

## PROCEDURES EN PROBLEMEN OP DE MARKT VOOR RE-INTEGRATIEDIENSTVERLENING

WRR-PROJECT MARKT, STAAT EN SAMENLEVING

*Guus Dix*

---

WEBPUBLICATIE NR. 54

Januari, 2011

Verkennde studie voor het project Markt, staat en samenleving

Deze tekst is geschreven in opdracht van de projectgroep Markt, Staat en Samenleving van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Voor de inhoud van de tekst en de gerapporteerde bevindingen zijn de auteurs verantwoordelijk. Het project Markt, Staat en Samenleving handelt over de vraag hoe de overheid maatschappelijke en publieke belangen op markten kan behartigen. Volgens de theorie functioneren markten doordat aanbieders een product aan vragers verkopen. In de interactie tussen beide partijen komen prijs en kwaliteit tot stand. Dit zogenaamde marktmechanisme veronderstelt dat er vraag naar een product is, dat er aanbod is, dat er een prijs voor producten beschikbaar is en dat daar een bepaalde hoeveelheid van verhandeld zal worden. Aan een aantal externe auteurs is gevraagd zo gedetailleerd mogelijk weer te geven hoe dit proces van afstemming van vraag en aanbod in de praktijk verloopt. In weerwil van de theorie komen vraag en aanbod, prijs en kwaliteit namelijk niet als vanzelf tot stand. Een tweede vraag is daarom geweest welke rol de overheid daarbij speelde.

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR ([www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)).

**INHOUDSOPGAVE**

1. De <i>ins</i> van de re-ingratiemarkt	5
2. Aanbestedingsprocedures	9
a. Het veilen van cohorten	
b. De opkomst van de IRO	
c. Een veiling van onbepaalde gunningen	
3. Re-integreren: uit of thuis?	17
4. Van vrije en bemiddelde keuzen	21
5. Op weg naar prestatiebeloning	27
6. (In)transparantie op de markt	31
a. De waarde van transparantie	
b. Het CPB over de verzekeringsartsen	
c. De verzekeringsartsen over de verzekeringsartsen	
d. (In)transparantie op de arbeidsmarkt	
7. De <i>outs</i> van de re-integratiemarkt	37
a. Voorwaarde en interventie	
b. Bestuurstechnieken	
8. Bibliografie	43



## 1. DE INS- VAN DE RE-INTEGRATIEMARKT

### Inzet

De afgelopen decennia heeft de overheid in verschillende sectoren ingezet op privatisering en marktwerking. De vraag die daarbij telkens terugkwam is de vraag op welke wijze je publieke diensten en instellingen zo in kunt richten en om kunt vormen dat ze in ieder geval beginnen te lijken op het allocatiemechanisme dat we ‘markt’ noemen. Veel van het onderzoek dat – al dan niet in eigen opdracht – naar de introductie van marktwerking wordt gedaan, richt zich op het evalueren van de verwachte en gewenste toename van effectiviteit en efficiëntie. Onder de noemer van ‘effectiviteit’ wordt onderzocht of er sprake is van voldoende ‘borging’ van publieke belangen: weet de markt vooraf gestelde publieke doelstellingen in voldoende mate te behartigen of gaan er juist zaken (kwaliteit, bereiken van bepaalde doelgroepen) verloren die eerder wel adequaat werden afgedekt? Onder de noemer van ‘efficiëntie’ wordt bekeken of de heilzame werking van de markt ook gezorgd heeft voor het reduceren van de publieke middelen die aangewend worden om deze doelstellingen te halen.

Zonder de waarde of noodzaak van dit type evaluatieonderzoek in twijfel te trekken is er veel minder aandacht voor de vraag hoe de overheid de verscheidenheid aan nieuwe markten bestiert. Het creëren, onderhouden en besturen van markten vraagt niet alleen om een retrospectieve beschouwing op al dan niet gehaalde doelstellingen, maar vergt ook een voorafgaand proces waarin de procedures en technieken ontwikkeld worden die het mogelijk maken dat er in een latere fase iets te evalueren valt. Wil een nieuwe markt ontstaan of gecreëerd worden, dan moeten er verscheidene zaken gebeuren. (1) Allereerst moet er een product zijn dat op die markt verhandeld kan worden. Een (nieuwe) markt vraagt met andere woorden om een proces van commodificatie waarin iets wat voorheen nog geen handelsgoed was dat nu wel wordt. Het product moet zodanig verpakt zijn dat het voor iedereen min of meer duidelijk wordt wat er de eigenschappen van zijn. (2) Met dat laatste wordt een thema aangesneden dat in de economische literatuur veel aandacht krijgt. Veel problemen die in markttransacties ontstaan hebben te maken met een gebrek aan transparantie. Als de aard van het product voor een van beide partijen fundamenteel onduidelijk is, dan wordt het ontstaan van een markt bemoeilijkt (Akerloff 1970) of zullen de eigenschappen zich in de loop van

de tijd onthullen, met alle effecten van dien.<sup>i</sup> (3) Vervolgens moet het gecreëerde product ook een prijs krijgen. Een nieuwe markt vraagt om een prijsmechanisme dat in het geval van sterk van de overheid afhankelijke markten ergens tussen volledig vaste en volledig vrije prijzen in zal liggen. (4) Als het product bestaat en het prijsmechanisme is vastgesteld, rest de kwestie van de uitbetaling. Er zijn verschillende opties waartussen gekozen kan worden, van uurloon voor de gemaakte uren tot volledige prestatiebeloning en van gefaseerde tot eenmalige uitbetaling. (5) Als laatste is ook de verbintenis tussen de begrippen ‘markt’ en ‘keuzevrijheid’ er een die vaak gelegd wordt – al dan niet op ideologische gronden. Als er voor geen van de partijen iets te kiezen valt, dan kun je moeilijk van een markt spreken. Dit leidt tot de vraag wat die keuzevrijheid in de praktijk behelst: wat wordt er precies gekozen en door wie?

### **Insteek**

Deze vijf thema’s vormen de ruggengraat van de huidige casestudy waarin wordt onderzocht op welke manier elk van deze thema’s invulling krijgt op de markt voor re-integratiebedrijven die in 2002 officieel van de grond is gekomen. De re-integratiemarkt in regio Rijnmond zal daarbij als testcase fungeren. Omdat de aandacht speciaal uitgaat naar de (ervaren) gevolgen van deze procedures voor de verschillende spelers die op deze lokale markt actief zijn, is gekozen is voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. Daarbij wordt waar nodig gebruikgemaakt van de kwantitatieve gegevens die in de eerdergenoemde evaluatieonderzoeken naar voren komen. Achtereenvolgens zijn de volgende personen geïnterviewd.

- Directeur van een re-integratiebedrijf waar zeven jobcoaches werkzaam zijn – onder wie de directeur zelf. Het bedrijf richt zich specifiek op cliënten met een Wajong-uitkering en begeleidt zowel op als naar werk.
- Contractdeskundige Inkoop en Re-integratie bij het UWV. In die hoedanigheid enerzijds als adviseur verantwoordelijk voor het aansturen van werkcoaches op het UWV Werkplein en anderzijds als accounthouder voor het onderhouden van relaties met vijftien re-integratiebedrijven die op de re-integratiemarkt in de regio Rijnmond actief zijn.
- Teamchef Begeleid Werken bij de afdeling Detacheren en Begeleid Werken van de gemeente[zie o.a. p. 10] Rotterdam. Hij was voorheen manager van een stichting die zich eveneens richtte op cliënten met een Wajong-uitkering.

- Beleidsmedewerker Regie Werk en Inkomen bij afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Rotterdam. Deze houdt zich bezig met het (veranderen van het) inkoopbeleid ten opzicht van externe re-integratiedienstverlening.
- Manager Inkoopontwikkeling en Advies van het Inkoopbureau van de gemeente Rotterdam. Het Inkoopbureau adviseert en faciliteert gemeentelijke instellingen bij de inkoop van dienstverlening.
- Inkoopadviseur van het Inkoopbureau van de gemeente Rotterdam.
- Programmaleider semipublieke diensten bij het Centraal Planbureau. Vanaf het eerste moment als onderzoeker betrokken bij de ontwikkeling en het functioneren van de re-integratiemarkt.
- Beleidsmedewerkers ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Manager Boaborea. Boaborea is de branchevereniging voor private dienstverleners die actief zijn op het vlak van werk, loopbaan en vitaliteit – waaronder re-integratiebedrijven.

## **Indeling**

In paragraaf 2 tot en met 6 zal een vijftal procedures besproken worden dat in de loop van het afgelopen decennium is ontwikkeld om tot een private re-integratiemarkt te komen. Allereerst zal ik de zoektocht naar een aanbestedingsprocedure bespreken die in staat is om de concurrentie tussen bedrijven te bevorderen. Vervolgens komt de kwestie van de verplichte uitbesteding aan bod. Door de tijd heen is een aanzienlijke verschuiving waar te nemen in de beleidsvoering ten aanzien van de vraag of UWV en gemeenten verplicht zijn het hun toegewezen re-integratiebudget extern aan te besteden. In paragraaf 4 staat het ideaal en de praktijk van keuzevrijheid centraal. De daaropvolgende paragraaf is gewijd aan de kwestie van de uitbetaling. Op welke manier kun je het best voor de geleverde dienst betalen? Als laatste zal de nadruk op transparantie worden toegelicht aan de hand van de controverse rondom de verzekeringsgeneeskunde. De tegenstelling tussen de analyse van het Centraal Planbureau en de analyse van de verzekeringsartsen zelf maakt duidelijk dat de inzet en aard van transparantie omstreden kan zijn. Steeds zal de (initiële) beleidsinzet als afzetpunt fungeren voor het bespreken van een aantal problemen waar de verschillende spelers op de re-integratiemarkt tegen aanlopen.

In de slotparagraaf worden vanuit de gedetailleerde beschrijving en analyse van deze procedures twee thema's aangesneden die van doen hebben met de manier waarop de overheid zich tot de markt verhoudt. Allereerst vestig ik de aandacht op een onderscheid dat zowel in de economische theorie als in de politieke praktijk regelmatig wordt gemaakt tussen de voorwaarden waaronder een markt zich vrij kan ontwikkelen aan de ene kant en de daadwerkelijke interventies op de markt aan de andere. De geschetste ontwikkelingen op de re-integratiemarkt laten echter zien dat zo'n onderscheid op zijn minst problematisch is – en wellicht zelfs betere achterwege gelaten kan worden. Vervolgens bespreek ik de aard van de technieken die door de overheid worden ingezet om de markt in de gewenste richting te sturen. Veel meer dan slechts de 'technische condities' waaraan elke markt zou moeten voldoen zijn de procedures pogingen om het gedrag te beïnvloeden van verschillende actoren die op die markt actief zijn.



## **2. AANBESTEDINGSPROCEDURES**

Concurrentie is van wezenlijk belang voor een goed functionerende markt (Ministerie van Sociale Zaken 2002, p. 1). Een van de manieren waarop die concurrentie bevorderd kan worden is door een goede aanbestedingsprocedure te ontwikkelen. De eis vanuit de overheid is dat 80% van het gemeentelijke re-integratiebudget openbaar moet worden aanbesteed in de private sector. De overige 20% van het budget is beschikbaar in de zogenaamde 'vrije ruimte'.<sup>ii</sup> Binnen die vrije ruimte is er de mogelijkheid te experimenteren met projecten of benaderingswijzen die tot dan toe niet gangbaar zijn. Om voor dit type financiering in aanmerking te komen, kunnen bedrijven op eigen initiatief voorstellen indienen. Vervolgens is het aan gemeenten en UWV om de haalbaarheid en effectiviteit van deze voorstellen te beoordelen.

Los van deze experimenten geldt voor het grootste gedeelte van het budget – zo is de leidende gedachte – dat directe concurrentie tussen de verschillende partijen een prijs verlagend en resultaat verhogend effect heeft: wanneer een aantal bedrijven met elkaar de strijd aangaat voor cliënten, dan zal ieder van hen geneigd zijn zoveel mogelijk kwaliteit te leveren voor een zo laag mogelijke prijs. Uitgangspunt daarbij is wel dat er sprake is van een gelijk speelveld, waarin alle bedrijven in staat zijn om onder gelijke voorwaarden mee te kunnen dingen naar de uiteindelijke toewijzing van cliënten. De initiële eenduidigheid van de inzet verbloemt echter een veelzijdigheid aan mogelijke middelen om deze doelstelling te bereiken. Een kort overzicht laat dan ook zien dat de gehanteerde aanbestedingsprocedure in korte tijd ingrijpend verandert. In de volgende drie paragrafen zullen deze procedures de revue passeren, waarbij de aandacht speciaal uitgaat naar de effecten die elk van hen voor de verschillende betrokkenen heeft.

### **a. Het veilen van cohorten**

In de eerste jaren na de introductie van marktwerking in 2002 werd er bij het UWV voornamelijk gewerkt met een openbare aanbestedingsprocedure waarin cohorten cliënten aan bedrijven werden aangeboden. Een dergelijk cohort of kavel bestond uit een vooraf door het UWV vastgesteld aantal cliënten uit een bepaalde doelgroep waarbij enkel de globale kenmerken van de doelgroep bekend werden gemaakt (Koning 2007). Binnen dat raamwerk kon een re-integratiebedrijf bieden op een specifiek cohort door

een offerte uit te schrijven waarin het verwachte plaatsingspercentage en de prijs werden aangegeven. Vervolgens was het weer aan het UWV om uit de aangemelde bedrijven de meest geschikte te kiezen. In de regio Rijnmond werkte het UWV op dat moment met een beperkt aantal grote landelijk opererende bedrijven.

“Door de aantallen en het feit dat er gewoon niet meer re-integratiebureaus waren, zaten we eigenlijk altijd met dezelfde twintig bedrijven om de tafel. En per doelgroep selecteerden we er dan vaak vijf of zes die dan allemaal twee-, driehonderd klanten op jaarbasis kregen.” (Contractdeskundige UWV)

De eerder uitgesproken gedachte dat de concurrentie tussen die bedrijven gunstig uit zou pakken voor gehanteerde prijzen en plaatsingspercentages, wordt in de praktijk maar ten dele bewaarheid.

“Dat verschilde allemaal wel. Maar ja, het nadeel is dat, als je maar een paar grote spelers hebt, dat die elkaar natuurlijk ook in de wandelgangen tegenkomen en... ik wil niet zeggen dat er prijsafspraken werden gemaakt, maar [heel veel diversiteit] hou je niet over.” (idem)

Voor de grote bedrijven is het prettig werken. Ze zijn ieder jaar verzekerd van een bepaalde toestroom en kunnen daar hun personeelsbeleid op voeren. Voor kleinere bedrijven die actief waren bood de procedure echter weinig soelaas.

“Kwam er zo'n advertentie in *de Volkskrant* of zo, of in een andere krant. En dan... ‘UWV besteedt aan...’ En dan kon je inschrijven op honderd mensen met een lichamelijke handicap... cohort dit, cohort dat. [...] Ja, en daar maakte wij geen kans bij. Omdat je die... je kon alleen maar inschrijven op honderdvijftig man. Dat moesten we natuurlijk niet doen. We waren een kleine organisatie. [...] De eerste advertentie, daar kon je gewoon eigenlijk niet aan meedoen.” (Voormalig Manager re-integratiestichting)

In tweede instantie ging men in ieder geval voor cliënten met een Wajong-uitkering wel werken met kleinere cohorten van vijftien cliënten. Daar konden kleinere bedrijven en stichtingen zich wel op inschrijven.

Bij de gemeente Rotterdam is de afdeling Regie Werk en Inkomen verantwoordelijk voor de inkoop van re-integratiediensten, bijgestaan door het Inkoopbureau. Daarbij wordt – in tegenstelling tot het UWV – weinig op specifieke doelgroepen ingekocht. De voorkeur gaat uit naar trajecten die breed inzetbaar zijn, zoals algemene re-integratietrajecten, sollicitatiecursussen, computercursussen en taalvaardigheidskursussen. Op het moment dat een klant op het UWV Werkplein dan bij een van de gemeentelijke klantmanagers

terechtkomt, kan deze laatste putten uit een breed aanbod van reeds ingekochte instrumenten.

Met een klantenbestand van dertigduizend werkt de gemeente Rotterdam tot op heden veelal met grote(re) cohorten van cliënten. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om een meerjarig contract voor negenhonderd trajecten op jaarbasis. Alhoewel er geen bindende afspraken over aantallen worden gemaakt – en er formeel dus sprake is van een toeleidingsovereenkomst en geen toeleidingsgarantie – levert dat in de praktijk nauwelijks problemen op. Er wordt vanuit een heel gerichte vraag of behoefte ingekocht en dat maakt dat gecontracteerde bedrijven altijd wel een zekere mate van aanbod krijgen. Wel kan het zijn dat van de – zeg – drie gegunde bedrijven één bedrijf meer klanten krijgt aangemeld, omdat de klantmanagers blijkbaar liever voor die specifieke aanbieder kiezen. Op het moment dat er streefgetallen genoemd worden, werken die ook de andere kant op: van het streefgetal gaat een zekere dwang uit richting het re-integratiebedrijf in die zin dat het dit aantal trajecten in ieder geval moet kunnen behappen. Het effect van de gehanteerde aanbestedingsprocedure is ook in het geval van de gemeente dat men voornamelijk zaken doet met de grotere spelers op de markt.

“Ja maar dat is ook het volume van je opdracht, dat kunnen kleine partijen vaak weer niet *handelen*. Die vallen dan weer buiten de boot.” ( Inkoopadviseur van het Inkoopbureau)

Naast het feit dat kleine bedrijven moeilijk mee konden dingen naar cliënten levert deze procedure in de uitvoering ook problemen op voor de grotere spelers. In het contract werd vastgelegd dat een bedrijf een afgesproken aantal cliënten per jaar kreeg toegewezen. De daadwerkelijke aanmelding van cliënten was vervolgens verre van homogeen verspreidt over het jaar. De praktijk was dat, als op het eind van een periode nog niet aan de afspraak was voldaan, alle cliënten in een keer werden aangemeld. Deze pieken bemoeilijkten een consistente bedrijfsvoering (interview Manager Boaborea).

## **b. De opkomst van de IRO**

Zonder de problemen met bovenstaande aanbestedingsprocedure (expliciet) als afzetpunt te nemen doet in 2004 een nieuwe contractvorm zijn intrede: de Individuele Re-integratieovereenkomst (IRO). De IRO komt tegemoet aan de sterke nadruk die de overheid legt op de keuzevrijheid van cliënten (zie paragraaf 4 voor meer details). Voor

dit type contract geldt dat de eerste stappen niet langer gezet worden door het UWV als opdrachtgever aan de ene kant en de bedrijven als uitvoerders aan de andere kant. De aanzet tot re-integratie ligt primair bij de individuele cliënt die uit een reeks van bedrijven het bedrijf kiest dat het best past bij het trajectplan dat deze cliënt zelf heeft vormgegeven. Het UWV heeft in deze enkel een voorlichtings- en controlerende taak; ze moet cliënten wijzen op de mogelijkheid van de IRO en toetsen of het voorgestelde plan en re-integratiebedrijf aan vooraf bepaalde en openbaar gemaakte kwaliteitseisen voldoen (Ministerie van Sociale Zaken 2003, p. 4).

Alhoewel de doelgroep 'niet beperkt moet worden op basis van objectieve criteria', denkt men dat vooral zeer gemotiveerde cliënten van de regeling gebruik zullen maken (idem, p. 4 en 6). Volgens de Contractdeskundige van het UWV ging het in feite om de hoger opgeleide, zelfredzame klant die zich niet kon vinden in de collectieve aanpak die tot dan toe overheerste op de re-integratiemarkt en 'hakken in het zand gedrag' ging vertonen. Daarom moet de IRO-regeling vooral gezien worden als een waardevolle aanvulling op de reguliere aanbesteding van re-integratietrajecten en is het niet de bedoeling dat ze met laatstgenoemde interfereert (idem, p. 6). Dwars tegen deze bedoeling in explodeert het aantal aanmeldingen voor de IRO. In het eerste jaar ging het al om zeven-en-eenhalfduizend klanten in plaats van de verwachte vierduizend. En ook daarna zie je een grote aanwas van IRO-trajecten, zodanig dat de teller begin 2006 al op vierentwintigduizend staat (Koning 2006). In het kielzog van die aanwas neemt het aantal re-integratiebedrijven in hoog tempo toe. Als geheel nieuw verpakt product op de re-integratiemarkt spreekt de IRO ook een heel ander snit bedrijven aan. Kleinere bedrijven kunnen nu veel makkelijker dan voorheen aan cliënten komen. De re-integratiemarkt in de regio Rijnmond verandert dan ook van een relatief overzichtelijke markt met een beperkt aantal aanbieders van re-integratiediensten naar een markt waar tweehonderdvijftig verschillende bedrijven aan cliënten proberen te komen. Van de nieuwkomers heeft meer dan de helft minder dan vijf lopende projecten per jaar.<sup>iii</sup>

Voor de grote bedrijven heeft deze ontwikkeling niet onverdeeld gunstig uitgepakt. In eerste instantie kunnen ze het nog gooien op de toezeggingen die het UWV op basis van de eerdere aanbestedingsprocedure gedaan had. Op het moment echter dat de grootschalige en meerjarige contracten aflopen moeten ook zij mee gaan vissen in de vijver van IRO's.

“Hoe je het ook went of keert, die grote clubs, die kwamen gigantisch in de problemen. En met de ellende van de economische situatie van het laatste jaar, staat bij een flink aantal – ik zal natuurlijk geen namen noemen – het water wel aan de lippen.”  
(Contractdeskundige UWV)

Zo zie je dat plotseling alle nog openstaande facturen geïnd worden, waar deze facturen voorheen geen enkel probleem vormden. Ook verlegt men de aandacht naar andere partijen, zoals bijvoorbeeld de gemeente die in mindere mate van individuele overeenkomsten gebruikmaakt. Het bedrijfsleven komt eveneens in zicht. Voor zover ze nog wel zaken doen met het UWV, wordt geprobeerd om financiering uit de vrije ruimte te krijgen voor projecten die in wezen niets experimenteels in zich hebben (interview Contractdeskundige UWV).

Ook bij de gemeente Rotterdam heeft de individuele overeenkomsten recentelijk zijn intrede gemaakt. Wat bij het UWV de IRO heet, is bij de gemeente omgedoopt tot de RIO. Het uitgangspunt bij deze overeenkomst is dat een RIO een aanvulling is op de reguliere aanbesteding die je pas inzet op het moment dat het algemene aanbod niet voldoet. Re-integratiebedrijven kunnen zich bij de gemeente aanmelden en komen dan – nadat getoetst is of ze volgens het UWV aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen – op een lijst te staan. Wederom is het aan de klantmanager om te beoordelen of iemand voor een RIO in aanmerking komt en al naargelang de kenmerken van de klant een bedrijf uit de lijst te selecteren. Deze regeling staat nog in de kinderschoenen, maar zou in potentie nieuwe mogelijkheden kunnen opleveren voor kleine(re) re-integratiebedrijven – hoewel ook hier nooit harde afspraken worden gemaakt over daadwerkelijke toewijzingen van klanten. Een andere optie voor dit type bedrijven om opdrachten vanuit de gemeente te verkrijgen is via ‘onderhandse contracten’.

“En dan heb je nog de wat kleinere re-integratiebedrijfjes – ik noem het even zo – die komen niet via een aanbesteding binnen, maar die kunnen ook wel weer, omdat ze contact leggen met een wethouder of met een directie Sozawe of via via met ons in contact komen en als we dan zeggen: ‘Okay, dat is interessant - want vaak is het voor een iets kleinere doelgroep - dan kunnen we dat ook in een aanbesteding meenemen of op een andere manier inkopen.’ (Beleidsmedewerker Regie Werk en Inkomen)

Gezien het feit “de creativiteit wel vaak bij die wat kleinere clubs zit” en ze moeilijker met de grote aanbestedingen mee kunnen doen, kan men dit probleem via onderhandse gunningen ondervangen (Manager Inkoopontwikkeling en Advies).

### **c. Een veiling van onbepaalde gunningen**

Waar de IRO voor de gevestigde bedrijven zorgt voor het opdrogen van een vaste bron van cliënten en inkomsten, daar betekent het voor het UWV een verzwarende van zijn taken. Voor elk bedrijf moet immers een accounthouder worden aangewezen die de visitaties en controle op zich neemt. Voor de hoeveelheid cliënten die bij het UWV Werkplein binnenkomen, geldt hetzelfde: het is “haast ondoenlijk om elke klant aan de hand naar een IRO-bedrijf te begeleiden”. Daarom is men afgelopen september weer gestart met een gunningsprocedure voor de volledige trajecten. Deze gunningsprocedure lijkt iets van beide voorgaande procedures in zich te verenigen. Enerzijds gaat het weer om een openbare aanbesteding waarbij alle bedrijven zich in kunnen schrijven op een gunning die betrekking heeft op een bepaalde doelgroep waar ze affiniteit en ervaring mee hebben (45+, allochtoon, psychische problematiek, lichamelijke problematiek). Daarbij moet worden aangegeven voor welke prijs het bedrijf bereid is een cliënt te helpen, binnen welk termijn ze dat denkt te gaan doen en welk percentage van aangemelde cliënten ze zichzelf toestaat om terug te sturen naar het UWV. Op elk van deze thema's kan een bedrijf punten scoren. Die punten worden bij elkaar opgeteld en zo ontstaat een onderlinge rangschikking. Voor elke doelgroep is vooraf bepaald hoeveel bedrijven binnen een bepaalde regio een gunning kunnen krijgen. Tot aan die grens krijgen de bedrijven die het best scoren een gunning. Val je buiten de boot, dan krijg je van het UWV geen nieuwe cliënten meer toegewezen. Voor het overige zijn de gunningen echter niet hiërarchisch. Naar de werkcoach en arbeidsdeskundige toe krijgen alle gegunde bedrijven een blanco geschiedenis. Pas na verloop van tijd kun je de prestaties van verschillende dienstverleners naast elkaar zetten en een nieuwe ranking instellen (zie paragraaf 4 voor meer over deze ranking). Het grote verschil met de veiling van cohorten is dat het nu gaat om een toegangsovereenkomst waarbij geen aantallen meer worden afgesproken. Zo kunnen bedrijven niet eisen dat het UWV eerder gemaakte afspraken moet nakomen. Het gaat steeds – net als bij de IRO – om individuele cliënten die bij voorkeur in samenspraak met de werkcoach of arbeidsdeskundige een bedrijf uitkiezen dat door die gunningprocedure is heen gekomen.

“Dus als de werkcoach iemand binnen krijgt, of de arbeidsdeskundige, die niet zelfredzaam is, kunnen ze zeggen van joh: ‘Ik denk dat het verstandig is dat je hulp krijgt van een bedrijf. Dit zijn de bedrijven, deze zit bij jou in de buurt. Is het goed als ik jou bij [bedrijf x] aanmeldt?’ En dan zegt die klant: ‘Dat is prima.’ Die kent de markt toch niet en die is

ook niet zelfredzaam, dus die IRO is ook niet op hem van toepassing.”  
(Contractdeskundige UWV)

Uiteraard is het nog lastig in te schatten wat de precieze effecten van deze nieuwe procedure zullen zijn. De verwachting is dat door deze formalisering van de doorverwijzing naar re-integratiebedrijven een deel van de IRO's binnen de nieuwe gunningen komt te vallen, waarbij de individuele overeenkomst blijft bestaan voor de 'buitencategorie' van cliënten voor wie echt maatwerk nodig is. Ook wat dit concreet voor bedrijven betekent is nog onduidelijk. Op dit moment worden de meeste bedrijven afgewezen op vormvereisten en op het feit dat ze geen aangetoonde ervaring in de regio hebben. Bedrijven die zijn afgewezen kunnen bij een nieuwe procedure weer meedoen – al is het de vraag of zo'n procedure op de korte termijn nog van start zal gaan. De leden die zijn aangesloten bij de branchevereniging zijn niet onverdeeld gelukkig met de nieuwe gunningsprocedure: enerzijds brengen elf districten, een veelvoud aan verschillende diensten en een verscheidenheid aan type doelgroepen nieuwe administratieve lasten met zich mee. Anderzijds heeft men geen enkel idee wat er tegenover deze investering staat – noch hoeveel cliënten er (ongeveer) aangemeld zullen worden, noch hoeveel cliënten er in totaal worden gegund (interview Manager Boaborea).

Ook bij de gemeente wordt – deels vanuit andere ervaringen – gewerkt aan een herziening van het inkoopbeleid. Daarbij gaat het onder meer om de rol die klantmanagers spelen bij de beslissingen rondom de inkoop van re-integratiediensten. Op dit moment koopt Regie Werk en Inkomen de diensten in en wordt er maar in beperkte mate gebruikgemaakt van de kennis die aanwezig is op het niveau van de uitvoering. Door de klantmanager nauwer te betrekken bij de inkoop kan beter bij de door hen gesignaleerde behoefte worden aangesloten. Waar men wellicht nog sterker tegen aanloopt is de inflexibiliteit van de grote, meerjarige contracten. Heb je namelijk op basis van een bestek een aanbesteding geformuleerd en op basis van die aanbesteding contracten afgesloten, dan kun je relatief moeilijk op tussentijdse ontwikkelingen inspelen. Daarom wil men bij de gemeente meer toewerken naar 'raamovereenkomsten'. Dat houdt in dat er geen aanbestedingen meer gedaan worden op basis van een instrument, maar op basis van een samenwerkingsverband met één of enkele bedrijven. Deze vorm van contracteren zou het mogelijk moeten maken om tijdens de loop van het contract specifieke opdrachten te formuleren dan wel te wijzigen – al naargelang de dan

gesignaleerde behoefte. Overigens kan die herziening ook leiden tot een verdubbeling van de aanbestedingsmomenten. Bij een raamcontract met meerdere aanbieders zul je bij elke nieuwe behoefte om een offerte moeten vragen bij de gecontracteerde bedrijven om op basis daarvan tot een definitieve keuze te komen (Manager Inkoopontwikkeling en Advies). Bij het Inkoopbureau voegen ze nog twee redenen toe aan die van flexibiliteit en een meer ‘uitvoeringsgerichte’ aanbesteding. Allereerst komt de verandering tegemoet aan het probleem dat eerder al bij het UWV naar voren kwam.

“En ook daar wil men door het feit dat men gaat ‘versmallen’ [...] naar raamovereenkomsten. Men [wil] naar minder leveranciers om het leveranciers- en contractmanagement beheersbaar te houden. Om niet met vele tientallen leveranciers allerlei monitorvraagstukken te hebben.” (Manager Inkoopontwikkeling en Advies)

Bij zowel gemeente als UWV gaat het toegenomen toezicht ten koste van de beheersbaarheid van de markt.<sup>iv</sup> Op het moment dat je met heel veel spelers te maken hebt, gaat een groot gedeelte van de beschikbare tijd en energie zitten in het toezicht op de geleverde prestaties. Daarnaast speelt ook de kwestie van de positie van de gemeente als opdrachtgever op de markt voor re-integratiedienstverlening een rol in het verhaal. Op het moment dat je met veel bedrijven werkt, dan...

“...maak [je] jezelf ook heel klein – dat is het een beetje. Want, kijk de partijen die we nu hebben daar zijn wij – een kleine uitzondering daargelaten voor iemand die echt een heel klein perceeltje heeft (...) – dan ben je gewoon een megaklant. Dus je hebt, weet je wel, we hebben ook best wel wat eisen gesteld (...). Dat is ook precies wat je wil. Het zijn ook geen lullige trajecten.” (Inkoopadviseur van het Inkoopbureau)

Als je met grote opdrachten en een beperkt aantal partners werkt, dan krijg je meer grip op de zaak en kun je organisaties “naar ontwikkeling toe duwen” (Manager Inkoopontwikkeling en Advies). Er is met andere woorden een spanning tussen het gebruik van een groter deel van de markt, de macht die je als opdrachtgever hebt en de mogelijkheid om de al dan niet bereikte resultaten te overzien en te evalueren. Op het moment dat je als publieke instelling van meer bedrijven diensten afneemt, ben je voor die bedrijven een kleinere opdrachtgever en worden zowel evalueren als toezicht houden tijdrovender. Op het moment dat je daar echter vanaf ziet, laat je wellicht op de markt aanwezig expertise onbenut en loop je het risico de competitieve dynamiek te verkleinen.



### 3. RE-INTEGRATIE: UIT OF THUIS

Niet alleen de aanbestedingsprocedures veranderen in de loop van de tijd aanzienlijk. Ook op de vraag of er überhaupt wel aanbesteed moet worden volgt op verschillende momenten een ander antwoord. Vanaf 1998 is er reeds sprake van een zeer lichte vorm van marktwerking. De uitvoeringsinstellingen van de sociale wetgeving, de toenmalige UVI's, waren verplicht om 80% van de re-integratietrajecten bij de publieke Arbeidsvoorziening in te kopen, terwijl de overige 20% bij private aanbieders mocht worden ingekocht. In 2000 wordt die verplichting opgeheven. Het staat de UVI's nu vrij re-integratiediensten naar eigen inzicht in te kopen (Regioplan 2000). In 2002 volgt een nieuwe verplichting, maar dit keer juist de andere kant op. Vanaf het moment dat de private markt voor re-integratiediensten officieel van de grond kwam, gold er voor gemeenten en UWV een door het rijk opgelegde verplichting om het re-integratiebudget openbaar aan te besteden. Die verplichting tot externe aanbesteding is op haar beurt een aantal jaren later weer losgelaten. In 2005 verviel de algemene aanbestedingsplicht voor gemeenten. Omdat ze via de Wet werk en bijstand...

“...volledig financieel verantwoordelijk zijn gemaakt voor het re-integratiebudget en daarmee een optimale prikkel hebben om de kortste weg naar werk te zoeken (...), past het in de redenering van de Tweede Kamer niet dat het rijk gemeenten verplicht een gedeelte van hun vrij besteedbare budget te reserveren voor re-integratietrajecten op de private markt.” (Wet wijziging onder meer...)

Daarmee hebben gemeenten in potentie weer een deel van de verantwoordelijkheden terug die met het in gang zetten van de markt juist waren afgestoten. Toentertijd werd immers een duidelijke scheiding tussen (publieke) opdrachtgevers en (private) uitvoering gepropageerd. Bij de gemeentelijke afdeling Detacheren en Begeleid Werken geeft de Teamchef Begeleid Werken te kennen dat er in het verleden ook externe aanbieders van re-integratiediensten gecontracteerd werden, “*Met name ook om mensen die op de wachtlijst staan alvast te activeren.*” Omdat die trajecten kostbaar waren en in haar ogen niet genoeg resultaat leverden is men daarmee gestopt.

“Die liepen allemaal af in 2009. Dus die heb ik ook af laten lopen. En nu zijn we ook gestart met niks qua externen [i.e. private re-integratiebedrijven GD]... ja soms wat PGB's (persoonsgebonden budgetten, GD), dan worden mensen begeleid op de werkvloer door een ander re-integratiebedrijf. Maar dat is in zeventien van de gevallen. Dat is heel klein.”

Ze sluit niet uit dat er in de toekomst weer kortlopende trajecten worden aangekocht voor intensieve begeleiding of training, maar geeft tegelijkertijd aan dat de afdeling “*zelf ook een heleboel jobcoaches [heeft]. Nou, niet allemaal jobcoaches..., maar we hebben er toch vijftien rondlopen.*” Bij een andere afdeling – Regie Werk en Inkomen – speelt dezelfde vraag naar de interne mogelijkheden: “*Dat is ook wel een beetje een tendens: maak nou eens gebruik van wat er hier allemaal voor instellingen zijn binnen de gemeente.*” (Inkoopadviseur van het Inkoopbureau). Zo worden daar re-integratiediensten ingekocht bij Roteb, een “soort van intern re-integratiebedrijf” (Beleidsmedewerker Regie Werk en Inkomen). De inkoop gaat daar via een zogenaamde ‘inbesteding’, en niet via een aanbesteding op de private re-integratiemarkt. Om die reden heeft het Inkoopbureau niets met die inkoopprocedure te maken, dat doet Regie Werk en Inkomen zelf.<sup>v</sup>

Ook het UWV geeft in 2005 te kennen dat ze in bepaalde gevallen toe wil naar een uitgebreidere ondersteuning van cliënten door de eigen re-integratiecoach (SZW 2005, p. 6). Omdat zij in financiële zin geen risico draagt voor het gerealiseerde resultaat en zodoende geen sterke ‘prikkel’ kent om het budget effectief te besteden, blijft bij het UWV de uitbestedingsverplichting onverminderd gelden. Ondanks die plicht valt ook daar een tendens waar te nemen in de richting van meer eigen begeleiding. Met het vervallen van de ‘sluitende aanpak’ – waarin voor elke cliënt binnen een bepaalde termijn een traject moest worden opgesteld – zie je dat er meer ‘modulair’ wordt ingekocht (RWI 2008a, p. 52 e.v.). Dat houdt in dat het UWV zich meer op kan werpen als overkoepelende begeleider waarbij slechts specifieke diensten uit worden besteed.

“Wat je nu snel outsourct naar die bedrijven, [komt] toch weer even terug. Maar goed, ook daar moet wel weer ruimte gemaakt worden, want de meeste werkcoaches zouden het liefst alle klanten zelf begeleiden. Alleen met de caseload momenteel lukt dat gewoon niet.” (Contractdeskundige UWV)

Daar komt nog eens bij dat door een reorganisatie een deel van de arbeidsdeskundigen naar het UWV Werkplein toekomt om de cliënten uit de Wajong naar werk te begeleiden. Een van de mogelijkheden, zo geeft hij aan, is dan ook om alles zelf op te lossen tot het je te veel wordt en dan pas externe bedrijven aan te schrijven met de vraag of ze een aantal cliënten van het UWV over willen nemen.

“Dat hangt per vestiging van de manager af, of die zegt van: ‘Ik denk dat ik het op deze manier ga opzetten.’ Want je kunt van het budget ook zeggen: Nou, ik huur één keer in de maand één adviseur van zo’n professioneel bedrijf in en die laat ik voor de groep die allemaal nog geen cv en brief heeft of een groep die gewoon die verschrikkelijk onhandig is in het voeren van een sollicitatiegesprek. Hoe we het uitgeven maakt wat dat betreft niet uit. Daar is volledige de vrije hand in, als het maar binnen het budget blijft.”  
(Contractdeskundige UWV)

Volgens de Programmaleider bij het CPB ontstaat met het wegvallen van bovengenoemde verplichting voor gemeenten en UWV een soort schemergebied waarin zij zelf bepalen of er al dan niet aanbesteed wordt (interview). In dat schemergebied van lokaal gesitueerde afwegingen, ontstaat de ruimte voor een ‘terugtrekkende beweging’ van meer markt naar meer overheid. Geen luidruchtige nationalisatie die het gevolg is van een expliciete beleidsstrategie, zoals het geval was bij een aantal grote banken, maar een ‘stille nationalisatie’ die zich veel heimelijker voltrekt en wellicht nooit als zodanig geïntendeerd is (Koning 2009). Dat die ruimte ook daadwerkelijk op deze manier benut wordt suggereren de eerste resultaten over de aanbestedingen in 2008. Bij het UWV wordt inmiddels nog maar de helft van de trajecten uitbesteed. Ook de gemeente ontkomt niet aan deze tendens. Daar wordt de optie van externe uitbesteding nog maar in een kwart van de gevallen gekozen. Recentelijk heeft het UWV deze ‘stilte’ doorbroken en aan de bedrijven en het publiek kenbaar gemaakt dat de terugtrekkende beweging er een is die de komende tijd expliciet onderdeel van de beleidsvoering zal zijn (ANP, 11 maart 2010). Sterker nog: ze is zelfs naar aanleiding van budgetproblemen abrupt gestopt met de inkoop van trajecten. Voor de bedrijven in kwestie is deze ontwikkeling funest. Ze zien het aantal aangemelde cliënten dramatisch teruglopen. Van de 17% van het totale re-integratiebudget dat op de private markt wordt aanbesteed, is nu – naar schatting – nog maar 14% over. Zo is de opdrachtgever ineens ook een concurrent geworden, waarbij niet duidelijk wordt op welke gronden er vanuit gemeente en UWV voor aanbesteden of ‘inbesteden’ gekozen wordt.

“Wat ons heel erg hindert is dat onze bedrijven, onze leden heel transparant [zijn] over wat ze tegen welke kosten [doen] en met welk resultaat. Als je het hebt over een markt, dan horen andere partijen in de markt dat dus ook te kunnen. Zodat je kan vergelijken en op basis van objectieve gronden een keuze kan maken. En dat is nou juist niet tot stand gekomen.” (interview manager Boaborea)

In tegenstelling tot eerder besproken opvattingen (p. 11[klopt dat nog?]) vormde de IRO op zich geen onoverkomelijk obstakel voor de grote bedrijven – het leverde hoogstens wat aanpassingsproblemen op. Ook de ‘economische omstandigheden’ zijn volgens

Boaborea niet debet aan de penibele situatie waarin sommige re-integratiebedrijven zich op dit moment bevinden. Eerder omgekeerd: de werkloosheid stijgt, dus zou je eerder een toegenomen vraag naar arbeidsbemiddeling verwachten. Veel meer nog dan deze beide zaken is het de bovengenoemde ontwikkeling die ervoor zorgt dat een aantal leden het heel zwaar heeft en zich genoodzaakt voelt mensen te ontslaan en tijdelijke contracten niet te verlengen.

#### 4. VAN VRIJE EN BEMIDDELDE KEUZEN

Een (volgende) belangrijke parameter is keuzevrijheid en de mate waarin deze ook voor de cliënt van toepassing is. Het vormt zelfs een ‘basisvoorwaarde’ voor succesvolle re-integratie. Keuzevrijheid speelt op verschillende niveaus. Enerzijds moet het de cliënt vrij staan om een re-integratiebedrijf naar eigen keuze te selecteren. Anderzijds moet ze na die initiële keuze ook een stem hebben bij het samenstellen van het re-integratietraject en bij de keuze voor op maat gesneden voorzieningen (Ministerie van Sociale Zaken 2002, p. 7-8). Het gaat er om dat de cliënt zelf “de regie over zijn re-integratietraject kan voeren” (Ministerie van Sociale Zaken 2003, p. 4). In eerste instantie wordt er in drie regio’s geëxperimenteerd met een ‘persoonsgebonden re-integratiebudget’ (PGB) voor arbeidsgehandicapten. Dit experiment wordt in bescheiden mate voortgezet, met ruim duizend trajecten in de periode van 2002 tot 2008 als resultaat. De ware voortzetting zit in een andere regeling. Op basis van het succes van de PRB’s wordt begin 2004 de eerder genoemde IRO gelanceerd: “De positieve ervaringen met dit experiment hebben destijds geleid tot de invoering van de landelijke IRO-regeling voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten én werklozen in 2004.” (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2009, p. 4)<sup>vi</sup> Vanaf het moment dat de vrije keuze van cliënten centraal komt te staan wordt de kwestie van de gegevens op basis waarvan mensen een afweging kunnen maken van groter belang. Om die reden pleit de Raad voor Werk en Inkomen dan ook voor een...

“...herkenbaar en toegankelijk informatiepunt ten behoeve van voorlichting aan cliënten over onder meer de aanbieders op de (lokale) markt voor re-integratiediensten.”  
(Ministerie van Sociale Zaken 2003, p. 2)

Om die informatievoorziening concreet gestalte te geven krijgt Stichting Blik op Werk de taak om voor iedereen een transparant beeld van de re-integratiemarkt te creëren. Uit die taakstelling ontstaat een website waar werkgevers, werknemers en instellingen terecht kunnen voor informatie over alles wat met re-integratie te maken heeft ([www.blikopwerk.nl](http://www.blikopwerk.nl)). Als je als werkzoekende een re-integratiebedrijf in een bepaalde stad of regio zoekt, dan verschijnt een lijst van bedrijven die daar een vestiging hebben. Deze lijst is gerangschikt op basis van een ‘tevredenheidscijfer’ dat voortkomt uit een periodiek gehouden onderzoek onder cliënten en instellingen. Selecteer je er vervolgens een, dan kun je meer informatie vinden over het desbetreffende bedrijf (de contactgegevens, de diensten die worden aangeboden, de doelgroepen waar het bedrijf

zich op richt, enzovoorts). Dit is de formele manier waarop een cliënt bij een bedrijf uit zou kunnen komen: als je naar werk begeleid wilt worden en daar een indicatie voor hebt, dan zoek je in de zoekmachine naar bedrijven. Vervolgens weeg je op basis van alle informatie die je daar kunt vinden verschillende opties tegen elkaar af en kies je het bedrijf dat je het meest aanspreekt.

De praktijk is diffuser. Zo stelt de directeur van een re-integratiebedrijf dat er nog nooit via die weg een cliënt bij haar aangeklopt heeft. Ook de voormalig manager van de stichting geeft aan dat dit zeker geen gebruikelijke route voor cliënten is.<sup>vii</sup> Dat zou uiteraard aan de specifieke doelgroep kunnen liggen, maar zelf als cliënten wel *en masse* via de zoekmachine hun keuzevrijheid proberen te verwerkelijken, is het nog maar de vraag of ze daar erg veel wijzer van worden. Zo is klanttevredenheid wellicht niet het meest geschikte criterium om het ene bedrijf te verkiezen boven het andere. Waar de grote commerciële bedrijven eerder geneigd zijn om de cliënten wat harder op hun verantwoordelijkheden te wijzen, daar zijn veel nieuwkomers geneigd de cliënt te ‘pamperen’. En dat uit zich in de klanttevredenheid (interview Contractdeskundige UWV). Uiteindelijk ben je als cliënt echter niet alleen op zoek naar een vriendelijke jobcoach, maar wil je er ook een die zorgt dat je aan het eind van de rit een baan hebt. En dan kan het wel eens zo zijn dat met de ‘hardere hand’ meer plaatsingen gerealiseerd worden. Maar ook als bedrijven wel geordend zouden zijn op grond van de plaatsingsresultaten die ze behalen, blijft de keuze problematisch. Het begrijpen van deze gegevens is geen sinecure.

“Ja, kijk voor cliënten blijft dat gewoon heel lastig. Dus als je het hebt over IRO’s geloof ik niet zo dat het werkt. Wat zegt het jou... plaatsingscijfers zijn sowieso al lastig te begrijpen, omdat het brutocijfers zijn. Je weet dus niet echt iets over de toegevoegde waarde van een bedrijf. Het kan zijn dat ze gewoon betere cliënten hebben. Dat is een klassiek probleem. Dat is al lastig voor UWV om dat vast te stellen, om daar een beetje grip op te krijgen.” (Programmaleider CPB)

Het is ondoenlijk om als individuele cliënt een goed beeld te krijgen van de bedrijven die voor hem of haar geschikt zouden zijn. Het gaat volgens hem idealiter om een eenmalige keuze en wil die werkelijk op een grondige afweging gebaseerd zijn, dan vereist dat erg veel van de cliënt.<sup>viii</sup>

Als er maar beperkt op deze 'formele' manier gekozen wordt, of als deze formele keuzevrijheid zelfs in gebruik maar beperkte resultaten op zou leveren, hoe wordt er dan

in de praktijk daadwerkelijk gekozen? Er zijn twee manieren waarop het in de Wajong gespecialiseerde bedrijf aan IRO-cliënten komt. Enerzijds is dat via opgebouwde contacten met een aantal praktijkscholen.

“Dat betekent dat leerlingen die van school gaan, dat we die in het laatste jaar... gaan we die al een beetje monitoren, zodat we ze al kennen op school en dan gaan we al op stages al een beetje coachen... doen we gewoon op eigen kosten, vragen we geen traject voor aan. En op het moment dat dan die leerling van school komt, kennen we ze al, kunnen we ze één op één overnemen en meteen... of kijken of ze bij die stageplek een baan kunnen krijgen of meteen verder plaatsens in ander werk. Want we kennen ze al en zijn al lang met ze bezig. Dus dat werkt best wel goed, want anders zitten ze gewoon soms anderhalf, twee jaar thuis en dan zijn ze zo uit hun ritme dat het veel moeilijker is om ze aan het werk te krijgen...” (Directeur re-integratiebedrijf)

Op het moment dat de leerling van school komt wordt er een IRO-traject aangevraagd en kan de betaalde begeleiding naar en op werk van start gaan. Het UWV is op de hoogte van dit contact en is ook partner aan tafel. Ook gebeurt het dat de bedrijven met voldoende financiële middelen paginagrote advertenties in de krant zetten om aan cliënten te komen. Als mensen zich via deze weg aanmelden, dan kan het UWV moeilijk weigeren, want cliënten mogen zelf kiezen door wie ze begeleid willen worden, zelfs als ze maar weinig vertrouwen hebben in het desbetreffende bedrijf. Anderzijds wordt er ook direct vanuit het UWV gevraagd of deze of gene cliënt bij het bedrijf terecht kan. Dan is het aan de arbeidsdeskundige of werkcoach om op grond van eerdere ervaringen een afweging te maken welk bedrijf voor een bepaalde cliënt geschikt is. Het ene[?] verwijst dus niet direct terug naar de cliënt, maar naar de verscheidenheid aan initiatieven die door de bedrijven genomen worden. Het gaat met andere woorden om actieve werving van cliënten, niet zozeer om actieve 'werving' van bedrijven door cliënten.<sup>ix</sup> Het andere[?] verwijst ons[?] door naar het UWV. Omdat de meeste cliënten eerst bij het UWV op gesprek komen en van daaruit eventueel weer doorgaan naar een particulier re-integratiebedrijf, is het van essentieel belang zicht te krijgen op de wijze waarop het keuzeproses daar gestalte krijgt.

Het budget is meer dan gehalveerd, stelt de Contractdeskundige Inkoop en Re-integratie die daar werkzaam is, en dus moet ook bij het desbetreffende UWV 'de knop om'. Om naar Den Haag toe duidelijk te maken dat ook het UWV efficiency nastreeft, wordt er gewerkt met lijstjes waarin de tien best presterende re-integratiebedrijven in de regio onder elkaar staan.

“De werkcoaches hebben natuurlijk niet het totale overzicht van al die bedrijven. Ik overigens ook niet, want in de regio Rijnmond alleen al zitten we op ongeveer tweehonderdvijftig aanbieders. Nou ja, daar kun je niet allemaal de ins en outs van weten. Dus waar we nu steeds meer naar toe gaan is een top tien ranking. Van bijvoorbeeld IRO, maar ook van een dienst als jobhunting.” (Contractdeskundige UWV)

Bij de laatstgenoemde dienst zijn er zo’n dertig bedrijven actief en voor de werkcoaches is het niet direct inzichtelijk welk van die bedrijven het best scoren in termen van het behaalde plaatsingspercentage. Plaatst een bedrijf bijvoorbeeld maar 30% van de door zijn geholpen cliënten of is dat wel zestig of zelfs zeventig procent? Om dat informatieprobleem tegen te gaan...

“...(draaien we daar) elke maand dan een top tien lijstje van uit voor het werkplein. (...) (Sta je) in die top tien ranking bovenaan, nou dan is dat voor de werkcoaches ook plezierig, want dan kunnen ze de mensen adviseren daar in het bedrijf te gaan en dat geldt voor eigenlijk alles.” (Contractdeskundige UWV)

Op de vraag hoe dit zich verhoudt tot de inzet van de overheid op de vrijheid van de klant om te kiezen met welk bedrijf hij in zee wil gaan, stelt hij dat we daar “*heel voorzichtig mee [moeten] zijn. Want in het verleden konden we dus die klant zeggen van joh: zoek maar wat uit en dan zien we je wel weer terug.*” In de huidige situatie zijn er echter heel veel mensen die aanspraak willen maken op een IRO. Dat betekent in de praktijk dat zo’n overeenkomst nu niet alleen meer afgesloten wordt voor hoger opgeleide, zelfredzame klanten, maar ook voor bijvoorbeeld de Wajong-klanten, die niet tot die eerste categorie behoren. Voor de minder zelfredzame klant geldt dat...

“...die ook geen idee heeft hoe die zo’n bedrijf moet zoeken, waar die moet selecteren... En dan zul je zien dat de werkcoach inderdaad zegt van, joh (...): ‘met jouw achtergrond, beperkingen, opleiding... zou ik denken aan die of die of die.’ (...) En dan kan die klant daar eens naar toe bellen en kijken van: ‘hier heb ik een goed gevoel bij?’ En dat die daar dan aanklopt.” (Contractdeskundige UWV)

Daarbij is wel van belang te vermelden dat de werkcoach niet één naam mag geven: “*Die mag niet zeggen: ‘Ik stuur ze allemaal naar [naam bedrijf].’ [...] Je moet er wel in ieder geval drie noemen.*” (Contractdeskundige UWV).<sup>x</sup> Zonder een speler de absolute voorkeur te geven, kan de top tien ranking wel gezien worden als een poging de keuze tussen de grote verscheidenheid aan re-integratiebedrijven enigszins te stroomlijnen. Daarbij heeft het allereerst een ‘negatieve’ functie in het afzwakken van bepaalde neigingen van werkcoaches. Het eerdergenoemde verschil in werkwijze van grotere



bedrijven en kleinere nieuwkomers leidt bij werkcoaches, die vooral afgaan op de feedback van cliënten<sup>xi</sup>, tot bepaalde 'vooroordelen'. Vaak hebben ze zo'n idee.

“Ja, het zijn allemaal maar commerciële fabrieken en het is één pot nat. En al die nieuwe bedrijven waar ook de klanten helemaal vrolijk van binnenkwamen... had de werkcoach ook zoiets van: 'geweldig'. Dus die zijn die grote bedrijven helemaal vergeten. Met opzet, zo van, ja... 'toch alleen maar grote commerciële fabrieken. Niks! Mijn klant gaat naar een leuk bedrijf.' Wat grote problemen heeft opgeleverd voor die...” (Contractdeskundige UWV)

Als die 'commerciële fabrieken' ineens via een andere route toch weer opduiken, omdat ze effectiever werken, geeft dat de werkcoach te denken. Concluderend: allereerst bemiddelt het lijstje als uiterst eenvoudige *market device* (Callon, Millo en Muniesa (ed.) 2007) de 'autonome keuze' van de werkcoach. Vervolgens bemiddelt de werkcoach in veel gevallen weer de 'autonome keuze' van de cliënten.<sup>xii</sup> Nemen we daarbij ook de rol van de bedrijven in ogenschouw die actief cliënten werven en trajecten (mede) helpen opstellen, dan volgt daar uit dat de vraag wie nu precies de 'probleemeigenaar' is, niet meer eenduidig beantwoord kan worden.

“Dan is het wel vervolgens een beetje een vaag spel van... wat doet dan de re-integratiecoach als hij jou helpt met die keuze? Wat doe jij zelf? En wat doet dan weer het re-integratiebedrijf waar je een keer langsgaat?” (Programmalleider CPB)

Wat begon als het primaat van keuzevrijheid en cliënteninitiatief blijkt in de praktijk veel meer op een (sterk) bemiddelde keuze uit te draaien.<sup>xiii</sup> Dat kun je uiteraard de praktijk verwijten, maar de omgekeerde weg is evenzeer steekhoudend. Ontspringen de verwachtingen rondom de aard en effecten van vrije keuzen niet eerder aan politieke overtuigingen dan aan overtuigingen die betrekking hebben op het reële functioneren van de markt? Vanuit die optiek weet de IRO beide zijden van het politieke spectrum aan te spreken. Enerzijds is het 'sociale' van de IRO gelegen in de suggestie dat cliënten zo meer macht en motivatie krijgen, anderzijds is ze ook aantrekkelijk vanwege haar 'liberale' karakter in de zin dat het individu eindelijk bevrijd is van eerdere collectieve regelingen en nu wat te kiezen heeft (Koning 2009).



## 5. OP WEG NAAR PRESTATIEBELONING

Volgens de notitie ‘Naar een werkende reïntegratiemarkt’ die als toelichting verscheen op de *Wet verzelfstandiging reïntegratiediensten Arbeidsvoorzieningsorganisatie* is de aanwezigheid van een prijsmechanisme een van de belangrijkste pijlers van een goed functionerende re-integratiemarkt. De prijs moet een signaalfunctie hebben – het geeft zowel aan de kant van het aanbod als aan de kant van de vraag naar de dienst het signaal af dat er gradaties bestaan in kansen en bemiddelbaarheid van de verschillende (typen) cliënten. Via een variabele prijs kan men ook de moeilijkst bemiddelbare groepen op de arbeidsmarkt aan een traject helpen dat hun kansen verhoogt. Middels een oplopende vergoedingsschaal worden bedrijven aangespoord om zich ook voor deze groepen maximaal in te zetten en waarborgt men dat ze niet buiten de boot vallen. Alhoewel prijzen dus kunnen fluctueren, doen ze dat vooral naar beneden. Zo krijgt de IRO in 2004 meteen een plafond van vijfduizend euro – recentelijk teruggebracht naar vierduizend. Deze prijsstelling wordt na afstemming met het ministerie van SZW vastgesteld door het UWV “op basis van ervaringen met de prijzen van trajecten, die in het kader van de aanbesteding zijn ingekocht...” (Ministerie van Sociale Zaken 2004, p. 2). Belangrijke overweging daarbij is dat als de trajectprijs afwijkt van die van de reguliere aanbestedingsprocedure er mogelijke *op financiële gronden* voor de IRO gekozen zou worden en niet *op grond van de doelstelling* die met de IRO verbonden is. Alleen in uitzonderingsgevallen kan – mits goed gemotiveerd – van dit plafond worden afgeweken. Om te zorgen dat ook de moeilijk bemiddelbare cliënten aantrekkelijk blijven voor bedrijven wordt voor de groep met het protocol ‘zeer moeilijk plaatsbaar’ de prijs door het UWV op zeveneneenhalfduizend euro vastgesteld.

Er valt echter meer te zeggen over de financiering van private marktpartijen. Prijs is niet de enige prikkel. Ook de manier waarop de uitbetaling geregeld wordt is van groot belang. De overheid zet daarbij in op 'volledige resultaatfinanciering': pas als er sprake is van duurzame plaatsing – minstens een halfjaar in een reguliere baan – wordt er tot uitbetaling aan het desbetreffende bedrijf overgegaan. Alleen met behulp van dit financieringssysteem zal het re-integratiebedrijf “de benodigde inspanning verrichten om het gecontracteerde resultaat neer te zetten” (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2002a, p. 5). Omdat de re-integratiemarkt nog in de kinderschoenen staat, moet nog wel worden achterhaald ‘onder welke omstandigheden volledige resultaatfinanciering de beste resultaten oplevert.’ (idem, p. 3). Wederom blijkt de

praktijk weerbarstiger. In het persbericht dat op 28 november 2002 op de website van het ministerie van Sociale Zaken verscheen valt te lezen dat “de wijze van bekostiging veelal plaats [vindt] op basis van de inspanningen die moeten worden geleverd; afrekenen op resultaten komt aarzelend op gang.” Die aarzeling komt duidelijk naar voren in de eerste trendrapportage: slechts een klein aantal gemeenten koos voor gedeeltelijke resultaatfinanciering (*no cure, less pay*), 26% van de grotere gemeenten tegenover 4% van de kleinere gemeenten (Regioplan 2000). Bij de tweede trendrapportage is het percentage bij de grotere gemeenten opgelopen naar 39 en bij de kleinere gemeenten naar 12½ (Regioplan 2002). Een mogelijke verklaring voor die trage opmars is het feit dat enkel de inzet op resultaatfinanciering van bovenaf komt. De concrete invulling van deze vorm van financiering wordt volledig aan de gemeente overgelaten. Als gevolg daarvan is er een grote variatie in financieringsvormen, van 20% vaste vergoeding en 80% plaatsingsafhankelijke vergoeding tot 75% vast en 25% plaatsingsafhankelijk (Regioplan 2002, p. 38-39).

Door de centrale aansturing van het UWV lijkt de beleidsinzet daar gemakkelijker te verwezenlijken. Ook bij het UWV is volledige resultaatfinanciering echter maar in een enkel geval de courante financieringsvorm. In wezen gaat het alleen om de dienst *Jobhunting* waarbij de doelgroep bestaat uit mensen met goede papieren (cv, sollicitatiebrief, gesprekstechnieken), maar waarbij het vinden van een baan om de een of andere reden toch niet lukt. Omdat het hier gaat om direct bemiddelbare cliënten, zijn grote investeringen met dito risico's voor de betrokken bedrijven niet nodig. Hoewel de precieze (beleids)overwegingen achter het uitblijven van volledige resultaatfinanciering haar[?] niet bekend zijn, heeft men ook bij de branchevereniging voor re-integratiebedrijven altijd zijn twijfels gehad bij deze financieringsvorm. De vraag of iemand überhaupt 'rendabel' genoeg is om met een traject te starten komt dan namelijk sterker op de voorgrond te staan.<sup>xiv</sup>

“Dan zou je kunnen zeggen van: ‘deze [cliënt, GD] dat gaat niet lukken, laat maar zitten, we doen niets meer.’ Maar het is wel een logische en zakelijke reflex als je op *no cure, no pay*-basis wordt afgerekend (...) Dat is natuurlijk wel zakelijk ondernemen.” (interview Manager Boaborea)

Ook de snelle opmars van de IRO is mogelijk debet aan het teruglopen van een aantal trajecten dat op basis van *no cure, no pay* wordt gecontracteerd.

“Stel dat je als klein bedrijfje maar een paar mensen re-integreert en het is allemaal gebaseerd op plaatsing en je weet ze alle vier niet te plaatsen en je bent een eenpitter, dan heb je gewoon helemaal geen inkomsten. Dus no cure, no pay werkt vooral bij grotere aantallen. Dan middelen kansen elkaar een beetje uit.” (Programmaleider CPB)

Wat de achtergrond van deze terugloop ook moge zijn, op dit moment geschiedt het gros van de trajecten van het UWV op basis van gedeeltelijke resultaatfinanciering. Net als bij trajectprijzen is daar differentie naar doelgroep. Bij reguliere WW-cliënten is de helft vast en de helft flexibel; voor de categorie ‘zeer moeilijk plaatsbaar’ is het vaste deel opgerekt tot 80% van de trajectprijs. Voor beide doelgroepen geldt dat ook het vaste deel in verschillende fasen uitbetaald wordt. Zo kun je bij de reguliere cliënten 20% bij aanvang factureren en 30% als er een halfjaar verstreken was. Bij de bemiddeling naar werk van moeilijk plaatsbare cliënten wordt eveneens 20% bij aanvang betaald en 60% na een halfjaar. Bij de bemiddeling op het werk vraag je aan wat je denkt nodig te hebben – waarbij je het eerste halfjaar maximaal 15% krijgt van het aantal uren dat de cliënt werkt.

Volgens de directeur van re-integratiebedrijf wordt oprecht factureren bemoeilijkt door de huidige manier waarop de gefaseerde uitbetaling is vormgegeven. Heb je bijvoorbeeld na vier maanden het idee dat iemand lastig of niet te plaatsen is, dan snij je jezelf in de vingers als je ermee stopt en licht je de boel een beetje op als je de begeleiding rekt tot zes maanden. In haar ogen wordt frauderen op die manier aangemoedigd.

“Maar die 60% kreeg je automatisch als er een halfjaar voorbij was. Maar als je dan dus na vier maanden bedacht: ‘Deze cliënt krijg ik echt niet geplaatst.’. Dan ging je gewoon tot zes maanden zitten wachten, want dan kreeg je in ieder geval de helft van het traject. Nou deden wij dat eigenlijk zelden. Maar stel dat je de eerste drie maanden superintensief had begeleid, dan moest je wel. Want je moet wel je kosten eruit halen. Maar ja, er zijn ook bedrijven die lieten het gewoon standaard tot die zes maanden oplopen. Want dan had je in ieder geval dat geld binnen.” (Directeur re-integratiebedrijf)

Recentelijk heeft het UWV een nieuw systeem geïntroduceerd waarbij voor moeilijk plaatsbaren 50% aan het begint gefactureerd mag worden. Als je niet weet te plaatsen krijg je aan het eind nog 30%. Als je wel weet te plaatsen, dan krijg je aan het eind – door toedoen van een aantal bonussen – tot maximaal 65%. Of dat bovenstaand probleem verhelpt zal moeten blijken.



## **6. (IN)TRANSPARANTIE OP DE MARKT**

### **a. De waarde van transparantie**

Hierboven viel te lezen dat voldoende concurrentie wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende re-integratiemarkt. Op zijn beurt vereist het bestaan en voortbestaan van concurrentie dat de markt een zekere transparantie kent. Elke voorwaarde heeft weer zijn voorwaarde. De waarde van transparantie kan vanuit verschillende invalshoeken worden onderstreept. Allereerst is onafhankelijke informatie over (de kwaliteit van) het aanbod van groot belang voor de opdrachtgevers. Zo moeten “openbare benchmarks over de prestaties van bedrijven [...] een belangrijke rol gaan vervullen” (Ministerie van Sociale Zaken 2002, p. 4). Op basis van die informatie kunnen gemeenten en UWV zich een beeld vormen van alle re-integratiebedrijven en hun specifieke kenmerken. Vervolgens creëren deze benchmarks voor de individuele cliënt ook de mogelijkheid te kiezen voor het meest succesvolle en kwalitatief meest hoogwaardige bedrijf. Voor de re-integratiebedrijven is het, ten derde, van belang goedgeïnformeerd te zijn over de groep van cliënten die begeleid moet worden. Via achtergrondinformatie over de aangeboden cliënt kunnen ze beoordelen of deze wel bij het profiel en de expertise van het bedrijf past, vaststellen wat de noodzakelijke re-integratie-inspanningen zijn en bepalen voor welke prijs ze de cliënt kunnen helpen. Als laatste maakt transparante informatie het voor de centrale overheid makkelijker haar taak als toezichthouder te vervullen. Als alle parameters van kwaliteit en prestaties helder en eenduidig zijn, is ze beter in staat om de stand van zaken op de gehele re-integratiemarkt te beoordelen en deze markt waar nodig bij te sturen. Transparantie is echter meer dan een door alle partijen gewenste situatie van heldere en eenduidige informatie. Het is evenzeer een bestuurstechniek. Een van de specifieke en meer controversiële kwesties waar dat duidelijk wordt is de kwestie van de aansturing van verzekeringsartsen. In wat volgt zullen twee probleemanalyses en daarbij passende oplossingen naast elkaar worden geplaatst. Allereerst staat de benadering van het Centraal Planbureau centraal. In een van de eerste CPB-rapporten die aan de re-integratiemarkt gewijd is, stelt het CPB dat de verzekeringsarts een cruciale schakel is in het re-integratieproces. Wil je dat proces sturen, dan is het zaak transparant te maken wat daar precies voor beslissingen genomen worden om er zo grip op te krijgen. Vervolgens komt de zelfanalyse van de verzekeringsartsen aan bod. In het desbetreffende

onderzoek onder de eigen achterban lijkt men vanuit dezelfde problematiek te vertrekken als het CPB. Bij nader inzien staan de gesignaleerde problemen en oplossingen echter diametraal tegenover elkaar. De aard van die tegenstelling wordt als laatste besproken.

### **b. Het CPB over de verzekeringsartsen**

Het afzetpunt van de analyse van het Centraal Planbureau is de wens van de overheid om “niet langer middels publieke voorziening maar met subsidies en regulering tot een goede werking van de markt voor arbeidsbemiddeling en -re-integratie te komen” en haar inzet op “minder directe bemoeienis met de ordening van deze markt” (Werkdocument 118, p. 5 en 11). De vraag hoe zo’n private markt er precies uit moet zien is met het uitspreken van wens en inzet nog verre van beantwoord. Om helderheid te scheppen in die onduidelijkheid en aan te geven op welke manier de overheid betrokken kan en moet zijn bij het vormgeven en handhaven van de markt, heeft het CPB op eigen initiatief onderzoek gedaan naar verschillende aspecten van marktwerking in deze sector met beleidsadviezen over de nieuwe rol van de overheid als ‘marktmeester’ als eindpunt. Daarbij gaat het om vragen als: wat is de juiste (mate van) regelgeving voor kwaliteitshandhaving in deze sector? Hoe blijft de publieke doelstelling gewaarborgd? Moet de dienstverlening voor moeilijk plaatsbare werkzoekenden gesubsidieerd worden?

Als algemene karakterisering kun je stellen dat het CPB een soort ‘risicoanalyse’ maakt van de markt en haar spelers. Wat zijn de valkuilen met betrekking tot marktwerking in deze sector en op welke manier zijn de afzonderlijke spelers geneigd en in staat om zich aan de doeleneinden te onttrekken die met deze marktwerking gemoeid zijn? Wat zijn de geschatte risico’s dat men gebruik dan wel misbruik maakt van de situatie? Deze risicoanalyse geschiedt op basis van een algemeen economisch handelingsmodel waarin alle actoren handelen op basis van prikkels (*incentives*) die ze uit de omgeving ontvangen. Er kan echter alleen sprake zijn van een economische analyse van keuzen en prikkels op het moment dat de geanalyseerde actoren een zekere handelingsruimte hebben. Dat is volgens het CPB bij verzekeringsartsen het geval. Hoewel zij moeten werken met een systeem dat de rechtmatigheid en de kwaliteit van het medische oordeel moet waarborgen, wordt hen ook de ruimte voor maatwerk gegeven. Om die reden is de vraag dan ook gerechtvaardigd welke prikkels verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen



ondervinden bij de invulling van deze beslissruimte. Het antwoord is drieledig. Allereerst kunnen artsen door hun beroepsethiek geneigd zijn ziekteherstel boven snelle re-integratie te plaatsen. Bij twijfel over de hersteltijd zullen ze het zekere voor het onzekere kiezen en een cliënt vooralsnog arbeidsongeschikt verklaren. Daarnaast speelt ook tijdgebrek een rol. Doordat artsen voor een claimbeoordeling maar beperkt de tijd hebben, kan het zijn dat ze enkel de cliënt als informatiebron gebruiken en het oordeel van de werkgever of bedrijfsarts links laten liggen[veronachtzamen?]. De eenzijdigheid in informatie die daardoor ontstaat leidt tot een oordeel dat wellicht te veel recht doet aan het perspectief van de cliënt. Als laatste wordt de arts door het verdisconteren van de situatie van de cliënt te veel geprikkeld tot een coulante beoordeling. Deze drie zaken vormen samen genomen een ‘prikkelacune’.

“Bij het invullen van die bevoegdheid is sprake van ‘contraire’ prikkels: artsen en arbeidsdeskundigen hebben beperkte middelen om bij de uitkeringsbeslissing allerlei informatie te betrekken, en bij twijfel zullen zij vaak geneigd zijn om de uitkering te verstrekken. Bovendien zullen zij soms geneigd zijn rekening te houden met de persoonlijke gevolgen van de cliënt. Dit alles kan ten koste gaan van de ‘werk boven inkomen’- gedachte.” (Koning & Deelen 2003, p. 57)

Waar ‘werk boven uitkering’ het politieke motto is, daar worden artsen juist te sterk geprikkeld om mensen in een uitkeringssituatie te houden (Koning en Deelen 2003, p. 51-52). De oplossing voor deze lacune ligt in lijn met de oplossing die voor veel soortgelijke lacunes wordt aangedragen. Rondom alle actoren moeten informatie- en evaluatiesystemen worden opgebouwd die vergelijking mogelijk maken en het keuzeprocess vergemakkelijken, *benchmarking* in het jargon. Zo moeten van elk regiokantoor van het UWV de doelmatigheidsverschillen (plaatsingspercentages) aan het licht komen en moet via een evaluatieprocedure in één cijfer worden samengevat wat een willekeurig re-integratiebedrijf ‘waard’ is op het gebied van de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening. Ook voor de keuringsartsen zou een dergelijk ‘ijkingskader’ uitkomst kunnen bieden, waarbij per eenheid van artsen of zelfs per arts numeriek inzichtelijk wordt of we met een ‘soepele’ of ‘strengere’ beoordelaar te maken hebben (gecorrigeerd voor factoren die niet uit het handelen van de arts voortkomen). Het effect van al die beschikbaar gekomen informatie is tweeledig. Enerzijds maken deze gegevens het mogelijk van bovenaf te sturen op geaggregeerde ‘uitkomstindicatoren’ (idem, p. 72-73). Op het moment dat blijkt dat een (eenheid van) keuringsarts(en) coulant oordeelt, kan deze op deze ruimhartigheid worden aangesproken door een manager van het UWV. Anderzijds kan je in zijn algemeenheid ook zeggen dat er van die gegevens een sterke

preventieve prikkel uitgaat om ‘goed bekend te staan’, ook wel het principe van *naming and shaming* genoemd. Er vindt op die manier een zelfcorrectie plaats op de prikkels die keuringsartsen in eerste instantie ondervinden. Beide procedés zorgen ervoor dat het medische oordeel wordt afgebogen in de richting die politiek wenselijk wordt bevonden, te weten: minder uitkeringen en meer mensen aan het werk.<sup>xv</sup>

### **c. De verzekeringsartsen over de verzekeringsartsen**

In voorbereiding op het congres ‘Naar eer en geweten’ dat in 2005 plaatsvond, hield de Nederlandse Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde (NVVG) een enquête onder haar achterban om zicht te krijgen op de probleemsituaties waar ze zoal mee te maken kreeg (De Boer & Steenbeek 2005). Het ging daarbij zowel om de ervaring van de *meest voorkomende* als om de *moeilijkste* situaties waar verzekeringsartsen in de dagelijkse gang van zaken tegenaan liepen. Hoog scoorden uiteraard diverse zaken die te maken hebben met de complexiteit van het medische oordeel of de ‘moeilijk objectiveerbare problematiek’, zoals de discrepantie tussen de ervaring van de cliënt en de CBBS-normering en de verhouding tussen daadwerkelijk medische beperkingen en beperkingen van andere aard (ouderdom, gewoonte, privésituatie van de cliënt). Deze probleemsituaties maken dat eenduidige oordelen over de hele breedte van de professie moeilijk te garanderen zijn. Verzekeringsartsen spreken de hoop uit dat wetenschappelijk onderzoek een prominentere plek krijgt in de verzekeringsgeneeskunde (Choy 2005, p. 9). Daarbij geeft men aan dat er vooral behoefte is aan onderzoek naar kwalitatieve aspecten van deze tak van geneeskunde en niet aan onderzoek naar meer formele aspecten zoals formats, systemen, scoringslijsten of procedures. Een van de oplossingen die wordt aangedragen is die van de ‘mediprudentie’. Net als bij jurisprudentie in de rechtspraak zou een moeilijk geval aan verschillende medische experts worden voorgelegd om zo gezamenlijk tot een richtlijn te komen. Op die manier zou er meer overeenstemming kunnen komen in het sociaal-medische oordeel.

Opvallend is echter dat de relatie tussen verzekeringsartsen en het UWV in beide ranglijsten bovenaan eindigt. De meest voorkomende én moeilijkste probleemsituaties hebben te maken met het feit dat “de sturing die ik krijg vanuit UWV (facilitering, tijd, productiedruk) wringt met mijn opvatting van mijn werk” (idem, p. 7). In een tweede

enquête die naar aanleiding van de eerste gehouden werd probeert men meer inzicht te krijgen in de beleving van het werk. In die enquête geeft tweederde van de artsen aan dat de professionele autonomie naar hun idee minder is dan deze zou moeten zijn (idem, p. 11). De oorzaken van dit tekort moeten volgens 53% van de respondenten gezocht worden in de wet- en regelgeving, volgens 33% in het management en volgens 22% in de staf (meerdere antwoorden mogelijk). Een verdere invulling van deze resultaten wordt gegeven in het rapport *Het woord is aan de professionals* (Choy 2005). Daarin wordt zelfs gesproken van een ‘ernstige vertrouwensbreuk’ tussen professionals en het management. Die vertrouwensbreuk kent verschillende kanten. Allereerst worden de noodzakelijke randvoorwaarden die professionals menen nodig te hebben voor het handhaven van inhoudelijke kwaliteit niet geleverd door het management. Daarnaast is er geen erkenning of waardering voor professionals vanuit het management of het UWV. De verzekeringsartsen voelen zich niet serieus genomen en identificeren zich niet met de organisatie, laat staan dat ze enige trots voelen er deel van uit te maken. Dat leidt ertoe dat verzekeringsartsen zich in hun spreekkamer terugtrekken en voornamelijk affiniteit krijgen voor (de situatie van) hun cliëntèle. Ten derde is het management niet geïnteresseerd in de kwaliteit van het medisch handelen en oordeel, maar enkel en alleen in de productie die er geleverd wordt. Daarbij richt ze zich in de ogen van de verzekeringsartsen te veel op de politiek en maakt onhaalbare afspraken die extra druk leggen op de professionals. Dit laatste punt laat zien dat beide typen problemen in wezen twee kanten van dezelfde medaille zijn. Wat de artsen in de medische praktijk als problematisch ervaren, juist daar is van bovenaf weinig erkenning voor; doordat er vooral naar prestaties gekeken wordt, is er weinig tijd en ruimte om aandacht aan de kwalitatieve aspecten te besteden.

#### **d. (In)transparantie op de arbeidsmarkt**

Zowel in de analyse van het CPB als in analyse van de verzekeringsartsen zelf wordt het gebrek aan uniformiteit in de beoordeling van cliënten als een probleem aangemerkt. Als aan die problematiek verdere invulling wordt gegeven, dan blijkt dat de overeenstemming snel verdwijnt; gaat het bij de een om uniforme uitkomsten, bij de ander om uniforme procedures. Beide analyses zetten vervolgens in op vergelijking. Maar ook daar verhult de schijnbare overeenstemming een onderhuidse tegenstelling in het aangrijpingspunt van het vergelijken. In lijn met het voorgaande moeten volgens het

CPB de resultaten van de keuring naast elkaar worden geplaatst. Wat verzekeringsartsen precies doen als ze een beslissing nemen blijft een zwarte doos. Wat er op geaggregeerd niveau uit al die beslissingen voortkomt valt echter eenvoudig te achterhalen. Daartegenover wijzen de verzekeringsartsen zelf vooral op de noodzaak van een inhoudelijke vergelijking van de procedures die verzekeringsartsen volgen op het moment dat ze hun beroep uitvoeren. De oplossingen die vervolgens worden aangedragen om de uniformiteit te vergroten, verschillen radicaal van elkaar. Waar de verzekeringsartsen inzetten op een benadering gebaseerd op onderlinge consensus, daar ligt de crux voor het CPB juist in het bevorderen van onderlinge competitie. De 'concurrentie' tussen verzekeringsartsen om goed bekend te staan (eventueel met behulp van het management) leidt tot het gewenste resultaat. De verzekeringsartsen geven aan dat medische keuringen "geen wedstrijd" mogen worden. Via 'mediprudentie' wordt gewerkt aan het expliciteren van de gehanteerde beoordelingscriteria. De aard van de oplossing verwijst naar een vierde en laatste meningsverschil: hoe moet de professie van verzekeringsartsen worden bestuurd. Volgens de verzekeringsartsen moet de vergelijking binnenskamers blijven. Zij pleiten in wezen voor een vorm van zelforganisatie waarbij door middel van onderling overleg aan verbetering wordt gewerkt. Volgens het Centraal Planbureau rust de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van *benchmarks* bij de (externe) instantie die tegelijkertijd ook degene is die aan de keuringsartsen leiding geeft. Kort samengevat:

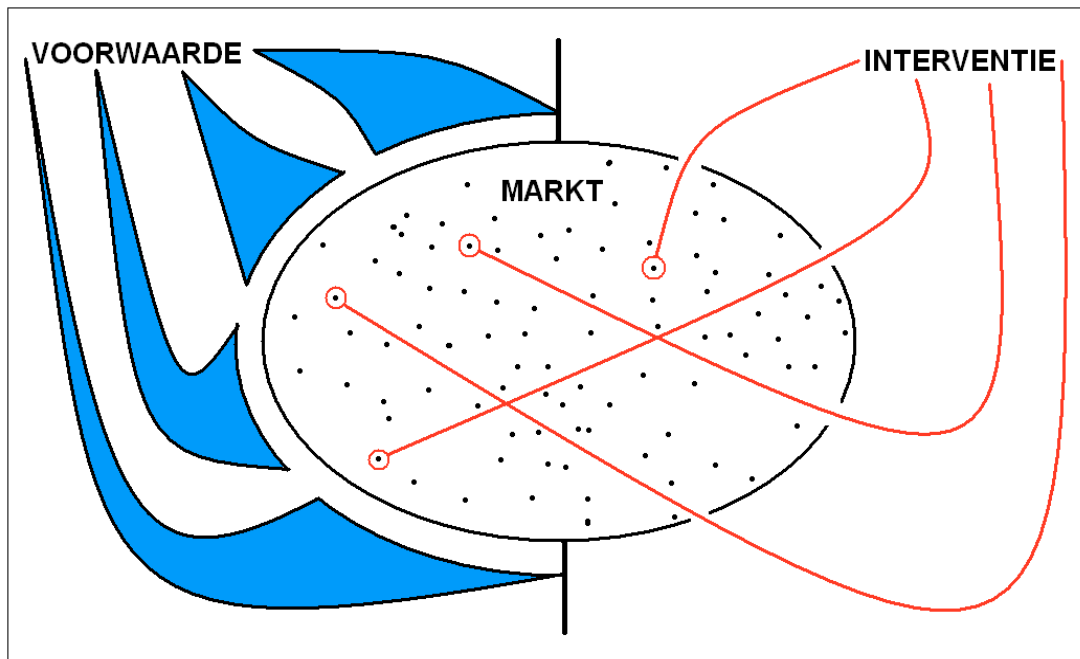
Analyse	<b>Centraal Planbureau</b>	<b>Verzekeringsartsen</b>
Aard van het probleem	Te weinig overeenstemming in doelen	Te weinig procedurele overeenstemming
Aard van de <i>benchmark</i>	Vergelijking van <i>beoordelingsresultaten</i>	Vergelijking van <i>beoordelingsprocedures</i>
De weg naar verandering	Verandering middels competitie	Verandering middels consensus
Aard van de aansturing	Voorkeur voor externe aansturing	Voorkeur voor zelfregulering

Dit alles laat zien dat onder de relatieve eenduidigheid en wenselijkheid van transparantie aanzienlijke meningsverschillen schuil kunnen gaan. De inzet van de ene vorm van transparantie gaat gepaard met een veronachtzaming van de andere vorm en vice versa.

## 7. DE OUTS VAN DE RE-INTEGRATIEMARKT

### a. Voorwaarde en interventie

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat de regelgeving aangaande de re-integratiemarkt in een korte tijd aanzienlijk veranderd is. Wat kun je op grond van die beschrijving concluderen over de rol van de overheid als 'marktmeester'? Twee specifieke punten zullen hieronder verder worden uitgewerkt om in de vorm van een vraag te eindigen. Allereerst een meer conceptuele kwestie. Uit de initiële beleidsdocumenten waarin de verschillende stappen op weg naar een re-integratiemarkt worden geëxpliciteerd, spreekt een groot vertrouwen in de eigen verwachtingen met betrekking tot de effecten die het beleid zal hebben. Een van de ideeën die uit die documenten naar voren komt is het idee dat er een helder verschil gemaakt kan worden tussen een voorwaarde of conditie voor een daadwerkelijke ingreep of interventie op de markt. Uitgangspunt is dat de markt "maximale ruimte krijgt om tot ontwikkeling te komen", wat inhoudt dat "overheidsinterventie tot een minimum wordt beperkt" (Ministerie van Sociale Zaken 2002a, p. 1). Als de overheid nog een taak heeft, dan is die gelegen in het stellen van *voorwaarden* aan de werking van de markt in verband met het "borgen van publieke belangen". Omdat het hier uiteindelijk altijd om de aanwending van publieke middelen gaat, is het zaak dat de effectiviteit en doelmatigheid van de re-integratiedienstverlening gewaarborgd is. De gedachte is met andere woorden dat er voorwaarden zijn die op de een of andere manier 'buiten' de markt blijven staan en haar als het ware omgeven en dat er interventies zijn die hun aangrijpingspunt 'binnen' de markt hebben. Schematisch ziet het dualisme van de liberale beleidsfilosofie er als volgt uit.



In het algemeen kun je stellen dat de meeste van de hiervoor behandelde procedures als ‘voorwaarden’ worden aangemerkt. In paragraaf 2 hebben we gezien dat de aanbestedingsprocedure vanuit die optiek een van de voorwaarden is voor een bloeiende, competitieve markt en dat de IRO een van de procedures is die dat zou moeten garanderen. In de literatuur staat het ‘IRO-effect’ bekend als de combinatie van de toegenomen tevredenheid bij cliënten over het re-integratietraject en een hoger slagingspercentage. Waar de overheid op grond hiervan de loftrumpet steekt over deze contractvorm, daar stelt het CPB dat men in feite totaal geen zicht heeft op de effectiviteit van de IRO omdat selectie-effecten op basis van de huidige gegevens niet te achterhalen zijn.<sup>xvi</sup> Los van dit omstreden effect kun je spreken van een veel minder controversiële manier waarop de IRO effect sorteert. Het is een aanbestedingsprocedure die als ‘voorwaarde’ voor een goed functionerende markt zodanig in die markt ‘interveniert’ dat een algehele configuratie in de markt voor re-integratiebedrijven het gevolg is. Met de introductie van de IRO breekt een nieuwe fase aan waarin kleine bedrijven zich mengen in de strijd om cliënten. Wat geldt voor de IRO geldt in wezen ook voor de aanbestedingsprocedure die ze langzamerhand (deels) heeft overgenomen. Op het moment dat je het grootste gedeelte van het cliëntenbestand onderbrengt in (relatief) grote contracten, dan ‘past’ daar een markt bij van grote(re) spelers die zich op die contracten kunnen inschrijven. Ook de vrijheid van verschillende partijen die bij de re-

integratiemarkt betrokken zijn, wordt als voorwaarde voor haar functioneren gezien. In paragraaf 3 bleek dat de vrijheid van gemeenten en UWV om te kiezen tussen zelf uitvoeren of uitbesteden *de facto* een verkleining van de markt tot gevolg heeft. Wat dus begint als vrijheid voor de publieke instellingen die met re-integratie gemoeid zijn, eindigt als een inkrimping van het marktaandeel van alle private bedrijven tezamen. Omgekeerd geldt hetzelfde. Als je – zoals in paragraaf 4 duidelijk werd – sterk inzet op de keuzevrijheid van cliënten als ‘basisvoorwaarde’ voor succesvolle re-integratie en individuele contracten introduceert om die vrijheid te garanderen, dan heeft dit *de facto* gevolgen voor de ‘beheersbaarheid’ van de markt voor degenen die er als directe opdrachtgever bij betrokken zijn.

Met andere woorden: wat in overheidsbeleid begon als een relatief helder onderscheid tussen ‘voorwaarden’ en ‘interventies’, blijkt in de praktijk veel diffuser uit te pakken. Dat leidt tot de volgende vraag: *zouden de huidige en gewenste staat van de markt niet een explicieter object van aandacht moeten zijn, zonder daarbij in de weg te worden gezeten door de onvruchtbare tegenstelling tussen het stellen van voorwaarden en het daadwerkelijk interveniëren?* In ieder geval is het zaak in beleidsmatige vervolgstappen te verdisconteren dat alle voorwaarden voor marktwerking (vooralsnog) interveniërende voorwaarden gebleken zijn.

## **b. Bestuurstechnieken**

Uiteraard behelst de omgang met de markt meer dan alleen conceptuele onderscheidingen. Het gaat evenzeer om de vraag hoe je greep krijgt op de spelers die actief zijn. Het beginpunt van verzelfstandiging en marktwerking is gelegen in het creëren van een afstand tussen opdrachtgever (politiek) en uitvoerder (private bedrijven). Omdat het vrijwel altijd markten zijn waar grote (publieke) belangen mee gemoeid zijn, gaat die verzelfstandiging vergezeld van een poging die afstand onmiddellijk te overbruggen door nieuwe bestuurstechnieken. Daarbij wordt in toenemende mate gewerkt vanuit het idee dat je de context waarin actoren opereren zo vorm moet geven dat ze als vanzelf in overeenstemming handelen met de doelstellingen die in die context verwerkt zijn. Voor zover mensen op een systematische manier reageren op dit soort structurele contextuele veranderingen zijn ze bestuurbaar. De Franse historicus en filosoof Michel Foucault noemt dat in zijn analyse van liberale en neoliberale opvattingen over economie en bestuur een ‘environmental type of

intervention' (Foucault 2008, p. 259-261). Een van de elementen van die omgevingspolitiek is een zeker bestuurlijk formalisme. Het idee is dat, als de parameters overal goed staan afgesteld, de gewenste uitkomst vanzelf komt. Daarbinnen past ook de nadruk op en vertrouwen in prikkels of *incentives* goed. Die nadruk heeft enerzijds een analytische component – de prikkel vormt een handelingstheoretische bron voor het in kaart brengen van de (mogelijke) richting waarin mensen handelen – het duidelijkst te zien bij de analyse en oplossing van het Centraal Planbureau inzake de 'contraire geprikkelde' verzekeringsartsen. Anderzijds heeft ze een 'technische' component in die zin dat op basis van die analyse (of vaker: zonder veel onderbouwing) gepoogd wordt het gedrag van mensen te veranderen. Dat komt bijvoorbeeld in de uitbetalingsprocedures terug: meer dan een beloning voor de geleverde dienst gaat het hier om een aansturingsmechanisme, een middel om de markt in de gewenste richting (duurzame plaatsing) te sturen. Of in de woorden van de toelichting: "Het is aan de opdrachtgever om de modaliteit te bepalen die zoveel mogelijk prikkels bij het re-integratiebedrijf neerlegt om tot succesvolle re-integratie over te gaan." (Ministerie van Sociale Zaken 2002) Of neem het geval van de vrijheid die gemeenten gekregen hebben om het re-integratiebudget naar eigen inzicht te besteden. Leidende gedachte daarachter was de 'prikkel' die gemeenten zouden ondervinden tot effectieve besteding van dit budget, omdat alle cliënten die niet aan een baan komen niet via een omweg het budget voor bijstandsuitkeringen aanspreken. Bij nadere inspectie blijkt dat echter nauwelijks in de overweging mee te spelen. Vaak gaat het bij al die zaken in feite om een *black box* van prikkels – er zijn bovenal veel verwachtingen over wat er precies omgaat in de actoren die beslissingen maken en dito verwachtingen met betrekking tot de veranderingen die verschillende prikkels daarin teweeg zullen brengen. Het idee is daarbij vrij mechanisch en hiërarchisch: als we de 'juiste' prikkel maar vinden, dan lopen mensen er vanzelf wel achter aan. Dit leidt tot de volgende vraag: *is 'de prikkel' niet verworpen tot een theoretische en politieke gemeenplaats, in de zin dat het een instrument vormt waarmee men denkt en handelt zonder dat ze nog expliciet een object van reflectie vormt?*

## Noten

---

<sup>i</sup> Zo werden de eigenschappen van de complex verpakte financiële producten die een belangrijke rol speelden in de kredietcrisis, pas duidelijk toen de onderliggende *assets* niet aan de



---

verwachtingen voldeden. Die tekortkoming vormde geen hindernis voor de totstandkoming van een nieuwe en zeer bloeiende markt.

<sup>ii</sup> Op dit moment vormt de vrije ruimte nog maar tien procent van het budget.

<sup>iii</sup> Landelijk geldt dat het aantal bedrijven waar het UWV zaken mee doet gegroeid is van ongeveer zestig in 2004 tot meer dan zestienhonderd vier jaar later (Schrijvershof e.a. 2008, p. xx). Het totaal aantal aanbieders ligt in 2008 rond de tweeduizend. Ruim duizend bedrijven hebben één tot maximaal vijf trajecten (Veerman e.a. 2008, p. 16).

<sup>iv</sup> Overigens geven de grotere gemeenten reeds in 2002 aan dat ze, op grond van beheersbaarheid en effectiviteit, terug (willen) keren van “zaken doen met een breed palet aan aanbieders, naar een kleiner aantal” (Regioplan 2002, p. 35). In een voetnoot wordt melding gemaakt van het feit dat deze tendens ervoor zorgt dat kleine re-integratiebedrijven weinig kans lijken te maken op het moment dat de gemeente op deze wijze aan de openbare aanbesteding invulling geeft.

<sup>v</sup> In het rapport van de Raad voor Werk en Inkomen over gemeentelijke beslissingen rondom de aanbesteding wordt gesproken van een “tendens (...) om meer in eigen beheer te gaan doen”. Teleurstellingen over de prestaties van re-integratiebedrijven vormen daarbij de belangrijkste overweging. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat deze negatieve ervaringen nauwelijks geobjectieerd worden (RWI, 2008b, p. iv; cf. p. 53 e.v. voor meer details over de overwegingen).

<sup>vi</sup> Waaronder vanuit het succesvolle experiment met de PRB's niet gekozen is voor een landelijke invoering van deze budgetteringsvorm – in plaats van met een andersoortige regeling – is mij nergens duidelijk geworden.

<sup>vii</sup> Uit de eindevaluatie van de IRO komt naar voren dat slechts 2% procent via de zoekmachines van Boaborea of Blik op werk bij een re-integratiebedrijf uitkomt (Schrijvershof e.a. 2008, p. 71).

<sup>viii</sup> Vanuit de ervaring van de cliënten ziet het plaatje er als volgt uit. Ongeveer eenderde van de cliënten geeft aan de zoektocht naar een re-integratiebedrijf (erg) moeilijk te vinden, eenderde staat er neutraal tegenover, en eenderde ervaart het als (erg) makkelijk (Schrijvershof e.a. 2008, p. 68).

<sup>ix</sup> Overigens blijkt in hetzelfde onderzoek dat slechts 6 à 7% van de cliënten via advertenties in kranten bij een re-integratiebedrijf uitkomen. Voor 5 à 6% van de geënquêteerden geldt dat een re-integratiebedrijf hen rechtstreeks benaderde (Schrijvershof e.a. 2008, p. 71).

<sup>x</sup> Het merendeel van de arbeidsdeskundigen en re-integratiecoaches is van mening “dat cliënten hulp nodig hebben bij het kiezen van een re-integratiebedrijf” (Schrijvershof e.a. 2008, p. 80). Daarbij geeft ruim 80 tot 90 van hen de namen van een aantal re-integratiebedrijven. Alhoewel enigszins tentatief, komt deze weergave goed overeen met de resultaten omtrent de vergelijking die cliënten tussen re-integratiebedrijven maken. Rond de 70% van de cliënten geeft aan dat ze daadwerkelijk een vergelijking gemaakt heeft. Van deze groep geeft de overgrote meerderheid (zo'n 80%) te kennen dat die vergelijking tussen de twee en de vier bedrijven bevatte. Op de een of andere manier is de grote hoeveelheid bedrijven waaruit gekozen kan worden dus al teruggebracht tot een klein aantal (Schrijvershof e.a. 2008, p. 66).

<sup>xi</sup> In de enquête onder UWV-medewerkers zijn er meerdere aspecten die in deze afweging worden meegenomen. Ongeveer driekwart van hen geeft aan op basis van eigen ervaring een suggestie te doen aan cliënten. Bij ongeveer de helft speelt ook de ervaring van collega's een rol en iets minder dan de helft geeft aan dat ook de ervaring van cliënten en de plaatsingsresultaten een rol spelen (Schrijvershof e.a. 2008, p. 81)

<sup>xii</sup> Uit de enquête komt naar voren dat de arbeidsdeskundige of re-integratiecoach van het UWV niet alleen een belangrijke bron van informatie is – dat geldt voor bijna de helft van de cliënten –, maar dat ze bij vier op de tien cliënten ook het re-integratiebedrijf hebben aangeraden dat uiteindelijk door de cliënt werd gekozen (Schrijvershof e.a. 2008, p. 71).

<sup>xiii</sup> Wat geldt voor het kiezen van een bedrijf geldt ook voor het tweede aspect van de keuzevrijheid die de IRO zou moeten waarborgen – het opstellen van een eigen trajectplan. Uit de eindevaluatie blijkt dat slechts vijf procent het trajectplan grotendeels zelf heeft opgesteld. Voor bijna de helft geldt dat het trajectplan in samenspraak met het re-integratiebedrijf tot stand kwam en bij ongeveer 35% van de cliënten is het plan zelfs grotendeels door het bedrijf is vormgegeven. Voor de overige cliënten speelde het UWV een (zeer) belangrijke rol in de totstandkoming van het traject (Schrijvershof e.a. 2008, p. 83).

---

<sup>xiv</sup> In de literatuur staat deze thematiek bekend onder de noemer van ‘afoming’. Sterke empirische onderbouwing voor dit effect is er vooralsnog niet. Er wordt gesproken van “lichte aanwijzingen dat de sterkere plaatsingsstimuli van no-cure-no-pay-contracten de re-integratiebedrijven inderdaad hebben aangezet om cliënten eerder terug te sturen naar UWV.” (Koning & Heinrich 2010, p. 41).

<sup>xv</sup> Overigens is het – op drie of vier krantenstukjes na – heel stil gebleven rondom dit CPB-rapport. Het voorstel om de prestaties van keuringsartsen te benchmarkten is nooit verder gekomen dan de tekentafel. Verder kun je stellen dat de beslisruimte van keuringsartsen de afgelopen jaren zodanig is ingeperkt door de verenging van het begrip van ‘duurzaam en volledig arbeidsongeschikt’ dat het probleem van (te) ruime indiceringen op dit moment niet meer zo speelt (interview Programmeleider CPB).

<sup>xvi</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport *Eindevaluatie IRO* waarin gesteld wordt dat “bij de berekening van de kosten per plaatsing geen rekening [is] gehouden met verschillen tussen IRO-clënten en reguliere cliënten in de afstand tot de arbeidsmarkt”. (Schrijvershof e.a. 2008, p. 6-7)

---

**Bibliografie**

- Akerlof, G.A. (1970) "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism" in *Quarterly Journal of Economics* 84 (3 )
- ANP (2010) 'Minder werk voor re-integratiebureaus', 11 maart 2010.
- Boer, W. de & R. Steenbeek (2005) *Rapport probleemsituaties*, Nederlandse Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde
- Callon, M., Y. Millo & F. Muniesa (ed.) (2007) *Market Devices*, Malden: Blackwell Publishing
- Choy, Joep (2005) "Het woord is aan de professionals", *Rapportage over de Raadpleging van de verzekeringsgeneeskundigen en arbeidsdeskundigen over hun beeld van de gewenste kwaliteit van het sociaal medisch handelen*, Bureau Sociaal Medische Zaken (SMZ)
- Foucault, M. (2008) *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France 1978 – 1979*, Hampshire / New York: Palgrave Macmillan
- Koning, P. (2006): "Psychologie van Re-integratie", in *Economisch Statistische Berichten*, jaargang 91, nr. 4467
- Koning, P. 2007: "Maatschappelijk verantwoord re-integreren", in *Economisch Statistische Berichten*, jaargang 92, nr. 4524
- Koning, P. (2009a) "De stille nationalisatie van de re-integratie", *Me Judice*, jaargang 2, 16 februari 2009
- Koning, P. (2009b) "Pragmatisch re-integreren", in *Idee*, april 2009
- Koning, P. & C. Heinrich (2010) "Risicoselectie door re-integratiebedrijven", in *Economisch Statistische Berichten*, jaargang 95, nr. 4577
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002a), *Naar een werkende reïntegratiemarkt*, vergaderjaar 2002-2003, 28719,1, 2003
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002b) "Minister de Geus wil re-integratiemarkt verbeteren", persbericht 28 november 2002, nr. 02/265
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003), Brief aan de Tweede Kamer van 15 december 2003,
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004) Richtlijnen bedragen IRO – plusfactoren IRO, kenmerk: SV/R&S/04 / 73636 [17 november 2004]
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005) Notitie: stand van zaken met betrekking tot de reïntegratiemarkt,

---

Regioplan (2000) *Een markt in ontwikkeling. Eerste inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten.*

Regioplan (2002) *Op weg naar volwassenheid? Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten.*

RWI (2008a) *Een markt in beweging. Ontwikkelingen aan de aanbodzijde van de reïntegratiemarkt*

RWI (2008b) *Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken?*

Schrijvershof, C., C. Thijs, K. Visscher en L. Aarts (2008) *Eindevaluatie IRO*, Den Haag

Wet wijziging onder meer wwb in verband met vervallen uitbestedingsverplichting voor reïntegratie voor gemeenten, Kamerstukken II 2004-2005, 30 202