

# “De verhoudingen zijn zoek”

Directeur van Agens positief over markt, ontevreden over beleid

Gabor Mooij

**Het in 1998 opgerichte Agens wist in vijf jaar tijd de top van de reïntegratiemarkt te bereiken. Het bevond zich daarmee in het brandpunt van een razendsnelle ontwikkeling. Een ontwikkeling waaraan zeker na de privatisering van de markt nog geen einde is gekomen. Martin Smets is algemeen directeur van Agens Nederland. Hij maakte in zijn huidige functie de evolutie van de reïntegratiemarkt en de reïntegratiebedrijven van nabij mee. Zijn kijk op de toekomst van de private reïntegratie in Nederland is zowel kritisch als optimistisch. “Ik geloof in de markt, ik ben alleen een beetje boos over het huidige aanbestedingsbeleid van minister De Geus.”**

Agens behoort tot de top drie van reïntegratiebedrijven in Nederland. Er werken momenteel 400 mensen, verspreid over veertien vestigingen door het hele land. Bij een aanbesteding door het UWV van 15 000 reïntegratietrajecten voor arbeidsgehandicapten in maart dit jaar haalde Agens bijna 5300 trajecten binnen. Het verwierf daarmee verreweg de grootste opdracht. Begin september haalde het bedrijf nog eens ruim 2500 trajecten binnen van in totaal 18 500 reïntegratietrajecten voor WW'ers. “We zijn actief op de drie deelmarkten van de reïntegratiemarkt: de UWV-markt, de gemeenten en de bedrijvenmarkt”, vertelt Smets. “Op de UWV-markt, die van WW'ers en WAO'ers, zijn we marktleider. Ons marktaandeel beweegt zich daar tussen de 20 en 35 procent. Op de gemeentelijke markt, gevormd door de bijstand en mensen zonder uitkering, zijn we nu nog een kleine speler. Daar hebben we in het verleden bewust voor gekozen. Agens heeft een enorme groei meegemaakt en dan moet je keuzes maken.

Verder zijn we een substantiële speler op de bedrijvenmarkt. Ik schat dat we momenteel een marktaandeel van ongeveer tien à vijftien procent hebben. Er zijn overigens nog geen exacte cijfers bekend over de totale omvang van de bedrijvenmarkt.”

## Marktontwikkelingen

Per 1 januari treden er belangrijke wijzigingen op voor zowel het opdrachtgeverschap van gemeenten als bedrijven. De gemeenten komen over vrij besteedbare budgetten voor de bijstand te beschikken op basis van de nieuwe Wet Werk en Bijstand. Deze gaat zo goed als zeker vanaf 2004 gelden, alleen goedkeuring door de Eerste Kamer is nog nodig.

Daarnaast wordt vanaf 1 januari de verantwoordelijkheid van de werkgevers voor de reïntegratie van hun werknemers met een jaar uitgebreid. Deze bedraagt nu één jaar.

“De gemeentelijke markt gaat enorm stijgen en we willen die markt actiever gaan betreden”, maakt Smets duidelijk. Over de samenstelling van die markt zegt hij: “De gemeentelijke markt bestaat uit bijstandsgerechtigden en uit mensen zonder uitkering. Het reïntegreren van bijstandsgerechtigden is anders dan het reïntegreren van WAO'ers of WW'ers. Hun afstand tot de arbeidsmarkt is vaak nog veel groter. Er zitten mensen bij die nooit of lang geleden hebben gewerkt. Vaak heeft die groep ook grote financiële en sociale problemen. Die problemen moeten eerst worden opgelost, voordat die mensen klaar zijn voor de arbeidsmarkt.

“Daarnaast is er de groep zonder uitkering. Hierbij moet je denken aan bijvoorbeeld huisvrouwen die weer besluiten te gaan werken. Ook maken schoolverlaters zonder diploma deel uit van die groep. Dit zijn vaak jongeren die nog thuis wonen. De jeugdwerkloosheid stijgt sowieso erg snel. Als daar niets aan gedaan wordt, bestaat het gevaar van een steeds groter wordende groep langdurig werklozen.”

Ook op de bedrijvenmarkt verwacht Smets een sterke groei. “Zeker nu de bedrijven langer verantwoordelijk worden voor de reïntegratie van hun werknemers. De bedrijvenmarkt heeft een potentiële omvang van 50 000 tot 60 000 personen.

Het is een markt die nog verder uit moet kristalliseren. Dat je zieke werknemers snel kan laten reïntegreren, moet nog doordringen tot het niveau van de productiechef en zelfs tot dat van de arbodiensten. Het besef moet vaak nog komen dat een reïntegratiebedrijf toegevoegde waarde heeft.” De UWV-markt is de markt waar momenteel de meeste expertise van Agens ligt. “We zijn gespecialiseerd in het omgaan met iemands fysieke en psychische beperkingen. Op de UWV-markt gaat de groep WAO’ers dalen, terwijl de groep WW’ers sterk stijgt. Bij elkaar zal die markt het komende jaar ongeveer gelijk blijven.”

## **Minder vacatures**

De reïntegratiemarkt staat onder druk. Door de laagconjunctuur zijn er minder vacatures waarin mensen kunnen worden geplaatst. “Als we nu nog zouden plaatsen wat we twee jaren geleden plaatsten, dan waren we de wonderdokters van de sociale economie in Nederland”, lacht Smets. “Er zijn echter nog steeds 700 000 tot 800 000 vervulde vacatures op jaarbasis. Bij economische voorspoed waren dat er 900 000 tot één miljoen, maar het is nog steeds een substantieel aantal. Een werkloze is dus zeker niet kansloos. De meeste van die vacatures worden snel ingevuld, maar er blijven er toch zeker 90 000 tot 100 000 langere tijd open staan.”

## **Aanbestedingsbeleid**

Minister De Geus heeft in zijn reïntegratiebeleid gekozen voor een aanbesteding van de meeste reïntegratietrajecten op basis van no cure, no pay. Zijn argumentatie is dat 70 procent van de instromende cliënten voldoende dicht bij de arbeidsmarkt staat om een standaard no cure, no pay aanpak mogelijk te maken. De betaling van de trajecten voor de resterende 30 procent met meer afstand vindt plaats op basis van geleverde inspanning. Dit zijn dan wel mensen met een aanzienlijke afstand tot werk. Deze groep bestaat namelijk volgens De Geus uit fase vier WW-cliënten, jonggehandicapten en cliënten met zware fysieke beperkingen.

Smets: “Natuurlijk worden we afgerekend op resultaat alleen zijn de verhoudingen zoek. Als het alleen om het bemiddelen van iemand gaat dan vind ik no cure no pay best. Er moet echter vaak van alles gebeuren om iemand bemiddelbaar te maken, om zijn of haar aanbod te versterken. Dat deel zou niet op basis van no cure, no pay moeten worden afgerekend.”

Boos vervolgt hij: “Als Sociale Zaken zover gaat dat het zelfs de intake als no cure, no pay beschouwt, dan zeg ik dit houden jullie niet lang vol en dit is niet te verdedigen. Het UWV stuurt je bijvoorbeeld een cliënt met de mededeling dat er binnen twintig dagen een reïntegratieplan moet liggen. Je doet de intake en dan meldt de cliënt: ‘ik heb nog eens nagedacht en heb besloten om een jaar thuis voor de kinderen te gaan zorgen’. Dat is verder best, maar wij zijn twee uur voor niets aan het werk geweest. Ik ken de cliënt niet, ik ken de problematiek niet en toch zit het risico volledig aan mijn kant. Dat is toch te gek voor woorden. Ik heb nog geen argument van minister De Geus gehoord, waarom dit soort inspanningen niet betaald zou moeten worden.

Als je het aanbodversterkende gedeelte niet uit de no cure, no pay sfeer haalt, dan heeft dit vervelende consequenties. De mensen die dit gedeelte nodig hebben, zullen uit de boot vallen. Door de hevige concurrentie op de reïntegratiemarkt steken de reïntegratiebureaus hun tijd liever in de gemakkelijk plaatsbaren. De les van de tachtiger jaren is dat je hiermee zorgt voor een groot probleem voor de toekomst. Er ontstaat een keiharde kern van werklozen die ook in een hoogconjunctuur niet aan een baan kan worden geholpen. Dan vragen we ons weer heel verbaasd af waarom die mensen geen werk hebben terwijl het zo goed gaat.

Dat men in Nederland voor deze niet-sociale lijn kiest, is triest. Dat het ministerie van Sociale zaken hierin zelfs het voortouw neemt, is wel heel eigenaardig.” Scherp: “Sociale Zaken oefent een belachelijk hoge druk op het UWV uit en wordt daarbij niet gehinderd door enige kennis of ervaring uit het verleden. Er zit weinig kennis van de markt bij de topambtenaren van het ministerie. Een wisseling van de macht daar zou zeer verfrissend zijn.”

Hij glimlacht: “Maar wacht maar af, over twee jaar hebben we geen aanbesteding van de reïntegratietrajecten op deze manier meer. Ik verwacht binnen twee jaar dermate zware weerstand van zowel opdrachtgevers als klanten dat de minister op dit beleid terugkomt.”

## **Andere aanpak**

Smets is een voorstander van no cure, less pay als een redelijke vorm van beloning. “Je ziet dat het bedrijfsleven vaak opdracht op die basis verleent. Dan geldt de no cure, no pay bijvoorbeeld alleen voor de bemiddeling. De aanbodversterking van de cliënten wordt op basis van inspanning betaald. Daar kan ik wat mee. Behalve dan als no cure, less pay op een grofmazige manier wordt toegepast. Dat is wanneer een opdrachtgever bijvoorbeeld 40 procent betaalt voor behaald resultaat en 60 procent voor de geleverde inspanning.”

Hij ziet weinig ruimte voor Borea, de brancheorganisatie van reïntegratiebedrijven, om het beleid van Sociale Zaken te beïnvloeden. “Het is gemakkelijker om de reïntegratiemarkt aan te pakken dan andere belangrijker geachte beleidsvelden.”

## **Doelgroepen**

“Dat het UWV zijn klanten niet zou kennen, is een misverstand dat eindelijk eens de wereld uit moet”, vindt Smets. “De laatste drie jaar heeft het UWV de samenstelling van de groep WAO’ers goed in de gaten gekregen. Met effect, want als ik op een bepaalde doelgroep inschrijf dan krijg ik die cliënten ook.”

Er is minder zicht op de samenstelling van de groepen werklozen. “Het CWI staat onder grote druk en krijgt steeds grotere aantallen werklozen op zich af.”

Over het zicht op de groep bijstandsgerechtigden zegt Smets: “Het is een zeer diverse groep. De grote steden hebben veel moeite om het overzicht te bewaren. De banenmarkt in Amsterdam was daar een treffend voorbeeld van. Die stond wel in het teken van reïntegratie, maar was eigenlijk ook een grote opschoningsactie van de bestanden van de sociale dienst. Voor de kleinere gemeenten is het gemakkelijker. Daar weten de ambtenaren soms exact wat iemands individuele problematiek is.”

Bij Agens hebben ze over het algemeen niet veel problemen met het opstellen van offertes voor de verschillende doelgroepen. “Meestal blijkt onze inschatting van de prijs en het plaatsingspercentage vrij nauwkeurig te zijn geweest.”

## **Gemeentelijke aanbesteding**

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de aanbesteding van reïntegratietrajecten voor bijstandsgerechtigden en mensen zonder uitkering. Smets heeft moeite met het minimum plaatsingspercentage dat gemeenten soms bij een aanbesteding eisen. “Het komt voor dat een gemeente een percentage van 55 procent hanteert.” Verontwaardigd: “Dat is echt belachelijk. Degene die zo’n eis bedenkt, weet niets af van de sociale zakenportefeuille van die gemeente. Die heeft drie jaar op zijn of haar kamer zitten slapen en het mooiste is dat zo’n bestek dan nog wordt goedgekeurd ook. Als een gemeente zo’n eis stelt, doen wij natuurlijk niet mee aan de aanbesteding. Het vervelende is dat er bureaus zijn die daar nog wel aan mee doen. Die zitten dermate hard om werk verleggen dat ze het risico nemen.”

Gemeenten kiezen hun eigen reïntegratie-aanpak. “Er is sprake van wildgroei onder de gemeenten. Sommigen hanteren een zelfde aanpak als het UWV doet. Anderen kiezen voor een eigen aanpak en sommigen stellen dus zelfs irreële eisen. Borea zou er bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op moeten aandringen dat de gemeenten tot duidelijke reïntegratiecriteria komen.”

## **Boreakeurmerk**

Borea heeft in 2002 het Boreakeurmerk als kwaliteitsgraadmeter voor de branche ingevoerd. Inmiddels hebben 27 bedrijven het keurmerk verdiend. Het keurmerk geldt met ingang van 1 januari 2004 als lidmaatschapsvoorwaarde voor Borea, maar is ook toegankelijk voor niet leden. “Het keurmerk van Borea is geen strak keurmerk. Het is meer enige garantie om te voldoen aan de minimumeisen. De reïntegratiemarkt is een jonge markt met veel spelers. Ik kan me dus voorstellen dat iemand het keurmerk als eerste selectie gebruikt om te gaan aanbesteden. Anders krijg je honderden bureaus op je af. Als iemand echter al wel kennis van de markt heeft, heeft hij of zij het keurmerk niet nodig om te selecteren.”

## **Overheidsbeleid**

Smets heeft harde kritiek op minister De Geus, maar komt ook met alternatieven. “Als ik de minister was, zou ik mijn verantwoordelijkheid als opdrachtgever nemen. Van een budget van 800 miljoen zou ik 400 miljoen aan de markt geven om deze zelf in te vullen. De andere 400 miljoen zou ik gebruiken om te zorgen voor een duidelijk budget per cliënt. Hiertegenover zou dan een harde inspanningverplichting staan. Wanneer een reïntegratiebedrijf een bedrag krijgt voor scholing en niet schoolt, mag het het geld niet houden. Ook zou ik zorgen dat er voorwaarden zouden komen voor verantwoord reïntegreren. Ons werk is geen potloden maken, daar zit wel wat meer aan vast. Ik zou in ieder geval niet zoals De Geus mijn nek verder niet uitsteken en alles bij de markt neerleggen op basis van no cure, no pay. De Geus doet alsof hij flink is, maar hij ontloopt de keuzes.” Met een grijns: “Dit zeg ik overigens wel als CDA'er, dus partijgenoot van De Geus.”

## **Markt met toekomst**

Volgens Smets is de privatisering van de reïntegratiemarkt onomkeerbaar. “Iedereen is het er wel over eens dat je reïntegratie beter privaat kunt regelen dan collectief. Je zie het ook over de hele wereld ingevoerd worden. Het begon in Australië en Amerika en Engeland volgden. Van daaruit ging het naar Nederland en Duitsland is inmiddels ook aan het overschakelen.

Ik ben optimistisch over de ontwikkeling van de markt. Er is voldoende kennis bij het UWV aanwezig. Het opdrachtgeverschap van het bedrijfsleven gaat de goede kant op. Bij veel gemeenten tref je een goede visie op reïntegratie aan.”

De private reïntegratiemarkt is met de paar jaar dat hij bestaat nog een markt in kinderschoenen. Uit marktonderzoek is gebleken dat er zo'n 600 spelers op die markt zouden zijn. “Dat lijkt me erg veel”, merkt Smets op, “maar het kaf moet nog wel van het koren gescheiden worden”. Grinnikend: “Met de huidige manier van aanbesteden gaat dat echter snel. We gaan uiteindelijk niet naar een situatie met maar zeven of acht spelers. Je krijgt een aantal grote spelers en conglomeraten op nationaal niveau en een aantal regionale spelers.”