkt zit nog in de groeifase en de partijen moeten de ruimte krijgen, maar deze markt mag niet, zoals de arbomarkt, een vechtmarkt worden, waarbij puur op prijs wordt geconcurrerd. De kwaliteit van de geboden dienstverlening moet leidend zijn.

Om een verkeerde ontwikkeling te

voorkomen handhaaft het kabinet voorlopig de aanbestedingsverplichting. Overigens relativeerde Rutte deze verplichting enigszins door met name gemeenten erop te wijzen dat ze de aanbesteding soms te zwaar invullen. Waar het in essentie om gaat is een transparante procedure. En als het om relatief kleine aantallen cliënten gaat, kan volstaan worden met het vragen van meerdere offertes.

In een viertal workshops werd aandacht besteed aan: aanbesteden en concurrentie, contractvorming en financiering, maatwerk en vraagsturing, en moeilijk bemiddelbare groepen. Tenslotte lieten Ella Vogelaar, voorzitter van Borea, Dick Schuur, directeur Sociale Zaken Emmen, Martin Harms, directeur Inkoop van het UWV en Bert Feringa,

directeur Algemeen Arbeidsmarktbeleid van SZW, hun kritische licht schijnen over de uitkomsten. Wilbert van der Griendt, directeur Departementaal Projectbureau Reïntegratie van SZW, sloot het geheel af.

Helderheid en kwaliteit Marktpartijen hebben behoefte aan een één-duidig begrippenkader en een heldere formulering van het afgesproken resultaat. Wat is een plaatsing? Wat bedoelen opdrachtgevers en opdrachtnemers precies als ze het over 'duurzaam resultaat' hebben? Er is behoefte aan algemeen geldende definities. Zo werd bepleit om onderscheid te maken in bruto en netto plaatsingsresultaat. Het bruto plaatsingsresultaat

is het aantal mensen dat direct na een traject aan het werk komt. Het netto plaatsingsresultaat is het aantal mensen dat na een half jaar nog werkt. Het bruto-resultaat kan door de bedrijven gemeld worden aan de opdrachtgever. Het netto-resultaat is echter moeilijker te bepalen, alleen al omdat de regelgeving rond privacy het niet mogelijk maakt om cliënten systematisch te volgen.

Ook ten aanzien van verantwoordelijkheden is meer helderheid nodig. Opdrachtgevers moeten duidelijke prestatieafspraken maken met opdrachtnemers, en daar vervolgens ook op afrekenen. Dit geldt ook voor de cliënt als deze een meer verantwoorde rol toebedeeld krijgt.

Kosten en baten en de cure-pay relatie Scherpe prijsconcurrentie brengt het risico met zich mee dat cliënt niet de beste dienstverlening krijgt. Reïntegratiebedrijven worden gedwongen te zoeken naar een balans tussen te plaatsen aantallen en minimale kosten. Het is een reëel gevaar dat dit ten koste gaat van maatwerk. Bedrijven kunnen zich niet specialiseren in specifieke aanpakken voor moeilijkere doelgroepen.

Strakke no-cure no-pay voorwaarden brengen als grootste risico afroming met zich mee. Met name voor kleinere reïntegratiebedrijven is het een riskante clause, men kan zich weinig veroorloven en zal geneigd zijn risicovolle cliënten of trajecten te vermijden. Hier volgt uit dat reïntegratiebedrijven kenmerken van cliënten willen weten om risico bij de no-cure no-pay constructie te verminderen. Het aanleveren van deze informatie lijkt met name voor UWV nog erg moeilijk

te zijn. De reïntegratiebedrijven wijzen erop dat er een wederkerigheid moet zijn in de relatie met de opdrachtgever, zeker als er sprake is van no cure no pay. Als een reïntegratiebedrijf belooft te leveren (diensten te verlenen), dan heeft ze ook een soort aanlevering-garantie nodig. Diensten kunnen leveren vergt personele investeringen en het reïntegratiebedrijf moet erop kunnen vertrouwen dat de cliënten dan ook komen.

In de gesprekken over een redelijke prijsstelling lijkt behoefte te bestaan aan een indicator voor de prijs. Opdrachtgevers hebben vaak nog onvoldoende ervaring opgebouwd om een referentieprij in het hoofd te hebben.

Aanbestedingsbeleid Het opdrachtgeverschap is voor het UWV iets anders dan voor gemeenten. Het UWV kan uniformiteit nastreven in de vorm van een standaard aanbestedingsprocedure. Gemeenten daarentegen zoeken naar de regionaal best passende wijze om hun cliëntèle naar de arbeidsmarkt te geleiden. De vraag voor veel gemeenten is of men als opdrachtgever regie wil voeren en cliënten kennen. Beantwoording van de vraag heeft veel te maken met de grootte van de gemeente in samenhang met beschikbaarheid en kennis van het reïntegratieaanbod.

Eenduidigheid in aanbestedingsbeleid is met name moeilijk voor gemeentelijke opdrachtgevers. Gemeenten krijgen in toenemende mate vrijheid om dit beleid naar eigen wens in te vullen, en worden zich door de nieuwe Wet Werk & Bijstand (die waarschijnlijk per 2004 ingaat) meer bewust van kosten en baten. Belangrijk voor een

goede gemeentelijke aanbesteding zijn onder meer de grootte van de gemeente, de kennis van de regionale reïntegratiemarkt (waaronder de aanbieders) en vooral ook kennis van de eigen cliënten en doelgroepen. Naarmate gemeenten groter zijn is er minder specifieke kennis van cliënten en meer behoefte om ook aspecten van de regie uit te besteden. Voor minder grote gemeenten kan dit betekenen dat men de regie houdt over het traject, redelijk goed op de hoogte is van cliëntdossiers en nauw betrokken is bij de invulling van het reïntegratietraject. Het volgende voorbeeld uit de praktijk werd naar voren gebracht. Een kleine gemeente laat reïntegratiebedrijven apart offeren voor de intake van cliënten en trajecten. Het advies op grond van de intake vormt de basis voor een gesprek tussen gemeenteconsulent en cliënt over het te verkiezen reïntegratietraject. De best passende dienstverlening wordt vervolgens bij een reïntegratiebedrijf ingekocht.

Het kennen van cliënten en het aanbod van diensten Beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie over dienstverlening van reïntegratiebedrijven wordt essentieel gevonden bij het goed kunnen aanbesteden. Veel opdrachtgevers vinden de eigen kennis over de reïntegratiedienstverlening ontoereikend. In dit verband werd gepleit voor het opzetten van een ervaringsbank en een prestatiebenchmark. Deze database bevat gegevens over reïntegratiebedrijven op grond waarvan opdrachtgevers inhoudelijk beter kunnen kiezen voor dienstverlening. Belangrijk aspect bij de beschikbaarheid van dergelijke informatie is de vraag hoe de nodige

Probleem bij het begrip motivatie is de onduidelijkheid ervan. Problemen met zelfredzaamheid liggen vaak ten grondslag aan het concept

transparantie behouden kan blijven. Verder is de verifieerbaarheid en de meetbaarheid van het aanbod van belang.

Met name reïntegratiebedrijven benadrukken de noodzaak dat de opdrachtgever zijn cliënten moet kennen. Bij opdrachtverstrekking, gericht op bijzondere doelgroepen, willen reïntegratiebedrijven met enige zekerheid weten welke problematiek van cliënten ze moeten behandelen. Anderzijds is het de vraag in hoeverre het in alle gevallen noodzakelijk en/of haalbaar is dat de opdrachtgever zijn cliënten kent. De praktijk van met name het UWV laat zien dat dit uiterst moeilijk wordt gevonden. Het is zelfs een reden waarom de 20 procent vrij aan te besteden ruimte beperkt dreigt te worden. Alternatief is dat in sommige gevallen 'het kennen van de cliënt' (meer dan administratief) overgelaten kan worden aan de markt. Hier zijn dan wel enige voorwaarden aan verbonden. Er is een onafhankelijke intake nodig op grond waarvan gekozen kan worden voor een passend traject. In dat geval is het voor de opdrachtverstrekker is belangrijk om het dienstenaanbod goed te kennen. Transparantie is hier het toverwoord, maar praktisch probleem is of de openheid, die hier voor nodig is, geboden wordt.

Rol van de cliënt bij de eigen

reïntegratie Wie heeft het echt voor het zeggen in de relatie met de cliënt? Te vaak is dat onduidelijk voor de persoon waar het uiteindelijk om gaat: de cliënt. Het moet voor hem of haar duidelijk zijn welke instantie de regie voert. Tevens moet vermeden worden dat de instanties dubbel werk doen, zoals dat met de intake maar ook bij

het maken van een werk- of trajectplan makkelijk kan gebeuren. Er is nog nauwelijks invulling gegeven aan vraagsturing in het reïntegratieproces door de cliënt zelf. Het ambitieuze karakter van dit thema wordt over het algemeen teruggebracht tot een ondergeschikte rol van cliënten bij de onderhandelingen over trajecten tussen opdrachtgever en reïntegratiebedrijf. Onderhandelingsruimte voor cliënten is in de praktijk meer te vinden in de relatie met consulenten van de bedrijven.

Bij het beoordelen van de reïntegreerbaarheid van cliënten komt steeds weer het onderwerp motivatie ter sprake. Probleem bij dit begrip is de onduidelijkheid ervan. Problemen met zelfredzaamheid liggen vaak ten grondslag aan het concept. Niet weten welke actie te ondernemen, hoe bestaande problemen op te lossen en hoe om te gaan met eigen beperkingen, niet gebruik weten te maken van de eigen mogelijkheden en arbeidsmogelijkheden. Een andere verstorende factor in de discussie over motivatie is dat het soms niet bekend is of cliënt 'gemotiveerd is' voor een uitkering of voor reïntegratie. Doelstellingen van partijen zijn dan tegenstrijdig. De overheid hanteert de slogan werk boven inkomen; de cliënt prefereert soms het omgekeerde maar kan hier niet openlijk voor uitkomen. Het reïntegratiebedrijf heeft in deze relatie geen neutrale rol, zij kiest partij voor de opdrachtgever en wil de cliënt aan werk helpen. In de context van opdrachtverstrekking worden daarvoor kosten nog moeite gespaard.

Ten slotte Bij de discussies over de ontwikkeling van de reïntegratiemarkt komt steeds naar voren dat het een

groeiemarkt is. Het begrip groei heeft daarbij zowel betrekking op de omvang van de markt als de richting waarin de markt zich ontwikkelt, de keuzes die daarin gemaakt worden en de (wettelijke) kaders die gesteld worden. Bij alle vragen over de groei en de gewenste inrichting van de reïntegratiemarkt is het zinvol terug te gaan naar de kernvraag: hoe kan werk boven inkomen het best bereikt worden? Welke kansen biedt marktwerking bij de realisatie van deze doelstelling, maar ook: waar liggen de grenzen van marktwerking?

Marktwerking en vraaggestuurd denken zijn bepalend voor vormgeving van het aanbod. Anders gezegd: opdrachtgevers bepalen in principe de gewenste aard en kwaliteit van het aanbod in de markt. Opdrachtgevers hebben hier moeite mee omdat ze het aanbod op de markt onvoldoende kennen en bovendien niet goed weten waar hun eigen cliënten precies behoefte aan hebben. Dit maakt dat de aanbestedingsprocedure te veel beschouwd wordt als een papieren procedure die niet van betekenis is voor inhoudelijke kwaliteit van het reïntegratieproces. Met dit dilemma lijkt het voor de hand liggend om de huidige expertise in de markt te benutten om te komen tot een deskundige intake zodat de cliënt krijgt wat hij nodig heeft. Waar nodig kan dan apart aanbesteed worden voor intakes, om vervolgens in overleg met de cliënt en de opdrachtgevende consulent te komen tot de meest geschikte regionaal beschikbare dienstverlening. ➔

Roel Cremer en Peter van Eekert zijn redactieleden van Maandblad Reïntegratie.