

J. de Koning, J. Gravesteyn-Ligthelm, A. Gelderblom, O. Tanis, E. Maasland

Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken?

Onderzoek uitgevoerd door SEOR in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen

De Raad voor Werk en Inkomen is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI doet voorstellen aan de regering en andere partijen over het brede terrein van werk en inkomen. Doel van deze voorstellen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Het vergroten van de transparantie van en het verbeteren van de kwaliteit op de re-integratiemarkt behoort eveneens tot de kerntaken van de RWI.

Januari 2008

INHOUD

Samenvatting en aanbevelingen	i
I Samenvatting	i
1.1 Achtergrond van het onderzoek, onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek	i
1.2 Conclusies	iv
II Aanbevelingen	xii
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond, doel en onderzoeksvragen	1
1.2 Opzet van het onderzoek	5
1.2.1 Literatuurstudie	5
1.2.2 Uitdieping Omnibusenquête RWI	5
1.2.3 Diepte-interviews	6
1.3 Leeswijzer	10
2 Literatuurstudie	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Uit-/inbesteding van publieke diensten in het algemeen (al dan niet in samenwerking)	12
2.3 Aanbestedingsmethoden van reïntegratiediensten	15
2.4 Resultaten van uitbesteding en ervaringen met aanbesteding van reïntegratiediensten in Nederland	17
2.5 Resultaten van uitbesteding en ervaringen met aanbesteding van reïntegratiediensten in het buitenland	21

2.6	Conclusies	25
3	Mate en wijze van uitbesteden	27
3.1	Inleiding	27
3.2	Uitkomsten Omnibusenquête	27
3.3	Instrumentarium en wijze van uitvoering in de negen gemeenten	31
3.3.1	Klantmanagement, diagnose en selectie van kandidaten	31
3.3.2	De reïntegratie-instrumenten	38
3.4	Kwantitatief overzicht instrumentarium en mate van uitbesteding door de negen gemeenten	45
3.5	Conclusies	50
4	Achtergronden van de keuzes over uitbesteding	53
4.1	Inleiding	53
4.2	Analyse op basis van het omnibusonderzoek	53
4.3	Uitkomsten interviews	55
4.3.1	Algemene overwegingen en relatie met de context	55
4.3.2	Afwegingen ten aanzien van deelactiviteiten	61
4.3.3	Afwegingen ten aanzien van de uitvoerder	63
4.3.4	Afwegingen ten aanzien van samenwerking	68
4.4	Conclusies	76
5	Uitbestedingsprocedures, monitoring/evaluatie en effecten	79
5.1	Inleiding	79
5.2	Aanbesteding en contracten	80
5.2.1	Algemeen	80
5.2.2	Inrichting van de aanbestedingsprocedure	81

5.2.3	De Contracten	86
5.3	Onderbouwing van keuze en beoordeling achteraf	93
5.3.1	Onderbouwing van de keuzes ten aanzien van de uitvoeringsvorm	93
5.3.2	Beoordeling achteraf	95
5.4	Succes- en faalfactoren	102
5.5	Analyse Omnibusenquête	113
5.6	Conclusies	115
	Literatuur	117
	Bijlage 1 Overzicht van gehouden interviews	123
	Bijlage 2 Gespreksonderwerpen van de interviews bij gemeenten	125
	Bijlage 3 Gesprekpuntenlijst voor bedrijven die voor de gemeente werken en voor aan de gemeente gelieerde bedrijven die reïntegratietrajecten verzorgen	127
	Bijlage 4 Gesprekpuntenlijst voor organisaties die een rol spelen bij de reïntegratie maar waarmee geen formeel contract bestaat	131
	Bijlage 5 Beleid voor specifieke groepen in vier gemeenten	133
	Bijlage 6 Beschrijving van de samenwerking tussen de ketenpartners in enkele gemeenten	135
	Bijlage 7 Trends bij het UWV betreffende uitbesteding reïntegratie-activiteiten	139

Bijlage 8	Juridisch kader van aanbesteding	145
Bijlage 9	Inrichting van de aanbestedingsprocedure in enkele gemeenten	151
Bijlage 10	Analyse van verband tussen mate en wijze van uitbesteden en enkele prestatie-indicatoren	153

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

I SAMENVATTING

I.1 ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK, ONDERZOEKSVRAGEN EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

In Nederland is weinig onderzoek gedaan naar de wijze waarop gemeenten de uitvoering van hun reïntegratie organiseren: in eigen beheer, in opdracht door externe partijen of in samenwerking met anderen. Ook over de beweegredenen voor de gemaakte keuzen op dit punt en over de resultaten van de drie opties is weinig tot niets bekend. Om die reden heeft de RWI binnen het hoofdthema 'reïntegratie' het onderwerp 'zelf doen, uitbesteden en samenwerken' geformuleerd. Volgens de RWI kan op dit onderwerp mogelijk nog 'winst' te behalen zijn wat betreft de effectiviteit van reïntegratie¹.

Met de invoering van SUWI in 2002 zijn de uitkeringsorganen van de sociale uitkeringen (de gemeenten voor de bijstand en UWV voor de WW en de Wia/WAO) verantwoordelijk geworden voor de reïntegratie van cliënten die niet direct bemiddelbaar zijn. De gedachte hierachter is dat door deze verantwoordelijkheid de uitvoeringsorganen in de beleidsuitvoering meer dan voor die tijd gericht zijn op beperking van het uitkeringsvolume. Deze gedachte wordt versterkt door de invoering van de Wwb in 2004. De Wwb bevat immers een sterke financiële prikkel voor gemeenten om het uitkeringsvolume te beperken door middel van activering.

In eerste instantie dienden de gemeenten en UWV de uitvoering van reïntegratie volledig uit te besteden aan particuliere reïntegratiebedrijven (rib's). Maar de invoering van de Wwb heeft de situatie voor de gemeenten veranderd, omdat zij nu financiële verantwoordelijkheid voor de bijstandsuitkeringen dragen. Per 1 januari 2006 is dan ook de uitbestedingsplicht van gemeenten losgelaten en hebben gemeenten de vrijheid om te

¹ In de Reïntegratiemarktanalyse 2006 is een aantal witte vlekken geconstateerd, waarvan het onderwerp 'zelf doen, uitbesteden en samenwerken' er één van is. Zie: RWI, Jaarplan en Begroting 2007, p. 9.

kiezen hoe ze de uitvoering van het reïntegratie beleid in hun gemeente organiseren. Gemeenten kunnen in beginsel de uitvoering van het reïntegratiebeleid in eigen hand houden, maar ze kunnen ook nog steeds de uitvoering geheel of gedeeltelijk uitbesteden. Besluit een gemeente tot uitbesteding van (onderdelen van) reïntegratieactiviteiten, dan is de gemeente niet langer verplicht tot uitbesteding aan private reïntegratiebedrijven. Uitbesteding kan ook plaatsvinden aan organisaties die aan de gemeente zijn gelieerd.

Verder spelen bij reïntegratie vaak organisaties (zoals CWI, maatschappelijke organisaties, e.d.) een rol zonder dat er sprake is van een contractuele relatie met de formele opdrachtgever van de reïntegratie. Dan is dus sprake van een samenwerkingsrelatie. Bij gemeenten en UWV is inmiddels het besef gegroeid dat samenwerking bij reïntegratie tot beider voordeel kan strekken.

Het onderzoek gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

- a.* Welke keuze ten aanzien van uitbesteden, zelf doen of samenwerken worden gemaakt en waarom (hoofdstuk 3)?
- b.* Welke argumenten zijn bepalend voor de keuze van uitbesteden, zelf doen of samenwerken? In hoeverre spelen efficiency- en effectiviteitsoverwegingen hierbij een rol (hoofdstuk 4)?
- c.* Hoe is de organisatie concreet vormgegeven (juridische status, detacheringen, e.d.) (hoofdstuk 5)?
- d.* Welke kosten zijn voorzien en welke kosten worden feitelijk gemaakt bij het uitbesteden, zelf doen of samenwerken (hoofdstuk 3)?
- e.* Welke resultaten worden geboekt bij uitbesteden, zelf doen of samenwerken (hoofdstuk 5)?
- f.* Wat zijn de ervaringen bij uitbesteden, zelf doen of samenwerken? Welke knelpunten doen zich voor en hoe zijn deze op te lossen (hoofdstuk 5)?
- g.* Wat zijn succes- en faalfactoren bij het in eigen beheer uitvoeren van reïntegratietrajecten (hoofdstuk 5)?
- h.* Wat zijn succes- en faalfactoren bij het op de private reïntegratiemarkt uitbesteden van reïntegratietrajecten (hoofdstuk 5)?
- i.* Wat zijn succes- en faalfactoren bij het in samenwerking uitvoeren van reïntegratietrajecten (hoofdstuk 5)?

Het onderzoek behandelt niet de vraag hoe gemeenten de reïntegratieactiviteiten die ze zelf uitvoeren intern aansturen. Ook kijken wij niet naar de invloed van de politieke context van gemeenten op de keuze tussen zelf doen, uitbesteden of samenwerken.

Het onderzoek is in twee fases uitgevoerd. Het voorliggende rapport doet verslag van beide onderzoeksfases. De eerste fase van het onderzoek heeft bestaan uit de volgende onderzoeksactiviteiten:

- Een literatuurstudie naar de ervaringen bij uitbesteding van andere publieke diensten, ervaringen met uitbesteding van reïntegratie in Nederland en internationale ervaringen met uitbesteding van reïntegratiediensten. Het primaire doel van de literatuurstudie is om de resultaten van het onderzoek in perspectief te plaatsen.
- Uitdieping van de Omnibusenquête van de RWI. Deze onderzoeksactiviteit diende twee doelen, namelijk voor de selectie van gemeenten voor de uitvoering van het onderzoek en om te analyseren of er objectieve relaties zijn tussen de mate en wijze van uitbesteden en prestatie maatstaven van gemeenten in relatie tot reïntegratie.
- 51 Interviews met gemeentelijke medewerkers van de dienst SZW (vaak het Hoofd van de afdeling Werk en Inkomen) van negen geselecteerde gemeenten², met medewerkers van particuliere rib's die voor die gemeenten werken, met medewerkers van aan de gemeente gelieerde bedrijven die voor de gemeente reïntegratie verzorgen en met medewerkers van organisaties die een rol spelen bij de reïntegratie, maar waarmee geen formeel contract is afgesloten (zie bijlage 1 voor een overzicht).
- Bestudering van gemeentelijke documenten (beleidsdocumenten, bestek/programma van eisen van aanbestedingsprocedures, etc.).

In de tweede fase van het onderzoek zijn onze ervaringen bij de negen gemeenten op dit onderwerp voorgelegd aan enkele grote gemeenten en aan een andere opdrachtgever binnen het publieke domein, namelijk de UWV. Nagegaan is of er parallellen en/of verschillen zijn tussen onze ervaringen uit de eerste fase en die van grote gemeenten en de UWV. Verder is ingegaan op de samenwerking met UWV (en CWI).

I.2 CONCLUSIES

Welke keuze ten aanzien van uitbesteden, zelf doen of samenwerken worden gemaakt en waarom (onderzoeksvraag a)

Uit de Omnibussenquête blijkt dat er ondanks het vervallen van de verplichting om uit te besteden bij gemeenten nog steeds een tendens bestaat om bij reïntegratie meer uit te besteden dan in eigen beheer te doen. Uitbesteding vindt zowel plaats aan private reïntegratiebedrijven als aan organisaties die aan de gemeente gelieerd zijn. Daarbij ligt het accent wat meer op private bedrijven. Hieronder vallen soms ook (onderdelen van) Sw-bedrijven die als rib's aan aanbestedingstrajecten meedoen, maar tegelijkertijd als Sw-bedrijf vaak een nauwe relatie met gemeenten onderhouden.

Bij de negen gemeenten die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, zien we in de meeste gevallen dat er na het vervallen van de verplichting tot uitbesteden een tendens is om meer in eigen beheer te gaan doen. Dit betreft in hoofdzaak de volgende punten:

- De meeste onder de negen gemeenten kiezen ervoor om de regie strakker in eigen hand te nemen. Diagnose en klantmanagement, die voorheen in een aantal gevallen ook voor een belangrijk deel uitbesteed werden, worden nu weer vrijwel geheel door gemeentelijke consultants verricht. Alleen bij twijfel wordt voor de diagnose nog externe expertise ingehuurd;
- Bemiddeling wordt vaak weer (mede) een gemeentelijke taak. Enkele gemeenten hebben een werkgeversservicepunt opgericht voor vraaggerichte bemiddeling, waarin wordt samengewerkt met CWI en UWV.

In een aantal gemeenten (waar contracten met rib's nog doorlopen) gaat het voor een deel om voornemens om meer in eigen beheer te doen.

Niet iedere gemeente kiest overigens voor een sterker accent op uitvoering in eigen beheer. Eén van de gemeenten (Skarsterlân) hanteert de visie dat uitvoering beter door externe partijen kan gebeuren. Het ideaalbeeld in deze gemeente is dat ambtenaren alleen

² Leiden, Raalte, Cuijk, Cranendonk, Hellendoorn, Drechtsteden (Dordrecht), Skarsterlân, Arnhem en de Productgroep SZ Dantumadeel/Dongeradeel.

nog de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie doen en dat alle uitvoerende taken worden uitbesteed. Daarentegen kiest een gemeente als Leiden in sterke mate voor uitvoering in eigen beheer onder het motto: 'wat je zelf kunt doen, moet je zelf doen', met het oog op de gemeentelijke verantwoordelijkheid over het te besteden budget. Er zijn in den lande zelfs gemeenten die voor het overgrote deel kiezen voor uitvoering in eigen beheer. Het samenwerkingsverband van sociale diensten in de Bollenstreek (ISD Bollenstreek) is hiervan een voorbeeld. Dit samenwerkingsverband behoort niet tot de cases die aanvankelijk geselecteerd zijn, maar is door ons geïnterviewd omdat het ons van belang leek naast Skarsterlân ook het andere extreem van het spectrum te laten zien. De meeste gemeenten zitten ergens tussen deze extremen in, met zoals aangegeven nog steeds een zeker accent op uitbesteding.

Welke argumenten zijn bepalend voor de keuze van zelf doen, uitbesteden of samenwerken? In hoeverre spelen efficiency- en effectiviteitsoverwegingen hierbij een rol (onderzoeksvraag b)?

Welke kosten zijn voorzien en welke kosten worden feitelijk gemaakt bij het uitbesteden, zelf doen of samenwerken (onderzoeksvraag d)?

Welke resultaten worden geboekt bij uitbesteden, zelf doen of samenwerken (onderzoeksvraag e)?

De belangrijkste reden om weer meer zelf te gaan doen is teleurstelling over de prestaties van rib's, vooral op het punt van bemiddeling. Men zou dus kunnen stellen dat gemeenten leren van eerdere ervaringen. Door 'learning by doing' zou uiteindelijk een optimale uitvoeringsstructuur kunnen ontstaan. De redelijke mate van tevredenheid die gemeenten ventileren over de bereikte resultaten zou hier dan op kunnen wijzen. Maar vastgesteld moet worden dat de betrokken gemeenten hun ervaringen nauwelijks objectiveren. De resultaten (vermindering van de afstand tot de arbeidsmarkt, plaatsingsresultaten, e.d.) worden vaak niet goed gemeten. Rib's zijn over het algemeen wel verplicht om te rapporteren over de door hen bereikte resultaten, maar deze informatie is lang niet altijd inzichtelijk. Verder ontbreekt een goed referentiepunt in de tijd of bij andere gemeenten om werkelijk te kunnen beoordelen hoe goed resultaten zijn. De relatief slechte resultaten in de voorbije periode zouden bijvoorbeeld sterk kunnen samenhangen met de zwakke arbeidsmarktsituatie in die periode: het is niet gezegd dat gemeenten het toen zelf beter hadden gedaan dan de rib's die werden ingeschakeld. We zijn in geen van de negen gemeenten effectiviteitsonderzoeken tegen gekomen die een zekere objectieve

onderbouwing zouden kunnen geven van keuzes ten aanzien van de uitvoeringsvorm. Het bleek in dit onderzoek al moeilijk te zijn om een rijtje te zetten hoeveel er aan de verschillende reïntegratieactiviteiten wordt uitgegeven en hoeveel klanten deelnemen. De informatie is er wel, maar vaak alleen op detailniveau.

Dit verklaart mede waarom enerzijds de negen gemeenten allemaal aangeven dat kwaliteit leidraad is voor keuzes aangaande zelf doen, uitbesteden of samenwerken, maar vervolgens zeer verschillende keuzes hierover maken. Men zegt uit te besteden als externe partijen meer expertise hebben, maar in het ene geval leidt dit ertoe dat men vrijwel alles uitbesteedt en in het andere geval tot een sterk accent op uitvoering in eigen beheer. Het is niet aannemelijk dat dit te maken heeft met contextfactoren. Uit een analyse op basis van de Omnibusenquête blijkt dat mate en wijze van uitbesteden nauwelijks samenhangen met de samenstelling van de gemeentelijke populatie, de gemeentegrootte, de regio en de lokale arbeidsmarktsituatie.

Percepties spelen dus een belangrijke rol. Slechts in een enkel geval is de keuze voor de uitvoeringsvorm ten aanzien van een deelactiviteit onderbouwd met een analyse van de kosten van de verschillende alternatieve uitvoeringsvormen. De relatieve kosten van de verschillende uitvoeringsvormen spelen meestal nauwelijks een rol bij de keuze tussen deze vormen, wat mede komt doordat vrijwel alle gemeenten in ons onderzoek een overschot hebben op het W-deel³. Op een andere wijze spelen financiële overwegingen overigens wel degelijk een rol. Meer zelf doen kan voor de gemeente financieel aantrekkelijk zijn als de inzet van ambtenaren hierdoor voor een deel overgeheveld kan worden naar het W-deel. Dit heeft als nadeel dat de flexibiliteit van de gemeentelijke kosten afneemt. Daarom schrikken sommige gemeenten hiervoor terug. Door inzet van het Sw-bedrijf bij reïntegratie kan de gemeente de exploitatie van dit bedrijf verbeteren, waardoor minder bijgesteld hoeft te worden. Een en ander betekent dat in een aantal gevallen de keuze voor de uitvoeringsvorm of de uitvoerder niet alleen wordt bepaald door overwegingen die met reïntegratie te maken hebben.

Uitvoering in eigen beheer heeft vooral betrekking op de regierol en de bemiddeling. Dit zijn activiteiten waarbij gemeentelijke consultants vrij gemakkelijk kunnen worden ingezet. Voor bemiddeling richten gemeenten soms een eigen bemiddelingsbureau op,

³ Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat het feit dat de prijs niet leidend is in de keuze een positieve uitwerking heeft op de kwaliteit van de uitvoering. We kunnen hooguit stellen dat er in die situatie niet bekribbeld hoeft te worden op aantal, inhoud en lengte van trajecten.

maar er zijn ook gemeenten die kiezen voor nauwe samenwerking met de ketenpartners. Dit laatste gebeurt dan bijvoorbeeld in de vorm van een werkgeversservicepunt. Een argument hiervoor is dat elk van de ketenpartners een netwerk heeft onder werkgevers en dat bundeling hiervan tot een behoorlijke dekking van de vacaturemarkt leidt. Eén van de kritiekpunten op rib's is vaak dat deze *geen* goed lokaal werkgeversnetwerk hebben, of dat bij uitvoering door meerdere rib's dit te veel versnipperd en niet duurzaam is.

In sommige gemeenten loopt de samenwerking tussen de ketenpartners goed, maar er zijn ook gemeenten die de nodige kritische noten kraken over deze partners. Als belangrijkste knelpunt wordt aangegeven dat CWI en UWV centraal aangestuurd worden waardoor lokale vestigingen van deze organisaties afgerekend worden op doelen die, in de visie van de gemeenten, niet overeenkomen met de lokale behoeften. Mede hierdoor selecteert de UWV in een bepaalde regio bijvoorbeeld andere rib's dan de gemeenten. Over het algemeen zijn gemeenten ondanks bestaande knelpunten wel voorstander van meer samenwerking tussen de ketenpartners. Als belangrijkste voordeel hiervan zien gemeenten de gezamenlijke opstelling ten opzichte van klanten, werkgevers en rib's. We zijn enkele voorbeelden tegengekomen (in het bijzonder Gouda) van een vergaande samenwerking tussen de ketenpartijen waarbij de geïntegreerde dienstverlening (gebaseerd op de zogenoemde Toonkamerexperimenten) leidend is. Deze experimenten gaan uit van 'ontschotting' waarbij één klantmanager een cliënt begeleidt over de gehele uitkeringsperiode, ook na overgang van een uitkering via de UWV naar een bijstandsuitkering. Een ander voordeel is dat ingezette trajecten kunnen worden afgemaakt en niet meer worden stopgezet als een cliënt van een WW- naar een Wwb-situatie overgaat. Verder kunnen financiële middelen van alle betrokken organisaties worden ingezet voor een bepaalde cliënt. In de toekomst zal waarschijnlijk ook sprake zijn van gezamenlijke aanbesteding van gemeente en (regionale) UWV. In 2009 wordt geïntegreerde dienstverlening (gebaseerd op de ervaringen met de Toonkamerexperimenten) verplicht gesteld. Hoewel dit niet hoeft te betekenen dat de samenwerking overal even intensief wordt als in bijvoorbeeld Gouda, lijkt het daar ontwikkelde model in veel opzichten de weg naar de toekomst te wijzen.

Als interne uitvoering wordt over het algemeen ook gezien de uitvoering van de WIW/ID door gemeentelijke stichtingen. In een aantal gemeenten loopt de WIW/ID nog door en neemt deze maatregel nog steeds een aanzienlijk deel van het reïntegratiebudget voor zijn rekening. Veelal wordt de WIW/ID vervangen door andere vormen van werkervaring/gesubsidieerde arbeid, waardoor dit instrument het belangrijkste

reïntegratie-instrument blijft. Wel is de vormgeving anders met een sterkere gerichtheid (in elk geval op papier) op doorstroming naar reguliere arbeid. Verder worden deze nieuwe instrumenten nogal eens uitbesteed aan particuliere uitvoerders. Veelal spreekt men liever niet meer van gesubsidieerde arbeid, omdat dit een 'besmette' term wordt geacht. Het is overigens de vraag of men in staat zal zijn in de praktijk duurzame plaatsing in deze instrumenten te vermijden, zeker als de arbeidsmarktsituatie in de komende tijd weer zou verslechteren.

Uitvoering door aan de gemeente gelieerde organisaties betreft vooral zorg en sociale activering en activiteiten binnen een beschutte omgeving. Hierbij gaat het vooral om Work First en werkervaring, waarvoor nogal eens het Sw-bedrijf in de arm wordt genomen. De status van het Sw-bedrijf verschilt. Soms wordt het Sw-bedrijf als een aan de gemeente gelieerd bedrijf gezien waaraan een contract wordt gegund, maar in andere gevallen is sprake van een sterke verwevenheid met de gemeente, omdat het Sw-bedrijf een onderdeel van de gemeente is, een gemeentelijke dienst (in dat geval is er dus sprake van interne uitvoering). Ook komt het vrij veel voor dat het Sw-bedrijf meedoet aan aanbestedingsprocedures en dan als rib fungeert. Voor de monitoring van de resultaten maakt het niet uit wat precies de status is van het Sw-bedrijf. In de door ons bekeken gevallen waarbij het Sw-bedrijf als nauw aan de gemeente gelieerde organisatie reïntegratieactiviteiten uitvoert, vond ook monitoring van resultaten plaats.

Hoe is de organisatie concreet vormgegeven (juridische status etc.) (onderzoeksvraag c)

Het beperkte zicht op de resultaten vermindert de betekenis van prestatiebevorderende elementen in de contracten met de uitvoerende partijen. Bij deze elementen moet worden gedacht aan:

- Keuze tussen uitvoerders op basis van prijs en kwaliteit;
- Afhankelijkheid (geheel of gedeeltelijk) van de betaling van uitvoerders van bereikte resultaten;
- Afhankelijkheid van het aantal aangeleverde klanten van de bereikte resultaten;
- Afhankelijkheid van verlenging van contracten van bereikte resultaten;
- Het effect van beoordelingen van gemeenten op de mogelijkheid om elders contracten te verwerven;
- Keuzemogelijkheid van klanten tussen verschillende uitvoerders (eventueel gekoppeld aan de mogelijkheid om het reïntegratietraject zelf in te richten).

Dit laatste element komt overigens bij slechts één van de negen gemeenten voor. Dit speelt bij gemeenten kennelijk een aanmerkelijk kleinere rol dan bij de UWV. Als argument wordt door gemeenten aangegeven dat bijstandsgerechtigden in hun gemeente vaak personen zijn met een dermate grote afstand tot de arbeidsmarkt, dat zij niet in staat zouden zijn om goede keuzes dienaangaande te maken.

Beloofde prijs en kwaliteit spelen in het algemeen een rol in de aanbestedingsprocedures. Blijven de resultaten achter bij wat was beloofd, dan kan dit aanleiding zijn om minder cliënten aan te leveren (voor zover contracten daarvoor de ruimte bieden) of contracten niet te verlengen. Maar in de praktijk wordt lang niet altijd de hand gehouden aan beloofde resultaten. Ook bepalingen over prestatieafhankelijke beloning worden lang niet altijd strikt toegepast. Verder blijken contracten waarbij rib's onzeker zijn over het aantal aan te leveren klanten praktische nadelen te hebben. Het maakt het voor rib's onmogelijk om hun capaciteit af te stemmen op de vraag.

We zien een zekere tendens om de rol van prestatiebevorderende elementen in contracten te verminderen. Deze worden geheel of gedeeltelijk vervangen door nauwere samenwerking met rib's bij de uitvoering, wat past bij de versterking van de regierol van gemeenten. Op deze wijze denken gemeenten meer (positieve) invloed te hebben op de resultaten, dan door het opnemen van prestatiebevorderende elementen in het contract. Bij no cure no pay (of less pay) bepalingen hoeft de gemeente bij slechte resultaten wel minder te betalen, maar de resultaten zijn dan wel slecht ('het kwaad is al geschied'). Door nauwer toezicht op de uitvoering hoopt een aantal gemeenten dit te voorkomen. Men hoopt verder dat de betrokken rib's bereid zijn te investeren in een lange-termijnrelatie. Men ziet het daarbij als een nadeel dat bij tevredenheid over de samenwerking met een rib er na enige tijd toch weer een nieuwe aanbestedingsprocedure moet worden gehouden. Als de trend zich doorzet dat gemeenten meer reïntegratieactiviteiten zelf, of in samenwerking met UWV en CWI, gaan uitvoeren, zullen naar verwachting ook daardoor prestatiebevorderende elementen in de uitvoering aan belang inboeten.

Een dergelijke gerichtheid op langduriger relaties met rib's gaat soms samen met vereenvoudiging van de aanbestedingsprocedure, vooral bij kleinere gemeenten. Men neemt dan bijvoorbeeld nog maar één of enkele uitvoerders in de hand. De wens tot vereenvoudiging komt voort uit ervaringen bij eerdere contracten. Bij

samenwerkingsverbanden van gemeenten kwam het voor dat men bij de aanbestedingsprocedure een aantal percelen onderscheidde en per perceel een aantal uitvoerders contracteerde. De coördinatie gebeurde centraal maar elk van de betrokken gemeenten leverden zelf de deelnemers aan. Dit leidde dan tot een ingewikkelde beheersstructuur die de resultaten niet ten goede kwam. In een andere gemeente is echter meer de neiging tot complexere contracten in de zin dat er sprake is van een modulaire opbouw, waarop uitvoerders dan apart kunnen offeren.

Wat betreft aanbesteding zijn grote gemeenten in een andere positie dan kleinere gemeenten. Bij grote gemeenten worden zodanige bedragen aan reïntegratie besteed dat openbare aanbestedingen niet vermeden kunnen worden. In vrijwel alle andere opzichten zien wij geen verschillen tussen grote en kleine gemeenten op het gebied van reïntegratie en de keuze tussen zelf doen, uitbesteden of samenwerken. Ook in een gemeente als Rotterdam is de regierol versterkt, gaat de gemeente meer zelf doen aan bemiddeling, wordt de samenwerking met de ketenpartners versterkt en komt er meer aandacht voor monitoring.

Wat zijn de ervaringen bij uitbesteden, zelf doen of samenwerken? Welke knelpunten doen zich voor en hoe zijn deze op te lossen (onderzoeksvraag f)?

Wat zijn succes- en faalfactoren bij het in eigen beheer uitvoeren van reïntegratietrajecten, bij uitbesteding op de private markt, bij uitbesteding aan instellingen die aan de gemeente zijn gelieerd of bij het in samenwerking uitvoeren van reïntegratietrajecten (onderzoeksvragen f t/m i)?

Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de resultaten van reïntegratie, ongeacht de keuzes die zij maken ten aanzien van zelf doen, uitbesteden of samenwerken. Dus gemeenten die vrijwel alles uitbesteden en gemeenten die veel in eigen beheer doen, zijn even tevreden. Zoals eerder aangegeven komt dit mede doordat gemeenten de resultaten en de kosten van reïntegratie niet meten en zich laten leiden door percepties. Overigens valt hierin wel een zekere kentering te zien en komt er meer aandacht voor monitoring.

De belangrijkste succesfactor bij zowel uitvoering in eigen beheer, als bij uitbesteding en samenwerking, is een goede, nauwe samenwerking tussen gemeente, publieke en/of private rib's en/of de partijen met wie wordt samengewerkt bij de uitvoering. Een strakke regie, korte lijnen, een goede bereikbaarheid over en weer, gelijkwaardigheid tussen de partijen en een flexibele opstelling van de gemeente vormen de sleutel tot succes. Verder

zijn alle partijen het er over eens dat kennis van de lokale arbeidsmarkt bij uitvoerders van reïntegratie een belangrijke succesfactor is. De verplichting tot het uitschrijven van aanbestedingsprocedures vormt, zeker voor kleine gemeenten, het belangrijkste knelpunt bij uitbesteding. Oplossingen zijn gelegen in samenwerking met andere gemeenten en met de UWV.

Ook bij uitvoering in eigen beheer is een goede samenwerking met de uitvoeringsorganisatie een belangrijke succesfactor. Voordelen van deze uitvoering in eigen beheer is dat het gemakkelijker is innovaties uit te proberen en ook weer stop te zetten (hoewel sommige gemeenten juist denken dat marktpartijen innovaties brengen) en dat zo bestaande infrastructuur binnen de publieke sector (bij Sw-bedrijven bijvoorbeeld, voor zover deze tot de publieke sector behoren)) kan worden benut. Knelpunt bij het inzetten van publieke organisaties kan zijn dat de opdrachtgever tegelijk ook bestuurder van deze organisaties is, wat een resultaat-gerichte instelling kan tegengaan.

Een door veel rib's genoemde faalfactor is dat de doelgroep waar zij mee te maken krijgen steeds 'zwaarder' wordt. Dit is mede een gevolg van de trend dat gemeenten de bemiddeling (van de minder 'zware' cliënten) steeds vaker zelf gaan doen. Door deze ontwikkeling zullen rib's zich steeds meer moeten gaan richten op specialistische functies en op aanbodversterking van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Zoals we bij de beantwoording van de onderzoeksvragen b, d en e hebben gezien heeft samenwerking met de ketenpartners voordelen. Bij deze samenwerking is het resultaat afhankelijk van de instelling van de partners, omdat er dan geen mogelijkheid is bij slechte prestaties sancties toe te passen (afgezien van het opzeggen van de samenwerking). Zoals al is aangegeven is de landelijke aansturing van CWI en UWV voor gemeenten een knelpunt bij de onderlinge samenwerking. Maar als op lokaal/regionaal niveau de persoonlijke verhoudingen goed zijn, blijkt er niettemin in de praktijk veel mogelijk te zijn.

Wat is beter: zelf doen, uitbesteden of samenwerken?

Op basis van de informatie uit de interviews kunnen geen harde conclusies worden getrokken over de vraag wat beter is: uitvoering in eigen beheer, uitbesteding of samenwerken. Een statistische analyse op basis van Omnibusgegevens wijst uit dat de mate en de wijze van uitbesteden geen effect heeft op de gemeentelijke prestaties ten aanzien van de bijstand. Dit zou betekenen dat verschillende uitvoeringsstructuren

ongeveer dezelfde resultaten kunnen geven. We moeten hierbij echter aantekenen dat genoemde statistische analyse de nodige beperkingen kent door het ontbreken van gegevens over enkele belangrijke variabelen.

Vergelijken we de uitkomsten met de inzichten uit de wetenschappelijke literatuur dan komt een aantal punten terug. Kernpunt is misschien wel het informatiekort over de resultaten en de kwaliteit waarmee gemeenten als opdrachtgever kampen bij uitbesteding van reïntegratieactiviteiten. De meeste gemeenten kiezen op basis van de ervaringen uit de voorbije periode op dit punt voor meer toezicht op de uitvoerders en soms zelfs voor meer zelf doen. Pogingen om prestaties te waarborgen door in contracten prestatieafhankelijke elementen op te nemen zijn niet zo succesvol geweest. Het is overigens maar de vraag of alleen door meer toezicht en een groter accent op uitvoering in eigen beheer het informatiekort (voldoende) vermindert, want het informatiekort is mede terug te voeren tot de beperkte monitoring door gemeenten zelf.

Als activiteiten aanzienlijke investeringen vereisen en de opdrachtgever slechts beperkt gebruik maakt van de activiteiten, of als de behoefte aan de activiteiten sterk fluctueert, dan pleit dit theoretisch gezien voor uitbesteding. Heeft de opdrachtgever zelf expertise in huis dan ligt uitvoering in eigen beheer meer voor de hand. Deze punten spelen in de praktijk zeker een rol. Scholing, bijvoorbeeld, wordt altijd uitbesteed (al speelt dit instrument momenteel slechts een geringe rol in het gemeentelijke reïntegratiebeleid). Bij bemiddeling zijn beschikbare expertise, informatie en contacten bij de ketenpartners in sommige cases aanleiding om over te gaan op uitvoering in eigen beheer. Maar de percepties van intern en extern beschikbare expertise zijn lang niet altijd overal hetzelfde. Een aantal gemeenten blijft het bemiddelen uitbesteden omdat zij nog steeds denken dat rib's hierin meer expertise hebben. Ook de mogelijkheid dat de behoefte aan reïntegratie en daarmee ook de hoogte van het W-deel zal afnemen, leidt tot verschillende conclusies. Voor sommige gemeenten is dit een aansporing om reïntegratie uit te besteden, maar andere gemeenten zien hierin kennelijk geen belemmering om meer intern te doen.

II AANBEVELINGEN

Gemeenten zouden meer moeten doen om de resultaten en de kosten van hun reïntegratieactiviteiten te meten. Dit is noodzakelijk om de uitvoerende organisaties goed aan te sturen, of dit nu bedrijven of overheidsorganisaties zijn. Monitoring is meer dan

het produceren van veel cijfers. Gemeenten zouden resultaatindicatoren eenduidig moeten definiëren en eisen dat uitvoerders hun gegevens volgens een uniform format opleveren. Gemeenten kunnen in dit opzicht veel leren van de UWV die goed ontwikkelde datasystemen heeft om klanten te volgen en de resultaten van rib's te meten en te vergelijken.

Het is verder aan te bevelen om een landelijk minimum aan prestatie-indicatoren af te spreken die alle gemeenten op dezelfde manier meten. Op die manier ontstaat ook een mogelijkheid voor gemeenten om zich met elkaar te vergelijken. Dit zou kunnen door het UWV-systeem als richtsnoer te nemen. Het heeft weinig zin dat iedere gemeente eigen monitoring systemen gaat ontwikkelen als er al goede systemen zijn.

Samenwerking tussen CWI, gemeenten en UWV biedt veel voordelen en heeft de toekomst. Samenwerking is gemakkelijker geworden omdat ook de UWV steeds vaker een benadering toepast die op de individuele cliënt is toegesneden. Voor een verdergaande samenwerking is het wenselijk dat CWI en UWV wat meer gedecentraliseerd worden, zodat het gemakkelijker wordt om op lokaal/regionaal niveau afspraken te maken met gemeenten. Volledige decentralisatie lijkt niet gewenst omdat CWI en UWV juist vanuit centraal niveau allerlei faciliteiten kunnen bieden. Hierdoor zijn bijvoorbeeld zaken als monitoring, evaluatie en beleidsanalyse bij CWI en UWV veel beter ontwikkeld dan bij gemeenten. Het ligt voor de hand om dergelijke instrumenten in te brengen in de samenwerking op lokaal of regionaal niveau. Het is aan te bevelen om de landelijke invoering van geïntegreerde dienstverlening, gebaseerd op de Toonkamerexperimenten, te benutten om tot een betere balans te komen tussen enerzijds de wenselijkheid om in het reïntegratiebeleid lokale actoren voldoende eigen ruimte te geven en anderzijds een zekere coördinatie mogelijk te maken. Het ministerie van SZW, VNG, CWI en UWV zouden hiervoor gezamenlijk het kader moeten bepalen.

Uitgaande van nauwe samenwerking tussen gemeenten, CWI en UWV ligt het verder voor de hand opnieuw te kijken naar de opdrachten die deze organisaties van het ministerie van SZW meekrijgen en naar de financieringssystematiek. De vanuit het ministerie gestelde doelen voor de verschillende uitvoeringsorganisaties dienen zoveel mogelijk consistent te zijn. Verder dient het voor deze organisaties financieel te lonen om elkaars cliënten te bedienen. Beide punten geven op dit moment knelpunten.

Uitgaande van de bestaande inzichten is er geen reden om uitbesteding voor te schrijven. Wel dient de financiering van de betrokken uitvoeringsorganisaties zo te zijn dat zij

voldoende prikkels ervaren om efficiënt te handelen. Als de informatievoorziening zo wordt geregeld dat resultaten en kosten van reïntegratie tussen regio's vergeleken kunnen worden, zal er wellicht automatisch een zekere tendens ontstaan om voor de meest efficiënte aanpak te kiezen.

1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND, DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Met de invoering van SUWI⁴ in 2002 zijn de uitvoeringsorganen van de sociale uitkeringen (de gemeenten voor de bijstand en UWV voor de WW en de Wia/WAO) verantwoordelijk geworden voor de reïntegratie van cliënten die niet direct bemiddelbaar zijn. De gedachte hierachter is dat door die verantwoordelijkheid deze organen zich in de beleidsuitvoering meer dan voor die tijd richten op beperking van het uitkeringsvolume. Deze gedachte is verder uitgewerkt in de Wwb die in 2004 is ingevoerd. Op grond van de Wwb ontvangen gemeenten een budget (het 'inkomensdeel') voor de uitbetaling van bijstandsuitkeringen. Geven zij in de praktijk minder uit dan kunnen ze het verschil houden, maar geven ze meer uit dan moeten ze het verschil zelf bijleggen. Dit geeft een sterke financiële prikkel om het uitkeringsvolume te beperken. Voor dit laatste ontvangen gemeenten een budget voor reïntegratie-activiteiten (het 'werkdeel').

In eerste instantie dienden gemeenten en UWV de uitvoering van reïntegratie volledig uit te besteden aan particuliere reïntegratiebedrijven (rib's) door middel van tenderprocedures, waarin deze rib's concurreren voor de contracten. Naar verwachting zou de concurrentie tussen de rib's tot efficiëntere uitvoering en hogere effectiviteit van de reïntegratie leiden. Maar de invoering van de Wwb en de grotere financiële verantwoordelijkheid die deze voor gemeenten meebrengt heeft de situatie voor gemeenten veranderd. Zij hebben bedongen dat deze toegenomen financiële verantwoordelijkheid gepaard moet gaan met meer vrijheid bij de uitvoering. Per 1 januari 2006 is dan ook de verplichting tot uitbesteden voor gemeenten losgelaten. Vanaf dat moment hebben gemeenten volledig de vrijheid om te kiezen hoe ze de uitvoering van het reïntegratie beleid in hun gemeente organiseren. Gemeenten kunnen in beginsel de uitvoering van het reïntegratiebeleid in eigen hand houden, maar ze kunnen ook nog steeds de uitvoering geheel of gedeeltelijk uitbesteden⁵.

⁴ Structuur Uitvoering Werk en Inkomen.

⁵ De UWV besteedt de uitvoering van de reïntegratie nog steeds in beginsel uit. Maar ook bij deze uitvoeringsorganisatie hebben zich grote veranderingen voorgedaan. De zogenoemde

Besluit een gemeente tot uitbesteding van (onderdelen van) reïntegratieactiviteiten, dan is de gemeente niet langer verplicht tot uitbesteding aan private reïntegratiebedrijven. Uitbesteding kan ook plaatsvinden aan organisaties die aan de opdrachtgever van de reïntegratie zijn gelieerd. Deze situatie zal zich vaak voordoen bij gemeenten. Als de gemeente grote invloed heeft op het beleid van deze organisaties en een groot belang heeft bij hun financiële continuïteit (zoals soms het geval is bij Sw-bedrijven; zie bijvoorbeeld ook RWI (2006)⁶), is in feite sprake van een tussenvorm tussen uitbesteden en zelf doen.

Verder spelen bij reïntegratie vaak organisaties (zoals CWI, maatschappelijke organisaties, e.d.) een rol zonder dat er sprake is van een contractuele relatie met de formele opdrachtgever van de reïntegratie. Dan is dus sprake van een samenwerkingsrelatie. Bij gemeenten en UWV is inmiddels het besef gegroeid dat samenwerking bij reïntegratie tot beider voordeel kan strekken. Er vindt op lokaal niveau overleg plaats om deze samenwerking vorm te geven. Daarmee kan bijvoorbeeld vermeden worden dat beide instanties uitkeringslasten op elkaar afwentelen. Zo hebben sommige gemeenten constructies bedacht waarbij cliënten die zich aanmelden voor een uitkering gedurende zes maanden in gesubsidieerde arbeid worden geplaatst. Daarna hebben zij dan recht op een WW-uitkering. Omgekeerd ervaart de UWV weinig prikkels om cliënten die waarschijnlijk na korte tijd in de bijstand komen deel te laten nemen aan haar reïntegratietrajecten.

Een aantal gemeenten is teleurgesteld over de resultaten van trajecten door particuliere uitvoerders (of meer specifiek de grotere reïntegratiebedrijven) en hebben om onder meer deze reden de rol van deze uitvoerders in de loop van de tijd beperkt⁷. Hierbij moet overigens wel aangetekend worden dat de effectiviteit van reïntegratie zeker tot voor kort nog vaak werd afgemeten aan bruto-maatstaven als het percentage deelnemers dat na de reïntegratie een baan vindt. Deze brutoresultaten zijn sterk afhankelijk van de conjunctuur en zijn kort na de invoering van SUWI duidelijk verslechterd onder invloed van de

Individuele Reïntegratie Overeenkomsten (IRO), waarbij cliënten zelf een uitvoerder kiezen is steeds populairder geworden. Dit heeft aanzienlijke gevolgen voor de uitbestedingsprocedure. Grootschalige uitbestedingsprocedures waarbij reïntegratietrajecten voor grote groepen cliënten worden 'geveild' hebben aan belang ingeboet.

⁶ Particuliere reïntegratiebedrijven zullen dit zien als het ontbreken van een level playing field, maar vanuit maatschappelijk oogpunt kan de keuze voor een specifieke aanbieder in sommige gevallen verdedigbaar zijn.

⁷ Deze tendens is bij verschillende gemeenten vastgesteld (zie De Koning e.a., 2005a).

teruglopende conjunctuur. Op zich zegt dit niets over de netto-resultaten. Het is dus denkbaar dat de tendens om minder uit te besteden is gebaseerd op verkeerde informatie. Overigens blijkt uit recent onderzoek van de UWV dat de netto-effecten van via veilingen aan particuliere reïntegratiebedrijven uitbestede reïntegratietrajecten gemiddeld genomen gering zijn (Van der Heul, 2006). Ook uit de internationale evaluatieliteratuur komt dit naar voren (zie De Koning e.a., 2005b) Maar dit wil natuurlijk niet zeggen dat betere resultaten zouden zijn bereikt als gemeenten of de UWV de reïntegratie in eigen beheer hadden uitgevoerd.

In Nederland is weinig onderzoek gedaan naar de wijze waarop gemeentelijke opdrachtgevers van reïntegratie deze organiseren in eigen beheer, in opdracht door externe partijen of in samenwerking met anderen. Ook over de beweegredenen voor de gemaakte keuzen op dit punt en over de resultaten van de drie opties is weinig tot niets bekend. Om die reden heeft de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) binnen het hoofdthema 'reïntegratie'⁸ het onderwerp 'zelf doen, uitbesteden en samenwerken' geformuleerd. Volgens de RWI kan op dit onderwerp mogelijk nog 'winst' te behalen zijn bij de effectiviteit van reïntegratie door een efficiëntere organisatie hiervan⁹.

Het voorafgaande leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- a. Welke keuze ten aanzien van uitbesteden, zelf doen of samenwerken worden gemaakt en waarom?
- b. Welke argumenten zijn bepalend voor de keuze van uitbesteden, zelf doen of samenwerken? In hoeverre spelen efficiency- en effectiviteitsoverwegingen hierbij een rol?
- c. Hoe is de organisatie concreet vormgegeven (juridische status, detacheringen, e.d.)?
- d. Welke kosten zijn voorzien en welke kosten worden feitelijk gemaakt bij het uitbesteden, zelf doen of samenwerken?
- e. Welke resultaten worden geboekt bij uitbesteden, zelf doen of samenwerken?

⁸ De RWI benoemt in haar Jaarplan en Begroting 2007 zes hoofdthema's, waaronder 'Reïntegratie'.

⁹ In de reïntegratiemarktanalyse 2006 is een aantal witte vlekken geconstateerd, waarvan het onderwerp 'zelf doen, uitbesteden en samenwerken' er één van is. Zie: RWI, Jaarplan en Begroting 2007, p. 9.

- f. Wat zijn de ervaringen bij uitbesteden, zelf doen of samenwerken? Welke knelpunten doen zich voor en hoe zijn deze op te lossen?
- g. Wat zijn succes- en faalfactoren bij het in eigen beheer uitvoeren van reïntegratietrajecten?
- h. Wat zijn succes- en faalfactoren bij het op de private reïntegratiemarkt uitbesteden van reïntegratietrajecten?
- i. Wat zijn succes- en faalfactoren bij het in samenwerking uitvoeren van reïntegratietrajecten?

Het onderzoek gaat niet in op de vraag hoe gemeenten de reïntegratieactiviteiten die ze zelf uitvoeren intern aansturen. Voor de uitwerking van deze en andere vragen verwijzen wij naar het onderzoek van Regioplan (2007). Ook hebben wij in dit onderzoek niet gekeken naar de invloed van de politieke context van gemeenten op de keuze tussen zelf doen, uitbesteden of samenwerken.

Het onderzoek is in twee fases uitgevoerd. Het voorliggende rapport doet verslag van beide onderzoeksfases. In de eerste fase van het onderzoek zijn de onderzoeksvragen beantwoord voor negen gemeenten als opdrachtgever en (mogelijke) uitvoerder van reïntegratie. In de tweede fase van het onderzoek zijn onze ervaringen bij de negen gemeenten op dit onderwerp voorgelegd aan enkele grote gemeenten en aan een andere opdrachtgever binnen het publieke domein, namelijk de UWV. Nagegaan is of er parallellen en/of verschillen zijn tussen onze ervaringen uit de eerste fase en die van grote gemeenten en de UWV¹⁰. Verder is in de tweede fase een workshop gehouden waaraan zowel vertegenwoordigers van gemeenten als van de UWV hebben deelgenomen. Hierbij is onder meer de samenwerking tussen beide organisaties aan de orde gekomen en zijn de zogenoemde Toonkamerexperimenten besproken. De toonkamerprincipes bepalen steeds meer het kader voor deze samenwerking op lokaal/regionaal niveau¹¹.

¹⁰ Zie bijlage 7 voor een beschrijving van de gevonden parallellen en verschillen.

¹¹ Voor een nadere bespreking van dit concept en een evaluatie van lokale experimenten hiermee, zie AKO, 2007.

1.2 OPZET VAN HET ONDERZOEK

1.2.1 LITERATUURSTUDIE

We benutten de literatuur om de resultaten van het onderzoek in perspectief te plaatsen. De inzichten uit de literatuur zijn bovendien gebruikt voor de uitwerking van de vragenlijsten voor het veldwerk (zie paragraaf 1.2.3).

Het literatuuronderzoek heeft bestaan uit de bestudering van literatuur met betrekking tot:

- Ervaringen bij uitbesteding van andere publieke diensten dan reïntegratie. Er is vrij veel literatuur over de uitbesteding van publieke taken (afvalverzameling, schoonmaak, catering, onderhoud van voertuigen, etc.) en de voor- en nadelen daarvan. Maar kwantitatieve studies die effecten van uitbesteding meten zijn in Nederland schaars.
- Ervaringen met uitbesteding van reïntegratie in Nederland. Er is vrij veel onderzoek gedaan naar de Nederlandse reïntegratiemarkt, maar er is geen systematisch onderzoek gedaan naar de vraag of uitbesteding de kosten-effectiviteit van reïntegratie verbetert. Het bestaande onderzoek naar het functioneren van de reïntegratie is erg beschrijvend, waarbij de analysecomponent sterk vanuit een theoretische invalshoek wordt ingestoken.
- Internationale ervaringen met uitbesteding van reïntegratiediensten. Er is niet veel, maar wel wat internationale literatuur over de uitbesteding van reïntegratiediensten. In het onderzoek maken we gebruik van bestaande theoretische en (internationale) empirische literatuur op dit gebied.

1.2.2 UITDIEPING OMNIBUSENQUÊTE RWI

In het onderzoek maken we gebruik van de Omnibusenquête. Dit is een enquête onder gemeenten die Research voor Beleid heeft uitgevoerd in opdracht van de RWI. De Omnibusenquête is door circa 160 gemeenten ingevuld. Uit de enquête zijn indicaties af te leiden van de mate waarin gemeenten reïntegratietrajecten uitbesteden. Ook is uit de enquête af te leiden of de gemeenten reïntegratie activiteiten uitbesteden aan alleen private reïntegratiebedrijven, aan alleen aan de gemeente gelieerde instellingen of een

combinatie van beide. Verder bevat de enquête enkele vragen over de mate waarin het al dan niet uitbesteden aan de verwachtingen voldoet.

De Omnibusenquête is om twee redenen gebruikt in het onderzoek:

- Om gemeenten te selecteren die in het onderzoek zijn betrokken (zie paragraaf 1.2.3);
- Om te analyseren of er objectieve relaties zijn tussen de mate en wijze van uitbesteden (zoals opgenomen in de Omnibusenquête) en prestatimaatstaven van gemeenten in relatie tot reïntegratie (op basis van bestaande statistische gegevens). Nadrukkelijk hebben we het hier over *objectieve* relaties: de relatie tussen de mate en wijze van uitbesteden enerzijds en prestaties anderzijds is ook onderwerp geweest in de diepte-interviews, maar in de interviews zijn vooral *percepties* uitgesproken.

Informatie over gemeentelijke prestaties in relatie tot de bijstand en gemeentelijke kenmerken zijn beschikbaar via het CBS. Dit betreft de volgende grootheden:

- Bijstandsuitgaven;
- Bijstandsvolume;
- Demografische kenmerken
- Economische kenmerken
- Werkdeel en inkomensdeel van de Wwb

Voor het jaar waarop de analyses betrekking hebben, 2006, zijn nog geen stroomcijfers bekend, waardoor het niet mogelijk is om de mate en wijze van uitbesteding te relateren aan bijvoorbeeld de uitstroomfractie.

1.2.3 DIEPTE-INTERVIEWS

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om informatie van en over gemeenten zelf te verzamelen. Aangezien daarvoor niet alleen de gemeenten zelf, maar ook andere betrokken partijen benaderd moeten worden, loopt het aantal te interviewen actoren dan al snel op. Binnen de randvoorwaarden van het onderzoek heeft

dit beperkingen opgelegd aan het aantal gemeenten dat in het onderzoek betrokken kon worden. Er is voor een aantal van negen gemeenten gekozen om toch enige mate van variatie in kenmerken te hebben. Het is duidelijk dat dit aantal de mogelijkheden voor generalisatie beperkt. Tot op zekere hoogte is dit te ondervangen met de analyses op basis van de Omnibusenquête en met het houden van een workshop.

Als uitgangspunt van de selectie zijn de gemeenten uit de Omnibusenquête genomen, omdat we van deze gemeenten weten in welke mate men reïntegratie activiteiten in eigen beheer uitvoert dan wel uitbesteedt. Voor de selectie is gekozen voor een zo groot mogelijke spreiding tussen gemeenten in de wijze en mate van uitbesteding, regio en grootte.

Er is een indeling gemaakt in drie hoofdgroepen: gemeenten die volgens de Omnibusenquête:

- 41% of meer van hun reïntegratie trajecten in eigen beheer hebben (dit zijn er 27);
- 40% of minder van hun reïntegratie trajecten in eigen beheer hebben en de rest aan private rib's uitbesteden (dit zijn 22 gemeenten);
- 40% of minder van hun reïntegratietrajecten in eigen beheer hebben en de rest aan gemeente gelieerde instellingen uitbesteden (zo heeft één gemeente de reïntegratie georganiseerd) of de rest uitbesteden aan private rib's en aan gemeente gelieerde instellingen (dit zijn 79 gemeenten).

In elke groep zijn drie gemeenten geselecteerd, in totaal dus negen. Omdat a priori de verwachting was dat één op de drie gemeenten zou meewerken, is tegelijkertijd in elke groep een aantal 'reserve' gemeenten opgenomen. Uiteindelijk hebben zes van de negen geselecteerde gemeenten hun medewerking aan het onderzoek verleend. Drie gemeenten wensten niet deel te nemen, twee gemeenten omdat zij onlangs hadden meegewerkt aan ander onderzoek op hetzelfde terrein. In deze gevallen zijn gemeenten van de reservelijst benaderd. Drie gemeenten leveren input voor de marktrapportage contractenbenchmark¹². Het voordeel van deze gemeenten is dat al op voorhand relatief veel informatie beschikbaar is. Een overzicht van de gemeenten die aan het onderzoek hebben meegewerkt, is opgenomen in onderstaande tabel.

¹² Stichting Blik op Werk (diverse jaren). De laatste rapportage dateert van 31 maart 2007.

Tabel 1.1 Overzicht van de gemeenten die aan het onderzoek hebben deelgenomen

Geselecteerde gemeenten	Eigen beheer ^{a)}	Contract Benchmark	Regio	Grootteklasse
<i>Hoofdgroep 1</i>		<i>41% of meer</i>		
Leiden (ZH)	50%	Ja	2	4
Raalte (Ov)	70%	Nee	3	2
Cuijk (NB)	100%	Nee	4	1
<i>Hoofdgroep 2</i>		<i>40% of minder</i>		
Cranendonck (NB)	0%	Nee	4	1
Hellendoorn (Ov)	10%	Nee	3	2
<i>Hoofdgroep 3</i>		<i>40% of minder</i>		
Dordrecht (ZH)	10%	Ja	2	6
Skarsterlân (Fr)	0%	Nee	1	1
Arnhem (Gld)	10%	Ja	3	4
Productgroep SZ	10%	Nee	1	2
Dantumadeel/Dongeradeel (Fr)				

a) Bron: Omnibusenquête, RWI 2007.

Verklaring:

Regio

1. Friesland, Groningen, Drenthe
2. ZH, NH, Utrecht, Flevoland
3. Gelderland, Overijssel
4. Zeeland, NB, Limburg

Grootteklasse

1. <30.000 inwoners
2. 30.000- 60.000 inwoners
3. 60.000 – 100.000 inwoners
4. 100.000 – 150.000 inwoners
5. 150.000 – 250.000 inwoners
6. > 250.000 inwoners

In elke gemeente is een aantal gesprekken gevoerd, waaronder in ieder geval een face-to-face interview met de dienst SZW. Daarnaast zijn in elke gemeente face-to-face en telefonische interviews gehouden met:

- Particuliere bedrijven die voor de gemeente werken en/of;
- Aan de gemeente gelieerde bedrijven die reïntegratietrajecten verzorgen en/of;
- Organisaties die een rol spelen bij de reïntegratie, maar waarmee geen formeel contract is afgesloten.

In bijlage 1 is een overzicht van type gesprekspartner in de verschillende gemeenten gegeven. Uit deze tabel is af te leiden dat de selectie van relevante gesprekpartners per gemeente verschilt, omdat deze afhankelijk is van de wijze waarop de betreffende gemeente de reïntegratie organiseert.

Voor de face-to-face interviews met de gemeentelijke dienst SZW is een half-open vragenlijst gehanteerd (zie bijlage 2 voor de onderwerpen die in deze gesprekken aan de orde zijn geweest). In de rapportage zoomen we enerzijds in op specifieke aspecten in de geselecteerde gemeenten en hiervoor liggen open vragen meer voor de hand. Ook bij items als motieven en succes- en faalfactoren is het beter om open vragen te stellen om te voorkomen dat antwoorden te veel gestuurd worden. Maar anderzijds geven we ook een meer algemeen beeld en daarvoor is het van belang dat de vragenlijst tevens gesloten vragen bevat. Daarom is, uitgaande van de onderzoeksvragen en de inzichten uit de literatuur, een aantal onderwerpen in uitgewerkte vorm in de vragenlijst opgenomen. Hoewel het bij een beperkt aantal van negen gemeenten niet mogelijk is om via kwantitatieve analyses verbanden te leggen, is het toch zinvol om de betrokken gemeenten zoveel mogelijk onderling te vergelijken. Daarom is bij sommige vragen een bepaalde schaal gehanteerd en is deze schaal aan de negen gemeenten voorgelegd.

Behalve van informatie uit de interviews is ook gebruikt gemaakt van gemeentelijke documenten, namelijk: beleidsdocumenten, document waarin het bestek van aanbestedingsprocedures is beschreven, kwartaalrapportages over reïntegratie, e.d.

In bijlage 3 is de gesprekspuntenlijst opgenomen die gehanteerd is tijdens de face-to-face en telefonische interviews met particuliere reïntegratiebedrijven die voor de gemeente werken en/of aan de gemeente gelieerde bedrijven die reïntegratietrajecten verzorgen.

Met de organisaties die een rol spelen bij de reïntegratie, maar waarmee geen formeel contract is afgesloten zijn soortgelijke onderwerpen besproken, maar dan toegespitst op de situatie van samenwerking (verdeling van taken en verantwoordelijkheden, wijze waarop samenwerking financieel is geregeld, etc. De gehanteerde vragenlijst is opgenomen in bijlage 4).

Omdat gaandeweg het onderzoek bleek dat de informatie uit de Omnibusenquête (tabel 1.1, kolom 'eigen beheer') voor sommige gemeenten niet helemaal klopte en er daardoor geen gemeenten geselecteerd bleken te zijn die (vrijwel) alle reïntegratie activiteiten zelf uitvoeren, is ervoor gekozen om ook een interview te houden bij de ISD Bollenstreek. Dit samenwerkingsverband heeft de keuze gemaakt om de reïntegratieactiviteiten voornamelijk zelf uit te voeren.

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van de volgende organisaties: RWI, Boaborea, Divosa, FNV, VSO en UWV. Verder maakte een onafhankelijke deskundige (Ludo Struyven (HIVA)) deel uit van de commissie.

1.3 LEESWIJZER

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee geven we een overzicht van de bestaande literatuur. Wat valt daaruit te leren over de kosten en baten van en de motieven voor de verschillende uitvoeringsmogelijkheden: in eigen beheer, via uitbesteding of in samenwerking? Daarna gaat hoofdstuk drie in op de wijze waarop gemeenten hun reïntegratieactiviteiten uitvoeren. In welke mate gebeurt dit in eigen beheer, door uitbesteding of in samenwerking? In hoeverre verschilt dit per type reïntegratie-instrument? Hoofdstuk vier behandelt de motieven achter de keuzes van gemeenten. Vervolgens komen in hoofdstuk vijf de punten aan de orde die te maken hebben met de onderbouwing van de gemaakte keuzes en de kosten en baten van de verschillende uitvoeringsvormen: de vormgeving van aanbestedingsprocedures, de contracten (en in het bijzonder prestatiebevorderende elementen daarin), monitoring van resultaten, evaluatie en effecten.

2 LITERATUURSTUDIE

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de literatuur over de keuze bij uitvoering van publieke diensten tussen uitvoering in eigen beheer, uitbesteding en uitvoering in samenwerking. Uiteraard kijken we daarbij in de eerste plaats naar de literatuur die betrekking heeft op reïntegratie. Maar door het beperkte aantal studies op dit terrein richten we onze blik ook op andere publieke diensten, waarover meer bekend is. In ons overzicht besteden we zowel aandacht aan theoretische als aan empirische studies. Het doel van dit overzicht is drieërlei:

- a. Het bieden van een theoretisch kader voor ons onderzoek;
- b. Het bieden van een vergelijkingskader voor de empirische uitkomsten (sluiten de uitkomsten van ons onderzoek aan bij wat elders, in andere landen, bij andere publieke diensten, wordt gevonden?);
- c. Het bieden van indicaties van effecten van uitbesteding op punten waarop ons onderzoek geen resultaten biedt.

In dit hoofdstuk wordt een drietal begrippen gebruikt die qua naam sterk op elkaar lijken, namelijk ‘aanbesteden’, ‘uitbesteden’ en ‘inbesteden’. De betekenis van deze begrippen is echter sterk verschillend. Wij zullen daarom deze begrippen nu eerst kort toelichten. ‘Inbesteden’ wil zeggen dat een opdracht wordt verleend aan een afdeling/dienst binnen de gemeente c.q. het bedrijf zelf. ‘Inbesteden’ is dus gelijk aan ‘zelf doen’. ‘Uitbesteden’ van een opdracht door (een onderdeel van) de gemeente c.q. het bedrijf betekent dat deze opdracht wordt gegeven/zal worden gegeven aan een externe partij, dus buiten de gemeente c.q. het bedrijf. Wanneer uitbesteed wordt, is ‘aanbesteden’ een onderdeel van het inkoopproces, waarbij naar aanleiding van een goede vraagstelling de beste externe partner wordt geselecteerd om een opdracht uit te voeren¹³.

¹³ Zie bijvoorbeeld <http://www.utrecht.nl/images/DSB/Aanbestedingen/Welbestede%2022.pdf>.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2.2 schetst de literatuur naar de uitbesteding van publieke diensten in het algemeen. In deze paragraaf wordt ook ingegaan op de keuze tussen uitbesteden en inbesteden en op de argumenten voor en tegen samenwerken. Paragraaf 2.3 gaat in op de aanbestedingsmethoden van reïntegratiediensten. Paragraaf 2.4 behandelt vervolgens de resultaten van uitbesteding en de ervaringen met aanbesteding van reïntegratiediensten in Nederland. Paragraaf 2.5, ten slotte, zet de internationale resultaten en ervaringen uiteen. Het hoofdstuk wordt besloten met een korte concluderende paragraaf.

2.2 UIT-/INBESTEDING VAN PUBLIEKE DIENSTEN IN HET ALGEMEEN (AL DAN NIET IN SAMENWERKING)

Effecten van uitbesteding

Er is vrij veel literatuur over uitbesteding van publieke taken aan private partijen en de voor- en nadelen daarvan. Domberger en Jensen (1997) geven een overzicht met analyses van afvalverzameling, schoonmaak, catering en onderhoud van voertuigen, in het bijzonder met betrekking tot uitbesteding door gemeenten. De meeste van deze studies wijzen op een gelijkblijvende dan wel toegenomen kwaliteit na aanbesteding. Verder worden in deze studies besparingen geschat van de uitbesteding van ongeveer 20 procent. Andere (meer recente) publicaties (zoals Boyne, 1998; Hodge, 2000; Sclar, 2000; Bel en Warner, 2006) benadrukken echter dat de effecten van uitbesteding minder eenduidig zijn: in sommige gevallen is er geen bewijs voor een positief uitbestedingseffect.

Kodrzycki (1994), Ballard en Warner (2000), en Dijkgraaf en Gradus (2006) laten zien dat initiële besparingen van uitbesteding over de tijd heen verdwijnen. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat op termijn de voordelen van uitbesteding eroderen door problemen met contractering (contractfalen) en onvoldoende concurrentie.

Bosch, Pedraja, and Suárez-Pandiello (2006) wijzen op het feit dat het raamwerk voor concurrentie waarin de dienst wordt aangeboden veel relevanter is dan of de dienst publiek of privaat wordt aangeboden.

Voor de VS laat een recent artikel zien dat er sprake is van ‘*reverse privatisation*’ (Hefetz en Warner, 2004): publieke diensten die privaat worden uitbesteed worden weer door de

overheid zelf geleverd. De heersende opvatting dat ‘*privatisation*’ de meest efficiënte manier is om lokale overheidsdiensten te leveren (zie bijvoorbeeld Meggison en Netter, 2001) omdat het de kosten verlaagt en de kwaliteit van de dienst verhoogt, behoeft dus enige nuancering. In de volgende paragraaf zullen we uiteenzetten aan welke voorwaarden diensten tenminste moeten voldoen om succesvol te kunnen worden uitbesteed. In het algemeen kunnen geen uitspraken worden gedaan of een bepaalde dienst goedkoper wordt door uitbesteding. Dit hangt sterk van de context af waarin die dienst wordt aan-/uitbesteed.

Uitbesteden versus investeren

De theoretische argumenten naar het wel dan niet uitbesteden van publieke taken zijn gebaseerd op de transactiekosten economieliteratuur (zie Williamson, 1979, 1985) en de zogeheten contracttheorie (zie bijvoorbeeld Bolton en Dewatripont, 2005, voor een recent overzicht). De transactiekosten economieliteratuur benadrukt het feit dat er aan iedere transactie – naast de prijs – extra kosten verbonden zijn. Zo moet de juiste aanbieder gevonden worden en moet over de prijs onderhandeld worden. Als diensten worden aanbesteed, dan bestaan de transactiekosten onder meer uit het schrijven van het bestek en het contract, het beoordelen van offertes, en het onderhandelen over het finale contract met de winnende bieder. Wanneer de transactiekosten groter zijn dan de voordelen die met uitbesteding behaald kunnen worden, dan is het economisch voordeliger dat de overheid de diensten zelf levert.

De contracttheorie gaat in op de consequenties van het niet volledig *ex post* contracteerbaar zijn van contracten (ook wel ‘*contractual incompleteness*’ genoemd) en op de consequenties van het feit dat (bepaalde aspecten van) kwaliteit niet direct waarneembaar is¹⁴. Uit de contracttheorie volgt dat uitbesteding succesvoller is naarmate de kwaliteit beter specificeerbaar, meetbaar en verifieerbaar¹⁵ is. Naarmate aan deze drie eisen meer is voldaan, is kwaliteit beter contracteerbaar en is de kans groter dat de

¹⁴ In de economische theorie is sprake van een contract wanneer transactiepartners vandaag vastleggen wat zij morgen beloven te zullen doen, al dan niet afhankelijk van de toekomstige omstandigheden. Zie bijvoorbeeld Teulings e.a. (2005).

¹⁵ Verifieerbaar wil zeggen dat een onafhankelijk derde partij (bijvoorbeeld een rechtbank) na afloop – indien nodig – kan vaststellen of de beloofde kwaliteit ook werkelijk is gerealiseerd.

marktpartijen zich aan de gemaakte afspraken zullen houden¹⁶. Indien verificatie onvoldoende kan plaatsvinden, dan is kwaliteit onvoldoende contracteerbaar met contractfalen tot mogelijk gevolg. Hart e.a. (1997) laten zien dat – wanneer kwaliteit niet volledig contracteerbaar is – private marktpartijen een grotere prikkel hebben kosten te reduceren (en daarmee kwaliteit) dan een publieke dienst aanbieder. Immers, wanneer kwaliteit niet volledig contracteerbaar is, is het lastig na te gaan of de marktpartij het kwaliteitsniveau zoals in het contract is vastgelegd levert. Verder volgt uit de literatuur dat aanbesteding succesvoller is naar mate de beschikbaarheid van concurrerende aanbieders (feitelijk of potentieel) groot is. Deze (potentiële) concurrentie zal de marktpartij namelijk scherp houden.

Inbesteden versus samenwerken

De theoretische argumenten over al dan niet samenwerken zijn gebaseerd op de literatuur rondom netwerkvorming (zie bijvoorbeeld Bala en Goyal, 2000, Galeotti, 2005, Powell, 1990). Het essentiële punt uit deze literatuur is dat partijen in netwerkrelaties zullen investeren/samenwerkingsverbanden zullen aangaan wanneer de kosten lager zijn dan de mogelijke opbrengsten. Galeotti (2005) geeft aan dat ‘*free-rider*’ problemen de stabiliteit van samenwerkingsverbanden kunnen ondermijnen. Zo is bijvoorbeeld denkbaar dat zowel het aangaan als het onderhouden van een relatie kosten met zich meebrengt, en dat de één graag ziet dat de ander de kosten voor zijn rekening neemt.

Voor de stabiliteit van het netwerk is het verder van belang wat voor soort netwerk gevormd wordt (‘ster’- of ‘lijn’-constructie). Als slechts één kant van een relatie de kosten op zich neemt heeft een ‘ster’-constructie waarbij partijen in de periferie het werk doen en de kosten dragen de voorkeur. Deze constructie maakt het voor de centrale speler mogelijk iedere afwijkende speler direct op te merken. Als het voor een efficiënte omgang noodzakelijk is dat de spelers de kosten eerlijk delen, dan heeft een ‘lijn’-constructie de voorkeur. De reden achter dit resultaat is dat de prikkels van spelers om in contacten te investeren minder worden als het aantal contacten van iedere speler toeneemt. Powell (1990) geeft aan dat de stabiliteit van een netwerk toeneemt naarmate er meer vertrouwen is tussen de partijen die een netwerk vormen. Onderling vertrouwen

¹⁶ Concrete diensten (afvalverwerking, schoonmaak, etc.) voldoen in het algemeen beter aan deze drie eisen dan minder concrete diensten zoals reïntegratiediensten.

groeit naarmate de groep homogener is. Powell wijst verder op het feit dat netwerken (relatief tot hiërarchische structuren) zeer geschikt zijn voor het verspreiden en interpreteren van nieuwe informatie.

2.3 AANBESTEDINGSMETHODEN VAN REÏNTEGRATIEDIENSTEN

Verschillende studies (zie bijvoorbeeld Koning en Onderstal, 2004a, Onderstal, 2004, Groot e.a., 2006) gaan in op de vraag onder welke voorwaarden welke allocatieprocedure tot de beste resultaten (plaatsingsresultaten van reïntegratiebedrijven) zal leiden. Er zijn grofweg drie typen allocatiemechanismen: 1) een aanbestedingsveiling, 2) een vergelijkende toets (ook wel schoonheidswedstrijd genoemd) en 3) prestatieafhankelijke allocatie. Bij de eerste twee typen worden partijen geselecteerd op grond van *beloofde* prestaties, bij het derde type op *eerder geleverde* prestaties. De bekendste prestatieafhankelijke allocatie is het Australische ‘*star rating system*’¹⁷. Een belangrijk verschil tussen de eerste twee typen aan de ene kant en de prestatieafhankelijke allocatie aan de andere kant is dat nieuwkomers bij prestatieafhankelijke allocatie feitelijk geen echte kans hebben. Van hen is immers geen informatie bekend over eerder geleverde prestaties.

Het essentiële verschil tussen een aanbestedingsveiling en een vergelijkende toets is dat bij een aanbestedingsveiling op (vooraf gespecificeerde) objectieve gronden duidelijk is wat het beste bod is. In een aanbestedingsveiling is sprake van één of meerdere objectieve criteria waarop de biedingen worden beoordeeld. Vaak is de kostprijs of een plaatsingspercentage het enige criterium, maar de beslisregel kan ook als prijs/kwaliteitverhouding (*trade-off*) geformuleerd zijn wanneer vooraf op objectieve wijze verschillende kwaliteitsniveaus te identificeren zijn¹⁸. Bij een vergelijkende toets/schoonheidswedstrijd is daarentegen bij het oordelen over de ‘schoonheid’ van de biedingen een bepaalde mate van subjectiviteit aanwezig, omdat één of meerdere criteria niet eenvoudig gekwantificeerd kunnen worden. Er kan gebruik gemaakt worden van

¹⁷ De prestaties van de reïntegratiebedrijven worden openbaar gemaakt in de zogenaamde *Star Rating*.

¹⁸ Indien op één objectief criterium beoordeeld wordt spreken we van een zogenaamde ‘*single-attribute*’ aanbestedingsveiling; indien op meerdere objectieve criteria wordt beoordeeld dan spreken we van een ‘*multi-attribute*’ aanbestedingsveiling.

verschillende typen selectiecriteria: outputcriteria, procescriteria en criteria die gerelateerd zijn aan de kenmerken van de bidders. De eerste twee criteria vormen voor de bidder een keuzevariabele. Vergeleken met outputcriteria hebben procescriteria (zoals plannen die een bedrijf heeft om cliënten aan de slag te helpen)¹⁹ een minder sterke relatie met kwaliteit. Een voorbeeld van het derde criterium (een kenmerk van een bidder) is het aantal jaren ervaring. Het plaatsingsresultaat kan in een vergelijkende toets ook meetellen, maar het gewicht hiervan zal geringer worden naarmate de cliënt moeilijker plaatsbaar is en er sprake is van meer deeltrajecten. Het succes van een aanbestedingsveiling of vergelijkende toets hangt af van hoe het allocatiemechanisme precies wordt vormgegeven. Bij elk ontwerp moeten namelijk nog verschillende details nader ingevuld worden. Belangrijke dimensies van een aanbestedingsveiling zijn het aantal biedrondes, de hoeveelheid informatie die gedurende het biedproces aan deelnemers bekend wordt gemaakt en de wijze waarop de uiteindelijke prijs wordt bepaald (laagste bod, één-na-laagste bod of een andere variant).

Het voordeel van een vergelijkende toets is dat de opdrachtgever meer kan sturen en bij de allocatie rekening kan houden met bepaalde (kwaliteits)aspecten die niet volledig kwantificeerbaar zijn. Ten opzichte van een aanbestedingsveiling is het nadeel van een vergelijkende toets dat het proces minder transparant is en veel tijd kan kosten. Een aanbestedingsveiling waarin partijen alleen een financieel bod uitbrengen zorgt – mits goed vormgegeven – voor lage betalingen, maar heeft ook tot gevolg dat winnende partijen geen hogere kwaliteit bieden dan het minimaal vereiste kwaliteitsniveau/veel minder dan het sociaal optimale aantal werklozen reïntegreren²⁰. Dit fenomeen wordt ook wel een *'race to the bottom'* genoemd. Een *'race to the bottom'* is overigens niet voorbehouden aan aanbestedingsveilingen. Het kan ook voorkomen bij vergelijkende toetsen waarbij het financiële bod een groot gewicht heeft.

Als het aantal plaatsingen niet contracteerbaar is, dan verdient een vergelijkende toets de voorkeur. Dit geldt bijvoorbeeld voor plaatsing van langdurig werklozen. Immers, hoe langer het duurt voordat bepaald kan worden of trajecten effect hebben gehad, hoe moeilijker het is reïntegratiebedrijven erop af te rekenen. De relevante tijdshorizon kan bijvoorbeeld bij moeilijk plaatsbare cliënten in de bijstand zelfs groter zijn dan de

¹⁹ Bijvoorbeeld welke sollicitatietrainingen, welke opleidingen, welk type bemiddeling, etc.

²⁰ Hij ontvangt namelijk een klein bedrag per plaatsing.

levensduur van de wat kleinere reïntegratiebedrijven. Bovendien kan het efficiënter zijn lange trajecten op te splitsen: het ene bedrijf is gespecialiseerd in scholing, het andere in sociale activering. Daarmee vertroebelt het zicht op de (afzonderlijke) bijdragen van reïntegratiebedrijven aan plaatsing, omdat niet duidelijk is wanneer een deeltraject succesvol geweest is.

Normaal gesproken zal de aanbesteder dat bedrijf willen kiezen dat tegen de laagste kosten de hoogste uitkeringsbesparing kan realiseren. De aanbesteder wil dus niet alleen het beste bedrijf eruit pikken (efficiëntie), maar het bedrijf ook prikkelen zoveel mogelijk werklozen weer aan de slag te helpen (effectiviteit). Zoals hierboven aangegeven kan een standaard aanbestedingsveiling tot een *'race to the bottom'* leiden. Een veiling die volgens de theorie wél effectief is, is de OECD-veiling (OECD, 2001). In deze veiling geeft elk reïntegratiebedrijf aan hoeveel cliënten het zal plaatsen. Het bedrijf dat het grootste aantal belooft, wint. Het winnende bedrijf krijgt boven zijn belofte in de veiling een beloning voor elke geplaatste cliënt. Omgekeerd krijgt het bedrijf een boete voor elke cliënt beneden zijn belofte.

2.4 RESULTATEN VAN UITBESTEDING EN ERVARINGEN MET AANBESTEDING VAN REÏNTEGRATIEDIENSTEN IN NEDERLAND

Resultaten van uitbesteding

Er is vrij veel onderzoek gedaan naar het functioneren van de Nederlandse reïntegratiemarkt (zie bijvoorbeeld Groot e.a., 2002, Dykstra en De Koning, 2004, Zwinkels e.a., 2004, De Graaf-Zijl e.a., 2005, Kok e.a., 2006, RWI, 2006, Van Horssen en Fleur, 2006, IWI, 2006, TNO, 2006, De Koning, 2007b). De meeste literatuur is van beschrijvende aard. Er is slechts een beperkt aantal kwantitatieve studies uitgevoerd naar de netto-effecten van reïntegratie (op gemeenteniveau). Er is geen systematisch onderzoek gedaan naar de vraag of uitbesteding de kosten-effectiviteit van reïntegratie verbetert.

De afgelopen jaren is effectiviteit van reïntegratie voornamelijk gezien vanuit bruto-effectiviteit (hoe veel mensen worden geplaatst) en netto-effectiviteit (of die mensen eigenlijk wel een traject nodig hebben gehad). Bestaand onderzoek wijst uit dat bij

uitvoering door de overheid de netto-effectiviteit van reïntegratie gemiddeld genomen gering is. De resultaten van Heyma (2006) wijzen op een zeer lage netto-effectiviteit van reïntegratiedienstverlening bij (gedeeltelijk) goedgekeurde niet-werkende arbeidsongeschikten in de periode 2002 – 2004²¹. De zeer bescheiden netto-effecten van de ingezette reïntegratiedienstverlening zijn niet alleen constant naar verschillende persoonskenmerken, maar ook in de tijd. Kok e.a. (2006) is de eerste studie naar de maatschappelijke kosten en baten van reïntegratie. Kok e.a. (2006) becijferen het maatschappelijk rendement (baten minus kosten) van trajecten om bijstandgerechtigden, WW'ers, WAO'ers en zieke werknemers weer aan het werk te helpen op 1,1 miljard euro per jaar²². Volgens Kok c.s. zou het maatschappelijk rendement 0,4 miljard euro per jaar hoger kunnen zijn als het juiste instrument op het juiste tijdstip wordt ingezet bij de juiste persoon. Dit is momenteel nog niet het geval. Soms worden er te goedkope instrumenten ingezet. Ook worden instrumenten niet op het juiste tijdstip ingezet. Op dit moment worden bijvoorbeeld de trajecten voor WW'ers vaak te vroeg ingezet, terwijl instrumenten voor bijstandsgerechtigden vaak te laat worden ingezet.

TNO (2006) gaat onder meer in op het financieringsmechanisme. *No-cure-less-pay* contracten lijken minder effectief dan *no-cure-no-pay* contracten zowel voor wat betreft het aantal plaatsingen als voor het aantal duurzame plaatsingen. Een uitzondering geldt echter de reguliere AG (arbeidsgehandicapten)-contracten in 2003/4, waarvoor geen significante verschillen worden gevonden. Voor alle AG-trajecten leidt een hogere trajectprijs tot een grotere effectiviteit op contracten, ongeacht of het om *no-cure-no-pay* of om *no-cure-less-pay* contracten gaat. Voor wat betreft duurzaamheid geldt een vergelijkbaar beeld. Bij de WW-trajecten is er een veel minder sterke relatie tussen prijs en effectiviteit. In de helft van de geschatte modellen is het effect van prijs zelfs niet significant. Verrassend genoeg geldt dat voor duurzame plaatsingen een hogere prijs niet tot meer duurzame plaatsingen leidt. De relatie is eerder negatief: hogere prijzen leiden juist tot een lagere effectiviteit. Groot e.a. (2006) geven tenslotte aan dat de vraag wat het optimale financieringsmechanisme is vooral samenhangt met het doel dat reïntegratie nastreeft. Heeft reïntegratie tot doel mensen naar de arbeidsmarkt te begeleiden voor wie

²¹ Het UWV was in dit onderzoek doorgaans de uitbestedende partij, niet de uitvoerende partij.

²² De totale baten bedragen naar schatting 1,8 miljard per jaar. Dit bedrag zijn de baten per traject vermenigvuldigd met het totaal aantal trajecten dat jaarlijks wordt ingezet. De kosten van trajecten bedragen 0,7 miljard per jaar.

het kosteneffectief is (dus mensen voor wie de baten van reïntegratie hoger zijn dan de kosten daarvan), dan is in een situatie met winstmaximaliserende bedrijven een *no-cure-no-pay*-systeem de beste methodiek. Heeft reïntegratie tot doel zoveel mogelijk mensen aan een baan te helpen (dus als *outputmaximalisatie* de doelstelling is), dan kan een *no-cure-less-pay* contract meer geschikt zijn, echter wel tegen hogere kosten. *No-cure-less-pay* contracten lijken dus beter in staat ook de moeilijker bemiddelbaren aan werk te helpen.

Ervaringen met aanbesteding

De ervaringen met de aanbestedingsmethoden die in Nederland worden toegepast zijn niet onverdeeld positief. Ecorys-NEI (2004) concludeert dat de vergelijkende toetsen in de reïntegratiemarkt niet optimaal werken. Aanbesteders (gemeenten) klagen dat reïntegratiebedrijven minder cliënten aan het werk helpen dan ze beloven. De reïntegratiebedrijven klagen dat de aanbesteding veel administratieve lasten met zich meebrengen. De bevindingen in Ecorys-NEI (2004) suggereren bovendien dat de ‘*race to the bottom*’ zoals in de vorige paragraaf uiteengezet in de praktijk inderdaad plaatsvindt. De aanbesteders constateren een verschraling van het aanbod. Reïntegratiebedrijven geven aan dat de gemiddelde trajectprijs in 2003 is gehalveerd en daarmee investeringen zoals scholing onrendabel worden²³. De reden dat de vergelijkende toetsen niet optimaal zijn is dat één van de dimensies waarop bedrijven een bod in hun offerte moeten uitbrengen, de beloning per geplaatste werkzoekende is. Volgens de theorie (zie paragraaf 2.2) zou de optimale beloning per geplaatste werkzoekende echter constant moeten zijn en niet moeten afhangen van hoeveel er geboden wordt, dit om de ‘*race to the bottom*’ te voorkomen!

Uit RWI (2006) komt naar voren dat gemeenten samenwerking zoeken met andere gemeenten bij de aanbesteding, zodat schaalvoordelen kunnen worden benut. Verschillende gemeenten uit het RWI-onderzoek gaan over tot langdurige contracten, soms door verlengingsopties, soms door een langere contractduur (2 of 3 jaar i.p.v. 1). Gemeenten doen dit omdat zij de aanbestedingsprocedure zeer intensief vinden, maar ook om een betere samenwerking op te bouwen met reïntegratiebedrijven. Een langere contractduur bevordert de stabiliteit van de markt en de ruimte voor innovatie. Er wordt

²³ Zie Koning en Onderstal (2004b).

in toenemende mate gewerkt met korte trajecten, opgebouwd uit losse instrumenten. Dit geeft meer mogelijkheden voor maatwerk. Een aantal gemeenten in het RWI-onderzoek ontwikkelt een soort raamcontract met reïntegratiebedrijven waarbinnen losse producten kunnen worden afgenomen. Voor omvangrijke contracten werken gemeenten vaak met een aanbesteding in twee stappen: eerst organiseren ze een open inschrijving waarin reïntegratiebedrijven zich kunnen aanmelden. Op basis daarvan nodigen ze enkele reïntegratiebedrijven uit om een offerte in te dienen.

Reïntegratiebedrijven geven in het RWI-onderzoek aan dat er geen *'level playing field'* is met de aan gemeenten gelieerde Sw- en WIW/ID-organisaties²⁴. Deze organisaties worden volgens de reïntegratiebedrijven door de gemeenten voorgetrokken om ze financieel gezond te houden. Ook zijn veel reïntegratiebedrijven niet positief over de kwaliteit van de gemeentelijke aanbestedingen. Knelpunten die zij aanvoeren zijn: 1) er is in het algemeen te weinig differentiatie in doelgroepen, 2) de administratieve lasten van de aanbestedingen zijn te hoog, bijvoorbeeld omdat er zaken gevraagd worden die niet relevant zijn of die ook op een andere manier kunnen worden aangetoond en 3) de begripsdefinities zijn vaak niet duidelijk, bijvoorbeeld de omschrijving van de doelgroep of de gehanteerde resultaatdefinitie.

Uitbesteden versus investeren

Per 1 januari 2006 is de uitbestedingsplicht voor gemeenten losgelaten. Op dit moment is niet duidelijk in welke mate gemeenten daadwerkelijk meer zelf gaan doen. Bij deze beslissing spelen diverse argumenten een rol: door teleurstelling over de resultaten van de reïntegratiebedrijven hebben verschillende gemeenten in het RWI-onderzoek de neiging meer zelf te gaan doen. Tegelijkertijd realiseren gemeenten zich dat het helemaal niet zo gemakkelijk is om reïntegratie zelf te doen: het vergt extra personeel en kwaliteiten, waar reïntegratiebedrijven meer over beschikken dan de gemeenten zelf. Daarnaast neemt de flexibiliteit af bij zelf doen. Het is niet gemakkelijk eigen personeel te ontslaan als het klantenbestand krimpt. Bij vraag naar andere specialistische dienstverlening kost het

²⁴ De Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en In- en doorstroombanen (ID-banen) zijn afgeschaft met de invoering van nieuwe Wet werk en bijstand (Wwb), dus per 1 januari 2004. De WIW was bedoeld om langdurig werklozen, uitkeringsgerechtigden en werkloze jongeren in korte tijd aan een baan te helpen. ID-banen gaven langdurig werklozen een kans om in- en door te stromen in gesubsidieerde arbeidsplaatsen en daarna uit te stromen naar een reguliere werkplek. Beide instrumenten worden nu afgebouwd.

bovendien tijd om de werkwijze van het personeel aan te passen. Volgens het RWI-onderzoek is het niet – of slechts beperkt – mogelijk om eigen personeel af te rekenen op prestaties voor reïntegratieactiviteiten. Het IWI (2006) onderzoek geeft aan dat veel gemeenten de overtuiging hebben dat doorgaan met private uitvoering voor hen de beste keus is. Er is namelijk veel geïnvesteerd in het uit- en aanbesteden van reïntegratietaken en gemeenten willen deze investeringen te gelde blijven maken.

2.5 RESULTATEN VAN UITBESTEDING EN ERVARINGEN MET AANBESTEDING VAN REÏNTEGRATIEDIENSTEN IN HET BUITENLAND

De internationale literatuur over de resultaten van uitbesteding van reïntegratiediensten is beperkter dan die voor Nederland. Een recent boek van De Koning (2007a) bevat drie bijdragen (Struyven, 2007, Bruttel, 2007, Delander e.a., 2007) die elk ingaan op de bestaande theoretische en (internationale) empirische literatuur. De boodschap die Struyven (2007) wil overbrengen (aan de hand van een analyse van de uitbesteding van reïntegratiediensten in Australië, Nederland, Groot-Brittannië en Vlaanderen) is dat het opzetten van een markt voor reïntegratiediensten voor de overheid geen eenvoudige zaak is. Zo moet er een balans worden gevonden tussen regulering en het ruimte scheppen voor concurrentie, tussen oude en nieuwe instrumenten en procedures, en tussen efficiëntie en gelijkheid.

Bruttel (2007) en Delander e.a. (2007) gaan onder meer in op de vraag of private dan wel publieke bedrijven succesvoller zijn in het aan het werk helpen van werklozen. Bruttel (2007) toont voor de Britse *Employment Zones* aan dat het de private aanbieders zijn die succesvoller zijn en dat de transactiekosten lager lijken te zijn dan vaak in de literatuur wordt aangenomen²⁵. In de evaluatie van Delander e.a. (2007) voor Zweden zijn het juist de publieke bedrijven die succesvoller zijn, echter hier betreft het een analyse van zeer moeilijk plaatsbare werklozen (migranten). Meer onderzoek moet volgen naar de voorwaarden waaronder private c.q. publieke bedrijven succesvoller zullen zijn.

²⁵ De transactiekosten voor Australië en Nederland worden geschat op circa 10% van de totale programma- en administratiekosten.

Zwinkels e.a. (2004) gaan in op de resultaten van uitbesteding en de ervaringen met aanbesteding van reïntegratiediensten in Australië, Denemarken, Groot-Brittannië, Verenigde Staten en Zweden²⁶. Onderhavige literatuurstudie leent zich niet om per land de verschillende resultaten te presenteren. Wij zullen ons beperken tot de algemene lijn die uit de studie naar voren komt. Wat uit de studie onder meer naar voren komt is dat opdrachtgevers in de verschillende landen de laatste jaren in de gunning steeds meer nadruk op de ervaring van aanbieders leggen. Opdrachtgevers proberen op deze wijze beter om te gaan met de informatieasymmetrie op de reïntegratiemarkt. Zo wordt in Australië 60% van de reïntegratievoorzieningen onderhands aanbesteed (*invitation to treat*) aan een selecte groep van ervaren aanbieders (de zogenaamde *preferred suppliers*).

Daarnaast komt uit Zwinkels e.a. (2004) naar voren dat een te sterke nadruk op *outcome* financiering²⁷ (zoals in een aantal landen dreigt) kan resulteren in afoming. In dat geval geven reïntegratiebedrijven prioriteit aan de reïntegratie van de beter bemiddelbare cliënten, omdat zij zo betrekkelijk gemakkelijk bonussen kunnen verdienen. Opdrachtgevers kunnen afoming tegengaan door meer *output* financiering voor de moeilijk te reïntegreren cliënten toe te passen of door aanbieders te verplichten in de reïntegratieplannen afspraken te maken met cliënten over de uitvoering van de reïntegratie.

De meeste aanbestedingsmodellen die in de verschillende landen gebruikt worden schieten tekort in het monitoren van de reïntegratievoorzieningen. Een positieve uitzondering zijn de *Job Network Star Ratings* in Australië. Dit monitoringsysteem is gericht op het meten van de kwaliteit van reïntegratiebedrijven, waarbij rekening wordt gehouden met de omgeving waarin de aanbieders opereren (de lokale arbeidsmarkt) en de kenmerken van de cliënten op grond van de JSCI-score²⁸. De *Star Ratings* worden elke zes maanden gepubliceerd. De uitkomsten verschaffen betrokkenen als de overheid en werkzoekenden informatie over het relatieve succes van aanbieders om cliënten te

²⁶ In de meeste bestudeerde landen worden volledige reïntegratietrajecten aanbesteed. Alleen in Zweden heeft de aanbesteding betrekking op scholingsproducten, alhoewel deze steeds meer tenderen naar volledige reïntegratietrajecten waarvan het einddoel is plaatsing in een baan. De reïntegratie is in de meeste landen bedoeld voor werklozen en gehandicapten. In Australië ligt evenwel de nadruk op werklozen, terwijl het *Ticket to Work* programma in de VS enkel gericht is op gehandicapten.

²⁷ Ook wel resultaatfinanciering genoemd.

begeleiden naar een baan. De regelmatige publicatie van de *Star Ratings* blijkt een positief effect te hebben op de resultaten van de aanbieders. Sinds de *ratings* worden gepubliceerd heeft een opmerkelijk snelle toename plaatsgevonden van het percentage succesvol geplaatste cliënten. Struyven (2006) geeft echter een minder positief beeld. Het *Star Ratings* systeem lijkt voornamelijk van nut te zijn voor de overheid. De aanbieders beklagen zich er namelijk over dat er geen transparantie is in de methode van het regressiemodel en de gehanteerde gewichten. Het gevolg van deze intransparantie is dat de aanbieders geen conclusies kunnen trekken uit de eigen score. Ook de werkzoekenden kunnen weinig met de *Star Ratings*, aldus Struyven. Verder stelt Struyven dat de toename van het plaatsingspercentage ook te maken heeft met de opgaande conjunctuur.

In de meeste van de onderzochte landen (Australië, Denemarken, Groot-Brittannië, Nederland en Zweden) hebben cliënten weinig keuzevrijheid: zij kunnen slechts kiezen uit een beperkt aantal reïntegratiebedrijven. Vaak kiezen cliënten voor het dichtstbijzijnde reïntegratiebedrijf wegens onvoldoende kennis en informatie. Een belangrijke les die hieruit getrokken kan worden is dat voor keuzevrijheid een goede informatievoorziening aan de cliënt en de begeleider essentieel is. De keuzevrijheid in Nederland is de laatste jaren wel toegenomen omdat er veel meer aanbieders zijn gekomen door de komst van IRO (Individuele Reïntegratie Overeenkomst). Dit geldt met name voor het UWV (voor de uitvoering van WW en WAO/WIA); het geldt niet, of in veel mindere mate voor de gemeente (die de Wwb uitvoert).

In de meeste landen (Australië, Denemarken, Groot-Brittannië, Nederland en Zweden) is er onvoldoende concurrentie in de reïntegratiemarkt. Een klein aantal, veelal publieke opdrachtgevers, koopt het overgrote deel van de trajecten en producten in op de reïntegratiemarkt.²⁹ Dit verschaft hen een dominante positie naar de aanbieders toe. Zij bepalen in vergaande mate het aanbod, de prijzen, en de contractvoorwaarden. Zo heeft het recente streven van opdrachtgevers om *preferred suppliers* te selecteren (zie hierboven) grote gevolgen voor de samenstelling van de reïntegratiemarkt. Het aantal aanbieders neemt daardoor gestaag af. Bovendien vindt er een marktdivergentie plaats tussen enerzijds grote spelers die een breed scala aan trajecten en producten aanbieden, en

²⁸ Deze score geeft 'de afstand' van de cliënt tot de arbeidsmarkt aan.

anderzijds kleine spelers die zich toeleggen op het aanbieden van specialistische voorzieningen voor bepaalde doelgroepen of regio's.

Het systeem van *preferred suppliers* heeft dus zo zijn voor- en nadelen. De grootste voordelen bestaan uit het feit dat de transactiekosten voor zowel de aanbestedende partij als voor de aanbieders afnemen en dat (door de stabielere marktstructuur) de risico's voor de reïntegratiebedrijven afnemen zodat zij meer geneigd zullen zijn zich te richten op kwaliteitsverbetering. Het belangrijkste nadeel zoals hierboven aangeven is dat de markt meer wordt afgeschermd en nieuwkomers minder kans maken. Om de nadelen van dit systeem enigszins te verzachten zou een bepaald gedeelte van de aanbesteding voor mededinging door nieuwkomers gereserveerd kunnen worden en zou resultaatfinanciering in de vorm van bonussen bij (snelle) plaatsing (met name voor kansrijke groepen) kunnen worden toegepast. Een andere belangrijke les voor de invulling van het aanbestedingsmodel is dat de groepen waarop contracten betrekking hebben, niet te groot mogen zijn daar dit anders ook een drempel voor nieuwkomers kan opwerpen.

Er is in de verschillende landen weinig bekend over de effectiviteit van de aanbestede reïntegratieproducten en -trajecten. De inmiddels uitgevoerde effectiviteitsstudies verschaffen weliswaar informatie over het aantal ingezette producten en -trajecten, alsmede het aantal plaatsingen, maar inzicht in de netto-effectiviteit van de reïntegratie verschaffen deze studies niet: het is onduidelijk in hoeverre de plaatsing van een cliënt in een baan te danken is aan de reïntegratieactiviteiten van het reïntegratiebedrijf.

Struyven (2006) beschrijft de bevindingen over de duurzaamheid van de gerealiseerde plaatsingen in Australië³⁰. Van de succesrijke werkzoekenden is 57% nog aan het werk twaalf maanden na beëindiging van *Intensive Assistance*³¹; voor *Job Search Training*³² is dit 63%. Meer dan 50% heeft een contract bij dezelfde werkgever; ongeveer 60% heeft

²⁹ Met name de grote publieke opdrachtgevers als *DEWR* in Australië, *Jobcentre Plus* in Groot-Brittannië en het *UWV* in Nederland kunnen door hun dominante positie de reïntegratiemarkt naar hun hand zetten.

³⁰ Struyven baseert zijn bevindingen op studies van *DEWR* uit 2004.

³¹ Hierbij gaat het om individuele begeleiding voor de meest achtergestelde werkzoekenden.

³² Deze training is bedoeld voor werkzoekenden met een matige graad van achterstelling en beoogt het bijbrengen van *job search skills*.

een tijdelijk contract. De kwaliteit van de plaatsing (in termen van aantal uren en inkomen) verbetert. Er is wel sprake van een aanzienlijk carrouseffect: 50% van de deelnemers heeft al minstens één keer deelgenomen in *Intensive Assistance*.

Een belangrijke les die uit de casestudie over Australië van Struyven (2006) volgt, is dat bepaalde maatregelen vaak onbedoelde neveneffecten genereren. Struyven noemt twee voorbeelden: 1) om afroming (van de makkelijker bemiddelbaren), *parking* (van de moeilijker bemiddelbaren) en hoge winsten tegen te gaan, legde de opdrachtgever in Australië een service continuüm op, met als neveneffect dat de dienstverlening verder standaardiseerde, de *caseload* verzwaarde en de administratieve last voor consultants toenam; 2) het maken van ongebreidelde winsten uit de startvergoedingen³³ werd afgeblokt door een nieuwe betalingsstructuur, met als keerzijde dat de resultaatfinanciering verminderde. Deze twee voorbeelden tonen aan dat nieuwe maatregelen eerst op potentiële neveneffecten getoetst moeten worden en – zo die effecten er zijn – tegen deze neveneffecten afgewogen moeten worden.

2.6 CONCLUSIES

Publieke diensten kunnen op verschillende wijzen worden uitgevoerd: door de overheid in eigen beheer, door uitbesteding of in samenwerking. Op grond van de theorie kan geen verwachting worden uitgesproken welk alternatief bij reïntegratieactiviteiten het beste is. Een complicatie bij deze activiteiten is dat de kwaliteit van de diensten moeilijk meetbaar is, waardoor het bij uitbesteding moeilijk is contracten zo te formuleren dat de uitvoerders datgene presteren wat van hen verwacht wordt. Zo kan bijvoorbeeld het probleem van de asymmetrische informatie optreden (de uitvoerder kent de klanten beter dan de opdrachtgever) dat aanleiding kan geven tot afroming (de uitvoerder besteedt weinig aandacht aan klanten met lage baankansen). Het beoogde (netto-)effect, een verhoging van de baankans van cliënten, is zelfs voor geen van de betrokkenen direct waarneembaar. Uit dergelijk marktfalen kan overigens niet de conclusie worden getrokken dat uitvoering door de overheid in eigen beheer betere resultaten geeft. De tendens om de uitvoering van publieke diensten uit te besteden is immers deels voortgekomen uit ontevredenheid over uitvoering door de overheid zelf.

Er is sprake van uitvoering door samenwerking als verschillende instanties bij de uitvoering betrokken zijn zonder dat er een contractuele relatie tussen hen is. De samenwerking is dan gebaseerd op belangen, mogelijkheden (beschikbare capaciteit), goede wil of op voorschriften door een overkoepelende organisatie. Er is moeilijk in zijn algemeenheid iets over te zeggen.

Het empirische onderzoek is evenmin eenduidig. Sommige overzichtsstudies wijzen op kostenbesparing door uitbesteding van publieke diensten, bij gelijkblijvende kwaliteit, maar deze uitkomsten zijn door andere auteurs genuanceerd. Zo wordt onder andere gesteld dat veelal is gekeken naar effecten op de korte termijn, terwijl de effecten op langere termijn een ander beeld kunnen geven. Wat betreft reïntegratie-activiteiten zijn nauwelijks harde cijfers bekend over de kosten en baten onder de verschillende uitvoeringsmodaliteiten. Wel komen uit het bestaande onderzoek een aantal risicopunten naar voren. Zo kan concurrentie tussen uitvoerder al snel leiden tot een 'race to the bottom' wat betreft de prijs, wat ook zijn weerslag zal hebben op de kwaliteit van de dienstverlening. De bestaande observaties op dit punt kunnen echter vertekend zijn. Kwaliteit wordt in de praktijk vaak benaderd door de bruto-baankans (het percentage van de deelnemers aan reïntegratie dat een baan vindt). Deze wordt sterk beïnvloed door de conjuncturele situatie. In Nederland viel de verplichting tot uitbesteding voor gemeenten samen met een verslechterende arbeidsmarkt, die juist groepen als bijstandsgerechtigden weinig baanmogelijkheden bood.

³³ Hetgeen de arbeidsbemiddelaar vooraf krijgt per te bemiddelen persoon. Voor de moeilijker bemiddelbaren is de startvergoeding relatief groot ten opzichte van de plaatsingsvergoeding.

3 MATE EN WIJZE VAN UITBESTEDEN

3.1 INLEIDING

In beginsel kunnen gemeenten de gehele uitvoering van hun reïntegratiebeleid uitbesteden. Dit geldt niet alleen voor de operationele kant (bijvoorbeeld het scholen van cliënten en het bemiddelen van cliënten naar een baan), maar ook voor de procesmatige kant (bijvoorbeeld de diagnosestelling en het klantmanagement). Zelfs zaken als de uitvoering van aanbestedingsprocedures en de bepaling van de inhoud van het instrumentarium zouden aan externe partijen kunnen worden overgelaten. De gemeente zou zich dan kunnen beperken tot het formuleren van de doelstellingen van het beleid, het aangeven van de financiële randvoorwaarden en het evalueren/controleren van het beleid. Het andere uiterste is dat gemeenten al deze zaken zelf doen. De meeste gemeenten zullen zich ergens tussen deze twee uitersten bevinden.

In dit hoofdstuk zullen we een beschrijving geven van de mate waarin en de wijze waarop gemeenten onderdelen van hun reïntegratiebeleid uitbesteden. Allereerst analyseren we (in paragraaf 3.2) de gegevens hierover uit de zogenoemde Omnibusenquête. Hieruit zijn gegevens bekend over ruim 160 gemeenten. Wel zijn deze gegevens tamelijk globaal. Voor de negen gemeenten waarmee interviews zijn gehouden is meer gedetailleerde informatie bekend. In paragraaf 3.3 wordt een kwalitatieve beschrijving gegeven van het instrumentarium dat deze gemeenten hanteren en van de wijze waarop zij de reïntegratie uitvoeren of laten uitvoeren. Daarna volgt in paragraaf 3.4 een kwantitatieve beschrijving waarbij zowel op basis van de interviews als van de Omnibus-enquête schattingen gemaakt zijn van de wijze van uitbesteding. In paragraaf 3.5 wordt besloten met de conclusies.

3.2 UITKOMSTEN OMNIBUSENQUÊTE

De Omnibusenquête bevat een aantal gegevens over de mate en wijze van uitbesteden voor 162 gemeenten. Dit betreft de volgende indicatoren:

- Het percentage van het W-deel van het Wwb-budget dat in 2007 naar verwachting wordt besteed aan (onderdelen van) trajecten die de gemeente zelf uitvoert;
- De verwachting over de mate waarin gemeenten in 2007 de reïntegratieactiviteiten die zij uitbesteden, inkopen op de private markt dan wel bij instellingen die op die op de een of andere manier (bestuurlijk, organisatorisch, financieel, etc.) gelieerd zijn aan de gemeente. De onderscheiden antwoordmogelijkheden zijn: 1) geheel bij aan de gemeente gelieerde instellingen, 2) geheel bij private instellingen, 3) een combinatie van beide.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van het percentage van het W-deel dat in 2007 naar verwachting wordt besteed aan (onderdelen van) trajecten die de gemeente zelf uitvoert. Uit de tabel komt duidelijk naar voren dat de meeste gemeenten slechts een beperkt deel van de reïntegratie-activiteiten uitbesteden. Bij ruimt 60 procent van de gemeenten wordt 20 procent of minder intern uitgevoerd. Als we aannemen dat de rest wordt uitbesteed, dan besteedt dus een meerheid van de gemeenten 80 procent of meer uit³⁴. Bijna 80 procent van de gemeenten voert hoogstens 40 procent intern uit³⁵.

³⁴ Helemaal zeker is dit niet, omdat een deel van de middelen die niet aan interne activiteiten worden besteed mogelijk aan samenwerkingsprojecten wordt uitgegeven. Uit de Omnibusenquête is dit niet op te maken.

³⁵ Een ruwe schatting op basis van deze informatie is dat ongeveer 20 procent van de reïntegratiemiddelen wordt besteed aan activiteiten die in eigen beheer worden uitgevoerd.

Tabel 3.1 Aandeel van het W-deel dat in 2007 naar verwachting wordt besteed aan (onderdelen van) trajecten die de gemeenten zelf uitvoeren ^{a)}

	%
0	9
1-20 %	52
21-40%	18
41-60%	11
61-80%	5
81-99%	1
Alles (100%)	2
<i>Totaal (n = 133)</i>	<i>100</i>

a) Gebaseerd op de gemeenten die een cijfer hebben opgegeven.

Bron: Omnibusenquête, RWI 2007.

Uit tabel 3.2 blijkt dat de meeste gemeenten (70 procent) die reïntegratieactiviteiten uitbesteden dit zowel doen aan private partijen als aan organisaties die aan de gemeente gelieerd zijn. Het percentage dat alleen uitbesteedt aan private bedrijven is wel duidelijk groter dan het percentage dat alleen in zee gaat met aan de gemeente gelieerde instellingen.

Tabel 3.2 Aan wie wordt naar verwachting uitbesteed in 2007? ^{a)}

	%
Alleen bij aan de gemeente gelieerde instellingen	1
Alleen bij private re-integratiebedrijven	18
Beide: bij private re-integratiebedrijven en aan de gemeente gelieerde instellingen	80
<i>Totaal (n = 142)</i>	<i>100</i>

a) Gebaseerd op de gemeenten die uitbesteden en een cijfer hebben opgegeven.

Bron: Omnibusenquête, RWI 2007.

Tabel 3.3 Aandeel van het W-deel dat in 2007 naar verwachting wordt besteed aan (onderdelen van) trajecten die de gemeenten zelf uitvoeren, naar gemeentegrootte ^{a)}

Eigen Beheer	<30.000	30.000-60.000	60.000 – 100.000	100.000 – 150.000	150.000 – 250.000	> 250.000	Totaal
0%	16%	4%					9%
1-20 %	48%	51%	54%	75%	67%	100%	53%
21-40%	18%	19%	31%				18%
41-60%	11%	11%	8%	25%			11%
61-80%	2%	11%	8%				5%
81-99%		2%			33%		2%
Alles (100%)	5%	2%					3%
<i>Totaal</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
Aantal waarnemingen (n)	58	49	13	8	3	2	133

a) Gebaseerd op de gemeenten die een cijfer hebben opgegeven.

Bron: Omnibusenquête, RWI 2007.

Wat betreft de keuze tussen uitvoering in eigen beheer en uitbesteding zijn de verschillen tussen grote en kleine gemeenten gering (zie tabel 3.3). Als er al een tendens is dat kleine gemeenten meer uitbesteden dan is deze slechts licht. Er is evenmin veel verschil naar regio (zie tabel 3.4). In de noordelijke provincies wordt wat meer uitbesteed en wat minder in eigen beheer gedaan dan in de andere provincies. In de oostelijke provincies wordt naar verhouding het meeste in eigen beheer uitgevoerd.

Tabel 3.4 Aandeel van het W-deel dat in 2007 naar verwachting wordt besteed aan (onderdelen van) trajecten die de gemeenten zelf uitvoeren, naar regio.

Eigen beheer	Noorden ¹⁾	Westen en midden ²⁾	Oosten ³⁾	Zuiden ⁴⁾	Totaal
0%	10%	3%	11%	12%	9%
1-20 %	40%	53%	49%	60%	53%
21-40%	20%	23%	16%	14%	18%
41-60%	30%	15%	8%	5%	11%
61-80%		5%	11%	2%	5%
81-99%		3%	3%		2%
Alles (100%)			3%	7%	3%
<i>Totaal</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
Aantal waarnemingen (n)	10	41	37	45	133

1) Friesland, Groningen, Drenthe

2) ZH, NH, Utrecht, Flevoland

3) Gelderland, Overijssel

4) Zeeland, NB, Limburg

Bron: Omnibusenquête, RWI 2007.

We gaan nu in meer detail in op de mate en wijze van uitbesteden voor de negen gemeenten waarbij diepte-interviews zijn gehouden.

3.3 INSTRUMENTARIUM EN WIJZE VAN UITVOERING IN DE NEGEN GEMEENTEN

3.3.1 KLANTMANAGEMENT, DIAGNOSE EN SELECTIE VAN KANDIDATEN

Onder de negen gemeenten (Leiden, Raalte, Cuijk, Cranendonk, Hellendoorn, Drechtsteden, Skarsterlân, Arnhem en Dantumadeel/Dongeradeel) zien we een duidelijke tendens om de regie meer naar zich toe te trekken. De meeste van deze gemeenten geven

aan dat eerdere ervaringen waarbij ook klantmanagement, diagnose en selectie van deelnemers voor een groot deel door reïntegratiebedrijven (rib's) werden gedaan niet goed zijn bevallen. Men ziet dit als één van de redenen voor de vaak povere plaatsingsresultaten. Op de achtergronden zullen we overigens uitvoeriger ingaan in het volgende hoofdstuk.

Op de tendens de regie meer naar zich toe te trekken is één uitzondering, namelijk Skarsterlân. Deze gemeente heeft, zoals we nog uitvoeriger zullen bespreken, de filosofie dat alle uitvoerende taken moeten worden uitbesteed.

Klantmanagement

Zeven van de negen gemeenten doen het klantmanagement volledig zelf, één gemeente houdt het klantmanagement voor een deel in eigen handen en besteedt deze voor het andere deel uit en één gemeente besteedt het klantmanagement volledig uit (zie tabel 3.5).

Zes gemeenten die het klantmanagement volledig zelf uitvoeren (Leiden, Cuijk, Cranendonk, Hellendoorn, Drechtsteden en Dantumadeel/Dongeradeel) geven aan hiervoor te hebben gekozen omdat zij de regie van de reïntegratie activiteiten in eigen handen willen hebben om zo meer grip te hebben op de uitvoering: het is immers de gemeente die verantwoordelijk is voor het besteden van de financiële middelen. In Leiden is zelfs gezegd: “er gebeurt niets zonder dat de klantmanager dat weet!” De gemeenten geven aan naar wegen te zoeken om de regierol nog verder te versterken. Alleen Raalte heeft een andere reden om het klantmanagement volledig zelf uit te voeren, namelijk de wens om maatwerk te leveren aan iedere individuele klant.

Ook Drechtsteden voert het klantmanagement zelf uit. Ook hier speelt de wens om de regierol te versterken. Daarbij wordt opgemerkt dat dit het werk van de klantmanager ook inhoudelijk interessanter kan maken. Om de regierol te versterken zal indien nodig de formatie hierop worden aangepast. Voor de doelgroep jongeren is de situatie afwijkend. Voor jongeren gebeurt het klantmanagement in een multidisciplinair team waarbij niet alleen de gemeente is betrokken, maar onder meer ook medewerkers van CWI, jeugdzorg, bureau leerplicht, ROC en UWV (“Route 23”). Hier is dus sprake van samenwerking. Deze klantmanagers bepalen op maat gesneden trajecten, zoals combinatie school/werk, trajecten voor drugsverslaafden etc. De regierol is hier dus sterk aanwezig.

In Arnhem wordt een deel van het klantmanagement zelf gedaan en een deel uitbesteed. Het klantmanagement en de eerste diagnose-stelling (is iemand in staat om te werken?) ligt bij de case-managers. De case-managers hebben het eerste contact met de klant en bepalen of ze in staat zijn om te werken. Zij hebben als het ware de 'huisarts'-rol. Als mensen in staat blijken om te werken, worden ze doorgestuurd naar één van de twee Arbeidstrainingscentra (ATC), afhankelijk van waar men woont. Het ene ATC is een privaat, het andere is een publieke organisatie. Deze hebben als het ware een 'specialisten'-rol.

In Skarsterlân tenslotte is het klantmanagement volledig uitbesteed aan private en publieke organisaties. De visie van deze gemeente is dat de gemeente zich alleen moet bezighouden met regie en ontwikkeling.

Diagnosestelling

Vier van de zeven gemeenten die het klantmanagement zelf doen vanwege het belang dat wordt gehecht aan de regierol van de gemeente doen ook de diagnosestelling zelf: Raalte, Cuijk, Hellendoorn en Dantumadeel/Dongeradeel (zie tabel 3.5). De andere drie (Leiden, Cranendonk en Drechtsteden) doen de diagnosestelling voor een deel of een stukje zelf en besteden deze activiteit voor een deel uit. In Hellendoorn en Dantumadeel/Dongeradeel zijn externe partijen bij de diagnose betrokken, maar zijn de gemeentelijke consultants die ook het klantmanagement doen hiervoor verantwoordelijk: zij bepalen welke reïntegratieactiviteiten worden ingezet.

De vier gemeenten die ook de diagnosestelling in eigen hand houden doen dit vanwege de wens de eigen regierol zo sterk mogelijk te maken of (Raalte) om maatwerk te kunnen leveren. Het is de casemanager die de regie voert en de keuze bepaalt voor de in te zetten acties. Dit betekent overigens niet dat de diagnosestelling te allen tijde geheel intern gebeurt: waar nodig wordt externe specialistische hulp ingekocht (bijvoorbeeld voor medische (belastbaarheid)adviezen bij een arbeidsmedisch adviesbureau). In Raalte zegt het Sw-bedrijf dat ook zij, waar nodig, een stukje diagnosestelling en intake uitvoeren.

In Leiden wordt de diagnosestelling bij cliënten, in tegenstelling tot het klantmanagement, voor een deel door de gemeente zelf gedaan en voor een deel uitbesteed. Maar Leiden wil wel de diagnosestelling meer zelf gaan doen om meer controle te hebben (de regierol te versterken) en de diagnose zo compleet mogelijk te

maken. Er komt een “werkatelier”, een diagnose instrument, waar zes weken (of korter) wordt gekeken naar de kansen en mogelijkheden voor de klanten. In het werkatelier wordt samengewerkt met CWI, de gemeentelijke dienst Sw en private aanbieder(s). De casemanager heeft de regie: het is de casemanager die bekijkt wat (voor training) nodig is voor de klant en het is de casemanager die bepaalt wanneer de klant geplaatst kan worden. Onderdelen/modules van het programma van het werkatelier worden aanbesteed, omdat deze specifieke deskundigheid vragen die de gemeente niet zelf in huis heeft. De klant heeft zelf de keuze waar hij een bepaald traject wil volgen, daarom zijn er (ingegeven door de populatie) meerdere aanbieders³⁶.

In Cranendonk doen de gemeentelijke consulenten naast het klantmanagement ook de eerste diagnosestelling (is iemand in staat om te werken?). Deze consulenten hebben het eerste contact met de klant, bepalen wat de problemen zijn en of ze in staat zijn om te werken. Mensen met potentie worden doorgestuurd naar een (private) rib. De consulenten van de gemeenten en van het rib zetten dan samen “de puntjes op de i”. De gemeente heeft hierbij de regiefunctie. Bij constatering van medische of psychische problemen worden de klanten doorgestuurd naar een specialist voor een (specialistische) medische keuring om precies vast te stellen wat er aan de hand is.

In Drechtsteden vindt de eerste diagnosestelling door de klantmanager plaats. Hierbij wordt soms een arbeidskundige ingehuurd, omdat de doelgroep meer en meer sociaal/medische problemen heeft. Als er bijvoorbeeld een probleem is met kinderopvang, wordt gezocht naar een oplossing. De acties en werkprocessen zijn zodanig ingericht dat de cliënten zo snel mogelijk worden doorgestuurd naar de werkplaatsen (“work first”). De verdere diagnose vindt op deze werkplaatsen plaats.

Zoals bij de activiteit klantmanagement al is beschreven zijn het de casemanagers die in Arnhem het klantmanagement en de eerste diagnose-stelling doen. Na doorverwijzing naar één van de ATC’s krijgen mensen eerst een intakeperiode van een maand om te bepalen wat men kan, vervolgens krijgt men trainingen in werknemersvaardigheden en tenslotte worden zij in contact gebracht met intermediairs, waaronder het eigen Matchingsteam van de gemeente, voor bemiddeling naar een betaalde baan.

³⁶ Uitgangspunt is: de keuze aan de klant. Zie *Aanbesteding reïntegratietrajecten 2002*, Gemeente Leiden, dienst Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, 2001/S 217 – 149350, p. 8 en *Inkoop reïntegratietrajecten 2005*, p. 8.

In Skarsterlân is de diagnosestelling, evenals het klantmanagement volledig uitbesteed aan private rib's en een publieke organisatie, als onderdeel van trajecten. De cliënt kan in het onderdeel van het traject waarin hij is opgenomen wekenlang worden geobserveerd en getest.

Selectie van kandidaten voor een reïntegratie instrument

In Leiden, Raalte, Cuijk, Hellendoorn, Cranendonk en Dantumadeel/Dongeradeel is het altijd de casemanager die de kandidaten voor alle reïntegratie instrumenten van de gemeente selecteert. Alle informatie over de klant komt bij de casemanagers terecht (deze heeft het overzicht) en deze beslist uiteindelijk. Deze gemeenten zien het als hun eigen verantwoordelijkheid om als beste op de hoogte te zijn van het eigen klantenbestand. In het algemeen spelen de kosten van de selectieactiviteit geen rol bij de overweging om de selectie in eigen beheer uit te voeren. Hierbij moet worden aangetekend dat in Hellendoorn de gemeente in eerste instantie bepaalt wie er terecht komt in een traject gericht op aanbodversterking (de gemeente doet de bemiddeling zelf in samenwerking met de gemeente Holten/Rijssen en CWI en UWV), maar dat de externe uitvoerder van de trajecten een belangrijke inbreng heeft bij de bepaling van de aard van het traject.

In Drechtsteden geldt eveneens dat formeel de casemanager uiteindelijk beslist. In eerste instantie wordt – indien sociaal-medisch mogelijk – iedereen zo snel mogelijk naar een van de werkplaatsen gestuurd. De diagnose die daar plaatsvindt, is sterk bepalend voor het advies van een vervolgtraject. In het kader van de versterkte regierol worden deze adviezen nu minder snel “automatisch” overgenomen dan in het verleden gebeurde. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat rib's belang hebben bij doorverwijzing naar een instrument dat ze zelf uitvoeren, is er een grote variatie in uitvoerders. Bij jongeren is de rol van de casemanager nu reeds heel prominent. Deze casemanager hoeft dan weer niet van de gemeente te zijn, omdat de betreffende maatregel (Route 23) in een samenwerkingsverband wordt uitgevoerd.

In het algemeen selecteert de gemeente Skarsterlân zelf cliënten alleen in additionele en/of afwijkende situaties. De gemeente selecteert kandidaten voor loonkostensubsidie, scholing/cursus, voor gesubsidieerde arbeid, detacheringsbanen, voor externe (medische) expertise en verzuimcontrole en begeleiding en voor het Jongerenpunt. De reden dat de gemeente bij deze instrumenten beslist is omdat de analyse van de cliënt door een ander bedrijf gebeurt dan de uitvoerder van het instrument. De selectie van kandidaten voor alle

andere reïntegratie instrumenten. gebeurt door een externe partij, niet zijnde de partij die het reïntegratie instrument uitvoert (CWI).

De gemeente Arnhem selecteert kandidaten voor gesubsidieerde arbeid/loonkostensubsidie, voor directe bemiddeling/job hunting, sociale activering/vrijwilligerswerk, zorgtrajecten en hulpverlening en voor scholing/cursus. Voor de overige reïntegratie instrumenten, maar ook voor zorgtrajecten en hulpverlening en voor scholing/cursus wordt de selectie gedaan door een externe partij, niet zijnde de partij die het betreffende reïntegratie instrument uitvoert (een arbeidstrainingcentrum).

Tabel 3.5 Interne en/of externe uitvoering van klantmanagement, diagnosestelling en selectie van deelnemers aan trajecten (huidige situatie)

Klantmanagement	Leiden	Raalte	Cuijk	Cranendonk	Heilendoorn	Drechtsteden	Skarsterfân	Amhem	Dantumadeel/ Dongeradeel
Volledig zelf	X	X	X	X	X	X			X
Voor een deel zelf, voor een deel uitbesteed								X	
Volledig uitbesteed							X		
Diagnosestelling									
Volledig zelf		X	X		X ^{a)}				X
Voor een deel zelf, voor een deel uitbesteed	X			X		X		X	
Volledig uitbesteed							X		
Selectie van kandidaten									
Volledig zelf	X	X	X	X	X ^{a)}				X
Voor een deel zelf, voor een deel uitbesteed						X	X	X	
Volledig uitbesteed									

a) De externe uitvoerder heeft wel een inhoudelijke inbreng bij de bepaling van de aard van het uit te voeren traject, maar de gemeente haakt de knopen door.

Bron: SEOR – mondelinge interviews, juli – oktober 2007.

3.3.2 DE REÏNTEGRATIE-INSTRUMENTEN

We kunnen een aantal meer algemene ontwikkelingen onderscheiden. In de eerste plaats wordt de WIW/ID overal afgebouwd, al is dit in sommige gemeenten nog steeds een belangrijk instrument. De afbouw van dit instrument betekent zeker niet dat gesubsidieerde arbeid als instrument minder belangrijk wordt. In alle negen gemeenten zijn nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid ontwikkeld (die overigens meestal niet zo worden genoemd vanwege het besmette karakter van de term 'gesubsidieerde arbeid'. In het algemeen is kenmerkend voor deze instrumenten dat deelname tijdelijk is en expliciet gericht op doorstroming naar reguliere arbeid, of in ieder geval het opschuiven in de richting daarvan binnen een traject. Gesubsidieerde arbeid is minder gericht op plaatsing in banen binnen publieke en semi-publieke organisaties en meer op instroom in het bedrijfsleven. De subsidie heeft dan een tijdelijk karakter en dekt vaak maar een deel van de arbeidskosten. Ook eenmalige premies voor de werkgever bij plaatsing komen voor³⁷.

Een tweede vrij algemene ontwikkeling is de opkomst van Work First instrumenten. Sommige varianten of onderdelen daarvan kunnen overigens ook als gesubsidieerde arbeid worden gezien. Zo komen in een aantal gemeenten de participanten in dienst van de uitvoerder van het Work First instrument en verrichten zij (al dan niet via detachering) werkzaamheden.

De verandering in het karakter van gesubsidieerde arbeid heeft gevolgen voor de uitvoering ervan. In tegenstelling tot de WIW/ID, die meestal door gemeentelijke stichtingen wordt uitgevoerd, besteden gemeenten de nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid en de uitvoering van Work First vaak uit aan particuliere organisaties. Ook het Sw-bedrijf is vaak uitvoerder van dit instrument. Het Sw-bedrijf geldt soms als particulier bedrijf en in andere gevallen als publieke organisatie. Dit is mede afhankelijk van de formele relatie met de gemeente.

Daarentegen zien we bij bemiddeling weer een zekere tendens dat de gemeente dit meer zelf oppakt, veelal in samenwerking met de ketenpartners. Zo heeft een aantal gemeenten een werkgeversservicepunt opgericht voor bemiddeling. Maar bij de meeste van de negen

³⁷ Ook premies voor uitkeringsgerechtigden komen voor. In één gemeente bestaat zelfs de mogelijkheid dat deze bij afronding van een traject in aanmerking komen voor een premie.

gemeenten ligt de nadruk bij de uitvoering op uitbesteding aan externe partijen met een zeker accent op private partijen.

Hieronder gaan we meer in detail op de situatie in de verschillende gemeenten.

Gesubsidieerde arbeid/loonkostensubsidie is een reïntegratie instrument dat door alle gemeenten in het SEOR-onderzoek wordt uitgevoerd, evenals het bieden van zorgtrajecten/hulpverlening en het bieden van scholing/cursussen (zie tabel 3.6). Work First in de meest gebruikelijke betekenis (dus toepassing direct bij of kort na instroom of aanvraag van de uitkering) wordt niet in Leiden en Dantumadeel/Dongeradeel uitgevoerd. Leiden heeft geen Work First instrument omdat men dit primair ziet als een instrument om de instroom in de bijstand te beperken, terwijl men zelf prioriteit wenst te geven aan het helpen van bijstandsgerechtigden om aan een baan te komen. In Dantumadeel/Dongeradeel komen bijstandsgerechtigden pas na enige tijd in een instrument waarbij zij werkervaring kunnen opdoen. De activiteiten binnen dit instrument lijken wel op Work First instrumenten zoals deze elders worden toegepast, maar het instroommoment ligt later.

Opgemerkt dient te worden dat sommige in de tabel onderscheiden reïntegratie instrumenten in sommige gemeenten niet als apart instrument worden beschouwd, maar als onderdeel van integrale reïntegratie trajecten. Dit geldt onder meer voor Leiden als het gaat om bijvoorbeeld sollicitatiecursussen. Bij Drechtsteden zijn scholing/cursus, motivatietraining/werknemersvaardigheden en sollicitatiecursussen niet aangekruist, maar deze activiteiten vinden alle wel plaats in het kader van andere instrumenten, zoals de werkplaatsen die uitvoering geven aan de Work First aanpak.

De keuze tussen zelf doen, uitbesteden en/of samenwerken wordt in alle gemeenten gemaakt voor de reïntegratie instrumenten, niet voor doelgroepen. Uit tabel 3.7 is te concluderen dat de gemeenten in het SEOR-onderzoek de uitvoering van reïntegratieactiviteiten voornamelijk overlaten aan externe partijen door deze volledig uit te besteden (2). Leiden, Raalte Arnhem, Dantumadeel/Dongeradeel en zelfs Skarsterlân houden een enkel reïntegratie instrument nog wel in eigen hand (geheel (1) of gedeeltelijk (4)), maar Cuijk en Cranendonk besteden de uitvoering van echt alle reïntegratie instrumenten volledig uit. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat bij Cuijk de gemeenten zelf ook wel een rol heeft bij job hunting en dat deze rol mogelijk in de toekomst groter zal worden.

Uitvoering via samenwerking komt (nog) niet vaak voor^{38 39}. Een uitzondering is Drechtsteden dat samenwerkt in job hunting bij het werkgeversservicepunt. Voor reïntegratie van jongeren werkt een aantal gemeenten wel samen met andere partijen zoals CWI, RMC⁴⁰ en ROC (Drechtsteden in Route 23, Leiden in het Jongerenloket, Skarsterlân in het Jongerenpunt) en bij de aanpak van de doelgroep jongeren in route 23. Ook Hellendoorn heeft aangegeven een instrument uit te voeren door samenwerking met externe partijen: directe bemiddeling wordt gedaan in samenwerking met CWI en UWV. Hiervoor is met financiële hulp van het Ministerie van Sociale Zaken middels een IWP-project eveneens een werkgeversservicepunt opgezet.

Uitvoering van veel reïntegratieinstrumenten wordt uitbesteed aan zowel private als aan publieke instellingen, waarbij de publieke organisatie vrijwel altijd een (de) (integratie)tak van het Sw-bedrijf in de regio is.

³⁸ In enkele gevallen heeft een respondent zelf in een vragenlijst ingevuld dat sprake is van uitbesteding bij zorgtrajecten en hulpverlening, terwijl de aard van instanties waar het om gaat (vaak AWBZ-gefinancierd) doet vermoeden dat hier ook sprake kan zijn van samenwerking.

³⁹ Wel is in veel gemeenten samenwerking met UWV en CWI in voorbereiding, vooruitlopend op de verplichte samenwerking tussen gemeente, CWI en UWV (de Geïntegreerde Dienstverlening) op basis van de principes van de Toonkamers, per 1 januari 2009.

⁴⁰ Regionaal Meldpunt Coördinatie.

Tabel 3.6 Overzicht van door gemeenten toegepaste reïntegratie-instrumenten (huidige situatie)

	Leiden	Raalte	Cuijk	Cranendonk	Hellendoorn	Drechtsteden	Skarsterlân	Arnhem	Dantumadeel/Dongeradeel
Integrale reïntegratietrajecten	X		X	X	X			X	X
Gesubsidieerde arbeid/loonkostensubsidie	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Werkervaringsplaatsen	X	X	X	X	X		X		X
Leenwerktrajecten	X		X		X	X			X
Directe bemiddeling/job hunting	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Beroepsoriëntatie en beroepskeuze		X	X		X		X		X
Work First		X	X	X	X	X	X	X	
Sociale Activering/Vrijwilligerswerk	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Zorgtrajecten/hulpverlening	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Scholing/ cursus	X	X	X	X	X		X	X	X ^{a)}
Motivatietraining/training sociale vaardigheden/werknemersvaardigheden		X	X	X	X	Is ingebed in andere activiteiten			X
Sollicitatiecursus				X	X				X ^{a)}
Medische belastbaarheidsonderzoeken			X			X	X		X
Delachteringsbanen			X			X	X		X
Verzuimcontrole en begeleiding							X		
Centrale aanpak jongeren (Leiden: Jongerenloket; Drechtsteden: "route 23"; Skarsterlân: "Jongerenpunt")	X					X			X

a) Wordt niet gefinancierd uit reïntegratiegelden maar uit educatiegelden.

Bron: SEOR – mondelinge interviews, juli – oktober 2007.

Uit tabel 3.7 blijkt dat elke gemeente eigen keuzes maakt: van geen enkel reïntegratie-instrument is te zeggen dat deze door alle gemeenten uit het onderzoek zelf wordt uitgevoerd, dan wel altijd aan een private of altijd aan een publieke instelling wordt uitbesteed⁴¹. Wel worden integrale reïntegratietrajecten altijd uitbesteed (aan private en/of publieke instellingen) evenals Beroepsoriëntatie en beroepskeuze, Work First, motivatietraining (etc.), sollicitatiecursussen en medische belastbaarheidsonderzoeken.

De gemeenten uit het onderzoek voeren geen van allen doelgroepenbeleid. De keuze tussen zelf doen, uitbesteden en/of samenwerken wordt, zoals gezegd, gemaakt per type reïntegratie instrument. Toch ligt dit in Leiden, Hellendoorn, Drechtsteden en Skarsterlân iets genuanceerder (zie bijlage 5 waar hier nader op wordt ingegaan).

Sw-bedrijven en private rib's bevestigen dat zij geen reïntegratie instrumenten uitvoeren die specifiek op bepaalde doelgroepen zijn gericht. Het is wel zo dat Sw-bedrijven vooral klanten krijgen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (het 'granieten bestand'). Het is overigens een landelijke trend dat steeds meer mensen met psychische problemen in de Wwb zitten, waardoor deze groep steeds meer vergelijkbaar wordt met de Sw-populatie⁴².

⁴¹ Het onderscheid tussen een publieke en private instelling is soms moeilijk te maken. Zo is bijvoorbeeld de afstand tot de gemeente van bedrijven die voor de gemeenten (ook) de Wsw uitvoeren, verschillend. Diverse van deze bedrijven hebben inmiddels een BV-structuur. Voor het overzicht van tabel 3.7 hebben wij alle Wsw-bedrijven als publiek beschouwd.

⁴² De trend dat het aanbod waarop diverse regeling en wetten van toepassing is (Wwb, Wsw, WIA en WMO) elkaar steeds meer overlapt, wordt ook gesignaleerd in onder andere: Ellen Verveen, Sivia Bunt, Mechelen van der Aalst, *Trendrapport reïntegratiemarkt 2004 – Deelonderzoek diensten voor bijzondere groepen. Eindrapport*. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Research voor Beleid, Leiden, september 2004.

Tabel 3.7 Wijze van uitvoering

	Leiden	Raalte	Cuijk	Cranendonk	Heilendoorn	Drechtsteden	Skarsterlân	Amhem	Dantumadeel/ Dongeradeel
Integrale reïntegratietrajecten	2 (privaat)		2 (privaat en publiek)	2	2 (privaat)			2 (privaat)	2 (privaat)
Gesubsidieerde arbeid/loonkostensubsidie	2 (publiek)	4	2 (privaat en publiek)	2	1 (gemeente)	2 (privaat en publiek en welzijnsorganisatie)	1 (loonkostensubsidie)	2 (privaat)	1 en 2 (privaat)
Werkervaringsplaatsen	2 (privaat en publiek)	1	2 (publiek)	2	2 (privaat)		2 (privaat en publiek)		2 (privaat)
Leenwerktrajecten	1		2 (publiek)			3 (ROC bij route 23)	2 (privaat en publiek)		2 (privaat)
Directe bemiddeling/job hunting	2	1	2 (privaat)	2	3 (gemeenten, CWI, UWV)	3 (werkgevers-servicepunt: CWI, UWV en gemeenten)		1	1 en 2 (privaat)
Beroepsoriëntatie en beroepskeuze	Zijn onderdeel van integrale trajecten	2 (privaat)	2 (ROC)		2 (privaat)		2 (privaat en publiek)		2 (privaat)
Work First		2 (publiek)	2 (publiek)	2	2 (privaat)	2 (publiek en privaet)	2 (privaat)	2 (privaat en publiek)	
Sociale Activering/Vrijwilligerswerk	4	2 (privaat)	2 (publiek en welzijnsorganisatie)	2	4 (publiek)	2 (privaat en welzijnsorganisatie)	2 (welzijnsorganisatie)	4	1 en 2 (privaat en publiek) 3
Zorgtrajecten/hulpverlening	4	2 (welzijnsorganisaties, GKB)	2 (privaat)	2	4 (publiek)	3 (diverse publieke instanties in kader route 23)	2 (privaat)	2 (AWBZ-instellingen)	3 (welzijnsorganisatie)

Vervolg tabel 3.7

Scholing/cursus	2	2 (privaat)	2 (ROC)	2	2 (privaat en publiek)	2 (werkgever, ROC)	2 (privaat)
Motivatie training/training sociale vaardigheden/werknemersvaardigheden	Zijn onderdeel van integrale trajecten	2 (privaat, publiek)	2 (privaat en publiek)	2	2 (privaat)		2 (privaat)
Sollicitatiecursus	Is onderdeel van integrale trajecten			2			
Medische belastbaarheidsonderzoeken			2 (privaat)		2 (privaat en publiek: UWV)		2 (privaat)
Detachingsbanen			a)		a)		2 (privaat)
Verzuimcontrole en begeleiding							2 (privaat)
Centrale aanpak jongeren (Drechstieden: "route 23", Skasterlan: "Jongerenpunt")						3 (diverse publieke instanties)	2 (privaat)

(1): volledig door de gemeente uitgevoerd;

(2): volledig uitbesteed;

(3): volledig in samenwerking;

(4): Eén of enkele onderdelen wordt door de gemeente zelf gedaan, de overige onderdelen worden uitbesteed.

a) Opgenomen bij gesubsidieerde arbeid/loonkostensubsidies.

Bron: SEOR – mondelinge interviews, juli – oktober 2007.

3.4 KWANTITATIEF OVERZICHT INSTRUMENTARIUM EN MATE VAN UITBESTEDING DOOR DE NEGEN GEMEENTEN

In paragraaf 3.3 is een overzicht gegeven van de reïntegratieactiviteiten die de verschillende gemeenten uit het onderzoek toepassen. Het is echter ook van belang om een idee te hebben van het kwantitatieve belang van deze instrumenten. In tabel 3.8 is de verdeling van de uitgaven over de verschillende instrumenten weergegeven voor een aantal gemeenten waarvoor informatie beschikbaar is. Verder is per gemeente het totale bedrag weergegeven dat aan reïntegratie-activiteiten wordt uitgegeven. Voor de meeste gemeenten gaat het om de geplande uitgaven voor 2007, voor Dordrecht en Raalte om de feitelijke uitgaven voor 2006. De beschikbare gegevens over uitgaven zijn minder gedetailleerd dan de kwalitatieve gegevens die in de vorige paragraaf zijn beschreven⁴³. Niettemin geeft tabel 3.8 wel een indruk van datgene waarop momenteel de nadruk ligt in de reïntegratie-activiteiten.

Uit tabel 3.8 blijkt dat in de meeste gemeenten nog steeds de nadruk ligt op gesubsidieerde arbeid. In vijf van de zeven gemeenten ligt het percentage van het budget dat aan dit instrument wordt besteed op meer dan 50 procent. In Skasterlân moeten detachingsbanen en werkervaringsplaatsen in feite ook als gesubsidieerde arbeid worden gezien, zodat dit instrument ook bij deze gemeente bijna de helft van het budget voor zijn rekening neemt. Alleen in Raalte ligt het aandeel gesubsidieerde arbeid duidelijk lager.

Opvallend is verder het geringe aandeel van scholing. Bij scholing gaat het meestal om vrij korte cursussen. Scholing gericht op vergroting van de vakbekwaamheid komt weinig voor. Veelal betreft het sollicitatietraining, motivatietraining, training gericht op verbetering van de sociale vaardigheden, e.d.

Ook het aandeel van bemiddeling is gering. Wel is dit aandeel bij sommige gemeenten onderschat doordat de kosten van de tijd die gemeentelijke consulenten hieraan besteden niet of slechts gedeeltelijk zijn meegenomen (bijvoorbeeld alleen de kosten die onder het W-deel kunnen worden gebracht). Verder is er bij bemiddeling (zoals in Hellendoorn) een

⁴³ Door gebrek aan kwantitatieve informatie op het niveau van het instrument zijn, noodgedwongen, meerdere instrumenten vaak samengevoegd tot één categorie.

belangrijke inbreng van samenwerkingspartners als het CWI die niet in de kosten is verdisconteerd. En ten slotte bevatten andere instrumenten, als integrale trajecten en het Work First instrument, vaak een bemiddelingscomponent.

Work First neemt maar een beperkt deel van de uitgaven voor zijn rekening, maar in Arnhem en Dordrecht betreft het wel een aanzienlijk deel van de deelnemers aan reïntegratietrajecten (respectievelijk 30 en 40 procent, zie tabel 3.9). Dit komt uiteraard doordat de kosten per deelnemer voor dit instrument relatief laag zijn⁴⁴. Dit geldt ook voor bemiddeling. Toch geldt dat ook bij de verdeling van de deelnemers over de instrumenten het accent ligt op gesubsidieerde arbeid.

⁴⁴ In veel gemeenten is het Work First instrument zodanig ingericht dat cliënten werken met behoud van uitkering.

Tabel 3.8 Procentuele verdeling geraamde uitgaven per type instrument in 2007 (Dordrecht en Raalte feitelijke uitgaven 2006)

	Arnhem(%)	Cranendonk(%)	Dantumadeel/Do ingeradeel (%)	Dordrecht (%)	Hellendoorn (%)	Leiden (%)	Raalte (%)	Skarsterlân (%)
Integrale reïntegratie trajecten	11	37	9	18		49	74	
Gesubsidieerde arbeid/loonkostensubsidie (inclusief detachingsbanen)	69	62	54	74	65	51	26	28
Werkvervangingsplaatsen			1		7			18
Leenwerktrajecten								7
Directe bemiddeling/jobhunting	2		1					
Beroepsoriëntatie en beroepskeuze			9					2
Work First	8			13				10
Sociale Activering/Vrijwilligerswerk	9		6	8				13
Zorgtrajecten/hulpverlening	1		0					2
Scholing/cursus			13					4
Training motivatie/soc. vaardigheden, e.d.			1					
Sollicitatiecursus			5					
Individuele coaching								
GGZ-trajecten								
Overig				5	9			11
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100
Totale uitgaven (*1000 euro)	26222	334	1527	13308	1428	10469	687	1371

Bron: SEOR – mondelinge interviews, juli – oktober 2007.

Tabel 3.9 Procentuele verdeling geplande deelnemers in 2007 (Dordrecht en Raalte werkelijke aantallen 2006)

	Arnhem (%)	Cranendonk (%)	Dantumadeel/Dongeradeel (%)	Dordrecht (%) ^{a)}	Raalte (%)	Hellendoorn (%)	Leiden (%)	Skarsterlân (%)
Integrale reïntegratie trajecten	3	45			94	66	72	
Gesubsidieerde arbeid/loonkostensubsidie (inclusief detachingsbanen)	47	36	13	39	6	17	39	7
Werkvervangingsplaatsen		3				4		6
Leenwerktrajecten								5
Directe bemiddeling/jobhunting	21							0
Beroepsoriëntatie en beroepskeuze								1
Work First	30	12		40				8
Sociale Activering/Vrijwilligerswerk	10			21				9
Zorgtrajecten/hulpverlening			87 ^{b)}					10
Scholing/cursus	2	3						2
Training motivatie/soc. vaardigheden								0
Sollicitatiecursus								0
Individuele coaching								0
GGZ-trajecten								2
Overig						12		48
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100
Totaal aantal deelnemers	1925	33	315	2304	192	316	1390	672

a) Bij Dordrecht zijn niet alle maatregelen meegenomen. Zo is route 23 niet meegenomen. De aantallen in deze kolom zijn gebaseerd op de instroom.

b) Omvat verschillende instrumenten.

Bron: SEOR – mondelinge interviews, juli – oktober 2007.

Zoals eerder is aangegeven bevat de Omnibus-enquête een indicatie van de mate waarin gemeenten reïntegratieactiviteiten uitbesteden. Op basis van de interviews hebben we dit voor deze gemeenten opnieuw bekeken. De resultaten daarvan zijn opgenomen in onderstaande tabel. Van Arnhem en Raalte kon uit het interviews geen betrouwbaar beeld van de mate van uitvoering in eigen beheer worden verkregen.

Tabel 3.10 Overzicht indicatoren van case-gemeenten

Oorspronkelijk geselecteerde gemeenten	Aandeel W-deel eigen beheer volgens Omnibusenquête	Aandeel W-deel eigen beheer volgens interview
Leiden	41-60%	Percentage ligt lager dan is aangegeven in Omnibusenquête; zal vermoedelijk toenemen
Cuijk	Alles (100%)	Klopt niet met omnibusenquête omdat gemeente vrijwel alles uitbestedt
Cranendonck	0%	Ligt in werkelijkheid hoger als rol consultants bij regie wordt meegerekend
Hellendoorn	1-20 %	Klopt met Omnibusenquête
Drechtsteden	1-20 %	Gemeente besteedt vrijwel alles uit
Skarsterlân	0%	Klopt met Omnibusenquête
Productgroep SZ Dantumadeel/Dongeradeel	1-20 %	Op basis van interview ongeveer 20 procent als de kosten van gemeentelijke consultants worden meegenomen

Bron: Omnibusenquête, RWI 2007 en SEOR – mondelinge interviews, juli – oktober 2007.

Bij deze resultaten past een belangrijke kanttekening. Als de resterende WIW en ID meegenomen zouden worden als uitvoering in eigen beheer, kom je aanzienlijk hoger uit voor het aandeel in eigen beheer voor in ieder geval 3 gemeenten (Drechtsteden, Dantumadeel/Dongeradeel en Hellendoorn). In de beantwoording van zowel de omnibusenquête als in de interviews van ons onderzoek houden gemeenten echter veelal geen rekening meer met deze regelingen die in afbouw zijn.

3.5 CONCLUSIES

Gemeenten kiezen overwegend voor het uitbesteden van de uitvoering van reïntegratieactiviteiten aan externe partijen. Meestal wordt daarbij zowel uitbesteed aan particuliere organisaties als aan organisaties die aan de gemeente zijn gelieerd. Maar het accent ligt daarbij iets meer op particuliere uitvoerders.

De landelijke gegevens zijn vrij globaal. Voor de negen gemeenten uit ons onderzoek hebben we meer in detail kunnen nagaan hoe reïntegratie-instrumenten worden uitgevoerd, welke partijen daarbij betrokken zijn, e.d. Daaruit komt naar voren dat er een tendens is om de regierol te versterken. Ook de meeste gemeenten die de uitvoering van reïntegratie-activiteiten grotendeels uitbesteden en van plan zijn dit te blijven doen, willen hier meer zicht op gaan houden dan voorheen. Klantmanagement, diagnose en selectie voor trajecten worden in deze gemeenten geheel of grotendeels door gemeentelijke consulenten uitgevoerd. Slechts in één van de negen gemeenten ligt dit geheel anders.

Gesubsidieerde arbeid is nog steeds het belangrijkste reïntegratie-instrument als we afgaan op bestede bedragen. De afbouw van de WIW/ID-banen betekent zeker niet dat gesubsidieerde arbeid verdwijnt. De meeste gemeenten hebben nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid ontwikkeld. Deze verschillen wel in vorm en uitvoeringswijze van de WIW/ID. In tegenstelling tot de WIW/ID zijn vaak particuliere organisaties belast met de uitvoering van deze nieuwe vormen. De afbouw van de WIW/ID-regeling kan wel betekenen dat het aandeel van gesubsidieerde arbeid in het budget voor reïntegratie wat zal afnemen, aangezien de kosten per deelnemer bij de nieuwe vormen vaak (maar overigens niet altijd) wat lager zijn. Daar staat tegenover dat een instrument als Work First, dat wij niet onder gesubsidieerde arbeid hebben gerubriceerd vaak ook een component gesubsidieerde arbeid heeft. Ook het Work First instrument wordt doorgaans uitbesteed en nogal eens door particuliere organisaties uitgevoerd.

Bij bemiddeling zien we bij sommige gemeenten die dit instrument in de voorbije jaren geheel hadden uitbesteed dat dit weer (geheel of gedeeltelijk) in eigen beheer of in samenwerking met de ketenpartners wordt uitgevoerd (in de vorm van werkgeversservicepunten). Maar er zijn ook gemeenten die dit instrument geheel blijven uitbesteden.

Vergelijken we voor de negen gemeenten de mate van uitbesteden zoals naar voren komt uit de Omnibusenquête met de uitkomsten van de interviews, dan komen beide meestal in grote lijnen overeen zolang het restant van de WIW/ID niet wordt meegenomen of als uitvoering door een gemeentelijke stichting ook als uitbesteding wordt gezien. In sommige gemeenten ligt het aandeel dat in eigen beheer wordt uitgevoerd wat hoger dan de Omnibusenquête aangeeft als rekening wordt gehouden met de inbreng van gemeentelijke consultants bij activiteiten als diagnose en bemiddeling. Maar ook dan geldt voor de meeste van de negen gemeenten in ons onderzoek dat zij overwegend uitbesteden.

4 ACHTERGRONDEN VAN DE KEUZES OVER UITBESTEDING

4.1 INLEIDING

Een kernvraag in het onderzoek is hoe gemeenten komen tot hun keuzes ten aanzien van uitbesteding. Wordt per instrument/activiteit een afweging gemaakt over de mate en de wijze van uitbesteding of is de afweging van veel globalere aard? Wat is de rol van contextfactoren? Ook specifieke bepalingen in de Wwb ten aanzien van de financiering van de bijstand zouden een rol kunnen spelen. Zo vervalt een overschot op het werkdeel⁴⁵, terwijl gemeenten een overschot op het inkomensdeel kunnen houden. Dit zou een zekere prikkel kunnen geven om meer uit te besteden aangezien in eigen beheer uitgevoerde activiteiten lastiger onder het W-deel kunnen worden gebracht.

Ook in dit hoofdstuk baseren we ons op twee bronnen: de Omnibusenquête (aangevuld met CBS-gegevens) en de uitgevoerde interviews. De analyse op basis van de Omnibus enquête is een kwantitatieve analyse waarbij we twee globale indicatoren voor respectievelijk de mate en de wijze van uitbesteden trachten te verklaren uit kenmerken van de gemeente en de gemeentelijke arbeidsmarkt. Deze analyse wordt besproken in paragraaf 4.2. Daarna gaan we in paragraaf 4.3 meer in detail in op de motieven van de negen gemeenten (Leiden, Raalte, Cuijk, Cranendonk, Hellendoorn, Drechtsteden, Skarsterlân, Arnhem en Dantumadeel/Dongeradeel) aangevuld met informatie uit twee andere gemeenten (Boxmeer en samenwerkingsverband ISD Bollenstreek) die als buurgemeenten (van respectievelijk Leiden en Cuijk) interessante cases vormen. Het hoofdstuk wordt besloten met de conclusies in paragraaf 4.4.

4.2 ANALYSE OP BASIS VAN HET OMNIBUSONDERZOEK

We zijn nagegaan of de mate en wijze van uitbesteden verband houdt met kenmerken van de gemeente en met de gemeentelijke arbeidsmarktsituatie. Daarbij is gebruik gemaakt

van gegevens die ook gebruikt worden voor het verdeelmodel ten aanzien van het inkomensdeel van de Wwb.

Door middel van regressieanalyse kijken we of er een verband is tussen enkele gemeentekenners en de mate en de wijze van uitbesteden. De resultaten zijn weergegeven in tabel 4.1. In beide gevallen is de verklaringsgraad zeer gering. Er is wel een zwak significant effect van twee doelgroepkenmerken op de mate van uitbesteden: het percentage van de bevolking met een laag inkomen en het aandeel van eenoudergezinnen in de bevolking. Let wel: in de betrokken analyse is als te verklaren variabele genomen het percentage dat in eigen beheer wordt uitgevoerd. De resultaten moeten dus zo worden geïnterpreteerd dat als er in een gemeente naar verhouding meer mensen met een laag inkomen zijn, dat er dan meer in eigen beheer wordt uitgevoerd. Je zou je kunnen voorstellen dat er dan meer klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn, waarbij de gemeente nauwer toezicht op de reïntegratie wenst en daarom eerder geneigd is deze in eigen beheer uit te voeren. Vanuit deze hypothese is het negatieve teken van het percentage eenoudergezinnen echter moeilijk te interpreteren.

De tweede vergelijking uit tabel 4.1 geeft de resultaten weer van een analyse waarbij wel/niet alles uitbesteden aan private reïntegratiebedrijven wordt verklaard uit dezelfde set van variabelen als bij de hiervoor besproken regressie⁴⁶. Van de opgenomen verklarende factoren heeft alleen stedelijkheid een (zwak) significante invloed. Het teken van deze factor is positief, wat aangeeft dat men in stedelijke gebieden meer geneigd is alle reïntegratie-activiteiten uit te besteden aan private bedrijven.

⁴⁵ Er is wel de mogelijkheid een overschot voor een beperkt deel door te schuiven.

⁴⁶ Er zijn slechts enkele gemeenten die volledig uitbesteden aan instellingen die aan de gemeente zijn gelieerd. Bij de analyse maakt het daarom weinig verschil of de variabele “inkoop bij alleen private bedrijven” of de variabele “inkoop bij zowel private reïntegratiebedrijven en aan de gemeente gelieerde instellingen” als te verklaren variabele wordt genomen. Alleen de tekens van de coëfficiënten slaan om. Daarom wordt hier maar één specificatie opgenomen.

Tabel 4.1 Schattingsresultaten mate en wijze van uitbesteden

	Te verklaren variabele	
	Aandeel van het W-deel dat wordt besteed aan (onderdelen van) trajecten die de gemeenten zelf uitvoeren (I)	Inkoop reïntegratieactiviteiten bij alleen private reïntegratiebedrijven (II)
Constante	60.26	1.35
Lage inkomens a)	1.74 *	-0.2
Eenouderhuishouden a)	-6.84*	.01
Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen b)	-1.00	-0.1
Allochtonen b)	-.05	-0.1
Stedelijkheid c)	.10	.003*
Werkzame beroepsbevolking d)	-.28	-0.0
Totaal aantal inwoners (logaritme)	-1.79	-0.05
Adj. R ²	-.015	.026

a) Als % van het aantal huishoudens;

b) Als % van de bevolking van 15 tot 65 jaar;

c) Aantal inwoners in gebied met meer dan 1000 omgevingsadressen per vierkante kilometer als % van het aantal inwoners;

d) Als % van de beroepsbevolking.

* = significant op ten minste 10 procentniveau

Bron: SEOR.

4.3 UITKOMSTEN INTERVIEWS

4.3.1 ALGEMENE OVERWEGINGEN EN RELATIE MET DE CONTEXT

Bij de invoering van de Wwb in 2004 gold een uitbestedingsplicht voor gemeenten. Met ingang van 1 januari 2006 is deze plicht vervallen en mogen gemeenten kiezen tussen zelf uitvoeren van reïntegratie activiteiten, uitbesteden of reïntegratie activiteiten uitvoeren in een samenwerkingsverband. Vanuit welke algemene overwegingen hebben gemeenten de

organisatie van hun reïntegratie activiteiten in de tijd na 1 januari 2006 aangepast aan deze nieuwe context? In de enquête is gevraagd naar de algemene visie op de keuze om (onderdelen van) reïntegratieactiviteiten in eigen beheer uit te voeren, uit te besteden aan een externe partij of in een samenwerkingsvorm met andere partijen uit te voeren. Ligt hier een algemeen politieke, bestuurlijke en/of bedrijfseconomische visie aan ten grondslag?

In het algemeen kan uit de interviews worden opgemaakt dat gemeenten niet eerst onderzoek doen naar de kosten en baten van de verschillende alternatieven (uitvoering in eigen beheer, uitbesteden of samenwerken) en op grond van de uitkomsten een keuze maken. In een aantal gemeenten werken de contracten uit de periode dat aanbesteding verplicht was nog door. Waar men inmiddels voor nieuwe keuzes stond en men de vrijheid had om uit de alternatieven te kiezen, is de keuze sterk bepaald door een visie die men hierop heeft. Deze is niet of maar in beperkte mate is gebaseerd op harde feiten. Dit geldt het sterkst voor gemeenten die kiezen voor volledig uitbesteden of voor uitvoering volledig in eigen beheer. Wel zijn veranderingen die gemeenten doorvoeren in de mate en wijze van uitbesteden in vergelijking met de periode dat uitbesteding verplicht was soms ingegeven door ervaringen die men heeft opgedaan. Maar dezelfde type ervaringen leiden geenszins tot overeenkomstige conclusies.

Skarsterlân baseert zijn keuzes op de overtuiging: “iedereen hoort bij de samenleving, iedereen hoort aan het werk te zijn”, alsmede “voor wat, hoort wat”. Dat betekent dat iedereen binnen de gemeente, niemand uitgezonderd, aan de slag moet gaan of zijn. Het is in de visie van deze gemeente haar taak om nieuwe plannen te ontwikkelen als er in het ontwikkelde reïntegratiemodel ‘gaten’ vallen of blijken te zijn en om de regie over de uitvoering te voeren. De uitvoering van de reïntegratie wordt in zijn geheel (zowel proces als uitvoering) aan anderen overgelaten, omdat naar overtuiging van de gemeente gespecialiseerde uitvoeringsorganisaties dat beter en goedkoper kunnen dan de gemeente zelf. De gemeente denkt dan ook dat ze door de uitvoering aan anderen over te laten en zelf alleen de regie te voeren goedkoper uit zijn en betere resultaten halen dan als ze zelf als gemeente (een deel van) reïntegratieactiviteiten zou uitvoeren. Maar dit zijn verwachtingen die vooraf niet op basis van feiten zijn onderbouwd voor zover dit al mogelijk zou zijn.

Leiden komt vanuit een andere visie tot een sterke voorkeur voor uitvoering in eigen beheer. Momenteel wordt nog een vrij groot deel van de reïntegratieactiviteiten in deze

gemeente uitbesteed, maar dat is nog een uitvloeisel van de regelgeving tot 2006⁴⁷. Dit jaar is besloten om meer reïntegratie activiteiten publiek (door het eigen Sw-bedrijf) uit te voeren. Deze keuze is door de politiek gemaakt, die de nadruk legt op “zelf doen” (waarbij men uitbesteding aan het eigen Sw-bedrijf beschouwt als “zelf doen”). Hun overtuiging is dat wat de gemeente zelf kan, de gemeente (zeker) zelf moet doen. De gemeente wil meer reïntegratietaken wegzetten bij het eigen Sw-bedrijf, mede omdat “zelf doen” zorgt voor het behoud van de lokale infrastructuur. Wel wil de gemeente de diagnosestelling en de uitvoering van de reïntegratie-instrumenten splitsen, zodat hier geen belangenverstrengeling kan ontstaan. De diagnose wordt dan bijvoorbeeld door de casemanagers gedaan en niet door het Sw-bedrijf. De belangrijkste reden voor de keuze om wel of niet uit te besteden of samen te werken is de kwaliteit, maar er wordt erkend dat het begrip “kwaliteit” moeilijk is te meten.

De tendens om meer in eigen beheer te doen komt mede voort uit de gedachte dat men daardoor meer grip krijgt op de uitvoering, wat naar verwachting tot betere resultaten leidt. Dit geldt niet alleen voor Leiden, maar ook voor Arnhem, Cuijk, Cranendonk, Dantumadeel/Dongeradeel, Hellendoorn en Raalte. Ook Drechtsteden wil in ieder geval de eigen regiefunctie versterken. Bij invoering van de Wwb had de gemeente Cuijk naar eigen zeggen niet de kennis in huis om reïntegratie activiteiten uit te voeren en daarom is destijds gekozen voor uitbesteding. De gemeente is in regionaal verband bezig met het formuleren van een breed arbeidsmarktbeleid dat zich niet beperkt tot het reïntegratie beleid. Hieruit komt de wens voort om meer regie te voeren, maar mogelijk ook zelf een grotere rol te hebben bij job hunting. Men heeft reeds goede contacten met werkgevers. Nadat de uitbestedingsplicht vanuit SUWI was weggefallen heeft de gemeente Dantumadeel/Dongeradeel ervoor gekozen om eigen consultants te specialiseren op het gebied van reïntegratie. Deze consultants doen nu meer op het gebied van reïntegratie dan in het verleden en dat biedt een (beter) inzicht in de expertise die daarnaast nog noodzakelijk is. In Hellendoorn zien we een soortgelijke ontwikkeling.

Voor een deel is de verwachting dat een vergroting van de eigen rol van de gemeente bij de uitvoering tot betere resultaten leidt gebaseerd op ervaringen in de voorbije periode. In sommige gemeenten bestond sterk de indruk dat Rib's matig presteerden. Deze indruk kwam voort uit de persoonlijke contacten, maar werd ook bevestigd door plaatsingscijfers

⁴⁷ Voor Cranendonk geldt iets soortgelijks.

(ISD Bollenstreek, Raalte, Hellendoorn en Boxmeer). In een aantal gevallen zijn keuzes over het al dan niet uitbesteden dus wel degelijk empirisch onderbouwd. Maar enige relativering hierbij is wel op zijn plaats. De periode waarin uitbesteding verplicht was werd gekenmerkt door een zwakke arbeidsmarkt. De vraag is gerechtvaardigd of in deze situatie uitvoering in eigen beheer tot betere resultaten zou hebben geleid.

De kwaliteit van dienstverlening speelt een belangrijke rol. Bij alle gemeenten speelt bij de vraag of men uitbesteedt of niet, de aanwezigheid van voldoende expertise binnen de gemeente een belangrijke rol. Beschikt men intern niet over de vereiste expertise dan is men veelal geneigd de betrokken activiteit uit te besteden.

Het algemeen gedeelde uitgangspunt van het belang van kwaliteit pakt bij verschillende gemeenten echter verschillend uit. Sommige gemeenten komen op grond hiervan tot de conclusie dat slechts een gering deel van de activiteiten moet worden uitbesteed, terwijl andere (in onze groep van gemeenten Skarsterlân) tot volledige uitbesteding besluiten. Beide baseren zich deels op feiten, maar niet op een wijze die tot objectieve conclusies leidt over wat beter is. Door Arnhem is gesteld dat men op sommige gebieden meer zelf is gaan doen doordat er geen geschikte lokale partijen zijn met de benodigde lokale expertise. Sommige gemeenten zien reïntegratie als een professie op zich (Cuijk, Drechtsteden, Skarsterlân).

De meeste gemeenten hebben een groot overschot op het werkdeel, wat de keuze tussen zelf doen en uitbesteden beïnvloedt. Maar die keuze kan verschillende kanten opgaan. In sommige gemeenten (bijvoorbeeld Drechtsteden), is het overschot op het werkdeel het argument om meer uit te besteden, waardoor bezuinigd wordt op structurele uitgaven binnen de gemeente en een groter deel van het werkdeel wordt benut⁴⁸. Andere gemeenten (ISD Bollenstreek) zien om dezelfde reden juist aanleiding om meer in eigen beheer te gaan doen. Ruimte in het werkdeel gaf de mogelijkheid om een dergelijke investering met aanloopkosten te maken (zoals de opzet van structuur en de ontwikkeling van instrumenten). Wanneer dit resultaten zou opleveren, zou op het inkomensdeel kunnen worden gewonnen, wat pure winst zou zijn. Dit mede gezien in het licht dat

⁴⁸ Voor het W-deel geldt dat wat men over heeft, teruggestort dient te worden. Veel gemeenten (waaronder Dordrecht) houden over. Dit betekent dat er een prikkel is om het W-deel maximaal in te zetten om maar het aantal bijstandsklanten (I-deel) te verminderen.

gemeenten nu verantwoordelijk zijn voor de uitgaven op het inkomensdeel. Dit gaf ook de noodzaak tot veranderingen op het lokale reïntegratiebeleid.

Sommige kleinere gemeenten geven aan dat het voor hen complex is om reïntegratie activiteiten “zelf te doen”, omdat deze activiteiten dan ook concreet op het W-deel gedeclareerd moeten worden. Het probleem is dat het dan noodzakelijk is om reïntegratie activiteiten specifiek zichtbaar te maken. Voor grote gemeenten is dit gemakkelijk, omdat hier de reïntegratie en uitkeringsverstrekking in twee afdelingen gesplitst kunnen worden en het door de aparte reïntegratieafdeling mogelijk is om duidelijk zichtbare reïntegratiekosten te declareren. Dit betekent ook dat cliënten met twee functionarissen te maken krijgen: één voor de uitkering en één voor reïntegratie. Een kleine gemeente zoals Cuijk is voorstander van een integrale aanpak waarbij uitkeringsverstrekking en reïntegratie voor dezelfde cliënt bij één functionaris blijft. In dat geval zou een als complex ervaren tijdschrijfsysteem wellicht nog een mogelijkheid voor boeking op W-deel bieden. Het is de vraag of dit geaccepteerd wordt en men vreest dat het tot veel extra kosten leidt. Ook in Dantumadeel/Dongeradeel heeft men afgezien van zo'n systeem. Aan de andere kant heeft Hellendoorn, ook een relatief kleine gemeente, wel zo'n systeem ingevoerd. Dit relativeert het punt van de gemeentegrootte enigszins. Zoals we eerder hebben gezien geven ook de analyses op basis van de Omnibusenquête geen aanleiding om aan te nemen dat er een verband is tussen de mate van uitbesteding en de gemeentegrootte.

De complexiteit van uitvoeringsprocedures en de belasting hiervan op het ambtelijke apparaat is wel een algemeen punt dat mee kan spelen bij de beslissing om al dan niet uit te besteden. Bij een aantal gemeenten hebben we gehoord dat dit een reden kan zijn om niet uit te besteden of de procedure voor uitbesteding sterk te vereenvoudigen. In de afgelopen periode heeft dit soms aanleiding gegeven tot tamelijk kunstmatige oplossingen om nieuwe aanbestedingsprocedures te voorkomen.

Box 4.1 Gemeenten die meer zelf zijn gaan doen

In de afgelopen jaren is in een aantal gemeenten de tendens tot meer zelf doen te zien:

In *Boxmeer* zijn de klantmanagers in de afgelopen periode actiever geworden in bemiddeling en acquisitie van vacatures. Redenen: onvrede over de resultaten van rib's, gemeente zelf kent veel bedrijven en als gevolg daarvan kan de gemeente een meer samenhangend beleid ontwikkelen tussen economische zaken, onderwijs en sociale zaken (bijvoorbeeld: bedrijfsvestigingen kunnen beter afgestemd worden op het beschikbare aanbod Wwb-ers). Overigens, bij de trend richting zelf doen speelt de politieke kleur van het college (SP) geen rol.

ISD Bollenstreek heeft een bureau opgericht om zelf reïntegratie activiteiten uit te voeren (Bureau Werk) vanwege: een groot overschot op het W-deel, het tekortschieten van de rib's (op basis van een indruk, maar ook lage plaatsingscijfers). Voordeel is dat je meer weet en niet machteloos bent als er slecht gescoord wordt bij uitbesteding.

Raalte is gestopt met aanbestedingen van groepen mensen bij rib's omdat de indruk was dat dit niet werkte. Besloten is om intake en diagnose zelf te doen. De gemeente heeft daartoe een interne arbeidsbemiddelaar aangesteld die specifiek met de klanten van de gemeente bezig is, zowel vraag als aanbod kent en klanten direct bemiddelt of plaatst op een gesubsidieerde - of een werkervaringsplaats.

Arnhem heeft de reïntegratie-activiteiten steeds meer in eigen hand genomen als gevolg van de ontwikkelingen rondom Arbeidsvoorziening en later Cliq en CWI. Er is sinds kort een intern bemiddelingsteam dat het klantmanagement en de diagnose-stelling doet, de contacten met de bedrijven onderhoudt en een coördinerende taak speelt bij de reïntegratie activiteiten. De gemeente heeft de selectie van klanten weer in eigen hand genomen, omdat hun ervaring was dat rib's weinig feeling met de doelgroep hadden en slechte resultaten haalden. In de ogen van de gemeente heeft dit bemiddelingsteam een meerwaarde ten opzichte van rib's door de intensieve bemiddeling en nazorg en het directere contact met werkgevers.

Hellendoorn heeft samen met Rijssen/Holten en CWI en UWV met IPW middelen een werkgeversservicepunt in het leven geroepen voor bemiddeling. Dit is ingegeven door de slechte resultaten van rib's die in de voorbije periode werden gecontracteerd

Dantumadeel/Dongeradeel heeft een team van consultants opgericht dat de regierol verricht en ook activiteiten op het gebied van bemiddeling onderneemt.

Bron: SEOR – mondelinge interviews, juli – oktober 2007.

Samenwerking met vooral de ketenpartners kan een reden zijn om meer zelf te gaan doen, omdat het CWI een eigen uitvoeringscapaciteit heeft. Samenwerking zou heel lastig worden als de gemeente de samenwerking zou willen laten verlopen via een onderaannemer. Een nauwe samenwerking met CWI en UWV bestaat bijvoorbeeld in ISD Bollenstreek en Hellendoorn. Bij de wens tot samenwerking spelen vaak ook andere

redenen een rol, bijvoorbeeld ontevredenheid over de resultaten van rib's in de voorbije periode⁴⁹.

Voor vrijwel alle gemeenten geldt dat geen systematische vergelijking heeft plaatsgevonden van de kosten die verbonden zijn aan de verschillende opties. Men *denkt* hooguit dat zelf doen of juist uitbesteden goedkoper is, maar dit is doorgaans niet gebaseerd op een feitelijke analyse. De enige uitzondering is de gemeente Dantumadeel/Dongeradeel die voorafgaande aan de instelling van een consulententeam vooraf een schatting heeft gemaakt van de kosten (inclusief overhead) hiervan en deze heeft vergeleken met de kosten van uitbesteding. In een aantal gemeenten spelen voor de politiek de kosten in zoverre een rol dat men huiverig is om het gemeentelijke ambtenarenapparaat uit te breiden. Dit leidt immers tot een structurele kostenstijging die moeilijk terug te draaien is; bij uitbesteding is dit laatste eenvoudiger. Anders gezegd: uitbesteding leidt tot meer flexibiliteit in de kosten. Deze flexibiliteit wordt mede van belang geacht omdat de toekomstige hoogte van het werkdeel onzeker is.

4.3.2 AFWEGINGEN TEN AANZIEN VAN DEELACTIVITEITEN

De overwegingen voor de keuze zelf doen of uitbesteden zijn overwegend van algemene aard. Gemeenten stellen bijvoorbeeld dat zij uitbesteden als externe uitvoerders voor meer kwaliteit kunnen zorgen. Maar overeenkomsten in algemene uitgangspunten gaan in de praktijk gepaard met behoorlijk verschillende keuzes ten zien van de uitvoeringswijze van hetzelfde instrument. Sommige gemeenten kiezen voor uitvoering in eigen beheer (Leiden) of voor uitbesteding (Skarsterlân) over (vrijwel) de hele linie. Hieronder geven we aan op welke gronden gemeenten tot hun keuzes gekomen zijn ten aanzien van specifieke reïntegratie-instrumenten.

Bij de meeste gemeenten zien we een tendens om de regiefunctie te versterken. Waar de diagnose en zelfs de selectie van deelnemers en het klantmanagement voorheen werden uitbesteed wil men deze activiteiten nu in eigen hand houden of er in elk geval een

⁴⁹ Wat ook een rol speelt bij het zoeken naar en het vormgeven van samenwerking is dat per 1 januari 2009 samenwerking tussen gemeente, CWI en UWV verplicht wordt het licht van de Toonkamer-principes.

stempel op drukken. Dit geldt zelfs voor gemeenten die de uitvoering van reïntegratie-instrumenten blijven uitbesteden. Men denkt dat de kwaliteit van het beleid hierdoor verbetert. De tamelijk lage plaatsingscijfers die rib's in de afgelopen tijd naar de mening van deze gemeenten hebben laten zien, wordt mede toegeschreven aan onvoldoende regie door de gemeente (met uitzondering van Skarsterlân).

Een deel van de gemeenten die de regiefunctie hebben versterkt gaat door met het uitbesteden van alle andere reïntegratie-activiteiten (bijvoorbeeld Cranendonk). Daaraan liggen algemene overwegingen ten grondslag ('anderen kunnen het beter dan wij'). Een aantal gemeenten heeft er echter voor gekozen om bemiddeling weer zelf uit te gaan voeren of in elk geval de inbreng van de gemeente in de uitvoering te vergroten. Dit geldt voor Arnhem, Cuijk, Boxmeer, ISD Bollenstreek, Hellendoorn en Dantumadeel/Dongeradeel. Hierbij worden de volgende punten als argument genoemd:

1. Slechte resultaten bij bemiddeling door rib's doordat deze geen netwerk onder werkgevers hebben;
2. Het feit dat gemeenten zelf een netwerk bij werkgevers hebben opgebouwd in de tijd van de Banenpools/WIW/ID. Sommige gemeenten (Arnhem) geven aan dat werkgevers ook direct bij de gemeente aankloppen voor personeel;
3. Samenwerking met de ketenpartners;
4. De link met andere beleidsonderdelen van de gemeente (zoals economische zaken en onderwijs).

Het is niet zo dat iedere gemeente al deze punten noemt. De bemiddeling wordt niet altijd in samenwerking met CWI en UWV verricht; sommige gemeenten hebben een eigen bemiddelingsteam in het leven geroepen. Op de redenen daarvoor gaan we verderop in. En er zijn ook nog steeds gemeenten die de bemiddeling blijven uitbesteden aan rib's omdat ze vinden dat deze daartoe beter geëquipeerd zijn.

Soms wordt de keuzemogelijkheid beperkt doordat contracten uit vorige aanbestedingsronden nog van kracht zijn. Zo besteedt Leiden momenteel nog een tamelijk groot deel van de reïntegratie-activiteiten uit, maar zal dit waarschijnlijk minder worden als de bestaande contracten beëindigd zijn.

Kosten spelen maar een beperkte rol, ook al omdat de gemeenten veelal het budget uit het W-deel lang niet opmaken⁵⁰. Soms wordt mede overgegaan tot uitvoering in eigen beheer doordat dit de mogelijkheid biedt om apparaatskosten over te hevelen naar het W-deel. Dit betreft dan hoofdzakelijk de regiefunctie en soms ook bemiddeling. Het risico dat uitvoering in eigen beheer leidt tot minder flexibiliteit in de kosten is overigens voor sommige gemeenten weer reden om hiermee voorzichtig te zijn. Het is immers onzeker hoe de inkomsten vanuit het W-deel in de toekomst zullen uitpakken. Bij uitvoering in eigen beheer zouden er dan minder mogelijkheden zijn om de kosten weer te verminderen, terwijl dit bij uitbesteding veel eenvoudiger is. Bij de regiefunctie lijken de gemeenten het gepercipieerde voordeel van hogere kwaliteit bij uitvoering in eigen beheer en de mogelijkheid om een groter deel van het W-deel te benutten te laten prevaleren boven de verminderde flexibiliteit van de kosten. Bij bemiddeling is dit wisselend.

Ten slotte geven de gemeenten aan dat er geen relatie is tussen de beslissing zelf doen, uitbesteden en/of samenwerken enerzijds en de versterkte handhavingstendens en de grotere prioriteit tot instroombeperking anderzijds.

4.3.3 AFWEGINGEN TEN AANZIEN VAN DE UITVOERDER

Omdat kosten geen grote rol spelen bij de keuze tussen zelf doen of uitbesteden, zijn in veel gemeenten de kosten ook niet het sturings-/keuzecriterium voor de keuze van een bepaalde uitvoerder. Gemeenten (Leiden, Skarsterlân, Arnhem) zien het kwaliteitsaspect en de expertise als bepalend voor de keuze van de uitvoerende organisatie. Zo is in Skarsterlân met niet of slecht presterende rib's het contract beëindigd.

Raalte geeft aan niet te zoeken naar specifieke informatie om een keuze te kunnen maken. Raalte kijkt vooral of er een klik is met het rib en of het rib een beetje vernieuwend is. Ook wordt wel eens van bestaande contracten gekeken of een andere organisatie dat niet met dezelfde kwaliteit en tegen een lagere prijs kan doen.

In Hellendoorn (in samenwerking met Rijssen/Holten) is gekozen voor één externe uitvoerder voor alle reïntegratieactiviteiten behalve bemiddeling (bemiddeling wordt in

⁵⁰ Met uitzondering van Skarsterlân houden alle gemeenten uit het onderzoek over op hun W-deel.

samenwerking met CWI en UWV uitgevoerd). Op basis van eerdere ervaringen is voor een lokale partij gekozen, waarmee men een vertrouwensrelatie wil opbouwen en de reïntegratie-activiteiten in nauwe samenwerking wil uitvoeren. De reden om voor één partij te kiezen is dat dit tot een eenvoudige beheersingsstructuur leidt, waardoor de gemeente minder tijd kwijt is aan sturing. In zoverre spelen kosten ook hierbij een rol.

In tabel 3.7 (zie hoofdstuk 3) is op basis van de interviews met de gemeenten opgenomen hoe een gemeente de uitvoering van de reïntegratie instrumenten organiseert. Uit deze tabel blijkt dat Cuijk en Cranendonk alle instrumenten volledig uitbesteden en Skarsterlân alles op loonkostensubsidies na. Voor zover een instrument wordt uitbesteed, kan van geen één instrument gezegd worden dat deze altijd aan een private of altijd aan publieke organisatie wordt uitbesteed (zie tabel 3.7).

Alle gemeenten besteden reïntegratie instrumenten uit aan zowel private als aan gemeente gelieerde instellingen (zie tabel 4.2). Het aantal commerciële rib's waaraan gemeenten uitbesteden varieert van één (Raalte, Hellendoorn) tot zeven (Drechtsteden⁵¹). In op twee na alle gemeenten wordt aan de Sw-organisatie uitbesteed⁵² of is de Dienst Sw betrokken bij reïntegratie, in sommige gemeenten wordt daarnaast ook uitbesteed aan hulpverlenende instanties.

Gemeenten die een nauwe relatie onderhouden met het Sw-bedrijf kunnen hierin aanleiding zien om dit bedrijf bij de reïntegratie te betrekken. Uitvoering van reïntegratieactiviteiten door het Sw-bedrijf betekent meer omzet voor dit bedrijf en betere bedrijfsresultaten waardoor de gemeente bijvoorbeeld minder hoeft bij te passen in de exploitatie. In sommige gemeenten is de relatie met het Sw-bedrijf heel nauw, omdat dit een dienst is van de gemeente zelf, zoals in Leiden⁵³, of als onderdeel van de gemeente

⁵¹ Dit is dan nog exclusief een aantal welzijnsorganisaties waaraan ook wordt uitbesteed. Het grote aantal rib's waaraan wordt uitbesteed is bewust gekozen om belangenverstrengeling te voorkomen. Hiermee wordt namelijk zoveel mogelijk voorkomen dat men doorverwijst naar een ander instrument, omdat men dit zelf uitvoert.

⁵² Met uitzondering van de gemeente Hellendoorn en Drechtsteden. In Drechtsteden wordt niet zozeer aan de Sw-organisatie uitbesteed maar wel aan een andere organisatie die tenminste deels een publiek karakter heeft (privaat-publiek).

⁵³ In Leiden is DZB is een gemeentelijke dienst voor arbeidsontwikkeling.

wordt beschouwd⁵⁴. Leiden geeft aan de (eigen) Sw-dienst nadrukkelijk een rol te willen geven bij de reïntegratie, maar beschouwt dit als “zelf doen” en niet als uitbesteding aan een gemeente gelieerd bedrijf. In sommige van de andere gemeenten speelt het Sw-bedrijf ook een rol⁵⁵, maar is deze beperkter of moet het Sw-bedrijf concurreren in aanbestedingsprocedures.

In Cuijk, Drechtsteden en Arnhem is het Sw-bedrijf één van de uitvoerders van reïntegratie activiteiten, maar het Sw-bedrijf moet volgens deze gemeenten gewoon concurreren met andere marktpartijen. In deze gemeente wordt een bepaalde activiteit niet aan het Sw-bedrijf gegund, zoals in sommige andere gemeenten (Skarsterlân, Leiden). In sommige gemeenten geven gemeente en Sw-bedrijf verschillende versies van de aanbesteding (in concurrentie of via gunning).

In tabel 4.2 zijn de belangrijkste argumenten van de gemeenten om te kiezen voor private bedrijven en/of voor aan de gemeente gelieerde instellingen op een rijtje gezet. Een aantal gemeenten heeft daarnaast in het gesprek een duidelijke voorkeur uitgesproken voor lokale uitvoerders. Het belangrijkste argument hiervoor is dat deze de lokale context kennen en over een lokaal netwerk beschikken.

⁵⁴ Zoals bijvoorbeeld in Alkmaar waar het Sw-bedrijf via gunning het Work First instrument uitvoert.

⁵⁵ In Hellendoorn is aangegeven dat men de infrastructuur van het Sw-bedrijf meer wil gaan benutten voor werkervaringsprojecten. Ook Dantumadeel/Dongeradeel geven aan de relatie met het Sw-bedrijf te willen versterken.

Tabel 4.2 Overwegingen om te kiezen voor aan de gemeente geleerde instellingen en/of voor private bedrijven

	Heeft deze gemeente in 2006 reïntegratie activiteiten uitbesteed aan partijen op de private markt, aan instellingen die aan de gemeente geleerd zijn of aan beide?	Om welke aan de gemeente geleerde instellingen gaat het dan?	Wat zijn de belangrijkste argumenten om (een deel van) de reïntegratie <i>niet</i> op de private markt uit te besteden?	Wat zijn de belangrijkste argumenten om (een deel van) de reïntegratie <i>wel</i> op de private markt uit te besteden?
Leiden	Zowel privaas als aan gemeente geleerd	Hulpverlenende instanties Sw-organisatie	Politieke keuze van de gemeenteraad/wethouder; Experimenteren/methodiekontwikkeling is makkelijker met Sw-bedrijf; Expertise/kennis van de doelgroep is beter We hadden de gemeentelijke infrastructuur toch	Omdat gemeente geen capaciteit heeft om alles zelf te doen
Raalte	Zowel privaas als aan gemeente geleerd	Sw-organisatie	Betere resultaten (voor de betreffende doelgroepen); Expertise/kennis van de doelgroep is beter	Beperkte interne capaciteit; Trajecten kunnen eerder starten; Omdat gemeente niet de capaciteit heeft om alles zelf te doen;
Cuijk	Zowel privaas als aan gemeente geleerd	Sw-organisatie	Experimenteren/methodiekontwikkeling is makkelijker met Sw-bedrijf; Betere resultaten (voor de betreffende doelgroepen); Via de Europese aanbesteding zijn er raamcontracten gesloten met de zeven beste partijen, één van deze zeven is de reïntegratie tak van het Sw-bedrijf	Omdat gemeente niet de expertise heeft om alles zelf te doen. Bepaalde reïntegratie-activiteiten zijn een professie op zich. Zelf doen is lastig zichtbaar te maken voor declaratie W-deel
Cranendonk	Zowel privaas als aan gemeente geleerd	Sw-organisatie	Niet beantwoord	Omdat gemeente niet de capaciteit heeft om alles zelf te doen;
Hellendoorn	Zowel privaas als aan gemeente geleerd	Hulpverlenende instanties	Expertise/kennis van de doelgroep is beter	Omdat dit voorheen verplicht was, zo gelaten Specifieke expertise

	gemeente geleerd	De Stichting die de WIW/ID uitvoert	Nog tijdelijke doorlopende verplichtingen via de WIW/ID	Zakelijker
Drechtsteden	Zowel privaat als aan gemeente geleerd	Hulpverlenende instanties en andere welzijnsorganisaties Publiek/private organisatie (gemengde aandelenstructuur)	Experimenteren/methodiekontwikkeling is makkelijker met (deels) publieke organisaties; De keuzes zijn gemaakt op basis van Europese aanbestedingen waaraan zowel private organisaties, de publiek/private organisatie en welzijnsinstellingen hebben meegedaan	.Omdat dit voorheen verplicht was, zo gelaten; Omdat gemeente niet de expertise heeft om alles zelf te doen;
Skarsterlân	Zowel privaat als aan gemeente geleerd	Hulpverlenende instanties Sw-organisatie	Expertise/kennis van de doelgroep is beter Experimenteren/methodiekontwikkeling is makkelijker met Sw-bedrijf	Zakelijker Gemeente wil regie voeren en de uitvoering niet zelf doen; zoveel als mogelijk bij commerciële partijen, alleen uitzonderingen bij de gemeente of aan gemeente geleerde instellingen
Amhem	Zowel privaat als aan gemeente geleerd	Sw-organisatie	Uit de aanbestedingsprocedure, waaraan het Sw-bedrijf ook heeft meegedaan, is het Sw-bedrijf geselecteerd op grond van kwaliteit	Zij hebben de expertise Omdat gemeente niet de capaciteit heeft om alles zelf te doen
Dantumadeel/Don geradeel	Zowel privaat als aan gemeente geleerd	Hulpverlenende instanties De stichting die de WIW/ID uitvoert Sw-organisatie Welzijnsinstellingen	Trajecten kunnen sneller starten; Nog tijdelijk doorlopende verplichtingen via de WIW/ID Gemeente wil relatie met Sw-bedrijf aanhouden nu WIW/ID vrijwel is afgebouwd. Sw-bedrijf beschikt over infrastructuur om mensen aan het werk te zetten	Deze instellingen expertise; Omdat gemeente niet de capaciteit heeft om alles zelf te doen;

Bron: SEOR – mondelinge interviews, juli – oktober 2007; Omnibusenquête, RWI 2007.

4.3.4 AFWEGINGEN TEN AANZIEN VAN SAMENWERKING

Het is uit de interviews niet altijd even duidelijk of de relatie tussen gemeente en bijvoorbeeld een maatschappelijke organisatie een relatie is op basis van uitbesteding of op basis van samenwerking. We geven hier weer wat de gemeenten hebben geantwoord met betrekking tot de uitvoeringsvorm: ‘samenwerken’.

Samenwerking tussen gemeenten

Een aantal gemeenten uit het onderzoek (Boxmeer, Cuijk, ISD Bollenstreek, Drechtsteden, Skarsterlân, Dantumadeel/Dongeradeel, Hellendoorn) benadrukken het belang van samenwerking met andere gemeenten uit de regio⁵⁶. In sommige gevallen heeft dit geleid tot de totstandkoming van een intergemeentelijke sociale dienst (ISD Bollenstreek, Drechtsteden, Dantumadeel/Dongeradeel)⁵⁷. Hellendoorn en Rijssen/Holt en hebben geen gemeenschappelijke sociale dienst, maar voeren een gezamenlijk beleid op het terrein van reïntegratie en werken in de uitvoering nauw samen.

Dit laatste is ook in ontwikkeling in het land van Cuijk, waar 5 gemeenten bij zijn betrokken. Zij hebben bijvoorbeeld de aanbestedingsprocedure gezamenlijk opgezet. De samenwerking tussen gemeenten ligt echter politiek gevoelig. De respondenten zouden de samenwerking willen uitbreiden en zijn voorstander van een intergemeentelijke sociale dienst⁵⁸. De arbeidsmarkt is immers regionaal, dus ligt samengaan ook uit dien hoofde voor de hand. Maar bij de start van het project “snel in dienst”, waarbij er aan Wwb-aanvragers een dienstverband wordt aangeboden in plaats van een uitkering, bleek het een moeizaam proces te zijn om aan de poort tot integrale en snelle samenwerking te komen.

⁵⁶ Ook de gemeente Leiden werkt samen met andere gemeenten, maar de respondent heeft in het interview deze samenwerking niet benadrukt.

⁵⁷ Ook Boxmeer geeft aan dat de vier buur-gemeenten waarmee wordt samengewerkt inmiddels een samenwerkingsovereenkomst hebben getekend om op den duur te komen tot één sociale dienst. Boxmeer heeft hier niet aan deelgenomen, omdat men toch eigen accenten wil kunnen houden in het sociale beleid.

⁵⁸ De laatste aanbestedingsronde (de kaders hiervoor) is min of meer samen gedaan, maar voor iedere gemeente zijn weer aparte keuzes gemaakt en iedere gemeente heeft aparte contracten afgesloten. Een groter geheel levert meer volume op, waardoor zij voor marktpartijen (Rib's, bedrijven) interessanter wordt.

Met uitzondering van Drechtsteden gaat het om samenwerking tussen een aantal kleinere gemeenten. Vooral kleine gemeenten hebben er voordeel bij om samen te werken, vanwege schaalvoordelen: samenvoeging van capaciteit en kennis, schaalvoordelen bij werkprocessen en de administratieve verantwoording, de ontwikkeling van nieuwe producten en vooral bij de openbare aanbesteding van reïntegratie activiteiten. Gezamenlijke aanbesteding heeft volgens deze gemeenten vele voordelen, waaronder:

- Gedeelde kosten bij de gehele uitvoering van de procedure;
- Het aantrekkelijker worden voor rib's, omdat meer volume in het geding is, wat leidt tot aantrekkelijker (lagere) prijzen. Een kleine gemeente heeft immers weinig 'marktmacht'.

De rib's aan de andere kant, zijn achteraf niet altijd even gelukkig met de aanbesteding van meerdere gemeente samen. Ten eerste zijn veel "problemen" toch gemeente specifiek en dat vereist een aparte aanpak. Het karakter van de fase 4 groepen bijvoorbeeld is heel verschillend: bij de ene gemeente gaat het om moeilijke jongeren, bij de andere om minderheidsgroepen en weer een andere gemeente heeft veel mensen met een verslavingsprobleem.

Een tweede probleem voor rib's is juist het punt dat gemeenten zien als voordeel voor rib's om samen op te trekken, namelijk het volume (zie tweede gedachtestreepje hierboven): Sommige rib's dachten aan te besteden aan een aantal gemeenten samen⁵⁹. Toen deze rib's de 'opdracht' gegund kregen, bleek dat iedere gemeente de uitbesteding afzonderlijk deed en dat met alle gemeenten op uitvoerend niveau aparte werkafspraken moesten worden gemaakt. In plaats van één groep cliënten kregen deze rib's te maken met een groep uit iedere gemeente. Dit heeft veel extra kosten met zich gebracht, één rib heeft zelfs een speciale vestiging moeten openen. De uitbesteding op gemeenteniveau in plaats van op centraal niveau wordt dus als negatief gezien. Er werd geoffreerd op volume (waardoor een lage prijs), maar nu is het aantal cliënten erg laag. Veel trajecten zijn ook gebaseerd op grotere groepen cliënten en werken minder goed bij kleinere aantallen.

⁵⁹ Voorbeeld is van Skarsterlân.

Het derde probleem voor rib's heeft te maken met de informatievoorziening naar de gemeenten toe. Een rib dat gecontracteerd is door een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten moet tegemoetkomen aan de specifieke behoefte op het gebied van informatievoorziening van elke gemeente apart⁶⁰ en/of moet elke gemeente apart bedienen.

In Drechtsteden is er sprake van samenwerking tussen één grote (Dordrecht) en verschillende kleinere gemeenten. Ook in dit samenwerkingsverband is de openbare aanbesteding een voorbeeld van schaalvoordelen. De openbare aanbesteding is grotendeels georganiseerd door Dordrecht, en de kleinere gemeenten konden meeliften. Tevens zijn de contracten centraal afgesloten (gemeenschappelijke regeling Drechtsteden), en niet per gemeente. Ook hier geldt dat een groot volume interessanter is voor de reïntegratiebureaus (voor Dordrecht zelf maakt het weinig uit, maar dit voordeel zit zeker bij kleine gemeenten). Voordelen zijn er ook omdat door de samenwerking in een regionale arbeidsmarkt kan worden gewerkt.

In Hellendoorn zijn in het verleden aanbestedingsprocedures in groter regionaal verband gehouden (zes gemeenten met Almelo als voortrekker), maar men is daarvan teruggekomen. Het leidde tot een complexe beheersstructuur. Hellendoorn herkent ook de eerder genoemde problemen die rib's hebben ondervonden. Daarom is nu besloten tot een kleinschaliger aanpak samen met Rijssen/Holten, waarbij één bedrijf in de arm wordt genomen dat daardoor, ondanks de kleinere schaal, toch voldoende klanten heeft.

Samenwerking tussen de partners uit de keten⁶¹

In de gesprekken met een aantal gemeenten is opgemerkt dat samenwerking met CWI en, in mindere mate, UWV wordt bemoeilijkt door ten eerste de centrale aansturing van CWI en UWV (waardoor deze organisaties te weinig oog voor de regionale behoeften zouden hebben) en door ten tweede een ander belang van beide partijen (de doelen die voor CWI

⁶⁰ Om de resultaten van de commerciële bedrijven te volgen hebben Skarsterlân en de andere drie gemeenten met wie de aanbestedingsprocedure is uitgevoerd van begin af aan samen een verantwoordingssystematiek ontworpen, met een vast format. Deze cijfers/resultaten uit deze systematiek is per gemeente, maar behalve de eigen cijfers krijgt elke gemeente ook de cijfers uit het identieke format van de andere drie gemeenten, zodat de gemeenten onderling de resultaten en cijfers kunnen vergelijken.

⁶¹ In bijlage 7 wordt ingegaan op de wijze waarop UWV de reïntegratieactiviteiten organiseert en uitvoert en op de overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten en UWV in dit verband.

en UWV zijn geformuleerd en waar CWI en UWV op worden afgerekend, sluiten niet noodzakelijkerwijs aan bij die van de gemeenten). CWI en UWV zijn centraal georganiseerd, waardoor afspraken met de gemeente soms moeizaam tot stand kunnen komen. Ook speelt een rol dat het CWI vraaggericht is terwijl de gemeente meer aanbodgericht bemiddelt. Hiermee is niet gezegd dat de ene partij het beter doet dan de andere, maar duidelijk is dat de verschillen in benadering de samenwerking bemoeilijken.

Daar komt bij dat gemeenten, CWI en UWV allemaal in dezelfde werkgeversvijver vissen. De gemeenten zien het als nadeel dat werkgevers namens verschillende instanties en door verschillende rib's worden benaderd. Voorts is de marktmacht richting grote aanbieders op de reïntegratie markt sterk versnipperd, zodat men als vrager minder interessant is en veel minder druk kan uitoefenen richting rib's om meer lokaal en regionaal te opereren. Daarom zijn de meeste gemeenten, ondanks de gesignaleerde problemen/knelpunten toch voorstander van verdergaande samenwerking.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt daarnaast dat de mogelijkheid van samenwerking tussen de ketenpartners nauw samenhangt met de geografische indeling van de werkgebieden van de diverse partijen. Drechtsteden en Boxmeer merken allebei op dat het een groot voordeel is dat de regio-indeling van de samenwerkende gemeenten precies overeenkomt met die van het CWI. Aan de andere kant is in Skarsterlân de ervaring dat samenwerken in de regio lastig is, omdat instanties en organisaties allemaal andere werkgebieden hebben. Het werkgebied van het CWI (Heerenveen, Skarsterlân, Oost- en West Stellingwerf) is een andere dan die van de Sw (een GR van 17 gemeenten, waaronder Skarsterlân, maar niet Heerenveen, Oost- en West Stellingwerf) en beide verschillen weer van de regio van UWV en van het werkgebied van het ROC waar Skarsterlân mee te maken.

In Boxmeer, Drechtsteden, Arnhem, Hellendoorn (in samenwerking met Rijssen/Holten) en Dantumadeel/Dongeradeel is er een vergevorderde samenwerking tussen de ketenpartners. De mate van tevredenheid over de samenwerking wisselt overigens tussen de gemeenten (zie bijlage 6 waar dieper wordt ingegaan op de situatie in enkele van deze gemeenten).

In Drechtsteden is het klantmanagement voor de verschillende cliëntgroepen verenigd in gemeenschappelijk teams van CWI/UWV en Sociale Dienst. Dit is een vervolg op het experiment Toonkamer dat in 2004 is gestart met één pilot (Gouda). In 2005 en 2006 is het experiment voortgezet met pilots in zes andere gemeenten, waaronder Dordrecht. In

2006 zijn de pilots geëvalueerd⁶². In het experiment in Drechtsteden kunnen instrumenten door de verschillende partijen worden ingezet. Dit betekent dat een “UWV”-instrument kan worden ingezet op een Wwb-cliënt en vice versa. Een ander element van het experiment is dat de regie heel duidelijk bij de klantmanager ligt. Dit betekent dat deze ook meer zeggenschap heeft over de toepassing van instrumenten. Een voorstel dat in de evaluatie van Dordrecht (Bannink, 2006) wordt genoemd en wat nog verder gaat, is dat de klantmanager een eigen budget krijgt om te besteden. Een aantrekkelijk aspect (volgens de evaluatie) van dit alles is dat de inhoud van de consulent-functie aantrekkelijker wordt. Dit spoort ook met de uitspraak van de respondent dat er regelmatig klachten zijn van klantmanagers dat hun functie uitgehold wordt. Naarmate zij meer inhoudelijk mee kunnen bepalen, wordt de functie weer interessanter.

In het verlengde van bovenstaande voert Drechtsteden nu gesprekken met UWV om een stukje financiering bij te dragen aan toepassing van instrumenten bij UWV-cliënten bij wie anders weinig of niets zou zijn toegepast, omdat de UWV niet meer verwacht dat dit iets oplevert in de ‘UWV-tijd’. Scholing kost bijvoorbeeld tijd en levert pas iets op als de periode voorbij is. Daarom is scholing in de laatste maanden ‘UWV-tijd’ minder interessant voor UWV, maar voor de gemeente kan dit nog zeer interessant zijn. De gemeente Dordrecht heeft zelf een overschot op het W-deel, zodat het zeer lonend kan zijn om dergelijke nieuwe wegen van inzet te vinden.

De gemeente Skarsterlân: werkt weliswaar samen met UWV, CWI (sociale partners, maatschappelijke organisaties, Wsw en GGZ), maar er is in de gemeente geen 1-loket-benadering. De gemeente is wel in gesprek met het CWI om te kijken of er verdere samenwerking mogelijk is om samen naar de werkgevers te gaan, met het oog op de verplichte invoering van Geïntegreerde dienstverlening (gebaseerd op de Toonkamerexperimenten) per 1 januari 2009. Maar het CWI heeft financiële en personele problemen om de afspraken na te komen. Bovendien legt het CWI het accent op reguliere werkplekken, terwijl de gemeente het accent legt op leerwerkplekken. Naar het CWI en UWV toe doet de gemeente de ontwikkeling van producten en voert de regie (coördineert), de overige partijen doen de uitvoering.

⁶² AKO, *Eindevaluatie Toonkamers*, 15 februari 2007. Voor Dordrecht bestaat een specifieke evaluatie (Bannink, 2006).

In Cuijk wordt wel het belang van een integrale (regionale) arbeidsmarktaanpak onderkend. Er wordt in de regio dan ook steeds meer samengewerkt in regionaal verband, zowel met gemeenten (5 gemeenten: Land van Cuijk) als met UWV en CWI in het Regionaal Keten Overleg en is een nauwere samenwerking in voorbereiding. Tussen de drie partijen is in 2005 een dienstverleningsconcept getekend, geïnspireerd op de Toonkamerexperimenten. De samenwerking is echter nog toekomstperspectief (zie verder bijlage 6). Wat betreft de samenwerking met het CWI ziet Cuijk als knelpunt dat deze organisatie centraal wordt aangestuurd, waarbij de geformuleerde doelen (waar de CWI-vestiging op wordt afgerekend) niet noodzakelijk aansluiten bij die van de gemeente. Voor UWV gelden soortgelijke overwegingen. Het locale kantoor wordt vanuit Venlo of Eindhoven aangestuurd. UWV koopt evenals de gemeenten trajecten in voor klanten uit de regio, maar maakt hiervoor heel andere keuzes. Volgens de gemeente let de UWV minder op specifieke regionale aspecten. Men kiest daardoor bijvoorbeeld heel andere rib's.

Een ander probleem is het feit dat de gemeente nieuw instromende cliënten direct actief benadert door hen bijvoorbeeld in een Work First traject te laten instromen. Mensen waarvan de uitkering via de UWV is beëindigd en die bij de gemeente instromen, zijn niet gewend aan deze benadering. Verder stelt de gemeente dat zij cliënten minder ruimte laat om banen die niet aansluiten bij opleiding en werkervaring te weigeren dan de UWV. De gemeente spreekt van een shock effect dat tijdens de eerste maanden in de bijstandsuitkering reïntegratie bemoeilijkt.

Volgens CWI-Cuijk betekent een toenemende samenwerking ook dat men gezamenlijk meer kennis in huis heeft. De verwachting wordt dan ook uitgesproken dat intensievere samenwerking wel eens tot minder uitbesteding zou kunnen leiden. Voorzover uitbesteding zal plaatsvinden zal dit meer gericht zijn. Deze trend is volgens deze respondent overigens sowieso al zichtbaar bij gemeenten. De uitbesteding wordt steeds meer modulair en alleen gericht op specifieke instrumenten of onderdelen die men zelf niet kan aanleveren.

Geen samenwerking

Raalte en Cranendonk geven aan met geen enkele partij samen te werken. In Raalte is wel gesproken over een eventueel samenwerkingsverband met Zwolle (werkloket), maar Raalte ziet daar op dit moment de meerwaarde niet van in. Raalte is bang dat de gemeente

dan zal ondersneeuwen. Volgens Raalte zijn er vrij veel bedrijven in de gemeente en Raalte voelt dus ook niet echt een noodzaak om regionaal samen te werken.

Tabel 4.3 Samenwerking met andere instanties

	Leiden	Raalte	Cuijk	Cranendonk	Hellendoorn	Drechtsteden	Skarsterfân	Amherm	Dantumadeel/ Dongeradeel
Wordt niet samengewerkt		X	X ^{a)}	X					
UWV				X	X	X	X	X	X
CWI	X			X	X	X	X	X	X
RPA									
Sociale Partners							X		X
Maatschappelijke organisaties (jeugdzorg, welzijns- en zorginstellingen, AWBZ-instellingen, etc.)	X			X	X	X	X		X
Wsw					X ^{b)}		X		X
Andere gemeenten	X		X	X	X	X	X		
GGZ						X	X		
ROC	X					X		X	

a) Op persoonsniveau wordt contact gezocht met UWV en CWI.

b) Is nog in ontwikkeling.

Bron: SEOR – mondelinge interviews, juli – oktober 2007.

4.4 CONCLUSIES

De overwegingen om reïntegratieactiviteiten in eigen beheer uit te voeren, uit te besteden of in samenwerking uit te voeren zijn in belangrijke mate van algemene aard. Alle gemeenten huldigen als principe dat kwaliteit voorop staat. Maar vervolgens komt men soms tot heel andere keuzes. Eén van de gemeenten denkt dat vrijwel alle activiteiten beter uitbesteed kunnen worden omdat externe uitvoerders beter geëquipeerd zijn. Maar een andere gemeente is juist van mening dat het als gemeente beter is zoveel mogelijk zelf te doen omdat men dan beter grip heeft op de uitvoering. De onderbouwing van de visies die men hierop heeft is zeer beperkt. Vaak spelen ervaringen in de voorbije periode een rol, maar gaat het meer om intuïtieve waarnemingen dan diepgaande analyses.

De prijs bij uitbesteding en de kosten van uitvoering in eigen beheer of bij uitvoering in samenwerking worden over het algemeen niet eerst op een rijtje gezet voordat over de wijze van uitvoering wordt beslist. Prijzen en kosten spelen ook geen grote rol bij de keuze tussen deze alternatieven, omdat de meeste gemeenten een fors overschot op het W-deel hebben. Deze overschotten hebben evenmin een eenduidig effect op de keuze tussen zelf doen (of uitvoering in samenwerking) en uitbesteden. Voor sommige gemeenten is dit aanleiding om meer in eigen beheer te gaan doen, waarbij de interne capaciteit die aan reïntegratieactiviteiten wordt besteed wordt overgeheveld naar het W-deel. Maar dit kan alleen onder bepaalde voorwaarden, zoals het hanteren van een tijdschrijfsysteem en andere gemeenten zien hierin juist aanleiding om zoveel mogelijk uit te besteden. Overhevelen van apparaatskosten naar het W-deel heeft verder als nadeel dat dit het moeilijker maakt om later zonodig te kosten te verminderen. Aangezien de hoogte van het W-deel in de toekomst onzeker is geeft dit een zeker financieel risico.

Alle gemeenten (met één uitzondering) onderschrijven dit laatste punt waar het gaat om de regierol (klantmanagement, diagnose en selectie van deelnemers aan reïntegratietrajecten). Zij denken dat een sterke regie nodig is om goede resultaten te bereiken. Soms wordt dit onderbouwd met eerdere ervaringen bij uitbesteding. Zo wordt nogal eens gemeld dat men de bereikte resultaten door rib's vond tegenvallen. Maar goed onderzocht is dit nergens. Het is even goed denkbaar dat deze tegenvallende resultaten vooral te maken hebben met de slechte arbeidsmarktsituatie van enige jaren geleden.

De tendens om de regierol meer naar zich toe te trekken komt over het algemeen niet voort uit hogere kosten bij uitbesteden. Slechts één gemeente heeft de kosten van uitbesteden en zelf doen van de regierol op een rijtje gezet. Wat soms wel meespeelt is dat door de regie in eigen beheer te houden een deel van de apparaatskosten naar het W-deel kan worden overgeheveld.

Dit laatste speelt ook mee bij de beslissing in sommige gemeenten om de bemiddeling weer geheel of gedeeltelijk zelf te doen. Maar hierbij spelen ook andere overwegingen een rol. Zo is een aantal gemeenten teleurgesteld in de door rib's gerealiseerde plaatsingsresultaten en denken zij bij uitvoering in eigen beheer (of in samenwerking met de ketenpartners) betere resultaten te boeken. Ook hierbij is de vraag of de beoordeling van de rib's wel helemaal eerlijk is gezien de slechte arbeidsmarkt van enkele jaren geleden. Gemeenten denken het beter te kunnen doen door de contacten met werkgevers die in de loop der jaren zijn opgebouwd via de uitvoering van banenplannen en/of via de inbreng van de ketenpartners. Maar andere gemeenten blijven van mening dat rib's meer expertise in bemiddeling hebben en blijven dit instrument uitbesteden.

Bij de andere instrumenten zijn geen duidelijk specifieke redenen gegeven voor uitvoering in eigen beheer, uitbesteding of uitvoering in samenwerking. Bij zorgtrajecten is het vrij evident dat andere instanties over de noodzakelijke expertise beschikken en daardoor ingeschakeld worden. Vaak is dan sprake van uitvoering in samenwerking.

Een enkele gemeente geeft expliciet aan dat men prioriteit geeft aan inzet van het lokale Sw-bedrijf in de reïntegratieactiviteiten. Dit bedrijf beschikt over een infrastructuur om bijstandsgerechtigden werkervaring te laten opdoen. Bovendien kan het voor een gemeente die een nauwe band heeft met een Sw-bedrijf financieel interessant zijn om reïntegratieactiviteiten bij dit bedrijf onder te brengen. Hierdoor neemt de omzet van dit bedrijf toe en verbetert de winstsituatie waardoor de gemeente minder hoeft bij te passen. Sw-bedrijven hebben het vaak moeilijk, maar vervullen een belangrijke maatschappelijke taak die gemeenten overeind willen houden. De meeste gemeenten zijn hier niet zo expliciet in, maar wij sluiten niet uit dat dergelijke overwegingen in meer gemeenten een rol spelen.

Het aantal uitvoerders dat een gemeente bij uitbesteding in de arm neemt varieert sterk ook onder kleine gemeenten. De beheerskosten bij uitbesteding aan meerdere partijen zijn aanzienlijk. Onvoldoende sturing van het uitvoeringsproces door gemeenten heeft voor

rib's nadelige gevolgen gehad. Dit wordt ook door sommige gemeenten erkend. Onder meer hierom hebben sommige gemeenten voor vergaande vereenvoudiging gekozen door in zee te gaan met één uitvoerder (die zonodig specialistische activiteiten laat uitvoeren in onderaanneming). Dit gaat dan soms samen met de keuze ook meer intern te doen en meer te investeren in samenwerking.

Uitvoering in samenwerking betreft (afgezien van sociale activering, zorg en vrijwilligerswerk) vooral bemiddeling in samenwerking met CWI en UWV. Voor deze samenwerking wordt een aantal redenen gegeven zoals complementariteit van expertise, samen een beter tegenwicht kunnen vormen tegen grote reïntegratiebedrijven en het bieden van een gezamenlijke benadering richting uitkeringsgerechtigden en werkgevers. Als belangrijkste knelpunt wordt gezien dat lokale CWI's en UWV-kantoren centraal worden aangestuurd en daarom worden afgerekend op doelen die naar de mening van de gemeente niet voldoende geënt zijn op de regionale arbeidsmarktsituatie. Niettemin zijn er ook gemeenten waar de samenwerking goed verloopt.

Denkbaar zou zijn dat keuzes ten aanzien van zelf doen of uitbesteden mede afhankelijk zijn van de doelgroep. Reïntegratieactiviteiten blijken nauwelijks nog op basis van doelgroepindelingen te worden aanbesteed. Welke klant in aanmerking komt voor welk traject wordt tegenwoordig hoofdzakelijk op individuele basis bepaald. Uitvoerders worden geselecteerd op specifieke expertise. Ook speelt een rol dat aanbestedingsprocedures met verschillende percelen en meerdere uitvoerders per perceel complex zijn en tot een complexe beheersingsstructuur leiden. Ook om deze reden kiezen sommige gemeenten voor een vergaande vereenvoudiging, bijvoorbeeld door maximaal één uitvoerder in de arm te nemen. Uit latere gesprekken met Rotterdam en Utrecht bleek dat een dergelijke aanpak voor grote gemeenten niet mogelijk is. In deze gemeenten zijn met reïntegratie zodanige budgetten gemoeid dat men gehouden is aan open aanbestedingsprocedures. In andere opzichten is het beeld voor deze grote gemeenten sterk vergelijkbaar met die van de gemeenten waarop ons onderzoek is gebaseerd.

Een analyse op basis van de gegevens uit de Omnibusenquête bevestigt dat keuzes ten aanzien van de mate en wijze van uitbesteden nauwelijks samenhangen met kenmerken van de gemeentelijke populatie. Ook de lokale/regionale arbeidsmarktsituatie speelt geen rol.

5 UITBESTEDINGSPROCEDURES, MONITORING/EVALUATIE EN EFFECTEN

5.1 INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken hebben we een overzicht gegeven van de mate en wijze van uitbesteding van reïntegratieactiviteiten en de motieven die ten grondslag liggen aan de keuzes van gemeenten dienaangaande. Daaruit kwam de nodige variëteit in keuzes en motieven naar voren. Een legitieme vraag is dan: welke uitvoeringsvorm werkt het beste bij welk reïntegratie-instrument? Kunnen reïntegratie-activiteiten het beste volledig worden uitbesteed zoals één gemeente uit onze steekproef doet, of is het optimaal om een groot deel in eigen beheer te houden zoals een andere gemeente van plan is? Of ligt dit per instrument verschillend, wat zou aansluiten bij de praktijk in de meeste gemeenten?

Met de beschikbare informatie zijn deze vragen echter niet precies te beantwoorden. Waar wel het nodige over bekend is, is hoe de aanbestedingsprocedures verlopen en hoe de contracten worden opgesteld. Naarmate bij procedures aanbieders nauwkeuriger worden beoordeeld op kwaliteit en kosten en contracten meer prikkels bevatten voor goede prestaties zou men kunnen verwachten dat de feitelijke prestaties ook beter zijn. Overigens moet daarbij worden aangetekend dat van prikkels ook perverse effecten kunnen uitgaan, zeker als prestaties niet goed gemeten (kunnen) worden (zie ook paragraaf 2.2). Daarom gaan we in dit hoofdstuk (paragraaf 5.2) uitgebreid in op de procedures en de contracten op basis van gegevens over de negen gemeenten. Voor een beschrijving van het juridische kader van aanbesteding verwijzen wij naar bijlage 8.

In paragraaf 5.3 gaan we nader in op de effecten en de kosten en baten van de verschillende uitvoeringsvormen. Allereerst gaan we op basis van informatie over de negen gemeenten nader in op de vraag in hoeverre gemeenten trachten zicht te krijgen op de effecten en de kosten en baten van de verschillende uitvoeringsvormen en de percepties (al dan niet onderbouwd) die zij daarover hebben. Ook komt in deze paragraaf aan de orde hoe de gemeenten oordelen over de rib's en de rib's over de gemeenten. In paragraaf 5.4 beschrijven wij welke succes- en faalfactoren gemeenten en rib's aangeven bij de verschillende uitvoeringsvormen. In paragraaf 5.5 worden de resultaten

gepresenteerd van een analyse op basis van de Omnibusenquête waarin enkele prestatie-indicatoren op gemeenteniveau in verband worden gebracht met de mate en wijze van uitbesteding.

Paragraaf 5.6 besluit met de conclusies.

5.2 AANBESTEDING EN CONTRACTEN

5.2.1 ALGEMEEN

In de procedure om via openbare aanbesteding uitvoerders te selecteren is een aantal gemeenten samen opgetrokken met andere gemeenten uit de buurt (zie ook paragraaf 2.4 ‘Ervaringen met aanbesteding’). Dit geldt voor de gemeentes die met elkaar een intergemeentelijke sociale dienst hebben (ISD Bollenstreek, Drechtsteden, Dantumadeel/Dongeradeel) maar ook voor Cuijk (onder meer met Boxmeer), Hellendoorn en Skarsterlân (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.4 voor de overwegingen om samen op te trekken). Leiden, Cranendonk en Arnhem hebben zelfstandig aanbesteed⁶³. Hellendoorn besteedde voorheen samen aan met vijf andere gemeenten (onder aanvoering van Almelo), maar dit leidde tot een (te) complexe beheersstructuur. In de laatste aanbestedingsronde heeft Hellendoorn alleen nog met Rijssen/Holt en samengewerkt.

Raalte besteedt niet meer openbaar aan, vanwege de slechte ervaringen in het verleden. Wel heeft Raalte op dit moment, als gevolg van een aanbestedingsprocedure in 2003 (toen nog verplicht) met twee rib's een contract. Er wordt echter steeds minder gebruik gemaakt van deze rib's als het gaat om inkopen van integrale trajecten. Er worden nog wel specifieke zaken ingekocht, waarbij met name diensten worden afgenomen van één bedrijf, waarvan is gebleken dat het adequaat maatwerk biedt, in goed overleg met de gemeente⁶⁴ ⁶⁵. Volgens Raalte is een deel van het W-deel beschikbaar voor plaatsing van opdrachten zonder aanbestedingsverplichting of kan dit worden aangewend voor eigen reïntegratie werkzaamheden. Het streven is om diagnose en trajectadvisering zoveel

⁶³ Leiden voert wel de Wwb uit voor Leiderdorp. Leiderdorp koopt in bij Leiden.

⁶⁴ Uit: Jaarverslag 2005, Raalte

⁶⁵ Gemeente Raalte, Reïntegratiebeleid gemeente Raalte – Alle klanten in beweging, Gemeente Raalte, p. 14.

mogelijk in eigen beheer uit te voeren. Er worden hierdoor steeds meer losse trajectonderdelen in plaats van integrale trajecten ingekocht. De gemeente kijkt naar wat een individu nodig heeft, welke organisatie dat kan bieden en neemt dan direct contact op met die organisatie. Per individueel geval worden vervolgens afspraken gemaakt.

5.2.2 INRICHTING VAN DE AANBESTEDINGSPROCEDURE

In het algemeen worden organisaties die reïntegratie activiteiten uitvoeren niet door de gemeenten actief geïnformeerd over de op hande zijnde aanbestedingsronde. De aanbesteding wordt gepubliceerd in de Tender European Daily (door de EU) en de gemeenten zijn van mening dat de rib's dit zelf in de gaten moeten houden. Er zijn twee uitzonderingen: in Leiden wordt de komst van de offerteprocedure op internet gezet en worden partijen die de gemeente kent hierop gewezen. In Drechtsteden verschijnt een aankondiging op de website van de sociale dienst. Tevens wordt een mailing verzonden naar de bestaande contractpartners.

Volgens de gemeenten (en dit is ook bevestigd door de private en publieke organisaties waarmee een interview is afgenomen) zijn alle criteria vooraf bekend bij de aanbieders (transparantie), want tegelijkertijd met de aankondiging publiceren de gemeenten ook hun Programma van Eisen, waarin de termijnen, de selectie-eisen, de gunningscriteria en de selectieprocedure zijn beschreven.

De gemeenten in het SEOR-onderzoek die openbaar aanbesteden, kiezen voor de procedure van een beauty contest: aanbieders concurreren met elkaar op zowel prijs als kwaliteit. De respondenten weten niet waarom de gemeenten voor deze procedure hebben gekozen en niet voor bijvoorbeeld een veiling of preselectie. De opzet van de aanbestedingsprocedure hangt niet samen met de doelgroep of met het type instelling waaraan wordt uitbesteed (als niet gegund wordt, dan doen alle instellingen op dezelfde manier mee, ook het Sw-bedrijf), maar in sommige gemeente wel met het type reïntegratie-instrument (Cuijk, Skarsterlân).

In sommige gemeenten worden bedrijven/instellingen ingezet door gunning van de opdracht. Raalte en Cranendonk, Skarsterlân en Arnhem schakelen op basis van gunning voor een individuele klant een privaat bedrijf in. Raalte en Cranendonk doen dit omdat zij maatwerk willen leveren en niet afhankelijk willen zijn van altijd hetzelfde bedrijf, Skarsterlân omdat het dan om personen gaat die een te groot risico vormen voor

commerciële rib's en Arnhem maakt gebruik van unieke expertise. Leiden, Skarsterlân en Dantumadeel/Dongeradeel schakelen voor deelactiviteiten ook op basis van gunning het Sw-bedrijf in⁶⁶. In Drechtsteden was specifiek bij het instrument “route 23” sprake van gunning. Een belangrijke reden voor gunning was dat het om een innovatief instrument ging dat in samenwerking tussen de gemeente en een rib ontwikkeld was. Het aantal voorziene deelnemers was bovendien zodanig laag dat de verplichte Europese uitbesteding niet van toepassing was. De aanbestedingsprocedure is in één (Cuijk, Drechtsteden, Dantumadeel/Dongeradeel, Hellendoorn) of twee rondes (Leiden, Skarsterlân)⁶⁷.

In bijlage 9 is beschreven hoe verschillende gemeenten hun aanbestedingsprocedure hebben ingericht.

Volgens de Europese regels moet gegund worden aan de inschrijvers met de economisch meest voordelige aanbieding, die aan bepaalde kwaliteitseisen, de zogenaamde gunningscriteria voldoen. Als beslissingscriterium geldt de economisch voordeligste aanbidding die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet (zie bijlage 8). Gemeenten mogen de aspecten die een rol spelen bij de bepaling van de kwaliteit zelf definiëren. In tabel 5.1 zijn de gunningsaspecten opgenomen van die gemeenten die SEOR hun Programma van Eisen en hun Bestek hebben meegegeven.

In het Programma van Eisen hebben verschillende gemeenten (Drechtsteden, Skarsterlân, Dantumadeel/Dongeradeel) ook de eis gesteld dat een offerrend bedrijf moet beschrijven wat hun ervaringen zijn op het gebied van de uitvoering van het instrument waar de offerte op gericht was. Bij de selectie speelden de ervaringen van de uitvoerder en de ervaringen van de gemeente met de uitvoerder (voor zover de gemeente die had) ook een rol van betekenis. In Drechtsteden is echter opgemerkt dat door het gewicht dat

⁶⁶ In Leiden is het Sw-bedrijf een gemeentelijke dienst en dat kan niet offerren in een aanbestedingsprocedure.

⁶⁷ Voor de andere gemeenten is dit onbekend.

beoordelaars aan het criterium 'referenties' gaven, nieuwe bedrijven geen reële kans kregen om door de gemeente te worden geselecteerd (zie ook paragraaf 2.3, eerste alinea).

Tabel 5.1 Gehanteerde criteria in de aanbestedingsprocedures

Leiden (willekeurige volgorde) ^{a)}	Cuijk (in volgorde van belang)	Skarsterlân ^{b)}	Dantumadeel/Dongeradeel (puntestelling)	Hellendoorn (puntestelling)	Drechtsteden ^{d)}
Plaatsingspercentage	Kwalitatieve uitwerking	Prijs	Procescriteria: referenties waaruit blijkt dat men ervaring heeft met de betrokken diensten	Reflectie op werkwijze, doelstellingen en resultaten van gemeente	Inhoudelijke trajectbeschrijving/beoordeling kwaliteit dienstverlening: doorlooptijden, verantwoording en managementinformatie, plaatsingspercentages met resultaatafspraken en in het verleden behaalde resultaten (afgelopen 3 jaar)
Uitvoering in dienstverlening, inclusief doorlooptijden	Prijs	Resultaat/Plaatsingspercentage	Kenmerken van de aanbieder: kwaliteit van de organisatie en het in te zetten personeel	Kwaliteit geboden diensten per werksort	Prijs
Verantwoordingsinformatie	Regiospecifieke kennis	Prestatie en kwaliteit van dienstverlening	Prijs: mate waarin men boven of beneden andere aanbieders zit	Te behalen resultaten op onderdelen c)	Kwaliteit bedrijfsvoering (kwaliteit organisatie)
Wijze van bekostiging	Uitvoering op locatie	Indiensttreding van de klant bij de aanbieder	Acceptatie bepalingen concept-contract: niet accepteren van bepalingen leidt tot aftrek van punten	Kwaliteit in te zetten personeel	Algemene/juridische beoordeling
In het verleden behaalde resultaten	Garantietermijn (opdrachtnemers dienen de resultaten van trajecten of trajectonderdelen -waar mogelijk te garanderen, bijvoorbeeld plaatsing op werk gedurende zes maanden)	Trajectduur		Inzet uren personeel	
Het beschikken over een privacyreglement	Wacht- en doorlooptijden	Mate van instemming met contract		Flexibiliteit ten aanzien van inzet werksorten	

Vervolg tabel 5.1

Leiden (willekeurige volgorde)^{a)}

	Cuijk (in volgorde van belang)	Skarsterlân^{b)}	Dantumadeel/Dongeradeel (punteertelling)	Hellendoorn (punteertelling)	Drechtsteden^{d)}
Prijs	Resultaatfinanciering: opdrachtnemers dienen aan te geven of en in hoeverre zij de uiteindelijke prijs per product afhankelijk stellen van het behaalde resultaat en/of de benodigde doorlooptijd			Visie op samenwerking met gemeente, cliënten en andere lokale betrokkenen	
Het beschikken over een klachtenreglement	Dienstpakkket				Prijs
Kwaliteit van het personeel					

a) *Gegund wordt ofwel aan de inschrijver met de laagste prijs ofwel aan de inschrijver met de economisch meest voordelige inschrijving. Gunning tegen de laagste prijs dient te worden beperkt tot de inkopen die een hoge mate van standaardisatie kennen en goed technisch te specificeren zijn. Voor de overige inkopen dient het gunningcriterium de economisch meest voordelige inschrijving te worden gehanteerd.*

b) *Op grond van de uitgebrachte offertes, de beantwoording van vragen en de verstrekte informatie, maken de gemeenten, uitgaande van de economisch voordeligste aanbieder, een keuze aan de hand van criteria (inclusief wegingsfactor per criterium), afhankelijk van type instrument, per perceel.*

c) *Geen plaatsingsresultaten maar resultaten in termen van betere bemiddelbaarheid.*

d) *Voorbeeld van gunningscriteria bij een specifiek instrument ("De Brug"). Op volgorde van relatieve waarde in de totaalbeoordeling.*

Bron: SEOR – mondelinge interviews, juli – oktober 2007.

5.2.3 DE CONTRACTEN

Een aantal gemeenten in het SEOR-onderzoek heeft de aanbestedingsprocedure samen met andere gemeenten uitgevoerd (Land van Cuijk, waaronder Boxmeer, Drechtsteden, Skarsterlân en Dantumadeel/Dongeradeel). Eén van de voordelen was dat de gemeenten op die manier meer volume konden bieden aan de offerende partijen.

In Skarsterlân hebben de (vier) gemeenten die samen de aanbestedingsprocedure uitvoerden dezelfde uitvoerders geselecteerd, maar heeft uiteindelijk iedere gemeente voor zich een contract getekend met de gemeenschappelijk geselecteerde uitvoerders. Dit heeft bij twee rib's tot ontevredenheid geleid. Het ene rib signaleert dat deze manier van werken veel extra (onverwachte) kosten voor het rib met zich mee heeft gebracht, omdat op uitvoeringsniveau aparte afspraken per gemeente moesten worden gemaakt en omdat het rib in plaats van met één groep klanten nu met vier aparte groepen moet werken. Het andere rib merkt op dat problemen gemeente-specifiek zijn. Dit specifieke kun je niet kwijt in een aanbesteding voor meerdere gemeenten tegelijk.

Ook in het Land van Cuijk is met iedere gemeente afzonderlijk een contract afgesloten. Toch blijven hier schaalvoordelen overeind, onder meer omdat cliënten bij de uitvoering van diensten door rib's wel geclusterd worden. Ook wat betreft de informatievoorziening bestaat nu een gelijk format voor alle betrokken gemeenten.

Samenwerking kan ook nadelen hebben. Bij veel percelen en uitvoerders per perceel ontstaat al gauw een onoverzichtelijke situatie als er een gemeenschappelijk contract is maar de afzonderlijke gemeenten de klanten moeten leveren. Stokt de aanlevering dan moeten rib's formeel aankloppen bij een centraal administratief punt, dat echter weinig mogelijkheden heeft om de afzonderlijke gemeenten te beïnvloeden (voorbeeld: gezamenlijke procedure van zes gemeenten in de regio Almelo in de voorbije periode, waarin ook Hellendoorn participeerde).

Aard contract

In Leiden, Cuijk, Drechtsteden, Skarsterlân en Dantumadeel/Dongeradeel is het contract met de uitvoerende partijen een raamcontract: uitvoerders krijgen van te voren geen garantie over het aantal cliënten dat zij door de gemeente aangeleverd zullen krijgen.

In Leiden zijn de contracten gebaseerd op intenties, aangezien de klant de keuze heeft om zijn of haar traject mede te bepalen. Hoe beter het product of het traject aansluit bij de vraag van de klanten, des te meer reïntegratie trajecten een uitvoerder zal uitvoeren. Het aantal trajecten is uiteindelijk dus afhankelijk van de kwaliteit van de trajecten, de rapportages en de resultaten. De overeenkomsten worden aangegaan voor de duur van één jaar, met de mogelijkheid tot verlenging.

Skarsterlân heeft in de contracten een clause opgenomen met betrekking tot aanvullende dienstverlening. Daar heeft Skarsterlân inmiddels ook gebruik van gemaakt.

In Hellendoorn was in de voorbije periode ook sprake van raamwerkcontracten, maar daar heeft men geen goede ervaringen mee. In de laatste aanbestedingsprocedure en het daarvan afgeleide contract wordt uitgegaan van een bandbreedte wat betreft het aantal door de gemeente aan te leveren klanten. Zodoende wist de uitvoerder vooraf waar hij aan toe was en kon hij zijn capaciteit afstemmen op de behoefte.

Een aantal gemeenten (Leiden, Cuijk, Skarsterlân, Hellendoorn) geeft aan dat er in de contracten met de uitvoerders bepalingen zijn opgenomen voor onderaanneming. Onderaanneming is dan altijd toegestaan (kan immers voor betere kwaliteit zorgen), maar het is de hoofdaannemer die uiteindelijk altijd verantwoordelijk blijft. Zoals eerder is aangegeven moet in Hellendoorn de enige (hoofd-)uitvoerder bij onderaanneming drie offertes aanvragen: de gemeente heeft het laatste woord.

Uit alle gesprekken (met zowel de gemeenten als met de uitvoerders) komt naar voren dat alleen gemeenten bevoegd zijn om sancties op te leggen aan klanten die weigeren om in voldoende mate mee te werken aan hun reïntegratie. Wel heeft een deel van de uitvoerders (sanctie)mogelijkheden om klanten te motiveren. Het gaat dan om dat deel van de uitvoerders die klanten in dienst nemen. Klanten die een arbeidsovereenkomst hebben met de uitvoerder en die weigerachtig gedrag vertonen, kunnen door de uitvoerder gesanctioneerd worden, bijvoorbeeld door korting van het salaris. In twee gemeenten worden klanten gemotiveerd om te werken door hen in aanvulling op hun basissalaris € 1 per gewerkt uur te bieden. Dit betreft mensen voor wie een normale werkweek moeilijk realiseerbaar is. Het realiseren daarvan wordt op zich al als resultaat gezien⁶⁸.

⁶⁸ Dit houdt geen vrijblijvendheid in. Bijvoorbeeld cliënten die onvoldoende inzet tonen of in het geheel weigeren te werken kunnen ontslagen worden en vervolgens gekort worden op hun uitkering.

Ook bevatten de contracten met uitvoerders veelal geen bepalingen die het mogelijk maken dat uitvoerders klanten weigeren of zonder resultaat terugsturen naar de gemeente. Een uitzondering hierop is Leiden: in het ene contract zijn hierover wel bepalingen opgenomen, in het andere contract niet. Sommige uitvoerders mogen klanten bij aanmelding weigeren, maar daarna niet meer (dus niet terugsturen). In de praktijk kan een deel van de rib's klanten weigeren, maar wordt dat weinig gedaan. Uitval tijdens een traject komt ook niet vaak voor. Vaak is er bijtijds overleg met de gemeente over het functioneren van de cliënt in het traject en worden in overleg met de gemeente maatregelen genomen.

In Drechtsteden bestaan wel formele clausules over het wel of niet weigeren van cliënten. Of een rib een cliënt mag weigeren hangt af van instrument en doelgroep. Een van de instrumenten waar wel de mogelijkheid bestaat tot weigeren, heeft betrekking op het in dienst nemen van de cliënt door het rib. Daarmee zijn de risico's van het rib groter, en is voor hen een selectiemogelijkheid ook van groter belang. Eén van de geïnterviewde rib's geeft daarnaast aan dat deze niemand van fase 1 tot en met 3 mag weigeren, maar eventueel wel iemand van fase 4. Over de mate waarin rib's daadwerkelijk gebruik maken van hun "recht" op weigeren, bestaat een verschil van opvatting tussen gemeente en de geïnterviewde rib's. In de perceptie van de gemeente gebeurt dit vaker dan in de perceptie van de rib's.

Prestatiebevorderende elementen

Met uitzondering van één gemeente (Hellendoorn) hebben alle overige gemeenten in het onderzoek prestatiebevorderende elementen in de contracten met de uitvoerders van reïntegratieactiviteiten opgenomen, om uitvoerders te prikkelen om kwaliteit te leveren en om afspraken na te komen, kortom, om tot zo positief mogelijke resultaten te komen (zie paragraaf 2.4 onder 'Resultaten van uitbesteding'). Het element dat in contracten is opgenomen is in vijf gemeenten 'no-cure-less-pay' (nclp) en in één gemeente 'no-cure-no-pay' (ncnp). Vier gemeenten werken (ook) met bonussen.

Nclp (ncnp) houdt in dat indien een traject niet leidt tot plaatsing de kosten van het traject niet volledig (helemaal niet) vergoed worden. De financieringssystematiek bevat dan een zo optimaal mogelijke prikkel voor de rib's om tot een zo hoog mogelijke duurzaam uitstroomresultaat te komen. Alleen in Dantumadeel/Dongeradeel is sprake van ncnp; maar dit betreft contracten van enige jaren geleden die nog doorlopen. Een recent afgesloten contract met een uitvoerder bevat geen prestatieafhankelijke beloning.

Prestatiebevorderende elementen zoals nclp of ncnp zijn niet opgenomen in de contracten met geselecteerde arbeidsmedische adviesbureaus. Voor hen komt de prijs tot stand op basis van een vast tarief per type onderzoek. De gemeente bepaalt per klant welk type onderzoek ze uitgevoerd wil hebben.

Daarnaast zijn er echter nog prikkels voor uitvoerders om tot goede resultaten te komen die niet in contracten zijn geregeld. De prikkels zijn of komen voort uit één of meer van de volgende elementen:

- Het contract is tijdelijk met de mogelijkheid van verlenging. Maar verlenging vindt alleen plaats bij tevredenheid over de resultaten.
- Omdat het bijna altijd om een raamwerkcontract gaat, heeft de gemeente de ruimte de aanlevering van klanten te verminderen (bij teleurstellende prestaties van de uitvoerder) of te vergroten (bij tevredenheid over de uitvoerder).
- Klanten krijgen de mogelijkheid om tussen verschillende rib's te kiezen.
- Rib's krijgen een beoordeling en die horen gemeenten van elkaar. Een slechte beoordeling betekent dan minder kans op nieuwe contracten.

In Leiden is de ervaring met prestatiebevorderende elementen (zowel nclp als een bonus/malus systeem) goed. De gemeente Leiden houdt minder rekening met veranderingen in de arbeidsmarktsituatie. Soms gaat het goed en soms gaat het slecht. Rib's calculeren dit in.

In Skarsterlân geldt de no cure less pay (nclp)-constructie voor die rib's die voor wat betreft de trajecten toeleiden naar regulier werk (voor de leerwerkplekken is geen uitstroomverplichting vertaald in nclp). Achteraf is de gemeente niet in alle gevallen gelukkig met de nclp-constructie. De ervaring is dat er een spanningsveld is tussen de aangeleverde klanten en de te leveren prestaties van de commerciële bedrijven, en dan vooral voor het rib, die de klanten ook in dienst moet nemen. In de contractbepalingen is opgenomen dat de bedrijven de door de gemeente geselecteerde kandidaten niet mogen weigeren. Zo'n rib krijgt dan klanten die ze niet mogen weigeren, maar die ze eigenlijk niet willen hebben omdat ze inschatten dat ze die persoon niet kunnen wegzetten op een detachingsplek. Elke maand dat ze iemand niet kunnen plaatsen kost het dat rib geld. Dan ontstaat de situatie dat de klant niet wil, het bedrijf niet wil, maar dat er een contract is die zegt dat het moet. Dat werkt niet. De gemeente ziet dit spanningsveld zelf ook wel

in en heeft voor het betreffende rib een ontsnappingsclausule opgesteld. De gemeente meldt iemand aan bij het rib. Het rib moet de persoon altijd een traject aanbieden, maar als de persoon dan echt niet in wat voor traject van het rib dan ook past, dan mag het rib individueel maatwerk leveren door middels een offerte een apart traject voor deze persoon te ontwikkelen en deze offerte bij de gemeente in te dienen. In Skarsterlân is daarnaast het contract met twee niet/onvoldoende presterende uitvoerders inmiddels afgerond (niet verlengd). De rib's die wel goed presteren hebben contractverlenging gekregen.

Dantumadeel/Dongeradeel heeft in de contracten een ncnp bepaling opgenomen, maar daaraan wordt volgens de gemeente in de praktijk geen uitvoering gegeven. De gemeente zegt weinig te voelen voor resultaatafhankelijke betaling, omdat dit neerkomt op sturen achteraf. Maar dan kan het kwaad al zijn geschied. De gemeente ziet er meer heil in om door nauw overleg de uitvoerders tot zo goed mogelijke resultaten te brengen.

In Cranendonk is er geen sprake van een 'straffende maatregel', maar is in het contract opgenomen dat het rib een bonus ontvangt, zodra een klant met loonkostensubsidie, duurzaam op een reguliere baan wordt geplaatst zonder loonkostensubsidie. Deze gemeente ziet dit niet als nclp, hoewel het in feite op hetzelfde neerkomt. De gemeente wil overigens in de toekomst de bonus uit het contract halen, omdat dit tot veel onduidelijkheid heeft geleid (het rib dacht namelijk de bonus bij elke klant te krijgen, ongeacht of er sprake is van loonkostensubsidie).

Ook in Drechtsteden is in de aanbesteding een aantal prestatieafspraken opgenomen, gebaseerd op bonussen per (langdurige) plaatsing. De bonussen zijn per rib verschillend. Tijdens het gesprek wordt uitgesproken dat een verhoging van de bonussen goed zou zijn omdat de prikkel op dit moment onvoldoende is.

Ook in Cuijk wordt gewerkt met bonussen, waarbij aan een plaatsing een bonus verbonden is en aan een langdurige plaatsing een hogere bonus. Een bijkomend financieel voordeel voor de gemeente van een langdurige plaatsing (minstens 6 maanden) is dat bij een eventuele nieuwe werkloosheidsduur een cliënt niet direct terugvalt in de bijstand.

In Arnhem is in het verleden voor de integrale reïntegratie-trajecten no-cure-less-pay-methode gebruikt, maar dit bleek niet te werken. Als rib's mensen niet kunnen plaatsen dan houdt het gewoon op, methode of niet. Twee Arbeidstrainingscentra krijgen nu een vooraf afgesproken minimum budget en worden vooral geprikkeld op kwaliteit, niet op

prijs. De twee detachingsbedrijven krijgen wel een financiële prikkel doordat zij bij vaste plaatsing van een persoon een maand van het percentage subsidie voor die persoon krijgen betaald als beloning. De detachingsbedrijven moeten in principe iedereen binnen een paar weken plaatsen. Ze mogen maar een paar procent van de aangeboden mensen weigeren. De ervaringen hiermee zijn nog niet bekend omdat dit past kort loopt en er nog geen weigeringen zijn geweest.

In Raalte is het bedrag dat de gemeente de uitvoerders betaalt niet afhankelijk van de resultaten. Per klant wordt, afhankelijk van wat er nodig is voor die klant, een prijs afgesproken. Meestal betaalt de gemeente een vaste trajectprijs, soms ook basis van gemaakte uren. Het private rib vertelt dat de echte incentive voor hen het feit is dat als het rib geen prestatie levert het rib een volgende keer geen contract zal krijgen. Om dus een langere termijn relatie aan te gaan met de gemeente moet je wel prestaties leveren. Samenwerken voor hetzelfde doel werkt dan beter dan alles formeel vastleggen en elkaar daarmee in een wurggreep houden.

In Hellendoorn wordt niet meer gewerkt met prestatieafhankelijke beloning. Dit hangt samen met de keuze om alleen trajecten in te kopen die gericht zijn op verbetering van de bemiddelbaarheid van cliënten; de bemiddeling zelf wordt gedaan door de gemeente in samenwerking met de ketenpartners. De prestaties van de uitvoerder zijn daardoor moeilijk meetbaar. De gemeente kiest daarom voor sturing via nauwe samenwerking met de uitvoerder, waarbij de gemeente de regierol sterk naar zich toe heeft getrokken.

Al met al lijkt de rol van prestatieafhankelijke beloning beperkt en lijkt deze af te nemen. Het belangrijkste argument van de gemeenten is dat als achteraf blijkt dat rib's onvoldoende hebben gepresteerd, je daar dan nog weinig aan kunt doen. Gemeenten zien meer in versterking van de eigen regierol, waarmee ze directe invloed op de prestaties van rib's kunnen uitoefenen en slechte prestaties van de laatste kunnen voorkomen.

Van alle gemeenten in ons onderzoek kunnen alleen in Leiden klanten zelf het reïntegratiebedrijf kiezen voor het eigen reïntegratietraject. Dit is ook een mechanisme om rib's tot goede resultaten te prikkelen. Per traject zijn er altijd twee rib's waaruit kan worden gekozen. Alleen bij de diagnose kan dit niet. Verder kent de gemeenten Leiden een soortgelijk instrument als IRO, namelijk PRB (persoonsgebonden reïntegratie budget).

In Cranendonk is in 2004 wel een voorstel gedaan om een PRB in te voeren, maar gelet op de grote afstand die de klanten in deze gemeente tot de arbeidsmarkt hebben is destijds besloten om eerst de ervaringen van UWV (met IRO) en andere gemeenten af te wachten. Het is niet bekend of de PRB inmiddels wel is ingevoerd.

In Raalte kunnen klanten niet echt hun eigen rib kiezen, maar omdat Raalte individueel maatwerk levert, gebeurt volgens de gemeente alles toch al in samenspraak met de klant. Daarom is er in Raalte weinig geloof in de UWV-methode om klanten zelf de uitvoerder en hun eigen traject te laten kiezen.

Resultaatafspraken

De respondenten van de gemeenten Leiden, Cuijk, Drechtsteden en Skarsterlân vertellen dat deze gemeenten resultaatafspraken hebben gemaakt met de uitvoerende partijen. In Leiden hangen de resultaatafspraken samen met het soort instrument en de doelgroep. Alle vormen van resultaatafspraken (percentage uitval, looptijd trajecten, percentage succesvol afgeronde trajecten, percentage duurzame plaatsing) komen voor. Ook in Drechtsteden komen al deze vormen van resultaatafspraken voor.

In de contracten van de gemeente Skarsterlân met de ingehuurde organisaties is verwoord wat de resultaten van de bedrijven moeten zijn. Het plaatsingspercentage en de prijzen zijn beide criteria geweest voor de gunning. Offrerende partijen moesten in hun offerte aangeven welk plaatsingspercentage (tegen welke kosten) zij dachten te kunnen/gaan realiseren. De geselecteerde bedrijven worden dan nu op dat beloofde plaatsingspercentage afgerekend.

Gemeente die aangeven dat zij in de contracten met de uitvoerders geen resultaatafspraken hebben vastgelegd: zijn Raalte, Cranendonk en Dantumadeel/Dongeradeel⁶⁹. In Raalte worden geen grootschalige contracten meer gesloten, dus is men van mening dat strakke resultaatafspraken niet meer nodig zijn. Per individueel geval worden afspraken gemaakt.

⁶⁹ In Arnhem zijn wel werkafspraken gemaakt, maar deze zijn niet contractueel vastgelegd.

In Cranendonk zijn geen resultaatafspraken gemaakt met de rib's over resultaten⁷⁰ en ook in Dantumadeel/Dongeradeel zijn geen duidelijke prestatiecriteria vastgelegd. Het enige referentiepunt dat in Dantumadeel/Dongeradeel wordt gehanteerd is het landelijke uitstroombestand uit de bijstand. Dit streeft men na voor Dantumadeel/Dongeradeel, maar er wordt geen rechtstreeks verband gelegd met de plaatsingsresultaten van rib's.

In Hellendoorn zijn geen resultaatafspraken gemaakt over plaatsingen omdat de uitvoerder geen rol speelt bij de bemiddeling. De uitvoerder heeft in zijn offerte wel moeten aangeven welke resultaten zullen worden behaald ten aanzien van verbetering in de bemiddelbaarheid van klanten, maar dit heeft een meer kwalitatief karakter.

5.3 ONDERBOUWING VAN KEUZE EN BEOORDELING ACHTERAF

5.3.1 ONDERBOUWING VAN DE KEUZES TEN AANZIEN VAN DE UITVOERINGSVORM

Bij de gemeenten uit ons onderzoek komt het vrijwel niet voor dat keuzes ten aanzien van uitvoering in eigen beheer, uitbesteding en samenwerking worden onderbouwd met gegevens over resultaten en kosten. Alleen in Dantumadeel/Dongeradeel is in de beleidsdiscussie over de instelling van een gemeentelijk team van consultants een exercitie uitgevoerd waarbij de kosten van dit team (inclusief overheadkosten) zijn vergeleken met de kosten bij uitbesteding. Hierbij is aangenomen dat de instelling van dit team (dat vooral tot taak heeft de regie op de uitvoering van reïntegratie te voeren en daarnaast een rol speelt bij de bemiddeling) een kwalitatieve verbetering zou betekenen. Omdat de kosten bij uitvoering in eigen beheer lager uitkwamen is vervolgens voor de instelling van dit team gekozen.

Het is waarschijnlijk ook lastig om vooraf iets te zeggen over de resultaten. Gemeenten kunnen echter wel leren van eerdere ervaringen. Vallen de resultaten van een bepaalde uitvoeringsvorm tegen, dan kan men de volgende keer iets anders proberen en kijken of de resultaten dan beter zijn. Op den duur kan daardoor toch een optimale

⁷⁰ In Cranendonk zijn wel afspraken gemaakt over doorlooptijden. Als deze niet worden gehaald, wordt de klant opnieuw aangemeld bij de gemeente.

uitvoeringsstructuur ontstaan⁷¹. Vastgesteld kan worden dat in een aantal van de gemeenten in ons onderzoek veranderingen zijn doorgevoerd op basis van eerdere ervaringen. Zo is de vrij algemene tendens om de regierol van de gemeente te versterken en de beslissing van een aantal gemeenten om zelf meer te gaan doen aan bemiddeling mede ingegeven door teleurstelling over de plaatsingscijfers van rib's in de voorbije periode⁷². Het probleem hierbij is echter dat men niet beschikt over een referentiepunt om de plaatsingsresultaten te beoordelen. Mogelijk zijn de resultaten sterk beïnvloed door de slechte arbeidsmarktsituatie van enkele jaren geleden.

Andere veranderingen die gemeenten hebben doorgevoerd op basis van eerdere ervaringen zijn:

- Een verschuiving naar lokale uitvoerders die betere resultaten zouden bereiken dan uitvoerders die van elders afkomstig zijn (meer algemeen: het niet verlengen van contracten met slecht presterende rib's);
- Vermindering van de rol van prestatieafhankelijke beloning en versterking van de regierol van de gemeente. Een aantal gemeenten verwacht van nauwe samenwerking met rib's meer dan van financiële prikkels voor deze bedrijven. Soms gaat dit samen met een keuze voor slechts één of enkele uitvoerders.

Vastgesteld kan worden dat de financieringssystematiek elementen bevat die ertoe kunnen leiden dat ook andere overwegingen dan kosten en baten van de uitvoeringsvormen een rol gaan spelen. Eerder is aangegeven dat de apparaatskosten kunnen worden verminderd door ambtenaren in te zetten bij de uitvoering van het reïntegratiebeleid, waarmee tevens wordt bereikt dat het W-deel (dat vaak maar gedeeltelijk wordt besteed) beter wordt benut. Verder kan inzet van het Sw-bedrijf bij de reïntegratie voor de gemeente van belang zijn omdat dit bijdraagt aan de continuïteit van dit bedrijf waarvoor de gemeente soms een sterke financiële verantwoordelijkheid heeft. In een aantal gemeenten uit ons onderzoek spelen dergelijke overwegingen mee.

⁷¹ Volgens Becker (1978) ontstaat optimaal gedrag op markten primair onder invloed van leren van ervaringen in een competitieve omgeving. Bij gemeenten is de vraag of de prikkels vanuit de Wwb voldoende zijn om hen tot optimaal gedrag aan te sporen.

⁷² Voor de ISD Bollenstreek speelden de lage plaatsingscijfers een belangrijke rol om een eigen Bureau werk op te zetten dat allerlei reïntegratie-activiteiten in eigen beheer uitvoert.

Een argument voor uitbesteding aan rib's zou kunnen zijn dat deze ervaringen van elders meebrengen en zo kunnen bijdragen tot innovatie van het reïntegratiebeleid in een bepaalde gemeente. Hiervan is in de interviews weinig gebleken.

5.3.2 BEOORDELING ACHTERAF

Monitoring

Leren van ervaringen veronderstelt dat men de resultaten op een rijtje heeft. De vraag is dan: hoe monitoren de gemeenten de resultaten van reïntegratieactiviteiten?

In het algemeen vinden de gemeenten het lastig om de resultaten van de uitvoerders te controleren en te beoordelen⁷³: sommige gemeenten geven dit ook ruitelijk toe. In één gemeente, waar ook geen resultaatafspraken zijn gemaakt met de uitvoerders, gaat dit zelfs zo ver dat de resultaten bij de gemeente niet eens bekend zijn. Er is daar geen duidelijk overzicht van het aantal klanten dat uitgezet wordt en welke deel hiervan uitstroomt. De rapporten van de rib's worden niet gecontroleerd op waarheid en de gemeente kan dan ook geen oordeel geven over de rib's en hun resultaten (al zegt de gemeente in het algemeen wel tevreden te zijn).

Hoewel andere gemeenten wellicht iets nauwkeuriger naar de resultaten kijken hebben wij de indruk dat bij de gemeenten uit ons onderzoek in het algemeen weinig zicht op de resultaten bestaat. Er zijn vaak wel periodieke rapportages van rib's, maar de interpretatie van de daarin opgenomen resultaten is (ook voor de gemeente, zoals we hebben gemerkt) lang niet altijd duidelijk.

Om welke redenen vinden de gemeenten het lastig om de resultaten van rib's te controleren en te beoordelen?

- De applicatie die veel gemeenten gebruiken is sterk gericht op individuele dossiers en niet op geaggregeerde overzichten. Het is lastig om hier managementinformatie uit te halen.

⁷³ Uit de literatuur blijkt dat ook in andere landen weinig bekend is over de effectiviteit van de aanbestede reïntegratieproducten en –trajecten. Bestaande studies verschaffen geen inzicht in de netto-effectiviteit van reïntegratie, zie paragraaf 2.5, negende alinea.

- Monitoring van een groot aantal rib's is complex. Het is complex om de gemeentelijke administratie af te stemmen op de definities en de specifieke contractuele bepalingen: ieder contract werkt weer anders;
- Ieder rib heeft de neiging om eigen definities te gebruiken, bijvoorbeeld over wat nu uitstroom precies is.

Volgens één van de uitvoerders in Cuijk heeft het lang geduurd voordat de gemeente een duidelijk format gaf met de informatie die de gemeente van de rib's wil hebben.

Gemeenten vinden het ook lastig om de resultaten van de rib's met elkaar te vergelijken omdat:

- De aard van de doelgroepen vaak verschillend is;
- Subjectieve, persoonlijke ervaringen van de klantmanagers met individuele medewerkers van de rib's vaak een rol spelen.

In de meeste gemeenten vinden één keer per kwartaal kwartaalgesprekken/evaluaties met/van de rib's plaats, naar aanleiding van hun kwartaalrapportages (Boxmeer, Leiden, Cuijk, Drechtsteden, Skarsterlân, Dantumadeel/Dongeradeel). Deze gesprekken zijn op contractniveau. In Cuijk komen ook individuele casussen aan de orde om als voorbeeld te dienen om een meer algemene beleidslijn te bespreken. Daarnaast is in Raalte en Skarsterlân één keer per maand met de rib's overleg op klantniveau. In Hellendoorn zijn de contacten tussen de gemeente en de uitvoerder zelfs nog intensiever.

In Leiden is er ook een jaarlijkse evaluatie. Rib's zijn wel verplicht informatie te geven op contractniveau en op klantniveau, anders krijgen ze geen vergoeding. Op uitvoeringsniveau is er per bedrijf een contactpersoon die tussentijds kan worden aangesproken. Het is niet bekend of deze "aansturing" extra kosten met zich brengt. Waarschijnlijk levert de aansturing op langere termijn juist winst op. De resultaten worden gecontroleerd aan de hand van de contractafspraken. Er wordt gekeken wat is afgesproken en wat daadwerkelijk is gerealiseerd. In 2006 is dit echter niet goed gebeurd en in de toekomst wil de gemeente hier meer op gaan letten.

De gemeente Cuijk heeft wel overzichten van het totaal aantal klanten en van de ontwikkeling hierin, maar meer gedetailleerde informatie, bijvoorbeeld een koppeling naar reïntegratie-activiteiten en rib's is zeer lastig en niet snel te genereren. Hierbij speelt het eerder gesignaleerde punt van de beperkingen van de beschikbare applicatie-systemen een cruciale rol. De gemeente moet daarom afgaan op de informatie van de rib's zelf. Hun kwartaalrapportages worden steekproefgewijs gecontroleerd, waaruit overigens blijkt dat de informatie redelijk klopt. De informatievoorziening maakt het ook lastig om snel te controleren of aan de voorwaarden is voldaan van duurzame plaatsing. Hiervoor moet iemand 6 maanden niet in het bestand staan. Volgens Cuijk worden dit soort vormen van contractbeheer steeds belangrijker en dan is wel belangrijk dat de informatievoorziening hier ook op is toegesneden.

Naar aanleiding van de kwartaalrapporten en de daaropvolgende gesprekken met de rib's, worden in Drechtsteden nogal eens nieuwe afspraken gemaakt met de rib's om het product beter te maken. Per half jaar zijn er management rapportages waarin onder meer ziekteverzuim, uitstroom e.d. aan de orde komen. Deze resultaten zijn uitgesplitst naar rib. De rapportages van rib's zijn wel strikter geworden. Dit heeft ook een rol gespeeld bij het feit dat de gemeente nu meer tevreden is dan enkele jaren terug. Monitoring van de rapportages vindt vooral plaats door Bureau Contractbeheer.

Om de resultaten van de commerciële bedrijven te volgen hebben Skarsterlân en de andere drie gemeenten met wie de aanbestedingsprocedure is uitgevoerd van begin af aan samen een verantwoordingssystematiek ontworpen, met een vast format. Ook al is er een gemeenschappelijk contract voor de vier gemeenten, rib's moeten toch apart rapporteren over de activiteiten die zij uitvoeren voor elk van de gemeenten. Door het vaste format kunnen de gemeenten de resultaten onderling vergelijken.

Beoordeling van rib's door gemeenten

Wat betreft het oordeel van de gemeenten over de inzet en de resultaten van de rib's leiden wij uit de gesprekken met de gemeenten af dat er over en weer meer en begrip is gekomen voor elkaars positie. Door dit begrip zijn gemeenten redelijker geworden in hun houding en voorwaarden ten aanzien van rib's. Dit leidt tot meer tevredenheid bij de gemeenten over de inzet en resultaten van de rib's. Het is wel zo dat gemeenten het contract met die rib's die naar hun mening niet of onvoldoende presteerden inmiddels niet hebben verlengd. Met de overige rib's zoekt de gemeenten, waar nodig, naar wegen om

hun werk uitvoerbaar te maken of te houden (zie bijvoorbeeld paragraaf 5.4.3, kopje ‘Prestatiebevorderende elementen’, gemeente Skarsterlân).

In Boxmeer was enkele jaren geleden de scepsis over de inzet van rib’s erg groot. De beeldvorming was dat deze wel erg makkelijk geld opstreken en weinig inspanningen verrichten. Dit was op een bepaald moment zelfs zo groot, dat de wethouder besloot om een klantonderzoek te laten uitvoeren. Dit onderzoek gaf de nodige nuancering: de klanttevredenheid onder klanten bij rib’s was vrij groot.

Volgens de respondent liggen de prestaties van de rib’s in Cuijk duidelijk onder de gestelde doelen. De uiteindelijke beoordeling is niet gebaseerd op “harde cijfers”, maar op de subjectieve inschatting van de eigen medewerkers. Er zijn verschillende redenen voor de teleurstellende resultaten:

- De conjunctuur. Door de gunstige arbeidsmarktsituatie is de gemiddelde afstand tot de arbeidsmarkt van degenen die van een WWB-uitkering gebruik maken, groter geworden. Er resteert steeds meer een moeilijk te plaatsen groep.
- Veel rib’s moesten het vak ook nog beter onder de knie krijgen. Zeker na de eerste uitbesteding moest nog veel leergeld betaald worden (ook door de gemeente zelf overigens).
- Er is zeker door sommige rib’s te weinig gekozen voor een regionale aanpak. Zaken vanaf afstand regelen (bijvoorbeeld vacatures verder weg als uitgangspunt nemen) levert matige resultaten.
- Bij private rib’s is er toch altijd een zekere druk om zo gemakkelijk mogelijk te scoren op de korte termijn. Als dit lastig blijkt, kan in een enkel geval zelfs soms de keuze worden gemaakt om niet veel meer te investeren in een contract. Men handelt dan alleen de lopende zaken af.

In Drechtsteden zijn de gemeenten redelijk tevreden: het gaat steeds beter. Ook in Drechtsteden is gezegd dat leergeld is betaald. Men merkt op dat de rib’s vanuit een lastige startpositie zijn begonnen, omdat zij vaak vanuit het niets iets op moesten bouwen. Enige consideratie met hen, zeker in de beginfase, is dan ook op zijn plaats.

In Dantumadeel/Dongeradeel spelen de resultaten van de rib’s een rol in hun beoordeling, ondanks dat er geen duidelijke prestatiecriteria zijn. Zoals eerder is aangegeven wordt door deze gemeente het landelijke uitstroombestemming uit de bijstand als het enige

referentiepunt gehanteerd. Dit landelijke resultaat streeft men ook na voor Dantumadeel/Dongeradeel. Er wordt geen rechtstreeks verband gelegd met de plaatsingsresultaten van rib's. Momenteel is men over het algemeen tevreden over de uitvoerders.

In Hellendoorn is de uitvoerder nog te kort bezig om een definitief oordeel te geven, maar vooralsnog is de gemeente tevreden.

We kunnen dus concluderen dat de gemeenten uit ons onderzoek over het algemeen redelijk tevreden zijn over de uitvoerders. Maar tevens kunnen we vaststellen dat de onderbouwing van deze tevredenheid vrij zwak is. Er is geen goed referentiepunt om te bepalen of de reïntegratie nu betere resultaten heeft dan voorheen. Gemeenten kijken meer naar algemene indicatoren als de gemiddelde uitstroomkans en vergelijken deze met andere gemeenten. Soms kijkt men naar het landelijke gemiddelde, soms ook naar een groep van referentiegemeenten. Scoort men dan relatief goed, dan is men tevreden. Effectiviteitsmetingen zijn wij in de negen gemeenten uit ons onderzoek niet tegen gekomen.

Enkele gemeenten geven aan in de toekomst meer aan monitoring en evaluatie te gaan doen. Zij stellen dat deze zaken in de afgelopen tijd minder aandacht hebben gekregen door organisatorische veranderingen (zoals de instelling van een gemeenschappelijke sociale dienst) die prioriteit hadden. Verder moet worden opgemerkt dat in enkele gemeenten uit ons onderzoek de bijstandspopulatie te klein is voor betrouwbaar effectiviteitsonderzoek. Dit zou alleen in regionaal verband kunnen.

Oordeel van rib's over de samenwerking met de gemeente

Veruit de meeste uitvoerders (privaat en publiek) van de gemeenten waarmee gesprekken zijn gevoerd zijn tevreden over hun samenwerking met de gemeente. Hun tevredenheid hangt nauw samen met de korte communicatielijnen tussen de case-managers van de gemeente en de medewerkers van de uitvoerders (intensief case-management) en de betrokkenheid van de case-managers. In veel van de gemeenten uit het onderzoek (Raalte, Arnhem, Cuijk) is de consultant van een uitvoerder één of meer dagen per week gehuisvest bij de gemeente of is de case-manager van de gemeente gehuisvest bij een uitvoerder. Dit maakt het eenvoudig om een drie-gesprek te voeren (klant, gemeente, uitvoerder) zodat een klant snel op het juiste traject kan worden geplaatst.

In één gemeente zijn de geluiden van enkele uitvoerders kritischer. Genoemd is dat het klantmanagement van de gemeente niet altijd even betrokken is, moeilijk bereikbaar en dat een drie-gesprek moeilijk te regelen is. Ook is in een gesprek genoemd dat de gemeente soms duidelijk gemaakte afspraken niet na komt.

Rib's zijn in het algemeen positief over de flexibiliteit van de gemeente met het oog op eventuele nclp-voorwaarden in hun contract. Ziet de gemeente in dat een rib er alles aan heeft gedaan om iemand geplaatst te krijgen, maar is het desondanks niet gelukt, dan betaalt de gemeente toch 100% uit. En als een rib iemand in dienst moet nemen waarvan blijkt dat plaatsing onmogelijk is door in de klant gelegen factoren, dan zoekt het rib samen met de gemeente naar andere mogelijkheden voor deze klant.

Een ander punt is dat in Leiden, Cuijk, Drechtsteden, Skarsterlân en Dantumadeel/Dongeradeel het contract met de uitvoerende partijen een raamcontract is: uitvoerders weten van tevoren niet hoeveel cliënten zij krijgen, de gemeente heeft hen geen minimum aantal klanten beloofd. Dit brengt veel onzekerheid teweeg bij de rib's, want de schaalgrootte van hun activiteiten is in veel gevallen de kritische factor bij het uitvoeren van trajecten/projecten. Rib's signaleren bovendien dat zij door de aantrekkende economie en door de trend dat gemeenten meer zelf gaan doen steeds minder klanten krijgen aangeboden en ook dat steeds meer aangeboden klanten 'zwaarder'/moeilijker bemiddelbaar zijn (die de rib's dan wel tegen de prijs uit de offerte moeten helpen). Gemeenten bemiddelen de beter bemiddelbaren steeds meer zelf, want zij beschikken zelf ook over een bestaand netwerk van bedrijven.

Belasting van de aanbestedingsprocedure

In het algemeen ervaren de gemeenten de aanbestedingsprocedure als intensief, tijdrovend en kostbaar ("het kost tonnen"). Daarbij komt dat elke aanbestedingsronde tijdelijk is: na het maximaal aantal bepaalde verlengingsmogelijkheden moet er opnieuw worden aanbesteed. De gemeenten zouden het liefste verder willen gaan met de uitvoerders die zijn ingewerkt en waarmee men nu goede ervaringen heeft. Volgens de Europese aanbestedingregels moet in een nieuwe ronde weer de economisch voordeligste aanbidding die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet, geselecteerd worden. De kans bestaat dat voor andere partijen gekozen moet worden, die dan vervolgens opnieuw moeten worden ingewerkt. Door wisselingen in rib's gaat steeds weer de kennis en het netwerk verloren.

Zowel rib's als arbeidsmedische adviesbureaus noemen de nieuwe aanbestedingsprocedures van de laatste jaren zelfs een faalfactor, ook met als argument dat het overbodige wisselingen van relaties oplevert. Goede relaties zouden bij elkaar moeten kunnen blijven. Het is wel belangrijk om in de gaten houden of er geen betere alternatieven zijn, maar nu zijn de aanbestedingsprocedures teveel een moeten. Dit levert alleen maar een hoop onnodige kosten op.

Een aantal rib's merkt op dat aanbesteding tijdrovend is en uiteindelijk niet bijdraagt aan een transparante en eerlijke marktwerking. Door de verplichte aanbesteding om de zoveel jaar is het lastig om een duurzame relatie op te bouwen, omdat het mogelijk is dat in een volgende aanbestedingsronde een ander rib de opdracht krijgt. Bovendien wordt bij de aanbesteding vooral gekeken naar prijzen en plaatsingcijfers die de rib's opgeven. Er zijn rib's die geen reële cijfers offeren, maar daardoor wel hun kans om de opdracht te krijgen vergroten. Dat gaat ten koste van de rib's die een goede relatie met de gemeente hebben opgebouwd in vorige aanbestedingsrondes. Uiteindelijk kunnen de rib's die geen reële cijfers bieden hun beloftes niet waarmaken.

Leiden noemt, naast de belasting, nog een ander minpunt van aanbesteding. In Leiden wordt innovatie belangrijk gevonden, maar de respondent is van mening dat daar lastig vorm aan te geven is bij een aanbesteding. Volgens de respondent in Leiden houdt aanbesteden experimenteren tegen. Dit punt wordt bevestigd door rib's in Leiden, maar ook in andere gemeenten. Het is lastig om kwaliteit en innovatie vorm te geven in een offerte. Verder is een rib gehouden aan het contract en dit bepaalt de (on)mogelijkheden om te innoveren.

Een punt dat hiermee samenhangt, is dat als de gemeente in de tussentijd een ander instrument wil, dat er dan altijd een spanning is met de lopende verplichtingen. In één gemeente wordt bijvoorbeeld aangegeven dat men zich min of meer gedwongen zag om een dergelijk gewenst instrument geforceerd in te bouwen in een bestaand aanbesteed instrument. Een andere gemeente constateert dat men niet zo maar een nieuw instrument kan gunnen aan een nieuwe partij, als dit inhoudelijk sterk verwant blijft aan activiteiten die onder een lopende aanbesteding vallen.

5.4 SUCCES- EN FAALFACTOREN

Aan de negen gemeenten is gevraagd wat de belangrijkste succes- en faalfactoren zijn van het in eigen beheer uitvoeren van reïntegratieactiviteiten, het uitbesteden ervan of van de uitvoering van reïntegratie-activiteiten in een vorm van samenwerking. Deze vraag is ook gesteld aan de partijen die door de uitbesteding en/of de samenwerking betrokken zijn bij de uitvoering van reïntegratie activiteiten, voor wat betreft het deel waar zij voor verantwoordelijk zijn: private en publieke reïntegratiebedrijven, welzijns- en AWBZ-instellingen, CWI en UWV.

Gemeenten

Als succesfactoren van het in eigen beheer houden van reïntegratieactiviteiten worden onder andere regie en flexibiliteit genoemd (zie tabel 5.2). Door activiteiten zelf uit te voeren kunnen gemeenten gemakkelijker aanpassingen doorvoeren. Bovendien is men minder machteloos als slecht wordt gecoörd. Door zelf de regie meer in eigen handen te houden/nemen leert de gemeente de klant en de lokale arbeidsmarkt beter kennen en kan er beter worden gestuurd. Bij het in eigen beheer uitvoeren van de activiteiten moet de gemeenten echter oppassen voor berusting. Een aantal gemeenten geeft aan dat er intern minder snel duidelijke afspraken worden gemaakt en dat kans bestaat dat de boel verslapt. Bovendien is er sneller begrip voor (eigen) falen en lagere kwaliteit.

Wat betreft uitbesteden aan private en aan gemeente gelieerde instellingen zijn er volgens de gemeenten op het punt van succes- en faalfactoren meer overeenkomsten dan verschillen (zie tabel 5.2). Het is belangrijk dat een organisatie aan wie de gemeente reïntegratie-activiteiten uitbesteedt kennis heeft van de lokale arbeidsmarkt en ook gehuisvest is in de regio. Dat is niet altijd even vanzelfsprekend voor een privaat rib, maar wel voor een instelling die aan de gemeente gelieerd is, zoals het Sw-bedrijf. Regelmatig wordt dit punt als één van de gunningscriteria in de aanbestedingsprocedure opgenomen, wat een positieve invloed kan hebben op de kans dat een Sw-bedrijf geselecteerd wordt. De kennis van de lokale arbeidsmarkt en huisvesting binnen de betreffende gemeente/regio zijn dus succesfactoren voor aan gemeente gelieerde instellingen en voor private rib's die aan die beide aspecten voldoen, maar een faalfactor voor die private rib's die daar niet aan voldoen.

Tabel 5.2 Succes- en faalfactoren volgens de negen gemeenten (in aflopende volgorde van aantal keren genoemd)

	Succesfactoren	Faalfactoren
In eigen beheer	<p>Kennis van het aanbod</p> <p>Werkgeverscontacten</p> <p>Flexibiliteit: snel tot aanpassingen kunnen komen, minder afhankelijk van derden</p> <p>Regie houden/nemen</p> <p>Behoud van lokale infrastructuur</p>	<p>Berusting: lage verwachtingen, veel begrip voor falen, snel genoeg nemen met lage kwaliteit, er wordt minder snel gemonitord, er worden minder snel duidelijke afspraken gemaakt, de kans bestaat dat de boel 'verslapt'.</p> <p>Gebrek aan expertise</p>
Uitbesteden aan private bedrijven	<p>Kennis van lokale arbeidsmarkt, aanwezigheid in de regio</p> <p>Netwerk</p> <p>Kort op reïntegratie proces zitten, korte communicatielijnen met uitvoerders (regie)</p> <p>Goede monitoring</p> <p>Marktwerking zorgt voor innovatie en kwaliteit</p> <p>Opbouwen van een vertrouwensrelatie, waarbij beide partijen (gemeente en uitvoerder) investeren in een duurzame relatie gericht op duurzame resultaten</p>	<p>Ontbreken van kennis van de lokale arbeidsmarkt, afwezigheid in de regio</p> <p>Te weinig contact tussen rib's en klanten</p> <p>Verlies of gebrek aan regie: je raakt het zicht kwijt, want je gooit klanten 'over de schutting'</p> <p>Voeren contract uit en zijn hierdoor weinig flexibel voor veranderingen en product vernieuwing</p>
Uitbesteden aan gemeente gelieerde instellingen	<p>Kennis van lokale arbeidsmarkt, aanwezigheid in de regio</p> <p>Draagt bij aan de continuïteit van instellingen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, uitbreiden en behouden van lokale infrastructuur</p> <p>Gebruik maken van het netwerk van deze instellingen</p> <p>Kort op reïntegratie proces zitten, korte communicatielijnen met uitvoerders</p>	<p>Voeren contract uit en zijn hierdoor weinig flexibel voor veranderingen en product vernieuwing</p> <p>Oppassen dat je geen instellingen in stand gaat houden (op grond van een politieke keuze)</p> <p>Sw-bedrijven kunnen mensen moeilijk prikkelen om uit te stromen</p> <p>Belangenverstremgeling door bestuurlijke organisatie</p>
Samenwerken	<p>Gebruik maken van elkaars kennis</p> <p>Er hoeft geen aanbesteding plaats te vinden</p>	<p>Geen opdrachtgeverschap: lastig vorm te geven wie eindverantwoordelijke is.</p>

Bron: SEOR - mondelinge interviews, juli – oktober 2007.

In relatie tot uitbesteding aan zowel private als aan gemeente gelieerde instellingen zien de gemeenten korte communicatielijnen met de uitvoerders, het kort op het reïntegratie proces zitten, kortom de regie, als succesfactor. Ten aanzien van private rib's voegen gemeenten er aan toe dat het belangrijk is om de regie te behouden, de uitvoering goed te monitoren en een vertrouwensrelatie op te bouwen, waarbij zowel gemeente als uitvoerder investeert in een duurzame relatie. Kennelijk zijn deze aspecten vanzelfsprekender als het gaat om instellingen die aan de gemeente zijn gelieerd.

De gemeenten verschillen van mening wat betreft het effect van marktwerking op innovatie en kwaliteit van de uitvoering van reïntegratie activiteiten. Sommige gemeenten zijn van mening dat marktwerking leidt tot innovatie (en noemen dit punt als succesfactor), andere gemeenten denken juist dat de afgesloten contracten met de uitvoerende partijen leiden tot inflexibiliteit op dat punt (en noemen dit punt als faalfactor): organisaties doen wat ze contractueel verplicht zijn, maar hebben binnen het contract geen ruimte om aan productvernieuwing te doen.

Wat een gemeente volgens een aantal respondenten zeker niet moet doen is een aan een gemeente gelieerde instelling selecteren voor uitvoering van reïntegratie activiteiten uitsluitend op grond van de politieke keuze om de instelling in stand te houden (faalfactor).

Uit recent onderzoek blijkt dat de rib's betere resultaten behalen bij de uitvoering van Work-First trajecten dan Sw-bedrijven⁷⁴. Een verklaring hiervoor is dat Sw-bedrijven in het algemeen goed zijn in het organiseren van werk voor grote groepen mensen, maar minder goed in staat zijn om werknemers te prikkelen om uit te stromen naar regulier werk. Het halen van de uitstroomverplichting blijkt voor het Sw-bedrijf lastig te zijn en kan gezien worden als een 'faalfactor'. Dit punt is eerder geconstateerd in het licht van het Begeleid Werken-instrument binnen de Wsw⁷⁵ en blijkt nu ook te gelden voor de uitvoering van het Work First-instrument. Deze conclusie is bevestigd in een gesprek in het kader van dit onderzoek met een Afdelingshoofd Werk en Inkomen van een gemeente die reïntegratieactiviteiten heeft uitbesteed aan het Sw-bedrijf (een aan de gemeente gelieerde instelling), niet zijnde één van de negen gemeenten uit het onderzoek.

⁷⁴ Zie: Research voor Beleid (nog te verschijnen).

⁷⁵ Zie: Dijkgraaf e.a (2006), p. 10 en 11.

Een ander punt dat kan worden gezien als een specifieke 'faalfactor' voor uitbesteding aan een Sw-bedrijf, heeft betrekking op de bestuurlijke organisatie. Bij uitbesteding van reïntegratie door een gemeente aan een Sw-bedrijf kan er sprake zijn van belangenverstrengeling. Het is wenselijk dat de gemeenteambtenaren rugdekking krijgen van de gemeentelijke politiek om hun werk goed te kunnen doen, maar de eigen politieke vertegenwoordiger(s) zit(ten) ook in het Dagelijks Bestuur van het Sw-bedrijf of van de Gemeenschappelijk Regeling (GR). In één van de gemeentes van het onderzoek is de wethouder van de gemeente voorzitter van de GR en de directeur van het Sw-bedrijf de secretaris. Als gemeenteambtenaren zich kritisch uitlaten over de uitvoering van de reïntegratie-activiteiten van het Sw-bedrijf is het belangrijk dat de eigen wethouder, tevens voorzitter van de GR, achter hen blijft staan en zich niet laat beïnvloeden door de secretaris van de GR (de directeur van het Sw-bedrijf) in het geval deze persoon het niet eens is met de kritiek. Bij aansturing van private bedrijven heb je geen last van dergelijke belangenverstrengeling.

Private reïntegratiebureaus

De private reïntegratiebureaus zijn het op veel punten eens met de gemeenten wat betreft de succes- en faalfactoren van uitbesteding van reïntegratie-activiteiten door gemeenten aan private rib's. Vaak genoemde succesfactoren zijn de goede samenwerking met de gemeente (goede communicatie) en de korte, directe lijnen tussen de casemanagers van de gemeente en de medewerkers van het private rib (goede bereikbaarheid over en weer) (zie tabel 5.3) Ook de kennis van de lokale arbeidsmarkt noemen de private rib's als succesfactor. Daarnaast noemen de private rib's als succesfactor de kwaliteit van de eigen medewerkers, vooral in het licht van de complexer wordende problematiek van de klanten (expertise van doelgroepen, werkrelatie met klant, etc.).

De genoemde faalfactoren zijn vaak het tegenovergestelde van genoemde succesfactoren. Faalfactoren zijn dan de onvoldoende betrokkenheid van de gemeentelijke casemanagers of een slechte communicatie of bereikbaarheid van de casemanagers.

Ook een faalfactor is het feit dat de doelgroep steeds 'zwaarder' wordt. Dit heeft gevolgen voor private rib's die bedrijfsmatige activiteiten opzetten en exploiteren. Verder constateren rib's dat onzekerheid over de omvang van de instroom (de rib's hebben meestal een raamcontract afgesloten met de gemeente) een faalfactor is, omdat de omvang van de instroom en daarmee de schaal van de werkzaamheden van het rib een kritische factor is.

Een aantal faalfactoren houdt verband met het gegeven dat gemeenten de uitbesteding van reïntegratie-activiteiten volgens bepaalde regels moeten aanbesteden (zie bijlage 2). Aanbesteden is tijdrovend, hoeft niet altijd bij te dragen aan een transparante en eerlijke marktwerking en leidt tot overbodige wisselingen van relaties zodat het ook moeilijk is om een duurzame relatie op te bouwen met de gemeente (zie ook paragraaf 5.3.2 onder het kopje 'Belasting van de aanbestedingsprocedure'). Een aantal private rib's heeft geoffreerd en zijn geselecteerd op een aanbesteding van meerdere gemeenten samen. Dit heeft geleid tot extra kosten voor deze bedrijven, omdat deze rib's uiteindelijk te maken kregen met meerdere opdrachtgevers in plaats van één, terwijl problemen gemeentespecifiek zijn en dus een apart aanpak vereisen.

Andere faalfactoren die private rib's noemen zijn: een zwakke regionale werkgelegenheidsstructuur en procedures vooral in relatie tot zorg- en hulpverlenende instanties.

Tabel 5.3 Succes- en faalfactoren volgens de private reïntegratie bureaus (in aflopende volgorde van aantal keren genoemd)

Succesfactoren	Faalfactoren
Korte, directe lijnen tussen consulenten/casemanagers van de gemeente en de medewerkers van de private rib's, goede communicatie/elkaar goed informeren, goede bereikbaarheid over en weer (regie voeren)	Een slechte communicatie met de casemanagers van de gemeente, casemanagers die niet altijd even goed bereikbaar zijn en/of niet altijd even betrokken zijn bij de klanten, drie-gesprek dat moeilijk te regelen is.
Goede samenwerking met gemeente: gelijkwaardigheid, gemeente is flexibel en zeer actief naar klanten, er zijn gemeentelijke casemanagers bij privaats rib gehuisvest of andersom	Onvoldoende betrokkenheid/afstemming van/met gemeente, weinig ruimte voor actief overleg met gemeente, op contractniveau wordt gemeente niet betrouwbaar geacht (machtspolitiek)
Kwaliteit coaches/consulenten, competenties van medewerkers rib in het licht van complexere problematiek van veel cliënten (niet alleen kennis van bemiddeling, maar ook van sociale problematiek, motivatiebevordering, schuldsanering, etc.), expertise van specifieke doelgroepen	Als een rib niet ziet dat het moet investeren in de opdrachtgever. Als rib moet je overleggen en openstaan voor de opdrachtgever.
	Steeds zwaarder wordende doelgroep heeft gevolgen voor private rib's die bedrijfsmatige activiteiten opzetten en exploiteren.
Werkrelatie met klant, mensen gelijk een baan bieden	Onderlinge verhouding tussen consulenten en klanten. Deze moet goed zijn.
Vertrouwen tussen klant, consulent van het rib en de casemanager van de gemeente	Versillen van mening over de doelgroep waartoe een klant behoort
Kwaliteit van het consulententeam bij de gemeente, goede overdracht van de klant	Wijze van aanmelding van de klant. Soms zijn de casemanagers niet volledig bij het aanmelden van een klant en bij een onvolledige overdracht is het lastig om een correct traject op te zetten
Kennis van lokale (arbeidsmarkt-)situatie, aansluiten bij wat leeft in de gemeente (kennis van de lokale situatie/cultuur), goede infrastructuur, goed netwerk, zowel klant- als marktgericht zijn	Zwakke regionale werkgelegenheidsstructuur
Sterk in assessment en aanbodversterking	Schaalgrootte is een kritische factor in combinatie met de onzekerheid over de omvang van de instroom
Voldoende tijd hebben (dus ook voldoende geld) om te investeren in voldoende lange trajecten	Rib steekt veel energie in trajecten, maar durft te weinig geld te vragen daardoor kan geld opraken
Snelheid om dingen te realiseren, snel reageren op problemen	Alles verandert zo snel, gebruikte instrumenten moeten daarom ook steeds vernieuwd worden
Samenwerking met kleine gemeente is prettiger vanwege meer persoonlijke contacten met consulenten	Grotere gemeenten beschikken meestal over meer deskundigheid dan kleine gemeenten
Platte structuur, waardoor snel kan worden gereageerd op veranderingen in de markt (en van doelgroepen)	Procedures in het algemeen, afstemming met de zorg- en hulpverlenende instanties (bureaucratische instanties met langdurige procedures)
Continuïteit in de sfeer van medewerkers	Wisseling van klantmanagers bij de gemeente leidt tot steeds opnieuw opbouwen van persoonlijke contacten en vertrouwen
	Aanbesteding van meerdere gemeenten samen: lastig en kan leiden tot extra kosten
	Aanbesteding levert overbodige wisselingen van relaties op, moeilijk om een duurzame relatie op te bouwen
	Door aanbesteding wordt veel contractueel vastgelegd en dat geeft achteraf beperkingen. Zo wordt innovatie tegen gehouden.

Bron: SEOR - mondelinge interviews, juli – oktober 2007.

Aan gemeente gelieerde instellingen

In tabel 5.4 is weergegeven wat volgens de aan gemeente gelieerde instellingen (allemaal Sw-bedrijven) de succes- en faalfactoren zijn wat betreft de uitvoering van reïntegratie-activiteiten. Een overeenkomst met de private rib's is dat ook volgens de Sw-bedrijven een goede samenwerking met de gemeente (korte lijnen tussen gemeente en uitvoerder en een goede communicatie en informatie-uitwisseling) een succesfactor is.

Maar er zijn ook succesfactoren die meer specifiek zijn voor de Sw-bedrijven. Zo noemen de Sw-bedrijven als succesfactor de eigen infrastructuur, die ingesteld is op het plaatsen van grote groepen mensen, zowel in het Sw-bedrijf als op stageplaatsen en/of leerwerkplekken en Sw-bedrijven kunnen mensen direct werk bieden. Ook noemen Sw-bedrijven als succesfactor hun kennis van de moeilijkst plaatsbare mensen (door hun kennis van de Sw-populatie) en de intensieve, individuele begeleiding die een Sw-bedrijf hen kan bieden. Bovendien hebben Sw-bedrijven, naar eigen zeggen, meer tijd om een vertrouwensrelatie met een klant op te bouwen of de klant de ruimte te geven zich te heroriënteren dan een private rib.

Dit laatste kan tevens een faalfactor worden: als het aantal klanten verder zou groeien, dan zou de begeleiding wel eens tekort kunnen gaan schieten. Evenals de private rib's geven de Sw-bedrijven aan dat de problematiek van de klanten steeds complexer, zwaarder, wordt.

Tabel 5.4 Succes- en faalfactoren volgens aan gemeente gelieerde instellingen (in aflopende volgorde van aantal keren genoemd)

Succesfactoren	Faalfactoren
Goede samenwerking met de gemeente: goed overleg, gemeente is tevreden, gemeente en instelling zijn goed bereikbaar, korte lijnen (consulent gemeente zit bij Sw-bedrijf of andersom), drie-gesprek	
Infrastructuur: is ingesteld op plaatsing van grote groepen mensen/ heeft de beschikking over een groot netwerk van stageplaatsen en leer/werkplekken/heeft de mogelijkheid om direct werk te bieden aan klanten/ Het hebben van een eigen test & trainingscentrum	Contacten met gemeente moeten goed blijven: gemeente en instelling moeten een duidelijk en eenduidig signaal afgeven richting klant
Goede, tijdige en volledige informatie-uitwisseling tussen consulenten en casemanagers	
Intensieve individuele bemiddeling door individuele coach/Kwaliteit van de begeleiding door consulenten en werkleiding 'op de vloer'. Goede individuele begeleiding. Op individueel niveau gekeken: inspelen op individuele aspecten	Overdrachtmomenten van traject naar regulier werk verlopen soms moeizaam (als gevolg van verschil in inzicht over wat iemand kan van gemeenten en eigen consulenten)
Veel kennis van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en van mensen met psychische problemen. Beste bedrijf voor het 'granieten bestand', de moeilijkst plaatsbaren, door hun ervaring met de Sw-populatie	De problematiek van individuen wordt steeds complexer en bemoeilijkt hun participatie
Manier van omgaan met de klanten (positieve benadering), er wordt gekeken naar wat mensen kunnen in plaats van wat ze niet kunnen. Prikkelers van deelnemers, niet alleen financieel	Als aantal klanten zou gaan groeien, dan kan de begeleiding tekort gaan schieten
Sw-bedrijf heeft de tijd om klanten de ruimte te geven om zich te heroriënteren of om vertrouwen met een klant op te bouwen; een publieke instelling heeft die tijd niet	

Bron: SEOR - mondelinge interviews, juli – oktober 2007.

Welzijnsinstellingen/AWBZ-instellingen, CWI en UWV

Ook volgens de welzijns- en AWBZ-instellingen is een goede samenwerking met de gemeente (korte lijnen met de casemanagers van de gemeente en een goede bereikbaarheid van de juiste mensen over en weer) een succesfactor (zie tabel 5.5).

Uitvoering van reïntegratieactiviteiten door samenwerking van de gemeente met CWI en UWV kan succesvol zijn als de drie partijen elkaar succes gunnen en elkaar als gelijkwaardige partners zien. Ook nu weer zijn korte lijnen, zowel op leidinggevend als uitvoerend niveau belangrijk. Door samenwerking versterken de partners elkaar, worden trajecten van UWV en gemeente beter op elkaar afgestemd en kunnen in de benadering van werkgevers de krachten gebundeld worden.

Aan de andere kant bevestigen UWV en CWI de mening van de gemeenten dat de landelijke aansturing van CWI en UWV een factor is die een goede samenwerking in de weg kan staan (voor de redenen hiervoor: zie paragraaf 4.3.4, onder kopje 'Samenwerking tussen partners uit de keten', eerste alinea). Ook kan samenwerking inhouden dat er voortdurend overleg over de uitgangspunten noodzakelijk is.

Tabel 5.5 Succes- en faalfactoren volgens instellingen in samenwerkingsverband (in aflopende volgorde van aantal keren genoemd)

Succesfactoren	Faalfactoren
Welzijnsinstellingen/AWBZ-instellingen	
Samenwerking met gemeente is professioneel en goed, korte lijnen, consulenten zijn goed bereikbaar en reageren snel	Nieuw beleid is soms lastig uit te voeren
Deskundigheid van drie partijen is gebundeld (gemeente, Sw-bedrijf en welzijnsorganisatie)	Reïntegratie markt is dynamisch. Goede communicatie is belangrijk en hier moet constant in worden geïnvesteerd.
Instelling heeft kennis en ervaring met de doelgroep	Goede begeleiding van klanten moet punt van aandacht blijven, vooral als aantal klanten toeneemt
De laagdrempeligheid van de instelling: in principe is alles mogelijk. Er wordt per klant gekeken wat deze kan en wil	
Transparantie, er moeten goede overzichten zijn van wat gedaan wordt, cijfers moeten goed op orde zijn.	
Gemeente is actief met bedenken van producten en oplossingen	
CWI/UWV	
Elkaar (CWI, UWV, gemeenten) het succes gunnen	Landelijke aansturing CWI en UWV (is niet altijd het beste voor de lokale situatie)
Gelijkwaardigheid	Afstemming van de diverse automatiseringssystemen
Kleinschaligheid: korte lijnen, zowel op leidinggevend als uitvoerend niveau	Kleinschaligheid: ROC's en uitzendbureaus willen niet in een kleine vestiging plaatsnemen maar richten zich op de grote(re) vestigingen)
Warme overdracht van klanten	Voordurend overleg over de uitgangspunten noodzakelijk
Ketenpartners versterken elkaar, delen hun ervaringen met elkaar	Moeilijk om vanuit eigen concern over te gaan in een nieuwe organisatie als samenwerkingsverband. Je moet dan vertrouwen hebben in je ketenpartners en dat is een proces
Trajecten van UWV en gemeente worden beter op elkaar afgestemd en hoeven bij overgang UWV naar gemeente niet afgebroken te worden. Activiteiten zijn meer gestroomlijnd	
Bundeling van krachten bij benadering van werkgevers, zodat veel meer werkgevers kunnen worden benaderd	
Grotere projecten kunnen gezamenlijk worden opgepakt	

Bron: SEOR - mondelinge interviews, juli – oktober 2007.

Conclusie

Over één punt zijn alle partijen (gemeenten, private en publieke rib's, welzijns- en AWBZ-instellingen, CWI en UWV) het met elkaar eens: de belangrijkste factor voor succes of falen van uitvoering van reïntegratie-activiteiten is de kwaliteit van de onderlinge samenwerking en communicatie. Een strakke regie, korte lijnen, een goede

communicatie en bereikbaarheid over en weer, gelijkwaardigheid tussen de partijen en een flexibele opstelling van de gemeente vormen voor alle partijen de sleutel tot succes.

Een ander punt van overeenkomst is dat alle partijen het belangrijk vinden dat de uitvoerder van reïntegratieactiviteiten kennis heeft van de lokale arbeidsmarkt.

Een door veel rib's genoemde faalfactor is dat de doelgroep waar zij mee te maken krijgen steeds 'zwaarder' wordt. Dit is mede een gevolg van de trend dat gemeenten de bemiddeling (van de minder 'zware' cliënten) steeds vaker zelf gaan doen. Door deze ontwikkeling zullen rib's zich steeds meer moeten gaan richten op specialistische functies en op aanbodversterking van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Toekomst

ISD Bollenstreek heeft de keuze gemaakt om reïntegratie zoveel mogelijk zelf te doen en gaat in de toekomst op deze weg door. Daarnaast kiezen vijf gemeenten (Leiden, Cranendonk, Hellendoorn, Arnhem en Dantumadeel/Dongeradeel) er voor om in de toekomst meer zelf te gaan uitvoeren. Leiden streeft naar een goede mix van zelf doen, uitbesteden en samenwerken en zoekt verder naar creatieve vormen van aanbesteding/samenwerking. In Cranendonk wordt overwogen om als gemeente iemand in te huren (op detacheringsbasis, betaald uit het W-deel) die zich specifiek op reïntegratie-activiteiten gaat richten⁷⁶. Ook in Hellendoorn is een tendens om weer meer zelf te gaan doen. Arnhem wil de bemiddeling door de gemeente in eigen beheer verder uitbreiden en professionaliseren. Dantumadeel/Dongeradeel wil meer zelf gaan doen waar dat mogelijk is.

Twee gemeenten (Raalte en Cuijk) vertellen over hun voornemen om de banden met CWI en UWV aan te halen, om daarmee meer te gaan samenwerken, maar ook om te blijven uitbesteden. In Cuijk bestaat echter wel twijfel over de wijze waarop job hunting zou moeten worden uitgevoerd. In het kader van het bredere arbeidsmarktbeleid heeft de gemeente zelf goede contacten met werkgevers. Het lijkt logisch om deze contacten te benutten door als gemeente zelf job hunting uit te gaan voeren om de vacatures te vervullen. Maar Cuijk ziet als nadeel hiervan dat dan de kennis en het netwerk op het gebied van bemiddeling die rib's hebben opgebouwd weer verloren gaat.

⁷⁶ In Cranendonk wordt gedacht aan de ontwikkeling van een portfolio met rib's, waardoor per klant de meest geschikte rib kan worden gekozen.

In Boxmeer en Drechtsteden is de verwachting dat de aanpak met veel uitbesteding zal blijven bestaan. Wel zal er in Drechtsteden in de aanpak iets veranderen, omdat ook de aard van de doelgroep verandert⁷⁷.

Skarsterlân besteedt uit principe alles uit en zal dat in de toekomst blijven doen. Wel wil de gemeente in de toekomst vaker de Sw-organisatie inzetten. Het Sw-bedrijf leent zich er goed voor om experimenten op te zetten, omdat je dan niet aan aanbestedingscontracten vast zit. En als een experiment niet lukt, dan stop je er gewoon mee. Dan krijg je de constructie dat je als gemeente er wel dicht bovenop zit, zonder dat de gemeente de activiteiten zelf uitvoert.

Hoe dan ook, in de Kabinetsreactie Evaluatie SUWI 2006 is aangegeven dat gemeenten op lokaal en regionaal niveau een voortrekkersrol hebben bij de totstandkoming van een regionaal participatie- en arbeidsmarktbeleid in een arbeidsmarktregio⁷⁸. Dit versterkt het beeld dat de samenwerking tussen gemeenten, CWI, UWV en andere partijen (werkgevers, onderwijsinstellingen, etc.) steeds belangrijker, breder en sterker wordt. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat deze ontwikkelingsrichting voor een deel door de opgaande conjunctuur wordt bepaald.

5.5 ANALYSE OMNIBUSENQUÊTE

Is er een verband tussen de mate en de wijze van uitbesteden en de gemeentelijke prestaties op het terrein van de uitvoering van de Wwb? Uit de Omnibusenquête onder gemeenten zijn indicaties af te leiden van de mate waarin gemeenten reïntegratietrajecten uitbesteden. Ook is af te leiden of gemeenten die uitbesteden dit alleen aan private reïntegratiebedrijven doen, alleen aan -gemeente gelieerde instellingen hiervoor inzetten of een combinatie kiezen.

Door middel van regressieanalyse is gekeken of er een verband is tussen de mate en de wijze van uitbesteden en enkele prestatie-indicatoren. We onderscheiden de volgende prestatie-indicatoren:

⁷⁷ Verteld is dat van de tien aanvragen nu zes personen een sociaal/medisch probleem hebben. Hier zijn al stappen gezet om de medische keuring verder professionaliseren via een arbeidskundige die is ingehuurd en door samenwerking met de UWV.

⁷⁸ Kabinetsreactie Evaluatie SUWI 2006, p. 10.

- De feitelijke uitgaven van het inkomensdeel (de uitgaven aan uitkeringen) uitgedrukt in het aantal huishoudens in de gemeente voor het jaar 2006.
- De verandering van deze uitgaven in 2006 ten opzicht van 2005, uitgedrukt in het aantal huishoudens in de gemeente.
- Het verschil tussen het budget dat gemeenten van het Rijk ontvangen en de definitieve uitgaven van het inkomensdeel.

Deze prestatie-indicatoren zullen uiteraard niet alleen afhankelijk zijn van het beleid, maar ook van demografische en sociaal-economische kenmerken van gemeenten. Daarom zijn ook dergelijke kenmerken in de analyse meegenomen.

Men zou zich kunnen voorstellen dat afhankelijk van de mate en wijze van uitbesteden gemeenten met hun reïntegratieactiviteiten een meer of minder grote uitstroom realiseren⁷⁹. Dit zou dan tot uiting komen in het niveau en/of de verandering van de uitgaven aan uitkeringen. Ook zou dit tot uiting kunnen komen in de verhouding tussen het budget dat gemeenten voor de bijstandsuitgaven ontvangen en de werkelijke uitgaven. De hypothese is dan dat de mate en wijze van uitbesteden invloed heeft op de kwaliteit van de reïntegratie.

Een andere hypothese zou kunnen zijn dat de mate en wijze van uitbesteden invloed heeft op de efficiency van de reïntegratie. Efficiency zou kunnen worden afgemeten aan de gemiddelde prijs van een traject. Bij vergelijking tussen gemeenten zou daarbij ook rekening moeten worden gehouden met verschillen in het ingezette instrumentarium. Wij beschikken echter niet over informatie met betrekking tot aantallen deelnemers aan trajecten per gemeente (afgezien dan van de negen gemeenten waarmee interviews zijn uitgevoerd, maar op basis daarvan is geen statistische analyse mogelijk. We kunnen dus met de beschikbare data niet toetsen of uitbesteding invloed heeft op de kosten van een traject.

In bijlage 10 is een beschrijving gegeven van de volledige analyse en de uitkomsten. Hier beperken wij ons tot de belangrijkste conclusie uit de analyse. Deze komt erop neer dat er geen aanwijzingen zijn gevonden voor een effect van de mate en wijze van uitbesteding

⁷⁹ Stroomcijfers zijn nog niet bekend voor 2006, waardoor het niet mogelijk was de mate en wijze van uitbesteding te relateren aan bijvoorbeeld de uitstroomfractie.

van reïntegratie op de kwaliteit van reïntegratie voorzover deze kan worden afgemeten aan effecten op de bijstandsuitgaven en de verhouding tussen het door het Rijk verstrekte budget en de feitelijke bijstandsuitgaven. Hierbij moet worden aangetekend dat de beschikbare data de nodige beperkingen kennen. We kunnen daarom een effect van de mate en wijze van uitbesteding van reïntegratie op de kwaliteit van de reïntegratie niet uitsluiten. Het gevonden resultaat (geen effect van uitbesteding op de kwaliteit van dienstverlening) spoort overigens met de internationale literatuur.

5.6 CONCLUSIES

Aanbestedingsprocedures kunnen een grote belasting vormen voor gemeenten en rib's. Soms gaat het om een aantal percelen waarbij per perceel verschillende uitvoerders worden geselecteerd, zodat een groot aantal offertes moet worden beoordeeld en een groot aantal contracten moet worden afgesloten. Omdat de contracten tijdelijk zijn, dient de procedure na een bepaalde tijd herhaald te worden. Dit kost gemeenten en rib's veel tijd. Vooral als beide partijen tevreden zijn over de samenwerking ziet men het nut hiervan niet in. Dit heeft in een aantal gevallen geleid tot kunstmatige constructies om een nieuwe aanbesteding te vermijden als er een nieuw instrument of project wordt ingezet. Enkele gemeenten hebben op grond hiervan nieuwe aanbestedingen sterk vereenvoudigd.

Zij doen dit niet alleen om de aanbesteding te vereenvoudigen maar ook om de beheersstructuur in de uitvoeringsfase simpeler te maken. Bijvoorbeeld een situatie van samenwerkende gemeenten die gezamenlijk een aantal percelen hebben aanbesteed en per perceel verschillende uitvoerders hebben gecontracteerd kan leiden tot aanzienlijke beheersproblemen.

In de contracten die de betrokken gemeenten momenteel afsluiten spelen elementen van prestatieafhankelijke beloning een beperkte rol. De tendens is dat deze elementen minder belangrijk worden⁸⁰. Dit gaat samen met een versterkte regierol van gemeenten en een nauwere samenwerking met de uitvoerders bij de uitvoering. Deze verandering is ingegeven door teleurstelling over de resultaten van rib's in de voorbije periode. Bij enkele gemeenten is dit ook aanleiding geweest om naast de versterking van de regierol ook meer zelf te gaan doen aan bemiddeling. Overigens is er één gemeente die doorgaat

met het volledig uitbesteden van reïntegratieactiviteiten (inclusief klantmanagement en diagnose) en dit ook baseert op eerdere ervaringen.

Er wordt dus wel geleerd van ervaringen uit de voorbije periode. Dit zal mede de redelijke mate van tevredenheid bij gemeenten over de uitvoerders verklaren. Maar deze ervaringen worden slechts in beperkte mate geobjectiveerd. Het zicht op de resultaten is beperkt. En voorzover men resultaten goed monitort ontbreekt een goed referentiepunt in de tijd of in vergelijking met andere gemeenten. De betrokken gemeenten beoordelen hun reïntegratiebeleid op basis van globale indicatoren als het gemiddelde uitstroompercentage van bijstandsgerechtigden. Er wordt geen effectiviteitsonderzoek gedaan. Keuzes ten aanzien van de uitvoeringsvorm (zelf doen, uitbesteden of samenwerken) worden over het algemeen niet cijfermatig onderbouwd. Wat betreft de resultaten hangt dit uiteraard samen met het feit dat daarover weinig bekend is. De kosten van de verschillende uitvoeringsvormen zouden in beginsel wel vergeleken kunnen worden, maar ook dat gebeurt vrijwel nooit.

Verder moet worden vastgesteld dat bij de keuze van de uitvoeringsvorm naast de relatieve kosten en baten van de verschillende vormen ook andere factoren een rol spelen. Zo kunnen gemeenten besparen op hun apparaatskosten door ambtenaren in te zetten op reïntegratieactiviteiten. Verder vormt de continuïteit van het Sw-bedrijf en de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente daarvoor soms een overweging om dit bedrijf in te zetten bij de reïntegratie.

Op basis van de beschikbare informatie kan dus geen conclusie worden getrokken over de vraag wat een optimale uitvoeringsstructuur is. We hebben vervolgens getracht het mogelijke verband tussen de mate en wijze van uitbesteden en de resultaten van reïntegratie te toetsen op basis gegevens uit de Omnibusenquête. Daaruit zijn geen aanwijzingen gevonden voor een dergelijk verband. Dit kan te maken hebben met beperkingen van de data. Maar het is even goed denkbaar dat verschillende keuzes ten aanzien van uitbesteden tot vergelijkbare resultaten van reïntegratie leiden. Met de beschikbare informatie kunnen we hierover geen uitspraken doen.

⁸⁰ Met uitzondering van Drechtsteden waar men wel positief is over het effect van prestatieafhankelijke elementen in de contracten.

LITERATUUR

Aarts, L.J.M., P. Vemer, R. Goudriaan, H. Bartelings, *Objectief Verdeelmodel Inkomensdeel WWB 2007*, APE, Den Haag.

AKO, 2007, *Eindevaluatie Toonkamers – Eén loket voor werk en inkomen*, AKO.

Bala V. and S. Goyal, 2000, A Non-cooperative Model of Network Formation, *Econometrica* **68**, 1181-1229.

Ballard, M.J. en M.E. Warner, 2000, *Taking the High Road: Local Government Restructuring and the Quest for Quality*, Cornell Working Papers in Planning # 194, Ithaca, NY: Cornell University.

Bannink, F., 2006, *Evaluatie Toonkamer Dordrecht. Een samenwerkingsverband tussen CWI, UWV en sociale dienst*, Utrecht.

Becker, G.S, 1978, *The Economic Approach to Human Behavior*, University of Chicago Press.

Beek, Herbert ter, Mariëtte Brukman en Marije van Gent, nog te verschijnen, *Sturingsinformatie lokaal re-integratiebeleid*, Regioplan, Amsterdam.

Bel, G. en M. Warner, 2006, *Local Privatisation and Costs: A Review of the Empirical Evidence*, working paper Universidad de Barcelona.

Bolton, P. en M. Dewatripont, 2005, *Contract Theory*, MIT Press, Cambridge, Mass.

Bosch, N., F. Pedraja en J. Suárez-Pandiello, 2006, Measuring the Efficiency of Spanish Municipal Refuse Collection Services, *Local Government Studies* **26(3)**, 71-90.

Boyne, G.A., 1998, Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in US Local Government, *Public Administration Review* **58**, 474-484.

Bruttel, O., 2007, Contracting-out the public employment service: a new institutional economics perspective, in: J. de Koning, ed., *The evaluation of active labour market policies: measures, public private partnerships and benchmarking*, Edward Elgar, Cheltenham.

Bunt, S., M. Grootsholte, D.R. Kemper, C. van der Werf, nog te verschijnen, *Work First en Arbeidsmarktperspectief – Onderzoek naar de werking van Work First*, Research voor Beleid, Leiden.

De Graaf-Zijl, M, I. Groot, A. Heyma, J.P. Hop en L. Janssens, 2005, *Marktwerking in de reïntegratie*, SEO, Amsterdam.

Delander, L., J. Månsson en E. Nyberg, 2007, Private versus public provision of placement services for hard-to-place unemployed: an impact evaluation, in: J. de Koning, ed., *The evaluation of active labour market policies: measures, public private partnerships and benchmarking*, Edward Elgar, Cheltenham.

Dijkgraaf, E. , J. Gravesteijn, E. Mendys, P. van Nes, T. van Winden, A. de Wit, *Plaatsing van Wsw-ers bij reguliere werkgevers: hoe en onder welke voorwaarden?*, Onderzoek uitgevoerd door SEOR in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, RWI, oktober 2006.

Dijkgraaf, E. en R.H.J.M. Gradus, 2006, *Institutional Developments in the Dutch Waste Collection Market*, mimeo, Erasmus University Rotterdam.

Dykstra, M. en J. de Koning, 2004, Competitive procurement of reintegration services, in: M.C.W. Janssen, *Auctioning public assets*, Cambridge University Press.

Domberger, S. en P. Jensen, 1997, Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence and Prospects, *Oxford Review of Economic Policy* 4, 67-78.

Ecorys-NEI, 2004, *Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt: Ervaringen van reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers*. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Rotterdam.

Galeotti, A., 2005, *On Social and Economic Networks*, Thesis, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Groot, I. D. Hollanders, J.P. Hop en S. Onderstal, 2006, *Werkt de reïntegratiemarkt? Onderzoek naar de marktwerking op de reïntegratiemarkt – Eindrapport*, SEO Economisch Onderzoek, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amsterdam, oktober 2006.

- Groot, I., L. Kok en J. van Seters, 2002, *Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten*, SEO, Amsterdam.
- Hart, O., A. Shleifer en R.W. Vishny, 1997, The Proper Scope of Government: Theory and Applications to Prisons, *Quarterly Journal of Economics* **112**(4), 1127-1161.
- Hefetz, A. en M.E. Warner, 2004, Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process, *Journal of Public Administration Research and Theory* **14**, 171-190.
- Heul, Han van der, 2006, *Effectiviteit reïntegratie WW cliënten*, UWV, Amsterdam.
- Heyma A, 2006, 'De weg terug; epiloog', *Onderzoek naar netto-effect van reïntegratiedienstverlening bij (gedeeltelijk) goedgekeurde niet-werkende arbeidsongeschikten in de periode 2002-2004*, Raad voor Werk en Inkomen.
- Hodge, G.A., 2000, *Privatization. An International Review of Performance*, Boulder, CO: Westview Press.
- Horssen, C. van, en E. Fleur, 2006, *Marktanalyse tevredenheid cliënten en opdrachtgevers over reïntegratiebedrijven*, Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van Stichting Blik op Werk, Stichting Blik op Werk.
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI), 2006, *Van aanbesteden tot uitvoeren, Een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van gemeentelijke reïntegratie dienstverlening*, V06/09.
- Kabinetsreactie Evaluatie SUWI 2006, Kamerstukken II, 2004/05, 29 362, nr. 32.
- Kodrzycki, Y.K., 1994, Privatization of Local Public Services: Lessons for New England, *New England Economic Review*, May/June, 31-46.
- Kok, L., D. Hollanders en J.P. Hop, 2006, *Kosten en baten van reïntegratie*, SEO, Amsterdam.
- Koning, J. de, ed., 2007a, *The evaluation of active labour market policies: measures, public private partnerships and benchmarking*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Koning, J. de, 2007b, The Reform of the Dutch Public Employment Service, in: J. de Koning, ed., *The evaluation of active labour market policies: measures, public private partnerships and benchmarking*, Edward Elgar, Cheltenham.

Koning, Jaap de, Arie Gelderblom, Kees Zandvliet, Linda van den Boom, *Effectiviteit van Reïntegratie. De stand van zaken – Literatuuronderzoek, maart 2005*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het UWV, SEOR, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Werkdocument, nummer 339, maart 2005.

Koning, P. en S. Onderstal, 2004a, *Goed aanbesteed is het halve werk: een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie*, CPB Document 63, Den Haag.

Koning, P. en S. Onderstal, 2004b, Werkzoekenden onder de hamer, *ESB* 89, nr. 4446, p. 544.

Koning, P., C.N. Teulings en G.J. van den Berg, 2002, Hoe arbeidsmarktbeleid te waarderen?, *ESB* 87, 23 augustus 2002, p. 600-602.

Leiden, gemeente, *Aanbesteding reïntegratietrajecten 2002*, Dienst Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid, 2001/S 217 – 149350.

Meerendonk, A. van de, 2003, Maak reïntegratie lonend, *ESB* 88, 16 mei 2003, p. 230-231.

Meggison, W.L. en J.M. Netter, 2001, From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization, *Journal of Economic Literature* **39(2)**, 321-389.

OECD, 2001, *Innovations in Labour Market Policies - The Australian Way*, Parijs.

Onderstal, S., 2004, *Auctioning Incentive Contracts: Application to Welfare-to-Work Programs*, CPB Discussion Paper 38, Den Haag.

Powell, W.W., 1990, Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization, *Research in Organizational Behavior* **12**, 295-336.

Raad voor Werk en Inkomen, 2007, *Jaarplan en Begroting*, RWI, Den Haag.

Raad voor Werk en Inkomen, 2006, *De route naar resultaat, Reïntegratiemarktanalyse 2006*, RWI, Den Haag.

Raalte, gemeente, *Reïntegratiebeleid gemeente Raalte – Alle klanten in beweging*, gemeente Raalte.

Sclar, E., 2000, *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Stichting Blik op Werk, diverse jaren, *Marktrapportage Contractenbenchmark, voor gemeentelijke re-integratiecontracten*, in samenwerking met Q-Consult.

Struyven, L., 2007, Between efficiency and equality: new public-private arrangements in employment assistance for the unemployed, in: J. de Koning, ed., *The evaluation of active labour market policies: measures, public private partnerships and benchmarking*, Edward Elgar, Cheltenham.

Struyven, L., 2006, *Hervormingen tussen drang en dwang: Marktwerking op het terrein van arbeidsbemiddeling*, Leuven, Voorburg: Uitgeverij Acco, [proefschrift].

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, 2005, *De cirkel van goede intenties: de economie van het publieke belang*, Amsterdam University Press.

TNO, 2006, *Evaluatie aanbesteding UWV 2001-2005*.

Verveen, Ellen, Sivia Bunt, Mechelien van der Aalst, 2004, *Tendrapport reïntegratiemarkt 2004 – Deelonderzoek diensten voor bijzondere groepen. Eindrapport*. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Research voor Beleid, Leiden.

Williamson, O.E., 1979, Transaction Cost economics: The Governance of Contractual Relationships, *Journal of Law and Economics* 22, 233-261.

Williamson, O.E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, NY, Free Press.

Zwinkels, W.S., J. van Genabeek en I. Groot, 2004, *Buitenlandse Ervaringen met de Aanbesteding van Reïntegratiediensten*, Onderzoek van SEO en TNO Arbeid in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

BIJLAGE 1 OVERZICHT VAN GEHOUDEN INTERVIEWS

Tabel B.1 Overzicht van de gehouden interviews, eerste fase, juli-oktober 2007

<i>I.</i>	Gemeente	Private rib's	Sw-bedrijf	Samenwerkende organisaties (CWI, UWV, andere gemeente)	Totaal aantal gesprekken
2.	Leiden	4	1	-	6
3.	Raalte	3	1	-	5
4.	Cuijk	2	1	3	7
5.	Cranendonk	3	1	-	5
6.	Hellendoorn	1	-	1	3
7.	Drechtsteden – 1	5	-	-	7
	Drechtsteden – 2				
8.	Skarsterlân	4	1	1	7
9.	Arnhem	2	1	2	6
10.	Productgroep SZ Dantumadeel/Dongeradeel	2	1	-	4
11.	ISD Bollenstreek	-	-	-	1
Totaal	11	26	7	7	51

In de tweede fase zijn interviews gehouden met en/of hebben deelgenomen aan de workshop:

- Senior medewerker Inkoop en reïntegratie UWV (centraal);
- Regiomanager inkoop en reïntegratie Zuidoost Nederland (decentraal);
- Regiomanager Inkoop en reïntegratie UWV Oost-Nederland (decentraal);
- Teammanager UWV Middenwest Nederland (decentraal);
- Beleidsmedewerker van de gemeente Roosendaal;
- Afdelingshoofd Werk en Inkomen van de gemeente Alkmaar;

- Senior beleidsmedewerker van de gemeente Utrecht;
- Senior beleidsmedewerker van de afdeling Regie Werk & Inkomen van de dienst SoZaWe van de gemeente Rotterdam;
- Medewerker van de afdeling RWI van de gemeente Rotterdam;
- Projectleider Bureau Werk van de ISD Bollenstreek;
- Projectleider van de Toonkamers Gouda.

BIJLAGE 2 GESPREKSONDERWERPEN VAN DE INTERVIEWS BIJ GEMEENTEN

In de gesprekken met de gemeenten zijn de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- Welke reïntegratie-instrumenten hanteert de gemeente?
- Hoeveel euro geeft de gemeente jaarlijks uit aan deze instrumenten en op hoeveel klanten worden deze instrumenten jaarlijks toegepast?
- Welk deel (in euro's en in aantallen klanten) wordt in eigen beheer verricht, welk deel wordt uitbesteed en welk deel wordt in samenwerking uitgevoerd?
- Welke activiteiten in de uitvoering van het reïntegratiebeleid die voorafgaan aan de daadwerkelijke reïntegratie-activiteiten doet de gemeenten wel of niet zelf en waarom? In de vragenlijst wordt concreet ingegaan op de activiteiten klantmanagement, diagnosestelling en selectie van kandidaten voor toepassing van een reïntegratie-instrument. Ook is gevraagd of de overheadkosten (huisvesting e.d.) meegenomen worden in het geval kosten een rol spelen bij de overwegingen van de gemeente om (onderdelen van) reïntegratieactiviteiten in eigen beheer uit te voeren, uit te besteden of in een samenwerkingsvorm uit te voeren.
- Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de gemaakte keuzes om (onderdelen van) reïntegratieactiviteiten in eigen beheer uit te voeren, uit te besteden aan een externe organisatie of in een samenwerkingsvorm met andere partijen uit te voeren?
- In hoeverre spelen kosten (efficiency) en kwaliteit (effectiviteit) een rol bij de gemaakte keuzes? Welke informatie benut de gemeente om de keuze te maken?
- Hoe verschillen naar het oordeel van de gemeente de drie alternatieven (zelf doen, uitbesteden, samenwerken) op de kosten (efficiency) en de kwaliteit (effectiviteit) van de reïntegratie en in hoeverre kan dit met concrete cijfers worden onderbouwd?
- Is er een relatie tussen de gemaakte keuze zelf doen, uitbesteden of samenwerken enerzijds en de versterkte handhavingstendens en de grotere prioriteit tot instroombeperking anderzijds?

- Is er een relatie tussen de gemaakte keuze zelf doen, uitbesteden of samenwerken enerzijds en de doelgroepen die in de gemeente aanwezig zijn? Wat is die relatie dan?
- Welke resultaatafspraken hanteert de gemeente om de eigen prestaties te beoordelen? Op welke manier stuurt de gemeente de eigen diensten aan om de beoogde resultaten te halen? Wat is het oordeel van de gemeente over de bereikte resultaten van de gemeente zelf?
- Aan welke organisaties wordt uitbesteed en welke procedures worden hierbij gevolgd? Welke criteria hanteert de gemeente om tot een keuze te komen? Hoe zien de contracten er uit (bijvoorbeeld: bevatten de contracten prestatiebevorderende elementen)? Wat zijn de ervaringen van de gemeente met gehanteerde procedures en criteria en met de inhoud van de contracten? Kunnen klanten hun eigen reïntegratiebedrijf kiezen? Welke resultaatafspraken heeft de gemeente gemaakt met de partijen aan wie wordt uitbesteed? Op welke manier stuurt de gemeente deze partijen aan om de beoogde resultaten te halen? Wat is het oordeel van de gemeente over de bereikte resultaten van deze partijen?
- Wat is de taakverdeling tussen de partijen waarmee wordt samengewerkt? Welke resultaatafspraken zijn in het samenwerkingsverband gemaakt? Hoe vindt coördinatie plaats? Wat is het oordeel van de gemeente over de bereikte resultaten van de samenwerkende partijen?
- Wat zijn de belangrijkste succes- en faalfactoren van het in eigen beheer uitvoeren van reïntegratie activiteiten, het uitbesteden ervan en/of van de uitvoering van reïntegratie activiteiten in een vorm van samenwerking?
- Wat zijn de plannen in de naaste toekomst ten aanzien van zelf doen, uitbesteden of samenwerken?

BIJLAGE 3 GESPREEKpuntenlijst voor bedrijven die voor de gemeente werken en voor aan de gemeente gelieerde bedrijven die reïntegratietrajecten verzorgen

Vragen over de reïntegratie-instrumenten

Welke reïntegratie-instrumenten of welke onderdelen van welke reïntegratie-instrumenten voert dit bedrijf uit voor de gemeente? In het geval dat de gemeente ook zelf onderdelen van deze reïntegratie-instrumenten in eigen beheer uitvoert: welke onderdelen zijn dit en wat is daar uw mening over (is dat efficiënt, inefficiënt, maakt het niet uit)?

Hoeveel euro ontvangt dit bedrijf voor de uitvoering van de reïntegratie opdrachten (in 2005, 2006, gepland 2007)? Kan dit uitgesplitst worden naar (de onderdelen van) reïntegratie-instrument? Is op deze bedragen BTW van toepassing en zijn de genoemde bedragen in- of exclusief BTW?

Op hoeveel klanten worden deze reïntegratie-instrumenten jaarlijks toegepast door dit bedrijf (2005, 2006, gepland 2007)?

Vragen over de doelgroepen

Is dit bedrijf ingehuurd voor de uitvoering van reïntegratieactiviteiten, gericht op specifieke doelgroepen? Zo ja, is het mogelijk aan te geven voor welke doelgroepen (per reïntegratie instrument)?

Procedures voor uitbesteding

Welke procedures voor uitbesteding hanteert de gemeente?

Vindt de besluitvorming door de gemeente dan in één ronde plaats, in twee of in meer dan twee?

Hangt de gehanteerde procedure samen met het type reïntegratie-instrument en/of de aard van de doelgroep?

Welke criteria hanteert de gemeente om tot een besluit/keuze te komen? Is het betreffende bedrijf hiervan op de hoogte (transparantie)? Hoe operationaliseert de gemeente de criteria die zij hanteert?

Wat is de mening van dit bedrijf over deze procedure(s)? Wat vindt u positief aan de procedure en wat negatief?

Contracten

Hangt het bedrag dat uw bedrijf ontvangt van de gemeente af van de resultaten die u boekt met de cliënten? Zo ja, op welke wijze?

Hoe zijn deze prestatiebevorderende elementen in de contracten opgenomen?

Wat vindt u van deze prestatiebevorderende elementen in de contracten?

Zijn de contracten gericht op korte termijn resultaten of op duurzame resultaten?

Mag dit bedrijf aangeboden klanten weigeren (of als ze zelf de selectie doen, klanten niet selecteren)? Hoe vaak is dit in 2006 voorgekomen? Zijn de afspraken hierover helder?

Mag dit bedrijf klanten tijdens het reïntegratie-traject terugsturen naar de gemeente? Hoe vaak is dit in 2006 voorgekomen? Zijn de afspraken hierover helder?

Heeft dit bedrijf sanctiebevoegdheden om klanten te motiveren? Welke? Hoe vaak toegepast in 2006?

Kunnen klanten zelf kiezen voor uw bedrijf?

Resultaatafspraken

Welke resultaatafspraken heeft de gemeente met uw bedrijf gemaakt?

- Maximaal percentage uitval, namelijk.....
- Maximale looptijd trajecten, namelijk.....
- Minimaal percentage succesvol afgeronde trajecten, namelijk.....
- Minimaal percentage duurzame plaatsing, namelijk.....
- Anders, namelijk.....

Waar worden de resultaten precies aan afgemeten?

Hoe stuurt de gemeente uw bedrijf aan om de beoogde resultaten te halen?

Welke afspraken zijn er met de gemeente gemaakt over de informatievoorziening? Welke gegevens moet het bedrijf leveren en met welke frequentie? Controleert de gemeente deze cijfers?

Welke resultaten heeft uw bedrijf in 2006 geboekt? Wat is het oordeel van het bedrijf over de bereikte resultaten in 2006 (resultaat is ruim boven, net boven, conform, net onder, ruim onder gestelde doel)?

- Aanmelding en uitval
- Doorlooptijden
- Eindresultaten
- Duurzame plaatsing

Samenwerking met de gemeente

Hoe verloopt de samenwerking met de gemeente met betrekking tot de cliënten? Hierbij valt te denken aan de aanlevering van cliënten, de motivatie van cliënten, het toepassen van sancties door de gemeente, etc.

Succes- en faalfactoren

Hoe beoordeelt u de positie van uw bedrijf ten opzichte van uw concurrentie ten aanzien van prijs, kwaliteit en productvernieuwing?

Wat doet dit bedrijf aan innovatie/productvernieuwing? Werkt u hierbij samen met deze gemeente?

Wat zijn de belangrijkste succesfactoren bij de uitvoering van uw activiteiten?

Wat zijn hierbij de belangrijkste faalfactoren (problemen, knelpunten)?

BIJLAGE 4 GESPREEK-PUNTENLIJST VOOR ORGANISATIES DIE EEN ROL SPELEN BIJ DE REÏNTEGRATIE MAAR WAARMEE GEEN FORMEEL CONTRACT BESTAAT

Bij de uitvoering van welke reïntegratie-instrumenten of onderdelen van reïntegratie-instrumenten werkt deze organisatie samen met de gemeente?

Wat is volgens u de reden om de uitvoering hiervan in een samenwerkingsvorm te doen (en niet door de gemeente in eigen beheer of door uitbesteding).

Maken nog meer organisaties deel uit van deze samenwerking? Zo ja, welke? Verschilt de samenstelling van samenwerkende organisaties naar reïntegratie-instrument en/of naar doelgroep?

Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van deze organisatie bij de uitvoering van deze reïntegratie-instrumenten of onderdelen van deze reïntegratie-instrumenten? Wat zijnde taken van eventuele andere organisaties in dit samenwerkingsverband?

In het geval dat de gemeente zelf onderdelen van reïntegratie-instrumenten in eigen beheer uitvoert: welke onderdelen zijn dit en wat is daar uw mening over (is dat efficiënt, inefficiënt, maakt het niet uit)?

Hoe is deze samenwerking financieel geregeld?

Op welke doelgroepen zijn de activiteiten gericht? Om hoeveel klanten gaat het jaarlijks (ongeveer)?

Zijn er afspraken gemaakt over de resultaten? Zo ja, welke?

Waar worden de resultaten precies aan afgemeten?

Welke partij stuurt aan, coördineert? Op welke wijze stuurt deze partij de samenwerkende organisaties aan om de beoogde resultaten te behalen?

Welke afspraken zijn er gemaakt over de onderlinge informatievoorziening? Welke gegevens moeten opgehoest worden en met welke frequentie? Is er een partij die deze gegevens controleert?

Welke resultaten heeft uw organisatie in 2006 geboekt? Wat is het oordeel van het bedrijf over de bereikte resultaten in 2006 (resultaat is ruim boven, net boven, conform, net onder, ruim onder gestelde doel)?

- Aanmelding en uitval
- Doorlooptijden
- Eindresultaten
- Duurzame plaatsing

Hoe verloopt de samenwerking met de gemeente met betrekking tot de cliënten? Hierbij valt te denken aan de aanlevering van cliënten, de motivatie van cliënten, het toepassen van sancties door de gemeente, etc.

Wat doet deze organisatie aan innovatie/productvernieuwing? Werkt u hierbij samen met de gemeente?

Wat zijn de belangrijkste succesfactoren bij de uitvoering van uw activiteiten?

Wat zijn hierbij de belangrijkste faalfactoren (problemen, knelpunten)?

Wat zijn de belangrijkste succesfactoren bij de uitvoering van reïntegratie-activiteiten binnen deze samenwerkingsvorm?

Wat zijn hierbij de belangrijkste faalfactoren (problemen, knelpunten)?

BIJLAGE 5 BELEID VOOR SPECIFIEKE GROEPEN IN VIER GEMEENTEN

Alhoewel de gemeenten uit het onderzoek stellen dat zij geen doelgroepenbeleid voeren, ligt dit in enkele gemeenten iets genuanceerder.

In Leiden heeft in 2005 aanbesteding plaatsgevonden gericht op de inkoop van trajecten voor jongeren, alleenstaande ouders, oud- en nieuwkomers en fase 4 klanten. In 2006 zijn korte bemiddelingstrajecten, trajecten met een arbeidsovereenkomst voor klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, verzuimbeoordeling en – controle voor klanten die op traject zitten en trajecten voor klanten met meervoudige problematiek aanbesteed.

In Hellendoorn wordt onderscheid gemaakt tussen drie groepen: 1) degenen die direct bemiddelbaar zijn, 2) degenen die via een traject bemiddelbaar gemaakt kunnen worden, 3) degenen die aangewezen zijn op een zorg- of rusttraject of op vrijwilligerswerk. De trajecten voor de tweede groep zijn geheel uitbesteed aan een externe uitvoerder. Zorgtrajecten en vrijwilligerswerk worden georganiseerd door de gemeente in samenwerking met maatschappelijke organisaties. Directe bemiddeling wordt geheel uitgevoerd door het werkgeversservicepunt waarin Hellendoorn samenwerkt met de gemeente Holten/Rijssen, CWI en UWV. Tot welke groep een klant behoort wordt individueel bepaald; hierbij spelen groepsriteria geen rol.

Ook in Drechtsteden hangt de aard van het instrument mede af van de bemiddelbaarheid van de cliënt. In eerste instantie gaat iedereen naar één van de werkplaatsen, maar het vervoltraject hangt mede af van de ingeschatte afstand tot de arbeidsmarkt. Voor degenen met weinig uitstroomkansen zijn er bijvoorbeeld praktijkstages en zogenaamde participatiebanen. Voor degenen met betere kansen zijn er arbeidsmarktgerelateerde uitstroomtrajecten. In beide gevallen bestaat een deel van het traject uit werken met behoud van uitkering en een ander deel uit een loonkostensubsidie. De aard van het traject en de werkzaamheden zijn echter verschillend. Bij de praktijkstages en participatiebanen zijn ook welzijnsinstanties uitvoerder, terwijl dit bij de arbeidsmarktgerelateerde uitstroom niet het geval is.

Skarsterlân zegt geen doelgroepenbeleid te voeren, met uitzondering van de groep jongeren t/m 21 jaar. Deze jongeren worden anders behandeld dan de andere cliënten⁸¹. Dit geldt ook voor Drechtsteden waar men “Route 23” heeft ontwikkeld met eigen klantmanagers (in samenwerking) en een eigen instrumentarium en voor Leiden met het Jongerenloket.

⁸¹ In Skarsterlân is het uitgangspunt is dat iedere klant 30 uur per week aan de slag moet zijn, met uitzondering van jongeren t/m 21 jaar: zij worden in beginsel gestimuleerd om weer naar school terug te gaan.

BIJLAGE 6 BESCHRIJVING VAN DE SAMENWERKING TUSSEN DE KETENPARTNERS IN ENKELE GEMEENTEN

In Boxmeer, Drechtsteden, Arnhem, Hellendoorn (in samenwerking met Rijssen/Holten) en Dantumadeel/Dongeradeel is er een vergevorderde samenwerking tussen de ketenpartners. De mate van tevredenheid over de samenwerking wisselt overigens tussen de gemeenten.

In Dordrecht (Drechtsteden) zit de gemeente samen met CWI en UWV in een bedrijfsverzamelgebouw. In dit gebouw zit ook het werkgeversservicepunt, dat wordt gefinancierd door CWI, UWV en gemeente. CWI en UWV trekken gemeenschappelijk op en ook meer en meer met de gemeente. Werkprocessen zijn sterk op elkaar afgestemd met als belangrijk doel een bekorting van de procedures en het zo snel mogelijk plaatsen van mensen in een traject of op een werkplaats. Het doel is om binnen 20 dagen een beschikking te hebben, waarbij de uitkeringsaspecten zijn geregeld. Op een eerder moment is het werkdeel dan al geregeld. Door de tijd te bekorten naar de beschikking van de uitkering, is er zo weinig mogelijk (tijds)discrepancie tussen “werken” (op werkplaats) en later toch geen recht hebben op een uitkering. Nu lukt die 20 werkdagen reeds voor 60%.

De samenwerking gaat nog verder bij een nieuw recent experiment, de zogenaamde gemeenschappelijk teams van CWI/UWV en Sociale Dienst, waarbij klantmanagement wordt verenigd voor de verschillende cliëntgroepen. Dit is een vervolg op het experiment Toonkamer dat in 2004 is gestart met één pilot (Gouda). In 2005 en 2006 is het experiment voortgezet met pilots in zes andere gemeenten, waaronder Dordrecht. In 2006 zijn de pilots geëvalueerd⁸². In het experiment in Drechtsteden kunnen instrumenten door de verschillende partijen worden ingezet. Dit betekent dat een “UWV”-instrument kan worden ingezet op een Wwb-cliënt en vice versa. Een ander element van het experiment is dat de regie heel duidelijk bij de klantmanager ligt. Dit betekent dat deze ook meer zeggenschap heeft over de toepassing van instrumenten. Dit is een accentverschuiving

⁸² AKO, *Eindevaluatie Toonkamers*, 15 februari 2007. Voor Dordrecht bestaat een specifieke evaluatie (Bannink, 2006).

met de situatie nu, waarin bij de toewijzing naar een traject een klantmanager minder bevoegdheden heeft. Een voorstel dat in de evaluatie van Dordrecht (Bannink, 2006) wordt genoemd en wat nog verder gaat, is dat de klantmanager een eigen budget krijgt om te besteden. Een aantrekkelijk aspect (volgens de evaluatie) van dit alles is dat de inhoud van de consulent-functie aantrekkelijker wordt. Dit spoort ook met de uitspraak van de respondent dat er regelmatig klachten zijn van klantmanagers dat hun functie uitgehold wordt. Naarmate zij meer inhoudelijk mee kunnen bepalen, wordt de functie weer interessanter.

Waar Drechtsteden nu meer structureel mee bezig is, en wat ook in het verlengde van bovenstaande ligt, zijn gesprekken met de UWV om een stukje financiering bij te dragen aan toepassing van instrumenten bij UWV-cliënten bij wie anders weinig of niets zou zijn toegepast, omdat de UWV niet meer verwacht dat dit iets oplevert in de “UWV-tijd”. Scholing kost bijvoorbeeld tijd en levert pas iets op als de periode voorbij is. Daarom is scholing in de laatste maanden minder interessant voor UWV, maar voor de gemeente kan dit nog zeer interessant zijn. De gemeente Dordrecht heeft zelf een overschot op het W-deel, zodat het zeer lonend kan zijn om dergelijke nieuwe wegen van inzet te vinden.

In Arnhem is in september 2006 een Werkgeversservicepunt opgericht, een samenwerkingsverband tussen het matchingsteam van de gemeente, CWI, UWV en het ROC. Het servicepunt is opgericht om een centraal punt te creëren waarin alle kennis bijeen is gebracht en van waaruit aan werkgevers een full service pakket wordt geboden op het terrein van de personeelsvoorziening. Het servicepunt verloopt op managementniveau nog niet echt soepel, onder meer omdat volgens de gemeente een organisatie als het CWI erg strak centraal georganiseerd is waardoor afspraken soms moeizaam tot stand komen. Het CWI is daarnaast erg vraaggericht terwijl de gemeente meer aanbodgericht bemiddelt, wat in de praktijk nog wel eens tot discussies leidt. Het servicepunt is er nog niet zo lang en is ook nog in ontwikkeling, er is daarom nog weinig te zeggen over de bereikte resultaten.

In Dantumadeel/Dongeradeel zijn de belangrijkste samenwerkingspartners bij reïntegratie het CWI en de UWV. Binnenkort wordt een bedrijfsverzamelgebouw met deze en andere organisaties betrokken. De gemeente werkt in zijn bemiddelingsfunctie samen met het CWI. Ook de relatie met UWV is vrij intensief (soms ook voor individuele cliënten zoals de zogenoemde ‘samenlopers’).

In Cuijk wordt een nauwere samenwerking tussen gemeenten van Land van Cuijk, CWI en UWV voorbereid. Tussen de drie partijen is in 2005 een dienstverleningsconcept getekend. De aanpak is sterk geïnspireerd op de “Toonkamerexperimenten”. Het doel is om tot een geïntegreerde keten te komen over verschillende uitkeringen heen, waarbinnen maatwerk wordt geboden. Het dienstverleningsconcept gaat nog niet zo ver dat er één klantmanager is voor een cliënt, ongeacht uitkering. De samenwerking is echter nog een toekomstperspectief (dat wel van harte wordt gedragen door de respondent). Centraal speerpunt in het dienstverleningsconcept is het toewerken naar een bedrijfsverzamelgebouw. De praktijk leert dat om een gezamenlijke keten te hebben, het ook belangrijk is om in hetzelfde gebouw te zitten. Het is dan veel makkelijker om een “warme” overdracht te maken. Bovendien is dit een (door respondent gewenste) opstap naar verdere integratiemogelijkheden. In het bedrijfsverzamelgebouw zou ook ruimte gereserveerd worden voor bijvoorbeeld uitzendbureaus en ROC’s en Kamer van Koophandel. De klant (zowel burgers als bedrijven) kunnen hierdoor beter bediend worden. Er is echter nog een aantal belangrijke knelpunten:

- De concrete realisering van het beoogde gebouw;
- De financieringswijze van de verschillende actoren kunnen leiden tot verschillende belangen of geringe prikkels voor samenwerking. Het CWI heeft bijvoorbeeld als belangrijke prestatie-indicator het percentage van degenen die zich aanmelden dat aan het werk komt, voordat men een uitkering krijgt. Een snellere overdracht naar UWV of de gemeente kan dan juist voor het CWI een nadeel zijn, omdat de betreffende quote daalt. Een ander voorbeeld is dat voor de UWV er weinig prikkels zijn om de doorstroom van de WW naar de Wwb te beperken. Als die er wel zou zijn, zou dit een prikkel tot meer samenwerking zijn. Tevens blijkt het begrip “passende arbeid” zoals in de WW gehanteerd, soms een belemmering om job-coaches van het UWV akkoord te laten gaan om personen in de laatste maanden van hun WW al op een gemeentelijk traject te plaatsen. Bovendien speelt voor gemeenten formeel de belemmering dat deze personen officieel nog niet tot de gemeentelijke doelgroep behoren.
- ICT infrastructuur. Deze verschilt sterk per partner (bijvoorbeeld eigen klantvolgsystemen).

In Hellendoorn functioneert sinds kort een werkgeversservicepunt waarin de gemeenten Holten en Rijssen/Holten samenwerken met CWI en UWV. Dit is fysiek ondergebracht in het gemeentegebouw in Nijverdal. Ook twee uitzendbureaus zijn vertegenwoordigd op deze locatie. Gemeenten, CWI en UWV hebben een gezamenlijke balie waar bezoekers (klanten) worden ontvangen en doorverwezen.

BIJLAGE 7 TRENDS BIJ HET UWV BETREFFENDE UITBESTEDING REÏNTEGRATIE-ACTIVITEITEN

INLEIDING

In de hoofdtekst is de focus gericht op ontwikkelingen in de organisatie van de uitvoering van de reïntegratie-activiteiten van gemeenten. In deze bijlage willen we kort aandacht besteden aan trends bij het UWV. Het UWV heeft immers evenzeer te maken met reïntegratietaken. Wel zijn er duidelijke verschillen. Zo heeft de UWV de verplichting tot uitbesteding van reïntegratiediensten. Tevens is de doelgroep van UWV (WW-ers/ontslagwerklozen en arbeidsongeschikten) (deels) anders dan van gemeenten. Vraag blijft echter of – afgezien van dit wat andere kader - sprake is van parallellen met de uitkomsten van ontwikkelingen bij de gemeenten, of dat de trends bij het UWV juist anders zijn. Deze vraag heeft aan actualiteitswaarde gewonnen door de toenemende samenwerking van CWI, UWV en gemeenten, bijvoorbeeld in het kader van de Toonkamerexperimenten. Wanneer trends niet parallel verlopen zal samenwerking lastiger gaan verlopen. Bovendien is de vraag of op een aantal punten complementariteit bestaat. In het bestek van deze studie was de ruimte beperkt om uitvoerig op deze vragen in te gaan. Toch willen we aan dit punt – juist vanwege het toenemende belang van samenwerking – enige aandacht besteden. De informatie is gebaseerd op enkele gesprekken met UWV-functionarissen (zowel op centraal als decentraal niveau) en hun inbreng tijdens de workshop.

Achtereenvolgens besteden we aandacht aan 4 punten:

- de regierol;
- het belang van maatwerk;
- de contractering;
- monitoring en evaluatie.

DE REGIEROL

Een belangrijke uitkomst voor het onderzoek bij gemeenten is dat gemeenten hun regierol versterken. Bij het UWV zien we een parallelle ontwikkeling. Voor 2004 was de cliënt meer op afstand. Eén van de respondenten herkent de term “over de schutting gooien” voor de vroegere periode (nu wordt meer de term “co-makership” gehanteerd). De reïntegratiecoaches hebben hun intrede gedaan eind november van het jaar 2004. Hierbij werd het contact met de cliënten verbeterd. Zo wordt er door de reïntegratiecoaches begeleiding en ondersteuning geboden gedurende het volledige traject van een cliënt. Ze stellen samen met de klant een plan op om weer terug te keren op de arbeidsmarkt. Het UWV is de diagnose dus meer zelf gaan doen. UWV voert echter zelf geen bemiddeling uit. Men is meer gericht op activering. Wel is er contact met de rib's om op de hoogte te blijven van de voortgang van de cliënt. In plaats van alleen cijfermatige controle is er nu dus ook “fysieke” controle. De reïntegratiecoaches richten zich momenteel vooral op ontslagwerkklozen en mensen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn. Afhankelijk van de capaciteit zal de re-integratiebegeleiding door de reïntegratiecoaches zich geleidelijk uitbreiden naar alle cliëntgroepen van UWV.

MEER MAATWERK IN INSTRUMENTEN

Bij gemeenten hebben we gezien dat er sprake is van een vergroting van het belang van maatwerk bij de inzet van instrumenten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit minder gebruik van volledige trajecten, maar meer inkoop van specifiek geschikt geachte modules. Ook hierbij is sprake van een opvallende parallel bij het UWV. Dit maatwerk uit zich zowel in de gedefinieerde groepen, als in de gehanteerde instrumenten. Wat betreft dit laatste zijn er vanaf oktober 2005 niet alleen volledige trajecten meer, maar ook meer “losse” instrumenten, zoals job hunting, en sollicitatietraining. Dit heeft als voordeel dat de reïntegratiecoach meer maatwerkmogelijkheden heeft, maar tevens past dit ook bij een gerichte en effectieve besteding van (afnemende) budgetten.

Voor een zorgvuldige keuze van instrument en bijbehorende rib, is een goede informatievoorziening een belangrijke randvoorwaarde. De procedure voor de keuze van een plan/instrument met de cliënt is als volgt. Allereerst wordt vastgesteld tot welke groep de cliënt behoort. Vervolgens kan (elektronisch) worden nagegaan welke

aanbestede instrumenten en daaraan gekoppelde rib's in de betreffende regio gekozen kunnen worden (vaak 3-5 bedrijven). Bij de rib's kan gekeken worden naar plaatsingsresultaten uit een benchmark en zijn tevens bedrijfsprofielen beschikbaar ("bedrijfsjablonen"). Op basis van deze informatie wordt het best passende bedrijf voor de cliënt gekozen.

Binnen de ontwikkeling naar maatwerk past zeker de IRO. De IRO wordt vanuit de politiek sterk gesteund. Hierbij krijgt de cliënt zelf de mogelijkheid om een traject (IRO zijn vrijwel altijd volledige reïntegratietrajecten) en rib uit te kiezen. Momenteel zijn er 2400 bedrijven bij welke UWV één of meerdere IRO's heeft ingekocht. (Een IRO is volledig vrij, een cliënt hoeft niet te kiezen voor een vooraf bepaald bedrijf).

Bij meer maatwerk hoort ook een trend tot regionalisering. Op dit moment zijn er 6 regio's waarvoor wordt gecontracteerd. Voor de toekomst wordt nagedacht over verschillende manieren voor verdere differentiatie. De respondenten van het UWV in de regio's verwelkomen meer regionale differentiatie, omdat dit past bij verschillen in arbeidsmarktsituaties. Juist op dit punt vinden gemeenten dan ook dat zij slagvaardiger kunnen optreden.

CONTRACTERING

Wanneer gemeenten uitbesteden, hebben ze al snel te maken met allerlei formele (Europese) aanbestedingsregels. Dit wordt vaak als een complex proces gezien. In diverse gemeenten die we bezocht hebben, is dit een reden om hierin samenwerking te zoeken met andere gemeenten. Door de schaal te vergroten, wordt de gezamenlijke investering minder en wordt men ook aantrekkelijker voor marktpartijen. Een dergelijk voordeel van een grote schaalomvang bij dit soort procedures is nu juist kenmerkend voor het UWV. Bij het UWV is een grote kennis opgebouwd voor de uitvoering hiervan. De kaders worden bepaald op centraal niveau, terwijl de beoordeling van offertes per regio plaatsvindt door regionale vertegenwoordigers. Verdere differentiëring naar regio's zal de procedure dus wel verder versnipperen, naast bijvoorbeeld allerlei reeds bestaande differentiëringen naar doelgroep.

Voor de huidige manier van aanbesteding op doelgroepen wordt onderkend dat deze onvoldoende flexibel is gebleken om het benodigde maatwerk aan de cliënt te garanderen. Bedrijven bieden veelal standaardtrajecten aan. De UWV gaat daarom met inachtneming van de aanbestedingsplicht op zoek naar een meer flexibele vorm van contracteren.

De grote vlucht die de IRO heeft genomen, betekent een wat andere trend binnen contractering. Hierbij wordt gebruik gemaakt van mantelovereenkomsten. Rib's die hiervoor in aanmerking willen komen, moeten voldoen aan een aantal minimumeisen die als een soort zeef fungeren. Daarnaast kunnen cliënten zelf (eventueel in overleg met de reïntegratiecoach) gebruik maken van bestaande informatie over prestaties van rib's en de tevredenheid bij cliënten. "Blik op werk" is een goed voorbeeld van dit laatste. Overigens hebben de meeste gemeenten nog weinig ervaring met de inzet van een instrument als de IRO.

MONITORING EN EVALUATIE

Een nog weinig ontwikkeld terrein bij gemeenten is monitoring en evaluatie, terwijl deze toch van belang zijn bij versterking van de regierol. Een belangrijke randvoorwaarde voor monitoring en evaluatie is een goede informatievoorziening. Ook op dit terrein heeft het UWV het voordeel van de schaal en een zekere centrale aansturing, waardoor geëigende informatiesystemen zijn ontwikkeld.

Het UWV heeft 2 systemen waarmee ze kunnen evalueren. Dit zijn:

- Sonar. Dit is een klantvolgsysteem. Hierin staan alle gegevens over de klanten, bijvoorbeeld wat de afspraken zijn, wanneer er weer een gesprek is, enzovoort. Het CWI is nu zo ver dat ze dit systeem ook hebben. De regiefunctie gaat vooral via dit systeem.
- SIR. In dit systeem is de contractapplicatie opgenomen. SIR kan worden gebruikt voor monitoring van de rib's. Met dit systeem kan men bijvoorbeeld zien hoeveel klanten er per rib positief zijn uitgestroomd en wat de gemiddelde doorlooptijd is.

Daarnaast voert het UWV kwartaalgesprekken met de rib's. In deze kwartaalgesprekken worden verschillende onderwerpen besproken. Zo worden de cijfers (bruto en netto instroom, uitval, plaatsingen) besproken en aan elkaar getoetst. Definities zijn zoveel mogelijk vastgelegd in contracten. Bij onderlinge discrepanties zijn de gegevens van UWV leidend. Gegevens van UWV worden voor een belangrijk deel op centraal niveau aangeleverd. Bij de plaatsingen is er een vergelijking met voorspellingen ("forecast tabellen") die het rib zelf eerder heeft gemaakt. Via SIR is harde informatie beschikbaar over allerlei prestatie-indicatoren. Ook wordt de snelheid van het traject besproken. De

kwartaalgesprekken worden gehouden door een contractdeskundige (accounthouder). Elk re-integratiebedrijf heeft in elke regio waar het een contract heeft met UWV een accounthouder. Deze persoon haalt zijn informatie vanuit SIR en de frontoffice (de reïntegratiecoach) m.b.t. het regionale contract. Naast de regionale accounthouder is er ook een landelijke accounthouder. Deze kijkt naar de dienstverlening in zijn (interregionale) totaliteit en geeft algemene uitleg over het contract.

Naast het monitoren op prestaties vinden ook audits plaats. Bij het auditen staat centraal of een bedrijf nog steeds voldoet aan de toetredingseisen van het contract (selectiecriteria en uitsluitingsgronden). Het monitoren en auditen van bedrijven bepalen of een bedrijf succesvol is en daarmee wordt de raamovereenkomst met bedrijven die goede prestaties halen gecontinueerd. Dit geldt zowel voor de IRO als de dienstverlening die is aanbesteed.

SLOT

Op diverse punten zijn er sterk parallelle trends tussen gemeenten en UWV. Bij beide is een versterking van de regierol waarneembaar, evenals meer nadruk op diagnose en maatwerk, waarbij alleen modules ingekocht worden die voor de reïntegratie van de cliënt als wezenlijk worden beschouwd.

Daarnaast heeft het UWV – als grote organisatie – het voordeel van goed ontwikkelde informatiesystemen (klantvolgsysteem, evaluatie) en opgebouwde kennis bij externe aanbesteding. Bij het UWV erkent men ook het belang van een verdere regionalisering in verband met differentiatie in arbeidsmarktsituaties, wat juist weer een sterk punt is van gemeenten.

Deze gemeenschappelijk trends en onderlinge complementariteit zouden samenwerking kunnen vergemakkelijken. Toch is in paragraaf 4.3 van de hoofdtekst naar voren gekomen dat in deze samenwerking nog veel knelpunten kunnen optreden. De samenwerking is vaak nog in een pril stadium. Eén van de respondenten zegt in dit verband dat de samenwerking zich veelal nog op “kleuterschool niveau” bevindt. Het Toonkamer-concept is bepaald nog geen gemeengoed.

BIJLAGE 8 JURIDISCH KADER VAN AANBESTEDING

Europees aanbesteden is een georganiseerde manier van inkopen⁸³. Van aanbesteding is sprake als meer partijen de gelegenheid krijgen een offerte uit te brengen voor een opdracht.

Het doel van Europese aanbesteding door de overheid is het openstellen van de markt voor alle bedrijven in de EU, ongeacht het land waar het bedrijf is gevestigd. Een nationale overheid mag dus ondernemingen uit het eigen land niet bevoordelen bij het gunnen van opdrachten: alle aanbieders in de hele EU moeten eenzelfde, eerlijke kans krijgen om een opdracht te verwerven.

De algemene beginselen van het aanbestedingsrecht zijn:

- Gelijke behandeling (non-discriminatie): gelijke omstandigheden mogen niet verschillend worden behandeld: er moeten objectieve selectiecriteria worden toegepast;
- Transparantie (doorzichtigheid): de procedures en regels moeten vooraf duidelijk (en dus controleerbaar) zijn;
- Proportionaliteit: de gekozen criteria moeten zowel noodzakelijk als passend zijn met het oog op wat de aanbestedende dienst wil bereiken. De gestelde eisen mogen dus niet te zwaar zijn in verhouding tot de opdracht;
- Wederzijdse erkenning: lidstaten van de EU moeten goederen en diensten van ondernemingen uit andere lidstaten toelaten voorzover die goederen en diensten op gelijkwaardige wijze beantwoorden aan de legitieme doelstellingen van de lidstaat van bestemming.

Deze beginselen zijn van toepassing op alle opdrachten die aanbestedende diensten willen verlenen, ook als de van toepassing zijn de drempelwaarde niet wordt overschreven.

⁸³ Voor meer informatie over Europese aanbesteding verwijzen wij naar de website van de EU: www.europeseaanbestedingen.eu, (Kennisportal Europese aanbesteding) en de website van het ministerie van Economische zaken: www.ez.nl.

Europese aanbesteding is verplicht voor centrale en decentrale overheidsinstellingen (ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen), publiekrechtelijke organisatie⁸⁴ en op de Nutssector. Als één van deze organisaties een opdracht uitschrijft die boven een bepaald bedrag (drempelbedrag) uitkomt, dan moet deze dienst verplicht Europees aanbesteden.

Europees aanbesteden door de overheid is verplicht boven een bepaald drempelbedrag. Die bedragen variëren en zijn afhankelijk van het soort opdracht. Het drempelbedrag voor decentrale overheden die diensten willen inkopen (ergo: gemeenten die reïntegratiediensten willen inkopen) is € 211.000⁸⁵.

Onder de drempelwaarde is op nationaal niveau geen specifieke regelgeving voor aanbesteding. Toch gelden ook daar algemene regels uit een EG-verdrag. Die houden onder meer in: gelijke behandeling van aanbieders, geen discriminatie en transparantie in de besluitvorming.

Er zijn vijf procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten door middel van een Europese aanbesteding:

1. De niet-openbare procedure: selectie en gunning zijn twee verschillende onderdelen van het proces. In een eerste ronde dienen bedrijven uitsluitend hun bedrijfsgegevens (selectiedocumenten) in. De aanbestedende dienst beoordeelt vervolgens welke kandidaten geschikt zijn. In de tweede ronde wordt een vooraf vastgesteld aantal bedrijven (minimaal vijf) uitgenodigd om een offerte uit te brengen. Daarna volgt de beoordeling en gunning van de opdracht.
2. De openbare procedure: elke belangstellende ondernemer kan inschrijven. Bedrijven leveren gelijktijdig hun selectiedocumenten en hun offerte in. De selectie van kandidaten en de gunning vinden bij deze procedures in één keer plaats;
3. De procedure van gunning door onderhandelingen met voorafgaande bekendmaking:

⁸⁴ Instellingen die met overheidsgeld gefinancierd worden, onder meer universiteiten en ziekenhuizen.

⁸⁵ Het drempelbedrag voor de centrale overheid is € 137.000 en voor speciale sectoren is het bedrag € 422.000. Genoemde bedragen gelden vanaf 1 januari 2006 en blijven van toepassing tot 1 januari 2008.

- bij onregelmatige of onaanvaardbare inschrijvingen bij de openbare of niet openbare procedure;
 - in het geval de prijs niet van te voren kan worden vastgesteld;
 - in het geval (bij bepaalde diensten) de specificaties niet voldoende kunnen worden vastgesteld;
 - bij werken die worden uitgevoerd voor onderzoek, proefneming of ontwikkeling.
4. De procedure van gunning door onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking:
- Bij ongeschikte inschrijvingen bij openbare of niet openbare procedure (te hoge prijs);
 - in het geval de opdracht om technische of artistieke redenen slechts aan één bepaalde ondernemer gegund kan worden;
 - bij dwingende spoed;
 - bij aankoop van leveringen tegen bijzondere gunstige voorwaarden (bijvoorbeeld uit een faillissement);
 - bij aanvullende leveringen of diensten (onder bepaalde voorwaarden!).
5. De concurrentiegerichte dialoog: een aanbestedende dienst kan van deze procedure gebruik maken voor complexe opdrachten, als hij alléén niet in staat is om technische oplossingen te vinden of de juridische en/of financiële voorwaarden van een project te specificeren (bijvoorbeeld bij omvangrijke geïntegreerde vervoersinfrastructuurprojecten, bij grote computernetwerken, etc.).

Voordelen openbare procedure

- kortere doorlooptijd; de termijn voor inschrijvers bedraagt minimaal 52 dagen (dit kan nog met 12 dagen verkort worden bij gebruikmaking van de elektronische procedure)
- minder papierwerk, kost iets minder tijd, waardoor ook iets goedkoper

Nadelen openbare procedure

- alle geschikte leveranciers dien je toe te laten tot de daadwerkelijke offertebeoordeling (dit kunnen er oneindig veel zijn)
- je loopt het risico dat er erg veel leveranciers inschrijven en dat je dus veel offertes moet beoordelen
- voordat de opdracht gepubliceerd kan worden, moet het gehele aanbestedingsdocument gereed zijn
- iedereen kan de aanbestedingsstukken opvragen; dus ook partijen die alleen maar nieuwsgierig zijn

Voordelen niet-openbare procedure

- je hoeft alleen de geselecteerde (de besten met de meeste punten) leveranciers toe te laten tot de daadwerkelijke inschrijving (het maximum mag je op 5 stellen)
- je kunt beter sturen op de bedrijven die je selecteert
- je kunt iets meer tijd nemen om te komen tot een weloverwogen aanbestedingsdocument (als de selectieleidraad uit is, stel je het feitelijke aanbestedingsdocument op). Mogelijkheid om bij te stellen.

Nadelen niet-openbare procedure

- langere doorlooptijd; de termijn voor gegadigden bedraagt 37 dagen en vervolgens voor de geselecteerden nog eens 40 dagen (dit kan nog met -7 en -5 verkort worden bij gebruikmaking van de elektronische procedure). De ervaring heeft geleerd dat het verschil in doorlooptijd uiteindelijk niet zo groot is (kijk ook naar de planning)
- je wijst in 2 keer leveranciers af: bij de selectie en bij de gunning. Dit heeft als risico dat er in beide gevallen bezwaar kan worden gemaakt. Echter, de ervaring heeft geleerd dat leveranciers zich makkelijker bij de selectie laten afwijzen dan bij de gunning. Dit nadeel lijkt dan ook weer opgeheven.

Bron: *Aanbestedingsjurist Odette Strik, 2006*

In het geval de opdracht Europees aanbesteed dient te worden, dan moet de voorgenomen opdracht gemeld worden bij de Europese Gemeenschap om te worden gepubliceerd in het Supplement op het Publicatieblad van de EG.

Ten behoeve van de aanbesteding moet de aanbestedende dienst selectie- en gunningscriteria formuleren. Selectiecriteria zijn financieel-economische en technische minimumeisen (balansen, verklaring dat sociale premies zijn afgedragen, verklaring dat het bedrijf niet failliet is, verklaring dat alle belastingverplichtingen zijn voldaan, etc.). Gegadigde ondernemers kunnen worden uitgesloten van deelname als een onderneming de gestelde vragen niet volledig heeft beantwoord.

Er zijn twee gunningscriteria:

- Laagste prijs;

- Economisch voordeligste aanbidding.

In de praktijk wordt vooral de economisch voordeligste aanbidding gehanteerd, waarbij aspecten zoals prijs, kwaliteit en levertijd een belangrijke rol spelen. De aanbestedende dienst kan aan de verschillende criteria op basis van wegingsfactoren scores toekennen, die bepalend zijn voor de gunning. Zo mogelijk worden de wegingsfactoren in volgorde van belangrijkheid vooraf bekendgemaakt en kunnen ondernemingen precies zien aan welke aspecten de aanbestedende dienst veel waarde hecht.

BIJLAGE 9 INRICHTING VAN DE AANBESTEDINGSPROCEDURE IN ENKELE GEMEENTEN

In het land van Cuijk hebben de gemeenten een aantal in te kopen diensten gedefinieerd en per dienst zijn maximaal drie opdrachtnemers geselecteerd. Tot nu toe zijn er twee aanbestedingsrondes geweest. De eerste (verplichte) uitbesteding is die van 2003/2004. Hierbij zijn “integrale trajecten” weggezet. Dit werd echter gevoeld alsof cliënten “over de schutting werden gegooid”, ook omdat de gemeente veel minder de vinger aan de pols hield. In 2005 is een nieuwe aanbesteding gevolgd voor 2005/2006 met een optie voor 2 jaar verlenging. Toen is een andere aanpak gevolgd. Het gaat nu meer om een kaderregeling, waarbij aanbieders gedifferentieerde deelmodules konden aanbieden. Per instrument is apart geoffreerd. Deze offerte was wel dezelfde voor alle partijen. De aanpak was daarbij dat voor de belangrijkste instrumenten steeds aan maximaal 3 (vaak 2) partijen de aanbesteding is toegekend. Dit houdt een blijvende keuzemogelijkheid in en daarmee ook prikkels. De tweede ronde geeft meer mogelijkheden tot een regierol. De gemeenten van het Land van Cuijk voeren bij gunning geen prijsonderhandelingen. De prijs wordt volledig bepaald door de ingediende offerte. Dat betekent dat de aanbieder van de offerte slechts één gelegenheid heeft om tegen een concurrerende prijs aan te bieden.

In Drechtsteden is nadat de offertes waren ingediend een beoordelingsteam, bestaande uit een vertegenwoordiging vanuit diverse geledingen van de Sociale Dienst en een vertegenwoordiger van het Inkoopbureau zich over de offertes gaan buigen. Aan de hand van tevoren vastgestelde gunnings- en selectiecriteria heeft ieder lid van het team op grond van zijn/haar expertise de offertes beoordeeld. In het bestek was precies aangegeven aan welke criteria een offerte diende te voldoen, op welke onderdelen de offerte beoordeeld moest worden en de relatieve waarde van de afzonderlijke onderdelen in de totaalbeoordeling. Daarnaast is uiteindelijk de prijs van doorslaggevend belang. Het was dus aan de aanbieders om naar aanleiding van het gevraagde in het bestek een kwalitatief en economisch voordelige offerte uit te brengen.

Ook in Dantumadeel/Dongeradeel wordt geselecteerd op basis van een puntentelling waarbij aanbieders scores krijgen op een aantal aspecten en de aanbieders met de meeste punten winnen.

In Hellendoorn is (samen met Rijssen/Holten) gekozen voor een eenvoudige procedure waarbij één bedrijf in de arm is genomen voor de uitvoering van reïntegratie-activiteiten. De procedure was in één ronde: drie bedrijven hebben gereageerd. Het geringe aantal reacties moet mede worden begrepen uit de eis in het bestek dat kandidaten inzicht in de lokale context dienden te hebben en over een lokaal netwerk dienden te beschikken. Het contract met de uitvoerder is tijdelijk met de mogelijkheid van verlenging. Dit bedrijf kan andere bedrijven inhuren voor specialistische activiteiten die het zelf niet kan uitvoeren. Dan moeten altijd drie offertes uitgebracht worden en de gemeente beslist uiteindelijk.

In Leiden en Skarsterlân gaat de besluitvorming in twee rondes. In Leiden wordt eerst gekeken welke bedrijven voldoen aan de selectie-eisen (kredietwaardigheid, etc.) en in de tweede ronde wordt gekeken welke bedrijven het beste voldoen aan de gunningscriteria. In Leiden is er soms nog een derde ronde in de vorm van een presentatie. Leiden past de criteria aan het verwachte aantal reacties: worden bijvoorbeeld door de moeilijke doelgroep voor een bepaald perceel weinig reacties verwacht dan worden de criteria afgezwakt.

In Skarsterlân zijn in de eerste ronde de bedrijven geselecteerd, daarna de producten. Skarsterlân heeft vijf reïntegratie-instrumenten Europees aanbesteed. In de eerste ronde hebben meerdere bedrijven per instrument ingeschreven. In totaal hebben 60 bedrijven ingeschreven op de aanbesteding. In de tweede ronde zijn per instrument vijf bedrijven (die tenminste aan de minimumeisen voldeden) uitgenodigd om een offerte uit te brengen. Uiteindelijk zijn er zeven bedrijven aanbesteed. Deze bedrijven zijn ingehuurd voor twee jaar met een optie om het contract tot twee keer toe met één jaar te verlengen.

BIJLAGE 10 ANALYSE VAN VERBAND TUSSEN MATE EN WIJZE VAN UITBESTEDEN EN ENKELE PRESTATIE-INDICATOREN

MODEL

Uit de Omnibusenquête onder gemeenten zijn indicaties af te leiden van de mate waarin gemeenten reïntegratietrajecten uitbesteden. Ook is af te leiden of gemeenten die uitbesteden dit alleen aan private reïntegratiebedrijven doen, alleen aan -gemeente gelieerde instellingen hiervoor inzetten of een combinatie kiezen.

Door middel van regressieanalyse kijken we of er een verband is tussen de mate en de wijze van uitbesteden en enkele prestatie-indicatoren. We onderscheiden de volgende prestatie-indicatoren:

- De feitelijke uitgaven van het inkomensdeel (de uitgaven aan uitkeringen) uitgedrukt in het aantal huishoudens in de gemeente voor het jaar 2006.
- De verandering van deze uitgaven in 2006 ten opzicht van 2005, uitgedrukt in het aantal huishoudens in de gemeente.
- Het verschil tussen het budget dat gemeenten van het Rijk ontvangen en de definitieve uitgaven van het inkomensdeel.

Men zou zich kunnen voorstellen dat afhankelijk van de mate en wijze van uitbesteden gemeenten met hun reïntegratieactiviteiten een meer of minder grote uitstroom realiseren⁸⁶. Dit zou dan tot uiting komen in het niveau en/of de verandering van de uitgaven aan uitkeringen. Ook zou dit tot uiting kunnen komen in de verhouding tussen het budget dat gemeenten voor de bijstandsuitgaven ontvangen en de werkelijke uitgaven. De hypothese is dan dat de mate en wijze van uitbesteden invloed heeft op de kwaliteit van de reïntegratie.

⁸⁶ Stroomcijfers zijn nog niet bekend voor 2006, waardoor het niet mogelijk was de mate en wijze van uitbesteding te relateren aan bijvoorbeeld de uitstroomfractie.

Een andere hypothese zou kunnen zijn dat de mate en wijze van uitbesteden invloed heeft op de efficiency van de reïntegratie. Efficiency zou kunnen worden afgemeten aan de gemiddelde prijs van een traject. Bij vergelijking tussen gemeenten zou daarbij ook rekening moeten worden gehouden met verschillen in het ingezette instrumentarium. Wij beschikken echter niet over informatie met betrekking tot aantallen deelnemers aan trajecten per gemeente (afgezien dan van de negen gemeenten waarmee interviews zijn uitgevoerd, maar op basis daarvan is geen statistische analyse mogelijk.

Voor de mate en wijze van uitbesteding hanteren we de volgende indicatoren uit de Omnibusenquête:

- De mate van uitbesteding: het percentage van het W-deel van het Wwb-budget dat in 2007 naar verwachting wordt besteed aan (onderdelen van) trajecten die de gemeente zelf uitvoert. (inclusief eventuele salariskosten van medewerkers die bij de gemeente trajecten begeleiden/verzorgen). Het gaat hier om verschillende klassen, waarbij 100% staat voor volledig in eigen beheer en 0% voor volledige uitbesteding.
- De wijze van uitbesteding: gemeenten kunnen inkopen bij alleen re-integratiebedrijven op de private markt, bij instellingen die op de een of andere manier gelieerd zijn aan de gemeente of bij beide. De wijze van uitbesteding is opgenomen als een dummy-variabele, waarbij de waarde 1 staat voor inkoop op enkel de private markt en de waarde 0 voor de andere vormen van inkoop (gemeente-gelieerd of een combinatie).

Aan te nemen is dat behalve de mate en wijze van uitbesteden ook de omvang van de reïntegratie-activiteiten een rol speelt. Als indicator daarvoor nemen we de omvang van de uitgaven van het werkdeel per huishouden.

De genoemde prestatie-indicatoren zullen uiteraard niet alleen afhankelijk zijn van het beleid, maar ook van demografische en sociaal-economische kenmerken van gemeenten. Daarom worden de prestatie-indicatoren ook in verband gebracht met de volgende gemeentelijke kenmerken die ontleend zijn aan het verdeelmodel⁸⁷:

⁸⁷ Zie Aarts e.a., 2006.

- Lage inkomens 15-64 jaar (in % van de huishoudens van 15-64 jaar met inkomen)⁸⁸
- Eenouderhuishoudens van 15-44 jaar (in % van huishoudens van 15-64 jaar)
- Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (in % van inwoners van 15-64 jaar)
- Allochtonen 15-64 jaar (in % van inwoners van 15-64 jaar)
- Stedelijkheid (aantal inwoners in gebied van meer dan 1000 omgevingsadressen per vierkante kilometer, in % van het aantal inwoners)
- Werkzame beroepsbevolking (in % van totale beroepsbevolking)⁸⁹
- Totaal aantal inwoners

UITKOMSTEN

Tabel 5.4 bevat de regressieresultaten. In de tabel is via een ‘**’-teken aangegeven of betreffende coëfficiënten significant zijn op 5% niveau. De adjusted R² geeft aan in hoeverre de variantie in de te verklaren variabele is verklaard. Hoe dichterbij 1, des te hoger de verklaringsgraad. De toevoeging ‘adjusted’ geeft aan dat gecorrigeerd is voor het aantal verklarende variabelen. Zonder deze correctie zou je namelijk de verklaringsgraad kunstmatig kunnen verhogen door steeds meer verklarende variabelen toe te voegen.

In model I, waarin de hoogte van de uitgaven per huishouden wordt verklaard, zijn alle verklarende variabelen opgenomen. Van de verklarende variabelen zijn vooral het aandeel lage inkomens, het aandeel eenouderhuishoudens en het aandeel allochtonen in de gemeente van belang. Deze kenmerken hebben een positief teken. Dit houdt in dat des te groter het aandeel is, des te hoger de uitgaven per huishouden zijn. De mate van uitbesteding heeft geen significant effect op de hoogte van de uitgaven per huishouden. De variabele die aangeeft of men geheel uitbesteedt aan private bedrijven is wel significant op 10-procentniveau. Op grond van deze resultaten zouden in gemeenten die geheel aan private bedrijven uitbesteden de bijstandsuitgaven lager liggen.

⁸⁸ Het gaat hier om het ongewogen driejaarsgemiddelde van het percentage lage inkomens.

⁸⁹ Driejaarsgemiddelde.

De omvang van het werkdeel per huishouden is in hoge mate significant, maar heeft het verkeerde teken. Men zou verwachten dat gemeenten die naar verhouding veel aan reïntegratie doen lagere bijstandsuitgaven hebben. Waarschijnlijk speelt een causaliteitsprobleem ons hier parten. Gemeenten met hoge bijstandsuitgaven zullen namelijk ook meer geld voor beleid krijgen. Daardoor zullen zij meer kunnen doen om de bijstandsuitgaven omlaag te krijgen. Maar als de effecten daarvan beperkt zijn zullen zij nog steeds relatief hoge bijstandsuitgaven hebben. Dit zou dan de positieve coëfficiënt kunnen verklaren. In beginsel zijn er wel schattingsmethoden beschikbaar om rekening te houden met een dergelijk tweezijdig verband maar de beschikbare data zijn niet echt geschikt voor toepassing van deze methoden. Als we het werkdeel weglaten uit de vergelijking (specificatie II) daalt de significantie van de variabele die aangeeft of men geheel uitbestedt aan private bedrijven. Beide indicatoren van uitbesteding hebben dan een laag significantieniveau.

Om te corrigeren voor eventuele schaaleffecten is nog een logaritmische specificatie getoetst (specificatie III). Dit zorgt echter niet voor een beter resultaat. De verklaringsgraad van de modellen I tot en met III is redelijk hoog.

De resterende twee modellen (specificaties IV en V) voor respectievelijk de verandering van de bijstandsuitgaven per huishouding en de verhouding tussen budget voor de bijstandsuitgaven en feitelijke uitgaven geven geen significante invloed van de mate en wijze van uitbesteding te zien. De verklaringsgraad van deze modellen is overigens zeer laag.

Tabel 5.6 Schattingsresultaten

	Te verklaren variabele				
	Uitgaven per huishouden (I)	Uitgaven per huishouden (II)	Logaritme van de uitgaven per huishouden (III)	Verandering in de uitgaven per huishouden (IV)	Verhouding tussen budget en uitgaven (V) b)
Constante	-41.77	270.45	5.46*	-430.03	.80
W-deel/Huishouden 15-64j	.85*		.00*	.02	
Eigen beheer	-.14	-.47	.00	-.21	.00
Alleen privaat ^a	-30.54	-17.57	-.09	1.74	.02
Lage inkomens	20.90*	36.59*	.05*	.46	.00
Eenouderhuishouden	81.55*	109.53*	.15*	-10.11	-.01
Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	-2.29	-14.72	.00	4.87	.00
Allochtonen	4.48*	5.80*	-.00	3.67	.00
Stedelijkheid	.12	-.89	.00	-.11	.00
Werkzame beroepsbevolking	-4.43	-12.28	-.01	5.24	-.01
Totaal aantal inwoners	12.59	38.79	-.01	-10.74	.01
Adj. R ²	.905	.839	.810	-.026	-.003

a) Opgenomen als dummyvariabele;

b) De exacte variabele is budget minus uitgaven gedeeld door uitgaven.

*: statistisch significant op 5% niveau

CONCLUSIE

Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor een effect van de mate en wijze van uitbesteding van reïntegratie op de kwaliteit van reïntegratie voorzover deze kan worden afgemeten aan effecten op de bijstandsuitgaven en de verhouding tussen het door het Rijk verstrekte budget en de feitelijke bijstandsuitgaven. Hierbij moet worden aangetekend dat de beschikbare data de nodige beperkingen kennen. We kunnen daarom een effect van de mate en wijze van uitbesteding van reïntegratie op de kwaliteit van de reïntegratie niet

uitsluiten. Het gevonden resultaat (geen effect van uitbesteding op de kwaliteit van dienstverlening) spoort overigens met de internationale literatuur.

We beschikken niet over een maatstaf voor de efficiency van het beleid en kunnen dus met de beschikbare data niet toetsen of uitbesteding invloed heeft op de kosten van een traject.

Colofon

Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken? is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Oranjestraat 4

2514 JB Den Haag

Postbus 16101

2500 BC Den Haag

info@rwi.nl

www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden verveelvoudigd, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving omslag: Smidswater

strategie > concept > design, Den Haag

ISBN 978-90-8766-018-5

Januari 2008