

200013669



De aanbesteding van reïntegratiecontracten: lessen voor de toekomst

Nog niet zo lang geleden vond de arbeidstoeleiding en bemiddeling van arbeidsgehandicapten en moeilijk plaatsbare ontslagwerklozen hoofdzakelijk plaats door één publieke aanbieder: Arbeidsvoorziening. Voor zowel gemeenten als uitvoeringsinstellingen (uvi's) gold dat er een gedwongen winkelnering was bij Arbeidsvoorziening wanneer zij respectievelijk werklozen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten wilden reïntegreren naar werk. Op grond van SUWI zijn publieke en private taken ten aanzien van de reïnte-

TNO Arbeid heeft een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de aanbestedingsprocedure van reïntegratietrajecten. Hierin kwamen zowel de bevindingen van het Lisv, de uvi's en sectorraden aan de orde alsmede van de private reïntegratiebedrijven. In dit artikel staat de evaluatie van private reïntegratiebedrijven centraal.

gratie strikt gescheiden. Dit betekent nu al dat uvi's en gemeenten administratieve taken verzorgen en reïntegratiebedrijven de bemiddeling en plaat-

sing. Naast de publieke opdrachtverstrekking zullen in toenemende mate opdrachten komen van werkgevers, arbodiensten en verzekeraars.

Als gevolg van de geleidelijke afschaffing van de gedwongen winkelnering bij Arbeidsvoorziening is vanaf 1999 het aanbod van reïntegratiediensten snel in omvang toegenomen.

Vorig jaar heeft het Lisv voor het eerst een aanbestedingsprocedure toegepast ten behoeve van reïntegratie-activiteiten in het jaar 2001. In opdracht van het Lisv heeft TNO Arbeid evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de aanbestedingsprocedure van reïntegratietrajecten. Deze evaluatie is van groot belang met het oog op mogelijke verbeteringen voor volgende aanbestedingsrondes. Ook is de evaluatie van belang omdat er in de media veel kritiek is geuit op onder meer het vele (administratieve) werk dat de aanbestedingsprocedure voor met name de reïntegratiebedrijven zou hebben betekend. Ook enkele uvi's hebben in het openbaar kritiek geuit.

Achtergrond In het jaar 2000 is er door het Lisv voor het eerst een aanbestedingsprocedure gehanteerd bij de aanbesteding van reïntegratiecontracten. Concreet betekende dit dat de uvi's namens het Lisv kavels van enige tientallen tot enige honderdtallen te reïntegreren personen hebben aanbesteed. Reïntegratiebedrijven konden voor één of meer van deze kavels offertes indienen. Dit kon volgens een openbare en een niet-openbare procedure. Volgens de openbare procedure kunnen alle belangstellende bedrijven rechtstreeks een offerte indienen. Op basis van de vooraf bekende selectie- en gunningcriteria dient de aanbestedende dienst een keuze te maken. In de niet-openbare procedure moeten de bedrijven zich als gegadigden melden. Op grond van de vooraf bekende selectiecriteria worden ten minste vijf

bedrijven verzocht een offerte in te dienen (of alle als er minder dan vijf reageren). Hieruit maakt de aanbestedende dienst een keuze voor opdrachtverlening op basis van de vooraf bekende gunningcriteria.

Resultaten van het onderzoek Alle bij het Lisv bekende reïntegratiebedrijven die belangstelling toonden voor één of meer offertes is een schriftelijke enquête gestuurd (295 bedrijven). Daarnaast zijn met vijftien vertegenwoordigers van reïntegratiebedrijven uitgebreide interviews gehouden evenals met vertegenwoordigers van een viertal brancheorganisaties. Een belangrijke doelstelling van het onderzoek was om naast aandacht voor ervaringen en meningen van reïntegratiebedrijven ook te komen tot een antwoord op de vraag of het aanbestedingsmodel (opgesteld door het Lisv) heeft geleid tot een transparante markt. Zijn er aan alle bedrijven in het algemeen voldoende kansen geboden om mee te dingen? Om met de laatste vraag te beginnen: in de ogen van reïntegratiebedrijven is er (nog) geen sprake van een transparante markt waarop alle bedrijven voldoende kansen worden geboden om mee te doen. Onder de niet-geselecteerde en niet-gegunde bedrijven bestaat behoorlijk wat onvrede over de hen geboden kansen. Deze onvrede kan voor een deel verklaard worden door de in de aanbestedingsprocedure gevolgde methodiek. Er is gekozen voor grote kavels die vaak aan landelijk opererende bedrijven gegund zijn. Hierdoor voelen regionaal opererende bedrijven zich buiten spel gezet. Ook zijn bedrijven afgewezen die alleen deeltrajecten aanbieden, terwijl zij daar veel expertise in hebben opgebouwd.

Wat de ervaringen en meningen van de reïntegratiebedrijven betreft, kan geconcludeerd worden dat deze zeer ambivalent zijn. Allereerst is er veel ontevredenheid over de communicatie met de uvi's. Daarnaast hebben de bedrijven veel kritiek op de weging van de gunningcriteria. Verder geven veel bedrijven aan dat de aanbestedingsprocedure concurrentieverhogend heeft gewerkt, maar dat er nog geen sprake is van echte marktwerking. Niche-spelers hebben weinig kansen gekregen en er is nog maar weinig dynamiek in de markt ontstaan. Ook wordt het gevaar gesignaleerd dat er in sommige regio's te weinig aanbieders geselecteerd zijn, zodat keuzemogelijkheden voor cliënten beperkt worden.

Nieuw kader aanbesteding reïntegratietrajecten Naar aanleiding van onder meer de resultaten van het evaluatieonderzoek onder reïntegratiebedrijven is een nieuw kader voor de aanbesteding van reïntegratietrajecten vastgesteld. Een eerste uitgangspunt in het nieuwe kader is dat er meer keuze voor uitkeringsgerechtigden bij reïntegratie mogelijk moet zijn. Arbeidsgehandicapten en werklozen hebben te weinig mogelijkheden om zelf een reïntegratiebedrijf te kiezen. Door de uvi's (op te gaan in het UWV) raamcontracten te laten sluiten met meerdere bedrijven, hebben werklozen en arbeidsongeschikten meer keuzevrijheid. Ten tweede gaat het nieuwe kader ervan uit dat er meer differentiatie tot stand moet worden gebracht. Er is marktwerking ontstaan, maar die is nog te beperkt. Kleine en regionaal werkende reïntegratiebedrijven komen te weinig aan bod. Bij de volgende procedure in het najaar zullen voor

Selectiecriteria

Financieel-juridische eisen:
Ingeschreven bij Kamer van Koophandel
In staat tot plaatsingsresultaat > 35%
Per kwartaal leveren verantwoordingsinfo
Aantoonbare kwaliteitsborging
Cruciale onderdelen in eigen beheer

Gunningcriteria

Economisch voordeligste aanbieding:
Prijs
Doorlooptijden
In het verleden behaalde resultaten
Vakbekwaam personeel
Plaatsingspercentage

kleinere groepen uitkeringsgerechtigden aparte opdrachten worden gegeven. Hierdoor krijgen kleine, gespecialiseerde bedrijven meer kansen.

Op de derde plaats zijn bedrijven in het nieuwe kader niet langer verplicht de intake, het opstellen van een arbeidsintegratieplan en de bemiddeling van de cliënt zelf uit te voeren. Daarmee zijn er voor samenwerkingsverbanden meer mogelijkheden om deel te nemen aan de aanbestedingsprocedure. Wel moet er altijd sprake zijn van een hoofdopdrachtnemer, die zowel verantwoordelijk is voor de behaalde resultaten als voor de begeleiding van de cliënt tijdens diens gehele reïntegratietraject. Op de vierde plaats zullen reïntegratiebedrijven volgens het principe 'no-cure-less-pay' op het resultaat worden afgerekend. Ten slotte wordt er in het nieuwe kader van uitgegaan dat de uitvoeringsinstellingen de aanbestedingsprocedure zoveel mogelijk uniform dienen uit te voeren om de afgesloten contracten met elkaar te kunnen vergelijken. Het 'bestek' voor de

aanbesteding wordt vooraf vastgesteld en bekendgemaakt. Dit bestek bevat naast de opdrachtformulering ook de uitwerking van zowel de selectie- als de gunningcriteria. Het goed kunnen vergelijken van de verstrekte opdrachten en de geleverde prestaties door de reïntegratiebedrijven opent voor de toekomst de weg naar benchmarking.

Positie cliënt Wat opvalt is dat ook in het nieuwe kader van de aanbestedingen weinig aandacht is voor de positie van reïntegranten in de aanbestedingsprocedure. Toch zijn er aanwijzingen dat er nogal wat onvrede is onder cliënten. Zo is het nog onduidelijk welke rechtszekerheid reïntegranten hebben, wat mogen zij verwachten van de reïntegratiebedrijven? Wat gebeurt er wanneer een reïntegratiebedrijf zijn plaatsingsquotum heeft gehaald en de cliënt nog niet is geplaatst door het bedrijf? En wat te denken van cliënten die gereïntegreerd moeten worden met een aanpak die niet aansluit bij de opvattingen van de cliënt. In dat

opzicht was een onlangs uitgezonden Zembla-documentaire veelzeggend: arbeidsongeschikte vrouwen lopen de kans gereïntegreerd te worden door een organisatie die een spirituele aanpak hoog in het vaandel heeft. Het zal je stijl maar niet zijn.... Dit is een relevant probleem omdat nogal wat interventies gericht op werkhervatting samenhangen met onbewezen opvattingen van de aanbieder.

Communicatie In het nieuwe kader wordt geen aandacht besteed aan het door de reïntegratiebedrijven gemelde knelpunt inzake de slechte communicatie met de uvi's. Dit is een serieus probleem waarover niet al te licht moet worden gedacht. Een blijvende slechte communicatie tussen reïntegratiebedrijven en uvi's kan nadelig uitwerken op de in het nieuwe kader voorgestelde verbeteringen van de procedure. Het ligt dan ook voor de hand om de uvi's aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid tijdens de procedure;

ook moeten zij meer aandacht besteden aan de communicatie met de offranden wat betreft de stand van zaken van de offerte in de procedure. Nogal wat bedrijven werden in de vorige ronde naar eigen zeggen niet of onvoldoende geïnformeerd over de vorderingen van hun offerte in de procedure.

Verwachte ontwikkelingen Los van de ontwikkelingen op de korte termijn, die vooral zullen uitmonden in een aanscherping van de huidige aanbestedingsprocedure, staan er ontwikkelingen op stapel die op termijn kunnen leiden tot een geheel andere vorm van opdrachtverstrekking van reïntegratietrajecten.

Uit recente SUWI-publicaties kan worden afgeleid dat werkgevers en werknemers in toenemende mate belast worden met het opdrachtgeverschap van reïntegratietrajecten. Wel moet er onderscheid naar doelgroepen gemaakt worden. Wat de arbeidsgehandicapten betreft wordt het opdrachtgeverschap voor werkgevers en werknemers gedurende de eerste twee jaren van ziekte verplicht. Het opdrachtgeverschap voor arbeidsgehandicapten die langer dan één jaar in de WAO zitten is in principe niet verplicht, maar werkgevers kunnen ervoor kiezen verantwoordelijk te blijven van het tweede tot het vijfde WAO-jaar. De reïntegratie van werklozen met een WW-uitkering wordt in principe de verantwoordelijkheid van het UWV. Wel is het voor werkgevers en werknemers mogelijk om medeopdrachtgever van reïntegratiebedrijven te worden. Op deze wijze zijn de sociale partners contractpartner bij de aanbesteding van reïntegratietrajecten. Het valt te verwachten dat wanneer de krapte op de arbeidsmarkt blijft voortbestaan, met name werkgevers een actieve rol zullen

gaan spelen bij het invullen van hun opdrachtgeverstaak. Zij hebben er dan immers belang bij om hun personeelsbestand aan te vullen met reïntegrerende werknemers. Naar verwachting zal de taak als opdrachtgever van de werkgevers vooral vorm krijgen op sector-, branche- en cao-niveau. De rol van de regionale platforms die in SUWI worden genoemd is hierbij vooral nog onduidelijk.

Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat reïntegratiebedrijven in toenemende mate met werkgevers- en werknemersorganisaties als opdrachtgever te maken krijgen en in veel mindere mate met de uvi's, binnenkort verenigd in het UWV. Dit zal een geheel eigen karakter geven aan de aanbesteding van reïntegratietrajecten van werklozen en arbeidsgehandicapten.

Ook is het mogelijk dat werkgevers de hen toebedeelde rol van opdrachtgever uitbesteden aan een andere partij. Het is niet onwaarschijnlijk dat verzekeraars deze rol op zich zullen nemen, waardoor ook zij een belangrijke partij op de reïntegratiemarkt kunnen worden. Het is mogelijk dat mede hierdoor een scherper onderscheid ontstaat tussen reïntegrerende werknemers en de reïntegratie/activering van langdurig werklozen onder verantwoordelijkheid van de gemeente.

Verder is op tal van fronten een tendens tot individualisering waarneembaar. Een uitvloeisel van deze ontwikkeling is dat individuele personen meer verantwoordelijkheid krijgen voor hun eigen welbevinden en dat hen hiertoe ook de financiële middelen ter beschikking worden gesteld. In de zorg komt dit tot uiting in de persoonsgebonden budgetten en ook op de reïntegratiemarkt zijn er experimenten met het

persoonsgebonden reïntegratiebudget. Het is niet onwaarschijnlijk dat hiermee ook cliënten zelf als opdrachtgever op de reïntegratiemarkt zullen optreden.

Conclusie Waar op de korte termijn kan worden volstaan met een aanpassing van de aanbestedingsprocedure, ligt een heroverweging van de bestaande aanpak waarin mensen 'worden' gereïntegreerd op de lange termijn voor de hand. In het licht van een toenemende individualisering en decentralisering is het niet onwaarschijnlijk dat de verantwoordelijkheid voor reïntegratie in toenemende mate bij reïntegranten zelf komt te liggen. Er zal overwogen moeten worden om de werknemers zelf als opdrachtgever te laten optreden, waardoor werkgevers en reïntegranten gezamenlijk verantwoordelijk worden voor reïntegratieactiviteiten. Een belangrijke voorwaarde om een succesvolle reïntegratie te garanderen is dan wel dat de opdrachtnemers, de reïntegratiebedrijven, garant staan voor de kwaliteit van de door hen te leveren diensten. Een kwaliteitskeurmerk voor de reïntegratiebranche is daarbij nodig om de verschillende partijen helderheid te bieden over de geschiktheid van het dienstenpakket. Ook is het van groot belang om de positie van cliënten stevig te verankeren. Duidelijk moet zijn welke plichten maar ook welke rechten zij hebben op de reïntegratiemarkt. 🗨️

Dr. Harriet Vinke en dr. Roel Cremer zijn als onderzoeker/adviseur verbonden aan TNO Arbeid.

Het evaluatieonderzoek is te downloaden via de Lisv-site: www.lisv.nl