

Wie doet wat en waarom?

Re-integratie uitbesteed,
samen of in eigen beheer

Raad voor Werk en Inkomen

Februari 2008

Inhoud

1. Aanleiding: Route naar resultaat	3
2. Uitbesteden of zelf doen bij gemeenten – wat zijn de trends?	4
3. Uitbesteden of zelf doen bij gemeenten – de overwegingen achter de keuze	9
4. Hoe besteden gemeenten uit? - aanbestedingen en contracten	11
5. Uitbesteden en zelf doen bij het UWV	13
6. Samenwerking in de keten – de toonkamers	15
7. Succes en faalfactoren	17
8. Eindconclusies	22
9. Tot slot	24
Bijlage Aanbesteden – het juridische kader	26

1. Aanleiding: Route naar resultaat

In 'De route naar resultaat' (Re-integratiemarktanalyse 2006) heeft de Raad voor Werk en Inkomen de stand van zaken op de re-integratiemarkt beschreven – welke ontwikkelingen spelen er en wat is er bekend over de effectiviteit en de doelmatigheid in relatie tot de markt? In de Re-integratiemarktanalyse worden ondermeer de volgende trends gesignaleerd:

- De markt is minder een doel op zichzelf maar een middel – gemeenten en UWV hebben meer vrijheid om alternatieve uitvoeringsvormen te kiezen en de druk om resultaten te halen (ook door de introductie van de Wet Werk en Bijstand voor gemeenten) leidt er toe dat de behoefte bestaat om meer grip op het proces te hebben. Ook wordt er minder vanzelfsprekend naar de private markt gekeken.
- Nieuwe organisatievormen zijn opgekomen die minder uitgaan van een opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie maar meer het accent leggen op samenwerking. Samenwerken gaat meer uit van vertrouwen en niet van controle; en in een samenwerkingsrelatie hebben partners het vermogen zich sneller aan te kunnen passen aan veranderende omstandigheden.
- Er komt meer aandacht voor de effectiviteit van re-integratietrajecten en dit leidt tot een accentverschuiving in het beleidsparadigma: niet meer de vraag uitbesteden of zelf doen staat centraal maar *wat werkt onder welke omstandigheden voor wie het beste?*

Hoewel de werking van de re-integratiemarkt de laatste jaren duidelijk is verbeterd, blijven er knelpunten. De re-integratiemarktanalyse noemt er enkele:

- De concurrentie is nog te veel gericht op prijs en te weinig op resultaten en kwaliteit.
- Resultaatfinanciering verhoudt zich niet goed met de trend bij opdrachtgevers om de regie op de trajecten meer naar zich toe te halen.
- De transparantie op de markt is toegenomen maar moet verder verbeterd worden en hetzelfde geldt met betrekking tot de opdrachtgeverrol van met name gemeenten.

Mogelijke verbeterpunten uit de re-integratiemarktanalyse 2006 waren: de timing van de trajecten, de diversiteit in de instrumenten (maatwerk, innovatie), keuzevrijheid voor cliënten ook binnen het gemeentelijk domein, vergroting van de transparantie door middel van benchmarking en een beter inzicht in netto-effecten en een helder kader met bijbehorende aansturing vanuit de rijksoverheid.

Nader onderzoek

Tot slot noemde de re-integratiemarktanalyse enkele richtingen voor nader onderzoek. Eén van deze richtingen betreft het verbeteren van het inzicht onder welke omstandigheden uitbesteden, zelf doen of samenwerken de optimale uitvoeringsvorm zijn – zijn ze gescheiden of kunnen ze ook in combinatie voorkomen? Hoe verhouden deze uitvoeringsvormen zich ten opzichte van elkaar – bijvoorbeeld in termen van transparantie en een gelijk speelveld? En wat zijn de

knelpunten en tips bij het maken van een keuze tussen uitbesteden, zelf doen en samenwerken? Deze vragen zijn het onderwerp van deze analyse. Het doel van deze analyse is het vergroten van het inzicht in de overwegingen en beweegredenen van opdrachtgevers en verantwoordelijken op de re-integratiemarkt om hun re-integratieactiviteiten uit te besteden dan wel in eigen beheer uit te voeren.

De belangrijkste informatiebron voor deze analyse is een rapportage van onderzoeksbureau SEOR 'Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken?'). Daarnaast is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten en handreikingen van onder meer Divosa en het ministerie van SZW. Ten slotte zijn de resultaten gebruikt van een enquête die de RWI heeft gehouden in november en december 2006 onder 160 gemeenten over verschillende aspecten van re-integratie (de omnibusenquête).

Leeswijzer

Deze analyse begint met een beeld van de stand van zaken bij gemeenten: welke instrumenten en taken besteden gemeenten uit en welke voeren ze zelf uit. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de achtergronden van de keuzes die gemeenten maken. Paragraaf 4 geeft een beschrijving van de praktijk bij gemeentelijke aanbestedingsprocedures van re-integratie. Vervolgens wordt via paragraaf 5 het beeld van het UWV als opdrachtgever en uitvoerder van re-integratie geschetst. De samenwerking in de toonkamers is het onderwerp van paragraaf 6. Daarna volgt een bespreking van de faalfactoren en oplossingsrichtingen bij zelf doen, uitbesteden en samenwerken. De analyse eindigt in paragraaf 7 met een 'checklist' waaraan overwegingen worden geschetst die een rol (kunnen) spelen in de keuze voor zelf doen of uitbesteden, gevolgd door enkele conclusies in paragraaf 8.

2. Uitbesteden of zelf doen bij gemeenten – wat zijn de trends?

De wetgeving is op 1 januari 2006 gewijzigd. Tot die datum was 30% van het W-deel van het WWB-budget vrijgesteld van uitbesteding (voor kleinere gemeenten meer dan 30%).

De verplichting tot uitbesteding van re-integratietaken aan private re-integratiebureaus is per 1 januari 2006 komen te vervallen.

Gemeenten kunnen bij de uitvoering van re-integratietaken nu kiezen tussen het zelf uitvoeren van deze taken binnen de gemeente of het uitbesteden van deze taken aan een private organisatie. Wanneer taken worden uitbesteed, dient de gemeente de (Europese) aanbestedingsregels te volgen (zie bijlage, 'Aanbesteden – het juridische kader').

Naast deze twee te onderscheiden mogelijkheden kunnen gemeenten ook kiezen voor uitvoering van re-integratietaken door aan de gemeente gelieerde organisaties (IWI: semiprivate uitvoering: organisaties die weliswaar privaat zijn, maar die vanuit

het verleden of in hun eigendomsstructuur een duidelijke relatie met het gemeentelijke apparaat hebben.)¹

Een volgende mogelijkheid is het in samenwerking met andere partijen verzorgen van re-integratieactiviteiten. Zowel de samenwerking met (andere) publieke partijen (gemeenten, CWI, UWV) als met private bedrijven en organisaties kan het gevolg zijn van of gevolg hebben voor de keuze om zaken in eigen beheer uit te voeren (zelf doen) of aan contractpartijen over te laten. Als voorbeeld geldt hier het bemiddelen van werkzoekenden: wanneer gemeenten er voor kiezen om dit (meer) zelf te doen wordt vaak de samenwerking gezocht met zowel het publieke CWI als private werkgevers (voor leerwerktrajecten).

Algemeen beeld: uitbesteden én zelf doen (komen naast elkaar voor)

De meeste gemeenten besteden re-integratie uit. Dit blijkt uit de cijfers van de omnibusenquête die de RWI eind 2006 onder gemeenten heeft uitgezet. Zestig procent van de gemeenten besteedt minimaal 80 procent uit (dat wil zeggen, voert maximaal 20% in eigen beheer uit).

Op basis van de omnibusenquête kan niet worden gesteld dat de gemeentegrootte bepalend is voor het besluit om re-integratieactiviteiten zelf uit te gaan voeren. Daarvoor zijn de verschillen te gering. De enquête is ingevuld door 13 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners; van hen besteedden 10 gemeenten (77%) meer dan 80 procent van de re-integratieactiviteiten uit. Voor middelgrote gemeenten ligt dit getal op 54 of 55 procent en voor de kleine gemeenten (minder dan 30.000 inwoners) voert 64 procent meer dan 80 procent van de re-integratieactiviteiten extern uit. Zie tabel 1.²

De meeste gemeenten, circa 70%, doen zaken met *zowel* private bedrijven als met gelieerde instellingen, waarmee de gemeente een bestuurlijke of financiële relatie heeft. Het gaat daarbij vooral om SW-bedrijven en andere organisaties die verantwoordelijk zijn voor voorzieningen op het terrein van gesubsidieerde arbeid (de 'oude' ID en Wiw regelingen). Er zijn echter beduidend meer gemeenten die alleen aan private re-integratiebedrijven uitbesteden dan gemeenten die alleen bij gelieerde organisaties re-integratietaken beleggen.

¹ IWI, 'Van aanbesteden tot uitvoeren. Een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van gemeentelijke re-integratiedienstverlening'. Verkennende studie, Inspectie Werk en Inkomen, V06/09, augustus 2006.

² Volgens de WWB-monitor van Divosa ligt in 2006 tussen de 29% (kleine gemeenten) en 42% (grote gemeenten) van het W-budget vast in de oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid (ID, WIW). Het is niet bekend of deze bedragen in de omnibusenquête zijn gerekend tot uitbestede gelden of niet. Ze zijn in ieder geval niet vrij te alloceren. Bron: Divosa, "Verschil maken. Drie jaar wet werk en bijstand", 2007. Overigens betreft de vraag in de RWI-omnibusenquête de inschatting over het komend jaar 2007.

Tabel 1 Aandeel van het W-deel dat in 2007 naar verwachting door gemeenten wordt uitbesteed aan (onderdelen van) trajecten (naar gemeentegrootte)

Inwonertal gemeente	<30.000	30.000 - 60.000	60.000 - 100.000	> 100.000	Totaal
100%	16%	4%			9%
80 - 99%	48%	51%	54%	77%	53%
60 - 79%	18%	19%	31%		18%
40 - 59%	11%	11%	8%	15%	11%
20 - 39%	2%	11%	8%		5%
1 - 19%		2%		8%	2%
0%	5%	2%			3%
<i>Totaal</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
Aantal gemeenten (n)	58	49	13	13	133

Bron: Omnibusenquête, RWI 2007

Doel van deze analyse is om de overwegingen van gemeenten in kaart te brengen om voor het één, dan wel voor het ander te kiezen.

Begin 2006 verwachtten gemeenten met het vervallen van de uitbestedingsplicht meer trajecten zelf te gaan uitvoeren. In de WWB-Monitor 2006 van Divosa³ geeft 40% van de gemeenten aan naar verwachting meer trajecten zelf te gaan uitvoeren.

Nog eens 13% van de gemeenten verwacht meer trajecten rechtstreeks te gunnen aan publieke re-integratiebedrijven (aan gemeente gelieerde bedrijven).

Beantwoording van de vraag in hoeverre deze verwachting volledig is uitgekomen is niet het directe doel van deze analyse. In feite is deze vraag ook niet direct relevant: het vervallen van de uitbestedingsplicht gaf gemeenten meer mogelijkheden om uitvoering te geven aan hun re-integratieverantwoordelijkheid.

Het is daarom niet verrassend dat in de praktijk gekozen wordt voor het naast elkaar bestaan van 'zelf doen' en uitbesteden.

Meer behoefte aan regie...

Hieronder worden kort de trends ten aanzien van de belangrijkste instrumenten beschreven.

Er is een tendens dat gemeenten de regie meer naar zich toe trekken. Dat kan door intensiever klantmanagement, bijvoorbeeld door de caseload te verlagen of, in

³ Divosa, 'Meer perspectief voor mensen. Twee jaar WWB', 2006.

andere gemeenten, door een aparte klantmanager werk (naast de klantmanager inkomen) in te zetten. Bij de regie hoort ook de diagnosestelling bij de start van de uitkering. Vaak stelt de klantmanager de diagnose, traditioneel op basis van een aantal gesprekken, en worden voor een deel van de doelgroep extern aanvullende diagnose-instrumenten ingekocht. In de gemeenten die met WorkFirst werken, valt de diagnose vaak samen met het WorkFirst-traject. Tijdens de periode van WorkFirst, in een werkomgeving, wordt een analyse gemaakt van de competenties, belemmeringen en kansen van klanten. Dit gebeurt dan door de publieke of private uitvoerders van WorkFirst. In het SEOR-onderzoek worden twee gemeenten genoemd waarin WorkFirst en diagnose overlappen of samenvallen. Zo heeft één gemeente een zogenaamd werkatelier opgezet; in een andere gemeente wordt een soortgelijke voorziening werkplaats genoemd.

Klantmanagement in eigen beheer houdt veelal ook in dat de selectie van kandidaten voor instrumenten ook door de gemeente zelf gedaan wordt. Klantmanagers sturen klanten uit de eigen caseload door naar bepaalde trajecten of trajectonderdelen, en bepalen daarmee het beste instrument voor iedere klant. De gemeenten uit het SEOR-onderzoek die het klantmanagement hebben uitbesteed hebben logischerwijs ook (een deel van) de selectie uitbesteed.

... ook regie vanuit de klant,

Regie kan ook de regie van de klant op het eigen traject zijn. Ook dat is een trend op de re-integratiemarkt, in ieder geval voor UWV-klanten. Dit blijkt uit de toename van het aantal IRO-trajecten in de afgelopen jaren. Voor de gemeentelijke doelgroep zijn er een aantal experimenten en projecten om ook gemeentelijke klanten invloed te geven op de samenstelling van hun eigen traject. Regie van de klant betekent niet dat het UWV of de gemeente zich dan terugtrekt, maar betekent meer een coachende rol voor de klantmanager of re-integratiecoach.⁴

... gesubsidieerde arbeid wordt juist meer uitbesteed.

Het instrument gesubsidieerde arbeid heeft nog steeds een belangrijke plaats – maar er heeft wel een verschuiving plaatsgevonden richting loonkostensubsidies. Het is nu meer een tijdelijk instrument, expliciet gericht op doorstroom naar reguliere arbeid. Nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid – bijvoorbeeld in het kader van een *WorkFirst* benadering, op leerwerkplekken of in het kader van verloning van uitkeringen – worden meer dan voorheen uitbesteed aan private bedrijven.⁵

Modulaire inkoop is een trend.

Een klantmanager die steeds meer zelf de diagnose gaat stellen en gaat bepalen wat er nodig is voor een klant om te re-integreren, zet in toenemende mate losse producten in, in plaats van integrale trajecten. Hij kan dan per cliënt bepalen wat de meest geëigende instrumenten zijn en wat de ideale volgorde of timing is. Iemand

⁴ Divosa, 'Aan het werk met PRB: van regisseur naar coach', 2007.

⁵ Verloning van uitkeringen wil zeggen dat een gemeente een re-integratiebedrijf of uitzendbureau heeft ingehuurd om klanten direct een baan te geven voor bepaalde tijd. De uitkering wordt uitbetaald als loon door het RIB of uitzendbureau.

kan al genoeg hebben aan een sollicitatiecursus terwijl een ander eerst een activeringstraject nodig heeft of enige tijd een leerwerkplek vervult of een ander traject op de werkvloer. Een aantal gemeenten ontwikkelt een soort raamcontracten met re-integratiebedrijven waarbinnen losse producten kunnen worden afgenomen. Op deze manier is het ook beter mogelijk om samen met het re-integratiebedrijf tot een goed product of traject te komen. Jobhunting (bemiddeling) kan dan als laatste schakel in een keten van modulaire inkoop worden ingezet.

Bemiddeling soms zelf doen in een werkgeversservicepunt, andere gemeenten besteden uit.

Voor bemiddeling is het beeld gemengd. In een aantal gemeenten wordt dit meer in eigen beheer uitgevoerd. Bijvoorbeeld in een werkgeversservicepunt. Ook worden re-integratie-instrumenten door gemeenten zelf uitgevoerd in een aparte gemeentelijke afdeling⁶, niettemin zijn er ook veel gemeenten die de bemiddelingstaak geheel overlaten aan private bedrijven. De meeste gemeenten - op twee na - uit het SEOR-onderzoek vallen in deze groep

“Zelf doen” kan feitelijk best een uitbesteding zijn.

Waargenomen wordt verder dat gemeenten ZZP'ers inhuren die worden ondergebracht in de eigen organisatie.⁷ Gemeenten zien dit als een vorm van “zelf doen”, hoewel er feitelijk sprake is van uitbesteding. De aansturing van deze ZZP'ers is divers en kan zowel via lijnmanagement als via prestatieafspraken in contracten. Het “binnen de organisatie halen” verlaagt de transactiekosten voor de gemeente. Een dergelijk model combineert voordelen van zelf doen en van uitbesteden. Naast het inhuren van ZZP'ers vergroot ook het inhuren van personeel van re-integratiebedrijven de flexibele schil in de gemeentelijke organisatie.

Tot slot, samenwerking – nog steeds meer uitzondering dan regel.

Het onderzoek van SEOR gaat ook in op samenwerkingsvormen. Samenwerking binnen de keten vindt plaats bij instrumenten: leerwerktrajecten, werkgeversservicepunt, zorg- c.q. hulpverleningstrajecten en trajecten gericht op jongeren. Maar slechts in één van de negen gemeenten uit de casestudie) wordt op meer dan één van deze instrumenten de samenwerking aangegaan. De RWI heeft de afgelopen maanden een bredere inventarisatie van werkgeversbenaderingen gedaan (zie www.rwi.nl/werkgeversbenadering). De gemeenten die de werkgeversbenadering primair als doel “vacaturevervulling” hadden meegegeven, werken samen met het CWI (onder één dak en idealiter met gezamenlijk personeel). Van de negen gemeenten in het SEOR-onderzoek hebben twee de samenwerking met het CWI gevonden bij de werkgeversbenadering.

⁶ H. ter Beek, M. Brukman, M. van Gent, “Sturingsinformatie lokaal re-integratiebeleid”, onderzoek in opdracht van de RWI, 2007.

⁷ Zie H. ter Beek et.al. (2007). ISD Zuidwest Friesland werkt voor de re-integratie deels met ZZP'ers. Verschillende gemeenten vertelden bij de Tour d'Activering eveneens over de inzet van ZZP'ers.

3. Uitbesteden of zelf doen bij gemeenten – de overwegingen achter de keuze

Hierboven is een beeld geschetst van de mate waarin gemeenten de uitvoering uitbesteden of in eigen beheer houden al dan niet in samenwerking met ketenpartners of andere gemeenten. Een belangrijke vraag is natuurlijk welk beleid hieraan ten grondslag ligt. Welke factoren bepalen de keuze van gemeenten om activiteiten uit te besteden, dan wel in eigen beheer of in samenwerking uit te voeren?

De beleidskeuze wordt niet gebaseerd op ‘harde’ cijfers.

De keuze voor zelf uitvoeren of aan de markt overlaten is niet gebaseerd op een goed inzicht in de resultaten (laat staan gegevens over de *netto-effectiviteit*). Het rapport van SEOR stelt dat een objectieve beoordeling van de resultaten van re-integratie-instrumenten in vrijwel geen enkele gemeente wordt gemaakt. Het is de perceptie van de resultaten van re-integratiebedrijven, niet het resultaat zelf, dat de keuze voor het één of het andere uitvoeringsmodel bepaalt. Veel gemeenten vinden dat resultaten van de private markt zijn tegengevallen. Anderzijds kan dat ook liggen aan de laagconjunctuur, aan het proces van professionalisering van het opdrachtgeverschap of aan het stellen van te hoge doelstellingen voor contracten. Het is dus maar de vraag of gemeenten het in afgelopen tijd van laagconjunctuur zelf beter gedaan zouden hebben.

Op landelijk niveau zijn de plaatsingspercentages sinds 2003 gestegen. In de SZW-begroting over 2003 was de doelstelling een kwart meer uitstroom na het volgen van een re-integratietraject in de periode 2004-2007; dit is ruimschoots gehaald. Voor de gemeentelijke doelgroep (Abw/Wwb) leidde 10% van de in 2002 gestarte trajecten binnen 24 maanden tot werk, voor de in 2004 gestarte trajecten was dit 19%. Objectief gemeten zijn de resultaten van re-integratiebedrijven dus verbeterd.

Soms baseren gemeenten hun voorkeur op politiek/ideologische overwegingen, ...

In gemeenten die kiezen voor *volledig* zelf doen of *volledig* uitbesteden geldt veelal dat *ideologische motieven* een belangrijke rol spelen: bijvoorbeeld “de markt heeft niets te zoeken op sociaal terrein”, of omgekeerd “het gaat hier niet om een kerntaak van de gemeente”. In een aantal gemeenten hangt een beleidsomslag richting volledig zelf doen samen met de politieke kleur van het college dat na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 gekozen is.

... maar bepalend is vooral dat gemeenten regie willen voeren, ...

Voor gemeenten met een gemengde uitvoering – dat wil zeggen, gemeenten die onderdelen in eigen beheer uitvoeren en andere onderdelen inkopen – geldt dat overwegingen van *zicht houden* op het proces en *sturen op kwaliteit* leidend zijn in de keuze van de uitvoering. Vaak maken deze gemeenten per cliënt, dus niet per instrument, de keuze tussen zelf een voorziening aanbieden of doorverwijzen naar een privaat bedrijf voor een (korte) module. Steeds wordt de voortgang van het proces bewaakt door de eigen klantmanager.

... en combinaties met aanpalende terreinen maken.

Voor *specifieke* instrumenten gelden bijkomende overwegingen. Het verband tussen de wens om regie te voeren en het in eigen beheer houden van het klantmanagement en diagnose is reeds genoemd. Voor bemiddeling geldt dat lokale omstandigheden sterk bepalend zijn voor de keuze van een uitvoerder. Veel gemeenten beschikken bijvoorbeeld over een goed werkgeversnetwerk en willen bovendien verbindingen kunnen maken met aanpalende beleidsterreinen (bijvoorbeeld economische ontwikkeling). Dit is een belangrijk argument om zelf werkgevers te benaderen (en dat niet door re-integratiebedrijven te laten doen). Bovendien melden bedrijven hun vacatures liever aan de gemeente (mits ze daar een vaste contactpersoon krijgen die hun taal spreekt en mits de gemeente snel en adequaat reageert) dan aan talrijke verschillende re-integratiebedrijven.⁸

Gemeenten kijken minder naar de relatieve kosten van uitbesteden/zelf doen ...

Opmerkelijk genoeg zijn *kosten* niet of nauwelijks een factor van betekenis. Dit heeft te maken met het gegeven dat de meeste gemeenten overhouden op hun re-integratiebudget. Eén gemeente heeft wel een integrale raming gemaakt van de verwachte kosten van het zelf uitvoeren van re-integratie. Sommige andere gemeenten zijn huiverig om de uitvoering van re-integratie in eigen hand te nemen en het ambtenarenapparaat uit te breiden. Dat zou immers leiden tot een kostenstijging die, eenmaal gerealiseerd, moeilijk is terug te draaien.

Uit de literatuurstudie verricht door SEOR komt ten aanzien van de kostenbesparing door uitbesteding geen eenduidig beeld naar voren. Zo wijzen verschillende studies op voordelen op de korte termijn die echter op de langere termijn weer kunnen verdwijnen, niet structureel zijn dus. Uitgaande van deze bevindingen uit het literatuuronderzoek lijkt het verstandig om kostenramingen niet de belangrijkste overweging te laten zijn. Mogelijke te behalen efficiencywinsten zullen zeker bij toenemende transactiekosten beperkt zijn.

... kwaliteit is belangrijker.

Het onderzoek van SEOR laat zien dat gemeenten kiezen voor zelf doen of uitbesteden op basis van de kwaliteit van de dienstverlening, kennis van doelgroep en lokale omstandigheden, maatwerk en de kwaliteit van de samenwerkingrelatie. Sommige gemeenten kiezen om deze reden voor een gelieerde organisatie terwijl anderen wel voor een private partner kiezen om vervolgens te investeren in een langduriger vertrouwensrelatie. Andere gemeenten kiezen voor zelf doen omdat men denkt zelf beter toegerust te zijn voor de moeilijke Wwb-doelgroep of zelf beter maatwerk te kunnen leveren (al dan niet geholpen door extern ingekochte modules of deeltrajecten). De redenen zijn dus dezelfde, alleen de uitkomst verschilt. Het leveren van maatwerk in het re-integratiebeleid en het faciliteren van de klant zijn belangrijke aspecten van de aandacht voor kwaliteit.

⁸ A.A. Smit et.al., "Meer werk door samenwerking: Aanbevelingen en praktijkvoorbeelden voor gemeenten die (meer) willen samenwerken met werkgevers bij het arbeidsmarktbeleid", TNO, 2004.

Het belang van kwaliteit in de uitvoering leidt er volgens SEOR toe dat meer gemeenten kiezen voor een contract met één uitvoerder. Tot voor kort was het gebruikelijk om overeenkomsten te sluiten met een aantal bedrijven – deze bedrijven hadden geen enkele ‘leveringzekerheid’ en konden om die reden ook niet investeren. Enkele kleine gemeenten kiezen nu voor een contract met één private aanbieder, om een vertrouwensrelatie te kunnen opbouwen en de beheerskosten te beperken, in plaats van het model van concurrentie tussen aanbieders tijdens de looptijd van het contract. Daarbij kunnen onderaannemers zonodig specialistische diensten leveren aan dat re-integratiebedrijf.

4. Hoe besteden gemeenten uit? - aanbestedingen en contracten

Professioneel aanbesteden met...

De meeste gemeenten besteden aan volgens de openbare procedure, waarin alle geïnteresseerde re-integratiebedrijven direct offertes indienen. In het onderzoek van SEOR werken twee gemeenten met een zogenaamde “niet-openbare procedure” – dat wil zeggen een open inschrijving waarvoor re-integratiebedrijven zich kunnen aanmelden, op basis waarvan meestal vijf geselecteerde bedrijven een offerte mogen uitbrengen. De criteria van selectie en gunning zijn over het algemeen transparant en de procedure verloopt objectief.

... verschillende gunningscriteria.

Op grond van meerdere gunningscriteria wordt een keuze gemaakt: het bedrijf met de ‘economisch meest voordelige aanbidding’ wint het contract. Gemeenten zijn in toenemende mate kwaliteit belangrijk gaan vinden. Dit vertaalt zich op verschillende manieren in gunningscriteria, waaronder referenties, vooraf geschatte plaatsingspercentages, kwaliteit in te zetten personeel, wacht- en doorlooptijden, inhoudelijke trajectbeschrijving, in het verleden behaalde resultaten en prijs (zie tabel 5.1 in het rapport van SEOR). Gemeenten worstelen met de beoordeling van kwaliteit van de dienstverlening vanaf een papieren offerte. Daarbij lukt het niet altijd om voor concrete re-integratie-instrumenten de eisen zo te beschrijven dat de gunningscriteria onderscheidend zijn. Het Blik op Werk Keurmerk vormt wel een belangrijke kwaliteitstandaard. Wanneer de gunningscriteria onvoldoende onderscheid maken, zal de *prijs* in de gunning de doorslag geven. Overigens blijkt het na de gunning lastig om contracten in te richten met ruimte voor aanpassingen (flexibiliteit), mede vanwege de wijze van aanbesteden.

Administratieve lasten zijn een probleem.

De administratieve belasting van de aanbestedingprocedure wordt breed als een knelpunt ervaren. Zowel de gemeenten als re-integratiebedrijven zijn hier ontevreden over. Ook het gegeven dat goedlopende samenwerkingrelaties na verloop van tijd moeten worden opengebroken omdat het contract (inclusief verlenging) op een gegeven moment verloopt, wordt als een probleem ervaren. Enkele gemeenten hebben daarom gekozen voor een sterke vereenvoudiging van hun aanbesteding – vaak door het aantal bedrijven waarmee een contract wordt

gesloten te verminderen. Hiermee wordt ook de beheersstructuur tijdens de uitvoering eenvoudiger.

Contracten: minder accent op prestatiebeloning ...

In de contracten tussen gemeenten en re-integratiebedrijven speelt prestatiefinanciering een kleinere rol dan voorheen. De meeste gemeenten nemen prestatiefinanciering nog wel op in het contract. Slechts één gemeente in het onderzoek van SEOR hanteert volledige resultaatfinanciering. Andere prestatieprikkels zijn: contractverlenging, meer/minder aanleveren van cliënten, reputatie.

Eén grote gemeente is zelfs helemaal afgestapt van prestatiefinanciering – in plaats daarvan stuurt de gemeente de uitvoerders nu louter op kwaliteit aan. Een andere gemeente werkt met vaste prijzen die op individueel klantniveau worden vastgesteld. De prikkel voor de uitvoerder zit in het gegeven dat het contract alleen verlengd wordt bij goed presteren – volgens het geïnterviewde re-integratiebedrijf biedt dit een uitstekende basis voor een langdurigere samenwerkingsrelatie.

... en meer directe sturing en partnership.

Minder prestatiefinanciering gaat samen met een andere tendens: meer regievoering vanuit de gemeente. Dit is hierboven reeds gesignaleerd. Daarnaast is er ook meer sprake van samenwerking in de uitvoering. Dit kan ook vorm krijgen binnen de contractrelatie. Bedrijven zijn over het algemeen te spreken over de situaties waar communicatielijnen kort zijn. Met name daar waar medewerkers van het bedrijf gevestigd zijn in dezelfde locatie als de gemeentelijke klantmanagers kunnen klanten effectief opgepakt worden.

Monitoring van proces en resultaten door gemeenten schiet nog tekort.

Wanneer informatie over de uitvoering van de contracten niet of in beperkte mate voorhanden is wordt het lastig om te sturen. In één gemeente uit het onderzoek zijn de resultaten van de bedrijven waarmee de gemeente een contractrelatie heeft niet eens bekend. Voor de andere gemeenten geldt dat het zicht beperkt is. Gemeenten ontvangen wel rapportages van de bedrijven maar deze rapportages op contractniveau sluiten niet aan op de gemeentelijke administratie – verder zijn er nogal eens verschillen in definities. Daar komt bij dat de duurzaamheid van plaatsingen geen rol speelt bij de aanbesteding of de keuze voor contractverlenging. Mede omdat er teveel tijd overheen gaat, voordat meting van duurzame plaatsing mogelijk is. Bij fundamentele overwegingen, zoals bij het bepalen van het re-integratieinstrumentarium en van de doelstellingen van beleid, dient de duurzaamheid van de te bereiken resultaten echter wel een belangrijke rol te spelen. Het gaat er niet om een bijstandsgerechtigde korte tijd aan het werk te helpen, als hij niet op zijn minst uitzicht heeft op een langdurige baan (eventueel een andere).

Onbekend maakt onbemind. Veel gemeenten zijn ontevreden over de resultaten van de re-integratiebedrijven maar gaan hierbij af op beelden en globale indicatoren. Gemeenten hebben een beeld van de prestaties van re-integratiebedrijven maar dit is niet gebaseerd op 'harde cijfers'. SEOR noemt een aantal factoren dat heeft

bijgedragen aan dit negatieve beeld: de tegenvallende conjunctuur, opstartproblemen in een jonge re-integratiemarkt (re-integratiebedrijven en gemeenten zijn gegroeid in hun rol) en het in eerste instantie uitblijven van een lokale-/regionale aanpak vanuit bedrijven.

Overigens geldt dit niet alleen voor private bedrijven. IWI constateert dat ook de gemeentelijke organisaties beperkt rapporteren aan de klantmanager, waardoor het moeilijk is om de interne gemeentelijke organisaties die een re-integratietaak uitvoeren, af te rekenen op resultaten.⁹

5. Uitbesteden en zelf doen bij het UWV

Een geleidelijke accentverschuiving van alles uitbesteden naar onderdelen zelf doen.

Tot voor kort werden door UWV alleen integrale trajecten ingekocht bij private dienstverleners. Het uitgangspunt was dat door middel van resultaatfinanciering de bedrijven geprikkeld zouden worden om cliënten snel naar werk te bemiddelen. Zeker voor de groepen waarvoor volledige resultaatfinanciering gehanteerd werd, ontvingen de bedrijven pas een vergoeding na een succesvolle en duurzame plaatsing – in theorie zouden bedrijven gemakkelijk plaatsbare cliënten een op maat toesneden (verkort) traject aanbieden. Echter, de praktijk wees uit dat bedrijven ook de relatief gemakkelijk plaatsbare cliënten toch op een volledig traject zette waardoor doorlooptijden langer uitvielen en er voor deze groepen sprake was van een sterk ‘lock-in effect’. Om de aansturing vanuit het UWV te verbeteren en de uitstroom te versnellen zijn met ingang van 2005 de re-integratiecoaches ingezet, (voornamelijk) voor de WW-populatie. Het is de bedoeling dat de re-integratiecoaches de regie op het traject bewaken. Zij bepalen naar welke aanbieders cliënten worden doorverwezen en welke instrumenten worden ingezet. Gemakkelijk plaatsbare cliënten kunnen de coaches ook direct – zonder tussenkomst van een re-integratiebedrijf – naar werk bemiddelen. Hiermee heeft UWV het accent verschoven van volledig uitbesteden naar gedeeltelijk taken in eigen beheer uitvoeren.

De aanbesteding is meer op resultaat gericht en de administratieve lasten zijn verminderd.

Ook in de wijze van uitbesteden – de aanbestedingsprocedure – is er veel veranderd. De afgelopen jaren heeft UWV stapsgewijs de aanbesteding geprofessionaliseerd. Belangrijke stappen zijn geweest:

- de spreiding van aanbestedingen om pieken in administratieve belasting te vermijden,
- het afsluiten van meerjarige contracten
- een vermindering van administratieve lasten van de aanbesteding door bepaalde gegevens niet meer dan één maal per jaar op te vragen – ook wanneer bedrijven gedurende dit jaar aan meer aanbestedingen meedoen.

⁹ IWI, ‘Van aanbesteden tot uitvoeren’. Een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van gemeentelijke re-integratiedienstverlening. Verkennende studie. V06/09, augustus 2006.

Meer maatwerk betekent dat UWV op een andere manier is gaan inkopen ...

Na 2004 heeft UWV het accent verlegd naar meer maatwerk voor de individuele klant. Elementen uit deze nieuwere aanpak zijn:

1. de modulaire inkoop (inkoop van instrumenten naast integrale trajecten);
2. protocollering van de inzet van instrumenten voor moeilijk plaatsbare cliënten; en
3. de inzet van scholing en het inzetten van re-integratiecoaches.

Ook de al langer bestaande IRO (Individuele Re-integratie Overeenkomst) en de voorganger daarvan, het PRB, passen in een trend naar meer maatwerk. De relatieve groei van het IRO-instrument gaat nog steeds door.

Met ingang van 2006 is de inkoop anders georganiseerd. De rol van de re-integratiecoach is prominenter geworden. Re-integratiecoaches voeren regie, stellen diagnoses en bepalen de inhoud van trajecten. Sinds 2005 worden zij ingezet op de nieuwe instroom van het UWV. Ze zijn professioneel verantwoordelijk voor de behaalde resultaten en worden daar ook op afgerekend. Die professionele verantwoordelijkheid gaat samen met een toename van de modulaire inkoop. Ook in de keuze (van cliënten) voor een Individuele Re-integratie Overeenkomst (IRO) of een regulier traject, spelen de Re-integratiecoaches een belangrijke rol.¹⁰ De effecten van de invoering van re-integratiecoaching lijken positief.

... en meer gericht is op resultaatmeting en prestatievergelijking, ...

UWV heeft al vroeg het belang van prestatievergelijking ingezien. Sinds eind 2004 publiceert UWV elk kwartaal de plaatsingscijfers van de gecontracteerde bedrijven in een benchmark. Objectieve ervaringsgegevens spelen nu een belangrijke rol in het proces van contracteren van re-integratiebedrijven. Daartoe zijn opdrachten verdeeld in drie delen: een deel waarop alleen bedrijven met recente ervaring bij het UWV kunnen offreren, een deel waarop bedrijven met minder recente ervaring bij het UWV of relevante ervaring bij gemeenten kunnen offreren en een deel waarop alleen “nieuwe” re-integratiebedrijven kunnen offreren.

Door participatie in de stichting *Blik op Werk* wil het UWV de transparantie op de re-integratiemarkt verbeteren. Het klanttevredenheidsonderzoek van *Blik op Werk* is hierbij voor het UWV een belangrijk instrument.

... wat zich doorvertaalt in een strakker contractmanagement.

Het *contractmanagement* is in de loop van de laatste jaren verbeterd. UWV werkt met kwartaalrapportages en verricht steekproefsgewijze *audits*. Aandachtpunten in het monitoren van de contracten zijn uitval, doorlooptijden en plaatsingen. Re-integratiebedrijven vinden over het algemeen dat het contractmanagement van de kant van UWV gedurende de afgelopen jaren veel professioneler is geworden (TNO 2006). Daar staat tegenover dat de communicatie tussen bedrijven en re-integratiecoaches met betrekking tot de individuele cliënten die in traject zijn minder soepel loopt (TNO 2006).

¹⁰ IWI, ‘Uitvoering van re-integratietrajecten door UWV. Invloed van WW-cliënten en maatwerk bij re-integratie. R 07/18, November 2007.

UWV trekt lessen ten behoeve van het inkoopproces.

UWV maakt veel werk van het evalueren van aanbestedingprocedure en contracten. Elk jaar worden aldus lessen getrokken die in daaropvolgende jaren tot verbeteringen in het proces leiden. De keuze voor re-integratiebedrijven wordt ook steeds meer op basis van gemeten resultaten gemaakt – UWV maakt hiervoor gebruik van de reeds genoemde prestatiebenchmark. Dit geldt met name voor de bedrijven met recente ervaring als opdrachtnemer bij het UWV, waarvoor het plaatsingscijfer uit de benchmark gebruikt wordt als gunningscriterium.¹¹

6. Samenwerking in de keten – de toonkamers

Het uitvoeren van re-integratiediensten kan – behalve via uitbesteding of ‘zelf doen’ eveneens in samenwerking met andere partijen, zowel publiek als privaat, voorkomen. Voor samenwerking kan worden gekozen wanneer er sprake is van overeenkomstige belangen. Een eenvoudig voorbeeld is de gemeente die de samenwerking zoekt met het bedrijfsleven: de gemeente wil haar cliënten uit de uitkering laten stromen en de werkgever heeft vacatures die moeilijk kunnen worden vervuld.

Kortgeleden heeft de Raad voor Werk en Inkomen in het advies ‘De wijk Inc.’ een overzicht laten zien van wijkgerichte samenwerkingsprojecten, aanvullend op het reguliere re-integratie-instrumentarium, waarbij sprake is van Publiekprivate samenwerking.

Samenwerking tussen publieke partijen wordt vaak ingegeven door de wens om een zekere coördinatie mogelijk te maken, bijvoorbeeld daar waar het gaat om het benaderen van werkgevers binnen de regio. Ook het inrichten van een gezamenlijke front-office zoals in het zogenaamde toonkamermodel is een vorm van samenwerking die sterk in opkomst is en die heeft geleid tot het in 2008 inrichten van lokale loketten voor werk en inkomen (LWI's). In het navolgende wordt het toonkamerconcept nader toegelicht.

De toonkamerexperimenten ...

In een aantal gemeenten heeft een experiment plaatsgevonden: de ‘toonkamers’. In deze toonkamers hebben gemeenten, CWI en UWV gezocht naar de meest effectieve manier om cliënten naar werk te bemiddelen. Belangrijke uitgangspunten bij de experimenten waren de focus op innovatieve dienstverlening en het creëren van een regelluwe zone. Het belangrijkste onderdeel in het proces is de diagnose aan de ‘kop’ in combinatie met één aanspreekpunt voor de individuele cliënt gedurende het gehele proces. Cliënten worden vanuit één loket gestuurd naar de juiste dienstverlening. Snelheid en maatwerk zijn daarbij leidend. Ook de handhavingtaak (eventuele sancties) ligt op dit niveau. Zowel de cliënt als de gecontracteerde bedrijven worden scherp gehouden. De cliënt heeft te maken met

¹¹ De UWV-benchmark van re-integratiebedrijven is te vinden op <http://www.uwv.nl/zakelijk/re-integratiediensten/resultaten-reintegratiebedrijven/index.aspx>.

één front-office en ervaart de achterliggende organisaties als één geheel. Wel is het mogelijk dat hij/zij een periode doorverwezen wordt naar een private dienstverlener voor een korte module. De re-integratiebedrijven hebben te maken met concurrentie van de dienstverleners in de “andere kolom”. UWV en gemeenten kunnen gebruik maken van elkaars re-integratie-instrumenten. De nadruk in de toonkamers ligt op de inkoop van korte en functiegerichte instrumenten. Een belangrijke succesfactor in de toonkamerbenadering is het gebruik van ICT. De cliëntdossiers zijn volledig digitaal, voor alle direct betrokkenen toegankelijk en worden continu up to date gehouden. Op deze manier kan ook op elk moment een managementrapportage op geaggregeerd niveau worden gemaakt zodat ook op managementniveau de aansturing soepel kan verlopen.

... laten goede resultaten zien, ...

In twee toonkamers – Den Bosch en Maastricht – werd bovendien tijdens het toonkamerexperiment op experimentele basis gewerkt met een geïntegreerde werkgeversbenadering. Maastricht werkt hierin samen met drie andere gemeenten: het Werkplein Zuid-Limburg. De resultaten van deze benadering zijn gunstig. Dit geldt ook voor de resultaten van de toonkamers in het algemeen. Om te beginnen ligt de cliëntwaardering hoger dan in het reguliere proces. Ook medewerkers en het management zijn tevreden.¹² Er is binnen het toonkamerconcept veel ruimte voor intercollegiale toetsing en intervisie. Een kanttekening vanuit het management is wel dat het proces veel tijd nodig heeft om op gang te komen. De uitvoeringskosten van de toonkamers liggen lager dan in de reguliere uitvoering. Dit omdat er veel overdrachthandelingen uit het werkproces zijn verdwenen en ook het gebruik van het digitale cliëntvolgsysteem genereert kostenbesparingen. De kosten van trajecten liggen eveneens lager in vergelijking met het reguliere proces – er wordt meer maatwerk geboden.

... vooral in de vorm van een snellere uitstroom naar werk.

De grootste winst zit in de besparing van de uitkeringslasten. De uitstroom in de toonkamers ligt 7 procent boven het gemiddelde en is ook meer naar werk: 84 procent tegen 76 procent bij de controlegroep die op reguliere wijze door de drie organisaties werd bediend.

Dit hangt samen met een laatste kritische succesfactor in de toonkamerbenadering: het denken in termen van uitstroom. Betrokken organisaties en medewerkers worden niet afgerekend op afzonderlijke producten maar op de uitstroom die wordt gerealiseerd. Dit kan natuurlijk alleen wanneer er vanuit de regelgeving (WWB en aansturing van CWI en UWV door het ministerie) geen belemmeringen zijn om op een dergelijke geïntegreerde manier te werken. Zo ver is de praktijk op de meeste plaatsen nog niet. De reactie van het kabinet op de SUWI-evaluatie kondigt aan dat het doel van geïntegreerde dienstverlening als “stip aan de horizon” voor het hele land wordt vastgesteld (TK 26448 nr. 342).

¹² Zie de evaluaties van de toonkamers in verschillende steden, alsmede de eindevaluatie, alle te vinden op www.toonkamers.nl.

7. Succes en faalfactoren

In het rapport van SEOR komt een aantal elementen naar voren die noodzakelijk zijn om de verschillende uitvoeringsvarianten tot een succes te maken. Een aantal van deze elementen geldt altijd – het zijn als het ware de factoren die in een ‘*no regret*’ benadering passen. Deze worden hieronder allereerst genoemd.

Welke factoren gelden altijd als kritische succesfactoren?

Succesfactoren	... geldt/gelden als succesfactor bij:
<ul style="list-style-type: none">• regie voeren – zicht houden op de uitvoering, zowel op contractniveau als op het niveau van de individuele cliënt	<ul style="list-style-type: none">• geldt voor alle vormen als een succesfactor
<ul style="list-style-type: none">• communicatie – korte lijnen	<ul style="list-style-type: none">• samenwerken• uitbesteden
<ul style="list-style-type: none">• transparantie en monitoring	<ul style="list-style-type: none">• geldt voor alle vormen als een succesfactor
<ul style="list-style-type: none">• lerende benadering	<ul style="list-style-type: none">• geldt voor alle vormen als een succesfactor

Er is een aantal factoren dat ongeacht de uitvoeringsvorm – zelf doen, uitbesteden of samenwerking – belangrijk is. Grip houden op de uitvoering is daar een voorbeeld van – zij het dat dit in een samenwerkingsrelatie een andere invulling zal krijgen dan in een contractrelatie (hierover later meer). Een goede communicatie en het onderhouden van korte lijnen is een ander voorbeeld. Met een lerende benadering wordt bedoeld dat er een openheid is om te kijken naar de resultaten van de uitvoering en te kijken welke verbeteringen eventueel mogelijk zijn – dit heeft ook alles te maken met transparantie.

Daarnaast zijn er factoren die specifiek als faalfactoren binnen een bepaalde uitvoeringsvorm kunnen gelden. Succesfactoren van de ene uitvoeringsvariant zijn de faalfactoren van de andere varianten. Om doublures te voorkomen worden hieronder alleen de faalfactoren benoemd.

Het uitgangspunt is dat elke uitvoeringsvorm succesvol kan zijn – dit hangt echter helemaal af van de manier waarop dit wordt vormgegeven. De betreffende uitvoeringsvorm leidt dan niet tot het gewenste resultaat tenzij er iets aan deze faalfactoren gedaan wordt.

Het gaat om de volgende factoren:

Welke factoren gelden als faalfactoren bij uitbesteden?

Faalfactor:	Wat valt daar aan te doen?
<ul style="list-style-type: none"> • administratieve lasten van aanbesteden 	<ul style="list-style-type: none"> • langere contracttermijn • meer vanuit doelstelling formuleren ('functioneel bestek') • standaardisering van informatie-uitvraag en contractvoorwaarden
<ul style="list-style-type: none"> • onzekerheid – risico's 	<ul style="list-style-type: none"> • in beleid scherper afwegen welke risicoverdeling de beste is
<ul style="list-style-type: none"> • te weinig focus op kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • prijs vast – concurrentie op resultaat en kwaliteit laten plaatsvinden
<ul style="list-style-type: none"> • rigide – vast zitten aan contractvoorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> • contract vooral in doeltermen formuleren – nadere invulling in onderling overleg (partnership)
<ul style="list-style-type: none"> • onvoldoende werkgeversnetwerk 	<ul style="list-style-type: none"> • kans geven te investeren • gebruik van publieke werkgeversbenadering faciliteren

Het grote pluspunt van uitbesteden aan een externe organisatie is dat je na verloop van tijd ook weer afscheid van elkaar kunt nemen. Dit houdt beide contractpartijen scherp en resultaatgericht. Verder zijn re-integratiebedrijven vernieuwender, en kan men soms (via onderaanneming) een meer gevarieerd spectrum aan instrumenten aanbieden.

Maar om dit goed te laten werken moet er wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan.

Over de *administratieve lasten* is reeds het een en ander gezegd – hetzelfde geldt voor de wegen die gemeenten en UWV bewandelen om deze lasten te verminderen. Belangrijk is in elk geval dat gemeenten het vaak gecompliceerder maken dan op basis van de Europese en nationale aanbestedingsregels nodig is (zie de bijlage voor een beschrijving). Dit komt omdat gemeenten vaak een eigen generiek aanbestedingsregime hanteren, dat niet toegesneden is op het lichtere regime dat voor de zogenoemde 2-B diensten geldt. Het aanbesteden d.m.v. een functioneel bestek (waarin niet de gewenste dienstverlening maar de te bereiken doelstelling centraal staat) is een andere manier om de administratieve lasten van aanbesteden te verminderen.

Een tweede belangrijke faalfactor ligt in een *onevenwichtige risicoverdeling*.

Risicoreductie aan gemeentelijke kant kan er toe leiden dat de onzekerheid aan de bedrijvenkant erg groot wordt. In het algemeen gaat dit ten koste van de kwaliteit van de dienstverlening – normaal gesproken leidt onzekerheid tot een hogere prijs maar dit is in de re-integratiemarkt niet het geval omdat de druk op de prijzen erg groot is. Enkele voorbeelden kunnen dit punt illustreren. Veel gemeenten kiezen voor een contract met een beperkte looptijd plus een mogelijkheid tot verlengen bij

goed presteren. Het spiegelbeeld is een contract met een langere looptijd (bijvoorbeeld vier jaar) met een clause dat het tussentijds ontbonden kan worden als de resultaten achterblijven ten opzichte van een bepaalde norm. Daarnaast kunnen de prestaties (in dezelfde en in andere gemeenten) meegenomen worden bij de gunning van het volgende contract – het UWV doet dit bijvoorbeeld en het grote voorbeeld is de Australische *Star rating*. Bedrijven hebben dan meer grip op de situatie en dit leidt tot minder onzekerheid en vervolgens tot meer investeringen. Opdrachtgevers kunnen zo beter de kwaliteit van de bedrijven beoordelen bij een aanbesteding. Onzekerheid kan ook betrekking hebben op het aantal cliënten dat naar het re-integratiebedrijf wordt doorverwezen. Mogelijkheden om hier iets aan te doen zijn het uitgaan van een bandbreedte (met een minimum aantal cliënten), het delen van informatie over de instroom (liefst prognoses) en het hanteren van bepaalde allocatieregels. Een voorbeeld van dit laatste is dat bedrijven met een snelle doorstroom snel weer nieuwe cliënten doorverwezen krijgen.

Een risico van uitbesteden is dat het gecontracteerde bedrijf *onvoldoende kwaliteit* in huis blijkt te hebben (of niet in staat blijkt voldoende kwaliteit in te zetten voor de overeengekomen prijs). Gemeenten kunnen de prijs in de aanbestedingsprocedure vastzetten, zodat de concurrentie zich uitsluitend richt op kwaliteit en resultaat.

Een vierde faalfactor is het wederzijds *vastzitten in contractvoorwaarden*. Re-integratiebedrijven kunnen snel schakelen mits ze niet vast zitten aan rigide contractvoorschriften. Dit kan door in het bestek op te nemen welke speelruimte er is voor afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en welke afspraken tussentijds kunnen wijzigen.

Ten slotte – de vijfde factor - is het werkgeversnetwerk bij bemiddeling door re-integratiebedrijven een faalfactor. Om te voorkomen dat dat *netwerk tekort schiet*, moeten re-integratiebedrijven in staat worden gesteld om een netwerk op te bouwen of moeten afspraken worden gemaakt over de relatie met een publieke werkgeversbenadering.

Welke factoren gelden als faalfactoren bij zelf uitvoeren?

Faalfactor:	Wat valt daar aan te doen?
<ul style="list-style-type: none"> berusting in suboptimaal presteren 	<ul style="list-style-type: none"> resultaten monitoren/benchmarken intervisie – kritische houding organiseren ('checks and balances')
<ul style="list-style-type: none"> gebrek aan flexibiliteit 	<ul style="list-style-type: none"> openstaan voor vernieuwingen elders – dit is lastiger te organiseren in een volledig publieke omgeving

Gemeenten en UWV willen meer grip op de uitvoering hebben. Dit kan een argument zijn om taken meer in eigen beheer te houden. Ook flexibiliteit kan een

argument zijn: door activiteiten zelf uit te voeren kunnen gemeenten gemakkelijker inspelen op veranderende beleidsinzichten. Het is dan bijv. mogelijk om experimenten te starten rondom een instrument of doelgroep, waarbij niet alle aspecten bij aanvang vastliggen. Daarnaast kan een argument zijn dat gemeenten met betrekking tot bepaalde taken een comparatief voordeel hebben – bijvoorbeeld het beschikken over een werkgeversnetwerk in relatie tot de bemiddelingstaak.

Maar er liggen ook gevaren op de loer. In het algemeen geldt dat een ‘lerende insteek’ een kritische succes-/faalfactor is. Gemeenten die onderdelen zelf uitvoeren kunnen moeilijker afstand nemen van de uitvoering. Het gevaar is dat er een soort ‘berustende houding’ ontstaat. Het is dan van belang om een ‘kritische houding’ te organiseren – dit kan door ‘*checks and balances*’ in de organisatie te bouwen, bijvoorbeeld: door een andere *unit* binnen de gemeente een rol te geven om resultaten van de uitvoering te monitoren en te vergelijken met andere gemeenten en private bedrijven. Het goed formuleren van doelstellingen is dan essentieel voor het bereiken van kwaliteit. Daarnaast is flexibiliteit bij gemeenten niet gewaarborgd, maar hangt het samen met stimulering door een actief management.

Welke factoren gelden als faalfactoren bij uitbesteden aan gelieerde organisatie?

Faalfactor:	Wat valt daar aan te doen?
<ul style="list-style-type: none"> • belangenverstrengeling 	<ul style="list-style-type: none"> • juridisch geldt transparantierichtlijn • beleid moet verschillende doelstellingen uit elkaar houden
<ul style="list-style-type: none"> • ‘insluiting’ in bijv. gesubsidieerde arbeid 	<ul style="list-style-type: none"> • regie binnen gemeente houden – ook bij uitvoering door gelieerd bedrijf
<ul style="list-style-type: none"> • ‘interne’ verantwoording 	<ul style="list-style-type: none"> • managementrapportage

Uitvoeren door een gelieerde organisatie heeft voordelen. De communicatielijnen zijn doorgaans kort, er is sprake van onderling vertrouwen en het is gemakkelijk om tussentijds bij te sturen als het beleid daarom vraagt. Daarnaast geldt dat aan gemeenten gelieerde organisaties als geen ander de regionale omstandigheden goed kennen, beschikken over een infrastructuur (werkbedrijf) en doorgaans ervaring hebben met moeilijk plaatsbare cliënten.

Het grote gevaar bij opdrachtverlening aan een gelieerde organisatie is dat dit niet altijd louter vanuit een re-integratiedoel ingegeven is. Juridisch vormt dit een risico (aanbestedingsregels en staatssteunregime). Maar belangrijk is ook om de beleidsafweging zuiver te maken: waar gaan verbindingen (dit kan een legitiem beleidsdoel zijn) over in oneigenlijke belangenverstrengeling? Verder signaleert het rapport van SEOR dat aan gemeenten gelieerde organisaties vooral goed zijn in het bieden van een infrastructuur om werkervaring op te doen maar minder in het laten doorstromen van mensen naar regulier werk. Dit kan voorkomen worden door een

vorm van trajectbewaking te organiseren en de regie bij de gemeentelijke klantmanager te houden – net zoals dit het geval is bij uitbesteding aan een privaat re-integratiebedrijf.

Welke factoren gelden als faalfactoren bij samenwerking?

Faalfactor:	Wat valt daar aan te doen?
<ul style="list-style-type: none"> • verschillen in aansturing • doelstellingen niet voldoende geënt op regionale arbeidsmarktsituatie 	<ul style="list-style-type: none"> • decentraliseren van uitvoeringbevoegdheden • gezamenlijke resultaatdoelen stellen en prestatie-indicatoren formuleren
<ul style="list-style-type: none"> • ontbreken van regelruimte • verschillen in werkprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> • budgetten ontschotten • investeren in gezamenlijke ICT

De samenwerking in de Toonkamers wordt algemeen gewaardeerd. Samenwerking is een uitvoeringsvorm waar niemand tegen kan zijn. Wanneer de lijnen kort zijn en medewerkers en management elkaar goed weten te vinden zijn de voordelen groot. Belangrijk is dat partijen elkaar het succes gunnen en elkaar als gelijkwaardige partners zien. Een faalfactor is een verschil in aansturing. In de samenwerking tussen CWI/UWV en gemeenten kan dit tot knelpunten leiden. Een voorbeeld was de landelijke aansturing van het CWI op de zogenaamde “preventiequote” terwijl het werkproces in een vestiging het niet langer mogelijk maakte om die te berekenen. Verder is vanuit de eindevaluatie van de experimenten met de toonkamers bekend dat het ontbreken van regelruimte en verschillen in werkprocessen belangrijke faalfactoren zijn. Het inzetten van gezamenlijke ICT-structuren kan juist leiden tot efficiencywinst.

Een checklist op instrumentniveau

Het volgende schema presenteert een aantal overwegingen bij zelf doen of uitbesteden op het niveau van afzonderlijke instrumenten. Dat levert een checklist op die bruikbaar is voor het maken van een beleidsafweging: wat houden we in eigen hand en wat kopen we in? En waar moeten we dan op letten?

Instrumenten	overwegingen bij zelf doen	overwegingen bij uitbesteden
klantmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • grip op uitvoerders (controle) • coördinatie van publiek/private keten 	<ul style="list-style-type: none"> • betreft een uitvoerende taak, capaciteit gemeente
diagnose	<ul style="list-style-type: none"> • maatwerk leveren. • kennis van het bestand • ‘huisarts’-rol 	<ul style="list-style-type: none"> • vaak alleen voor complexe gevallen • ‘specialist’ -rol
doorverwijzing	<ul style="list-style-type: none"> • regie, monitoring voortgang op individueel niveau 	<ul style="list-style-type: none"> • niet hetzelfde bedrijf diagnose/doorverwijzing en uitvoering traject laten doen

integrale trajecten	<ul style="list-style-type: none"> • alleen via modulaire inzet 	<ul style="list-style-type: none"> • resultaatfinanciering • maatwerk mogelijk maken
leerwerktrajecten	<ul style="list-style-type: none"> • gebruik maken van eigen netwerk bij bedrijven • aanspreken van de ondernemer op zijn maatschappelijke taken 	<ul style="list-style-type: none"> • RIB's spreken beter de taal van de ondernemer • Kunnen afspraken maken met landelijke werkgevers • meestal vernieuwender
gesubsidieerde arbeid / loonkostensubsidie	<ul style="list-style-type: none"> • netwerk bij bedrijven • minder gericht op uitstroom 	<ul style="list-style-type: none"> • resultaatfinanciering • Nieuwe vormen meer gericht op re-integratie
bemiddeling / jobhunting / werkgeversbenadering	<ul style="list-style-type: none"> • netwerk bij bedrijven • wethouders of politici kunnen contacten leggen • zorg voor "commerciële types" 	<ul style="list-style-type: none"> • RIB's spreken beter de taal van de ondernemer
beroepsoriëntatie WorkFirst	<ul style="list-style-type: none"> • Niet zelf doen, wel via CWI • Niet zelf doen, wel via SW • SW-bedrijf heeft infrastructuur om mensen a/h werk te zetten • Voor moeilijke doelgroep 	<ul style="list-style-type: none"> • Externe expertise • Volgens Divosa-benchmark hogere plaatsingscijfers bij private uitvoering (met als katekening een mogelijk kansrijker doelgroep en het bestaan van mengvormen in de uitvoering).
sociale activering	<ul style="list-style-type: none"> • Betere kennis van infrastructuur aan welzijnskant 	<ul style="list-style-type: none"> • Gespecialiseerde taak • Let op resultaatsdefinitie
trainingen	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis van het bestand 	<ul style="list-style-type: none"> • Trainers op oproepbasis belonen
zorgtrajecten	<ul style="list-style-type: none"> • Betere kennis van infrastructuur aan zorg in de gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> •

8. Eindconclusies

Uitbesteden, zelf uitvoeren en samenwerken zijn geen los van elkaar staande uitvoeringsvormen

Uitbesteden en zelf doen worden vaak gezien als twee elkaar uitsluitende uitvoeringsmodaliteiten. We zien in de praktijk echter dat deze vormen naast elkaar bestaan. Gemeenten doen een aantal taken in eigen beheer, terwijl andere taken worden overgelaten aan externe organisaties.

Hetzelfde geldt voor uitbesteden en samenwerken – ook dit zijn geen gescheiden werelden. Samenwerken betekent op zichzelf al dat bepaalde taken – bijvoorbeeld de bemiddelingstaak – (geheel of gedeeltelijk) aan andere organisaties worden overgelaten. Het verschil met een contractrelatie zit dan in de aansturing van de

samenwerkingspartner. Het gaat om een *overlegrelatie* en niet om een opdrachtrelatie. De laatste jaren is echter zowel bij gemeenten als bij re-integratiebedrijven het inzicht opgekomen dat een goede contractrelatie ook een partnershiprelatie inhoudt. Dit betekent: samenwerken binnen een contract.

De twee kritische slaagfactoren bij uitbesteden: professioneel opdrachtgeverschap...

Wat zijn eind 2007 de grote knelpunten met betrekking tot *uitbesteden*? In de eerste plaats de administratieve lasten in relatie tot de aanbestedingsprocedure. Daarnaast het gegeven dat er onvoldoende maatwerk tot stand komt. In de derde plaats zijn de resultaten niet goed in beeld – de contractmonitoring schiet tekort. En in de vierde plaats staat de kwaliteit van de dienstverlening onder druk indien de trajectprijs de bepalende factor is in de aanbesteding. Opdrachtgevers zijn over het algemeen weinig tevreden met de resultaten van de gecontracteerde re-integratiebedrijven. Maar alle vier de genoemde knelpunten hebben te maken met *professioneel opdrachtgeverschap*. Gemeenten reageren door een strakkere regie te voeren op de uitvoering; er bovenop te zitten. Dit is één manier. De genoemde problemen kunnen ook op een andere manier worden aangepakt. Simpelweg door het juiste bedrijf te contracteren – het bedrijf dat een kwalitatieve aanpak op maat kan bieden – en vervolgens de communicatielijnen met dit bedrijf kort houden en een vertrouwensrelatie voor de looptijd van het contract opbouwen. Het juiste bedrijf wordt niet alleen het juiste bedrijf in de aanbestedingsfase. Ook daarna moet een opdrachtgever primair gericht blijven op de inhoudelijke problematiek en de kwaliteit van de dienstverlening. Een vertrouwensrelatie opbouwen is mogelijk door het bedrijf ruimte te geven en voldoende zekerheid te bieden om investeringen mogelijk te maken. Daarbij moet de doelstelling van het contract in alle gevallen centraal blijven staan. Een zakelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kan niet gebaseerd zijn op wantrouwen. Een dergelijke relatie is formeel weliswaar een opdrachtgever-/nemerrelatie maar *materieel* werkt het op basis van wederzijds vertrouwen. Het is daarmee een vorm van samenwerking binnen een zakelijk (contract-)kader. De regierol van de gemeenten blijft hiermee noodzakelijk maar krijgt een meer *coördinerende* in tegenstelling tot een *controlerende* invulling.

... en monitoren van de resultaten

Een vertrouwensrelatie werkt alleen wanneer er een goed inzicht is in de resultaten. Wanneer partijen niet dezelfde informatie delen, gaan ongefundeerde percepties een rol spelen en dit is doorgaans al snel het einde van het wederzijdse vertrouwen. Op dit thema gaat de RWI in in een analyse over sturing en verantwoording op de gemeentelijke re-integratiemarkt, die begin 2008 is verschenen.

De ervaringen van de toonkamers laten zien dat een goede gegevensinfrastructuur een noodzakelijke voorwaarde is voor een duurzame samenwerking. Monitoren van resultaten begint bij de gemeentelijke cliëntadministratie – deze moet aansluiten bij de trajectenadministratie. Verder is van belang dat opdrachtgever en bedrijf dezelfde taal spreken, dezelfde definities hanteren en dezelfde gegevens in het bestand hebben. Een verdergaande stap is dat gemeenten beschikken over objectieve gegevens over resultaten van bedrijven en deze eventueel ook kunnen vergelijken met resultaten van publieke uitvoeringsorganisaties. Hiervoor is het

nodig dat gemeenten zoveel mogelijk de standaarddefinities van Blik op Werk hanteren voor bijv. doorlooptijd, plaatsingsresultaat, uitval en duurzame plaatsing. Ook gemeenten die re-integratie zelf uitvoeren, kunnen de resultaten daarvan monitoren.

De kritische slaagfactor bij zelf doen: resultaatgerichtheid (scherp blijven)

Het grote pluspunt van een opdrachtgever/-nemerrelatie is dat er één partij is die verantwoording aflegt tegenover de andere partij. De uitvoerder wordt afgerekend op zijn/haar resultaat – in het uiterste geval door het contract af te breken. Wanneer gemeenten de uitvoering in eigen beheer houden bestaat het gevaar dat er niet meer kritisch getoetst wordt of het behaalde resultaat wel het hoogst haalbare was. En als dit al gebeurt, is het lastig om de aanpak drastisch te veranderen – het zijn immers dezelfde mensen die het moeten doen. Er zijn twee manieren om toch een ‘lerende insteek’ te houden bij uitvoeren in eigen beheer. De eerste ligt op het terrein van transparantie: meet de resultaten van de uitvoering en vergelijk deze periodiek met andere gemeenten en re-integratiebedrijven. De tweede manier is geïnspireerd op de Britse aanpak. Contracteer één of meer externe uitvoeringsorganisaties (private bedrijven) en spreek af dat de continuering van het contract afhankelijk gesteld wordt van de resultaten van deze bedrijven vergeleken met de resultaten die het eigen apparaat behaalt. Op deze manier worden de externe uitvoerders gestimuleerd en bestaat er tegelijkertijd een mogelijkheid om elementen uit de aanpak van deze bedrijven over te nemen in de eigen organisatie.

Samenwerken: succes is cultuurgebonden

Van elke samenwerkingsvorm zijn succesverhalen bekend maar ook minder geslaagde voorbeelden. Het succes van samenwerken hangt één-op-één samen met de cultuur in de betrokken organisaties. Management en medewerkers moeten op één lijn zitten, goed kunnen communiceren en elkaar vertrouwen. Dit is al moeilijk te realiseren binnen één organisatie – hoe vaak gebeurt het niet dat het vertrek van een afdelingsmanager leidt tot een uitstroom van de medewerkers. Nog moeilijker is het om dit te realiseren en te continueren wanneer meer organisaties betrokken zijn en het wordt helemaal een opgave om dit op landelijk niveau te realiseren. De toonkamerexperimenten laten zien dat samenwerken succesvol en effectief kan zijn.

9. Tot slot

De wijze waarop re-integratietaken worden uitgevoerd, privaat dan wel publiek, dient ondergeschikt te zijn aan het resultaat van die inspanningen. Deze analyse heeft een aantal tips en aanbevelingen opgesomd. Deze kunnen input leveren voor een afweging over de wijze van uitvoering. De belangrijkste les die uit het onderzoek kan worden getrokken is wel dat alle vormen of combinaties van vormen succesvol kunnen zijn, zolang de randvoorwaarden in orde zijn.

Een viertal randvoorwaarden geldt zowel voor zelf doen, voor uitbesteden als voor samenwerken. De eerste randvoorwaarde is een goede communicatie van de betrokken partijen, zowel op leidinggevend als op uitvoerend niveau. De norm

daarbij is een regelmatig en gestructureerd overleg tussen een gemeentelijk leidinggevende en (in het geval van het uitbesteden van re-integratie) de leidinggevende van een re-integratiebedrijf. Voor het contact tussen medewerkers zijn vooral korte lijnen van belang, weten welke contactpersoon waar over gaat, en snel actie kunnen ondernemen aan de hand van signalen van de andere partij.

De tweede randvoorwaarde is het voeren van regie door de klantmanager (gemeente) of door de re-integratiecoach (UWV), zodat er zicht komt op de voortgang die een cliënt doormaakt en de voortgang van het re-integratietraject. Dit heeft organisatorisch de nodige implicaties: de professionaliteit van de klantmanager moet het leidend organisatieprincipe zijn; de werkprocessen een afgeleide daarvan.

De derde randvoorwaarde is het monitoren en de transparantie van de resultaten van re-integratie. Periodiek zal de gemeente, maar ook het UWV, zich de vraag moeten stellen of de gekozen richting nog steeds de gewenste resultaten oplevert. Dit is geen eenvoudige opgave. Teleurstelling over de resultaten behaald door de gecontracteerde partijen of de 'eigen afdelingen' kan er toe leiden dat gekozen wordt om een en ander over die andere boeg te gooien, zonder te analyseren waar de achterblijvende resultaten door worden veroorzaakt.

De vierde en laatste randvoorwaarde is een lerende benadering in de uitvoering. Om scherp te blijven en een maximaal resultaat te behalen, moeten andere methodieken en benaderingen in het zicht blijven. Externe contacten en flexibiliteit zijn daarvoor belangrijk. Methodieken van re-integratie kunnen aangepast worden in de loop van de tijd – ook tijdens de looptijd van het contract. Een dergelijk open houding, met oog voor succesvol gebleken methodieken in de omgeving, hoort in alle drie de uitvoeringsvormen thuis.

Dit alles laat zien dat discussies over doel en middel waar mogelijk moeten worden gescheiden. Het doel is het effectief en efficiënt activeren of re-integreren van mensen. Wie dat doet is daaraan ondergeschikt, mits die keuze bewust, en gebaseerd op adequate informatie, wordt gemaakt.

Bijlage Aanbesteden – het juridische kader

Bron: www.blikopwerk.nl

Welke regimes gelden er voor aanbesteden van re-integratiediensten?

In de eerste plaats is er de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG – geïmplementeerd in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Sociale dienstverlening (waaronder arbo, bemiddeling, re-integratie, onderwijs, zorg, maatschappelijke dienstverlening en inburgering begrepen worden) vallen onder de categorie diensten die opgenomen zijn in Bijlage IIB. Dit betekent dat op deze diensten een licht aanbestedingsregime van toepassing is – hierover later meer.

Daarnaast is er een nieuwe Aanbestedingswet in de maak – deze treedt naar verwachting in 2008 in werking. Het Bao zal dan onder deze nieuwe wet als een Algemene Maatregel van Bestuur (Amvb) gaan gelden. Het wetsvoorstel kondigt nadere regels aan ondermeer op het terrein van proportionaliteit, vermindering van administratieve lasten en transparantie – deze worden dan in het Bao geïmplementeerd. Deze nieuwe regels zullen naar verwachting ook voor aanbestedingen van re-integratie relevant zijn.

Basisbeginselen van aanbesteden

Opdrachten op het terrein van sociale dienstverlening (vallend onder de categorie IIB diensten) zijn geheel/gedeeltelijk vrijgesteld van de bepalingen in de richtlijn c.q. het Bao. Op IIB diensten zijn boven het drempelbedrag¹³ alleen de artikelen 23 en 35, twaalfde tot en met zestiende lid Bao van toepassing. Artikel 23 schrijft voor dat technische specificaties in een bestek niet mogen leiden tot een ongerechtvaardigde beperking van de mededinging. Artikel 35 heeft betrekking op de publicatie – achteraf – van het gunningbericht.

Het Europese Hof van Justitie (hierna: het Hof) heeft een aantal normen voor het plaatsen van overheidsopdrachten ontwikkeld, welke direct ontleend zijn aan de regels en beginselen van het EG-Verdrag. De beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie op grond van nationaliteit houden volgens het Hof een verplichting tot *transparantie* in. Deze verplichting tot transparantie houdt volgens rechtspraak van het Hof in dat “aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid wordt gegarandeerd zodat de dienstenmarkt voor mededinging wordt geopend en de aanbestedingsprocedures op onpartijdigheid kunnen worden getoetst.”¹⁴ Transparantie betekent derhalve dat er altijd een zekere mate van concurrentiestelling dient plaats te vinden. Dit betekent ondermeer dat het enkelvoudig (één op één) gunnen van een opdracht in beginsel niet is toegestaan. Overigens gelden de beginselen uit het Verdrag alleen voor opdrachten die voldoende verband houden met de *werking van de interne markt*. Opdrachten waarbij ondernemingen uit andere lidstaten niet geïnteresseerd zijn, zouden daarmee buiten de werkingsfeer van het Verdrag vallen. De Europese Commissie stelt dat het de verantwoordelijkheid van de aanbestedende dienst – bijvoorbeeld de gemeente – is om te bepalen in hoeverre dit het geval is. Dit is altijd een individuele overweging –

¹³ In 2008 en 2009 geldt een drempelbedrag voor decentrale overheden van EUR 206.000.

¹⁴ Interpretatieve mededeling van de Commissie (2006/C179/02), 1 augustus 2006

bijvoorbeeld, een opdracht van geringe omvang in een grensgemeente kan niettemin voor ondernemers in de aangrenzende lidstaat interessant zijn.¹⁵

Verder is *proportionaliteit* in toenemende mate een uitgangspunt – in de nieuwe Aanbestedingswet wordt hierover zelfs een apart artikel opgenomen. Het proportionaliteitsbeginsel houdt ondermeer in er grenzen gesteld kunnen worden aan eisen, voorwaarden en criteria in bestekken. Deze moeten *in verhouding staan tot het doel, de aard en de omvang* van de opdracht. Voorbeelden van disproportionele eisen zijn het stellen van ervaringseisen die niet noodzakelijk zijn voor het goed uitvoeren van de opdracht en financiële eisen die niet in verhouding staan tot de omvang van een opdracht. Maar ook het verplichten van ondernemingen tot het verrichten van grootschalige investeringen (bijvoorbeeld opzetten van een vestiging) binnen het bestek van een kortlopend contract en zonder enige garantie dat er ook werkzoekenden worden doorgeleid, zou bij toetsing door de rechter als disproportioneel kunnen worden aangemerkt.

'Bewegende materie'

De regelgeving en rechtspraak op het terrein van aanbesteden van overheidsopdrachten zijn sterk in beweging. Dit manifesteert zich vooral bij twee onderwerpen die ook voor re-integratie van belang zijn: transparantie en 'inbesteden'. De jurisprudentie op deze terreinen is nog steeds in ontwikkeling en dit maakt dat overheidsorganisaties met veel vragen zitten. Hieronder wordt de stand van zaken met betrekking tot deze onderwerpen beschreven. Wat ligt er vast en wat is nog onder de rechter?

Transparantie

De jurisprudentie beweegt zich naar het standpunt dat ook voor IIB diensten enige mate van concurrentiestelling verplicht is. Dit betekent *niet* dat er een formele aanbestedingsprocedure moet zijn maar het betekent wel publicatie van een voldoende toegankelijke aankondiging van de opdracht *voordat* deze wordt gegund. De bekendmaking moet zoveel informatie bevatten als een onderneming uit een andere lidstaat redelijkerwijs nodig heeft voor een inschrijving. Dit kan bijvoorbeeld een verwijzing naar een bestek zijn maar ook een verwijzing naar een contactpersoon waarbij – zonder kosten – nadere informatie kan worden opgevraagd.

Inbesteden

Het tweede thema dat de laatste jaren sterk in beweging is betreft 'inbesteden'. Er is sprake van een 'in house' opdracht (inbesteden) wanneer een overheidsdienst (bijvoorbeeld een gemeente) binnen zijn eigen gezagsstructuur een opdracht verstrekt. Er is sprake van een gezagsstructuur als de gemeente toezicht uitoefent op een organisatie zoals op zijn eigen diensten en deze organisatie tegelijkertijd het merendeel van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van de opdrachtgevende gemeente – dit ligt vast in een uitspraak van het Hof (C-107/98, Teckal, november 1999).

¹⁵ Bij geschillen is het de (nationale) rechter – en in laatste instantie het Europese Hof van Justitie – die toetst in hoeverre de afweging rechtmatig is geweest.

Recente uitspraken van het Hof van Justitie hebben de ruimte om zonder enige concurrentiestelling een opdracht aan een gelieerde organisatie te gunnen beperkt. De term 'inbesteden' heeft in beginsel betrekking op opdrachten binnen de eigen organisatie. Bij dienstverlening binnen een organisatie met ongedeelde rechtspersoonlijkheid is er geen sprake van overheidsopdrachten in de zin van de richtlijn. Wanneer opdrachtgever en opdrachtnemer verschillende rechtspersonen zijn geldt de Europese aanbestedingsrichtlijn in beginsel onverkort. Tussen deze twee situaties zit een smal schemergebied dat bovendien nog sterk in beweging is. Het verdient aanbeveling voor overheden die opdrachten 'in house' willen gunnen aan organisaties die formeel niet tot dezelfde rechtspersoon behoren, om hier rekening mee te houden