

INKOOP VAN REINTEGRATIE IN DE REGIO RIJNMOND

- eindrapport -

drs. E. van Doorn
drs. M. Heijnen
drs. L. Mallee

Amsterdam, januari 2003
Regioplan publicatienr. 1002

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel. : 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van Platform
Arbeidsmarktbeleid Rijnmond.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

1	Inleiding.....	1
1.1	Het Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond.....	1
1.2	De doelstelling van het onderzoek.....	1
1.3	De onderzoeksvragen en het begrippenkader	2
1.4	De onderzoeksaanpak	4
1.5	Opzet rapport	5
2	Regelgeving opdrachtgeverschap gemeenten en UWV	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Regelgeving opdrachtgeverschap gemeenten.....	7
2.3	Regelgeving opdrachtgeverschap UWV	11
2.4	Tot slot.....	13
3	De inkoop van reïntegratie in de regio Rijnmond.....	15
3.1	Inleiding.....	15
3.2	Inkoopbeleid	16
3.3	Organisatie van de aanbesteding.....	20
3.4	Samenwerking op het terrein van de inkoop	23
3.5	Inkoopprocedures	27
3.6	Sturing	37
3.7	De resultaten van de inkoop	45
3.8	Inkoop UWV in de regio Rijnmond	51
4	Samenvatting en aanbevelingen.....	57
4.1	Inleiding.....	57
4.2	De belangrijkste conclusies	57
4.3	Slotconclusie.....	61
4.4	Aanbevelingen	63

VOORWOORD

Voor u ligt het verslag van een inventariserend onderzoek naar de manier waarop gemeenten en UWV in de regio Rijnmond reïntegratiediensten inkopen. Het onderzoek is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond. Het Platform wil met de resultaten van dit onderzoek de informatie-uitwisseling tussen opdrachtgevers in de regio bevorderen teneinde de dienstverlening aan werkzoekenden te verbeteren.

Regioplan heeft 28 telefonische interviews uitgevoerd met gemeenten en UWV. De bereidheid om mee te doen aan het onderzoek was zeer groot. We willen de respondenten hartelijk danken voor hun medewerking aan het onderzoek.

De laatste jaren zijn er veel onderzoeken uitgevoerd naar de inkooppraktijken van gemeenten. Over het algemeen betreffen deze onderzoeken vooral de grotere gemeenten of trendsetters. Dit onderzoek echter richt zich op alle gemeenten in de regio Rijnmond. Hierdoor is een uniek beeld ontstaan van de problematiek van kleine gemeenten. De regionale insteek geeft verder een mooie kijk op het functioneren van een regionale reïntegratiemarkt met aan de ene kant gemeenten die kiezen voor gezamenlijke inkoop en aan de andere kant een beperkt aantal regionale reïntegratiebedrijven, aangevuld met enkele landelijke bedrijven. Hopelijk biedt deze studie voor de lezer nieuwe inzichten in de zich ontwikkelende reïntegratiemarkt.

Amsterdam, januari 2003

Luuk Mallee,
projectleider.

1 INLEIDING

1.1 Het Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond

Voor u ligt het verslag van een inventariserend onderzoek naar de inkoop van reïntegratiediensten door gemeenten en UWV in de regio Rijnmond. Het onderzoek is uitgevoerd door RegioPlan Beleidsonderzoek in opdracht van het Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond.

In de SUWI-wet worden de regionale platforms arbeidsmarktbeleid geïntroduceerd als regionale overlegorganen die voor afstemming moeten zorgen tussen arbeidsmarktactoren, hun arbeidsmarktbeleid en hun financieringsmiddelen op regionaal niveau. Deze afstemming moet leiden tot een samenhangend regionaal arbeidsmarktbeleid. In de Memorie van Toelichting worden voor de regionale platforms de volgende mogelijke functies genoemd:

1. afstemming, consultatie en advisering aangaande regiospecifieke (arbeidsmarkt-)vraagstukken;
2. afstemming van de regionale beleids- en middelencoördinatie;
3. het bevorderen van een sluitende dienstverlening aan werkzoekenden door de verschillende uitvoeringsorganisaties.

De opdrachtgever van dit onderzoek is het Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond. Het Platform is een samenwerkingsverband van 43 gemeenten in de regio, werkgevers- en werknemersorganisaties, UWV en CWI. Het Platform wordt aangestuurd door het 'Forum'. In dit forum zijn afgevaardigden van gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties, UWV en CWI vertegenwoordigd. Het is de wens van het Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond als onafhankelijk orgaan een ontmoetingsplek te zijn voor verschillende partijen op de arbeidsmarkt. Het doel hiervan is te komen tot een gezamenlijke aanpak van arbeidsmarkt-knelpunten.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de doelstelling van het onderzoek (1.2), de onderzoeksvragen (1.3), de onderzoeksopzet (1.4) en de opzet van het rapport (1.5).

1.2 De doelstelling van het onderzoek

Het Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond wil met dit onderzoek inzicht krijgen in de manier waarop gemeenten en UWV in de regio Rijnmond reïntegratiediensten inkopen. Met deze informatie kan de inkoop verder worden geoptimaliseerd: gemeenten en UWV kunnen immers leren van de successen en knelpunten van andere inkopers. Dit onderzoek is voor het

Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond een belangrijke bouwsteen ten behoeve van de derde (hierboven genoemde) functie: bevordering van een sluitende dienstverlening aan werkzoekenden in de regio.

We hebben de doelstelling van het onderzoek daarom als volgt geformuleerd:

Verbetering van de informatie-uitwisseling tussen opdrachtgevers in de regio Rijnmond over inkoop van reïntegratiediensten, teneinde dienstverlening aan werkzoekenden in de regio verder te verbeteren.

1.3 De onderzoeksvragen en het begrippenkader

Op basis van de doelstelling van het onderzoek is de volgende centrale probleemstelling geformuleerd:

Hoe verloopt de inkooppraktijk bij de 43 gemeenten en UWV in de regio Rijnmond?

Deze probleemstelling is vertaald in een aantal onderzoeksvragen. Hieronder volgen de onderzoeksvragen per thema.

A. Beleid

1. Hoe ziet het *inkoopbeleid* van de *inkopers* eruit?
2. Van welke financieringsbronnen wordt gebruik gemaakt voor de inkoop van *reïntegratiediensten*?
3. In hoeverre is er sprake van middelencoördinatie?

B. Organisatie

4. Hoe is de inkoop georganiseerd?

C. Samenwerking

5. Werken inkopers, als het gaat om de inkoop van reïntegratiediensten, in de regio samen?
6. Werken inkopers samen met sector- of brancheorganisaties of werkgevers?

D. Procedures bij inkoop

7. Welke procedures worden gevolgd voor de inkoop en aanbesteding van reïntegratiediensten?
8. Wordt er ingekocht voor specifieke *doelgroepen*?
9. Wordt er sectoraal ingekocht?

10. Wordt er gebruik gemaakt van arbeidsmarktinformatie bij de inkoop?

11. In hoeverre kennen de inkopers hun eigen cliëntenbestand?

12. Welke eisen worden gesteld aan de aanbieders van reïntegratie?

E. Sturing

13. Hoe wordt tijdens de uitvoering de kwaliteit van de dienstverlening van de reïntegratiebedrijven beoordeeld?

14. In welke mate wordt er gebruik gemaakt van resultaatfinanciering en hoe is dat georganiseerd?

15. Hoe is het casemanagement ingevuld?

16. Hoe worden cliënten uit het bestand geselecteerd voor reïntegratie? (kavels/maatwerk)

17. In hoeverre beschikken de casemanagers over sectorale kennis?

18. Wat vormt het uitgangspunt bij de trajecten: de capaciteiten van de cliënt of de behoeften van werkgevers? (doelperspectief)

F. Resultaten

19. Bij welke bedrijven en instellingen hebben de inkopers reïntegratiediensten ingekocht?

20. Wat heeft uiteindelijk de keuze bepaald van de inkopers voor de reïntegratiebedrijven?

21. Wat zijn de kenmerken van deze reïntegratiebedrijven?

22. Wat zijn de *resultaten* van de reïntegratietrajecten?

G. Expertise, succes en falen

23. Welke relevante ervaringen, inzichten en successen melden de inkopers op de bovenstaande terreinen?

24. Welke knelpunten komen de inkopers tegen op die terreinen?

H. Regionale monitor

25. Welke informatie wensen de inkopers op de regionale reïntegratiemonitor?

Begrippenkader

Deze onderzoeksvragen bevatten een aantal begrippen die hier nader worden toegelicht. Ten eerste *de inkopers*. Hieronder worden alleen de publieke inkopers van reïntegratiediensten in de regio Rijnmond verstaan. Het gaat dan om 43 gemeenten en UWV. Daarnaast zijn er nog andere inkopers zoals werkgevers, arbodiensten, verzekeraars, sectororganisaties en individuele werknemers/cliënten. Deze zijn niet in het onderzoek opgenomen.

Ten tweede *de reïntegratiediensten*. Hieronder scharen wij alle activiteiten die nodig zijn om een werkzoekende cliënt van de sociale dienst of UWV weer aan het werk te krijgen, die de gemeente/UWV niet zelf uitvoert. Het casemanagement dat de sociale dienst zelf uitvoert, hoort volgens deze definitie niet tot reïntegratiediensten, maar het casemanagement, dat

extern wordt ingekocht, wel. Scholing, verzorgd door het ROC, rekenen we wel tot de reïntegratiediensten, ondanks het feit dat de gemeente hierover enige zeggenschap heeft. De uitvoering van WIW-dienstbetrekkingen en WIW-werkervaringsplaatsen rekenen we tot de reïntegratiediensten voor zover de uitvoering ‘op afstand’ van de sociale dienst is geplaatst. De uitvoering van de WSW wordt niet tot de reïntegratiediensten gerekend; we beschouwen dit als een werkgever waar werkzoekenden geplaatst kunnen worden.

Ten derde *het inkoopbeleid* van gemeenten en UWV. We zullen ons hierbij beperken tot het beleid dat op papier staat en betrekking heeft op de procedures die bij de inkoop worden gehanteerd.

Ten vierde *de doelgroepen* waarvoor reïntegratiediensten worden ingekocht. Het betreft hier groepen cliënten die in het reïntegratiebeleid van gemeente of UWV worden benoemd.

Ten vijfde *de resultaten van trajecten*. Hier wordt niet alleen bedoeld op de uitkomsten van de trajecten zoals de uitstroompercentages en de duurzaamheid van de plaatsingen, maar ook proceskenmerken zoals de doorlooptijd van de verschillende onderdelen van trajecten, de tevredenheid van cliënten en de tevredenheid van de opdrachtgever over samenwerking met de reïntegratiebedrijven.

1.4 De onderzoeksaanpak

Om een beeld te krijgen van de stand van zaken op het terrein van de inkoop van reïntegratiediensten is ervoor gekozen alle 43 gemeenten uit de regio Rijnmond en het regionale kantoor van UWV te benaderen voor een interview. Er bleken een aantal samenwerkingsverbanden van gemeenten in de regio Rijnmond te opereren, die òf de inkoop gezamenlijk uitvoerden, òf die een gezamenlijke sociale dienst hadden. Hierdoor waren er 28 interviews nodig om een beeld te krijgen van de inkooppraktijken in 38 gemeenten. Slechts vijf gemeenten hebben niet aan het onderzoek meegewerkt. In vergelijking met andere onderzoeken onder gemeenten, die RegioPlan de laatste jaren heeft uitgevoerd, is deze respons van 88 procent is uitzonderlijk hoog.

Met deze gemeenten zijn afspraken gemaakt voor een telefonisch gesprek van een uur, waarbij de vragenlijst van tevoren is verzonden. Deze vragenlijst is een concretisering van de bovenstaande onderzoeksvragen en volgt dezelfde structuur. Bij de gemeenten Rotterdam en Dordrecht en UWV zijn face-to-face-interviews gehouden. Ter voorbereiding van de interviews is relevant schriftelijk materiaal bij de inkopers opgevraagd en bestudeerd.

Op basis van de interviewverslagen is voor elke gemeente een casebeschrijving gemaakt. Deze beschrijvingen zijn een weergave van de stand van zaken met betrekking tot inkoop van de betreffende inkoper. Daarnaast is aan de hand van zes thema's de analyse uitgevoerd.

1.5 Opzet rapport

In het onderhavige rapport wordt verslag gedaan van de bevindingen van het onderzoek naar de inkoop van reïntegratiediensten in de regio Rijnmond. In hoofdstuk 2 geven we een beknopt overzicht van de relevante regelgeving met betrekking tot het opdrachtgeverschap van gemeenten en UWV. In hoofdstuk 3 volgt een uitwerking van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek aan de hand van zes thema's, te weten het inkoopbeleid, de organisatie van de inkoop, samenwerking, inkoopprocedures, sturing en resultaten. Hoofdstuk 4 bevat een samenvatting van het rapport in de vorm van de belangrijkste conclusies van het onderzoek, en daaruit voortvloeiend aanbevelingen aan de gemeenten en UWV. De casebeschrijvingen zijn opgenomen in een aparte publicatie.

2 REGELGEVING OPDRACHTGEVERSCHAP GEMEENTEN EN UWV

2.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de inkoop van reïntegratiediensten centraal. In dit hoofdstuk gaan we in op de relevante regelgeving met betrekking tot het opdrachtgeverschap van gemeenten en UWV op het terrein van reïntegratie. In paragraaf 2.2 gaan we in op de regelgeving voor gemeenten en in paragraaf 2.3 op de regelgeving voor UWV. Het hoofdstuk sluit af met een korte slotbeschouwing in paragraaf 2.4.

2.2 Regelgeving opdrachtgeverschap gemeenten

De Wet SUWI

Sinds de invoering van de Wet SUWI zijn gemeenten verantwoordelijk voor het aanbesteden van reïntegratietrajecten bij private reïntegratiebedrijven. De Wet SUWI zegt dat, om de gewenste uitstroom te bereiken, reïntegratieactiviteiten moeten worden uitgevoerd door private, professionele reïntegratiebedrijven en dat het wenselijk is een koppeling aan te brengen tussen financiële prikkels en de wijze waarop verantwoordelijkheid voor reïntegratie wordt belegd¹.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor verschillende doelgroepen de arbeidsparticipatie te vergroten. Het gaat hierbij om: de Abw-gerechtigden, IOAW'ers en IOAZ'ers, niet-uitkeringsgerechtigden en mensen die een uitkering krachtens de Algemene Nabestaanden Wet ontvangen².

Het budget dat door de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) ter beschikking wordt gesteld voor scholing en activering is voor gemeenten de belangrijkste financieringsbron voor de uitvoering van reïntegratie. Sinds de invoering van SUWI is in de WIW een nieuwe bepaling opgenomen die gemeenten oplegt dat zij de taken met betrekking tot reïntegratie zoveel mogelijk moeten uitbesteden.

¹ Wet SUWI, Memorie van Toelichting, 27.588, blz. 4.

² Wet SUWI Memorie van Toelichting, 25.788, blz. 6.

Bij aanbesteding van gemeenten aan reïntegratiebedrijven moet sinds de invoering van de SUWI-wet aan de volgende regels³ zijn voldaan:

- Er moeten transparante en objectieve aanbestedingsprocedures worden gevolgd waarbij verschillende offertes worden aangevraagd en geselecteerd wordt op basis van vooraf vastgelegde criteria.
- De beoordeling van offertes moet uitsluitend plaatsvinden op basis van vergelijkbare kosten, waarbij eventueel verschuldigde BTW gecompenseerd wordt.

Een aantal onderwerpen wordt door circulaire en brieven⁴ nader toegelicht:

- Wanneer bij de aanbesteding wordt voldaan aan de SUWI-regels, mogen gemeenten ook activiteiten inkopen bij bedrijven of instellingen die aan de gemeente zijn gelieerd, zoals WSW-bedrijven en WIW-bedrijven.
- Bij aanbesteding van reïntegratieactiviteiten mag BTW-plicht geen rol spelen.
- Gemeenten mogen twintig procent van het WIW-budget Scholing en Activering vrij besteden. Dat betekent dat dit deel van het budget beschikbaar is voor bijzondere omstandigheden waarin de reguliere aanbestedingsprocedure niet aan de orde is⁵. Deze ruimte kan bijvoorbeeld worden besteed aan activiteiten die onvoldoende op de markt worden aangeboden of de incidentele inkoop van individuele trajecten.
- Contracten met reïntegratiebedrijven, die gemeenten voor het inwerkingtreden van Wet SUWI hebben afgesloten, worden gerespecteerd en hoeven niet te worden opgebroken.
- Het WIW-budget kan niet worden aangewend om gemeentelijke uitvoering te bekostigen of om zorg in te kopen.
- Wanneer het WIW-budget wordt gebruikt voor medefinanciering van projecten (zoals Equal of SVWW-projecten), waarbij geen sprake is van een overeenkomst met een reïntegratiebedrijf of arbodienst, is het aanbestedingsvoorschrift in het kader van SUWI niet van toepassing.

Binnen de bovenstaande randvoorwaarden voor aanbesteding hebben de gemeenten veel vrijheid om de aanbestedingsprocedure naar eigen inzicht in te richten en om contractvoorwaarden nader in te vullen. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om de wijze van financieren, het inkopen van complete trajecten of van individuele producten, het bepalen van de aantallen

³ Besluit SUWI, artikel 4.1 2° en 3° lid, 20 december 2001.

⁴ Gebaseerd op de volgende circulaire en brieven:
Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bijlage Verzamelcirculaire: Aanbesteden reïntegratieactiviteiten door gemeenten, 4 september 2002;
Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief Informatie over gevolgen SUWI voor gemeenten, december 2001;
Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief Aanbesteding reïntegratie gemeenten, 18 december 2002.

⁵ Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verzamelcirculaire 4 september 2002, bijlage Regels over aanbesteden en implementatie van die regels.

trajecten die in één keer worden aanbesteed, de frequentie van aanbesteden en de looptijd van contracten, de mate waarin trajecten voor bepaalde doelgroepen worden ingekocht, et cetera. Op al deze punten is aan gemeenten bewust de vrijheid gelaten zelf een nadere uitwerking te maken in het kader van aanbestedingsprocedures, in een bestek en een set van selectie- en gunningcriteria⁶.

Naast deze vrijheid wordt aan de inhoud van contracten wel een aantal eisen gesteld. In de contracten zullen prestaties (resultaten in termen van reïntegratie), prijzen en voorwaarden duidelijk en nauwkeurig moeten zijn vastgelegd. Verder dienen ten minste de volgende onderdelen te zijn opgenomen⁷:

- De gegevens en inlichtingen omtrent de werkzaamheden.
- Bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen waarvoor de inschakeling van toepassing is.
- Toepassing van een klachten- en geschillenregeling.
- Toegang tot en inzage in alle gegevens die een accountant nodig heeft voor het instellen van een nader onderzoek.
- (Op verzoek) een schriftelijk oordeel van een accountant over de verwerking van informatie en genomen maatregelen ter beveiliging van informatie door het reïntegratiebedrijf.
- Verwerking van gegevens door het reïntegratiebedrijf uitsluitend voor de desbetreffende werkzaamheden.
- Het schriftelijk regelen van deze verplichtingen met een ander reïntegratiebedrijf indien het reïntegratiebedrijf tot onderaanbesteding overgaat.

De Europese regels voor overheidsopdrachten

De richtlijnen van de Europese Gemeenschap voor aanbesteding zijn erop gericht de Europese markt voor overheidsopdrachten te liberaliseren en de markt doorzichtig te houden. De Europese richtlijnen zijn alleen relevant bij een aanbesteding boven het drempelbedrag van 200.000 euro exclusief BTW. Voor de aanbesteding van reïntegratieactiviteiten boven dit drempelbedrag is een beperkt deel van de Europese richtlijn van toepassing⁸:

- In de beschrijving van de opdracht mogen geen discriminerende bepalingen zijn opgenomen die bepaalde dienstverleners uitsluiten.
- Achteraf dient een publicatie in het Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie plaats te vinden dat er een opdracht is geplaatst en aan wie deze opdracht is gegund.

⁶ Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bijlage Verzamelcirculaire: Aanbesteden reïntegratieactiviteiten door gemeenten, 4 september 2002.

⁷ Besluit SUWI, 20 december 2001.

⁸ De Europese richtlijn voor overheidsopdrachten: Diensten (92/50/EEG).

Dit betekent dat gemeenten nooit verplicht zijn om een openbare aanbestedingsprocedure te volgen.

Regelgeving met betrekking tot het casemanagement

In de bestuurlijke afspraken rond de Agenda van de Toekomst wordt casemanagement neergezet als belangrijk instrument om te komen tot een efficiënte aanpak van de uitstroom en activering van bijstandsgerechtigden. Het doel van de Agenda is een macrodaling van het volume van Abw/IOAW/IOAZ van tien procent per jaar te realiseren in de jaren 2001 tot en met 2004⁹.

De SUWI-wet wordt in het casemanagement als volgt geïntroduceerd:

*Gemeenten moeten toewerken naar een situatie waarbij de werkzoekende en de uitkeringsgerechtigde een casemanager als vast aanspreekpunt krijgen in hun relaties met de verschillende publieke instanties. Binnen gemeenten wisselt de plaats van dit vaste aanspreekpunt, de meest gangbare plek is bij het casemanagement. Een casemanager is zowel aanspreekpunt voor de klant als regisseur van het hele traject. Daarbij worden de verschillende trajectonderdelen in samenhang gezien (werk-, reïntegratie als inkomensaspecten waaronder schuldhulpverlening en voortgangsbewaking)*¹⁰.

De doelstelling van de Agenda van de Toekomst van een jaarlijkse afname van tien procent van het bijstandsvolume moet gerealiseerd worden door een integrale aanpak van een sluitende keten en fraudebestrijding, ‘in combinatie met deregulering’. Een sluitende aanpak vergt een extra inspanning van gemeenten. Elke bijstandsccliënt moet opgenomen worden in het arbeidsproces of maatschappelijk participeren. In het kader van deze doelstelling is het de taak van de gemeente om met cliënten afspraken te maken over hetzij uitstroom, hetzij activeringstrajecten, hetzij maatschappelijke participatie. Regelmatig klantcontacten en een heldere voortgangsbewaking zijn voorwaarden om deze sluitende aanpak te bereiken.

In de bestuurlijke afspraken is vastgelegd dat van Rijksweg een financiële impuls beschikbaar wordt gesteld voor het op sterkte brengen van het klantmanagement. Voorwaarde is dat de betrokken gemeente bereid is een resultaatverplichting af te spreken. Voor de G4 en de G21 (plus 5 gemeenten die zich hierbij hebben aangesloten) is deze afspraak ingevuld door de intentie om met deze gemeenten, ieder apart, nadere concrete afspraken te maken. Voor alle andere gemeenten, dan de hierboven genoemde dertig, is de Tijdelijke Stimuleringsregeling Bevordering Activering en Uitstroom Abw, IOAW of IOAZ door middel van

⁹ Gebaseerd op: Intentieverklaring van VNG en SZW, Een gezamenlijke Agenda voor de Toekomst, 24 april 2001. Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief Bestuurlijke afspraken Agenda voor de Toekomst, 24 april 2001.

¹⁰ Wet SUWI, 29 november 2001.

klantmanagement bedoeld. Een voorwaarde voor subsidiëring is dat de gemeente de uitvoering op orde heeft. De subsidiegelden kunnen worden gebruikt om de werkprocessen zodanig aan te passen dat de werkwijze van het klantmanagement integraal werkzaam is in de organisatie en dat er sprake is van een zichtbare versnelling en vergroting van de effectiviteit van de sluitende aanpak. Het accent van de regeling ligt niet op het middel (het klantmanagement) maar op het beoogde resultaat. De subsidiëring is niet gebaseerd op de mate waarin klantmanagement is gerealiseerd, maar vindt plaats op basis van het aantal trajecten dat gemeenten realiseren in de periode tot en met 2004 (die kan doorlopen tot 2006) en op de uitstroom uit deze trajecten. De regeling gaat uit van een cumulatieve uitstroom naar werk van veertig procent in 2006 van de groep die een traject ontvangt in plaats van dertig procent zonder extra inspanning.

Gemeenten kunnen casemanagementtaken uitbesteden zolang zij de regie maar in eigen hand houden. Voorzover gemeenten casemanagementtaken binnen de eigen organisatie onderbrengen zijn de SUWI-regels voor aanbesteding niet van toepassing. Indien gemeenten het casemanagementtaken uitbesteden kan dit met het WIW-budget Scholing en Activering en zijn de SUWI-regels voor aanbesteding van toepassing.

2.3 Regelgeving opdrachtgeverschap UWV

Tot 1 januari 2002 had de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de uitvoering van het reïntegratiebeleid gedelegeerd aan het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv). Het Lisv stelde kaders aan de uitvoering van sociale verzekeringen. De uitvoering van de sociale verzekeringen werd verzorgd door vijf uitvoeringsinstellingen (uvi's). Met het van kracht worden van de nieuwe Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) per 1 januari 2002, zijn de uvi's opgegaan in één organisatie; het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Ook de taken van het Lisv zijn in deze nieuwe organisatie ondergebracht. Daarmee is een aantal actoren op deze markt samengevoegd tot één grote speler. UWV koopt trajecten in ter reïntegratie van personen die een WAO-, WAZ-, Wajong- of WW-uitkering ontvangen. Ook worden reïntegratietrajecten ingekocht voor personen die arbeidsongeschikt zijn maar geen recht hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering (minder dan 15% arbeidsongeschikt)¹¹. Gefaseerd hebben de uvi's de vrijheid gekregen zelf te bepalen bij welke bedrijven reïntegratiediensten worden ingekocht. Tot 1998 werd reïntegratie van arbeidsgehandicapten verzorgd door GAK-arbeidsintegratie. Hierna waren uvi's verplicht om tachtig procent van de reïnte-

¹¹ De groep 'vangnetters' (zwangeren, flexibele werknemers, werklozen, herintredende arbeidsgehandicapten die binnen vijf jaar ziek worden en werknemers die een orgaan afstaan), en zieke werknemers in het eerste ziektejaar die niet bij de eigen werkgever kunnen terugkeren, behoren ook tot de doelgroep voor reïntegratie, maar worden hier buiten beschouwing gelaten omdat het aantal personen uit deze groepen dat in aanmerking komen voor reïntegratie relatief klein is.

gratietrajecten in te kopen bij Arbeidsvoorziening en kon de overige twintig procent bij private aanbieders worden ingekocht. Vanaf 2000 is de verplichte winkelnering helemaal verdwenen en konden de uvi's naar eigen inzicht inkopen. Voor de aanbesteding van trajecten voor 2001 heeft het Lisv een bindende procedure voor alle uvi's opgesteld. De procedure vormde het kader voor de aanbesteding van de uvi's. Onderzoek van het CTSV naar de invulling van de aanbestedingsprocedure wijst uit dat de procedure ruimte bood voor een eigen invulling door de uvi's, doordat uvi's in staat werden gesteld aanvullende eisen te stellen aan de criteria en de gunningscriteria naar eigen inzicht werden gewogen. Hoewel een aantal knelpunten in de aanbestedingsprocedure van 2001 werdesignaleerd, concludeerde het CTSV wel dat de procedure heeft bijgedragen aan het inzichtelijker maken van de reïntegratiemarkt.

Voor de aanbestedingsprocedure van 2002 is de methode van niet-openbare aanbesteding gekozen. Eerst worden reïntegratiebedrijven geselecteerd aan de hand van een set uitsluitingsgronden (men mag bijvoorbeeld niet in staat van faillissement verkeren of een ernstige beroepsmatige fout hebben gemaakt) en kwalitatieve eisen (men moet ingeschreven zijn bij de KvK, over een privacy- en klachtenreglement beschikken, over vakbekwaam personeel beschikken en over voor de doelgroep relevante en aantoonbare ervaring beschikken). De bedrijven die door de selectie komen worden op basis van een aantal gunningscriteria beoordeeld.

Op de volgende criteria is getoetst:

- gemiddelde trajectprijs;
- plaatsings- en uitvalpercentage;
- doorlooptijd van het traject;
- doelgroepspecifieke kennis;
- regiospecifieke kennis.

Belangrijkste verschillen met de procedure van vorig jaar zijn:

- reïntegratiebedrijven zijn niet meer verplicht om zelf de intake, het opstellen van een arbeidsintegratieplan en de bemiddeling van cliënten te verrichten;
- er is geen ruimte meer voor uvi's om een eigen invulling te geven aan de procedure of aanvullende eisen te stellen (komt tevens voort uit het opgaan van de uvi's in één UWV);
- het aanbestedingsbestek, met daarin de opdrachtformulering en de operationalisatie van de selectie- en gunningscriteria, is vooraf bekend gemaakt;
- er is meer differentiatie in de opdrachten (naar doelgroep en regio).

Een belangrijke wijziging is dat er ruimere mogelijkheden zijn om buiten de aanbestedingsprocedure trajecten aan te besteden. Maximaal twintig procent van de trajecten zal op deze manier worden aanbesteed. Deze opdrachten zijn met name bedoeld voor:

- wijkgerichte projecten, met name projecten waarbij gemeenten en UWV activiteiten willen ontplooiën voor gezamenlijke cliënten;
- doelgroepen waarvan UWV weet dat ze in bepaalde regio's voorkomen, maar niet of slecht als zodanig kunnen worden geduid;
- nieuwkomers op de reïntegratiemarkt;
- experimentele reïntegratiemethoden.

De verruiming van de vrije ruimte komt tegemoet aan de klacht van enkele reïntegratiebedrijven dat nieuwe reïntegratiebedrijven moeilijk op de UWV markt kunnen toetreden¹². De trajecten in de vrije ruimte worden zoals eerder gemeld in de loop van 2002 aanbesteed. Of met de vrije ruimte werkelijk een vrijer toegankelijke markt wordt bereikt, zal moeten blijken.

2.4 Tot slot

Terwijl UWV een gecentraliseerde eenvormige aanbestedingsprocedure gebruikt, waarbij grotendeels regionale kavels cliënten per doelgroep zijn aanbesteed, biedt de regelgeving voor gemeenten grote vrijheid om zelf invulling te geven aan de inkoopprocedures. Zolang door de gemeenten in transparante procedures meerdere offertes op objectieve criteria worden vergeleken, is veel mogelijk. Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om twintig procent in te kopen zonder dergelijke aanbestedingsprocedures.

Ook UWV heeft overigens een vrije ruimte van twintig procent waarmee buiten de landelijke aanbestedingsprocedure ingekocht kan worden; het betreft hier ondermeer wijkgerichte projecten in samenwerking met gemeenten.

In het volgende hoofdstuk presenteren we aan de hand van zes thema's de bevindingen van het onderzoek.

¹² De kunst van het aanbesteden, CTSV, januari 2001.

3 DE INKOOP VAN REINTEGRATIE IN DE REGIO RIJNMOND

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is een weergave van de resultaten van het onderzoek naar inkoop van reïntegratiediensten in de regio Rijnmond. Het hoofdstuk geeft een beschrijving van de inkooppraktijk bij de 43 gemeenten en UWV in de regio Rijnmond.

De indeling van dit hoofdstuk volgt de structuur van de onderzoeksvragen zoals in hoofdstuk 1 is weergegeven¹. Achtereenvolgens komen de volgende aspecten van de inkoop van reïntegratietrajecten aan de orde: inkoopbeleid (3.2), organisatie van inkoop (3.3), samenwerking (3.4), inkoopprocedures (3.5), sturing (3.6), resultaten (3.7) en de inkooppraktijken van UWV (3.8). Aan het einde van elke paragraaf worden de belangrijkste conclusies puntsgevijs opgesomd.

Het Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond is een samenwerkingsverband van 43 gemeenten in de regio, werkgevers- en werknemersorganisaties, UWV en het CWI. Slechts vijf gemeenten hebben niet aan het onderzoek meegewerkt. In totaal zijn er 28 gesprekken met gemeenten gevoerd. Hiervan zijn twee gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden in de regio Rijnmond. Ten eerste de regio Gorinchem, waar zes sociale diensten zijn samengegaan in één regionale sociale dienst. Hiertoe behoren de gemeenten Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Liesveld, Zederik en Giessenlanden. Het tweede gesprek is gevoerd met een vertegenwoordiger van de gemeenten Oud-Beijerland, Cromstijen, Korendijk, Binnenmaas, 's-Gravendeel en Strijen. Deze gemeenten voeren de inkoop geheel gezamenlijk uit. Ook hier was één gesprek voldoende om de inkooppraktijk in de zes gemeenten volledig in kaart te brengen.

Dat wil zeggen dat de 28 gesprekken een beeld geven van de inkooppraktijken in 38 gemeenten. Bij de bespreking van de resultaten is ervoor gekozen het samenwerkingsverband van Oud-Beijerland en omliggende gemeenten te interpreteren als zijnde zes gemeenten. Dat betekent dat de antwoorden van deze zes gemeenten los worden meegenomen. De regionale sociale dienst in Gorinchem is wel verwerkt als één gemeente.

In de volgende tabel geven we een overzicht van de gemeenten in de regio Rijnmond naar aantal inwoners.

¹ De paragrafen 3.2 tot en met 3.7 komen overeen met de thema's A tot en met F van de onderzoeksvragen. De knelpunten en successen uit thema G zijn te vinden bij de onderwerpen waar ze betrekking op hebben in de paragrafen 3.2 tot en met 3.7. Thema H, de Regionale Monitor is ondergebracht in paragraaf 3.5.5 over de informatiebehoeften van gemeenten bij de inkoop.

Tabel 3.1 Gemeenten in de regio Rijnmond naar aantal inwoners

Aantal inwoners N=43	Aantal gemeenten
< 10.000	6
10.000-20.000	19
20.000-50.000	12
50.000-100.000	4
>100.000	2

In de tekst zullen we onderscheid maken tussen kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners), middelgrote gemeenten (50.000-100.000 inwoners: Capelle aan den IJssel, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen en Gorinchem (de regionale sociale dienst) en grote gemeenten (Rotterdam en Dordrecht).

Naast gesprekken met de gemeenten is er een gesprek gevoerd met het regiokantoor van UWV over de inkooppraktijk van UWV in de regio Rijnmond. De resultaten hiervan komen in paragraaf 3.8 aan bod.

3.2 Inkoopbeleid

In deze paragraaf komt het inkoopbeleid van de gemeenten aan bod. Subparagraaf 3.2.1 gaat over de mate waarin de gemeenten het beleid schriftelijk hebben uitgewerkt en of de gemeenten doelgroepenbeleid dan wel sectorbeleid hebben geformuleerd. Subparagraaf 3.2.2 gaat over de financieringsbronnen die de gemeenten gebruiken om de reïntegratietrajecten te bekostigen. De paragraaf sluit af met knelpunten bij het formuleren van het inkoopbeleid (3.2.4) en de conclusies (3.2.5).

3.2.1 Schriftelijke uitwerking van het inkoopbeleid

In tabel 3.2 is te zien dat meer dan de helft van de gemeenten (19/33) het inkoopbeleid van reïntegratietrajecten schriftelijk heeft uitgewerkt in een beleidsplan of een inkoopnotitie. Bijna de helft van de gemeenten (14/33) heeft het beleid niet schriftelijk uitgewerkt.

Tabel 3.2 Schriftelijke uitwerking van beleid

Uitwerking beleid (N=33)	Aantal gemeenten
Inkoopbeleid schriftelijk uitgewerkt	19
Inkoopbeleid niet schriftelijk uitgewerkt	14

De uitwerking van het beleid kent een redelijk uiteenlopende invulling. De meeste gemeenten hebben het beleid uitgewerkt in een aparte notitie voor de inkoop van reïntegratiediensten. In dergelijke notities wordt deels ingegaan op de wettelijke verplichtingen en deels op de doelstellingen en motivering van gemaakte keuzes.

Het ontbreken van een schriftelijke uitwerking van beleid wil niet zeggen dat er niets op papier is gezet. Uit tabel 3.3 is op te maken dat negen gemeenten niets schriftelijk hebben uitgewerkt en ook geen plannen hiertoe hebben. Eén gemeente is op dit moment bezig met de ontwikkeling van een inkoopbeleid. Twee gemeenten geven aan wel een Programma van eisen voor de aanbesteding uitgewerkt te hebben. In twee gemeenten maakt het beleid ten aanzien van reïntegratie onderdeel uit van een algemene beleidsnotitie of inkoopnotitie.

Tabel 3.3 Ontbreken schriftelijk uitgewerkt beleid

Geen beleid ((N=14)	Aantal gemeenten
Niets schriftelijk uitgewerkt	9
Aangesloten bij algemeen inkoopbeleid/beleidsplan	2
In ontwikkeling	1
Conceptprogramma van eisen/criteria trajecten	2

Een aantal respondenten heeft in de interviews aangegeven dat de beperkte omvang van de gemeente een rol speelt in het niet uitwerken van het beleid. Dit beeld wordt ondersteund door de bevindingen in onderstaande tabel. De helft van de kleine gemeenten heeft het beleid niet schriftelijk uitgewerkt en er zijn geen grote en middelgrote gemeenten die het beleid niet schriftelijk hebben uitgewerkt.

Tabel 3.4 Relatie omvang gemeente en uitwerking beleid

Omvang gemeente (N=33)	Beleid uitgewerkt	Beleid niet uitgewerkt	Totaal
Klein (<50.000)	13 ¹	13	26
Middelgroot (50.000-100.000)	4	1 ²	5
Groot (>100.000)	2	0	2

¹ Waaronder het samenwerkingsverband Oud-Beijerland (6 gemeenten).

² Beleid is in ontwikkeling.

Doelgroepenbeleid

Een vijfde van de gemeenten maakt in het beleid onderscheid naar doelgroep (7/33). De belangrijkste indeling naar doelgroepen die wordt genoemd is de afstand tot de arbeidsmarkt (de zogenaamde fasering). Vijf gemeenten gebruiken deze indeling. De fasering wordt in sommige gevallen nog verder uitgewerkt. Zo is er één gemeente die onderscheid maakt naar fase 4 sociale activering en fase 4 motivatie. Daarnaast worden de volgende doelgroepen ge-

noemd: jongeren, Rea-cliënten, niet-uitkeringsgerechtigden, allochtonen, alleenstaanden met kinderen tot twaalf jaar en alleenstaande mannen.

Tabel 3.5 Doelgroepenbeleid

Beleid gericht op doelgroepen (N=33)	Aantal gemeenten
Wel doelgroepenbeleid	7
Geen doelgroepenbeleid	24

Van de gemeenten die geen doelgroepen hebben geformuleerd wordt door drie gemeenten aangegeven dat de beperkte omvang van het cliëntenbestand de reden is voor het niet nader specificeren van doelgroepen. Eén gemeente geeft aan op dit moment wel bezig te zijn met het formuleren van doelgroepen. Eén gemeente heeft een aantal trajecten ingekocht voor allochtonen omdat het door de gemeente gecontracteerde reïntegratiebedrijf geen ervaring met deze doelgroep had.

Het hanteren van een doelgroepenbeleid hangt niet samen met de omvang van de gemeente. Van de middelgrote en grotere gemeenten hebben alleen Rotterdam en Spijkenisse een doelgroepenbeleid. Het doelgroepenbeleid van de gemeente Rotterdam is in de aanbesteding ondergebracht bij de bijzondere aanpak. Zo zijn er bijvoorbeeld projecten voor Antillianen, Marokkanen en alleenstaande tienermoeders.

Sectoraal beleid

Alleen de gemeente Rotterdam heeft een sectoraal inkoopbeleid geformuleerd. Een aantal kleine gemeenten voeren geen sectoraal beleid, omdat hun bestand daar te klein voor is. Daarnaast geeft één gemeente aan dat in het verleden negatieve ervaringen zijn opgedaan met sectorbeleid omdat de sectoren een te hoge verwachting van Abw-cliënten hadden.

3.2.2 Financiering inkoopbeleid

Alle gemeenten in dit onderzoek maken gebruik van het WIW-budget voor scholing en activering. Voor bijna een kwart van de gemeenten is het WIW-budget de enige bron van financiering (8/33). Daarnaast maakt een groot deel van de gemeenten gebruik van middelen uit de Stimuleringsmaatregel voor casemanagement. De grotere gemeenten maken gebruik van de gelden van de Agenda voor de Toekomst. Eigen gemeentelijke middelen worden zelden ingezet ten behoeve van de inkoop van reïntegratietrajecten. Europese middelen worden in de regio Rijnmond in het geheel niet gebruikt voor reïntegratie.

Tabel 3.6 Gebruik financiële middelen voor reïntegratie

Financiële middelen	Aantal keer genoemd
WIW-budget voor scholing en activering	33
Stimuleringsregeling casemanagement	18
Agenda voor de toekomst	2
Gemeentelijke middelen	2
Europese middelen	0
SVWW	1

Afstemming financiële middelen

Behalve de bovengenoemde ‘echte’ reïntegratiemiddelen (WIW, Stimuleringsregeling, Agenda en SVWW), zijn er andere gelden die een rol kunnen spelen bij reïntegratie, zoals kinderopvangmiddelen, middelen voor volwasseneneducatie, inburgeringsgelden, oudkomersgelden et cetera. De vraag is of er binnen de gemeenten afstemming is tussen de reïntegratiemiddelen en deze andere geldstromen (middelencoördinatie).

Driekwart van de gemeenten hanteert een vorm van middelcoördinatie (24/33). De uitwerking hiervan blijkt uiteenlopend. In een kwart van de gemeenten (8/33) vindt de afstemming plaats door informeel overleg: men loopt bij collega’s binnen om deze zaken te bespreken. Ook bijna een kwart van de gemeenten (7/33) werkt met een budgethouder of een bepaalde afdeling die verantwoordelijk is voor de afstemming. Vijf gemeenten hebben een apart overlegorgaan voor de middelencoördinatie. Meer dan een kwart van de gemeenten geeft aan geen enkele vorm van afstemming van middelen te hanteren (9/33).

Tabel 3.7 Afstemming financiële middelen

Afstemming (N=33)	Aantal gemeenten
Informeel overleg	8
Een medewerker of afdeling beheert budget	7
Overlegorgaan	5
Invulling afstemming onduidelijk	4
Geen afstemming	9

3.2.3 Knelpunten inkoopbeleid

Veel kleine gemeenten ervaren hun beperkte omvang als een knelpunt bij de ontwikkeling van het inkoopbeleid. Het omzetten van nieuwe wetgeving naar gemeentelijk beleid vraagt om expertise en veel tijd. Deze tijd en kennis ontbreekt in veel kleine gemeenten. Aangegeven wordt dat “de regelgeving te snel verandert”. Een andere respondent verwoordt het als volgt; “De nieuwe rol voor de gemeente is onwennig, de omslag naar een zakelijke houding kost tijd”.

Ook ten aanzien van de financiering worden een aantal knelpunten vermeld. Zo blijkt de coördinatie van geldstromen een zeer nauwkeurige en sluitende registratie te vereisen. Het opzetten van een dergelijke administratie vereist veel tijd en geld. Verder geeft één gemeente aan dat de doelstellingen in het kader van de stimuleringsmaatregel casemanagement te streng zijn geformuleerd waardoor niet kan worden voldaan aan de criteria. Dit is voor een andere gemeente reden geweest om geen gebruik te maken van deze financieringsbron.

3.2.4 Conclusies inkoopbeleid

- Iets minder dan de helft van de gemeenten (14/33) heeft hun inkoopbeleid *niet* schriftelijk uitgewerkt. De gemeenten die hun inkoopbeleid niet op papier hebben staan, zijn bijna uitsluitend kleine gemeenten. De twee grote gemeenten en vier van de vijf middelgrote gemeenten hebben een inkoopnotitie of besteden in hun uitstroomnota aandacht aan de inkoop.
- Een vijfde van de gemeenten (8/33) maakt in hun beleid onderscheid naar doelgroepen. Van de grote en middelgrote gemeenten is er één grote en één middelgrote gemeente die een doelgroepenbeleid kent.
- Alleen de gemeente Rotterdam voert een sectoraal inkoopbeleid.
- De gemeenten maken uitsluitend gebruik van de middelen die het Rijk hen verschaft: het WIW-budget voor Scholing en Activering, aangevuld met gelden van de Stimuleringsregeling Casemanagement en voor de twee grote gemeenten de gelden van de Agenda voor de Toekomst. Bijna geen enkele gemeente zet eigen gemeentelijke middelen in voor het reïntegratiebeleid en geen van de gemeenten maakt gebruik van ESF.

3.3 Organisatie van de aanbesteding

Deze paragraaf gaat in op de gemeentelijke organisatie van de inkoop van reïntegratiediensten. In 3.3.1 wordt beschreven waar de inkoop is gesitueerd in de gemeentelijke organisatie en 3.3.2 gaat in op de vraag welke reïntegratieactiviteiten de gemeenten zelf uitvoeren en welke zij uitbesteden. De paragraaf sluit af met conclusies (3.3.3).

3.3.1 Situering inkoop binnen de gemeentelijke organisatie

Uit tabel 3.8 blijkt dat de ruime meerderheid van de gemeenten de inkoop op één afdeling heeft gesitueerd (21/33). In de meeste gevallen is de inkoop gesitueerd op de afdeling Sociale Zaken (en Werkgelegenheid) (14/21) waar het hoofd van de afdeling verantwoordelijk is

voor de aanbesteding. Meestal wordt deze ondersteund door een beleidsmedewerker of een kwaliteitsmedewerker van de afdeling.

Bijna een vijfde van de gemeenten heeft de inkoop over verschillende afdelingen verspreid (6/33). In de helft van de gevallen betreft het een samenwerking tussen de afdeling Sociale Zaken en de afdeling Inkoop. Een meer gestructureerde vorm van samenwerking tussen afdelingen is de inkoop middels een speciaal ingerichte werkgroep. Drie van de vijf middelgrote gemeenten hebben hun inkoop in een werkgroep gesitueerd (Schiedam, Vlaardingen en Capelle aan den IJssel). De twee andere middelgrote gemeenten hebben de inkoop verdeeld over verschillende afdelingen.

De gemeenten Dordrecht en Rotterdam hebben de inkoop gesitueerd in een aparte afdeling, respectievelijk het Bureau Beleid en Contractbeheer van Sector Uitstroom en Activering en de afdeling Regie, Werk en Inkomen.

Tabel 3.8 Situering inkoop binnen gemeente

Situering inkoop (N=33)	Aantal gemeenten
Inkoop gesitueerd op één afdeling	21 ¹
Inkoop verspreid over meerdere afdelingen	6
Inkoop in interne werkgroep	3
Onbekend/nog niet bekend	3

Verder is nagegaan hoe de verschillende samenwerkende gemeenten de inkoop hebben georganiseerd. In de regionale sociale dienst in Gorinchem zijn de afdelingen Uitstroom en Uitering (U&U) en de beleidsafdeling verantwoordelijk voor de inkoop. De beleidsafdeling doet uitvoering en maakt bestek; de afdeling U&U bewaakt de kwaliteit van de dienstverlening.

In het samenwerkingsverband Oud-Beijerland is het Beleidsoverleg Sociale Zaken (BOS) geformeerd. Hierin zijn de gemeenten vertegenwoordigd door een hoofd sociale zaken of een beleidsmedewerker. Het overleg is voor een deel van de inkoop verantwoordelijk. De verantwoordelijkheid voor de financiering ligt bij de afzonderlijke gemeenten. In een derde samenwerkingsverband (met onder andere gemeente Bernisse) zijn de taken van inkoop verdeeld. De verschillende gemeenten die deelnemen aan deze samenwerking hebben binnen hun organisatie één medewerker die verantwoordelijk is voor de gemeentelijke bijdrage aan de gezamenlijke inkoop.

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de kleinere gemeenten inkoop op de afdeling sociale zaken hebben gesitueerd. Voor de inkoop van trajecten bij grotere gemeenten wordt vaak samen gewerkt tussen verschillende afdelingen.

3.3.2 Uitbesteding van reïntegratieactiviteiten door gemeenten

Een belangrijke vraag met betrekking tot de gemeentelijke organisatie van de inkoop is welke reïntegratieactiviteiten de gemeenten zelf uitvoeren en welke zij uitbesteden. De gemeente kan ervoor kiezen het gehele reïntegratietraject, inclusief de diagnose en het opstellen van de trajectplannen, uit te besteden aan de reïntegratiebedrijven; de gemeente voert dan alleen de regie. Een gemeente kan er ook voor kiezen de diagnose, het opstellen van de trajectplannen en andere reïntegratieactiviteiten zelf uit te voeren.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de reïntegratieactiviteiten die gemeenten uitvoeren. Te zien is dat ruim de helft van de gemeenten alle trajectfasen aan het reïntegratiebedrijf uitbesteed (18/33). Bijna een derde van de gemeenten (10/33) voert de diagnose en het opstellen van de trajectplannen zelf uit. Verder voeren twee gemeenten de sociale activering van cliënten zelf uit.

Tabel 3.9 Uitbesteding van reïntegratieactiviteiten door gemeenten

Reïntegratieactiviteiten gemeente (N=33)	Aantal gemeenten
Gemeente heeft alles uitbesteed	18
Gemeente doet diagnose en plan van aanpak	10
Gemeente voert zelf sociale activering uit	2
Nog niet bekend	3

In tabel 3.10 wordt de omvang van de gemeenten afgezet tegen het wel of niet zelf uitvoeren van reïntegratieactiviteiten: er lijkt niet echt een verband te bestaan tussen de grootte van gemeenten en de mate waarin zij reïntegratieactiviteiten zelf uitvoeren.

Tabel 3.10 Uitbesteding van reïntegratieactiviteiten naar omvang gemeente

Activiteiten naar omvang gemeente	Alles uitbesteed	Zelf taken	Onbekend	Totaal
Klein (<50.000)	14 ¹	10	2	26
Middelgroot (50.000-100.000)	1	3	1	5
Groot (>100.000)	1	1	0	2

¹ Waaronder het samenwerkingsverband Oud-Beijerland.

3.3.3 Conclusies organisatie van de aanbesteding

- In de kleinere gemeenten is de inkoop op de afdeling Sociale Zaken gesitueerd. Eén beleidsmedewerker voert onder verantwoordelijkheid van het hoofd van de afdeling Sociale Zaken de inkoop uit. In de grote, de middelgrote en samenwerkende gemeenten is òf een aparte beleidsafdeling die de inkoop van reïntegratie uitvoert, òf een werkgroep inkoop

waarin afgevaardigden van verschillende afdelingen of van de verschillende gemeenten zijn vertegenwoordigd.

- Bijna de helft van de gemeenten besteedt alle reïntegratieactiviteiten uit aan het reïntegratiebedrijf (18/33), dat wil zeggen dat de diagnose en het opstellen van een trajectplannen door de reïntegratiebedrijven wordt gedaan. Bijna een derde van de gemeenten (10/33) voert zelf de diagnose en het opstellen van het trajectplannen uit.

3.4 Samenwerking op het terrein van de inkoop

Deze paragraaf gaat over samenwerking op het terrein van de inkoop. Werken gemeenten onderling samen? (3.4.1) Werken gemeenten en UWV samen? (3.4.2) Of werken gemeenten samen met sector- of brancheorganisaties of bepaalde werkgevers? (3.4.3) De paragraaf sluit af met successen en knelpunten (4.3.3) en de conclusies (3.4.5).

3.4.1 Samenwerking tussen gemeenten onderling

Op dit moment werkt meer dan de helft van de gemeenten (24/42) samen bij de inkoop van reïntegratiediensten. De regio Rijnmond kent momenteel drie grote samenwerkingsverbanden:

Het eerste samenwerkingsverband betreft een regionale sociale dienst. De gemeenten Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Liesveld, Zederik en Giessenlanden werken samen in één sociale dienst. Binnen deze dienst wordt het inkoopbeleid geformuleerd. Alleen het eerste contact met de (potentiële) cliënten vindt nog in de afzonderlijke gemeenten plaats, verder wordt alles centraal uitgevoerd.

Een tweede samenwerkingsverband betreft de samenwerking tussen de gemeenten Oud-Beijerland, Cromstijen, Korendijk, Binnenmaas, 's-Gravendeel en Strijen. Deze gemeenten werken samen op het terrein van de inkoop. Dat houdt in dat het beleid en de aanbesteding gezamenlijk wordt opgesteld en uitgevoerd. Alleen de selectie en doorverwijzing van cliënten naar het reïntegratiebedrijf wordt binnen de verschillende gemeenten apart uitgevoerd.

Een derde vorm van samenwerking betreft de samenwerking tussen de gemeenten Bernisse, Brielle, Dirksland, Goedereede, Hellevoetsluis, Rozenburg en Westvoorne. Dit is een samenwerking op beleidsniveau waarbij iedere gemeente een deel van de taken van de inkoopprocedure uitvoert. Het afsluiten van contracten met de reïntegratiebedrijven is echter wel

een individuele aangelegenheid. De gemeenten sluiten ieder hun eigen contract af bij het gezamenlijk gekozen reïntegratiebedrijf.

Op het moment van het onderzoek blijkt minder dan de helft van de gemeenten (18/42) niet samen te werken op het terrein van de inkoop van reïntegratiediensten. Van deze groep hebben dertien gemeenten wel plannen om in de toekomst samen te gaan werken. Op dit moment hebben vijf gemeenten geen plannen voor samenwerking.

De intergemeentelijke samenwerking is weergegeven in onderstaande tabel. Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat in de toekomst bijna alle gemeenten (37/42) samenwerken bij de inkoop van reïntegratietrajecten.

Tabel 3.11 Samenwerking gemeenten in regio Rijnmond (N=42)²

Samenwerkingsverband (N=24)	Plannen om samen te werken (N=13)	Werken niet samen (N=5)
Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Liesveld, Zederik en Giessenlanden (gefuseerde sociale dienst)	Zwijndrecht, Heerjansdam, Hendrik-Ido-Ambacht (de eerste twee gemeenten fuseren per 01/01/03, de derde wil samenwerken)	Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel (geen samenwerking, wel informatie-uitwisseling)
Sliedrecht en Graafstroom (Graafstroom heeft reïntegratie uitbesteed aan Sliedrecht)	Schiedam, Maassluis en Vlaardingen (plannen voor gezamenlijke inkoop)	Ridderkerk (geen samenwerking, wel informatie-uitwisseling)
Oud-Beijerland, Cromstijen, Korendijk, Binnenmaas, 's-Gravendeel en Strijen (volledig gezamenlijke inkoop)	Middelharnis (plannen voor fusie sociale dienst) Nieuw-Lekkerland (plannen voor samenwerking)	Rotterdam Barendrecht (wel geprobeerd, maar wegens gebrek aan consensus uit samenwerking gestapt)
Bleiswijk, Berkel en Rodenrijs en Bergschenhoek (gezamenlijke inkoop en plannen fusie sociale diensten)	Dordrecht (plannen voor gezamenlijke inkoop) Papendrecht (plannen voor gezamenlijke inkoop)	
Bernisse, Brielle, Dirksland, Hellevoetsluis, Rozenburg en Westvoorne, Goederedee. (gezamenlijke inkoop, afzonderlijke contracten met rib's)	Alblasserdam (plannen voor samenwerking) Spijkenisse (informatie-uitwisseling en plannen voor fusie sociale dienst) Oostflakkee (plannen voor gezamenlijke inkoop)	

² Alleen de gegevens over de samenwerkingsplannen van de gemeente Albrandswaart ontbreken.

Ook op het terrein van samenwerking blijkt de omvang van de gemeente een rol te spelen. De gemeenten die momenteel samenwerken zijn uitsluitend kleine gemeenten. Deze gemeenten kiezen voor samenwerking omdat ze expertise en menskracht missen om een gedegen aanbestedingsprocedure op te zetten en om een interessante partij te zijn voor de reïntegratie-bedrijven.

Tabel 3.12 Samenwerking naar omvang gemeente

Samenwerking naar omvang gemeente	Samenwerking	Plannen	Geen samenwerking	Totaal
Klein (<50.000)	24 ³	9	3	36
Middelgroot (50.000-100.000)	0	3	1	4
Groot (>100.000)	0	1	1	2

3.4.2 Samenwerking gemeenten met UWV

Samenwerking tussen gemeenten en UWV op het terrein van reïntegratie blijkt in de regio Rijnmond zelden voor te komen. In vier gemeenten wordt samengewerkt met UWV. Deze samenwerking wordt in drie van de vier gevallen getypeerd als incidenteel en op cliëntniveau (individueel). Eén gemeente die momenteel niet met UWV samenwerkt heeft wel plannen dit in de toekomst te gaan doen.

De enige gemeente waar een structurele vorm van samenwerking met UWV is gerealiseerd is Rotterdam. Deze samenwerking heeft op het moment nog geen betrekking op de aanbesteding. Wel is er op dit terrein sprake van een gestructureerde informatie-uitwisseling. De samenwerking betreft een samenwerking tussen UWV, sociale werkvoorziening en de gemeente en heeft betrekking op de zogenaamde samenloopgevallen (deels cliënt van UWV en deels van gemeente). In de vorm van een pilot wordt deze samenwerking vormgegeven. UWV is hierin verantwoordelijk voor de keuze van het reïntegratiebedrijf en de financiering. De gemeente neemt het casemanagement op zich.

Tabel 3.13 Samenwerking gemeenten met UWV

Samenwerking (N=33)	Aantal gemeenten
Geen samenwerking met UWV	29
Samenwerking met UWV	4

³ De gemeenten die samenwerken in de regionale sociale dienst Gorinchem zijn hier als aparte gemeenten opgenomen.

3.4.3 Samenwerking gemeenten met sector- of brancheorganisaties of werkgevers

Samenwerking met sector- of brancheorganisaties of werkgevers komt zelden voor: ruim driekwart van de gemeenten (27/33) werkt op het terrein van reïntegratie niet samen met deze partijen.

Krap een vijfde van de gemeenten (6/33) geeft aan met (één van) deze partijen samen te werken. In twee (kleine) gemeenten betreft het werkgevers die WIW- en ID-banen aanbieden. Verder is er in de gemeente Schiedam een project bij het bedrijf TPG geweest en loopt er een samenwerkingsverband met het midden- en kleinbedrijf in het kader van het MKB-convenant. In de gemeente Brielle worden intermediairs gebruikt voor plaatsing in het kader van WIW-werkervaringsplaatsen. Deze intermediairs plaatsen voornamelijk in de detailhandel en in de bouwsector.

In de gemeente Rotterdam wordt met branche- en sectororganisaties samengewerkt in het kader van SVWW (Stimuleringsregeling Vacatureervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers). Ook in de gemeente Dordrecht wordt in een aantal gevallen samengewerkt met sector- of brancheorganisaties; het gaat daarbij om gezamenlijke productontwikkeling, zoals duale trajecten. Hierbij is meestal een sectorscholingsinstituut betrokken en een reïntegratiebedrijf voor de jobcoaching. De brancheorganisatie zorgt voor financiering uit CAO-gelden.

Van de 27 gemeenten die niet samenwerken met sector- of brancheorganisaties of werkgevers, geven drie gemeenten aan dat een dergelijke samenwerking wel op de agenda staat. Eén van hen voert overleg met de visserijsector en heeft plannen voor een sector gerichte opleiding. Een andere gemeente wil niet meer samenwerken met sector- of brancheorganisaties omdat de ervaringen in het verleden niet positief waren: de verwachtingen vanuit het bedrijfsleven ten aanzien van het niveau en de mogelijkheden van de cliënten waren te hoog, waardoor de gemeente hiermee is gestopt.

Tabel 3.14 Samenwerking met sector- of brancheorganisaties of werkgevers

Samenwerking (N=33)	Aantal gemeenten
Geen samenwerking	27
Samenwerking	6

3.4.4 Successen en knelpunten bij samenwerking

Een belangrijk succes dat veel gemeenten noemen is de geslaagde samenwerking met andere gemeenten; ruim de helft werkt samen en is daar over het algemeen zeer tevreden mee. De

gemeenten zijn vooral te spreken over de verlichting van de werkdruk en het leerzame karakter van de samenwerking.

De gemeenten die bezig zijn een samenwerkingsverband op te zetten, geven aan dat dit een zeer moeizaam proces is. Men is vooral bang invloed te verliezen; hierdoor duren de onderhandelingen over het gezamenlijke beleid erg lang.

Een ander knelpunt betreft UWV. Een aantal gemeenten geeft aan het te betreuren dat er geen samenwerking met UWV totstandkomt. Door het ontbreken van deze samenwerking vallen de cliënten die een gecombineerde Abw/WAO of Abw/WW-uitkering hebben buiten de boot.

Ook het gebrek aan samenwerking met werkgevers, sector- of brancheorganisatie wordt als knelpunt ervaren. Betrokkenheid vanuit de ‘economische hoek’ is noodzakelijk voor de reïntegratie omdat de cliënten van de gemeenten hier uiteindelijk aan de slag moeten.

3.4.5 Conclusies samenwerking

- In de regio Rijnmond werkt meer dan de helft van de gemeenten (24/42) samen waar het de inkoop van reïntegratietrajecten betreft. De samenwerking loopt uiteen van een gezamenlijke sociale dienst tot een gezamenlijk overleg over de inkoop en keuze van de reïntegratiebedrijven. De gemeenten die op dit moment in een samenwerkingsverbanden werken, zijn uitsluitend kleine gemeenten.
- Daarnaast heeft bijna een derde van de gemeenten wel plannen om samen te gaan werken met andere gemeenten (13/42). Dat wil zeggen dat in de toekomst bijna alle gemeenten in de regio zullen samenwerken.
- Samenwerking met UWV komt zelden voor (4/33) evenals samenwerking met sector- of brancheorganisaties of werkgevers (6/33).

3.5 Inkoopprocedures

In deze paragraaf staan de procedures bij de inkoop van reïntegratietrajecten centraal. Aan de gemeenten is gevraagd welke procedures zijn gevolgd (3.5.2), of er ingekocht is voor specifieke doelgroepen, sectoren of specialisten (3.5.3), welke selectie- en gunningscriteria gemeenten gebruiken bij de keuze van reïntegratiebedrijven (3.5.4), welke informatie gemeenten bij de inkoop nodig hebben (3.5.5) en hoe cliënten voor reïntegratietrajecten worden geselecteerd (3.5.6). De paragraaf sluit af met knelpunten (3.5.7) en conclusies (3.5.8).

3.5.1 Vordering inkoopprocedures

Uit de onderstaande tabel blijkt dat bijna een derde van de gemeenten (10/33) nog geen aanbesteding is gestart. Dit zijn voornamelijk kleine gemeenten. Bijna twee derde van de gemeenten (20/33) heeft al één volledige aanbestedingsprocedure doorlopen of is momenteel bezig met deze procedure. Alleen de gemeente Dordrecht is bezig met de tweede aanbesteding, de gemeente Capelle aan den IJssel is klaar met de tweede aanbesteding en de gemeente Rotterdam is bezig met de derde aanbesteding.

Tabel 3.15 Stand van aanbesteding

Stand van aanbesteding (N=33)	Aantal gemeenten
Tweede aanbesteding bezig of afgerond	3
Eerste aanbesteding afgerond	15
Bezig met eerste aanbesteding	5
Eerste aanbesteding nog niet gestart	10

3.5.2 Inkoopprocedures

Aan de gemeenten is gevraagd welke procedure de gemeenten hanteren om reïntegratiebedrijven te selecteren voor de inkoop van trajecten. Bijna alle gemeenten (20/23) hanteren een niet-openbare selectiefase. Bij een niet-openbare selectiefase verzamelen de gemeenten zelf de namen van reïntegratiebedrijven, die worden uitgenodigd voor het schrijven van een offerte. Alleen de gemeenten Rotterdam, Dordrecht en Capelle aan den IJssel beginnen de procedure met een openbare inschrijving voor de selectiefase. Alle reïntegratiebedrijven kunnen zich bij deze gemeenten voor de aanbesteding inschrijven en vervolgens selecteren de gemeenten uit de aangemelde reïntegratiebedrijven de bedrijven die een offerte mogen schrijven. Het samenwerkingsverband Oud-Beijerland en de gemeente Spijkenisse geven aan bij de volgende aanbesteding wel een openbare inschrijving voor de selectiefase te gebruiken.

Alle gemeenten die bezig zijn met een aanbestedingsprocedure of deze al hebben afgerond, besteden in de gunningsfase niet-openbaar aan. Dit houdt in, dat de gemeente een beperkt aantal reïntegratiebedrijven uitnodigt voor een offerte; er is geen openbare inschrijving voor de gunning voor de reïntegratiebedrijven.

Tabel 3.16 Procedure selectie- en gunningsfase

Procedure selectie- en gunningsfase (N=33)	Aantal gemeenten
Openbare selectiefase, niet-openbare gunningsfase	3
Niet-openbare selectie- en gunningsfase	20
Geen aanbesteding	10

Gemeenten verdelen de aan te besteden trajecten op verschillende manieren in opdrachten. Bijna de helft van de gemeenten (11/23) verdeelt de aanbesteding in opdrachten aan de hand van cliëntgroepen. De verdeling aan de hand van de producten wordt door vier gemeenten gebruikt. Bijna een derde van de gemeenten (7/23) maakt geen verdeling in de aanbesteding.

De gemeente Rotterdam verdeelt de aan te besteden trajecten in drie groepen, namelijk basisreïntegratie, bijzondere aanpak en sociale activering. De basisreïntegratie omvat de ‘reguliere’ reïntegratietrajecten. Deze basisreïntegratie, de grote meerderheid van de trajecten, is weer verder verdeeld in vier districten die elk een aparte opdracht vormen. Onder de bijzondere aanpak vallen de kleinschalige specifieke projecten voor doelgroepen en sectoren. Zo zijn er bijvoorbeeld projecten voor allochtonen (Antillianen en Marokkanen), alleenstaande tienermoeders, administratieve functies en vrachtwagenchauffeurs. De laatste groep sociale activering is gericht op de cliënten, die het verst van de arbeidsmarkt afstaan.

Tabel 3.17 Onderverdeling aanbesteding

Onderverdeling aanbesteding (N=23)	Aantal gemeenten
Onderverdeling a.h.v. cliëntgroepen	11
Onderverdeling a.h.v. producten	4
Onderverdeling a.h.v. kwartieren en projecten	1
Geen onderverdeling	7

Van de tien gemeenten die nog niet zijn gestart met de aanbestedingsprocedure, geeft de helft van de gemeenten (5/10) aan een niet-openbare selectiefase en gunningsfase te hanteren. De andere helft van de gemeenten (5/10) heeft nog geen aanbestedingsprocedure vastgesteld.

Na het ontvangen van de offertes kunnen gemeenten verschillende wegingsprocedures gebruiken. Meer dan de helft van de gemeenten (13/19) weegt de verschillende offertes door middel van toekenning van punten aan onderdelen van de offerte (9/19) of maakt gebruik van een matrix bij de gunning (4/19). Bijna een derde van de gemeenten (6/19) beslist op basis van gevoel over de offertes.

Tabel 3.18 Wegingsprocedures

Wegingsprocedures (N=19)	Aantal gemeenten
Toekennen van punten aan onderdelen van de offerte	9
Vergelijken van offertes met gebruik van een matrix	4
“Op gevoel” vergelijken van de offertes	6

Gemiddeld nodigen de gemeenten vier bedrijven per opdracht uit. De grote en middelgrote gemeenten nodigen meer reïntegratiebedrijven uit per opdracht dan de kleinere gemeenten. Vervolgens kiest meer dan de helft van de gemeenten (8/15) voor de gunning aan één reïnte-

gratiebedrijf. Dit betreft soms meerdere gunningen aan hetzelfde reïntegratiebedrijf. De andere voornamelijk grote en middelgrote gemeenten (7/15) kiezen voor de gunning aan meerdere reïntegratiebedrijven. De gemeente Dordrecht heeft het grootste aantal opdrachten gegund, namelijk 35; dit hangt samen met het feit dat deze gemeente producten aanbesteedt in plaats van hele trajecten.

3.5.3 Inkoop voor doelgroepen, sectoren of specialisten

Aan de gemeenten is gevraagd of zij inkopen voor specifieke doelgroepen, voor sectoren of bij bedrijven die gespecialiseerd zijn in de toeleiding naar bepaalde functiegroepen.

Meer dan driekwart van de gemeenten (18/23) heeft ingekocht voor doelgroepen. De meest voorkomende doelgroepen zijn Anw'ers, niet-uitkeringsgerechtigden, fase 4-cliënten voor sociale activering, Rea-trajecten en allochtonen.

Bijna geen enkele gemeente koopt sectoraal in (2/23); alleen de gemeenten Brielle en Westvoorne kopen sectoraal in. Beide gemeenten hebben werkervaringsplaatsen ingekocht bij reïntegratiebedrijven, die zijn gespecialiseerd in plaatsing binnen de sectoren bouw en detailhandel.

Alleen de gemeente Rotterdam heeft trajecten ingekocht bij bedrijven, die gespecialiseerd zijn in de toeleiding naar bepaalde functiegroepen. In 2002 zijn er projecten gestart voor secretaresses, kinderopvang en vrachtwagenchauffeurs.

Tabel 3.19 Inkoop bij doelgroepen, sectoren of specialisten

Inkoop bij doelgroepen, sectoren of specialisten (N=23)	Aantal gemeenten
Inkoop voor doelgroepen	17
Inkoop bij sectoren	3
Inkoop bij specialisten	0

Van de gemeenten die nog niet hebben aanbesteed, gaat waarschijnlijk meer dan de helft van de gemeenten (6/10) inkopen op doelgroepen. Geen van deze gemeenten gaat sectoraal of bij specialisten inkopen.

3.5.4 Selectie- en gunningscriteria

Aan de gemeenten is gevraagd waarop deze uiteindelijke keuze voor een reïntegratiebedrijf gebaseerd is in de aanbesteding. Alleen de gemeenten Rotterdam, Dordrecht en Capelle aan

den IJssel beginnen de procedure met een openbare inschrijving voor de selectiefase en hebben selectiecriteria op papier gezet. Het gaat hier in de eerste plaats om eisen met betrekking tot de (financiële) betrouwbaarheid van de reïntegratiebedrijven, zoals de inschrijving bij de Kamer van Koophandel, geen surséance van betaling en een verklaring van de Belastingdienst. Op de tweede plaats noemen de bovenstaande gemeenten selectiecriteria, die door de SUWI verplicht zijn gesteld, zoals de aanwezigheid van een klachten- en privacyreglement. Andere selectiecriteria zijn het aanleveren van verantwoordings- en voortgangsinformatie, kwalificaties van het personeel en ervaringseisen.

Bijna alle gemeenten (21/23) hanteren een niet-openbare selectiefase en hebben daarom geen selectiecriteria op papier gezet. Toch vindt er bij deze gemeenten een selectie plaats ten behoeve van het uitnodigen van bedrijven voor een offerte. Bij deze selectie worden door de meeste gemeenten een aantal informele selectiecriteria gebruikt. De belangrijkste selectiecriteria zijn:

- het bedrijf moet bekend zijn bij de gemeente;
- het bedrijf moet in de regio werkzaam zijn;
- het bedrijf moet ervaring hebben met de doelgroepen.

Het gevolg van deze manier van selecteren is dat reïntegratiebedrijven die in de regio niet werkzaam zijn, weinig kans maken gevraagd te worden voor het schrijven van offertes.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat bijna alle gemeenten het plaatsingspercentage⁴ dat reïntegratiebedrijven zeggen te kunnen halen (20/21) en de prijs (19/21) als gunningscriteria gebruiken. Driekwart gebruikt de kwaliteit (15/21) als gunningscriterium. Andere veel gebruikte gunningscriteria zijn verschillende deelaspecten van kwaliteit.

Tabel 3.20 Gunningscriteria

Gunningscriteria (N= 21)	Aantal gemeenten
Plaatsingspercentage in de offerte	20
Prijs	19
Kwaliteit	15
Ervaring/expertise van doelgroepen en/of de regio	11
Bewijzen van kwaliteit en ervaring in referenties	9
Werkwijze	8
Doorlooptijden	7

Voor de introductie van de marktwerking deden gemeenten vooral zaken met aan de gemeente gelieerde bedrijven, zoals WIW- en WSW-instellingen en met het voormalig publieke Arbeidsvoorziening, Kliq. Het is de vraag of de bijzondere banden met deze bedrijven nu nog van invloed zijn op de keuze van het reïntegratiebedrijf. Driekwart van de gemeenten (26/33) geeft aan bijzondere banden met één of meerdere reïntegratiebedrijven te hebben.

⁴ In een aantal gevallen wil de gemeente ook referenties over het beloofde plaatsingspercentage.

Met deze reïntegratiebedrijven hebben de gemeenten in het verleden samengewerkt of werken nu nog samen. Bij de meeste gemeenten is de bekendheid van het bedrijf bij de gemeente een criterium voor het selecteren van het bedrijf voor een offerte. Dit betekent, dat de bekende bedrijven eerder voor een offerte worden uitgenodigd. Een aantal gemeenten heeft aangegeven dat aan de gemeente gelieerde instellingen altijd een offerte mogen uitbrengen. Ook bij de gunning hebben bekende bedrijven een voorsprong; ervaring in de regio is bij meer dan de helft van de gemeente een gunningscriterium.

Het is interessant om na te gaan of er een verschil is tussen grotere en kleinere gemeenten, waar het de keuze van het reïntegratiebedrijf betreft. Het valt op dat de grotere gemeenten en de samenwerkende gemeenten meer eisen stellen aan de gunning dan kleinere gemeenten. Dit zou de volgende verklaring kunnen hebben. Grotere en samenwerkende gemeenten hebben meer cliënten en zijn dus aantrekkelijker voor reïntegratiebedrijven. Deze gemeenten kunnen vanwege hun grootte meer eisen stellen aan de reïntegratiebedrijven. In de regio Rijnmond hebben meerdere kleine gemeenten te maken gehad met reïntegratiebedrijven die geen offerte wilde uitbrengen omdat ze het aantal trajecten te klein vonden. Kleinere gemeenten hebben hierdoor een kleiner aanbod van bedrijven en kunnen daarom minder selectief zijn.

3.5.5 Informatiebehoefte bij de inkoop

Aan de geïnterviewde gemeenten is gevraagd of zij behoefte hebben aan een regionale reïntegratiemonitor en welke informatie zij in deze monitor wensen. Verder is gevraagd of de gemeenten gebruik maken van arbeidsmarktinformatie bij de inkoop van reïntegratietrajecten.

Informatie over reïntegratiebedrijven op een regionale reïntegratiemonitor

Om te voorzien in de mogelijke informatiebehoefte van gemeenten wil het Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond samen met de Raad voor Werk en Inkomen een regionale reïntegratiemonitor ontwikkelen. Er bestaat momenteel alleen een landelijke reïntegratiemonitor. De Reïntegratiemonitor is een openbare website, gebaseerd op een databestand dat actuele informatie bevat over reïntegratiebedrijven. Met deze monitor kunnen opdrachtgevers en cliënten een reïntegratiebedrijf selecteren dat het beste aansluit bij hun wensen. De regionale reïntegratiemonitor zou naast de landelijke informatie ook specifieke regionale informatie over de reïntegratiebedrijven kunnen geven.

Bijna alle gemeenten (30/31) geven aan behoefte te hebben aan een regionale reïntegratiemonitor. Deze monitor zal door deze gemeenten voornamelijk gebruikt gaan worden ter ondersteuning van de selectie en gunning van reïntegratiebedrijven. Hiervoor hebben de ge-

meenten informatie nodig over de prestaties van bedrijven en de ervaringen van andere inkoopers over deze prestaties. Ook informatie over de expertise, de specialisaties en de producten van de reïntegratiebedrijven zien de gemeenten graag op de monitor. Een aantal gemeenten geeft wel aan dat zij een regionale monitor alleen bij de aanbesteding zal gebruiken, dus slechts eenmaal per één à twee jaar.

Alleen de gemeente Rotterdam en UWV geven aan geen behoefte te hebben aan een regionale monitor. Volgens UWV en de genoemde gemeente biedt de huidige landelijke monitor voldoende informatie en zou een regionale monitor geen nieuwe informatie bieden.

Arbeidsmarktinformatie

Op de vraag of de gemeente gebruik maakt van arbeidsmarktinformatie bij de inkoop van reïntegratietrajecten antwoorden een klein aantal gemeenten (6/33) bevestigend. Deze vijf gemeenten maken gebruik van verschillende bronnen van arbeidsmarktinformatie, zoals informatie van het Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond (2/33) en van het CWI (1/33). Het zelf verzamelen of laten verzamelen van arbeidsmarktinformatie wordt door de gemeenten Rotterdam, Vlaardingen en Maassluis gedaan.

Tabel 3.21 Arbeidsmarktinformatie

Arbeidsmarktinformatie (N= 33)	Aantal gemeenten
Gebruik informatie Platform	2
Gebruik informatie CWI	1
Gebruik eigen informatie	3
Geen gebruik van informatie	27

Uit de bovenstaande tabel blijkt, dat ruim driekwart van de gemeenten (27/33) geen gebruik maakt van arbeidsmarktinformatie. De gemeenten wijzen drie redenen aan voor het niet gebruiken van arbeidsmarktinformatie:

1. Het gebruik van arbeidsmarktinformatie is een taak van het reïntegratiebedrijf (9/28).
2. Er is momenteel geen of slechte informatie aanwezig (4/28).
3. Arbeidsmarktinformatie is niet relevant voor de aanbesteding. De afstand tot de arbeidsmarkt is bij de meeste cliënten nog te groot. De eerste stap is de in de persoon gelegen belemmeringen weg te werken. Het plaatsen van deze cliënten in banen is nog ver weg. Daarom is de arbeidsmarktinformatie niet nodig (3/28).

Een aantal gemeenten geeft aan dat een regionale reïntegratiemonitor een functie zou kunnen vervullen bij het verstrekken van regionale arbeidsmarktinformatie. Met name de middelgrote gemeenten hebben behoefte aan informatie over de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

3.5.6 De selectie van cliënten voor reïntegratietrajecten

De cliënten moeten na de aanbesteding geselecteerd worden voor de reïntegratietrajecten. Aan de gemeenten is gevraagd op welke manier cliënten voor de reïntegratietrajecten worden geselecteerd. Bijna alle gemeenten (24/28) selecteren de cliënten individueel voor de reïntegratietrajecten. Dit houdt in, dat elke cliënt op basis van individuele kenmerken wordt doorverwezen naar een reïntegratiebedrijf. De gemeente Schiedam en het samenwerkingsverband in Gorinchem maken gebruik van kavels. De selectie door middel van kavels betekent dat een groep cliënten zonder oriënterende gesprekken gelijktijdig wordt verwezen naar het reïntegratiebedrijf. De gemeente Rotterdam heeft in het verleden gewerkt met kavels, maar is inmiddels overgestapt naar maatwerk; bij het werken met kavels was het aantal mensen dat niet in traject werd opgenomen en werd terugverwezen naar de gemeente te groot. De combinatie van maatwerk en kavels wordt door de gemeenten Hellevoetsluis en Maassluis gebruikt.

Tabel 3.22 Selectie cliënten

Selectie cliënten (N= 28)	Aantal gemeenten
Maatwerk	24
Kavel	2
Combinatie van kavel en maatwerk	2

Aan de gemeenten is ook gevraagd door wie de selectie van de cliënten wordt uitgevoerd. In bijna de helft van de gemeenten (14/29) wordt het selecteren van de cliënten uitgevoerd door de casemanager. Een kwart van de gemeenten (7/29) maakt gebruik van een combinatie van de casemanager en het CWI voor de selectie. Het CWI is in deze situatie verantwoordelijk voor de selectie van de nieuwe cliënten en de casemanagers zijn verantwoordelijk voor de selectie uit het bestaande bestand. Zes gemeenten (6/29) laten de selectie door middel van een bestandsanalyse uitvoeren door een reïntegratiebedrijf.

Tabel 3.23 Uitvoering van selectie

Uitvoering selectie (N= 29)	Aantal gemeenten
Selectie door casemanager	14
Selectie door CWI	2
Selectie door casemanager en CWI	7
Selectie door reïntegratiebedrijf	6

Aan de gemeenten is gevraagd in welke mate de casemanagers het cliëntenbestand van de gemeente kennen. Driekwart van de gemeenten (25/32) geeft aan dat hun casemanagers het cliëntenbestand voldoende kennen. Volgens deze gemeenten dragen de lage caseload en de betrokkenheid van de casemanagers bij het opstellen van het trajectplan bij aan de kennis van

het cliëntenbestand. Bij een viertal gemeenten is een bestandsanalyse uitgevoerd, waardoor de kennis van het bestand is verbeterd.

Een kwart van de gemeenten (7/32) geeft aan niet voldoende kennis te hebben van het cliëntenbestand. Het betreft hier een grote en twee middelgrote gemeenten, en verder vier kleine gemeenten waarvan er drie tot de grootste van deze categorie behoren. Vijf van de zeven gemeenten met onvoldoende kennis van het bestand, voeren niet zelf de selectie van de cliënten uit, maar laten dit doen door CWI of een reïntegratiebedrijf.

3.5.7 Knelpunten bij de aanbestedingsprocedure

Opvallend is dat de meeste door de gemeenten genoemde knelpunten bij de inkoopprocedures betrekking hebben op het functioneren van de gemeente zelf. Zo noemt een aantal gemeenten hun gebrek aan kennis van het cliëntenbestand als knelpunt. Ook het gebrek aan ervaring van het aanbesteden en kennis over de reïntegratiemarkt wordt door een aantal gemeenten als knelpunten gezien. Het gebrek aan ervaring blijkt onder andere uit de knelpunten die gemeenten ervaren met betrekking tot het vergelijken van de offertes. De gemeenten vinden het moeilijk om een goede en objectieve keuze te maken. Een kwart van de gemeenten maakt deze keuze dan ook op gevoel.

Door een aantal gemeenten worden ook knelpunten genoemd die betrekking hebben op de reïntegratiemarkt. De markt is nog niet volwassen en biedt nog niet voldoende volwaardige partners voor reïntegratiediensten.

De kleinere gemeenten ervaren voornamelijk dat zij voor de reïntegratiemarkt niet aantrekkelijk zijn door het kleine aantal trajecten. De kleinere gemeenten hebben hierdoor een kleiner aanbod van reïntegratiebedrijven en moeten daarom minder selectief zijn bij het gunnen van hun opdrachten.

3.5.8 Conclusies inkoopprocedure

- Bijna een derde van de gemeenten (10/33) is nog niet gestart met een aanbesteding. Bijna twee derde van de gemeenten (20/33) heeft al één volledige aanbestedingsprocedure doorlopen of zijn momenteel bezig met deze procedure. Drie gemeenten zijn bezig met een volgende aanbesteding.
- Bijna alle gemeenten (die bezig zijn met een aanbestedingsronde of deze al achter de rug hebben) (20/23) hanteren een niet-openbare selectie procedure. Bij een niet-openbare se-

lectieprocedure verzamelen de gemeenten zelf de namen van reïntegratiebedrijven, die worden uitgenodigd voor het schrijven van een offerte.

- Alleen twee grote gemeenten en één middelgrote gemeente besteden in de selectiefase openbaar aan: in principe kunnen alle reïntegratiebedrijven meedoen met de aanbesteding. De gemeente bepaalt op basis van van tevoren bekende en objectieve selectiecriteria welke bedrijven een offerte mogen uitbrengen. Deze selectiecriteria zijn op de eerste plaats eisen met betrekking tot de financiële betrouwbaarheid van de bedrijven. Op de tweede plaats noemen de gemeenten de aanwezigheid van een privacy- en klachtenreglement.
- In de gunningsfase worden de offertes van een beperkt aantal reïntegratiebedrijven met elkaar vergeleken op basis van een aantal gunningscriteria. De meerderheid van de gemeenten gebruiken het beloofde plaatsingspercentage, de prijs, de kwaliteit en de ervaring/expertise als gunningscriteria.
- Meer dan driekwart van de gemeenten (18/23) koopt in voor doelgroepen. Bijna geen enkele gemeente (2/23) koopt sectoraal in. Eén gemeente koopt trajecten in bij bedrijven die gespecialiseerd zijn in de toeleiding naar bepaalde functiegroepen.
- Bij het vergelijken van de uitgebrachte offertes maakt bijna een derde van de gemeenten (6/19) een keuze 'op basis van gevoel'. De andere gemeenten gebruiken over het algemeen van tevoren bepaalde wegingsfactoren.
- Bij de aanbesteding maken vijf gemeenten (6/33) gebruik van arbeidsmarktinformatie. De gemeenten geven aan geen arbeidsmarktinformatie te gebruiken, omdat goede informatie ontbreekt, de informatie niet relevant is voor de aanbesteding of de gemeente het gebruik van de informatie als een taak van het reïntegratiebedrijf beschouwen.
- Bijna alle gemeenten (30/31) geven aan behoefte te hebben aan een regionale reïntegratiemonitor ter ondersteuning van de selectie en gunning van reïntegratiebedrijven. Zij hebben vooral behoefte aan informatie over de prestaties van de bedrijven en de ervaringen die andere opdrachtgevers met bedrijven hebben.
- Bijna alle gemeenten (24/28) selecteren de cliënten individueel voor de reïntegratietrajecten. Dit houdt in, dat de cliënt op basis van individuele kenmerken wordt doorverwezen naar een reïntegratiebedrijf. Twee middelgrote gemeenten selecteren geen individuele cliënten voor de trajecten, maar werken met kavels. De combinatie van kavels en maatwerk wordt door twee kleinen gemeenten gebruikt.
- Een aanzienlijk deel van de gemeenten vindt het moeilijk om een afgewogen en objectieve keuze te maken. Zij missen de expertise om een goede inkoopprocedure te ontwikkelen; dit komt vooral bij de kleine gemeenten voor. Kleine gemeenten hebben daarnaast te maken met reïntegratiebedrijven die het aantal trajecten te klein vinden om hun diensten aan te bieden; deze gemeenten kunnen daarom noodgedwongen minder kritisch zijn dan de grotere gemeenten. Verder geeft een aantal gemeenten aan hun cliënten onvoldoende te kennen waardoor het moeilijk is vast te stellen wat voor reïntegratiediensten zij nodig hebben; hiermee hebben ook een aantal grotere gemeenten te maken.

3.6 Sturing

3.6.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat over de wijze waarop de gemeenten de reïntegratiebedrijven aansturen. Vier vormen van sturing komen achtereenvolgend aan bod. De eerste vorm van sturing is sturing via contracten (3.6.2). Gemeenten sturen de reïntegratiebedrijven aan door in de contracten verplichtingen voor de bedrijven vast te leggen. De tweede vorm van sturing is sturing via resultaatfinanciering (3.6.3). Gemeenten sturen door de financiering van de reïntegratiebedrijven te koppelen aan de prestaties van deze bedrijven. De derde vorm van sturing is het casemanagement (3.6.4). De casemanagers volgen de individuele trajecten en kunnen ingrijpen als die trajecten niet naar wens verlopen. De vierde vorm van sturing is de managementinformatie (3.6.5). Op basis van de informatie die de reïntegratiebedrijven aanleveren, kunnen de gemeenten sturen. Deze paragraaf sluit af met de knelpunten en successen bij sturing (3.6.6) en de conclusies (3.6.7).

3.6.2 Sturing via contracten⁵

Gemeenten kunnen de reïntegratiebedrijven op de eerste plaats aansturen door in de contracten verplichtingen aan de bedrijven op te leggen. Hieronder zullen een aantal soorten afspraken die gemeenten in de contracten vastleggen, de revue passeren.

Volledige trajecten of trajectonderdelen

In de contracten van ruim een kwart van de gemeenten (9/31) is vastgelegd dat er geen hele trajecten worden ingekocht, maar trajectdelen of producten. Deze gemeenten vatten hun regierol breed op: zij zitten dicht op de reïntegratiebedrijven en hebben meer mogelijkheden om tijdens de trajecten bij te sturen. Onder meer de regionale sociale dienst in Gorinchem en omliggende gemeenten en het samenwerkingsverband van Oud-Beijerland en omstreken en de gemeente Dordrecht hebben gekozen voor de inkoop van trajectdelen en dus voor een brede regierol.

Ruim de helft van de gemeenten (17/31), waaronder Rotterdam koopt uitsluitend hele trajecten in. Vijf gemeenten kopen zowel volledige als deeltrajecten in; het gaat hier om vijf gemeenten met een relatief groot cliëntenbestand.

⁵ Vijftien gemeenten hebben de aanbesteding nog niet afgerond. Voor zover deze gemeenten al weten hoe bepaalde onderdelen in de contracten worden uitgewerkt, wordt dit wel meegenomen in de analyse.

Tabel 3.24 Inkoop volledige of deeltrajecten

Inkoop trajecten (N=31)	Aantal gemeenten
Volledige trajecten	17
Zowel volledige als deeltrajecten	5
Alleen deeltrajecten	9 ¹

¹ Waaronder twee gemeenten die trajecten modulair invullen met modules als scholing, bemiddeling et cetera.

Looptijd contract

Ook de contractduur is een belangrijk sturingsinstrument. Bij beëindiging van het contract kan de gemeente immers besluiten geen gebruik meer te maken van het bedrijf. Hoe korter het contract, hoe vaker contractbeëindiging wordt overwogen, en hoe groter de sturingsmogelijkheden.

De helft van de gemeenten (13/26) maakt gebruik van contracten van één jaar, ruim een derde (11/26) heeft contracten van één tot twee jaar en twee gemeenten van meer dan twee jaar.

De belangrijkste reden voor gemeenten om te kiezen voor een relatief korte contractduur is onzekerheid. Zij zijn onzeker omdat ze onvoldoende inkoopexpertise hebben en omdat zij geen zicht hebben op de te verwachten prestaties van de reïntegratiebedrijven. Daarnaast zijn plannen om samen te gaan werken met andere gemeenten een reden voor kortdurende contracten; op deze manier kunnen zij op korte termijn gaan samenwerken zonder aan een contract vast te zitten.

Gemeenten die kiezen voor relatief langdurende contracten doen dit omdat zij tevreden zijn over de samenwerking met de reïntegratiebedrijven en om kosten te besparen op de tijdrovende aanbestedingsprocedures.

Tabel 3.25 Looptijd contract

Looptijd (N=26)	Aantal gemeenten
> 2 jaar	2
1-2 jaar	11
1 jaar	13

Contractvorm

We maken een onderscheid tussen raamcontracten en volumecontracten. In raamcontracten worden geen aantallen door te verwijzen cliënten opgenomen. In volumecontracten is dit wel het geval: er worden afspraken gemaakt over het aantal en het type cliënten dat de gemeente zal aanleveren in een bepaalde periode.

Twee derde van de gemeenten (20/29) sluit raamcontracten af met de reïntegratiebedrijven. Zes gemeenten werken weliswaar met raamcontracten, maar hebben daarin wel een schatting of een indicatie van het aantal door te verwijzen cliënten opgenomen. De gemeenten zijn niet gebonden aan deze aantallen.

Bijna een derde van de gemeenten maakt wel afspraken over het aantal te leveren cliënten (9/29). Eén gemeente heeft afspraken gemaakt over minimale aantallen voor alle producten. Hier is tevens afgesproken dat het reïntegratiebedrijf zelf zoekt in het bestand indien er niet genoeg cliënten worden doorverwezen.

De vorm van de contracten hangt niet samen met de omvang van de gemeenten: grote, middelgrote en kleine gemeenten werken zowel met raamcontracten als met volumecontracten.

Tabel 3.26 Type contract afgesloten door gemeente

Type contract (N=29)	Aantal gemeenten
Raamcontract	20
Volumecontract	9

Definitie duurzaamheid

Lang niet alle gemeenten nemen een definitie van duurzaamheid van plaatsing op in de contracten met reïntegratiebedrijven. Ruim de helft van de gemeenten (17/30) heeft in hun huidige contract geen definiëring opgenomen. Ruim een derde van de gemeenten (13/30) maakt wel gebruik van een definitie van duurzaamheid; deze definities komen redelijk overeen. Over het algemeen wordt uitgegaan van een periode van zes maanden uit de uitkering en werkzaam in een betaalde baan. Eén gemeente hanteert een periode van een jaar en voor twee gemeenten is de periode niet gespecificeerd.

Ook het opnemen van een definitie van duurzaamheid hangt niet samen met de omvang van de gemeenten. Zowel grotere als kleinere gemeenten hanteren een definitie. Het samenwerkingsverband in Oud-Beijerland hanteert bijvoorbeeld geen definitie, evenals de regionale sociale dienst in Gorinchem. De twee grootste gemeenten, Rotterdam en Dordrecht, werken wel met een definitie van een duurzame plaatsing.

Tabel 3.27 Definitie van duurzaamheid in contract

Definitie duurzaamheid (N=30)	Aantal gemeenten
Wel opgenomen	13
Niet opgenomen	17

Doelgroepen

In de contracten wordt zelden een onderscheid gemaakt naar doelgroepen. Twee derde van de gemeenten (21/32) maakt in het contract geen onderscheid naar doelgroepen. Van deze gemeenten geven er twee aan dat zij de twintig procent vrije ruimte willen gebruiken voor doelgroepen.

Een derde van de gemeenten (12/32) maakt wel een onderscheid naar doelgroepen. Het gemaakte onderscheid komt in grote lijnen overeen met de doelgroepen die worden onderscheiden in het beleid. De indeling naar afstand tot de arbeidsmarkt (de fasering) wordt het meest gebruikt. Daarnaast wordt een aantal doelgroepen genoemd die voortkomen uit de regelgeving: Rea-cliënten, alleenstaande ouders met kinderen, niet-uitkeringsgerechtigden en Anw'ers. Verder zijn verschillende groepen allochtone cliënten en mensen met sociaal-psychische problemen een aantal keren genoemd.

Opvallend is dat relatief weinig middelgrote gemeenten doelgroepen in de contracten opnemen. Van de vijf middelgrote gemeenten hebben alleen Spijkenisse en Capelle aan den IJssel doelgroepen gespecificeerd in het contract.

Tabel 3.28 Doelgroepen opgenomen in contract

Doelgroepen (N=32)	Aantal gemeenten
Wel opgenomen	12
Niet opgenomen	20

Informatie-uitwisseling

Bijna alle gemeenten maken in de contracten afspraken over de informatie die het reïntegratiebedrijf moet leveren. Doorgaans laten de gemeenten zich elk kwartaal informeren over de voortgang van het traject op cliëntniveau. Dit geldt ook voor vier van de middelgrote en grote gemeenten. Tevens is er vaak sprake van een rapportage op geaggregeerd niveau. Deze rapportage is een overzicht van de instroom, uitstroom en behaalde resultaten van alle cliënten van de gemeente die bij het desbetreffende reïntegratiebureau in traject zijn.

Tabel 3.29 Afspraken informatie-uitwisseling

Informatie-uitwisseling (N=32)	Aantal gemeenten
Wel opgenomen	30
Niet opgenomen	2

3.6.3 Sturing via resultaatfinanciering

De tweede vorm van sturing is sturing via resultaatfinanciering. Gemeenten sturen door de financiering van de reïntegratiebedrijven te koppelen aan de prestaties van deze bedrijven.

Door de gemeenten worden drie vormen van betaling genoemd, namelijk volledige outputfinanciering, volledige inputfinanciering en een combinatie van input- en outputfinanciering. Meer dan de helft van de gemeenten (14/27) maakt gebruik van volledige inputfinanciering. Volledige inputfinanciering houdt in, dat het reïntegratiebedrijf per gestart traject of product betaald wordt ongeacht het resultaat van het traject of product. De andere helft van de gemeenten (13/27) maakt gebruik van een combinatie van input- en outputfinanciering. De combinatie houdt in dat een deel van de betaling gebaseerd wordt op het aantal ingezette producten of het aantal aangemelde cliënten. Het andere deel wordt gebaseerd op het resultaat van het traject. De verhouding inputpercentage en outputpercentage verschilt tussen de gemeenten. Het inputpercentage beslaat echter altijd meer dan vijftig procent van de financiering. Geen enkele gemeente hanteert volledige outputfinanciering. De gemeenten die een combinatie van input- en outputfinanciering hanteren, hebben meestal in het contract met het reïntegratiebedrijf een uitstroombestemming opgenomen.

Tabel 3.30 Vormen van betaling

Vormen van betaling (N= 27)	Aantal gemeenten
Volledige outputfinanciering	0
Gecombineerde input- en outputfinanciering	13
Volledige inputfinanciering	14

Bij outputfinanciering hangt de betaling van het bedrijf af van het resultaat van het reïntegratietraject. Bij de gemeenten die gebruik maken van gedeeltelijk outputfinanciering, worden de doelen in het trajectplan of de definitie van een duurzame plaatsing als leidraad gebruikt voor het beoordelen van het resultaat. De beoordeling wordt meestal uitgevoerd door de beleidsmedewerker of contractbeheerder.

3.6.4 Sturing via casemanagement

De derde vorm van sturing is het casemanagement. De casemanagers volgen de individuele trajecten en kunnen ingrijpen als die trajecten niet naar wens verlopen. Bijna een kwart van de gemeenten (8/33) is nog bezig met het ontwikkelen van het casemanagement.

Integraal versus duaal casemanagement

Er worden twee vormen van casemanagement onderscheiden, namelijk het integrale model en het duale model. Het integrale model is door ruim driekwart van de gemeenten (25/31) gekozen. Dit model houdt in dat de casemanager zowel de uitkeringszaken als de reïntegratiezaken behartigt van de cliënt. Zes gemeenten (6/31) kiezen voor een ander model, namelijk het duale model. In het duale model zijn er twee casemanagers bij één cliënt betrokken. De ene casemanager verzorgt de uitkeringszaken en de andere houdt zich bezig met de reïntegratiezaken.

tegratie. Dit model wordt gebruikt door de gemeenten Dordrecht, Schiedam, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Nieuw-Lekkerland en de regionale sociale dienst in Gorinchem.

Tabel 3.31 Vormen van casemanagement

Vormen van casemanagement (N= 31)	Aantal gemeenten
Integraal model	25
Gescheiden model	6

Intensiteit casemanagement

De helft van de gemeenten (12/25) geeft aan dat de casemanagers de reïntegratietrajecten intensief volgen. De arbeidsplichtige cliënten worden vaker dan de wettelijke richtlijnen voorschrijven, uitgenodigd voor een gesprek. Deze cliënten worden gemiddeld een keer in het kwartaal uitgenodigd voor een gesprek.

In minder dan de helft van de gemeenten (11/25) worden de trajecten door de casemanagers op afstand gevolgd. In deze gemeenten worden de cliënten voornamelijk volgens de wettelijke richtlijnen uitgenodigd voor een heronderzoek.

De gemeente Rotterdam experimenteert sinds kort met beide vormen. In het ene kwartier volgen de casemanagers de trajecten intensief en in het andere kwartier volgen de casemanagers de trajecten op afstand. Op basis van het experiment kiest de gemeente Rotterdam voor één van de twee vormen.

Tabel 3.32 Intensiviteit van casemanagement

Intensiviteit van casemanagement (N=25)	Aantal gemeenten
Intensief casemanagement	13
Casemanagement op afstand	11
Experiment	1

Sectorale kennis casemanagers

Met de gemeenten is in de interviews ook gesproken over de sectorale kennis van de casemanagers. Bijna alle gemeenten (20/22) geven aan dat de casemanagers beschikken over weinig of geen sectorale kennis. Deze gemeenten wijzen twee redenen aan voor de beperkte sectorale kennis van de casemanagers. Een kwart van de gemeenten (5/20) geeft aan nog bezig te zijn met de ontwikkeling van casemanagement en heeft daarom nog niet geïnvesteerd in de ontwikkeling van de sectorale kennis bij de casemanagers. Meer dan een kwart van de gemeenten (6/20) geeft aan dat de casemanagers geen sectorale kennis hoeven te hebben. Ze beschouwen dit als een taak van de reïntegratiebedrijven.

Rol casemanagers bij inkoop

Aan de gemeenten is gevraagd welke rol de casemanagers hebben bij de inkoop van trajecten. Bij driekwart van de gemeenten (19/25) hebben de casemanagers geen rol bij de inkoop van trajecten. Bij een kwart van de gemeenten (6/25) hebben de casemanagers wel een rol bij de inkoop van trajecten. In vier gemeenten zijn de casemanagers betrokken bij de gunning van de opdracht. De casemanagers hebben inzage in de offertes en mogen hun voorkeur uitspreken. In de gemeenten Maassluis en Zwijndrecht zijn de casemanagers betrokken bij de voorbereiding van de aanbesteding. De casemanagers leveren informatie over het cliëntenbestand, zodat de juiste hoeveelheid en soort trajecten kunnen worden ingekocht.

Doelperspectief cliënt

In de interviews is aan de gemeenten gevraagd of er bij de aanvang van het traject een duidelijk doel met de cliënt wordt afgesproken. In twee derde van de gemeenten (10/15) worden in de trajectplannen specifieke doelen afgesproken. Meestal worden er echter geen specifieke functies, functiesoorten of sectoren benoemd als doel, maar meer korte termijn doelen in de zin van het weghalen van belemmeringen bij de cliënt. Het betreffen vaak fase 4-clënten, die zover van de arbeidsmarkt staan, dat het vaststellen van concrete uitstroomdoelstellingen volgens de gemeenten nog niet mogelijk is.

3.6.5 Sturing met behulp van managementinformatie

In de interviews is aan de gemeenten gevraagd op welke manier zij zich op de hoogte stellen van de activiteiten die de reïntegratiebedrijven uitvoeren. Op basis van informatie van reïntegratiebedrijven en casemanagers kunnen de gemeenten de bedrijven aansturen.

Tabel 3. 33 Informatiebronnen

Informatiebronnen (meer bronnen mogelijk) (N=33)	Aantal gemeenten
Reïntegratiebedrijf	27
Casemanagers	19

Meer dan driekwart van de gemeenten (27/33) maakt gebruik van informatie dat het reïntegratiebedrijf zelf aanlevert. De gemeenten krijgen deze informatie via rapportages of overleg met het bedrijf. De rapportages bevatten informatie op geaggregeerd niveau en vaak ook informatie op cliëntniveau. De rapportages geven een overzicht van de instroom, uitstroom en behaalde resultaten van alle gestarte reïntegratietrajecten bij het reïntegratiebedrijf. Meer dan twee derde van de gemeenten (23/33) ontvangt elk kwartaal een rapportage van het reïntegratiebedrijf. Dit is vaak ook in het contract vastgelegd.

Meer dan de helft van de gemeenten (19/33) maakt gebruik van informatie van hun casemanagers. Deze informatie wordt meestal verzameld door middel van werkoverleg of de schriftelijke administratie van de casemanagers. Het verzamelen van de informatie gebeurt in de meeste gevallen niet structureel en veelal op het initiatief van de casemanager. Een aantal gemeenten werkt wel met computersystemen, maar kan daar nu nog geen informatie uit halen.

Twee gemeenten hebben een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van het reïntegratiebedrijf.

3.6.6 Knelpunten en successen bij de aansturing van reïntegratiebedrijven

Het meest genoemde knelpunt bij de aansturing van reïntegratiebedrijven is het moeilijk kunnen vaststellen van de kwaliteit van de dienstverlening. De meeste gemeenten hebben nog geen standaarden ontwikkeld, waarmee de kwaliteit van de dienstverlening kan worden vergeleken. Dit knelpunt wordt door een derde van de gemeenten (11/33) genoemd. Deze gemeenten zeggen te weinig ervaring te hebben in het beoordelen van de dienstverlening van de reïntegratiebedrijven. Ook het ontbreken van referentiekaders voor het beoordelen van de dienstverlening draagt bij aan dit knelpunt. De gemeenten hebben geen vergelijkingsmateriaal om de kwaliteit te beoordelen.

Niet alle gemeenten hebben problemen bij de aansturing van de reïntegratiebedrijven. Een derde van de gemeenten (11/33) zegt dat de aansturing heel goed verloopt; zij geven hierbij als succesfactoren aan dat het bedrijf in de gemeente gevestigd is en dat er daardoor korte communicatielijnen zijn en het hebben van een vaste contactpersoon bij het reïntegratiebedrijf.

3.6.7 Conclusies sturing

- Gemeenten kunnen de reïntegratiebedrijven op de eerste plaats aansturen door in de contracten verplichtingen aan de bedrijven op te leggen. In de contracten van ruim een kwart van de gemeenten (9/31) is vastgelegd dat er geen hele trajecten worden ingekocht, maar trajectdelen of producten. Deze gemeenten vatten hun regierol breed op: zij zitten dicht op de reïntegratiebedrijven en hebben meer mogelijkheden om tijdens de trajecten bij te sturen. Ruim de helft van de gemeenten (17/31) koopt uitsluitend hele trajecten in.
- De gemeenten hanteren momenteel vrij kortdurende contracten: de helft van de gemeenten (13/26) maakt gebruik van contracten van één jaar en ruim een derde (11/26) heeft con-

tracten van één tot twee jaar en een kleine minderheid van meer dan twee jaar. Hoe korter het contract, hoe vaker contractbeëindiging wordt overwogen en hoe groter de sturingsmogelijkheden. Veel genoemde redenen voor het sluiten van relatief kortdurende contracten zijn het nog onvoldoende hebben van inkoopexpertise, de onzekerheid over de prestaties van de reïntegratiebedrijven en een geplande samenwerking met andere gemeenten.

- De meeste gemeenten binden zich in de contracten niet door aantallen cliënten die doorverwezen moeten worden naar de bedrijven. Ruim twee derde van de gemeenten sluit raamcontracten af, waarin geen aantallen zijn vastgelegd.
- Het tweede instrument om reïntegratiebedrijven aan te sturen is de wijze van betaling. Door de betaling te koppelen aan de resultaten die een bedrijf behaalt, kunnen gemeenten invloed uitoefenen op het resultaat van de trajecten. Bijna de helft van de gemeenten (13/27) maakt gebruik van gedeeltelijke resultaatfinanciering: een deel van de betaling is hierbij gerelateerd aan het plaatsingspercentage en het resterende deel van de betaling vindt plaats op basis van het aantal cliënten dat in traject is gezet. In de meeste van deze gemeenten is in de contracten opgenomen dat de betaling pas dan plaatsvindt indien er sprake is van een duurzame plaatsing, dat wil zeggen dat de cliënt minimaal een halfjaar volledig uit de uitkering moet zijn.
- In veel gemeenten is het casemanagement het belangrijkste sturingsinstrument. Driekwart van de gemeenten (25/33) heeft gekozen voor het integrale model van casemanagement. Dat wil zeggen dat de casemanagers zowel de reïntegratie als de uitkering verzorgen; de cliënt heeft dan te maken met één contactpersoon. In minder dan een kwart van de gemeenten is er gekozen voor het duale model. In dit model heeft de cliënt twee contactpersonen: een casemanager voor reïntegratiezaken en een consulent voor de uitkering.
- In de gemeenten waar trajectdelen worden ingekocht in plaats van hele trajecten, is de rol van de casemanager aanzienlijk groter; zij hebben dan de taak om deze trajectdelen aan elkaar te koppelen en zijn daardoor nauw betrokken bij de voortgang van hun cliënten in de trajecten.
- De vierde vorm van sturing is de managementinformatie, die wordt aangeleverd door het reïntegratiebedrijf of de casemanager. Bijna alle gemeenten (27/33) maken gebruik van informatie, dat het reïntegratiebedrijf zelf aanlevert. Bijna de helft van de gemeenten (16/33) maakt gebruik van informatie van hun casemanagers.

3.7 De resultaten van de inkoop

Deze paragraaf gaat over de resultaten van de inkoop van reïntegratie. Er worden twee soorten resultaten onderscheiden. Ten eerste de resultaten van de aanbestedingsprocedure, dat wil zeggen met welke reïntegratiebedrijven doen de gemeenten zaken en zijn dit andere bedrijven dan voorheen? Dit type resultaten komt aan bod in paragraaf 3.7.1. Ten tweede de resul-

taten van de reïntegratiebedrijven: Wat zijn de plaatsingspercentages? Zijn de cliënten tevreden over de bedrijven? Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeenten en bedrijven? Dit type resultaten wordt besproken in paragraaf 3.7.2. Paragraaf 3.7.3 bevat de conclusies met betrekking tot de resultaten van de inkoop.

3.7.1 Met welke reïntegratiebedrijven doen gemeenten zaken?

Twee reïntegratiebedrijven zijn duidelijk favoriet bij de gemeenten in de regio Rijnmond, zo blijkt uit de tabel 3.34. Dat is op de eerste plaats Sagenn: ruim de helft van de gemeenten (16/28) doet zaken met dit bedrijf. Iets minder dan de helft van de gemeenten (13/28) maakt gebruik van Kliq. Verder doet een vijfde van de gemeenten (6/28) een beroep op Bureau Begeleid Werken. Vier gemeenten maken gebruik van TMP. Andere reïntegratiebedrijven zijn door de gemeenten in de regio een- of tweemaal genoemd.

Tabel 3.34 Meest actieve reïntegratiebedrijven in de regio Rijnmond

Reïntegratiebedrijf (N=28)	Aantal gemeenten
Sagenn	16
Kliq	13
Bureau Begeleid Werken	6
TMP	4

Uit tabel 3.35 blijkt dat bijna de helft van de gemeenten (12/28) gebruik maakt van één reïntegratiebedrijf; de overige gemeenten hebben meer dan één bedrijf ingeschakeld. Er zijn een paar gemeenten die meer dan vier bedrijven hebben ingeschakeld voor reïntegratie. Rotterdam heeft met vier bedrijven contracten afgesloten, die ieder voor een deel van de stad de reïntegratie uitvoeren. Dordrecht, die geen hele trajecten maar producten heeft ingekocht, heeft contracten met 35 bedrijven afgesloten. De drie middelgrote gemeenten waar een gunning heeft plaatsgevonden, doen zaken met achtereenvolgens zes, vijf en drie bedrijven. De meeste kleine gemeenten (16/23) werken met één of twee bedrijven. Er zijn echter ook vijf kleine gemeenten die met vier of vijf bedrijven zaken doen.

Tabel 3.35 Aantal reïntegratiebedrijven waarmee gemeenten zaken doen

Aantal reïntegratiebedrijven waarmee de gemeente zaken doet (N=28)	Aantal gemeenten
1 reïntegratiebedrijf	12
2 reïntegratiebedrijven	4
3 reïntegratiebedrijven	3
4 reïntegratiebedrijven	5
Meer dan 4 reïntegratiebedrijven	4

Bijna alle gemeenten (25/28) maken gebruik van regionale bedrijven, zo blijkt uit tabel 3.36. Ongeveer de helft (13/28) maakt uitsluitend gebruik van regionale bedrijven. Wat minder dan de helft van de gemeenten (12/28) doet zaken met een combinatie van regionale en landelijke bedrijven. Een enkele gemeente (3/28) maakt uitsluitend gebruik van landelijke bedrijven: het gaat hierbij om Spijkenisse en twee kleine gemeenten die alleen met Kliq werken. De grote en middelgrote gemeenten waar al een gunning heeft plaatsgevonden werken allemaal met landelijke bedrijven, deels aangevuld met regionale bedrijven.

Tabel 3.36 Werken gemeenten met landelijke of regionale bedrijven?

Landelijke of regionale reïntegratiebedrijven (N=28)	Aantal gemeenten
Uitsluitend regionale reïntegratiebedrijven	13
Zowel regionale als landelijke reïntegratiebedrijven	12
Uitsluitend landelijke reïntegratiebedrijven	3

Tabel 3.37 geeft een beeld van de mate waarin gemeenten gebruik maken van specialistische bedrijven. Een derde van de gemeenten (9/28) maakt melding van het gebruik van echte specialistische reïntegratiebedrijven; het gaat daarbij om bedrijven die expertise hebben voor bijvoorbeeld Antillianen, ex-psychiatrische patiënten of allochtonen. Twee derde van de gemeenten maakt gebruik van generalistische bedrijven; het gaat dan vaak wel om bedrijven die zich richten op langdurig werklozen of fase 4-cliënten.

Tabel 3.37 Werken gemeenten met generalistische of specialistische bedrijven?

Generalistische of specialistische reïntegratiebedrijven (N=28)	Aantal gemeenten
Uitsluitend generalistische reïntegratiebedrijven	19
Zowel generalistische als specialistische reïntegratiebedrijven	9 ⁶
Uitsluitend specialistische reïntegratiebedrijven	0

In de regio Rijnmond wordt reïntegratie meestal niet ingekocht bij WIW- of WSW-bedrijven. Een uitzondering vormt Sagenn, een bedrijf dat in een groot deel van de regio reïntegratietrajecten uitvoert, maar daarnaast ook uitvoerder van de WIW is.

De tabel 3.38 geeft een beeld van de redenen waarom gemeenten reïntegratiebedrijven niet selecteren voor het schrijven van een offerte. In driekwart van de gevallen (20/ 26) heeft de gemeente alleen bedrijven uitgenodigd waarmee in het verleden al ervaring is opgedaan. De conclusie is daarom dat gemeenten weliswaar verschillende bedrijven hebben vergeleken, maar daarbij geen echte buitenstaanders betrokken; vooral bekende bedrijven hebben een kans gekregen. Verder werden in enkele gemeenten (4/26) reïntegratiebedrijven, die geen regionale vestiging hadden, uitgesloten van de procedure.

⁶ Uit tabel 3.28 blijkt, dat twaalf gemeenten in de contracten afspraken over doelgroepen hebben gemaakt. Bij twee gemeenten betreffen dit afspraken over doelgroepen met generalistische bedrijven.

Tabel 3.38 Redenen voor niet-selectie van reïntegratiebedrijven

Redenen voor niet-selectie van reïntegratiebedrijven (N=26)	Aantal gemeenten
Alleen bekende bedrijven mogen een offerte indienen	20
Alleen bedrijven met vestiging in de regio mogen een offerte indienen	4
Bedrijven moeten aan formele selectiecriteria voldoen	4
Andere redenen voor niet-selectie	7

Nadat de gemeente in de selectiefase bepaald heeft welke reïntegratiebedrijven een offerte mogen uitbrengen, wordt in de gunningfase de keuze gemaakt met welk bedrijf men zaken gaat doen. Uit tabel 3.39 blijkt dat in de gunningsfase de uiteindelijke keuze voor een reïntegratiebedrijf in bijna de helft van de gevallen (8/19) wordt bepaald door de prijs of de prijs-kwaliteitverhouding. Een derde van de gemeenten (6/19) verwijst naar de gunningscriteria, waarin over het algemeen prijs en kwaliteit van de dienstverlening belangrijke onderdelen zijn. In een kwart van de gevallen (5/19) speelden de ervaringen die de gemeente met het betreffende bedrijf had, een doorslaggevende rol. Verder was vooral het kunnen voldoen aan uiteenlopende eisen die de gemeente had gesteld, belangrijk om voor een bepaald bedrijf te kiezen (4/19). Hierbij ging het bijvoorbeeld om het willen maken van resultaatafspraken, het kunnen aanbieden van modules of het willen openen van een lokale vestiging.

Tabel 3.39 Doorslaggevende redenen voor uiteindelijke keuze van reïntegratiebedrijven

Redenen voor gunning van reïntegratiebedrijven (N=19)	Aantal gemeenten
Prijs of prijs-kwaliteitverhouding	8
Bedrijf voldoet aan de gunningscriteria	6
Gemeente heeft goede ervaringen met het betreffende bedrijf	5
Het bedrijf voldoet aan specifieke eisen van de gemeente	4
Het bedrijf heeft in vestiging in de gemeente of heeft lokale netwerken	3
Andere redenen voor gunning	8

Gemeenten ervaren nauwelijks knelpunten met betrekking tot de uitkomsten van de aanbesteding. Eén gemeente geeft aan dat er te weinig aanbod is voor fase 4-cliënten. Een andere gemeente zegt dat er te veel aanbieders zijn, waardoor het onderscheid tussen goede en minder goede bedrijven niet te maken is.

3.7.2 De resultaten van de reïntegratiebedrijven

Ruim driekwart van de gemeenten (22/28), zo blijkt uit de onderstaande tabel 3.40, heeft geen zicht op de plaatsingscijfers van de reïntegratiebedrijven. Een aantal gemeenten geeft aan dat plaatsingspercentages niets zeggen bij de kleine aantallen trajecten waar het om gaat (vaak minder dan tien trajecten per jaar). Andere gemeenten zeggen dat het nog te vroeg is voor resultaten. Van de zes gemeenten (6/28) die de plaatsingsresultaten wel kennen, zitten de twee grote gemeenten en een middelgrote gemeente. Dat gemeenten zicht hebben op de

plaatsingsresultaten wil nog niet zeggen dat ze zo een overzicht kunnen leveren van de plaatsingspercentages per reïntegratiebedrijf: drie gemeenten hebben zicht op de mate waarin de afgesproken percentages worden gehaald, twee gemeenten kunnen de plaatsingscijfers noemen en één gemeente zegt de plaatsingscijfers gefragmenteerd te kennen.

Tabel 3.40 Inzicht gemeenten in plaatsingsresultaten reïntegratiebedrijven

Inzicht in plaatsingscijfers reïntegratiebedrijven (N=28)	Aantal gemeenten
De gemeente kent de plaatsingscijfers niet	22
De gemeente kent de plaatsingscijfers	6

Twee gemeenten hebben een beeld van de tevredenheid van hun cliënten over de dienstverlening van de reïntegratiebedrijven. De overige gemeenten (27/29) hebben tot nu toe geen klanttevredenheidsonderzoeken met betrekking tot reïntegratie uitgevoerd. De gemeente Rotterdam heeft een klanttevredenheidsonderzoek uit laten voeren, waaruit bleek dat de cliënten tevreden zijn over de reïntegratie. De belangrijkste aanbevelingen van het onderzoek waren een versterking van de communicatie van de sociale dienst naar de cliënt en meer maatwerk door de reïntegratiebedrijven. In Schiedam voert het reïntegratiebedrijf klanttevredenheidsonderzoeken uit.

Ondanks het feit dat de gemeenten de plaatsingspercentages niet kennen en niet weten of de cliënten tevreden zijn, hebben de gemeenten meestal wel een oordeel over de reïntegratiebedrijven. Deze is bijna volledig gebaseerd op de samenwerkingsrelatie tussen gemeente en reïntegratiebedrijf. Gemeenten geven meestal aan tevreden te zijn over de samenwerking met de bedrijven. Het gaat daarbij vooral om de communicatie (goede informatie over voortgang, vaste consultants, kantoor in het stadskantoor). Vijf gemeenten geven aan niet tevreden te zijn met een reïntegratiebedrijf. De klachten hebben vooral betrekking op de communicatie (traag, onvoldoende informatie over de voortgang).

Met betrekking tot de resultaten van reïntegratiebedrijven worden de volgende knelpunten genoemd. Een aantal kleine gemeenten is van mening dat de plaatsingspercentages weinig zeggen, omdat de aantallen trajecten te klein zijn; bij kleine aantallen trajecten wordt het plaatsingspercentage te veel beïnvloed door de resultaten van een enkel traject en van toeval. Andere gemeenten geven aan dat zij het te lang vinden duren voordat de resultaten van reïntegratietrajecten zichtbaar zijn. Eén gemeente vindt het moeilijk om de resultaten op waarde te schatten: is het resultaat te danken aan het reïntegratiebedrijf of zijn er andere oorzaken?

Eén gemeente geeft aan dat het hebben van een goede aanbestedingsprocedure en goede contracten met reïntegratiebedrijven geen garantie is voor goede resultaten. Hiervoor is de samenwerking tussen gemeente en bedrijf cruciaal.

3.7.3 Conclusies

Met betrekking tot de resultaten van de inkoop van reïntegratiediensten door gemeenten in de regio Rijnmond kunnen we de volgende conclusies trekken:

Soort bedrijven waarvan gemeenten gebruik maken

- Een derde van de gemeenten (12/28) heeft één reïntegratiebedrijf ingeschakeld. Bijna een derde (9/28) maakt gebruik van vier of meer bedrijven.
- Bijna alle gemeenten (25/28) maken gebruik van regionale reïntegratiebedrijven. De helft (15/28) doet (daarnaast) zaken met landelijke bedrijven. Een derde van de gemeenten (9/28) maakt gebruik van specialistische bedrijven, altijd in combinatie met generalistische bedrijven.
- Sagenn en Kliq zijn duidelijk favoriet bij de gemeenten in de regio Rijnmond. Sagenn is actief in ruim de helft van de gemeenten (16/28) en Kliq in iets minder dan de helft (13/28).

Hoe komt de keuze voor de reïntegratiebedrijven tot stand?

- Driekwart van de gemeenten (20/26) hebben een beperkt aantal, voornamelijk bij de gemeente bekende reïntegratiebedrijven uitgenodigd om een offerte uit te brengen. Gevolg hiervan is dat gemeenten weliswaar verschillende bedrijven hebben vergeleken, maar daarbij geen echte buitenstaanders betrokken; vooral bekende bedrijven hebben een kans gekregen.
- De uiteindelijke keuze voor een reïntegratiebedrijf wordt in driekwart van de gemeenten (14/19) bepaald door de prijs of de prijs-kwaliteitverhouding of door de gunningscriteria waarin over het algemeen prijs en kwaliteit belangrijke onderdelen zijn.

Zicht op resultaten van reïntegratiebedrijven

- De gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de reïntegratiebedrijven. Deze tevredenheid is bijna volledig gebaseerd op de samenwerkingsrelatie met het reïntegratiebedrijf. Opmerkelijk is dat ruim driekwart van de gemeenten (22/28) geen zicht heeft op de plaatsingscijfers van de reïntegratiebedrijven en dat bijna geen enkele gemeente (2/29) een klanttevredenheidsonderzoek op het terrein van reïntegratie heeft uitgevoerd. Dus, gemeenten kennen de plaatsingscijfers niet en weten niet of de cliënten tevreden zijn, maar zijn zelf toch tevreden over de reïntegratiebedrijven.

3.8 Inkoop UWV in de regio Rijnmond

Deze paragraaf gaat over de inkoop van reïntegratie door UWV in de regio Rijnmond in het kader van de twintig procent vrije ruimte. In deze paragraaf komen dezelfde onderwerpen aan bod als bij de bespreking van de inkoop door gemeenten. Achtereenvolgens komen aan bod: het inkoopbeleid (3.8.1), de organisatie van de inkoop (3.8.2), samenwerking met andere inkopers (3.8.3), de inkoopprocedures (3.8.4), sturing (3.8.5) en de resultaten van de inkoop (3.8.6). De paragraaf sluit af met knelpunten en successen (3.8.7) en conclusies (3.8.8).

Met het van kracht worden van de nieuwe Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) per 1 januari 2002 zijn de vijf uitvoeringsinstellingen opgegaan in één organisatie; het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). UWV is verdeeld in zes regio's. Het district Rijnmond hoort bij de UWV-regio Zuidwest Nederland. Ook horen bij deze regio de districten Zeeland en West-Brabant.

Namens UWV koopt de divisie Inkoop Reïntegratie op twee verschillende manieren in. Tachtig procent van de trajecten wordt via een landelijke procedure aanbesteed. Deze aanbesteding vindt elk jaar plaats. UWV is momenteel bezig met de voorbereiding van de landelijke aanbesteding van 2003. In 2002 is de overige twintig procent van de trajecten via een regionale "vrije ruimte" procedure aanbesteed. Deze vrije ruimte is bedoeld om in te kunnen spelen op veelal kleinschalige, op lokale leest geschoeide reïntegratie-initiatieven.

3.8.1 Het inkoopbeleid

UWV heeft op landelijk niveau voor de aanbestedingen in het kader van de twintig procent vrij ruimte het inkoopbeleid op papier gezet en het bestek "aanvragen twintig procent vrije ruimte" ontwikkeld. In dit bestek zijn de gunningscriteria, de inkoopprocedure en de eisen aan het contract beschreven. Het bestek is de leidraad voor de aanbestedingen in de vrije ruimte. UWV heeft voor deze aanbestedingen geen doelgroepen of sectoren benoemd. Het benoemen van doelgroepen of sectoren is een taak van de offererende bedrijven.

3.8.2 De organisatie van de inkoop

De aanbesteding in het kader van de twintig procent vrije ruimte is op verschillende plaatsen binnen de UWV-organisatie gesitueerd. Het ontwikkelen van de inkoopprocedures en het opstellen van het bestek wordt door de landelijke staf van de divisie Inkoop Reïntegratiediensten uitgevoerd. De regionale divisie Inkoop Reïntegratiediensten beoordeelt de offertes van

de reïntegratiebedrijven, gunt de opdrachten en is verantwoordelijk voor contractonderhandelingen, de financiële afronding van de contracten en de bewaking van de kwaliteit en de resultaten van de reïntegratiebedrijven.

3.8.3 Samenwerking met andere inkopers

UWV werkt onder meer samen met de gemeente Rotterdam. Dit betreft een pilotproject voor de samenloopgevallen (cliënten met een WAO-uitkering en een Abw-uitkering). Het project wordt in één van de kwartieren van de gemeente Rotterdam uitgevoerd. Ook vindt er een keer in de zes weken een overleg plaats met de gemeente Rotterdam. In dit overleg worden onder meer ervaringen over trajecten en reïntegratiebedrijven uitgewisseld. Vanuit andere gemeenten is er vraag naar de samenwerking met UWV voor de samenloopgevallen. UWV is momenteel in gesprek met een aantal gemeenten om de samenwerking voor de samenloopgevallen vast te leggen.

3.8.4 De inkoopprocedures in het kader van de twintig procent vrije ruimte

Bij de aanbesteding in het kader van de twintig procent vrije ruimte is er geen selectiefase. Reïntegratiebedrijven worden niet uitgenodigd door UWV voor een offerte, maar zijn vrij om te offereën in het kader van de vrije ruimte. Alleen aanvragen voor wijkgerichte projecten, voor projecten voor doelgroepen die in de eerdere aanbestedingen niet zijn voorgekomen, voor nieuwe reïntegratiebedrijven en voor experimentele methoden komen in aanmerking voor gunning in het kader van de twintig procent vrije ruimte. De offerrerende bedrijven moeten bij de offerte een eigen verklaring uitsluitingsgronden overleggen (afwezigheid van faillissement, vereffening of surséance van betaling, geen ernstige veroordeling wegens beroepsfouten en geen belastingfraude) en/of een eigen verklaring nieuwkomer (nog niet eerder een opdracht voor UWV uitgevoerd). De regionale divisie Inkoop Reïntegratiediensten beoordeelt de offertes van de reïntegratiebedrijven. Dit gebeurt aan de hand van het bestek “aanvragen twintig procent vrije ruimte”.

UWV heeft geen behoefte aan een regionale reïntegratiemonitor. Er bestaat al een landelijke Reïntegratiemonitor, die voldoende informatie biedt. Een regionale monitor zou niets toevoegen aan de bestaande landelijke Monitor. Er zijn volgens UWV geen specifieke regionale reïntegratiebedrijven, die zich alleen op een regionale monitor zouden presenteren.

3.8.5 Sturing

Hieronder komen vier vormen van sturing aan bod: sturing via contracten, sturing via resultaatfinanciering, sturing via casemanagement en sturing via managementinformatie.

Contracten

Voor contracten in het kader van de twintig procent vrij ruimte worden voornamelijk dezelfde contracten gebruikt als voor de andere aanbestedingen van UWV. Er zijn drie verschillen tussen deze contracten. De contracten verschillen ten eerste in omvang; de contracten voor de vrije ruimte hebben een kleinere omvang dan de landelijke contracten van UWV. Ten tweede ontbreekt in vergelijking met de landelijke contracten een boetebepaling ten aanzien van de doorlooptijden van het arbeidsintegratieplan. Het derde verschil betreft het afsluiten van contracten voor deeltrajecten. Bij de landelijke aanbestedingen van UWV worden alleen volledige trajecten ingekocht. In het kader van de twintig procent vrije ruimte kan UWV contracten sluiten voor voorschakeltrajecten. Een voorschakeltraject is een voorbereiding op een reïntegratietraject.

Financiering

In de contracten in het kader van de twintig procent vrije ruimte zijn er drie vormen van financiering mogelijk, namelijk no cure-no pay (volledige outputfinanciering), no cure-less pay (gecombineerde input- en outputfinanciering) of een volledige vergoeding (volledige inputfinanciering). No cure-no pay houdt in dat het reïntegratiebedrijf alleen een volledige vergoeding en een bonus ontvangt na het daadwerkelijk plaatsen van de cliënt. Geen plaatsing betekent geen vergoeding voor het product aanbodversterking, bemiddeling en plaatsing. No cure-less pay houdt in, dat het reïntegratiebedrijf voor een deel van de ingezette producten 75 procent van de prijs ontvangt bij de beëindiging van het product. De overige 25 procent en een bonus wordt uitgekeerd als de cliënt daadwerkelijk geplaatst wordt. Een reïntegratiebedrijf ontvangt een volledige vergoeding als bij het beëindigen van het product UWV volledig uitbetaalt onafhankelijk van het resultaat van het product. Deze vorm van financiering wordt alleen gebruikt bij de voorschakeltrajecten. De divisie Inkoop Reïntegratiediensten beoordeelt op basis van de individuele rapportages per afgesloten product en of het reïntegratiebedrijf de volledige, gedeeltelijk en geen vergoeding ontvangt.

Casemanagement

UWV voert zelf geen casemanagement uit. De arbeidsdeskundige van de divisie Arbeidsgehandicapten of de casemanager WW van de divisie Werkloosheidswet selecteert cliënten voor de reïntegratietrajecten. De arbeidsdeskundige of de casemanager beoordeelt de cliënt en deelt de cliënt in bij een doelgroep. Soms is er voor deze doelgroep maar één reïntegratiebedrijf, waar de cliënt naar doorverwezen kan worden. Soms zijn er meerdere bedrijven, dan maakt de cliënt in overleg met de arbeidsdeskundige een keuze tussen deze bedrijven. Na het

opstellen van de reïntegratievisie of de kwalificerende intake wordt de cliënt voor zover het reïntegratie betreft, overgedragen aan de divisie Inkoop Reïntegratiediensten. Bij de trajecten in het kader van de twintig procent vrije ruimte komt het wel eens voor dat het reïntegratiebedrijf de cliënten zelf selecteert voor de trajecten, bijvoorbeeld door middel van een advertentie.

Managementinformatie

Voor de aansturing van de reïntegratiebedrijven ontvangt UWV van de bedrijven kwartaalrapportages over de voortgang in de trajecten. Deze rapportages bevatten informatie over de instroom, uitval en uitstroom van de trajecten. Naar aanleiding van de kwartaalrapportages vindt er een gesprek met het reïntegratiebedrijf plaats.

Een andere bron van informatie voor de aansturing van het reïntegratiebedrijf zijn de cliënten. UWV voert elk jaar een landelijk klanttevredenheidsonderzoek uit. In dit onderzoek worden enkele vragen over reïntegratie gesteld. Het onderzoek levert echter voornamelijk informatie over het functioneren van UWV op en dus weinig informatie over het functioneren van de reïntegratiebedrijven. Er kan echter wel een indicatie van de tevredenheid van de klant worden verkregen door te kijken naar het aantal klachten.

Een derde informatiebron van UWV zijn de regiokantoren. De regiokantoren verstrekken informatie over de reïntegratiebedrijven aan de regionale divisie Inkoop Reïntegratiediensten.

3.8.6 De resultaten van de inkoop

In het district Zuidwest zijn momenteel veertien contracten in het kader van de twintig procent vrije ruimte afgesloten, waarvan zeven contracten voor het district Rijnmond. Het gaat hierbij om twee wijkgerichte projecten en vijf doelgroepprojecten. De opdrachten die zich richten op niet eerder aanbestede doelgroepen vallen uiteen in projecten met de wat algemenere doelgroep arbeidsgehandicapten en specifieke doelgroepen, zoals allochtonen in Rotterdam, auditief gehandicapten en jongehandicapten met psychische problemen. Van de bedrijven die een contract hebben afgesloten, waren zes bedrijven nieuw voor UWV en had één bedrijf al met een aanbesteding meegedaan.

Er zijn nog geen resultaten van de trajecten bekend, omdat de trajecten nog te kort lopen (vanaf april 2002) en er weinig trajecten per bedrijf zijn ingekocht (ongeveer 45 trajecten per bedrijf).

3.8.7 Knelpunten en successen inkoop UWV

Het belangrijkste knelpunt voor UWV is de vrijblijvendheid van het huidige bestek voor de aanbestedingen in het kader van de twintig procent vrije ruimte. Het huidige bestek “aanvragen twintig procent vrije ruimte” laat ruimte over voor eigen interpretaties. Voor de regionale divisie Inkoop Reïntegratiediensten kost het tijd om een eigen invulling te geven aan het bestek. Het ontbreekt de regionale divisie nog aan voldoende ervaring voor het aanbesteden in het kader van de twintig procent vrije ruimte. Pas na het verder uitwerken van het bestek kunnen de regionale divisies de offertes beoordelen en eventueel toekennen.

Het belangrijkste succes van UWV is, dat het beeld dat de UWV niet wil samenwerken met gemeenten aan het verdwijnen is. UWV werd in het verleden nog wel eens verweten, dat het niet wilde samenwerken met gemeenten. Deze verwijten worden door UWV steeds minder gehoord.

3.8.8 Conclusies inkoop UWV

- Het ontwikkelen van de inkoopprocedures en het opstellen van het bestek wordt door de landelijke staf van de divisie Inkoop reïntegratiediensten uitgevoerd. De regionale divisie Inkoop Reïntegratiediensten is verantwoordelijk voor de contractonderhandelingen, de gunning, de financiële afronding van de contracten, de bewaking van de kwaliteit en de resultaten van de reïntegratiebedrijven.
- Met de gemeente Rotterdam heeft UWV een pilotproject voor de samenloopgevallen. UWV is momenteel in gesprek met een aantal andere gemeenten om de samenwerking vast te leggen.
- Bij de aanbesteding in het kader van de twintig procent vrije ruimte is er geen selectiefase. Reïntegratiebedrijven worden niet uitgenodigd door UWV voor een offerte, maar zijn vrij om te offren. De aanvragen moeten wijkgerichte projecten betreffen of projecten voor doelgroepen die in de eerdere aanbestedingen niet zijn voorgekomen, of het moeten nieuwe reïntegratiebedrijven zijn of het moet gaan om een experimentele methode.
- De contracten in het kader van de twintig procent vrije ruimte verschillen op drie punten van de standaardcontracten van UWV. Ten eerste ontbreekt in de contracten een boetebepaling ten aanzien van de doorlooptijden. Ten tweede is het mogelijk om een contract af te sluiten voor deeltrajecten. Als laatste verschillen de contracten in omvang.
- In de contracten in het kader van de twintig procent vrije ruimte zijn er drie vormen van financiering mogelijk, namelijk no cure-no pay, no cure-less pay of een volledige vergoeding.

- In 2002 heeft UWV voor de twintig procent vrije ruimte in het district Rijnmond zeven contracten afgesloten, waarvan twee wijkgerichte projecten en vijf doelgroep projecten. Er zijn nog geen resultaten van de trajecten bekend, omdat de trajecten nog te kort lopen (vanaf april 2002) en er weinig trajecten per bedrijf zijn ingekocht (ongeveer 45 trajecten per bedrijf).

4 SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

4.1 Inleiding

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond door Regioplan Beleidsonderzoek. Het Platform wilde met het onderzoek inzicht krijgen in de manier waarop gemeenten en UWV in de regio Rijnmond reïntegratiediensten inkopen, zodat de informatie-uitwisseling tussen inkopers in de regio verbeterd kan worden en daarmee de dienstverlening aan werkzoekenden.

Om te achterhalen hoe de inkooppraktijk bij de 43 gemeenten en UWV in de regio Rijnmond verloopt, heeft Regioplan in de periode van september tot november 2002 28 (hoofdzakelijk telefonische) interviews afgenomen bij vertegenwoordigers van de gemeenten en UWV. Hiermee is een beeld gekregen van de inkooppraktijken in 38 gemeenten en UWV.

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste conclusies van het onderzoek (4.2) en vatten we deze conclusies samen in een bondige slotconclusie (4.3). Dit hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen aan de gemeenten en UWV die voortkomen uit de resultaten van dit onderzoek.

4.2 De belangrijkste conclusies

Het inkoopbeleid

- Iets minder dan de helft van de gemeenten heeft hun inkoopbeleid *niet* schriftelijk uitgewerkt. Eén op de vijf gemeenten maakt in hun beleid onderscheid naar doelgroepen. Alleen de gemeente Rotterdam voert een sectoraal inkoopbeleid.

Organisatie van de aanbesteding

- In de kleinere gemeenten is de inkoop op de afdeling Sociale Zaken gesitueerd. Eén beleidsmedewerker voert onder verantwoordelijkheid van het hoofd van de afdeling Sociale Zaken de inkoop uit. In de twee grote gemeenten en twee middelgrote gemeenten is een aparte beleidsafdeling die de inkoop van reïntegratie uitvoert. In twee middelgrote gemeenten en de twee groepen samenwerkende gemeenten functioneert een werkgroep waarin afgevaardigden van verschillende afdelingen of van de verschillende gemeenten zijn vertegenwoordigd.
- Binnen UWV is de landelijke staf van de divisie Inkoop Reïntegratiediensten verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de inkoopprocedures en het opstellen van het bestek. De

regionale divisie Inkoop Reïntegratiediensten is verantwoordelijk voor de overige inkoop-activiteiten.

- Ruim de helft van de gemeenten en UWV besteden alle reïntegratietaken uit aan het reïntegratiebedrijf, dat wil zeggen dat de diagnose en het opstellen van de trajectplannen door de reïntegratiebedrijven wordt gedaan. Bijna een derde van de gemeenten stelt zelf de diagnose vast en voert het opstellen van het trajectplan uit.

Samenwerking

- In de regio Rijnmond werkt meer dan de helft van de gemeenten samen waar het de inkoop van reïntegratietrajecten betreft. Het gaat hier om een regionale sociale dienst waarin de afzonderlijke diensten van zes gemeenten zijn opgegaan, en verder een aantal groepen gemeenten die het inkoopbeleid gezamenlijk uitvoeren. Het zijn vooralsnog alleen kleine gemeenten die samenwerken; de afzonderlijke gemeenten missen de schaalgrootte en de expertise om het inkoopbeleid alleen uit te voeren.
- Daarnaast heeft bijna een derde van de gemeenten wel plannen om samen te gaan werken met andere gemeenten. Dat wil zeggen dat in de toekomst bijna alle gemeenten in de regio zullen samenwerken.
- Opvallend is dat in de regio Rijnmond alleen de gemeente Rotterdam op het terrein van inkoop samenwerkt met UWV; hierdoor vallen cliënten die een naast een Abw-uitkering ook een WW- of WAO-uitkering hebben, buiten de boot als het om reïntegratie gaat. UWV geeft aan momenteel met een aantal andere gemeenten in de regio Rijnmond in gesprek te zijn over samenwerking.

Inkoopprocedures

- Bijna een derde van de gemeenten is nog niet gestart met een aanbesteding. Bijna tweederde van de gemeenten heeft al één volledige aanbestedingsprocedure doorlopen of is momenteel bezig met deze procedure. Alleen de gemeenten Dordrecht, Capelle aan den IJssel en Rotterdam zijn al met een tweede of derde aanbestedingsronde begonnen.
- UWV heeft al een aantal keren een landelijke aanbesteding doorlopen en is in de regio Rijnmond recentelijk gestart met het inkopen binnen de twintig procent vrije ruimte.
- Bijna alle gemeenten die bezig zijn met een aanbestedingsronde of deze al achter de rug hebben hanteren een niet-openbare procedure. Dat wil zeggen dat zij een beperkt aantal reïntegratiebedrijven uitnodigen voor het schrijven van een offerte. In de praktijk blijkt dat de gemeenten vooral bedrijven uitnodigen met wie zij ervaring hebben en/of die in de regio werkzaam zijn.
- Alleen de gemeenten Rotterdam, Dordrecht en Capelle aan den IJssel besteden openbaar aan: in principe kunnen alle reïntegratiebedrijven meedoen met de aanbesteding. De gemeente bepaalt op basis van van tevoren bekende en objectieve selectiecriteria welke bedrijven een offerte mogen uitbrengen. Deze selectiecriteria zijn op de eerste plaats eisen

met betrekking tot de financiële betrouwbaarheid van de bedrijven. Ook de landelijke aanbesteding van UWV is openbaar; een deel van de ingekochte trajecten heeft betrekking op de UWV-regio Zuidwest-Nederland waaronder ook Rijnmond valt.

- Driekwart van de gemeenten heeft een beperkt aantal, voornamelijk bij de gemeente bekende reïntegratiebedrijven uitgenodigd om een offerte uit te brengen. Gevolg hiervan is dat gemeenten weliswaar verschillende bedrijven hebben vergeleken, maar daarbij geen echte nieuwe bedrijven betrokken; vooral bekende bedrijven hebben een kans gekregen.
- Bij het vergelijken van de uitgebrachte offertes maakt bijna een derde van de gemeenten een keuze 'op basis van gevoel'. De andere gemeenten gebruiken over het algemeen van tevoren bepaalde wegingsfactoren. Een aanzienlijk deel van de gemeenten vindt het moeilijk om een afgewogen en objectieve keuze te maken. Zij missen de expertise om een goede inkoopprocedure te ontwikkelen; dit komt vooral bij de kleine gemeenten voor. Kleine gemeenten hebben daarnaast te maken met reïntegratiebedrijven die het aantal trajecten te klein vinden om hun diensten aan te bieden; deze gemeenten kunnen daarom noodgedwongen minder kritisch zijn dan de grotere gemeenten. Verder geeft een kwart van de gemeenten aan hun cliënten onvoldoende te kennen waardoor het moeilijk is vast te stellen wat voor reïntegratiediensten zij nodig hebben; hiermee hebben vooral een aantal grotere gemeenten te maken.
- De inkoop door UWV binnen de twintig procent vrije ruimte, verloopt niet volgens een aanbestedingsprocedure. Reïntegratiebedrijven worden niet uitgenodigd door UWV voor een offerte, maar zijn vrij om te offereën. De aanvragen moeten wijkgerichte projecten betreffen of projecten voor doelgroepen die in de eerdere aanbestedingen niet zijn voorgekomen, of het moeten nieuwe reïntegratiebedrijven zijn of het moet gaan om een experimentele methode.

De uitkomsten van de inkoopprocedures

- Bijna de helft van de gemeenten heeft één reïntegratiebedrijf ingeschakeld. Bijna een derde maakt gebruik van vier of meer bedrijven.
- Bijna alle gemeenten maken gebruik van regionale reïntegratiebedrijven. De helft doet (daarnaast) zaken met landelijke bedrijven. Een kwart van de gemeenten maakt gebruik van specialistische bedrijven, altijd in combinatie met generalistische bedrijven.
- De bedrijven die in aanmerking komen voor de twintig procent vrije ruimte van UWV zullen hoofdzakelijk regionale en/of specialistische bedrijven zijn.

De aansturing van reïntegratiebedrijven

- Gemeenten kunnen de reïntegratiebedrijven op de eerste plaats aansturen door in de contracten verplichtingen aan de bedrijven op te leggen. In de contracten van ruim een kwart van de gemeenten is vastgelegd dat er geen hele trajecten worden ingekocht, maar trajectdelen of producten. Deze gemeenten vatten hun regierol breed op: zij zitten dicht op de

reïntegratiebedrijven en hebben meer mogelijkheden om tijdens de trajecten bij te sturen. In deze gemeenten is dus de rol van de casemanager aanzienlijk groter; zij hebben dan de taak om deze trajectdelen aan elkaar te koppelen en zijn daardoor nauw betrokken bij de voortgang van hun cliënten in de trajecten. Ruim de helft van de gemeenten koopt uitsluitend hele trajecten in. UWV koopt in het kader van de twintig procent vrije ruimte hele trajecten of voorschakeltrajecten in.

- Daarnaast is de contractduur een belangrijk sturingsinstrument. Bij beëindiging van het contract kan de gemeente immers besluiten geen gebruik meer te maken van het bedrijf. Hoe korter het contract, hoe vaker contractbeëindiging wordt overwogen, en hoe groter de sturingsmogelijkheden. De gemeenten en het UWV hanteren momenteel vrij kortdurende contracten: de helft van de gemeenten en UWV maken gebruik van contracten van één jaar, ruim een derde heeft contracten van één tot twee jaar en een kleine minderheid van meer dan twee jaar. Veel genoemde redenen voor het sluiten van relatief kortdurende contracten zijn het nog onvoldoende hebben van inkoopexpertise, de onzekerheid over de prestaties van de reïntegratiebedrijven en een geplande samenwerking met andere gemeenten.
- De meeste gemeenten en UWV binden zich in de contracten niet door aantallen cliënten die doorverwezen moeten worden aan de bedrijven vast te leggen. Ruim tweederde van de gemeenten sluit raamcontracten af, waarin geen aantallen zijn vastgelegd.
- Een ander instrument om reïntegratiebedrijven aan te sturen is de wijze van betaling. Door de betaling te koppelen aan de resultaten die een bedrijf behaalt, kunnen gemeenten invloed uitoefenen op de resultaten van de trajecten. Bijna de helft van de gemeenten maakt gebruik van gedeeltelijke resultaatfinanciering: een deel van de betaling is hierbij gerelateerd aan het aantal cliënten dat in traject is gezet en het resterende deel van de betaling vindt plaats op basis van het plaatsingspercentage. In de meeste van deze gemeenten is in de contracten opgenomen dat de betaling pas dan plaatsvindt indien er sprake is van een duurzame plaatsing, dat wil zeggen dat de cliënt minimaal een halfjaar volledig uit de uitkering moet zijn. UWV kan binnen de twintig procent vrije ruimte gebruikmaken van drie vormen van financiering: namelijk no cure-no pay, no cure-less pay of een volledige vergoeding.

Het casemanagement

- In veel gemeenten is het casemanagement het belangrijkste sturingsinstrument. Driekwart van de gemeenten heeft gekozen voor het integrale model van casemanagement. Dat wil zeggen dat de casemanagers zowel de reïntegratie als de uitkering verzorgen; de cliënt heeft dan te maken met één contactpersoon. In minder dan een kwart van de gemeenten heeft de cliënt twee contactpersonen: een casemanager voor reïntegratiezaken en een consultant voor de uitkering. UWV voert zelf geen casemanagement uit.

- Bijna alle gemeenten en UWV hanteren maatwerk bij het selecteren van cliënten voor reïntegratietrajecten; dat wil zeggen dat cliënten op basis van individuele kenmerken worden doorverwezen naar de reïntegratiebedrijven. Het gebruik van kavels cliënten die in grote, niet-geselecteerde groepen naar de reïntegratiebedrijven worden doorverwezen, vindt alleen bij uitzondering plaats.

De aanbodgerichtheid van gemeenten en UWV

- Gemeenten werken bij reïntegratie bijna volledig aanbodgericht; zij houden nauwelijks rekening met de behoeften van de vraagzijde van de arbeidsmarkt: de werkgevers. Gemeenten werken namelijk zelden samen met sector- of brancheorganisaties of werkgevers en bij de inkoop van de reïntegratiediensten wordt alleen bij uitzondering gebruik gemaakt van arbeidsmarktinformatie; vijf gemeenten betrekken bij de inkoop de plaatsingsmogelijkheden in de regio. Ook de casemanagers werken in bijna alle gemeenten volledig aanbodgericht; zij zijn geheel gericht op het wegnemen van belemmeringen bij cliënten om weer aan het werk te kunnen. De casemanagers hebben over het algemeen geen kennis van de arbeidsmarkt en sectoren.
- Ook UWV werkt aanbodgericht; UWV werkt namelijk niet samen met sector- of brancheorganisaties of werkgevers en maakt bij de inkoop geen gebruik van arbeidsmarktinformatie; zij vinden dit een taak van de reïntegratiebedrijven.

Zicht op resultaten van reïntegratiebedrijven

- De gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de reïntegratiebedrijven. Deze tevredenheid is bijna volledig gebaseerd op de samenwerkingsrelatie met het reïntegratiebedrijf. Opmerkelijk is dat ruim driekwart van de gemeenten geen zicht heeft op de plaatsingscijfers van de reïntegratiebedrijven en dat bijna geen enkele gemeente een klanttevredenheidsonderzoek op het terrein van reïntegratie heeft uitgevoerd. Dus, gemeenten kennen de plaatsingscijfers niet en weten niet of de cliënten tevreden zijn, maar zijn zelf toch tevreden over de reïntegratiebedrijven.
- De invulling van de twintig procent vrije ruimte van UWV is nog van zeer recente datum, waardoor hiervan nog geen resultaten bekend zijn.

4.3 Slotconclusie

Er zijn grote verschillen in de mate waarin de gemeenten gevorderd zijn bij het implementeren van de aanbesteding van reïntegratiediensten volgens de SUWI-regels. Een derde van de gemeenten is nog niet begonnen, twee derde is wel gestart waarvan een deel een hele procedure doorlopen heeft en enkele gemeenten al twee of drie procedures hebben afgerond. Bijna alle gemeenten hanteren een niet-openbare procedure waarbij zij zelf een aantal bedrij-

ven selecteren die worden uitgenodigd om een offerte uit te brengen. Over het algemeen worden vooral bedrijven uitgenodigd waarmee de gemeenten al ervaring hebben opgedaan. Nieuwe bedrijven krijgen vooralsnog weinig kans. Wel worden er altijd een aantal bedrijven met elkaar vergeleken. Met name de kleinere gemeenten hebben moeite om een afgewogen en objectieve keuze te maken; zij missen hiervoor de expertise. Gezien de bovenstaande werkwijze is het niet verrassend dat de gemeenten vooral gebruik maken van regionale bedrijven, wel vaak gecombineerd met één of meerdere landelijke bedrijven (waaronder vaak Kliq, die nog altijd in bijna de helft van de gemeenten wordt ingeschakeld). Opvallend is dat gemeenten vooral generalistische bedrijven inschakelen.

Kleine gemeenten missen niet alleen vaak de expertise om een goede aanbestedingsprocedure op te zetten, zij missen ook de noodzakelijke schaalgrootte. Om deze reden werkt momenteel al de helft van de gemeenten vergaand samen op het terrein van de inkoop. Daarnaast heeft nog eens een derde van de gemeenten plannen om tot een dergelijke samenwerking te komen. Op termijn zullen bijna alle gemeenten in de regio Rijnmond samenwerken met andere gemeenten. Samenwerking met UWV komt nog niet echt van de grond, hoewel de meeste gemeenten en ook UWV dit wel wenselijk vinden.

De meeste gemeenten kopen hele trajecten in. Een kwart van de gemeenten echter, koopt trajectdelen of producten in. Deze gemeenten zijn beter in staat om tijdens de trajecten bij te sturen. Wel vraagt dit veel meer van de casemanagers; zij moeten de trajectplannen zelf opstellen en de verschillende trajectdelen aan elkaar koppelen. Sommige gemeenten kiezen er bewust voor om hele trajecten in te kopen, andere gemeenten zijn op dit moment nog niet in staat om trajectdelen in te kopen, omdat het casemanagement nog onvoldoende ontwikkeld is.

Een opvallende conclusie is dat gemeenten en UWV bijna volledig aanbodgericht werken: zij zijn er op gericht om de belemmeringen bij hun cliënten weg te nemen, maar hebben geen beeld van de plaatsingsmogelijkheden op de regionale arbeidsmarkt.

De meest opmerkelijke bevinding echter is dat driekwart van de gemeenten geen zicht heeft op de plaatsingscijfers van de reïntegratiebedrijven. De kleine gemeenten vinden dat plaatsingspercentages weinig zeggen over het kleine aantal trajecten. Echter ook de middelgrote en grote gemeenten hebben nog weinig zicht op de resultaten van de reïntegratiebedrijven. Vooralsnog beoordelen gemeenten de reïntegratiebedrijven vooral op de communicatie (goede informatie over voortgang, vaste consultants en kantoor in het stadskantoor). Hierover zijn de meeste gemeenten tevreden.

4.4 Aanbevelingen

In de laatste paragraaf van dit rapport presenteren we een aantal aanbevelingen aan gemeenten. De aanbevelingen komen rechtstreeks voort uit de bevindingen van het onderzoek. We hebben de aanbevelingen onderverdeeld in twee groepen. Ten eerste aanbevelingen met betrekking tot de resultaten en kwaliteit van reïntegratie (4.4.1) en ten tweede aanbevelingen met betrekking tot de aanbestedingsprocedures (4.4.2).

4.4.1 Aanbevelingen met betrekking tot de resultaten en de kwaliteit van reïntegratie

Omdat er geen zicht is op de resultaten en de kwaliteit van reïntegratie is het niet mogelijk om vast te stellen wat goed werkt en wat minder goed. Werkt een openbare aanbestedingsprocedure beter dan een niet-openbare procedure? Zorgt het integrale casemanagementmodel voor hogere plaatsingspercentages dan het duale model? Behalen regionale reïntegratiebedrijven betere resultaten dan de landelijke bedrijven? Dit zijn vragen die niet beantwoord kunnen worden, zonder dat de resultaten en de kwaliteit van reïntegratie in kaart zijn gebracht. Pas dan kunnen gemeenten onderbouwde keuzen maken voor een aanbestedingsprocedure, een casemanagementmodel, een vorm van de financiering enzovoorts. Daarnaast zijn de resultaten en de kwaliteit van de afzonderlijke reïntegratiebedrijven een belangrijke input voor de aanbestedingsprocedures. Gemeenten kunnen de plaatsingspercentages, de klanttevredenheid en andere kwaliteitsgegevens als gunningscriteria gebruiken, waardoor uiteindelijk de resultaten en de kwaliteit van de dienstverlening van de reïntegratiebedrijven zal toenemen. Dit leidt tot drie aanbevelingen.

- Zorg voor het systematisch bijhouden van de resultaten van reïntegratie

We realiseren ons dat dit geen gemakkelijke opgave is. We weten dat ook elders in het land maar weinig gemeenten zijn die de resultaten van reïntegratie goed in beeld hebben. Voor de kleine gemeenten is het door de kleine aantallen trajecten in principe niet zo ingewikkeld om de resultaten bij te houden en plaatsingspercentages te berekenen. Maar plaatsingspercentages over enkele tientallen trajecten per jaar worden te veel beïnvloed door de resultaten van de individuele trajecten. Dit probleem zal echter binnen afzienbare tijd zijn opgelost, aangezien bijna alle kleine gemeenten dan door samenwerking een grotere schaalgrootte hebben gerealiseerd. Voor alle gemeenten geldt dat een goed werkend cliëntvolgsysteem onontbeerlijk is om grip te krijgen op de resultaten van reïntegratie. Uit ervaringen van gemeenten die momenteel bezig zijn met het invoeren van een dergelijk systeem blijkt dat dit een ingrijpend proces is, dat niet onderschat moet worden. Het vraagt vooral om een goed werkend casemanagement en een goede aansturing van de casemanagers; uiteindelijk moeten de casemanagers immers het cliëntvolgsysteem vullen met alle relevante informatie. Het zou al een

grote stap voorwaarts zijn, als per gemeente, per bedrijf en eventueel per cliëntgroep, de plaatsingspercentages bekend worden. Dit zou op termijn verder uitgebreid kunnen worden met cliëntgegevens, gegevens over het type traject, over de duur van het traject en over de prijs van het traject.

- Wissel de resultaatgegevens uit met andere opdrachtgevers

Voor de uitwisseling van resultaten van reïntegratiebedrijven, kan een regionale monitor een nuttige functie vervullen. Het Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond overweegt om in samenwerking met de Raad voor Werk en Inkomen een dergelijke monitor te ontwikkelen indien daar in de regio voldoende behoefte voor is. De gemeenten hebben aangegeven dat zij een dergelijke regionale monitor nuttig vinden indien daar de prestaties van reïntegratiebedrijven in zijn opgenomen en ervaringen van andere opdrachtgevers met de reïntegratiebedrijven. Het grote voordeel van het betrekken van de resultaatgegevens bij opdrachtgevers in plaats van bij de reïntegratiebedrijven is dat het veel betrouwbaarder is. Reïntegratiebedrijven zullen geneigd zijn om alleen positieve resultaten openbaar te maken.

- Voer regelmatig klanttevredenheidsonderzoeken uit

De kwaliteit van reïntegratie wordt niet alleen bepaald door het resultaat, maar ook door de interactie tussen reïntegratiebedrijf en cliënt. De cliënten zijn daarnaast een waardevolle bron van informatie over het functioneren van de reïntegratiebedrijven, zeker voor gemeenten die de regie op afstand van de reïntegratiebedrijven uitvoeren. Klanttevredenheidsonderzoeken met betrekking tot de dienstverlening van reïntegratiebedrijven komen nog zeer weinig voor. Ons inziens is dit echter een onmisbaar onderdeel van de gemeentelijke regie.

4.4.2 Aanbevelingen met betrekking tot de aanbestedingsprocedures

We hebben twee opvallende bevindingen gedaan met betrekking tot de aanbestedingsprocedures. Ten eerste blijken de kleine gemeenten (dit is de grote meerderheid van de gemeenten) het moeilijk te vinden om tot een afgewogen keuze van reïntegratiebedrijven te komen. Vaak missen zij de expertise en de menskracht om een gedegen procedure op te zetten en uit te voeren. Ten tweede blijken gemeenten vooral bekende bedrijven uit te nodigen voor het schrijven van een offerte. Men is tevreden over deze bedrijven en vindt het risico te groot andere bedrijven bij de procedure te betrekken. Dit leidt tot nog eens twee aanbevelingen.

- Koop gezamenlijk in

Gezamenlijk inkopen heeft voor kleine gemeenten grote voordelen. Op de eerste plaats biedt samenwerking mogelijkheden om meer expertise te ontwikkelen doordat er meer fte's beschikbaar komen voor de inkoop. Op de tweede plaats zorgt de schaalgrootte voor een betere

kosten-baten-verhouding - het loont immers niet om voor tien trajecten een hele aanbestedingsprocedure op te zetten - en voor een betere onderhandelingspositie ten opzichte van de reïntegratiebedrijven. De helft van de gemeenten werkt al samen en een derde heeft plannen. We willen de gemeenten die momenteel onderhandelen over samenwerking aanmoedigen door te zetten en adviseren de kleine gemeenten die geen plannen hebben, nog eens goed laten overwegen of samenwerking toch niet zinvol is.

- Betrek meer nieuwe bedrijven bij de aanbesteding

Door alleen bekende bedrijven uit te nodigen voor het schrijven van een offerte wordt de marktwerking beperkt. Het werkt kwaliteitsverlagend en prijsopdrijvend. Immers de prikkel om een zo gunstig mogelijk prijs-kwaliteit-verhouding na te streven wordt minder. We willen de gemeenten daarom aanraden altijd minimaal één bedrijf, waarmee de gemeente nog geen ervaring heeft, in de procedure mee te nemen en om verder te overwegen de bekendheid met een bedrijf als gunningscriterium minder zwaar te laten wegen. Een andere optie is om openbaar aan te besteden waardoor de aanbesteding in principe toegankelijk wordt voor alle reïntegratiebedrijven.

