



Opdrachtgever

Divosa



Opdrachtnemer

Orbis / Yvonne van Amstel, Ivo Kuijpers,  
Etienne Lemmens

Onderzoek

Einddatum – 1 april 2006

Categorie

Werkwijze en dienstverlening

# 'It takes two to tango' Zakelijk partnerschap tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven

## Conclusie

Hoe kunnen gemeenten en re-integratiebedrijven beter en effectiever samenwerken? Waar zitten de kansen en knelpunten? Gemeenten en re-integratiebedrijven zijn tijdens het project Partnership bij beter aanbesteden gezamenlijk op zoek gegaan naar succesvolle praktijkvoorbeelden uit de reïntegratiepraktijk. Hun bevindingen zijn gebundeld in de verkenning 'It takes two to tango'. Ook zijn een begrippenbijsluiter en waaier met gouden aanbevelingen en procestips met dezelfde titels verschenen.

Bron: Divosa

## Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/eojgu5qn>



Verkenningen

# 'It takes two to tango'

*Zakelijk partnerschap tussen gemeenten en  
reïntegratiebedrijven*



Divosa

Verkenningen

# 'It takes two to tango'

*Zakelijk partnerschap tussen gemeenten en  
reïntegratiebedrijven*





Divosa is de belangen- en netwerkorganisatie van managers van de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties voor Werk, Inkomen en Zorg. Kennis van de uitvoeringspraktijk stelt Divosa in staat een sterke schakel te zijn. Een schakel tussen beleid/bestuur en uitvoering, samenwerkingspartners en leden en het lokale en landelijke niveau.

**Divosa**

*Bezoekadres*

Verenigingsbureau Divosa  
Oudenoord 174  
3513 EV Utrecht

*Postadres*

Postbus 407  
3500 AK Utrecht

T 030 233 23 37  
F 030 233 37 26  
E [cb@divosa.nl](mailto:cb@divosa.nl)  
I [www.divosa.nl](http://www.divosa.nl)



Borea is de brancheorganisatie voor private reïntegratiebedrijven. Inmiddels zijn 140 bedrijven aangesloten, die jaarlijks meer dan 150.000 mensen begeleiden naar de arbeidsmarkt in opdracht van gemeenten, UWV en werkgevers en verzekeraars. Borea staat voor de ontwikkeling naar een duurzame reïntegratiemarkt met een keurmerk dat klanten en opdrachtgevers de garantie biedt voor kwaliteit.

**Borea**

*Bezoekadres*

Reitseplein 1,  
5037 AA Tilburg

*Postadres*

Postbus 90154  
5000 LG Tilburg

T 0900 2844545  
F 013 5944455  
E [info@borea.nl](mailto:info@borea.nl)  
I [www.borea.nl](http://www.borea.nl)

## 'It takes two to tango'

Zakelijk partnerschap tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven

## Voorwoord

Met veel plezier bieden wij u deze publicatie 'It takes two to tango' aan. De publicatie beschrijft de opbrengst van het project Partnership bij beter aanbesteden dat Divosa en Borea gezamenlijk organiseerden met en voor hun leden. Zo'n 250 leden, gemeenten en reïntegratiebedrijven hebben tijdens een startconferentie en verschillende expertmeetings gesproken over de huidige praktijk van aanbesteden en inkopen: wat er mis gaat, wat beter kan en vooral ook waar dat beter georganiseerd wordt.

Aanbesteden leek een doel op zich te zijn geworden, verstrikt in administratieve procedures. Niet echt uitnodigend om resultaten te boeken en de mogelijkheden van klanten centraal te stellen in de samenwerking die nu en in de toekomst zo noodzakelijk is. Veel verbeterpunten zijn in dit project naar boven gekomen: het stimuleren van innovatie, al dan niet in samenwerking; nut en noodzaak van meerjarige budgetten en samenwerkingsafspraken en de noodzaak van verdere transparantie in resultaten.

Gemeenten staan de komende jaren voor een grote en spannende klus. Na de Wet werk en bijstand krijgen gemeenten met de Wet maatschappelijke ondersteuning, een modernisering op de Wsw en ook de nieuwe Wet Inburgering een steeds uitgebreider palet aan taken waarmee ze burgers kunnen laten participeren aan de maatschappij. Gemeenten kunnen en doen dat niet alleen. Allerlei partners, private en publieke, zullen in een zakelijke en resultaatgerichte samenwerking met gemeenten dit beleid en de uitvoering daarvan vorm gaan geven. Dat wordt de komende jaren een complexe maar ook uitdagende klus. Reïntegratiebedrijven zijn een voorbeeld van zo'n belangrijke private partner voor gemeenten.

Divosa en Borea willen dan ook graag de dialoog tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven verder stimuleren, zodat beide inzetten op een verbeterde uitvoering en klaarstaan om dit beleid verder vorm te geven. Want om deze dialoog succesvol te voeren is samenwerking nodig. Net als bij de tango betekent dit voor beide partijen meebewegen, soms het initiatief nemen en dan weer volgen. 'It takes two to tango'.

*Ella Vogelaar, Borea*  
*Tof Thissen, voorzitter Divosa*

### COLOFON

#### *Uitgave*

© april 2006, Divosa, Utrecht  
ISBN-10: 90-809798-7-2  
ISBN-13: 978-90-809798-7-1

#### *Auteurs*

Yvonne van Amstel, Orbis  
Ivo Kuijpers, Orbis  
Etienne Lemmens, Orbis

#### *Eindredactie*

Yolanda van Empel, Nadine van den Berg, VEMP redactie & pr

#### *Ontwerp*

Rolf Resink, Martijn Slot,  
RLF Communicatieve vormgeving

# Inhoud

1. Inleiding 9
  2. Het functioneren van de reïntegratiemarkt 15
  3. Hoe dan wel? 29
  4. Conclusies en aanbevelingen 41
- Bijlage 1: aanpak 49  
Bijlage 2: deelnemers begeleidingscommissie 53  
Bijlage 3: afkortingen 54

## 1. Inleiding

Reïntegratie van bijstandsgerechtigden vormt al jaren een speerpunt binnen het overheidsbeleid. In wet- en regelgeving rond reïntegratie is de laatste jaren veel veranderd. Met de invoering van de Wet structuur werk en inkomen (SUWI) per 1 januari 2002 werden gemeenten regisseur bij reïntegratie. De wet verplichtte gemeenten bovendien hun reïntegratietrajecten aan te besteden aan commerciële partijen. Door het ontstaan van een vrije markt waar gemeenten reïntegratiediensten moeten inkopen, zo was de idee, zou de effectiviteit en doelmatigheid van reïntegratie verhoogd worden. Private partijen zouden, gedwongen door de onderlinge concurrentie effectiever en efficiënter opereren dan een gemeentelijke dienst.

Maar de afgelopen jaren konden de hooggespannen verwachtingen niet waargemaakt worden. Geen van de betrokken partijen is tevreden met de gang van zaken. Gemeenten zijn ontevreden over de resultaten van reïntegratiebedrijven. Reïntegratiebedrijven worstelen op hun beurt met de wijze waarop gemeenten het aanbesteden en inkopen georganiseerd hebben. Ook klanten zijn niet tevreden met de wijze waarop de reïntegratiemarkt is georganiseerd. Reïntegratiebedrijven en gemeenten lijken niet dezelfde taal te spreken. Het gemeenschappelijke doel: het reïntegreren van mensen met een uitkering op de arbeidsmarkt lijkt uit het oog verloren te zijn. De animo van gemeenten om reïntegratietrajecten uit te besteden bij reïntegratiebedrijven neemt af: “We gaan het weer zelf doen”.

De opdracht om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te helpen is niet eenvoudig. Alle creativiteit, kennis en ervaring is welkom. Het ‘zelf doen’ van gemeenten is geen oplossing. Beter samenwerken tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven is hard nodig om een proces op gang te brengen om gezamenlijk werkbare praktijken te realiseren. Mèt behoud van verschillende rollen en verantwoordelijkheden als opdrachtgever (gemeenten) en opdrachtnemer (reïntegratiebedrijven): ‘It takes two to tango’.

### **‘PARTNERSHIP BIJ BETER AANBESTEDEN EN INKOPEN VAN REÏNTEGRATIEDIENSTEN’.**

Voorjaar van 2005 hebben Divosa en Borea, de brancheorganisatie van reïntegratiebedrijven, samen het project Partnership bij beter aanbesteden en inkopen van reïntegratiediensten georganiseerd.



### Doel Project Partnership

Het doel van 'Partnership bij beter aanbesteden en inkopen van reïntegratiediensten' is om te zoeken naar voorbeelden van succesvolle werkwijzen. Via een dialoog tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven is geprobeerd om tot aanbevelingen voor een effectieve en efficiënte reïntegratiepraktijk te komen. Ontwikkelen van een gezamenlijke taal en een eenduidig begrippenkader zijn doelen van 'Partnerschap bij beter aanbesteden'.

Ruim 250 deelnemers vanuit gemeenten en reïntegratiebedrijven hebben tijdens expertmeetings met elkaar gesproken over verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de reïntegratiemarkt. Ze hebben dat gedaan op een conferentie, op expertmeetings en via een digitaal forum op de websites van Borea en Divosa. Enerzijds is rekening gehouden met de visie van gemeenten op reïntegratie en de mate en inhoud van sturing die zij aan dat proces willen geven. Anderzijds is rekening gehouden met visie en wensen van de reïntegratiebedrijven (zie voor onderzoeksverantwoording bijlage 1). De resultaten van het project zijn gebundeld in deze publicatie.

### DRASTISCH VERANDERENDE VELD VAN SOCIALE ZEKERHEID

Verbetering van samenwerking tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven moet gestalte krijgen in het veranderende veld van sociale zekerheid.

#### Suwi

Op de eerste plaats heeft de invoering van de wet Suwi per 1 januari 2002 het landschap van de sociale zekerheid drastisch veranderd. Naast een striktere scheiding tussen de publieke en private taken en de organisatiewijzigingen in de uitvoering van de publieke taken, hebben gemeenten meer verantwoordelijkheid gekregen. Gemeenten waren al verantwoordelijk voor de reïntegratie van de bijstandsgerechtigden.<sup>1</sup> Sinds 1 januari 2002 zijn ze tevens verantwoordelijk voor de reïntegratie van de Anw- (Algemene nabestaandenwet) en de niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (Nuggers).

#### De veranderende rol van de gemeente

Met de wet Suwi hebben gemeenten de rol van regisseur op het gebied van reïntegratie toebedeeld gekregen. Gemeenten mogen in eerste instantie niet meer zelf de uitvoering ter hand nemen, maar moeten dit uitbesteden aan private partijen, de reïntegratiebedrijven. Vanaf 1 januari 2006 is deze verplichte uitbesteding losgelaten en zijn gemeenten vrij in de keuze welke reïntegratiedienstverlening zij uitbesteden en welke zij eventueel zelf uitvoeren. De gemeente fungeert bij uitbesteding als opdrachtgever en regiehouder, de reïntegratiebedrijven als

#### Opdrachtnemer en uitvoerder.

Door de vrije markt waarop gemeenten reïntegratiediensten moeten inkopen, zo is de idee, zou de effectiviteit en doelmatigheid van de reïntegratie worden vergroot. Private partijen zouden, gedwongen door de onderlinge concurrentie, effectiever en efficiënter opereren dan een gemeentelijke dienst.

Sinds de invoering van de wet Suwi zijn gemeenten bovendien verplicht reïntegratieactiviteiten extern aan te besteden. Dit zou opdrachtgevers in staat moeten stellen informatie over kwaliteit, prijs en resultaten uit de markt te halen en het reïntegratiebedrijf te kiezen dat de beste offerte levert, waarbij het reïntegratieproces duurzaam en snel verloopt tegen een gunstige prijs.

Gemeenten waren volgens wetgeving gebonden aan een aantal aanbestedingsregels die de concurrentie tussen de reïntegratiebedrijven (marktwerking) moet bevorderen. Het zou te ver voeren al deze regels in detail te bespreken. Van belang is dat in contracten heldere (meetbare) doelstellingen worden opgenomen. Ook de opdrachtgevers moeten meer inzicht krijgen in de financiële gang van zaken en de behaalde resultaten. Sinds 1 januari 2006 zijn gemeenten niet langer verplicht om reïntegratietrajecten uit te besteden en kunnen gemeenten de uitvoering (gedeeltelijk) weer zelf ter hand nemen. Het valt nog niet te voorspellen welke vlucht het 'inbesteden' zal nemen, maar zeker is dat een aantal gemeenten gebruik zal maken van de mogelijkheid.

#### De invloed van de WWB

Door de invoering van de Wet werk en bijstand (2004) is de druk op gemeenten sterker geworden om effectief en efficiënt in te kopen. Gemeenten hebben hierbij een direct financieel belang. Zij kunnen hun besparingen op de uitkeringslasten vrij besteden. Hoe groter de uitstroom, hoe hoger de besparing voor gemeenten (schadelastbeperking).

#### Reïntegratie

Met de komst van de WWB hebben uitkeringsgerechtigden de plicht 'algemeen geaccepteerde' arbeid te aanvaarden. De weg naar werk moet 'zo kort mogelijk' zijn, wat betekent dat opleidingsniveau en werkervaring de aansluiting naar werk niet in de weg mogen staan. Onder algemeen geaccepteerde arbeid vallen ook tijdelijk en gesubsidieerd werk. Gemeenten kunnen daarbij rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde.

De WWB heeft tot doel om op zo kort mogelijke termijn zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) en Anw-ers ondersteuning te geven door het aanbieden van concrete activiteiten gericht op reïntegratie. Uitkeringsgerechtigden hebben niet alleen de plicht om gebruik te maken van deze diensten maar kunnen ook aanspraak maken op deze ondersteuning. De ondersteuning wordt vastgelegd in een overeenkomst (trajectplan) tussen uitkeringsgerechtigden, gemeente en/of reïntegratiebedrijf. Dit plan bestaat veelal uit verschillende fasen en meerdere (modulaire) activiteiten (zoals intake, diagnose, kwalitatieve scholing, stage en duurzame plaatsing).

Gemeenten bekostigen deze trajecten uit hun reïntegratiebudget (werkdeel van het Fonds Werk en Inkomen (FWI)) en uit het I-deel dat niet wordt gebruikt voor inkomensondersteuning (bijstand).

### Ontwikkelingen in de reïntegratiemarkt

Toen in 2000 de reïntegratiemarkt werd vrijgegeven, werd marktwerking toegelaten tot een markt die tot dan toe sterk gereguleerd was. Tot die tijd waren gemeenten en uitvoeringsinstellingen (nu het UWV) verplicht reïntegratiediensten in te kopen bij Arbeidsvoorziening, de publieke aanbieder van reïntegratiediensten. Met ingang van het contractjaar 2000 werd deze verplichte inkoop (verplichte winkelnering) van reïntegratiediensten bij Arbeidsvoorziening afgeschaft.

### EXPLOSIEVE GROEI TOETREDERS REÏNTEGRATIEMARKT

Vanaf 2000 is er een explosieve groei te zien van nieuwe toetreders tot de reïntegratiemarkt. In 2005 waren circa 700 bedrijven actief op deze jonge markt. De totale markt is goed voor € 440 miljoen. Met dat budget worden ongeveer 200.000 mensen begeleid naar werk. De leden van Borea vertegenwoordigen globaal waarschijnlijk 75% van de private reïntegratiemarkt. Dit is het deel van de markt dat haar omzet behaalt in openbare concurrentie. Het totale budget dat in reïntegratie omgaat, is het drie- of viervoudige hiervan.

### Referentiekader

Gemeenten, specifiek de diensten sociale zaken, hebben moeten groeien in de rol van opdrachtgever die ze met de invoering van de wet Suwi hebben gekregen. Veel gemeenten hebben hierbij gebruik kunnen maken van bestaande referentiekaders binnen de gemeentelijke organisatie. Vooral de gemeentelijke sectoren ruimtelijke ontwikkeling en grondbedrijven (kortom de sectoren van

'zand en stenen' waarin aanbesteding van werken de dagelijkse praktijk behoort) hebben symbool gestaan voor het vormgeven van het inkoopproces voor reïntegratiediensten. Daarnaast hebben gemeenten gebruik kunnen maken van de ervaringen van het UWV, dat al sinds 2001 bezig was met aanbesteding van reïntegratiediensten.

### Marktwerking

Maximaal haalbare concurrentie geldt als uitgangspunt bij aanbestedingen van reïntegratiedienstverlening, waardoor de economisch meest voordelige aanbidding of de laagste prijs wordt verkregen. Daar is bij de uitbesteding van reïntegratiediensten ook wat voor te zeggen. Maar gemeenten hebben veel mogelijkheden en vrijheid bij de vaststelling van de gunningscriteria en hoeven zich niet alleen door de prijs te laten sturen.

### Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de ontwikkelingen, onvolkomenheden en de dilemma's op de huidige reïntegratiemarkt, zoals aangegeven door de gesprekspartners en in de literatuur.

Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de opbrengsten van het partnershipproject, en dan in het bijzonder de bijdragen van de deelnemers aan de expertmeetings. Vooral de praktijkvoorbeelden en de discussies hebben in dit project geleid tot de oplossingsrichtingen die aangedragen worden om de problemen op de reïntegratiemarkt gezamenlijk op te kunnen lossen. De oplossingsrichtingen zijn geclusterd rond drie thema's:

- transparantie op de reïntegratiemarkt,
- aanbesteding en
- de dialoog in het proces.

In hoofdstuk 4 volgen tot slot de belangrijkste conclusies uit het onderzoek en de discussies rond dit partnershipproject.

### VOETNOTEN

<sup>1</sup> Hiermee worden de uitkeringsgerechtigden bedoeld volgens de Algemene bijstandswet (Abw), de wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze Werknemers (IOAW) en de wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen (IOAZ).

<sup>2</sup> Zie [www.borea.nl](http://www.borea.nl).

## 2. Het functioneren van de reïntegratiemarkt

### 2.1 Kenmerken van de reïntegratiemarkt

#### GEMEENTEN IN DE ROL VAN OPDRACHTGEVER

De reïntegratiemarkt is een bijzondere markt. Opgezet door de overheid met als doel het vergroten van de effectiviteit van de reïntegratie. Sinds 2002 experimenteren gemeenten en het UWV met de inkoop van reïntegratiediensten op een commerciële reïntegratiemarkt. Hoe gaan gemeenten om met de rol van opdrachtgever, die door de privatisering van de reïntegratiemarkt is ontstaan (zie inleiding)? Wat voor markt is er intussen ontstaan? Is dit een vrije markt voor reïntegratiediensten? In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de kenmerken en ontwikkelingen van de reïntegratiemarkt.

#### QUASI-MARKT

De reïntegratiemarkt wordt ook wel omschreven als een 'quasi-markt'. Een quasi-markt omdat anders dan bij een 'echte' markt de gebruikers (de cliënten) de vragende partij zijn, maar niet zelf de inkopers van de diensten zijn.<sup>1</sup> Bij een 'echte' markt beslist een koper welke producten of diensten hij zal aanschaffen van verschillende aanbieders. Bij een quasi-markt is dat niet het geval; de inkoper is niet de gebruiker en dat heeft de nodige gevolgen voor de effectiviteit van dit type markt.

#### BEZWAREN 'QUASI-MARKT'

Een belangrijk bezwaar is dat de koper op een quasi-markt alleen indirect zicht heeft op de kwaliteit van de dienstverlening. De gemeente en/of het UWV heeft alleen indirect zicht via monitoring en de gemaakte contractafspraken. Hiermee verbonden is een tweede problematiek die voor de reïntegratiemarkt van belang is: de betrokkenheid van de gebruiker. De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de cliënt kan minder zijn omdat voor hem wordt ingekocht en hij/zij maar een beperkte invloed heeft op de dienstverlening. Dit probleem kan worden ondervangen door de Individuele Reïntegratie Overeenkomsten (IRO's) en/of persoonsgebonden budgetten (PGB's) waarbij de cliënt de regie voert over de reïntegratiedienstverlening en gezamenlijk met de uitkerende instantie de rol van inkoper heeft. Het aantal IRO's dat is afgesloten binnen gemeenten is nog

relatief beperkt, maar de trend bij het UWV is dat er steeds meer IRO's worden aangevraagd. Gemeenten zijn huiverig om met meer persoonsgebonden budgetten te werken vanwege de administratieve lasten (de gemeente moet dan een groot aantal partijen contracteren) en omdat getwijfeld wordt of de cliënten van een gemeentelijke sociale dienst (GSD) daartoe wel in staat zouden zijn: 'Anders dan de cliënten van het UWV', aldus een woordvoerder van een gemeente, 'is een persoonsgebonden budget voor onze cliënten een moeilijk instrument vanwege een te grote afstand tot de arbeidsmarkt.'<sup>2</sup> Er is wel een aantal (kleinschalige) initiatieven met IRO's bij een aantal gemeenten.

### EEN VRAGERSMARKT

In het derde trendrapport (2004) en in het onderzoek van Arents e.a. (2003) wordt de reïntegratiemarkt vooral als een 'buyers market' omschreven met name door de invulling van die rol door veel grote en middelgrote gemeenten en UWV. De marktmacht ligt vooral bij de vragende partijen omdat er aanzienlijk meer aanbieders dan vragers actief zijn. De concurrentie tussen de aanbieders speelt een belangrijke rol en is groot. Inmiddels zijn er zoals gezegd meer dan 700 reïntegratiebedrijven actief die moeten strijden om de opdrachten van gemeenten (zie inleiding).<sup>3</sup>

Het beeld van een 'buyers market' met de sterke rol van gemeenten kwam ook naar voren uit de expertmeetings. Sommige deelnemers omschrijven de huidige reïntegratiemarkt als een vechtmkt waar zeer scherp op prijs moet worden geconcurrerd. Doel van veel reïntegratiebedrijven is momenteel vooral om de 'shake en shoot-out' te overleven.

## 2.2 De reïntegratiemarkt 'in cijfers'

### Vechtmkt: aandeel reïntegratiebedrijven beperkt

Het aandeel van de reïntegratiebedrijven op de gemeentelijke markt is vooralsnog beperkt.<sup>4</sup> Uit een quick scan van TNO-Arbeid onder zes gemeenten blijkt het aandeel van het W-deel (groot € 1,6 miljard) dat daadwerkelijk wordt ingebracht bij reïntegratiebedrijven slechts € 250 miljoen te zijn. De overige 85% zou besteed worden aan (het afbouwen van) gesubsidieerde arbeid. De onderzoekers stellen dat de quick scan slechts een indicatief beeld geeft van het deel dat gemeenten inkopen bij de private reïntegratiebedrijven. Gemeenten reageerden verrast op deze cijfers. Dat een deel van het budget naar gesubsidieerde arbeid zou gaan

was geen verassing, maar deelnemers hadden een hoger aandeel van de reïntegratiediensten verwacht.

### WWB-MONITOR: MERENDEEL WERKDEEL NAAR GESUBSIDIEERDE ARBEID

Ook uit de WWB-monitor van Divosa blijkt dat het merendeel van het werkdeel gaat naar gesubsidieerde arbeid. De verwachting voor 2005 was dat gemeenten 55% van het budget zouden besteden aan gesubsidieerde arbeid. De resterende 45% zou worden besteed op de reïntegratiemarkt. Dat is beduidend meer dan de 15% uit 2004 op basis van de quick scan van TNO arbeid. Het deel dat aan gesubsidieerde arbeid wordt uitgegeven zal waarschijnlijk verder afnemen. In 2007 verwachten gemeenten gemiddeld 45% van het werkbudget te besteden aan gesubsidieerde arbeid.

In 2004 is het budget waaruit reïntegratieactiviteiten betaald worden door een meerderheid van de gemeenten niet volledig benut. Uit de WWB-monitor blijkt dat ruim driekwart van de gemeenten een overschot op het werkdeel heeft van gemiddeld € 476.000 (17,6% van het beschikbare budget). Daartegenover staat een klein kwart van de gemeenten met een tekort. Dit tekort bedraagt gemiddeld € 263.000 (10,1% van het beschikbare budget).<sup>5</sup>

### TRAJECTEN

Gemiddeld kopen gemeenten bijna vierhonderd trajecten in, variërend van gemiddeld 68 trajecten in kleine gemeenten tot 1553 in de grote gemeenten.<sup>6</sup> Bijna driekwart van de gemeenten maakt over deze trajecten resultaatafspraken met de reïntegratiebedrijven. Tweederde van de gemeenten geeft aan goed zicht te hebben op de resultaten van de reïntegratietrajecten. Een vergelijkbaar deel geeft aan dat het aanbod van reïntegratiebedrijven voldoende aansluit op de vraag van gemeenten.

Over de reïntegratiemarkt als zodanig zijn gemeenten minder tevreden. Tweederde van de gemeenten geeft aan de privatisering van de reïntegratiemarkt nauwelijks een succes te vinden. Dit lijkt in tegenspraak met de tevredenheid over de aansluiting van het aanbod op de vraag. De oorzaak voor dit verschil zoeken de onderzoekers in de grootte van de gemeenten. Het zijn vooral kleine gemeenten (minder dan 100.000 inwoners) die ontevreden zijn over de dienstverlening van de reïntegratiebedrijven.

Er is ook een verschil tussen grote en kleine gemeenten in het al dan niet aangaan van resultaatverplichtingen in de contracten met private reïntegratiebedrijven. Ongeveer 28% van alle gemeenten werkt niet met resultaatfinanciering in de reïntegratiecontracten, de rest doet dit wel en dan hoofdzakelijk op basis van het *no cure less pay* principe (65%). Van de kleine gemeenten werkt meer dan 80% (ook) volgens dit principe. Slechts 7% van de gemeenten werkt volgens het *no cure no pay*-principe in de resultaatfinanciering van de reïntegratieprojecten. 7

### SRG

Gemeenten, in elk geval de 87 grootste gemeenten van Nederland, waren tot voor kort verplicht de Monitor Scholing en Activering (MOSA) bij te houden, met daarin indicatoren voor reïntegratie. Volgens een onderzoek van het IWI is er in de MOSA sprake van onderrapportage.<sup>8</sup> Er is ondertussen een opvolger voor de MOSA: Statistiek Reïntegratie Gemeenten (SRG). De SRG bevat informatie over de reïntegratietrajecten die door de gemeente worden uitgevoerd. Het gaat daarbij voornamelijk om de reïntegratie van bijstandsgerechtigden naar werk. Het verschil met de MOSA is dat de SRG minder gedetailleerde gegevens bevat, maar volgens de eerste berichten wel betrouwbaarder is.

### CIJFERS VAN EN OVER REÏNTEGRATIEBEDRIJVEN

#### Benchmarkrapportage Borea

De benchmarkrapportage van het Borea Keurmerk (zie pagina 23) geeft een beeld van de ontwikkelingen op de gemeentemarkt in 2004. De cijfers hebben betrekking op de activiteiten van de 63 bij het Borea Keurmerk aangesloten reïntegratiebedrijven. Naar schatting hebben de reïntegratiebedrijven met een Borea Keurmerk een marktaandeel van ruim 80%.<sup>9</sup> De cijfers geven daarom een redelijk betrouwbaar beeld. Tussen gemeenten heerst een grote mate van verscheidenheid in trajecten en contracten.

#### AANMELDING, UITVAL EN RESULTAAT

In 2004 zijn 64.331 cliënten aangemeld bij de 63 aangesloten reïntegratiebedrijven. 39.456 cliënten zijn in de tweede helft van 2004 aangemeld bij deze bedrijven. In deze periode zijn van de 39.456 aangemelde cliënten 22.195 cliënten opgenomen in een reïntegratietraject. Dit is 56% van alle aangemelde cliënten. De overige 44% (10.418 cliënten) zat nog in de aanmeld-/intakefase, of is uitgevallen. Ten opzichte van de eerste helft van 2004 en de tweede helft van 2003 blijkt dat er naar verhouding steeds meer cliënten in de aanmeld-/intakefase zitten. De reden hiervoor is dat door de sterke toename van het aantal aanmeldingen de keurmerkbedrijven een groot aantal cliënten (nog) niet in een traject hebben

kunnen opnemen. Hierdoor is een 'stuwmeer' ontstaan in de aanmeld-/intake fase.

Binnen gemeenten bestaat een grote mate van verscheidenheid in trajecten en contracten. Uit de cijfers blijkt verder dat in de tweede helft van 2004 een stijging heeft plaatsgevonden van het aantal afgeronde contracten: 381 contracten zijn met een plaatsingsverplichting afgerond. Dat wil zeggen dat 29% van de aangemelde cliënten geplaatst is (de norm was ook 29%), waarbij de doelstelling gericht was op plaatsing op de arbeidsmarkt. Deze doelstelling blijkt gerealiseerd.

Bij gemeenten is er steeds meer sprake van plaatsing in regulier werk en steeds minder van plaatsing in gesubsidieerde arbeid. Gemeenten geven relatief vaak een opdracht waarbij niet de uitstroom naar werk maar diagnose en sociale activering, specifieke trainingen en arbeidsmedische activering het doel is. In 2004 is het aantal cliënten (6.002) waarvan het traject succesvol is afgesloten gestegen (in overeenstemming met de afspraak met de opdrachtgever).

## 2.3 Knelpunten in de gemeentelijke aanbesteding

Uit de verkenning en de bijeenkomsten van het partnershipproject komen de onderstaande knelpunten naar voren.

#### Aanbesteding: een nieuwe werkwijze, een nieuwe rol

Gemeenten hebben moeten groeien in de rol van opdrachtgever die zij met de wet Suwi hebben gekregen.<sup>10</sup> Een van de grote problemen was en is de aanbesteding van de contracten. Volgens de Suwi-verplichtingen zijn gemeenten niet vrij opdrachten aan reïntegratiebedrijven te verstrekken. De aanbestedingsprocedure moet transparant en toetsbaar zijn waarbij reïntegratiebedrijven gevraagd worden te offrenen op basis van duidelijk vastgestelde bestekken en criteria. De verwachting van het ministerie van SZW is dat door deze manier van aanbesteden de concurrentie op de reïntegratiemarkt toeneemt en de prijs van de aangeboden diensten daalt.<sup>11</sup> Wanneer gemeenten voor meer dan € 200.000 aanbesteden, moet dit gebeuren volgens de eisen in de aanbestedingsrichtlijn.

#### Organisatie aanbesteding: afstemmen van de organisatie

Bij een aantal gemeenten worden de aanbestedingen van werken, leveringen en (reïntegratie)diensten centraal geleid door een apart inkoopbureau. Daarnaast

hebben veelal juridische afdelingen invloed op de aanbestedingsprocedure. Gemeentelijke inkoopbureaus zijn belast met de procedurele kant van aanbesteden en inkopen.

### AANBESTEDING RIGIDE OPGEZET

In de expertmeetings stelden veel gemeenten dat zeker in de eerste jaren de aanbesteding tamelijk rigide was opgezet. Er was sprake van 'risicomijdend' gedrag. Door de vrees om fouten te maken werden de aanbestedingen strak opgezet en was (persoonlijk) contact met reïntegratiebedrijven voor een 'prebid' of offertebespreking ondenkbaar. Gemeenten hielden de regie strak in handen en pas na de toewijzing werd met de gekozen bedrijven overlegd.

### MARKTWERKING

Maximaal haalbare concurrentie geldt als uitgangspunt bij aanbestedingen van reïntegratiedienstverlening waardoor de economisch meest voordelige aanbidding of de laagste prijs wordt verkregen. Om een goede aanbesteding te kunnen doen moet aan een aantal marktcondities worden voldaan om een optimale prijs-kwaliteit verhouding te realiseren. Juist op dit terrein constateren reïntegratiebedrijven en gemeenten dat er de nodige knelpunten zijn. Het gaat dan zoals gezegd onder andere om administratieve lasten, onvoldoende transparantie en een gebrekkig zicht op resultaten (zie inleiding).

### ADMINISTRatieve LASTEN

Een van de grote kritiekpunten van zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven betreft de administratieve lasten. In de woorden van veel reïntegratiebedrijven zijn veel bestekken van gemeenten complete telefoonboeken en vragen gemeenten op hun beurt offertes (via vaste formats en tabbladen) in de vorm van complete telefoonboeken. Tevens (over)vragen veel gemeenten de reïntegratiebedrijven als het gaat om monitoring en verantwoording van de geleverde diensten en resultaten. Ook al gaat het ingezette traject volgens plan, per kwartaal vraagt de gemeente het reïntegratiebedrijf om een volledige rapportage.

### EEN PAPIEREN EXERCITIE

Op de startconferentie en in de expertmeetings was de administratieve lastendruk een van de hoofdpunten die in de ogen van zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven zou moeten verbeteren. Uit eerder onderzoek is gebleken dat reïntegratiebedrijven veel gegevens dubbel moeten leveren zonder duidelijke redenen.<sup>12</sup> Het zijn vaak ook zeer tijdrovende procedures. Zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven hadden het idee met een papieren exercitie bezig te zijn.

"Je volgt dan de procedure maar hebt geen grip meer op het proces." Het ontwikkelen van een visie heeft enige tijd nodig gehad. Een respondent merkte op dat in het begin de nadruk lag op controle. De gecontracteerde reïntegratiebedrijven dienden telefoonboeken vol gegevens aan te leveren. "We vroegen alles, uit de vrees onvoldoende grip op het proces te hebben, maar feitelijk deden we niets met al die gegevens."

### Aanbestedingsprocedure: grote verschillen tussen gemeenten

Tussen gemeenten bestaan grote verschillen in de wijze waarop reïntegratiediensten worden aanbesteed. Bij de keuze voor een aanbestedingsprocedure moet een afweging worden gemaakt in de verhouding tussen de transactiekosten van de procedure (onderhands, openbaar of Europees) en de aard en omvang van de reïntegratiedienst. Het resultaat is een lappendeken van verschillende aanbestedingsvormen op gemeentelijk niveau. Dat betekent dat reïntegratiebedrijven zich bij elke inschrijving geconfronteerd zien met een andere werkwijze en nieuwe eisen. Voor de reïntegratiebedrijven is hierdoor onvoldoende ruimte voor creatieve en innovatieve reïntegratieactiviteiten. Het accent bij gemeenten lijkt meer te liggen op de procedures dan op de werkelijke problematiek waarvoor een reïntegratiedienst wordt ingekocht.

### KNELPUNTEN

Voorts zijn de volgende knelpunten tijdens de expertmeetings naar voren gekomen:

#### 1. Gebrek aan innovatie

Zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven stelden in de expertmeetings dat de manier waarop de huidige aanbesteding georganiseerd is innovatie in de weg kan staan. Daarbij spelen de rigiditeit van de aanbestedingsprocedure en de korte contractduur een rol.

#### 2. Verplichting en innovatie

Met betrekking tot innovatie wijzen sommige gemeenten op de knellende regels van de verplichte aanbesteding. Wanneer een gemeente samen met een reïntegratiebedrijf een nieuwe methodiek ontwikkelt en gaat implementeren dan is het maar de vraag of de 'ontwikkelpartner' (het reïntegratiebedrijf) ook daadwerkelijk de methode mag uitvoeren. De reden hiervoor is dat een dergelijk initiatief ook weer moet worden aanbesteed. Hoewel de selectiecriteria bij die aanbesteding anders kunnen zijn bestaat toch het risico dat de gemeente in

zee moet gaan met een ander reïntegratiebedrijf dan de ontwikkelpartner. De verplichte aanbesteding kan op die manier innovatie in de weg staan, omdat er geen prikkel is om gezamenlijk te werken aan vernieuwing. Een aantal gemeenten en reïntegratiebedrijven had overigens wel goede ervaringen op dit terrein. Zij wezen bijvoorbeeld op de vrije ruimte binnen de huidige aanbesteding (30%) die innovatie toestaat.

“Gemeenten en reïntegratiebedrijven zouden op het terrein van productinnovatie meer met elkaar moeten optrekken, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van een ‘diagnose-instrument dat een voorspellende waarde heeft voor het arbeidsmarktperspectief van uitkeringsgerechtigden.”

### 3. Nadelen van een beperkte contractduur

‘Aanvankelijk kozen gemeenten ervoor om de concurrentie te bevorderen voor korte contracten en organiseerden zij een soort stoelendans’, aldus een reïntegratiebedrijf. ‘Waar het om ging was concurrentie, niet reïntegratie.’ Sommige gemeenten kiezen voor contracten van één jaar en volgens sommige vertegenwoordigers waren zij verplicht om jaarlijks met minimaal één reïntegratiebedrijf van contract te wisselen, want ‘dat houdt ze scherp’. De idee hierachter was dat dit de opdrachtgever een optimale positie geeft om, indien de samenwerking niet naar wens verloopt, te kunnen switchen van opdrachtnemer. Deze onzekere marktsituatie is er mede debet aan dat reïntegratiebedrijven niet worden geprikkeld tot investering in innovatie, experimenten, duurzame trajecten en ‘partnership’. Integendeel, zij worden juist geprikkeld tot snel resultaten boeken, prijsvechten en niet in investeren in kwaliteit van dienstverlening.

“Een jaarcontract stimuleert niet bepaald dat je fors gaat investeren in een gemeente.”

### 4. Te weinig investeren in professie

Gemeenten geven aan dat zij veel verloop waarnemen onder het personeel van de reïntegratiebedrijven, wat een gevaar zou kunnen vormen voor de continuïteit. Volgens enkele gemeenten wordt er te weinig geïnvesteerd in kennis- en informatie-uitwisseling tussen reïntegratiebedrijven en het opdoen van kennis in het algemeen. Er bestaat een behoefte aan officieel geaccrediteerde opleidingen. Een van de eisen van het Borea Keurmerk is een zesdaagse opleiding van consulenten. Als gemeenten een bedrijf met een keurmerk kiezen, dan weten ze dat het op dit punt goed zit.

### Het Borea keurmerk

Borea heeft het Borea Keurmerk ontwikkeld. Met dit keurmerk beoogt de branche een kwaliteitsstandaard voor dienstverlening te bieden, de transparantie te bevorderen en een impuls te geven aan permanente kwaliteitsverbetering door reïntegratiebedrijven zelf. Opdrachtgevers UWV, VNG, werkgevers- en werknemersorganisaties en de Landelijke Clientenraad hebben gezamenlijk met opdrachtnemers BOA en Borea een stichting opgericht met als doel de transparantie van de arbo- en reïntegratiemarkt verder te vergroten. Het Borea Keurmerk is in deze stichting Blik op Werk ondergebracht en zal van naam veranderen. Leden van Borea zijn verplicht het keurmerk te behalen, maar ook niet leden kunnen het natuurlijk verwerven.

### 5. De kwaliteit en kwantiteit van het bestek: *pièce de resistance*

Het *pièce de resistance* in de gemeentelijke aanbesteding is het bestek. Zoals eerder is opgemerkt produceren sommige gemeenten bestekken van honderden pagina's. ‘Het is een symbool van onmacht’, aldus een gemeente. ‘Wat moet volstaan is een kort bestek waarin je in een paar A4'tjes de probleemstelling beschrijft en een paar duidelijke vragen formuleert. Meer is niet nodig.’

Korte bestekken lijken inmiddels wel een trend te zijn geworden. In de expertmeetings stelden gemeenten dat ze bij voorkeur kleine bestekken maken voor een beperkt aantal specifieke problemen of doelgroepen en dat de tijd van de grote bestekken voorbij is.

### 6. Kennis van cliënten

Door reïntegratiebedrijven wordt veelvuldig gewezen op bestekken waarin onduidelijk was voor welke groepen nu werd aanbesteed. Kenmerken van cliënten (inclusief de problematiek van de doelgroep) werden in te vage termen omschreven. Een adequate inkoop veronderstelt echter kennis van de cliënten en hun problematiek. Veelal hebben gemeenten die kennis niet of weten die niet te vertalen in een koopvraag.

### 7. Hoge eisen

Het stellen van zeer hoge eisen in de bestekken aan reïntegratiebedrijven komt veel voor en komt onder andere door een gebrek aan of versplintering van kennis bij gemeenten. Daarnaast is het nog zo dat gemeenten (of diens adviseurs) op zeker willen spelen. Te hoge eisen, bijvoorbeeld

80% uitstroom of kavelen van enkele duizenden cliënten, garanderen niet een betere inschrijving maar vormen een belemmering voor de marktwerking.

## 8. Duurzaamheid

Zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven pleiten voor meer aandacht voor duurzaamheid in de reïntegratie. 'Het gaat', aldus een vertegenwoordiger van een gemeente, 'teveel over de kortste weg naar werk. Dat is niet per se de beste weg naar werk. De WWB heeft ertoe geleid dat er een te sterke focus is op snel plaatsen terwijl meer aandacht voor het duurzaam begeleiden van mensen naar werk noodzakelijk is.'

Het dilemma is volgens een andere gemeente dat door de WWB het belang voor gemeenten om snel te plaatsen groter is dan meer in een cliënt te investeren, bijvoorbeeld door een langer traject in te kopen waardoor de cliënt wellicht langer uit een uitkering zal blijven. Gemeenten zijn daardoor geneigd te kiezen voor de snelste weg. Daarnaast vormt de verruiming van het begrip passende arbeid een probleem. Dat is nu zo breed dat het vooral gericht is op het snel terugkeren op de arbeidsmarkt.

## 9. Gebrek aan transparantie

Een randvoorwaarde voor elke markt is dat kopers zicht hebben op de prijs en de kwaliteit van de dienstverlening die wordt ingekocht. Uit deze verkenning, maar ook uit bijvoorbeeld de Reïntegratiemonitor van de RWI<sup>13</sup>, blijkt dat dat zeker niet het geval is. Zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer klagen over de geringe transparantie van de markt. Ze hebben vaak geen goed beeld van de verrichtingen van de andere partij en hebben geen realistische verwachtingen van de prestaties. Dat heeft het vertrouwen in elkaar niet versterkt, eerder het tegendeel.

Gemeenten merken bovendien op onvoldoende zicht te hebben op:

### a. Resultaten

Zicht op de resultaten is een van de knelpunten voor gemeenten. Er is een reeks van externe factoren die het resultaat kunnen beïnvloeden. Daarnaast bestaan trajecten uit zeer veel verschillende activiteiten (modules) met vaak deelresultaten. Iemand is op weg naar werk en een van de activiteiten die hiertoe zal bijdragen is sociale activering, waarvoor een ander (output) resultaat geldt. Het cliëntenbestand is zo divers dat de prestaties en resultaten moeilijk te vergelijken zijn. Er mist een heldere resultaatdefiniëring en -meting op basis van eenduidige definities en begrippen.

### b. Prijzen

Hoeveel kost een traject? Het is een veelgestelde vraag in de expertmeetings. Voor opdrachtgevers is het lastig om in te kopen als er onvoldoende gegevens zijn over prijzen. Het probleem is dat de prijsstellingen van de reïntegratiebedrijven niet goed met elkaar te vergelijken zijn. De definities van de verschillende producten en diensten zijn te divers; zoals aantal begeleidingsuren, contactduur en kwalificatie. Wat de een als scholing omschrijft, is voor de ander een cursus of training. Reïntegratiebedrijven mogen daarnaast vooraf aan de aanbesteding, vanwege de mededingingswetgeving, ook niet de prijzen voor producten en diensten kenbaar maken.<sup>14</sup>

### c. Producten

Er is een diversiteit aan producten en diensten die reïntegratiebedrijven. Daartoe behoren onder andere de voor de reïntegratie procesmatige elementen en producten die aanbodversterkend zijn en bemiddelingsactiviteiten, zoals:

- intake,
- sociale activering en motivering,
- trajectbegeleiding,
- ondersteuning bij zorg-, hulp- of schuldhulpverlening,
- (voorschakel) training en (kwalitatieve) scholing,
- leerwerkplekken,
- stageplekken,
- 'work first' (zie hierna),
- bemiddeling,
- ondersteuning bij subsidies,
- begeleiding bij plaatsing,
- nazorg.

Een relatief nieuw en innovatief product is deskundigheidsbevordering van klantmanagers van de gemeente door medewerkers van een reïntegratiebedrijf.<sup>15</sup> Het reïntegratiebedrijf voert voor de gemeente geen verdere trajecten uit. Daarnaast bieden reïntegratiebedrijven ook deskundigheidsbevordering aan klantmanagers van gemeenten aan.

"Echte opleidingen zijn duur en je hebt weinig grip op het resultaat. Vandaar dat we een beperkt aantal trainingen aanbieden, vooral training op administratief terrein die gemakkelijk te organiseren is en relatief goedkoop is. Het nut van deze trainingen betwijfelen we. Maar de klant (= gemeente) vraagt erom."



## 10. Scholing

Een product waar zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven mee lijken te worstelen is scholing. Er wordt zeer verschillend gedacht over het belang ervan. Volgens sommige gemeenten is investeren in scholing ‘weggooien van publieke middelen’. Er zou te weinig een directe relatie zijn tussen scholing en het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt. Bovendien is de taak niet scholing maar het helpen van mensen aan werk. Volgens andere gemeenten is scholing noodzakelijk voor het duurzaam toeleiden naar werk.

“Zonder investering in scholing blijf je cliënten rondpompen aan de onderkant van de arbeidsmarkt”

## 11. Kwaliteit van reïntegratie

Wat is de kwaliteit van de dienstverlening van een reïntegratiebedrijf? Gemeenten geven aan niet louter op prijs te willen kiezen, maar het is moeilijk om de kwaliteit precies te bepalen. ‘Je kiest dan eerder op ervaring (uit het verleden) of verhalen van anderen dan op basis van een offerte’, aldus een respondent. Het is ook lastig om precies de kwaliteit van een traject en/of dienst te bepalen. Het Borea Keurmerk kan gemeenten hierbij helpen. Gemeenten mogen kwaliteitscriteria stellen, en van reïntegratiebedrijven vragen of zij voldoen aan de eisen zoals gesteld in het keurmerk. Van reïntegratiebedrijven die het keurmerk hebben, weten gemeenten dat ze eraan voldoen. Bedrijven die het keurmerk niet hebben, mogen evenwel op basis van het zogenoemde non-discriminatiebeginsel niet uitgesloten worden. Zij moeten de gelegenheid krijgen aan te tonen dat zij aan dezelfde criteria voldoen.

### AANBESTEDEN VERSUS UITBESTEDEN; EEN BLIK OP DE TOEKOMST

Hoe de markt zich precies zal ontwikkelen is niet duidelijk, zeker nu de verplichting tot uitbesteding is losgelaten. In de expertmeetings is daar uitvoerig over gesproken. De verwachting is dat het loslaten van de verplichting tot uitbesteding de nodige gevolgen zal hebben maar welke dat zullen zijn is lastig in te schatten. In de WWB-monitor geeft een vijfde van de gemeenten aan meer trajecten zelf te gaan uitvoeren en bijna de helft van de gemeenten geeft aan (meer) onderhands te gaan gunnen.

Door de meeste deelnemers aan de expertmeetings werd opgemerkt dat het aanbesteden van grote kavels en integrale trajecten verleden tijd is. Gemeenten zullen meer gericht gaan inkopen op specifieke diensten en producten, bij voorkeur voor specifieke doelgroepen. Naarmate de gemeenten ook hun eigen

bestand beter leren kennen, zal (klant)gericht inkopen de komende jaren verbeteren. In verband daarmee zou minder op prijs maar meer op de kwaliteit van dienstverlening ingekocht gaan worden.

## VOETNOTEN

- <sup>1</sup> Zie de drie trendonderzoeken uitgevoerd in 2000, 2002 en 2004. Met name het derde trendrapport De Reïntegratiemarkt langs de meetlat van Suwi. Derde inventarisatie van stand van zaken, Amsterdam, 2004. Verder E. Verveen en S Bunt (2004) Deelonderzoek diensten voor bijzondere doelgroepen, P. van Eeckert, e.a. Ontwikkelingen aan de vraagzijde (2004), Heijnen, M.D. e.a. Trendrapport Reïntegratiemarkt onderdeel aanbodzijde. Voor de beschrijving van de quasi-markt zie R. van der Veen, (1997), Struyven L. and Steurs G. (2003). ‘Towards a Quasi-Market in Reintegration Services: first assessment of the Dutch Experience’, Australian Journal of Labour Economics, 6, 2, June 2003, 331-356. Struyven L. en Steurs G. (2003). ‘Twee landen, één systeem? Het ontwerp van quasi-markten bij de arbeidsreïntegratie van werkzoekenden in Australië en Nederland’, in: Steunpunt WAV – SSA, Arbeidsmarktonderzoekersdag 2003. Kuijpers en Van der Boom, (2003). Effectiviteit van Reïntegratie. De stand van zaken SEOR (2005) Koning, P. e.a. (CPB), Goed aanbesteed is het halve werk. Een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie, 2004.
- <sup>2</sup> Zie ook het derde trendrapport, pp. 111-114.
- <sup>3</sup> Het zijn er ongeveer 1.000 als de IRO-bedrijven worden meegerekend.
- <sup>4</sup> Genabeek, J, van e.a. de besteding door gemeenten van het werkdeel van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004.
- <sup>5</sup> WWB-monitor (mei 2005), p. 7, 41.
- <sup>6</sup> WWB-monitor (mei 2005), p. 40.
- <sup>7</sup> IWI, De weg van bijstand naar werk, 2004.
- <sup>8</sup> Het marktaandeel van reïntegratiebedrijven met het Borea Keurmerk (ruim 80%) is hoger dan dat van leden van Borea (nl. 75%), omdat niet-leden van Borea voor het keurmerk in aanmerking kunnen komen.
- <sup>9</sup> Ecorys-Nei (2003). De vormgeving van het opdrachtgeverschap. Rotterdam; Regioplan (2004). Vangnet met veerkracht. Amsterdam.
- <sup>10</sup> Naar een werkende reïntegratiemarkt, SZW, 4.
- <sup>11</sup> Zie [www.rwi.nl](http://www.rwi.nl).
- <sup>12</sup> Zie onder andere [www.borea.nl](http://www.borea.nl) voor opmerkingen over de mededinging.
- <sup>13</sup> Dat gebeurt bij de Intergemeentelijke Sociale Dienst Rijnstreek.

### 3. Hoe dan wel?

“Marktwerking is nu eenmaal een feit.”

#### MARKTWERKING

Marktwerking is een feit in de reïntegratiemarkt. Gemeenten en reïntegratiebedrijven willen ook niet terug naar de vroegere situatie. Sterker, het loslaten van de verplichte uitbesteding wordt als een kans opgevat. In een volgroeide en professionele markt verwachten beide partijen dat er voldoende kansen zijn om de effectiviteit en efficiency van reïntegratie te verhogen. In totaal geeft tweederde van de gemeenten aan met de private reïntegratiebedrijven te willen werken, ook als de aanbestedingsplicht vervalt.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opbrengsten van het partnershipproject, in het bijzonder de bijdragen van de deelnemers aan de expertmeetings. Het zijn de praktijkvoorbeelden en de discussies die hebben geleid tot de aangedragen oplossingsrichtingen voor de onvolkomenheden in de reïntegratiemarkt, zoals deze in het vorige hoofdstuk zijn benoemd. De oplossingsrichtingen zijn geclusterd rond drie thema's, namelijk:

- 'transparantie op de reïntegratiemarkt',
- 'aanbesteding' en
- 'de dialoog in het proces'.

#### 3.1. Transparantie op de reïntegratiemarkt

Transparantie op de reïntegratiemarkt is nodig voor een duidelijke rolverdeling van gemeenten en reïntegratiebedrijven. In deze paragraaf worden in het kader van de transparantie op de reïntegratiemarkt achtereenvolgens de volgende onderwerpen behandeld:

- a. rolvastheid van partijen,
- b. sturing,
- c. onderhandelen,
- d. prijs-kwaliteitverhouding.

##### a. Rolvastheid

Zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven vinden dat voor de duidelijkheid de rolverdeling van opdrachtgever en opdrachtnemer strikt gescheiden moet

blijven. Gemeenten hebben als opdrachtgever de regie en leggen aan de (lokale en landelijke) politiek verantwoording af, reïntegratiebedrijven zijn als opdrachtnemer belast met de uitvoering en leggen daarover verantwoording af aan de opdrachtgever.

#### b. Sturing: grenzen aan sturing gemeenten

Reïntegratiebedrijven geven aan dat er grenzen moeten zijn aan datgene wat de opdrachtgever krachtens zijn rol als opdrachtgever (inkoper) doet en eist. Het lijkt alsof sommige gemeenten met de strakke sturing en regulering ook tijdens de uitvoering van de contractafspraken de uitvoering door het reïntegratiebedrijf willen bewaken en sturen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inhoud van de trajectplannen en in te zetten middelen.

“Er blijft soms heel weinig ruimte voor je eigen professionele invulling.”

#### c. Onderhandelen: selectie-/gunningscriteria

Gemeenten hanteren verschillende selectiecriteria bij de inkoop van reïntegratiediensten. Vooral kleinere gemeenten maken gebruik van de criteria van het Nederlands Inkoop Centrum. Andere gemeenten gebruiken de criteria van andere gemeenten, het UWV en een paar ‘eigen’ criteria zoals de eis dat het reïntegratiebedrijf een vestiging moet hebben in de gemeente of kantoorruimte moet huren. De prijs kan een selectie criterium zijn, evenals prestaties uit het verleden (reputatiemechanisme). Een reïntegratiebedrijf dat zich al bewezen heeft, heeft dan een streepje voor.

Reïntegratiebedrijven willen graag weten wat deze selectiecriteria zijn. Voor een soepel werkende markt en een goede afstemming van het aanbod op de vraag is het belangrijk dat de selectiecriteria helder beschreven worden.

Opmerkelijk is dat het Borea Keurmerk bij een aantal gemeenten niet of slechts op een aantal onderdelen tot de selectiecriteria behoort. Dit blijkt uit inzage in de verschillende bestekken (Programma’s van Eisen) en bedrijfsbezoeken. Het gebruik van het Borea Keurmerk is echter volgens de deelnemers van de bijeenkomsten aan te bevelen. Gemeenten kunnen ervan verzekerd zijn dat de reïntegratiebedrijven met het keurmerk voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria.

“De beste weg naar werk zoeken in plaats van de snelste weg uit de uitkering.”

#### d. Prijs-kwaliteitverhouding

Ook moet er meer transparantie komen in de producten en diensten van de reïntegratiebedrijven. Er is op voorhand weinig te zeggen over de prijs-kwaliteitverhouding van de aangeboden diensten. Voor gemeenten blijft daardoor onduidelijk wat er met de cliënt gebeurt. In de expertmeetings is gesproken over de mogelijkheid om helderheid te scheppen door prijsafspraken te maken voor producten en diensten.

Prijsafspraken zijn echter in strijd met de mededingingswet. Een mogelijkheid is dat de opdrachtgever de prijs van een product of dienst vaststelt en de concurrentie laat plaatsvinden op kwaliteit en resultaat. Reïntegratiebedrijven worden hierdoor uitgedaagd om de kwaliteit van de producten en diensten te specificeren.

#### TRENDS

Het scheppen van helderheid over prijs en kwaliteit past goed in een trend die nog versterkt zal worden door het loslaten van de verplichte uitbesteding. Gemeenten zullen kritisch kijken wanneer zij kiezen voor integrale trajecten, waarbij ze sturen op het eindresultaat: een plaatsing op de arbeidsmarkt. Daarnaast kunnen gemeenten kiezen voor modules en kopen in waar op dat moment behoefte aan is op de arbeidsmarkt. Gemeenten zullen meer en meer modules van reïntegratiebedrijven afnemen. Op die manier hoeven zij alleen in te kopen waar op dat moment behoefte aan is en/of wat actueel is voor de arbeidsmarkt. Dat dwingt gemeenten en reïntegratiebedrijven gezamenlijk proactief en innovatief producten te ontwikkelen. Een voorbeeld van een modulair product is deskundigheidsbevordering van klantmanagers van de gemeente door medewerkers van een reïntegratiebedrijf.<sup>1</sup> Het kan zo zijn dat dit de enige dienst is die het reïntegratiebedrijf aan de gemeente levert.

“Ken uw cliënt via een goede diagnostiek; kijk multidisciplinair naar de afzonderlijke cliënt in plaats van aanbestedingen in grote kavels.”

#### STAFFELEN

Bij uitbesteding van de diagnose is het aan te raden dat gestaffeld te doen. Het reïntegratietraject wordt dan gesplitst in verschillende stappen, waar een reïntegratiebedrijf per afgeronde stap voor betaald krijgt. Het reïntegratiebedrijf stelt de diagnose en vervolgens wordt in overleg met de gemeente over een vervolg beslist. Dat verhindert dat de diagnose van het reïntegratiebedrijf toegesneden is op het aanbod van het desbetreffende reïntegratiebedrijf.

Sommige reïntegratiebedrijven vinden deze ‘knip’ kunstmatig. Zij vinden dat het

bedrijf de diagnose moet stellen omdat het bedrijf ook verder aan de slag gaat met de cliënt. Over het algemeen zijn gemeenten en reïntegratiebedrijven echter positief over deze gestaffelde aanbesteding.

### 3.2. Aanbesteding

In de private gemeentelijke reïntegratie is veel aandacht en zorg besteed aan de aanbestedingsprocedures. Dat heeft, zoals in het vorige hoofdstuk naar voren is gekomen, geleid tot grote bestekken en kostbare, omslachtige procedures. Dit kost onnodig veel energie en tijd die niet aan de cliënten zelf wordt besteed.

#### Databank

In de ogen van de deelnemers aan het partnershipproject kunnen de aanbestedingsprocedures een stuk korter en worden volstaan met minder papieren rompslomp. In de expertmeetings is een reeks van voorbeelden gegeven van de hoeveelheid administratieve eisen die aan reïntegratiebedrijven gesteld worden, zoals certificering, inschrijving bij de Kamer van Koophandel, financiële gegevens, referenties, lijst van (vakbekwame) medewerkers en aansprakelijkheidsverzekering.

Een mogelijke oplossing voor deze problematiek is een databank waar reïntegratiebedrijven de informatie die ze moeten overleggen eenmalig kunnen deponeren. Reïntegratiebedrijven kunnen dan naar deze site verwijzen en hoeven niet telkens de gegevens te leveren.<sup>2</sup> Het is wellicht mogelijk hiervoor aansluiting te zoeken bij het Meldpunt reïntegratie van de RWI ([www.reintegratiemeldpunt.nl](http://www.reintegratiemeldpunt.nl)). Voorwaarde is wel dat deze informatie regelmatig gecontroleerd wordt.

Een andere mogelijkheid is om bij de intekenronde het reïntegratiebedrijf nog geen stukken te laten aanleveren, maar een intentieverklaring te laten tekenen dat de benodigde papieren, na selectie, overlegd worden. Na de selectie wordt met een kleinere groep reïntegratiebedrijven de aanbesteding verder gevoerd, inclusief de benodigde papieren.

“Gemeenten en reïntegratiebedrijven hebben een gemeenschappelijk belang: cliënten moeten aan het werk. Via louter een contract ontstaat geen partnership.”

### Kleine bestekken stimuleren de creativiteit

Het streven moet zijn om het bestek te beperken tot een paar A4'tjes door de dubbele en overbodige administratieve informatie eruit te halen. Gemeenten kunnen volstaan met de eisen op hoofdlijnen. Tijdens en na de gunning kan verder onderhandeld worden met de opdrachtnemers over de contracten. Kleine bestekken, zo leert de ervaring, stimuleren de creativiteit en dagen reïntegratiebedrijven meer uit dan bestekken die volledig zijn dichtgetimmerd.

“Een langdurige samenwerkings- en investeringsrelatie is de sleutel tot succes.”

#### CONTRACTDUUR

Sommige gemeenten kiezen voor langdurige contracten van bijvoorbeeld twee jaar met een optie voor verlenging. De criteria voor al dan niet verlengen moeten dan duidelijk en expliciet zijn. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten uit het oogpunt van marktwerking switchen van reïntegratiebedrijf om de noodzakelijke concurrentie te behouden, terwijl men wel tevreden was over de uitvoering van het contract (zie ook Research voor beleid, 2003).

Meer continuïteit in de contracten hoeft niet per se de marktwerking te belemmeren en is noodzakelijk voor innovatie en duurzaam investeren in reïntegratietrajecten, volgens een gemeente. In dit kader werd gewezen op het Australisch model, waar contracten van drie jaar worden gebruikt en niet voor één jaar. De veronderstelling dat bedrijven bij langdurige contracten minder prikkels voelen dan met kort durende contracten, of dat nieuwkomers door langdurige contracten onvoldoende in staat zijn een plaats te veroveren, lijkt onjuist.<sup>3</sup>

#### INNOVATIE

Er is een vrije ruimte binnen de huidige aanbesteding (30% van het reïntegratiebudget) die innovatieve toepassingen van reïntegratie-instrumenten toestaat. Sommige gemeenten en reïntegratiebedrijven constateren dat er desondanks binnen de huidige omstandigheden onvoldoende ruimte is voor innovatieve ideeën en producten. De oorzaak hiervan is onder andere gelegen in de aanbestedingsprocedure

Een beperkt aantal gemeenten heeft voor het ontwikkelen van nieuwe producten en diensten goede ervaringen met intensieve samenwerking met de reïntegratiebedrijven. Dat veronderstelt overigens wel een groot onderling vertrouwen. Zowel de gemeente als het reïntegratiebedrijf zal moeten investeren in de relatie.

## INVESTEREN IN MENSEN

Bovendien is het zaak voor reïntegratiebedrijven te blijven investeren in de professie en in de eigen mensen. Er zou, onder andere door Borea in nauwe samenwerking met Divosa en UWV (in partnerschap), gekeken kunnen worden naar de mogelijkheden om een geaccrediteerde opleiding voor casemanager op te zetten. Om kennisbehoud en continuïteit in de dienstverlening te garanderen dienen reïntegratiebedrijven te investeren in de eigen mensen. Kennisverlies als gevolg van verloop van personeel wordt hiermee tegengegaan. Met meerjarige overeenkomsten kennisbehoud en continuïteit worden gegarandeerd. En kunnen reïntegratiebedrijven investeren in de eigen mensen.

## AANLEVERING CLIËNTEN

In de meeste contracten worden geen verplichtingen opgenomen over de aanlevering van cliënten door gemeenten richting een reïntegratiebedrijf. Er zijn echter gemeenten die daar wel afspraken over maken. De afspraken houden in grote lijnen in dat een gecontracteerd reïntegratiebedrijf gedurende zes weken kan reclameren bij de gemeente als een kandidaat afwijkt van de in het contract overeengekomen doelgroep. Het bedrijf kan de gemeente vervolgens een aangepast voorstel doen voor een ander traject of de kandidaat terugsturen als het reïntegratiebedrijf de capaciteit om een dergelijke cliënt te begeleiden niet bezit. Ook het geven van een minimale instroomgarantie, zoals de gemeente Amsterdam in haar contracten heeft verwerkt, komt het resultaat ten goede omdat het ondernemersrisico erdoor wordt verkleind.

## Evaluatie aanbesteding

Een aantal gemeenten heeft de procedures grondig bekeken en stelt de aanbesteding jaarlijks bij. Het systematisch evalueren van het gevoerde beleid kan leiden tot een verbeteringslag. Belangrijk is om naast de prestaties vooral ook te kijken naar het procesverloop en de wijze waarop de resultaten ook door de opdrachtgever verbeterd kunnen worden.

Beide partijen zouden de tijd moeten nemen om met elkaar in gesprek te gaan over de evaluatie. Daartoe zou een format ontworpen kunnen worden waarin de leerpunten van reïntegratieprojecten gezamenlijk geëvalueerd worden.

## 3.3. Het reïntegratieproces

### DIALOOG TIJDENS GEHELE PROCES

Gemeenten en reïntegratiebedrijven pleiten voor meer samenwerking en aandacht voor elkaar tijdens het gehele reïntegratieproces. Beide partijen moeten de

dialogoog met elkaar aangaan over (de inhoud van) het gehele reïntegratieproces; vanaf de formulering van de visie tot en met de uitvoering en evaluatie.

Zeker in de eerste jaren waren gemeenten, zoals reeds uitgebreid in deze publicatie aan de orde kwam, teveel gericht op de procedure en de aanbesteding op zich. De laatste jaren is zeker een aantal gemeenten daar lossier in geworden. De idee dat je in een aanbesteding niet met reïntegratiebedrijven overleg zou kunnen voeren wordt door sommige gemeenten als onzinnig omschreven. Gemeenten en reïntegratiebedrijven geven aan dat aanbestedingen goed gaan door veel contact vanaf de eerste fase van het proces.

### CONSULTATIE EN STAFFELEN

In de praktijk consulteren sommige gemeenten reïntegratiebedrijven over de visie en de eisen met betrekking tot aanbesteding, uitvoering en verantwoording. Daarmee kunnen de partijen ideeën uitwisselen over de haalbaarheid van reïntegratiedoelen van de gemeente. De betrokken partijen zijn daar uitgesproken positief over. Gemeenten hanteren een zogenoemde gestaffelde aanbesteding, waarbij de reïntegratiebedrijven worden uitgenodigd (vooralsnog) alleen op de consultatie in te tekenen. De gemeente kan de reïntegratiebedrijven daarna uitnodigen in te tekenen op de uitvoering waarvan de voorwaarden voor een deel gezamenlijk tot stand zijn gekomen. Sommige gemeenten doen dit liever niet vanwege een te strikte interpretatie van de aanbestedingsregels. In de praktijk blijken de aanbestedingsregels echter flexibeler te zijn.

### Bredere consultatie

Bij de consultatie over de doelstellingen en de reïntegratievisie is het raadzaam ook andere ketenpartijen te vragen mee te denken. Er zijn gemeenten die naast reïntegratiebedrijven ook UWV, CWI en de (regionale) werkgevers erbij betrekken. De meeste deelnemers aan de expertmeeting zijn van mening dat vooraf klankborden met alle ketenpartners (geïnitieerd door gemeenten) tot betere resultaten kan leiden. Overleg met deze partijen leidt tot realistische reïntegratiedoelstellingen aan beide kanten.

Sommige gemeenten geven aan baat te hebben gehad bij het betrekken van andere afdelingen en diensten bij de dialoog. De kennis van de lokale en regionale arbeidsmarkt bij bijvoorbeeld de afdeling economische zaken (EZ) of de afdelingen onderzoek en statistiek en onderwijs leidt tot goede resultaten. Ook kan EZ via contract compliance wederzijdse invloed uitoefenen op de werkgelegenheid.

## INTERNE DIALOOG

De interne communicatie is bij beide partijen voor verbetering vatbaar. De afdelingen inkoop bij gemeenten en sales bij de reïntegratiebedrijven leven nog vaak op een eiland binnen de eigen organisatie. Reïntegratiebedrijven en gemeenten kunnen de voorwaarden voor het reïntegratiecontract niet goed genoeg bij de uitvoerders bekend maken. Sommige reïntegratiebedrijven en gemeenten geven aan de uitvoerders al in een vroeg stadium bij de contractbesprekingen te betrekken om verwachtingen realistisch te houden.

## Het belang van goede communicatie

“Wil communicatie succesvol zijn, dan moet er chemie bestaan tussen mensen.”

Alle bij de regionale bijeenkomsten aanwezige experts erkennen dat de kwaliteit van reïntegratieprojecten staat of valt met de kwaliteit van de communicatie tussen de betrokken partijen: gemeente, reïntegratiebedrijf en uiteraard ook de cliënt. Goede communicatie betekent dat er vertrouwen en begrip is. Er kan dan nog steeds op een zakelijke en tegelijkertijd open manier met elkaar worden omgegaan.

## KENNIS EN ERVARINGEN UITWISSELEN

Met het oog op het loslaten van de verplichte uitbesteding vrezende sommige reïntegratiebedrijven dat ze door het uitwisselen van kennis en ervaringen het ‘trucje’ dat ze verkopen verklappen. Deze kennis delen met de gemeente zou dan het verlies van een (mogelijke) opdracht kunnen betekenen. Andere reïntegratiebedrijven geven aan daar niet zo bang voor te zijn, omdat er volgens hen een groot verschil is tussen theorie en praktijk. Daarnaast zijn de ‘unique selling points’ van reïntegratiebedrijven onder andere de persoonlijke contacten en netwerken van de reïntegratie-adviseurs.

## DIFFERENTIATIE

De wezenlijke verschillen in de opdrachtgever- en opdrachtnemerrol van gemeente en reïntegratiebedrijf worden door de beide partijen geaccepteerd en zelfs gewenst. Er zit dan ook een officiële tint aan de onderlinge communicatie. Het is aan te raden in de communicatie te differentiëren naar fase. Voorbeelden zijn een formeel gereguleerd contact tijdens de gunningsfase en afspraken over de communicatie die in een uitvoeringsprotocol zijn neergelegd. Daarvoor en daarna kunnen de contacten informeler zijn.

## CONTACT TIJDENS UITVOERING

Gemeenten, en sommige reïntegratiebedrijven, zijn gewend vooral op papier te communiceren. Wanneer een cliënt in een reïntegratietraject wordt opgenomen dan is veel, warm en vaak snel contact tussen gemeente en reïntegratiebedrijf noodzakelijk. Dat kan het beste via korte lijnen waarbij gebruik wordt gemaakt van communicatiemiddelen zoals telefoon, sms en e-mail. Gaat het over formele afspraken, dan kunnen die altijd achteraf nog schriftelijk worden vastgelegd.

## KORTE LIJNEN

Tijdens de expertmeetings gaven de meeste reïntegratiebedrijven en gemeenten aan regelmatig contact te willen via korte lijnen en op verschillende niveaus: vooral uitvoerend, vanaf de toeleiding tot de (duurzame) plaatsing. Sommige reïntegratiebedrijven faciliteren hiertoe de gemeente; casemanagers van de gemeente houden spreekuur in het pand van het reïntegratiebedrijf.

“Korte lijnen, snelle sanctionering en minder bureaucratie dragen bij aan succes.”

## KORTE LIJNEN IN HET BVG

In de bedrijfsverzamelgebouwen (BVG) zijn de lijnen over het algemeen kort. Dat komt onder andere omdat beide partijen fysiek dicht bij elkaar aanwezig zijn. Over het algemeen werkt dat goed, zolang de informele contacten binnen een BVG de zakelijke relatie niet negatief beïnvloeden. In het onderlinge contact moeten zorgvuldigheid en doelmatigheid steeds centraal staan. Als dat niet gegarandeerd kan worden, is het advies een fysieke scheiding tussen de klantmanagers en de consultants binnen het BVG aan te brengen.

“Er kan winst behaald worden als reïntegratiebedrijven bij de afdeling sociale zaken van de gemeente in het pand gaan zitten en letterlijk de cliënt kunnen oppikken”.

## ALLEMAAL DEZELFDE UITGANGSDEFINITIE

Beide partijen zijn gebaat bij eenduidige definities (zie losbladige bijlage voor het begrippenkader van maart 2006), zodat iedereen het bij een begrip als ‘algemeen geaccepteerde arbeid’ over hetzelfde heeft. Een eenduidige set van definities is er nog niet, daarentegen is er wel een onuitgesproken set van basisdefinities.<sup>4</sup> Zo ‘weet’ bijvoorbeeld bijna iedereen dat een duurzame plaatsing minimaal zes maanden duurt, maar is er bijvoorbeeld onenigheid over of daaronder ook een gesubsidieerde uitplaatsing mag worden verstaan. Een aantal gemeenten beroept zich hierin terecht op de beleidsvrijheid, die hen door de WWB is

toegestaan, en hanteren eigen regels en definities. Er zijn gemeenten die bij het contract een lijst van gehanteerde definities voegen.

In de expertmeetings waren beide partijen het eens met het vaststellen van een set uniforme basisdefinities. Dit is in het geheel niet in tegenspraak met de beleidsvrijheid van gemeenten. Het staat gemeenten uiteraard vrij om van definities en begrippen af te wijken, maar zij kunnen in het contract naar een algemene lijst verwijzen en aangeven op welke punten zij andere definities hanteren. Dat zal zeker leiden tot een administratieve lastenverlichting. Het is overigens niet mogelijk om tot een definitieve set te komen omdat de omgeving en de wet- en regelgeving kunnen veranderen. Een voorstel voor een algemene set definities is dus aan dit rapport toegevoegd. Een definitieve set van begrippen is het niet: omgevingen wet- en regelgeving kunnen veranderen, zo ook contracten en informatiebehoeften. Het betreft een lijst met begrippen die met de RWI, VNG en het ministerie van SZW is afgestemd en die breed wordt gedragen.

## Verantwoording

“We zijn het de burgers verplicht om transparantie te brengen in de uitgaven van de gemeente.”

### OPDRACHTGEVER

Als opdrachtgever voert de gemeente de regie over de reïntegratie en moet daarover verantwoording afleggen aan de politiek en het publiek. Dat betekent dat gemeenten over actuele en nuttige informatie moet beschikken, willen zij het proces kunnen sturen of verantwoording kunnen afleggen. Gemeenten geven vaak aan dat het toezicht dat ze willen uitoefenen eerder meer zal worden dan minder. Zij zijn immers (ook door de WWB financieel) verantwoordelijk. Met reïntegratiebedrijven moet overleg gevoerd worden over de hoeveelheid en het soort informatie die zij moeten aanleveren. Daarbij zouden ook de verschillende definitiesets, die de verantwoordingsinformatie nog ingewikkelder maken, betrokken moeten worden. Daardoor kan voorkomen worden dat gemeenten overbodige zaken, zoals van iedere cliënt driemaandelijks complete dossiers aanleveren.

Veel reïntegratiebedrijven pleiten ook voor een uniform verantwoordingsmodel voor heel Nederland. Daardoor kunnen zij hun automatisering en administratie op die vereisten toesnijden.<sup>5</sup> Een aantal gemeenten sluit zich bij deze wens aan, maar benadrukt dat er op dit terrein beleidsvrijheid is voor gemeenten. Gemeen-

ten zijn vrij om bijvoorbeeld met betrekking tot de reïntegratie van specifieke doelgroepen aanvullende informatie te (laten) registreren.

### AANVULLENDE INFORMATIE

Tijdens de expertmeetings werd opgemerkt dat aanvullende verantwoordings-eisen van gemeenten zonder meer legitiem zijn. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er voorzichtig mee moet worden omgegaan, daar de aanvullende eisen niet alleen reïntegratiebedrijven maar ook gemeenten extra belasten. De administraties bij reïntegratiebedrijven en gemeenten moeten er vaak door aangepast worden. Daarnaast moeten de accountants deze extra gegevens, bovenop de Statistiek Reïntegratie Gemeenten (SRG), te controleren.

“Je moet alles leveren, ook als het traject goed loopt en je zou kunnen volstaan met aangeven dat het goed gaat. Nu moet je ook over hen pakken papier aanleveren.”

### BEPERKTE RAPPORTAGES

Een mogelijke oplossing is om de rapporten over de voortgang van cliënten te beperken. Volgens sommige reïntegratiebedrijven zou je je kunnen beperken tot overleg en afstemming voor die trajecten die niet goed lopen. Eigenlijk zou je dus alleen uitgebreid moeten rapporteren over de ‘probleemgevallen’. Belangrijk is in elk geval om hierover in gezamenlijke overleg goede en duidelijke afspraken te maken, zoals over het onderscheid in frequentie en het niveau van sturingsinformatie.

### ONDERSCHIED NIVEAU

In veel reïntegratiecontracten wordt binnen de verantwoordingsinformatie een onderscheid gemaakt tussen informatie op management- en op cliëntniveau:

- Op cliëntniveau wordt gerapporteerd over het dossier, de producten en diensten die zijn ingezet, de motivatie en inzet van de cliënt en de voortgang van de trajecten;
- Op managementniveau wordt over het algemeen gerapporteerd over een beperkt aantal items. Zoals de cumulatieve gegevens over aantal en soort ingezette trajecten, in- en uitstroom van cliënten en de resultaten op reïntegratie. Deze informatie wordt gebruikt als sturingsinformatie voor gemeenten en reïntegratiebedrijven.
- Volgens de meeste reïntegratiebedrijven en gemeenten in de expertmeetings is dit een nuttig onderscheid.

“Cijfers zeggen vaak bitter weinig en vertellen niet het hele verhaal, dan is er een praatje bij het plaatje nodig.”

#### TOELICHTING

Over het algemeen wordt er veel schriftelijk (met name via de mail) gecommuniceerd. Veel gemeenten stellen dat op prijs, vanwege de stringente regels. Echter, veelal is bij de sturingsinformatie een mondelinge toelichting nodig om de cijfers goed te kunnen interpreteren.

#### HANDTEKENING CLIËNT

Een lastig probleem voor reïntegratiebedrijven is dat sommige cliënten na plaatsing niet bereid zijn om een kopie van hun arbeidscontract te overleggen aan het reïntegratiebedrijf. Geen kopie betekent geen volledige factuur en geen volledige factuur betekent vaak geen (eind)afrekening. Een enkele gemeente is hierbij het reïntegratiebedrijf te hulp geschoten door bijvoorbeeld de uitbetaling van de vakantiegelden op te schorten zolang de cliënt de kopie niet heeft overlegd of de redenen heeft toegelicht waarom hij of zij geen kopie verstrekt.

#### PRIVACY

Het blijkt soms lastig persoonsgegevens tussen gemeente en reïntegratiebedrijf uit te wisselen, gelet op hoe sommigen de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) interpreteren. Een gemeente heeft daartoe een protocol opgesteld over hoe de persoonsgegevens uitgewisseld moeten worden. Dit protocol is voorgelegd aan het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Het reïntegratiebedrijf moet zich akkoord verklaren met deze protocollen. Daarna kunnen gemeente en reïntegratiebedrijf de persoonsgegevens, ook op basis van het sof-nummer, onderling uitwisselen en terugkoppelen.

#### VOETNOTEN

<sup>18</sup> Dat gebeurt bij de Intergemeentelijke Sociale Dienst Rijnstreek.

<sup>19</sup> Naar analogie van de RVD.

<sup>20</sup> Hoewel het in Australië, gegeven het feit dat er maar één opdrachtgever is voor de hele markt, wel zo is dat vanwege de contractduur van drie jaar de markt tussen twee aanbestedingen in 'op slot' is. Zie: SZW-Werkdocument 317, april 2004.

<sup>21</sup> Wel is er een lijst met definities aanwezig op de site van het RWI en op nog andere sites.

<sup>22</sup> Een aantal reïntegratiebedrijven gaven tijdens de expertmeetings aan de eigen automatisering en administratie al op de MOSA op de MOSA afgestemd te hebben gehad, om gemeenten de informatie pasklaar aan te kunnen leveren

## 4. Conclusies en aanbevelingen

### REÏNTEGRATIEMARKT IN ONTWIKKELING

'Een reïntegratiemarkt ontstaat niet op de tekentafel.' Als er één conclusie is die zich opdringt uit de gesprekken met gemeentelijke inkopers en de reïntegratiebedrijven dan is het wel dat de reïntegratiemarkt nog in ontwikkeling is. Gemeenten worden sinds de invoering van de wet Suwi in 2002 geacht om reïntegratie voor hun cliënten te gaan inkopen op een commerciële markt voor reïntegratiediensten. De ambitie van de wetgever was om door marktmechanisme tot een effectieve en efficiënte reïntegratie te komen.

### EEN COMPLEXE MARKT

De reïntegratiemarkt is een complexe markt. Uit onderzoek blijkt dat er van een open markt geen sprake is. Bovendien kopen gemeenten trajecten of specifieke diensten in, maar zijn zij niet de gebruiker van deze diensten. Het is voor de inkoper een probleem in een dergelijke situatie te volgen of de verkoper zijn verplichtingen nakomt. De inkoper is immers niet bij de verkoop aanwezig en kan alleen het uiteindelijke resultaat controleren. Heeft het traject wel datgene gedaan wat er van verwacht mocht worden? Een tweede dilemma dat hiermee samenhangt betreft de betrokkenheid van de gebruiker. De betrokkenheid van de cliënt kan minder zijn omdat voor hem of haar wordt ingekocht en hij of zij maar een beperkte invloed heeft op de dienstverlening.

### VECHTMARKT

Na een aantal jaren experimenteren stellen de deelnemers aan de expertmeetings vast dat er nog onvolkomenheden in de markt aanwezig zijn. Een harde concurrentie op prijs is momenteel overheersend waardoor er een vechtmarkt is ontstaan. Kenmerkend voor zo'n markt is dat de concurrentie tussen de aanbieders groot is. Het aantal vragers is (vooralnog) beperkt en er wordt vooral op prijs geconcurrerd. Een marktverhouding waarvan de betrokken partijen, zowel gemeenten, reïntegratiebedrijven en cliënten, zelf aangeven dat ze er geen voordeel bij hebben.

De ontwikkeling naar een vechtmarkt achten de deelnemers aan de expertmeetings een zorgelijke ontwikkeling. Partijen komen meer en meer tegenover elkaar te staan, terwijl voor een succesvolle reïntegratie partijen juist sterk van elkaar afhankelijk zijn. Voor succesvolle reïntegratie is samenwerking (partnership) en vooral kennis van de (on)mogelijkheden van beide partijen nodig. Gemeenten kunnen geen goede aanbesteding opstellen zonder grondige kennis van de mogelijkheden van reïntegratiebedrijven. Omgekeerd is het voor reïntegratie-



bedrijven niet goed mogelijk een goed aanbod te doen zonder kennis van de cliënten, de lokale arbeidsmarkt en de vraag van werkgevers.

### DE DIALOOG

Het zoeken naar de dialoog is een van de manieren om uit deze 'catch 22-situatie' te komen. Opvallend was de grote behoefte hieraan onder alle deelnemers, zowel van de zijde van gemeenten als van de zijde van reïntegratiebedrijven.

In de gesprekken is in alle beslotenheid op een open manier gezocht naar oplossingen voor 'grote' en 'kleine' problemen en onvolkomenheden in de markt. De opeenvolgende stappen in het inkopen en uitvoeren van reïntegratiediensten zijn besproken en er is een groot aantal 'gouden regels' geformuleerd. Deze zijn gebundeld in 'It takes two to tango', die analoog aan deze publicatie verschijnt.

### VAN PROCEDURE NAAR WERK

Een van de belangrijkste conclusies is dat gemeenten en reïntegratiebedrijven zich minder moeten richten op de procedure en zich meer moeten richten op datgene waar reïntegratie over gaat: het begeleiden van cliënten richting werk. Gemeenten hebben zich teveel gericht op de correcte aanbestedingsprocedures. Aanbesteden is een doel op zich geworden met het bestek als symbool van de procedure. Omgekeerd zijn reïntegratiebedrijven teveel gericht op hun marktpositie, het veroveren of behouden daarvan, en te weinig op innovatie of vernieuwing. Partijen zijn aldus de betrokkenen voornamelijk bezig geweest met het vermijden van risico's. Zowel de bestekken van gemeenten als de offertes van reïntegratiebedrijven zijn juridisch dichtgetimmerd met als doel een adequate bescherming.

### INBRENG CASEMANAGER CRUCIAAL

Uiteraard zijn dit generalisaties. In de bijeenkomsten bleek er tal van mogelijkheden te zijn om reïntegratie anders te organiseren. Hierbij spelen casemanagers een belangrijke rol. Opmerkelijk is dat bij sommige gemeenten casemanagers niet betrokken zijn bij het opstellen van een bestek. Voor een inhoudelijk goede aanbesteding is de inbreng van de casemanager cruciaal.

### VISIE OP DE PROBLEMATIEK

Gemeenten maken nog te vaak een bestek zonder de tijd te nemen om eerst een visie te ontwikkelen op de problematiek. Wat centraal moet staan is de vraag: wat is het probleem dat je als gemeente moet oplossen? Wat zijn de problemen op het terrein voor reïntegratie en welke instrumenten heb je als casemanager nodig om een oplossing te kunnen bieden? Gemeenten moeten vraagstukken

en mogelijkheden aanbesteden, niet procedures volgen. Een probleemgerichte aanpak dwingt gemeenten tot kritisch onderzoek naar hun specifieke problemen en reïntegratiebedrijven tot oplossingsgericht maatwerk.

Bij verdere professionalisering van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap zullen Borea en Divosa een actieve rol moeten spelen. De deelnemers aan de conferentie en de expertmeetings uitten de wens om geregeld de dialoog met elkaar aan te gaan. Een dialoog waarin verder nagedacht moet worden over een aantal vraagstukken dat de komende jaren zal spelen, zoals:

- een 'open' aanbesteding,
- professionalisering,
- bouwen aan transparantie,
- sturen op resultaat,
- het stimuleren van innovatie,
- de positie van de cliënt.

### Een 'open' aanbesteding

#### INFORMEREN

De aanbesteding van reïntegratiediensten moet meer in een dialoog georganiseerd worden, zo bleek uit de expertmeeting. Zonder kennis van de kwaliteiten en mogelijkheden van de eventuele opdrachtnemers is het maken van een bestek niet goed mogelijk. In de expertmeetings is een aantal 'good practices' gegeven waarbij gemeenten met mogelijke opdrachtnemers eerst in een informele ronde oplossingen verkennen voor het verbeteren van de gemeentelijke reïntegratie. Vertrekpunt is een gedegen analyse van de gemeentelijke problematiek: welke reïntegratiemogelijkheden hebben onze cliënten? Wat is de vraag van 'onze' cliënten en wat vraagt de arbeidsmarkt? Dit om te voorkomen dat gemeenten vooral gericht zijn op het technisch en vooral juridisch correct uitvoeren van de aanbesteding. Dat is echter een stap die pas genomen wordt nadat een gemeente een visie heeft ontwikkeld op haar arbeidsmarktbeleid en de specifieke problematiek van haar cliënten.

#### EEN GOED BESTEK

De vraag is welke informatie nodig is om een goed bestek te kunnen maken. Opvallend is dat gemeenten hierbij onvoldoende gebruikmaken van de kennis en kunde van de 'eigen' casemanagers. Het bestek wordt gemaakt door een aparte afdeling, het inkoopbureau. Hier zitten beleidsmedewerkers die geen overleg hebben met de uitvoerders aan beide kanten. Zonder de kennis van de casema-

nagers is het maken van een bestek niet goed mogelijk. Daarnaast moeten ook bij andere partijen zoals lokale werkgevers en de ketenpartners worden geïnformeerd naar de lokale arbeidsmarkt.

#### VOORAF INFORMATIE UITWISSELEN

De aanbestedingsprocedures staan ook toe om vooraf met mogelijke opdrachtnemers van gedachten te wisselen. Informatie over wat wel en niet kan is noodzakelijk voor de gemeente om een goede aanbesteding te kunnen maken en voor een mogelijke opdrachtnemer om een goede offerte te kunnen schrijven. Sommige gemeenten gaven aan dat vooraf praten met mogelijke opdrachtnemers wordt afgeraden door bijvoorbeeld een afdeling juridische zaken. Er is echter in de huidige aanbestedingsregels veel meer mogelijk dan vaak wordt gedacht. Uit de expertmeetings blijkt dat medewerkers van sociale diensten veelal niet op de hoogte zijn van deze ruimte of dat het niet gebruikelijk is om 'naar buiten te gaan'. Vaak wordt ervoor gekozen om eerst intern een bestek te maken en pas dan naar buiten te gaan.

#### DOORBREKEN GESLOTEN CULTUUR

Het doorbreken van een gesloten cultuur valt buiten de scope van dit project. Wel zou gestart kunnen worden met gericht informeren over de noodzaak om meer probleemgericht de aanbesteding te organiseren en dat daar kennis van wat marktpartijen aan oplossingen te bieden hebben voor noodzakelijk is. Borea en Divosa zouden met een zekere regelmaat overleg tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven kunnen initiëren om de dialoog tussen de partijen gaande te houden. Een 'lerende' dialoog om zo de verschillende stappen in het aanbestedingsproces te verbeteren. Te denken valt aan het opzetten of aanmoedigen van regionale platforms, waarin beide partijen met zekere regelmaat kunnen overleggen over problemen én oplossingen van de regionale arbeidsmarkt, inkoop en aanbesteding.

#### OPSTELLEN BESTEK

Na het verzamelen en informeren wordt een bestek opgesteld en start de formele aanbesteding. Dit is een fase van veel onnodige bureaucratie en overbodige administratieve verplichtingen. In de expertmeetings zijn veel voorbeelden gegeven over de manier waarop dat simpeler kan en de verbeteringen die in het proces geboekt kunnen worden. Bovenaan ieders lijstje staat het beperken van de bestekken tot enkele pagina's en het vereenvoudigen van de verantwoordingsinformatie.

#### PROFESSIONALISERING

Reïntegratiebedrijven zijn direct afhankelijk van de professionaliteit van de gemeente met betrekking tot het maken van cliëntprofielen. Omgekeerd hebben gemeenten belang bij de professionaliteit in de uitvoering van de opdrachtne-mer. Het gaat om professionaliteit op uiteenlopende terreinen, zoals visieontwikkeling, samenwerkingsafspraken, aanbesteding, uitvoering en monitoring. Een voorwaarde voor verdere professionalisering is voldoende transparantie van de markt en kennis van de kwaliteit van de opdrachtnemer. Daarmee wordt voorkomen dat opdrachtgevers op de stoel van de opdrachtnemer gaan zitten, en andersom. Hiervoor is erkenning van elkaars belangen en vertrouwen in elkaars kunnen nodig.

#### BOREA KEURMERK

In dit kader moet gewezen worden op het kwaliteitskeurmerk van Borea. In het vorige hoofdstuk werd al opgemerkt dat het Borea keurmerk voor gemeenten nog onvoldoende meespeelt bij de gunning van de opdracht. Gemeenten en de niet-gecertificeerde reïntegratiebedrijven moeten de toegevoegde waarde van het keurmerk erkennen en het instrument ook daadwerkelijk gaan gebruiken. Daarnaast zouden reïntegratiebedrijven en gemeenten meer moeten investeren in de kwaliteit van het eigen personeel, bijvoorbeeld in de vorm van opleiding. Het in partnership ontwikkelen van een geaccrediteerde opleiding kan hiervoor een eerste aanzet zijn.

#### TRANSPARANTIE

Voor de ontwikkeling van de reïntegratiemarkt is het transparanter maken van de markt een van centrale uitdagingen. De keuze van gemeenten om te gaan 'inbesteden' in plaats van uitbesteden is voor een belangrijk deel ingegeven door gebrek aan transparantie op de markt. Opdrachtgevers, maar ook cliënten, ontberen een goed inzicht in de kwaliteit en prestaties van de aanbieders. Transparantie zou in alle marktonderdelen gerealiseerd moeten worden. Wat ontbreekt zijn eenduidige afspraken over:

- cliëntprofielen,
- de eisen van de bestekken,
- gunningscriteria,
- producten en diensten,
- gehanteerde begrippen,
- resultaten,
- stuur- en verantwoordingsinformatie.

Om te komen tot een transparantere markt is een aantal middelen beschikbaar, zoals het Borea Keurmerk, een monitor en een benchmark op prestaties van de reïntegratiebedrijven.

### DEFINITIES EN BEGRIPPEN

Beide partijen zijn er ook bij gebaat als ze dezelfde taal spreken. De gehanteerde definities en begrippen moeten voor iedereen dezelfde betekenis hebben. Daartoe is in de bijlage de begrippenbijsluiters opgenomen. Gemeenten en reïntegratiebedrijven kunnen bij de contractvorming ernaar verwijzen en hoeven alleen definities of begrippen te omschrijven wanneer ze afwijken van de 'standaard'.

### STICHTING KEURMERK

Op 18 november 2005 is de Stichting keurmerk gericht. Deze stichting zal de verschillende middelen om tot meer transparantie in de reïntegratiemarkt te komen bundelen.<sup>1</sup> Daartoe behoren onder andere de reïntegratiemonitor, de contractenbenchmark en het Borea keurmerk. Er is besloten de begrippenbijsluiters, zoals opgenomen in de bijlage worden genomen als startpunt voor eenduidige definities en begrippen te nemen. Met deze maatregelen is voldaan aan een aantal belangrijke voorwaarden voor het bereiken van transparantie op de reïntegratiemarkt. De waarborg ervan vereist uiteindelijk een actieve inbreng van alle betrokken partijen. Het creëren van transparantie op de markt is een aanzet tot realistische verwachtingen aan weerszijden waardoor het vertrouwen in elkaars kwaliteit en professionaliteit groeit.

### INNOVATIE

Voor de continuïteit en innovatie is het goed om met meerjarige contracten te werken – bijvoorbeeld met een looptijd van drie of vier jaar. Daarbij kunnen jaarlijks momenten afgesproken worden waarop het contract geëvalueerd en mogelijk opgezegd wordt. Het biedt een reïntegratiebedrijf zekerheid, terwijl de gemeente weet dat zij het contract, indien noodzakelijk, tussentijds kan beëindigen. Hebben partijen niet aan hun verplichtingen voldaan (zowel gemeenten als reïntegratiebedrijf) dan volgt een sanctie, boete of opzegging van het contract.

Investeren is een gezamenlijke activiteit. Gemeenten gaven in de expertmeetings aan dat door de wijze van aanbesteden zij huiverig zijn om te investeren in bijvoorbeeld een nieuwe aanpak. Het risico is dat een andere partij dan het bedrijf waarmee de aanpak werd ontwikkeld, de opdracht krijgt vanwege bijvoorbeeld een scherpere prijs. Door langere contracten aan te gaan en te prikkelen tot innovatie, zou dat ten dele voorkomen kunnen worden.

Een tweede punt is de nadruk op de kostprijs. Over de prijs in relatie tot de producten is begrijpelijkerwijs veel gesproken. Over het algemeen kiezen gemeenten voor de laagste prijs en bieden reïntegratiebedrijven onder de markt om marktaandeel te verkrijgen of behouden. Het is begrijpelijk dat gemeenten hiervoor kiezen. De systematiek van de WWB maakt het voor gemeenten minder aantrekkelijk om te kiezen voor een meer investeringsgerichte aanpak van reïntegratie op de lange termijn. De snelste weg naar werk is financieel het meest aantrekkelijk op de korte termijn aangezien voor gemeenten ook jaarlijks hun WWB-budget wordt vastgesteld. De reïntegratiemarkt is echter gebaat bij een meer langetermijnbenadering. Idealiter zou de WWB-financiering een vergelijkbare periode moeten beslaan als die van de reïntegratiecontracten van drie of vier jaar. Dat stimuleert het investeren in duurzaamheid in plaats van de snelste weg naar werk.

### 'NO CURE - LESS PAY'- EN 'NO CURE - NO PAY'-CONSTRUCTIES

De 'no cure - less pay'- en 'no cure - no pay'-constructies vormen een prikkel op resultaat. Dit soort contractafspraken houden bedrijfsrisico's voor reïntegratiebedrijven in. Deze kunnen ten dele worden weggenomen door bijvoorbeeld voor gemeenten een instroomgarantie van cliënten in het contract op te nemen.

### DE POSITIE VAN DE CLIËNT

In de beleidsnotities, wet- en regelgeving, visiedocumenten van reïntegratiebedrijven en gemeenten staat de cliënt centraal. In de praktijk blijkt dat uitgangspunt lastig te effectueren. Ondanks de goede ervaringen met IRO's bij UWV is het opmerkelijk dat gemeenten vooralsnog aarzelen over een brede invoering van het persoonsgebonden budget. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat er een 'zuivere' markt ontstaat. De inkoopende partij heeft immers een direct belang bij datgene wat hij of zij inkoop. De aarzeling komt voort uit de achterstand van gemeentelijke cliënten (zelfredzaamheid) en de twijfel of het voor alle cliënten een geschikt instrument is.

Ook zullen persoonsgebonden budgetten leiden tot extra administratieve lasten voor gemeenten. De aarzelingen zijn begrijpelijk maar meer experimenteren met de centrale rol van de cliënt is volgens ons wenselijk. De ontwikkelingen bij het UWV laten zien dat een dergelijke aanpak aansluit bij de wensen van de cliënt. Daarnaast levert het Persoonsgebonden budget bij uitstek de kansen voor maatwerk (geen garantie op werk maar een kans) en maatwerk is de richting waarin de markt zich zou moeten bewegen.

Zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven verwachten voor de komende jaren dat de periode van het gunnen van de grote kavels voorbij zal gaan. Maatwerk

en specifieke instrumenten en diensten hebben de toekomst. Gemeenten en reïntegratiebedrijven moeten daarbij samenwerken om de cliënt via maatwerk efficiënt, effectief en innovatief te ondersteunen bij de terugkeer naar de arbeidsmarkt.

#### VOETNOTEN

<sup>1</sup> Zie brief van staatssecretaris Van Hoof van 18 november 2005: Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 384, A en nr. 1.

## Bijlage 1. Aanpak

### Aanpak van het project 'Partnership bij beter aanbesteden'

#### Methode

In een achttal expertmeetings door het land, aan de hand van de vier processtappen in het aanbestedings- en inkoopproces, hebben circa 100 deelnemers uit gemeenten en reïntegratiebedrijven actief deelgenomen aan 'de dialoog'.

#### Expertmeetings

Deelnemers aan de expertmeetings zijn aan de hand van de verschillende processtappen met elkaar in gesprek gegaan. Deze interactie vormde de sleutel tot samenwerking: onderling vertrouwen werd opgebouwd en de drempels voor toekomstig contact én samenwerking werden verlaagd. Daarnaast is de persoonlijke aanwezigheid noodzakelijk geweest om inhoudelijke discussies te kunnen voeren.

#### De processtappen:

1. visieontwikkeling op reïntegratie,
2. aanbesteding en inkoop,
3. producten en diensten,
4. communicatie en verantwoordingsinformatie.

De expertmeetings hebben het volgende resultaat opgeleverd:

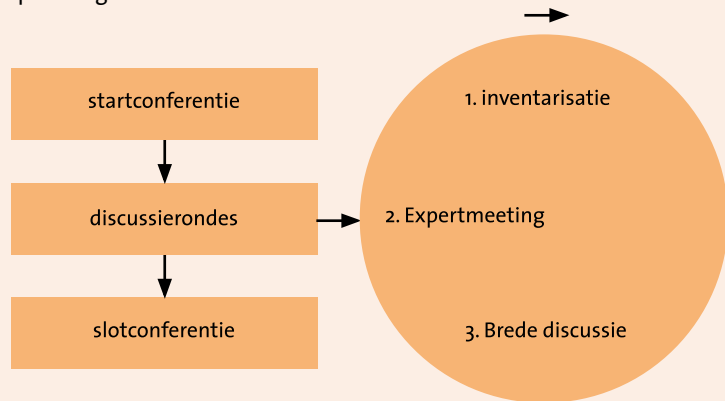
- informeren,
- motiveren: de fysieke ontmoeting had een sterk motiverend effect, aanwezigen motiveerde elkaar,
- discussiëren: partijen zijn, aan de hand van een thema (fasering van het aanbestedings- en inkoopproces), met elkaar de dialoog aan gegaan,
- input; 'good practices' zijn besproken en vormen een belangrijke bijdrage aan het vervaardigen van dit rapport.

#### Goede voorbeelden

Gezamenlijk is met de betrokkenen nagegaan wat op de onderdelen van het reïntegratieproces de kritische succesfactoren zijn. Waarom een bepaalde aanpak al dan niet werkt. Onder welke voorwaarden een succesvolle methode breed toepasbaar kan worden gemaakt.

### Betrokkenheid opdrachtgever

Succesvolle projecten worden vaak gekenmerkt door een grote betrokkenheid van de opdrachtgever en regelmatig overleg. Gelet op het interactieve karakter van het gehele project is er frequent overleg geweest met de begeleidingscommissie van het project Partnership bij beter aanbesteden en inkopen' en de opdrachtgevers Borea en Divosa.



### Samenstelling begeleidingsgroep

De begeleidingsgroep was samengesteld uit de volgende vertegenwoordigers:

- opdrachtgevers: Borea en Divosa, met ieder twee leden,
  - stakeholders: VNG, RWI en SZW, met ieder één vertegenwoordiger,
- Vier keer is de begeleidingscommissie bij elkaar gekomen. Daarnaast zijn er ook afzonderlijk consultaties geweest met de verschillende stakeholders en met de opdrachtgevers.

### Bedrijfsbezoeken

Overeenkomstig het advies van de begeleidingscommissie om ook het (interne) proces van aanbesteden en inkopen binnen gemeenten en reïntegratiebedrijven te analyseren heeft Orbis een viertal bedrijfsbezoeken afgelegd. In de maanden juli en augustus zijn er twee bezoeken afgelegd bij gemeenten, een grote (750.000 inwoners tellende) gemeente en een kleine (110.000 inwoners tellende gemeente). Ook zijn twee reïntegratiebedrijven bezocht waarvan één landelijk opereert en een klein regionaal opererend reïntegratiebedrijf. De bevindingen zijn meegenomen in deze rapportage.

### Focus

De focus van het project Partnership bij beter aanbesteden en inkopen' is steeds

gericht geweest op de samenwerking tussen de leden van Divosa en Borea.

Deze heeft tot de volgende effecten geresulteerd;

- de samenwerking heeft tot een structurele infrastructuur geleid waarbij de verschillende partijen optimaal en effectief samenwerken;
- uit de samenwerking zijn formats voor succesvolle aanbesteding en inkoop op de gemeentelijke reïntegratiemarkt ontstaan (éénduidige begrippenkader, stroomschema aanbesteding en 'gouden regels');
- de samenwerking heeft tot een optimale verspreiding van kennis, ervaring, methodieken en 'good practices' geleid.

### Communicatie: een cyclisch proces

Om de strategie van het project te ondersteunen, is gekozen voor een communicatietraject dat gericht is op het tot stand brengen en instandhouden van de samenwerking. Dit traject werd opgebouwd rond vaste contactmomenten met de deelnemende partijen: de expertmeetings en de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie. Om deze contactmomenten heen hebben we een cyclus gebouwd met de volgende stappen:

- informeren (kennisdelen),
- motiveren en verleiden,
- kennis uitwisselen,
- discussiëren (interactief forum),
- evalueren.

### Interactief forum

Het realiseren van de samenwerking tussen de deelnemende partijen vraagt om een continu proces van contact leggen, de dialoog aangaan en kennis uitwisselen. Naast de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie en expertmeetings hebben we dan ook een 'drager', interactief forum, vervaardigd die dit samenwerkingsproces continu heeft gefaciliteerd.

### Deelnemers konden via het forum:

- elkaar informeren (bijv. door projectbeschrijvingen te publiceren en methodieken te beschrijven),
- discussies voortzetten (bijv. door een module op de site in te richten waar deelnemers discussies kunnen starten of vervolgen),
- met elkaar kennis maken,
- elkaar motiveren,
- kennis uitwisselen.

Naast 'drager' fungeerde dit forum ook als centraal dossier en archief voor het project 'Partnership bij beter aanbesteden en inkopen'.

### Startcongres

Ter voorbereiding op de startconferentie van 22 april 2005 is gesproken met de verantwoordelijken voor de inkoop van reïntegratiediensten bij gemeenten en reïntegratiebedrijven. Zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten hebben een actieve bijdrage geleverd aan de startconferentie. Ook is er voor gekozen om door een samenwerkingsverband van gemeenten (gezamenlijke inkoop) een presentatie te laten verzorgen. Naast deelname van gemeenten waren ook vertegenwoordigers van reïntegratiebedrijven aanwezig om hun good practices over het voetlicht te brengen.

Uit de presentaties tijdens het startcongres 'De Dialoog' op 22 april 2005 bleek dat van een optimale communicatie tussen beide nog géén sprake is. Gemeenten en reïntegratiebedrijven (her)erkennen dat samenwerking op het terrein van reïntegratie een absolute voorwaarde is om te komen tot een succesvolle reïntegratiepraktijk.

Om de slagingskans van het reïntegratietraject te vergroten bestaat er zowel bij gemeenten als reïntegratiebedrijven een grote behoefte aan het ontwikkelen van een gezamenlijke visie en aanpak. De bereidheid om hierover met elkaar 'de dialoog' aan te gaan is groot.

Tijdens het startcongres, vrijdag 22 april 2005, werd een eerste aanzet gegeven om succesvolle ervaringen van gemeenten en reïntegratiebedrijven met aanbesteden en inkopen van reïntegratiediensten te delen. Deelname aan de workshops tijdens de startbijeenkomst werd van de zijde van de genodigden zeer gewaardeerd.

### Workshops

De inhoud van de workshops was analoog aan de processtappen:

1. visie ontwikkeling op reïntegratie,
2. aanbesteding en Inkoop,
3. producten en Diensten,
4. communicatie en verantwoordingsinformatie.

## Bijlage 2: begeleidingscommissie

Hanne Overbeek	Divosa
Margarethe Hilhorst	Divosa
Carmen de Jonge	Borea
Arthur van de Meerendonk	ministerie van SZW
Sietske van Rossum	Raad voor Werk en Inkomen
Gerrit van Romunde	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Rob Kars	Agens
Henny Vreeman	Job Coach Company
Yvonne van de Bergh	gemeente Hilversum
Monique Jongerius	gemeente Ede

## Bijlage 3: afkortingen

ANW	Algemene Nabestaandenwet
BVG	Bedrijfsverzamelgebouw
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
FWI	Fonds Werk en Inkomen
IRO	Individuele Reïntegratie Overeenkomst
MOSA	Monitor Scholing en Activering
Nugger	Niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekende
PGB	Persoonsgebonden Budget
SRG	Statistiek Reïntegratie Gemeenten
Suwi	Wet structuur uitvoering werk en inkomen
UWV	Uitvoeringsinstelling Werknemersverzekeringen
WWB	Wet werk en bijstand

