

Vergaderjaar 2008–2009

31 514

Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enkele andere wetten in verband met de evaluatie van deze wet, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en deregulering

F

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2009

Op 23 december 2008 is door het lid, mevrouw Strik c.s. een motie (motie 31 514, 31 707) ingediend met het verzoek om, via algemene maatregel van bestuur (amvb), certificering van re-integratiebedrijven verplicht voor te schrijven en daarmee de kwaliteit te waarborgen. De motie is aangehouden met de afspraak, dat er door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) nader wordt ingegaan op:

- De kwaliteitsverbetering van de re-integratiebedrijven: op welke manier kan kwaliteitsverbetering vorm krijgen;
- De voordelen en nadelen om wel/niet tot voorschrijven van certificering over te gaan.

Tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning heeft de SGP-fractie gevraagd hoe de regering staat in het vraagstuk om als overheid of namens de overheid alleen zaken te doen met gecertificeerde re-integratiebedrijven (zie o.a. TK 2008/09, 31 780, nr. 7). Het lid van de Tweede Kamer, de heer Ulenbelt van de SP heeft een motie ingediend met het verzoek om het UWV op te dragen uitsluitend gespecialiseerde en gecertificeerde re-integratiebedrijven in te schakelen (TK 2008/09, 31 780, nr. 28). Deze motie is vooralsnog aangehouden. Er is toegezegd om met het oog daarop deze brief in reactie op de motie van mevrouw Strik¹ eveneens aan de Tweede Kamer toe te zenden.

Gemeenschappelijk thema van deze moties en vragen is of het geen aanbeveling verdient de re-integratie voor te behouden aan gecertificeerde bedrijven. Wij menen dat deze vraag voorshands negatief moet worden beantwoord. De re-integratiemarkt en re-integratiemethoden zijn nog volop in ontwikkeling. Die ontwikkeling zou geremd worden door de invoering van certificering wat onvermijdelijk tot gevolg zal hebben dat de toegang tot de markt voor nieuwe bedrijven en de ontwikkeling van

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffienummer 142903.02.

nieuwe methoden zal worden geremd om zich te conformeren aan algemene inzichten en gangbare methoden. Certificering zou desondanks nut kunnen hebben als middel om transparantie te bevorderen en zekerheid te scheppen voor de gebruikers. Maar de gebruikers zijn slechts een beperkte groep opdrachtgevers, bestaande uit het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeentelijke sociale diensten. Deze opdrachtgevers verwerven voortdurend inzicht omtrent de capaciteiten en successen van de verschillende re-integratiebedrijven en zij passen hun inkoopbeleid daar voortdurend op aan.

Het inkoopbeleid is in deze derhalve veel sterker normerend dan welke certificatie dan ook. Derhalve is het niet dienstig om, gegeven de ontwikkelingen die nog volop gaande zijn, nu een systeem van verplichte certificering in te voeren.

Re-integratiemarkt: een markt in ontwikkeling met dynamisch aanbod

De re-integratiemarkt is een markt in ontwikkeling en kenmerkt zich door een dynamisch aanbod. Om de innovatie op de markt te bevorderen is een goede marktwerking essentieel. Een groei van meer (kleinere) gespecialiseerde re-integratiebureaus die inspelen op modulaire inkoopwensen van opdrachtgevers en de groei van het aantal IRO's is de trend. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze ontwikkelingen.

De afgelopen jaren is er sprake geweest van een markt in ontwikkeling constateert de RWI in de «Re-integratiemarktanalyse 2008». Op dit moment is er sprake van een re-integratiemarkt die krimpt en waarin de concurrentie verscherpt. Dit komt door het dalende aantal uitkeringen van de afgelopen jaren en een meer selectieve inzet van re-integratie waarbij er vooral aandacht is voor klanten die zonder ondersteuning niet aan het werk komen.

Het inspelen van de private re-integratiemarkt op de vraag zorgt voor een gezonde concurrentie. Vooral de grotere re-integratiebedrijven beleven een scherpere concurrentie op prijs. Concurrentie op prijs is niet problematisch, als de opdrachtgevers de gewenste dienstverlening en gunningscriteria zo kiezen dat deze leiden tot kwalitatief goede dienstverlening door re-integratiebedrijven.

Op deze krimpende markt wordt er door re-integratiebedrijven gekozen voor de volgende 3 ontwikkelingsrichtingen: specialiseren, samenwerken en/of verbreden van de dienstverlening. Specialisatie is de meest gekozen ontwikkelingsrichting. Re-integratiebedrijven kiezen er nu vooral voor om in te spelen op niches op de markt door middel van specialisatie, zodat men op de deelmarkten sterker staat. Dit betekent de laatste jaren dan ook een toestroom van nieuwe, vooral kleinere re-integratiebedrijven. Dit aldus de «Re-integratiemarktanalyse 2008» gepubliceerd in november 2008 door de Raad van Werk en Inkomen (RWI).

De rol van de private re-integratiemarkt is dat zij zorg draagt voor differentiatie in producten die aansluit bij de wensen van de klant en die maatwerk mogelijk maakt. De markt kan juist door haar gedifferentieerde aanbod ingaan op de steeds meer wisselende behoeften van klanten waardoor gericht maatwerk steeds beter mogelijk is. Ook draagt het goed functioneren van deze markt bij aan de verspreiding van kennis over wat wel en niet werkt bij re-integratie.

Rol opdrachtgevers UWV en gemeenten

Het UWV en de gemeenten zijn als publieke opdrachtgevers zelf verantwoordelijk en in staat om een goed uitvoeringsproces vorm te geven en daarmee een effectieve, doelmatige inkoop van re-integratie, mede middels een aanbestedingskader, te bewerkstelligen. Het UWV en gemeenten geven vorm aan deze verantwoordelijkheid door goed opdrachtgeverschap. UWV en gemeenten kunnen hiermee de prijs-kwaliteitverhouding van re-integratietrajecten goed borgen.

Hoe kopen opdrachtgevers in?

Het UWV is verplicht om re-integratiedienstverlening op de private markt in te kopen in overeenstemming met de aanbestedingsbeginselen (non-discriminatie, transparantie etcetera). Het gaat hierbij om dienstverlening aan klanten met een korte respectievelijk grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Door het UWV wordt nu op basis van haar re-integratievisie meer modulair ingekocht om maatwerk voor haar klanten mogelijk te maken en de regierol beter in te vullen.

Voor klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt zal het UWV niet snel overgaan tot inkoop op de private markt omdat de middelen die de werkcoach tot zijn beschikking heeft vaak voldoende zijn. In sommige gevallen is het voor deze mensen nuttig om iets in te kopen bij een privaat re-integratiebedrijf. Dan dient ook deze dienstverlening te worden aanbesteed.

Het UWV leert van leerervaringen uit het verleden en het heden. Het UWV past op basis van de opgedane ervaringen haar Inkoopkader Re-integratiediensten UWV, hierna te noemen Inkoopkader, regelmatig aan. Het Inkoopkader wordt aangepast aan de hand van de ontwikkelingen op de markt en het denken over kwaliteit van re-integratie. Als zich daar ontwikkelingen voordoen dan kan dat leiden tot een aanpassing van het Inkoopkader.

Voor de inkoop van zowel reguliere trajecten als IRO's sluit het UWV alleen een overeenkomst met een bedrijf, als dat bedrijf aantoont over voldoende ervaring te beschikken én aantoont voldoende cliënten aan het werk te hebben geholpen. Bedrijven die geen ervaring hebben met UWV kunnen ook andere ervaring inbrengen, bijvoorbeeld ervaring die is opgedaan bij de gemeente of private opdrachtgevers. Deze ervaring telt even zwaar mee als ervaring opgedaan voor het UWV. Bedrijven die nog niet over ervaring met re-integratiedienstverlening beschikken kunnen in het kader van de IRO en de vrije ruimte ervaring opdoen met re-integratiedienstverlening.

Door middel van de financieringssystematiek van de Wet werk en bijstand (WWB) worden gemeenten financieel geprikkeld om actief te werken aan re-integratie. Gemeenten hebben door het decentrale karakter van de WWB eigen verantwoordelijkheid en beleidsruimte gekregen. Het aantal bijstandgerechtigden is sterk afgenomen de afgelopen jaren. De WWB is hiermee succesvol gebleken. Gemeenten kunnen zelf bepalen of re-integratie zonder aanbesteding in het publieke domein plaatsvindt, of na aanbesteding door ondernemingen in het private domein wordt verricht. Gemeenten maken ook een ontwikkeling in het opdrachtgeverschap door. Een duidelijke trend is dat gemeenten re-integratie selectiever inzetten (modulaire inkoop) en net als het UWV meer een regierol vervullen gedurende het traject.

Bij de samenwerking in de Locaties Werk en Inkomen (LWI's) ontstaan nieuwe mogelijkheden waarbij gemeenten kunnen profiteren van de inkoopkennis van UWV en andersom. Ook kunnen via de huidige initiatieven met betrekking tot benchmarking gemeenten zich onderling vergelijken en daarmee behaalde resultaten zichtbaar maken en op lokaal niveau de nodige beleidslessen trekken. We verwachten op korte termijn positieve leereffecten van deze benchmark re-integratie, zoals ontwikkeld door Stimulansz en SGBO. Met de kennis die dit oplevert kunnen gemeenten hun opdrachtgeversrol weer verder versterken.

Keurmerk Blick op Werk

Op initiatief van diverse partijen aan vraag- en aanbodzijde van de markt is de Stichting Blick op Werk opgericht. De Stichting Blick op Werk geeft klanten (opdrachtgevers én cliënten) inkoop- en keuzeinformatie over de kwaliteit van aanbieders. Dit doet zij op de markten van dienstverlening die bijdragen aan de inzetbaarheid van werkenden en niet-werkenden in Nederland.

Daartoe heeft de Stichting Blick op Werk een kwaliteitskeurmerk in beheer. De RWI voert vooralsnog het secretariaat van het Keurmerk Blick op Werk.

Het keurmerk van de Stichting Blick op Werk levert een belangrijke bijdrage aan de nagestreefde kwaliteitsverbetering ten aanzien van het functioneren van de re-integratiemarkt. Om deze reden is door SZW een subsidie toegekend aan de Stichting Blick op Werk ten behoeve van het (door-)ontwikkelen van het Keurmerk.

Er zijn 7 prestatie-indicatoren per cluster, waaronder doorlooptijd van trajecten, resultaat afspraken, waaronder plaatsing, privacy-reglementen, organisatie aspecten, klachtenreglementen en tevredenheid van cliënten en opdrachtgevers. Deze set biedt een kader voor een betere vergelijkbaarheid van de re-integratiebedrijven.

De re-integratiebedrijven die in het bezit zijn van het landelijke keurmerk van de Stichting Blick op Werk vertegenwoordigen circa 60% van de personen die op traject zitten respectievelijk een traject aangeboden hebben gekregen.

De Stichting Blick op Werk professionaliseert de markt verder. Samen met VNG, UWV, Divosa, de Landelijke Cliëntenraad en Stimulansz worden de kwaliteitseisen van het keurmerk gepromoot.

De in het nieuwe Inkoopkader Re-integratiediensten UWV, dat per 1 augustus 2009 van kracht gaat, opgenomen kwaliteitseisen zijn nagenoeg gelijkwaardig aan de eisen die in het keurmerk Blick op Werk worden gesteld. UWV heeft hiermee de positie van het keurmerk versterkt.

Concreet betekent dit dat bedrijven die het keurmerk bezitten daarmee aantonen dat aan de deze eisen van het Inkoopkader van het UWV wordt voldaan. Bedrijven die het keurmerk niet hebben staan voor een keuze. Het bedrijf meldt zich aan om het keurmerk Blick op Werk te behalen of het bedrijf toont op een andere manier aan dat het aan de kwaliteitseisen voldoet. Op deze manier wordt door de opdrachtgever UWV wel een impuls gegeven aan het gebruik van het keurmerk, maar bedrijven zijn niet verplicht om het keurmerk te behalen.

De VNG zal de modelverordening re-integratie aanpassen. Daarin zal aandacht worden gegeven aan de eisen die ten grondslag liggen aan het keurmerk Blick op Werk. SZW zal hierover nog nader overleg hebben met de VNG.

Het *verplicht* voorschrijven van een certificaat is in het licht van het Europese vrije verkeer van goederen en diensten, alleen geoorloofd als dat noodzakelijk en proportioneel is en een oplossing biedt aan het probleem. Vanuit het Europese aanbestedingsrecht geldt dat de eisen/criteria die gesteld worden in het inkoopproces, ook indien opgenomen in de contractvoorwaarden, non-discriminatoir moeten zijn. Dat betekent dat er niet naar een label of een keurmerk verwezen mag worden als enige manier om aan te tonen dat aan een norm is voldaan. Uitzondering hierop is als het label of het keurmerk een algemeen verbindende norm is. Te allen tijde kunnen wel kwaliteitseisen worden gesteld door de opdrachtgevers. Dit gebeurt, zoals hierboven aangegeven, ook.

De ontwikkelingen op de re-integratiemarkt blijven volgen

Door middel van rapportages van de Raad voor werk en inkomen (RWI) en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) houden wij zicht op de werking van de re-integratiemarkt in het algemeen en de vervulling van het opdrachtgeverschap door UWV en gemeenten in het bijzonder. Sinds 2006 brengt de RWI tweejaarlijks de Re-integratiemarktanalyse uit. In 2010 wordt wederom een analyse verwacht, waarin onder andere zal worden gerapporteerd over de transparantie en de stand van zaken op de re-integratiemarkt. Ook zal er een project worden gestart voor het einde van 2009 dat meer kennis moet bieden over de vraag waar mogelijkheden liggen om de effectiviteit van re-integratie in het uitvoeringsproces te verbeteren.

De genoemde acties en de te verwachten onderzoeken bieden voldoende handvatten om de ontwikkelingen op de re-integratiemarkt nauwlettend te volgen. De uitkomsten dienen uit te wijzen of het nodig is om de wijze waarop het UWV en gemeenten opdrachtgeverschap en contractbeheer met re-integratiebureaus vorm geven verder dient te worden verbeterd of belemmeringen moeten worden weggenomen.

Bij gelegenheid van de voornoemde analyse van de RWI, die naar verwachting verschijnt in 2010, zal het parlement nader worden geïnformeerd over de ontwikkelingen van de kwaliteit en transparantie op de re-integratiemarkt.

Verplichte certificering re-integratiebedrijven wenselijk?

De hierboven beschreven ontwikkelingen laten zien dat de re-integratiemarkt een dynamische markt is, waarop in toenemende mate sprake is van maatwerk en opdrachtgevers hun rol steeds beter weten in te vullen. Zowel bij UWV als gemeenten worden de opgedane ervaringen benut om te komen tot verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap. Dit uit zich o.a. in de aanpassingen van het Inkoopkader van het UWV.

Het stellen van eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening is primair een zaak tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en moet dan ook aan de markt zelf overgelaten worden. Het transparant maken van de kwaliteit en de prestaties van de dienstverlening is daarmee een verantwoordelijkheid van de branche zelf.

Certificering kan daarbij zeker een nuttige rol spelen. Zoals in deze brief betoogd levert het keurmerk van Blik op Werk een belangrijke bijdrage aan de kwaliteitsverbetering op de re-integratiemarkt. Het is om deze reden dat SZW dit keurmerk ondersteunt.

Het UWV en gemeenten kunnen bij de aanbesteding laten meewegen of het bedrijf over het keurmerk van de Stichting Blik op Werk beschikt. Het is toegestaan om in de aanbestedingsstukken te verwijzen naar de aan het

keurmerk van de Stichting Blik op Werk ten grondslag liggende eisen. Hiervan wordt al gebruik gemaakt in het Inkoopkader van het UWV en ook gemeenten maken hier meer gebruik van.

De vraag is nu of het *verplicht* voorschrijven van een certificaat door de overheid een positieve bijdrage kan leveren aan het functioneren van de re-integratiemarkt. Verplichte certificering kent een paar belangrijke nadelen.

- Het verplicht voorschrijven van een certificaat is vooral het voorschrijven van toetredingsregels. De toegang tot de re-integratiemarkt wordt hierdoor bemoeilijkt. Innovatie komt niet goed tot stand indien er toetredingsdrempels worden opgeworpen. Om de private re-integratiemarkt goed in te kunnen laten spelen op de wensen van de opdrachtgevers is het juist noodzakelijk om de flexibele toegang tot de markt niet te beperken en de ruimte te blijven geven aan de re-integratiebedrijven.
- De Individuele Re-integratie Overeenkomsten (IRO's), die inhouden dat iemand het bureau kan kiezen dat het meest bij hem past en die zo succesvol zijn, worden vaak door de kleinere re-integratiebedrijven uitgevoerd. Het voorschrijven van een certificaat met de bijbehorende periodieke kosten en lasten voor re-integratiebureaus, maakt dat in het bijzonder de IRO-markt verstoord kan worden. Zoals tijdens het AO Re-integratie op 17 juni jl. in de Tweede Kamer door verschillende partijen is betoogd, vormt de omvang van deze kosten een zware belasting voor bedrijven met een kleine omzet. Kleinere re-integratiebedrijven worden hierdoor uit de markt geprijsd. Dit is niet wenselijk voor de samenstelling van het aanbod op de markt, omdat het aanbieden van een kwalitatief gespecialiseerd aanbod door re-integratiebureaus aan haar klanten gewenst en noodzakelijk is om te voorzien in de vraag.

Op grond van het bovenstaande komen wij tot de conclusie dat er geen aanleiding is om over te gaan tot overheidsinterventie, in de vorm van verplichte certificering, op een functionerende markt met voldoende concurrentie. Door de opdrachtgevers UWV en gemeenten en door de inzet van diverse instrumenten door de markt zelf wordt de transparantie en de kwaliteit op de re-integratiemarkt voldoende geborgd. Verplichte certificering levert geen toegevoegde waarde, integendeel.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma