



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

IWI

Onderzoek

*On7 Aanvullend onderzoek naar
aanbestedingen door gemeenten*

Startdatum – 1 oktober 2005

Einddatum – 31 augustus 2006

Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid*

Van aanbesteden tot uitvoeren

Doel en vraagstelling

In overleg tussen AM en IWI is afgesproken dat de inspectie een aanvullend onderzoek uitvoert naar de aanbestedingen door gemeenten. Vragen zijn of de gemeentelijke aanbesteding bijdraagt aan een goed functionerende reïntegratiemarkt en of er verschillen zijn tussen gemeenten die reïntegratie veel uitbesteden en gemeenten die veel in eigen beheer uitvoeren als het gaat om efficiëntie, de effectiviteit en de kosten van reïntegratie. Een verkennende studie.

Conclusie

Private re-integratiebedrijven spelen een belangrijke rol bij de re-integratie van mensen met een bijstandsuitkering. Om re-integratie privaat te kunnen uitvoeren, moeten gemeenten en UWV de re-integratietaken aanbesteden. Op basis van vooraf vastgestelde selectie- en gunningscriteria worden offertes beoordeeld en wordt een keuze gemaakt voor een re-integratiebedrijf. In deze verkennende studie is onderzocht of er een verschil is in kosten en in effectiviteit van re-integratie tussen gemeenten die veel taken op dit terrein in eigen hand houden en gemeenten die deze taken overwegend aan private partijen uitbesteden. Geconcludeerd wordt dat niet zozeer de mate waarin gemeenten taken uitbesteden aan private re-integratiebedrijven bepalend is voor de kosteneffectiviteit van re-integratie, maar de manier waarop de gemeenten de hele re-integratietaak hebben georganiseerd. Het gaat daarbij vooral om de intensiteit van het casemanagement, de aanwezigheid van een gemeentelijke uitvoerende organisatie en de aansturing van de uitvoerders van re-integratietaken door het contractmanagement. Bron: Bibliotheek SZW

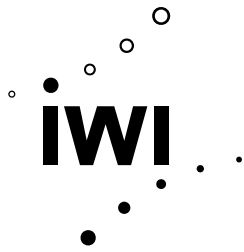
Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/rj7dob40>

Van aanbesteden tot uitvoeren

Een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van gemeentelijke re-integratiedienstverlening

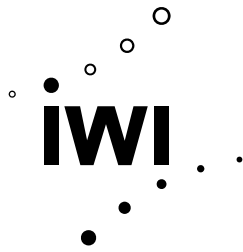
Verkennde studie



Van aanbesteden tot uitvoeren

Een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van gemeentelijke re-integratiedienstverlening

Verkenning



Aan deze studie werkten mee:

Dhr. B. Bakker Tauritz

Dhr. B. Cordia

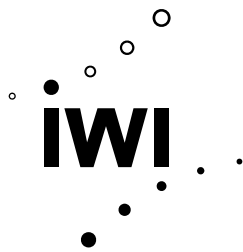
Dhr. J. Mur

Dhr. O. Hermkens

Dhr. J. van den Blankenvoort

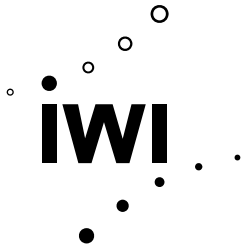
Mw. J. Piggott

V06/09, augustus 2006



Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Vraagstelling en conceptueel model	6
1.3	Onderzoeksaanpak	8
2	Van uitbesteden tot aansturen	11
2.1	Verschillen tussen gemeenten: keuzes in de uitvoering van re-integratie	11
2.2	Verschillen in de mate van uitbesteding: activiteiten en doelgroepen	12
2.3	Contractmanagement: het aansturen van organisaties	14
2.4	Casemanagement: sturing op cliëntniveau	15
2.5	Conclusie	16
3	De resultaten van re-integratie	19
3.1	De kosten van trajecten	19
3.2	De effectiviteit van trajecten	23
3.3	Ervaringen en oordelen van burgers in re-integratietrajecten	27
3.4	Conclusie	32
4	Conclusies en beschouwing	35
4.1	Uitbesteding en aansturing	35
4.2	Kosten en resultaten	36
4.3	Waardering van de werkzoekenden	38
4.4	Beschouwing: opdrachtgeverschap op de gemeentelijke markt	38
	Bijlage 1: Methodologische verantwoording	41
	Bijlage 2: Tabellen activiteiten en doelgroepen per soort organisatie	43
	Bijlage 3: Tabellen cliëntoordelen uitgesplitst naar uitvoeringsorganisatie	45





1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor 2002 is de re-integratie naar betaalde arbeid van mensen met een bijstandsuitkering in handen van (semi)overheidsinstanties. Vanaf 2002 wordt re-integratie van deze uitkeringsgerechtigden uitgevoerd door private re-integratiebedrijven. De gedachte achter deze beleidskeuze is daarbij, dat de uitvoering van re-integratieopdrachten door elkaar beconcurrerende re-integratiebedrijven betere resultaten oplevert. Re-integratie zou door private uitvoering goedkoper, klantgerichter en effectiever moeten verlopen en daardoor bijdragen aan het bereiken van publieke doelen. Uitkeringsgerechtigden nemen zo snel mogelijk weer deel aan het arbeidsproces en het uitkeringsvolume wordt daardoor beperkt.

Om re-integratie privaats te kunnen uitvoeren moeten gemeenten, maar ook UWV de re-integratietaken gaan aanbesteden. Aanbesteden is het proces dat vooraf gaat aan het verstrekken van een opdracht tot uitvoering van re-integratie aan private aanbieders. Op basis van vooraf vastgestelde selectie- en gunningcriteria worden offertes beoordeeld en wordt een keuze gemaakt voor een re-integratiebedrijf.

Uit verschillende onderzoeken, die vanaf het jaar 2002 zijn gepubliceerd, blijkt echter, dat zowel gemeenten als private re-integratiebedrijven ontevreden zijn over het toepassen van de aanbestedingsprocedures. Aanbestedingen gaan gepaard met administratieve lastendruk.¹ Vooral voor kleinere aanbieders blijkt dit een obstakel te zijn. Daarnaast ervaren re-integratiebedrijven dat opdrachten zijn verleend zonder dat er (voldoende) kennis van de specifieke doelgroepen en problematiek is. Daarnaast lijkt de aanbestedingsverplichting contra-productief te werken. Veel tijd en geld gaan verloren aan procedures, waardoor minder aandacht is besteed aan het feitelijk begeleiden van mensen naar werk. Veel gemeenten vinden de aanbestedingen een omslachtige manier om geschikte aanbieders te contracteren: het kost veel geld en stelt vertrouwde en goed werkende relaties tussen gemeenten en lokale aanbieders ter discussie.²

Ondermeer vanwege deze problemen is discussie ontstaan over de vraag of het verplicht uitbesteden en hanteren van aanbestedingsprocedures door gemeenten nog wel zinvol is. Gemeenten zouden volgens partijen in de Tweede Kamer en het beleid sinds 2002 voldoende ervaring hebben opgedaan met het uit- en aanbesteden van taken en zich voldoende hebben ontwikkeld als professionele opdrachtgevers op de re-integratiemarkt. Bovendien valt de beleidsvrijheid die gemeenten met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) hebben gekregen, moeilijk te rijmen met de specifieke regels rond de uit- en aanbesteding van re-integratiediensten.

¹ Regioplan, Eerste reacties besluit afschaffing uitbestedingsregels, Amsterdam, 2005, p. 2

² Blankevoort, J. van den en L.A.J. Cordia, Reïntegratie van mensen in de bijstand; verslag van een pilot-onderzoek, IWI, Den Haag, 24 december 2003, p.20



Deze overwegingen hebben de Kamer ertoe gebracht de motie Bruls c.s. aan te nemen, waarin het kabinet wordt verzocht de bestaande SUWI-regels voor uit- en aanbesteding van re-integratieopdrachten door gemeenten te laten vervallen.³ De wetgever heeft vervolgens besloten de verplichting tot aanbesteding door gemeenten per 1 juli 2005 te laten vervallen en de verplichting tot uitbesteding van re-integratietaken aan private re-integratiebureaus per 1 januari 2006 te schrappen.⁴

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) brengt twee verkennende studies uit over deze onderwerpen om hiermee bij te dragen aan het inzicht over het functioneren van de re-integratie van bijstandsgerechtigden bij gemeenten. In de eerste verkennende studie heeft IWI geïnventariseerd hoe gemeenten hun re-integratieopdrachten op de markt aanbesteden en wat daarbij eventuele knelpunten zijn.⁵

Deze (tweede) verkennende studie richt zich op de vraag, of er verschillen zijn waar te nemen in de kosteneffectiviteit van re-integratie tussen gemeenten die veel re-integratiediensten aan de markt uitbesteden en gemeenten die dit in mindere mate doen. Het initiatief voor beide studies is tot stand gekomen in samenspraak tussen IWI en de Directie Arbeidsmarktbeleid van het ministerie van SZW. Het departement heeft hierbij de wens geuit, dat beide verkennende studies onderdeel uitmaken van de trendrapportage re-integratiemarkt die later dit jaar wordt afgerond.

1.2 Vraagstelling en conceptueel model

Over de veronderstelde (causale) relatie tussen de uit- en aanbesteding van re-integratieactiviteiten en de resultaten en kosten is nog weinig bekend en deze relatie is ook bijzonder lastig aan te tonen. Dit komt ondermeer doordat deze relatie door verschillende factoren wordt beïnvloed. De wijze waarop gemeenten re-integratiebedrijven aansturen en de wijze waarop de re-integratietaak door gemeenten wordt uitgevoerd spelen een belangrijke rol bij het tot stand komen van de resultaten van re-integratie. De centrale onderzoeksvraag luidt daarom:

‘Welke gevolgen heeft de mate waarin gemeenten re-integratietaken aan private bedrijven uitbesteden voor de resultaten van re-integratie bij gemeenten én welke rol speelt de aansturing en de uitvoering van die dienstverlening daarbij?’

Gemeenten kiezen (een combinatie van) uitvoeringsinstellingen en sturen deze organisaties aan. Uiteindelijk kost de uitvoering van het gemeentelijke re-integratiebeleid een bepaalde hoeveelheid geld en draagt deze bij aan de terugkeer naar werk van een bepaalde hoeveelheid mensen. De vraag is hoe deze drie factoren met elkaar samenhangen. Dit leidt tot de vier deelvragen waarop deze verkennende studie antwoord geeft:

³ TK, 2004/2005, 28719, nr. 12, 13 april 2005.

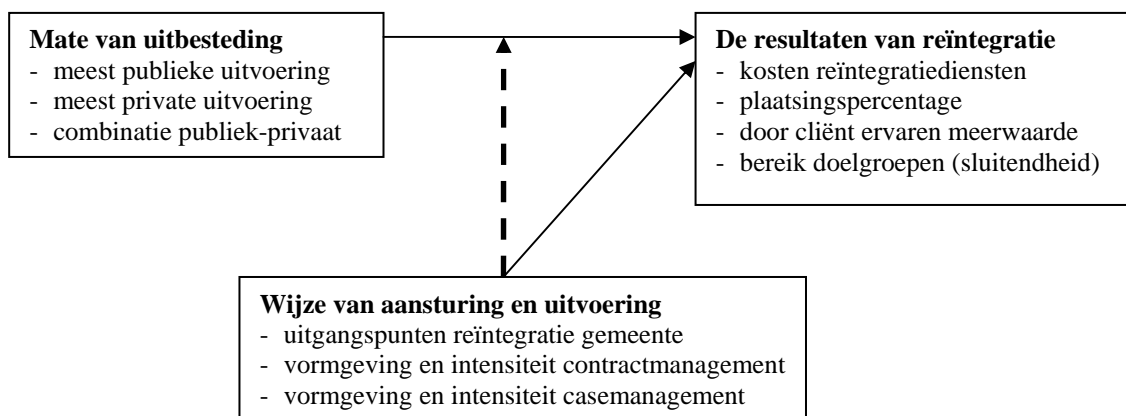
⁴ Staatsblad, 17 juni 2005, nr 351 en 15 december 2005, nr 716.

⁵ Inspectie Werk en Inkomen, 'Aanbesteden van reïntegratieopdrachten door gemeenten', Den Haag, juni 2006.

- Wat is de relatie tussen het soort uitvoeringsorganisatie (privaat, semiprivaat en publiek) en het soort doelgroepen en activiteiten dat door die organisatie wordt uitgevoerd?
- Wat is de rol van de aansturing van re-integratie bij het tot stand komen van de resultaten van de re-integratie?
- Wat is de relatie tussen het soort uitvoeringsorganisatie (privaat, semiprivaat en publiek) en de kosteneffectiviteit van de re-integratie?
- Wat is de relatie tussen het soort uitvoeringsorganisatie (privaat, semiprivaat en publiek) en de kwaliteit van de re-integratie?

De manier waarop in dit onderzoek naar deze vragen is gekeken staat schematisch weergegeven in onderstaand model.

Figuur 1.1
Conceptueel model



Het model brengt de relatie in beeld tussen de mate van uitbesteding, de wijze van aansturing en de resultaten van re-integratie. Een korte toelichting op de verschillende onderdelen:

Mate van uitbesteding

Het is zinvol te verduidelijken wat nu precies wordt bedoeld met uitbesteding en aanbesteding van re-integratietaken door gemeenten. Bij wel of niet uitbesteden maakt de gemeente de keuze tussen het zelf (dus binnen de gemeente) uitvoeren van de taak of het overdragen van die taak aan een private organisatie. Naast publieke en private uitvoering bestaat er een derde vorm. Onder semiprivate uitvoering verstaan we uitvoeringsorganisaties die weliswaar privaat zijn, maar die vanuit het verleden of in hun eigendomsstructuur een duidelijke relatie met het gemeentelijke apparaat hebben.

Wijze van aansturing en uitvoering

Re-integratie wordt op centraal niveau vormgegeven door de keuzes van de gemeente en de aanbestedingsprocedure(s). Op organisatieniveau spreken we van contractmanagement. Op dit niveau wordt afgerekend op basis van eventueel aanwezige prestatieafspraken en worden or-



organisaties aangesproken op problemen en/of tekortkomingen. Op het niveau van de individuele werkzoekenden worden trajecten aangestuurd door casemanagers. Deze functionarissen houden zich bezig met de individuele trajecten, melden werkzoekenden aan voor trajecten en hebben, afhankelijk van de keuzes die de gemeente daarin maakt, meer of minder verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een traject.

De resultaten van re-integratie

Als resultaatvariabelen benoemen we in dit onderzoek vier aspecten van re-integratie. De kosten en het aantal plaatsingen van re-integratie vormen samen de kosteneffectiviteit. Verder is gekeken naar de kwaliteit van re-integratie, zoals die naar voren komt uit het oordeel van de werkzoekenden zelf over het traject en de mate waarin de gemeente haar doelgroepen bereikt (de mate van sluitendheid).

1.3 Onderzoeksaanpak

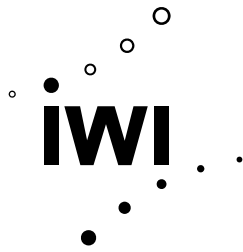
De belangrijkste activiteiten in dit onderzoek zijn een enquête onder 150 gemeenten, een enquête onder 810 bijstandsgerechtigden en vijf casestudies bij gemeenten. Om een landelijk representatief beeld te krijgen van de relatie tussen de mate van uitbesteding, de wijze waarop gemeenten de re-integratie aansturen en uitvoeren en de uitkomsten van de re-integratie-inspanningen is een enquête uitgezet onder een representatieve (aselecte) steekproef van 150 gemeenten.

De cliëntenquête in dit onderzoek is opgenomen in het onderzoek om ook bij werkzoekenden na te gaan wat zij vinden van hun re-integratietraject. De casestudies zijn uitgevoerd om inzicht te genereren in de manier waarop de mate van uitbesteding, de aansturing en de uitvoering van re-integratie samenhangen. Dit is gedaan door in de casegemeenten in te gaan op de mechanismen die de grondslag vormen voor eventuele verschillen in resultaten of in uitvoeringsvormen.

Een uitgebreidere methodologische verantwoording van de verschillende onderdelen van het onderzoek is te vinden in bijlage 1.

Representativiteit van de bevindingen

De bevindingen die in deze studie worden vermeld, zijn significant als niet expliciet wordt aangegeven dat dit niet het geval is. Op een aantal plaatsen heeft de inspectie ervoor gekozen niet-significante resultaten toch te presenteren. De bevindingen gelden in die gevallen in ieder geval voor de onderzochte gemeenten en er is aangegeven wat de kans is dat de in de steekproef gevonden resultaten representatief zijn voor de totale populatie. Het opnemen van deze resultaten dient ertoe zoveel mogelijk inzicht te verschaffen in de resultaten van re-integratie bij gemeenten. Bij eventueel toekomstig onderzoek kunnen deze bevindingen mogelijk richtinggevend zijn.



Leeswijzer

In hoofdstuk twee leiden de verschillende bronnen tot een verhaal dat beschrijft wat de verschillende keuzes zijn die gemeenten (kunnen) maken in de uitvoering van re-integratie in termen van aansturing en soort organisaties. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de resultaten van de re-integratie-inspanningen door gemeenten. Hier komen de kosten, de effectiviteit en de oordelen van werkzoekenden over de kwaliteit van trajecten aan bod. Hoofdstuk vier geeft de conclusies van dit onderzoek weer.





2 Van uitbesteden tot aansturen

Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om re-integratie aan te bieden aan mensen die dat nodig hebben. Vanaf de invoering van de WWB heeft de gemeente de nodige ruimte om zelf te beslissen op welke manier zij dit wil doen. In dit onderzoek is IWI nagegaan welke verschillende keuzes gemeenten maken en waarom een gemeente soms het re-integratiebeleid wijzigt. Verder wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de vraag of verschillende soorten organisaties verschillende doelgroepen bedienen of andere activiteiten uitvoeren. Tot slot komt de aansturing van de uitvoeringsorganisaties uitgebreid aan bod: hoe dragen gemeenten zorg voor de kwaliteit van de uitvoering?

2.1 Verschillen tussen gemeenten: keuzes in de uitvoering van re-integratie

Door het vervallen van de uitbestedingsplicht kunnen gemeenten kiezen bepaalde taken zelf uit te gaan voeren of die uit te besteden aan de private markt. Een inventarisatie van de aanwezige literatuur laat zien, dat re-integratie meer wordt uitbesteed naarmate het gericht is op goed bemiddelbare groepen. Ook zouden grotere gemeenten meer uitbesteden, omdat zij sneller boven de Europese aanbestedingsgrens komen. Verder zijn er signalen dat veel gemeenten innovatieve ideeën hebben over re-integratie en dat deze gemeenten geneigd zijn voor de uitvoering ervan een eigen organisatie op te zetten. Dit zijn overwegingen die een rol spelen bij het al dan niet uitbesteden van re-integratie en het eventueel veranderen van re-integratiebeleid.

Respondenten in dit onderzoek noemen als de belangrijkste reden om re-integratietaken aan de markt uit te besteden het feit dat gemeenten op grond van de Wet SUWI en de WWB daartoe verplicht zijn. Na afschaffing van deze verplichting hebben op dit moment veel gemeenten de overtuiging dat doorgaan met private uitvoering voor hen de beste keus is. Er is veel geïnvesteerd in het uit- en aanbesteden van re-integratietaken en gemeenten willen deze investeringen te gelde blijven maken. Als een gemeente minder goede ervaringen heeft met private uitvoering, is er een grotere kans dat deze gemeente taken in eigen beheer uit gaat voeren.

Slechts weinig gemeenten kiezen echter voor een systeem waarin alleen publieke organisaties betrokken zijn. Een gemeente die hier wel voor heeft gekozen, is betrokken bij de casestudie van dit onderzoek. Veruit de meeste gemeenten kiezen ervoor een aantal private re-integratiebedrijven te contracteren en die al dan niet aan te vullen met één of twee publieke of semiprivate organisaties. De verschillende soorten organisaties, hun taken en doelgroepen komen aan de orde in paragraaf 2.2.

Omdat alle gemeenten op de één of andere manier gebruik maken van private re-integratiebedrijven moeten ook alle gemeenten een vorm van contractmanagement opzetten. Zodra een gemeente re-integratie laat uitvoeren door een privaat bedrijf, is er vaak sprake van prestatie- en prijsafspraken tussen de opdrachtgever (de gemeente) en de uitvoerder (het re-

integratiebedrijf). Uit het onderzoek blijkt dat dit grotendeels op dezelfde manier wordt vormgegeven en ook dezelfde uitdagingen en problemen met zich meebrengt, zodat gemeenten niet sterk verschillen op dit onderwerp. Paragraaf 2.3 richt zich specifiek op het contractmanagement.

Gemeenten verschillen wel in de manier waarop zij gebruik maken van het casemanagement om individuele trajecten aan te sturen. Bij sommige gemeenten is de casemanager sterk betrokken bij de uitvoering van re-integratie en is er sprake van intensief casemanagement. De casemanager houdt zich dan actief bezig met de vormgeving en de uitvoering van het traject. Bij andere gemeenten staat de casemanager meer op afstand en wordt gesproken van extensief casemanagement. In deze laatste vorm zorgt de casemanager voor het aanmelden van een werkzoekende bij een re-integratiebedrijf, maar hij houdt zich niet sterk bezig met de inhoud of de uitvoering van het traject. De verschillende rollen en taken van de casemanager vormen het onderwerp van paragraaf 2.4.

2.2 Verschillen in de mate van uitbesteding: activiteiten en doelgroepen

Tot aan juli 2005 zijn gemeenten bij de re-integratie van bijstandsgerechtigden verplicht om behalve de Europese aanbestedingsregels, ook de aanbestedingsregels van het besluit SUWI te volgen. Vanaf 1 juli 2005 geldt voor gemeenten alleen nog het Europese aanbestedingsregime. Daarnaast heeft de wetgever vanaf 1 januari 2006 de uitbestedingsverplichting voor gemeenten laten vallen. Vanaf dit moment hebben gemeenten meer mogelijkheden gekregen zelf te kiezen wat voor organisaties zij bepaalde taken willen laten uitvoeren.

Uit de enquête onder 150 gemeenten (respons 86 gemeenten) en de casestudie bij vijf gemeenten blijkt, dat vrijwel alle gemeenten het uitvoeren van taken in eigen beheer combineren met uitbesteding van taken aan private aanbieders. Er zijn wel verschillen in de mate waarin wordt uitbesteed, maar een duidelijke scheidslijn is niet aan te geven. Dit heeft te maken met de diffuse grenzen tussen puur gemeentelijke uitvoering van re-integratietaken en de uitvoering van dergelijke taken door aan gemeente gelieerde instellingen, die strikt genomen een privaatrechtelijke status hebben. Te denken valt aan een private afsplitsing van een Sociale Werkvoorzieningsorganisatie (sw), welzijnsorganisaties of een vrijwilligerscentrale. Gemeenten waar geen enkele vorm van private uitvoering van re-integratietaken bestaat, is in het onderzoek niet aangetroffen.

Activiteiten van verschillende organisaties

Van de 86 gemeenten, die de enquête hebben ingevuld, blijkt dat er 16 gemeenten (bijna 19 procent) een organisatie binnen de gemeente hebben opgezet die belast is met de uitvoering van re-integratietaken. Deze organisaties doen dit bijna altijd (op twee van de 16 gemeenten na) in samenwerking met private bedrijven. Zij houden zich vooral bezig met het verzamelen van vacatures, arbeidsbemiddeling en plaatsing.

In 46 van de 86 gemeenten (53 procent) voert de SW-organisatie re-integratietaken uit; in vijf van deze 46 gemeenten zijn zelfs twee SW-organisaties actief. Deze SW-bedrijven houden

zich in het kader van de re-integratie vooral bezig met ‘work first’-achtige taken, werkstages en gesubsidieerde arbeid. Vijftien van de 86 gemeenten (ruim 17 procent) hebben aan de gemeente gelieerde organisaties ingeschakeld, die geen Wsw-instellingen zijn. Deze organisaties voeren verschillende taaksoorten uit, maar werkstages en duale trajecten springen eruit.⁶

Alle 86 gemeenten die de enquête hebben ingevuld, hebben (commerciële) private bedrijven gecontracteerd; bij tien gemeenten is dit slechts één privaat bedrijf. Het aantal gemeentelijke organisaties is (inclusief de aan de gemeente gelieerde organisaties) groter naarmate gemeenten groter zijn, maar het aantal betrokken SW-organisaties is dan juist kleiner. Grotere gemeenten hebben gemiddeld meer private organisaties ingeschakeld, maar in de kleinste gemeenten zijn al gemiddeld drieënhalf bedrijf actief.

Door de 86 gemeenten worden in totaal 196 private bedrijven genoemd, die vooral taken uitvoeren als arbeidsbemiddeling, plaatsing en activiteiten die daar direct aan vooraf gaan (bijvoorbeeld sollicitatietrainingen). De gemeentelijke sociale diensten zelf zijn sterk gericht op de uitvoering van het casemanagement. Ook ‘work first’ krijgt hier echter veel aandacht, in tegenstelling tot werksoorten als training, scholing en arbeidsbemiddeling. De tabel met de verschillende activiteiten, afgezet tegen het soort organisatie is te vinden in bijlage 2.

Doelgroepen bij verschillende organisaties en activiteiten

Gemeenten kunnen voor verschillende trajectonderdelen vaak bij meer dan één organisatie terecht. Dit geldt voor arbeidsbemiddeling en plaatsing, het verzamelen van vacatures, nazorg, werkstages, sollicitatietrainingen, diagnose en opstellen van het plan van aanpak. Het shoppen bij meerdere organisaties geldt in mindere mate voor taken als training van sociale vaardigheden en casemanagement tijdens trajecten. Dit laatste wordt veroorzaakt doordat meer dan de helft van de gemeenten het casemanagement in eigen hand houdt. Alleen gesubsidieerde arbeid, ‘work first’-trajecten, duale trajecten en scholing worden bij veel gemeenten door maar één organisatie aangeboden.

Vanaf begin 2005 heeft bij gemeenten de werksoort ‘work first’ flink aan terrein gewonnen. Van de 86 gemeenten geeft bijna driekwart (61 gemeenten) aan ‘work first’-trajecten uit te voeren. Iets meer dan 40 procent van de ‘work first’-uitvoering is in publieke handen, iets minder dan 40 procent in private handen en een kleine 20 procent wordt publiek én privaat uitgevoerd. De betrokken publieke organisaties zijn ongeveer even vaak SW- als gemeentelijke organisaties. Bij in totaal tien van de 86 gemeenten zijn er twee of meer partijen bij ‘work first’ betrokken, waarvan de meeste in publiek-private constructies. Wanneer SW-bedrijven of andere aan gemeente gelieerde instellingen zich op ‘work first’ richten, dan zijn de moeilijke doelgroepen eerder in beeld. Private bedrijven, die ‘work first’ in hun pakket hebben, richten zich juist meer op de kansrijke(re) cliënten.

Gemeentelijke organisaties die re-integratietaken uitvoeren, richten zich sterker op moeilijk bemiddelbare, of problematische doelgroepen (bijvoorbeeld allochtone werkzoekenden, schuldenproblematiek, etc.). Deze organisaties houden zich minder dan gemiddeld bezig met de

⁶ Meestal zijn deze organisaties vroegere Wiv-instellingen zijn, die dat doen in het verlengde van de oude werkervaringsplaatsen.

meer kansrijke groepen. Organisaties die aan de gemeente zijn gelieerd en die geen SW-organisatie zijn, richten zich daarentegen veel minder op kwetsbare groepen en bedienen een meer diffuse groep van ‘geen specifieke kenmerken’, ‘laag opgeleiden’ en ‘overige doelgroepen’. Zowel de SW-organisaties als private bedrijven richten zich op het gehele palet aan doelgroepen. Een duidelijk patroon, waarbij gemeentelijke organisaties of daaraan gelieerde instanties zich sterk richten op de minder kansrijke cliënten en de (commercieel) private bedrijven zich louter met de kansrijke cliënten bedienen, blijkt maar ten dele het geval te zijn. De tabel waarin de verschillende doelgroepen zijn afgezet tegen het soort organisatie staat in bijlage 2.

2.3 Contractmanagement: het aansturen van organisaties

In de aansturing van re-integratiebedrijven door gemeenten is het contract dat na de aanbestedingsprocedure wordt ondertekend een belangrijk instrument. In deze contracten worden afspraken gemaakt over het aantal te behalen plaatsingen, de wijze van (resultaat)financiering, de kwaliteit van de aangeboden diensten en de wijze waarop het bedrijf zich verantwoordt over het verloop van de re-integratie van cliënten. Uit de casestudies blijkt dat gemeenten meestal de prestaties die bedrijven in hun offertes beloven, deel laten uitmaken van het contract. Meestal wordt een contract voor een jaar aangegaan met uitzicht op verlenging bij goed presteren. De meeste gemeenten werken met raamcontracten, die op verschillende onderdelen ruimte laten om tijdens de looptijd van het contract voorwaarden te kunnen wijzigen. Dit betreft dan meestal specifieke afspraken over het aantal aan te leveren cliënten. Doordat gemeenten met meerdere aanbieders raamcontracten afsluiten, kunnen zij kiezen waar zij cliënten naar toe sturen. Het aantal bedrijven waar een contract mee is gesloten, kan per gemeente variëren.

Het contractmanagement is, naast de aanbestedingsprocedure, een manier om concurrentie in de markt vorm te geven en private uitvoerders aan te zetten tot optimale prestaties. Dit laatste gebeurt door prestatieafspraken in de contracten op te nemen. Deze prestatieafspraken betreffen no cure, less pay (als het traject niet succesvol is, krijgt het bedrijf minder geld) en soms no cure, no pay (als het traject niet succesvol is, krijgt het bedrijf geen geld).

Problemen in het contractmanagement

In de casestudie blijkt echter, dat het afrekenen op basis van de resultaten van bedrijven regelmatig op problemen stuit. Twee problemen komen daarin expliciet naar voren:

- De rapportages van re-integratiebedrijven vinden gemeenten nogal eens oppervlakkig, zeker als het gaat om ‘full service’ trajecten waarbij het re-integratiebedrijf diagnosticeert, de aanpak van het traject bepaalt en dit vervolgens uitvoert. Die trajecten duren vaak lang(er), waardoor sturen op resultaten pas na verloop van tijd mogelijk is. Juist dit aspect maakt de behoefte groter om tussentijds de stand op te nemen. Is er stagnatie: waar ligt dat aan; hoe intensief is het contact met cliënten eigenlijk? Het blijkt voor gemeenten vaak lastig zicht te houden op het verloop van het traject.



- De kennis van gemeenten over de werkzoekende bijstandsgerechtigden schiet op centraal niveau vaak tekort. Cliëntvolgsystemen die in deze behoefte moeten voorzien, ontbreken soms, vertonen nog tekortkomingen, of zijn nog in ontwikkeling. Als dit het geval is in een gemeente moeten zij blindvaren op de diagnoses die re-integratiebureaus stellen en de gegevens die het bedrijf zelf geeft over de prestaties. Langdurige en ingewikkelde discussies over plaatsingscijfers zijn het gevolg, waardoor het afrekenen op basis van prestatieafspraken wordt bemoeilijkt.

Ook de aansturing van private organisaties is echter soms lastig. Deze organisaties moeten ook worden aangestuurd, maar hierbij is over het algemeen geen sprake van een contract of prestatieafspraken. Binnen de casegemeenten blijken de gemeentelijke organisaties niet, of slechts beperkt te rapporteren aan de casemanager of de sociale dienst. Het is hierdoor moeilijk om interne gemeentelijke organisaties die een re-integratietaak uitvoeren, af te rekenen op resultaten en de interne organisaties verantwoordelijk te maken voor (andere delen van) de sociale dienst, of de casemanager in het bijzonder.

2.4 Casemanagement: sturing op cliëntniveau

De feitelijke aansturing en uitvoering van re-integratietrajecten vindt plaats op het niveau van de casemanager (of trajectbegeleider) vanuit de gemeente, de re-integratieconsulent van het re-integratiebedrijf en natuurlijk de cliënt. Grofweg bestaan er twee varianten van casemanagement, namelijk die van het intensief en van het extensief casemanagement. Bij de intensieve vorm is de casemanager nauw betrokken bij de uitvoering van het re-integratietraject. De casemanager voert dan taken uit zoals de diagnosestelling, het opstellen van een plan van aanpak, of intensieve begeleiding van de cliënt gedurende het re-integratietraject.

Bij extensief casemanagement blijft de casemanager echter op afstand en wordt de cliënt voor alle fases van het re-integratietraject overgedragen aan een re-integratiebureau. De cliënt wordt dan vanuit de gemeente veel minder intensief gevolgd en komt alleen in beeld wanneer het traject is afgerond. Bij deze vorm van casemanagement wordt idealiter vanuit de gemeente niet zozeer op cliëntniveau, maar op organisatieniveau gestuurd. Een keuze voor extensief casemanagement in combinatie met private uitvoering betekent dus een groter belang van een goede invulling van het contractbeheer.

Het casemanagement bij publieke uitvoering kent een eigen dynamiek. Zoals al eerder vermeld, rapporteren publieke organisaties vaak niet, of niet uitgebreid. Dit kan leiden tot een stapeling van meerdere casemanagers die zich met het traject bezighouden, zeker als er ook nog private onderdelen worden ingekocht. Het kan dan voorkomen dat een werkzoekende te maken krijgt met een casemanager van de gemeentelijke sociale dienst, een trajectbegeleider vanuit de gemeente en een re-integratieconsulent vanuit het re-integratiebedrijf. Dit leidt soms tot competentiegeschillen tussen de verschillende (publieke) casemanagers en maakt een heldere verantwoordelijkheidsverdeling lastig.



De casemanager als contractbeheerder

Zoals in de vorige paragraaf (2.3) blijkt, is het soms lastig voor een gemeente om op centraal niveau af te rekenen met bedrijven op basis van de prestaties. Bij de casemanager gebeurt dit echter wel. In de casestudie onder vijf gemeenten valt op, dat casemanagers meer cliënten onderbrengen bij die bedrijven die zij goed vinden. Dit komt op twee verschillende manieren naar voren.

Bij één gemeente is het beleid om cliënten evenredig te verdelen over alle beschikbare bedrijven. In de praktijk maakt de casemanager echter keuzes om bepaalde groepen cliënten vaker bij bepaalde bedrijven aan te leveren. Deze voorkeuren komen tot stand op basis van de ervaringen die de casemanager heeft met betrekking tot de kwaliteiten van de verschillende bedrijven bij de verschillende groepen. Zo gaat bijvoorbeeld één van de re-integratiebedrijven flexibeler om met de beperkingen van alleenstaande moeders dan andere bedrijven en wordt deze groep dus ook bij voorkeur naar dit bedrijf doorgeleid.

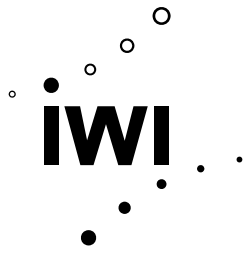
In een paar andere cases worden ervaringen met bedrijven uitgewisseld tussen de casemanagers. Op basis van deze besprekingen vormen zij zich een oordeel over de kwaliteit van het re-integratiebedrijf. Goede bedrijven krijgen dan meer cliënten. Enerzijds leidt dit ertoe, dat bedrijven alsnog op cliëntniveau worden afgerekend op hun prestaties wat positieve gevolgen zou kunnen hebben voor de mate van concurrentie in de markt. Anderzijds ontbreekt in deze werkvorm een meer objectieve maatvoering voor de prestaties van bedrijven en kan het systeem leiden tot willekeur en beeldvorming op basis van te weinig informatie.

2.5 Conclusie

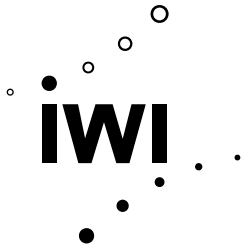
Na het vervallen van de uitbestedingsplicht vormt de verwachting dat de markt re-integratie beter kan uitvoeren dan gemeenten zelf de belangrijkste reden voor gemeenten om uit te besteden. De meeste gemeenten kiezen hier dan ook voor. Als gemeenten ontevreden zijn over de manier waarop de uitvoering vorm krijgt of over de resultaten, is de kans groot dat zij aanpassingen tot stand brengen. Dat kunnen zij doen door de contractvoorwaarden aan te passen, door 'work first' in te voeren of door zelf de re-integratietaak ter hand te nemen.

Gemeenten verschillen in de mate waarin zij publieke aanbieders een rol geven. Als een gemeentelijke organisatie re-integratie uitvoert, houdt deze zich vaak bezig met de moeilijkere doelgroepen. Hetzelfde geldt voor organisaties die voortkomen uit de uitvoering van de Wsw.

De aansturing van re-integratie vindt plaats op twee niveaus. Het aansturen door contractmanagement is voornamelijk lastig, omdat gebrek aan informatie het moeilijk maakt prestatieafspraken te gelde te maken. Het opzetten van een interne organisatie lijkt hiervoor echter geen oplossing, omdat ook de aansturing van publieke organisaties lastig blijkt. De aard en invulling van het contractmanagement verschilt echter niet sterk tussen gemeenten.



Er is wel verschil in de manier waarop gemeenten het casemanagement invullen. Sommige gemeenten kiezen ervoor intensief de individuele trajecten aan te sturen, andere gemeenten blijven meer op afstand van de uitvoering. Bij de meer intensieve vormen van casemanagement breidt de rol van de casemanager zich vaak uit tot die van contractbeheerder. Dit ontstaat wanneer de casemanager op basis van ervaringen sommige bedrijven meer en andere minder cliënten kan geven, of als de gemeente afhankelijk is van de casemanager voor informatie over het traject en de resultaten.





3 De resultaten van re-integratie

Uiteindelijk komt de discussie over re-integratie vrijwel zonder uitzondering terug op de vraag wat het beste werkt. De beste re-integratie plaatst zoveel mogelijk werkzoekenden in een baan tegen de laagst mogelijke kosten. Dit is de invulling van het criterium ‘economisch meest voordelig’ dat vaak in aanbestedingen van re-integratieactiviteiten terugkomt.

Het gaat hierbij dan eigenlijk om de kosteneffectiviteit van re-integratie en dit aspect vormt het onderwerp voor de eerste paragrafen van dit hoofdstuk. Ook de mate waarin gemeenten hun doelgroepen bereiken (de mate van sluitendheid) komt hier naar voren. De door werkzoekenden ervaren kwaliteit van de trajecten komt aan de orde aan het eind van dit hoofdstuk. De centrale vraag voor dit hoofdstuk is hoe de verschillende keuzes die gemeenten maken, samenhangen met de kosteneffectiviteit en de manier waarop werkzoekenden hun traject ervaren.

3.1 De kosten van trajecten

IWI onderscheidt in dit onderzoek transactiekosten en uitvoeringskosten. De bestanddelen en hoogte van de verschillende kosten zijn (mede) afhankelijk van de manier waarop de gemeente re-integratie uitvoert.

Transactiekosten

De transactiekosten betreffen de kosten die voorafgaand aan de uitvoering van re-integratie nodig zijn om het uitvoeringsapparaat op te zetten. Dit betreffen kosten die nodig zijn om de uitvoering mogelijk te maken, niet de kosten van de uitvoering zelf.

Private uitvoering is slechts mogelijk als een aanbestedingsprocedure is uitgevoerd om dienstverleners te contracteren. De aanbestedingsprocedure leidt tot administratieve lasten bij de gemeente en bij de re-integratiebedrijven. Daarnaast betekent een keuze voor private uitvoering dat er aansturing en controle van de private uitvoerders nodig is.

Bij gemeentelijke uitvoering wordt vaak gebruik gemaakt van bestaande structuren om de uitvoering vorm te geven. Deze kosten worden verdisconteerd in de personele kosten van het gemeentelijke apparaat waardoor deze moeilijker te splitsen zijn van de uitvoeringskosten. Door beperkingen in de dataverzameling van dit onderzoek is het niet mogelijk gebleken de transactiekosten te betrekken in de analyses.

Uitvoeringskosten

Uitvoeringskosten bestaan uit het geld dat wordt besteed aan de daadwerkelijke uitvoering van re-integratieactiviteiten. Bij private uitvoering gaat dit om het geld dat het re-integratiebedrijf



ontvangt voor de werkzaamheden die het uitvoert. Bij gemeentelijke uitvoering bestaan de uitvoeringskosten uit de personele kosten van de betrokken uitvoerende medewerkers. Zowel bij gemeentelijke als bij private uitvoering is normaal gesproken sprake van een case-manager die taken heeft in de coördinatie van de re-integratie-inspanningen.

Dit leidt tot de volgende berekening van de totale kosten van re-integratie:

Totale kosten = kosten casemanagement + uitvoeringskosten

Een goede vergelijking neemt alle aspecten van de kostenstructuur van re-integratie in overweging. Verschillende keuzes in de gemeentelijke uitvoering leiden tot verschillende zwaartepunten in bovenstaande berekening. Intensief casemanagement is, naar verwachting bijvoorbeeld duurder dan extensief casemanagement, maar de laatste vorm zou kunnen leiden tot hogere contractkosten door een gebrek aan aansturing. Gemeentelijke uitvoering heeft als voordeel dat er alleen sprake is van personele kosten, terwijl de contractkosten beperkt blijven. Bij private uitvoering liggen deze kosten juist hoger, terwijl minder personele inzet van de gemeente nodig is.

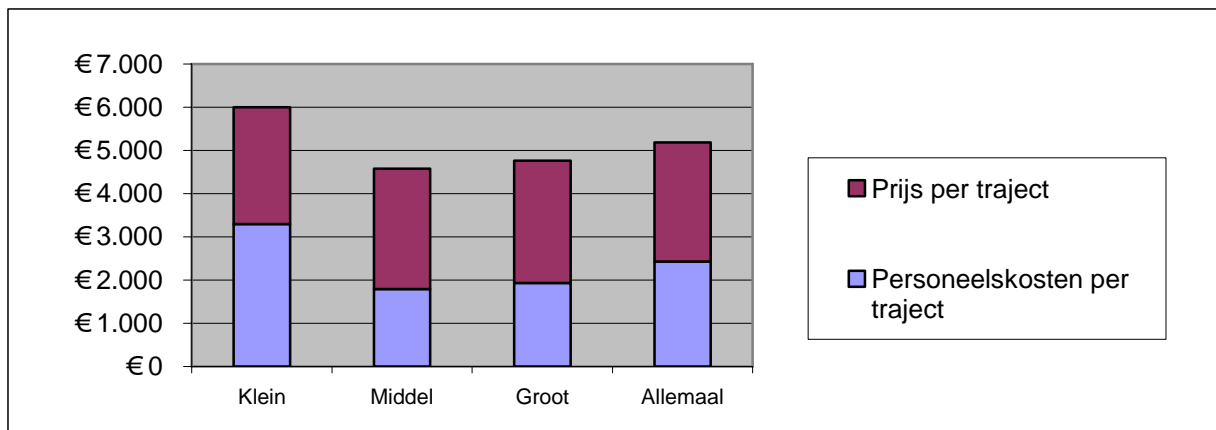
Kosten bij verschillende groottes van gemeenten

In dit onderzoek is door middel van een enquête aan gemeenten gevraagd hoeveel geld besteed wordt aan re-integratie. Uiteindelijk is het via de enquête voor 44 gemeenten mogelijk gebleken inzicht te geven in zowel de contractkosten als de personele inzet⁷ bij re-integratietrajecten. De kosten die deze gemeenten hebben gemaakt, zijn afgezet tegen de gemeentegrootte enerzijds en de uitvoeringsstructuur van de gemeente anderzijds.

Trajecten kosten meer bij de kleinste gemeenten. Naar verwachting wordt dit verklaard door schaalvoordelen bij middelgrote en grote gemeenten. De gemiddelde prijs per traject voor een kleine gemeenten ligt iets onder de 6000 euro en voor de middelgrote en grote gemeenten op ongeveer 4500 euro per traject. Dit verschil is echter niet significant en zou dus op toeval kunnen berusten.

⁷ De personele kosten zijn berekend door het aantal fte bezig met de uitvoering van reïntegratie in een gemeente te vermenigvuldigen met 40.000 euro. Dit bedrag is een schatting gebaseerd op de kosten voor een gemeenteambtenaar in schaal 7 á 8. De werkelijke kosten zijn afhankelijk van de inschaling van de medewerker en de overhead van de gemeente.

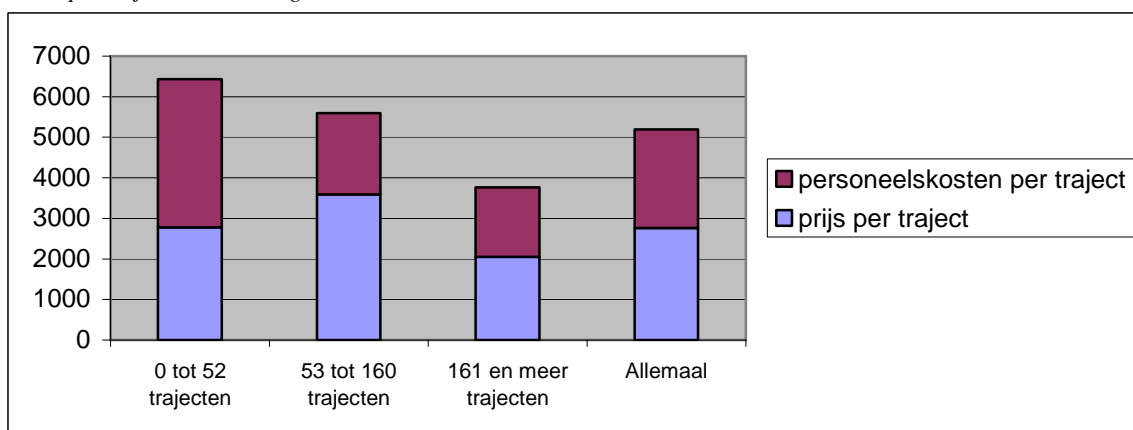
Figuur 3.1.1
Kosten per traject naar gemeentegrootte, in euro's



Bron: enquête IWI onder gemeenten, eerste kwartaal 2006

Significante verschillen zijn te vinden als gesplitst wordt naar het aantal trajecten dat een gemeente uitvoert. Zoals in figuur 3.1.2 te zien is, zijn de kosten per traject hoger voor gemeenten die minder trajecten uitvoeren. Dit verschil komt niet voort uit de contractkosten, want dat verschil is niet voldoende groot. De schaalvoordelen komen voort uit de personeelskosten. Deze kosten komen duidelijk hoger uit voor de groep gemeenten die 0 tot 52 trajecten per jaar uitvoeren.

Figuur 3.1.2
Kosten per traject naar schaalgrootte



Bron: enquête IWI onder gemeenten, eerste kwartaal 2006

In geld uitgedrukt betekent dit, dat gemeenten met 161 trajecten of meer 2800 euro per traject minder betalen dan gemeenten die minder trajecten uitvoeren (tabel 3.1.1).

Tabel 3.1.1
Schaalvoordelen bij toenemend aantal trajecten per gemeente

Aantal trajecten op 1 jan 2006	Kosten per traject*
0 tot 52 trajecten	6400 euro
53 tot 160 trajecten	5600 euro
161 en meer trajecten	3600 euro

* afgerond op 100 euro

Bron: enquête IWI onder gemeenten, eerste kwartaal 2006

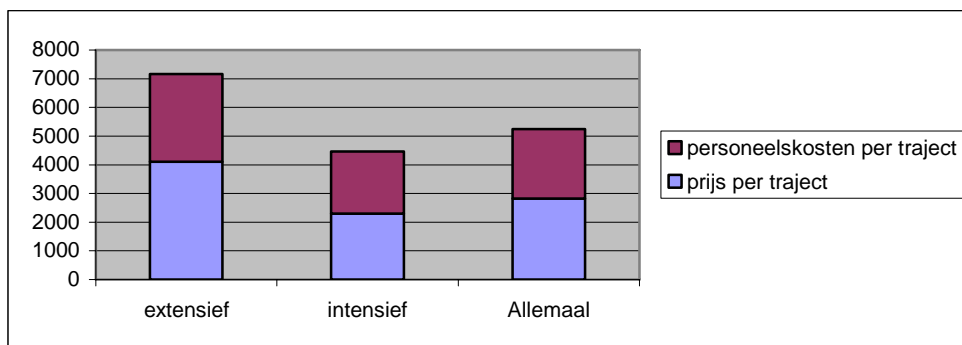
Kosten en personeelsinzet bij verschillende uitvoeringsstructuren

Gemeenten maken keuzes bij het inrichten van hun re-integratiebeleid. Een gemeente kan kiezen meer of minder inzet te plegen op het casemanagement, de gemeentelijke organisatie bepaalde taken uit te laten voeren of bepaalde doelgroepen te laten bedienen, of juist om alle activiteiten te laten uitvoeren door private re-integratiebedrijven.

In dit onderzoek kijkt IWI naar de verschillen tussen gemeenten op twee dimensies. Zoals in 2.4 reeds werd genoemd kan onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten met intensief en gemeenten met extensief casemanagement en tussen gemeenten die re-integratie gedeeltelijk publiek uitvoeren en gemeenten die dit volledig privaat doen.

Een vergelijking van de kosten per traject van de vier uitvoeringstypen bij een groep van ongeveer vijftig gemeenten laat zien dat gemeenten met intensief casemanagement goedkoper uitkomen dan gemeenten met casemanagement op afstand. Alleen verschillen tussen gemeenten intensief of extensief casemanagement zijn significant. De aanwezigheid van een publieke aanbieder maakt voor de kosten geen verschil. Het verschil op de dimensie casemanagement wordt veroorzaakt door een verschil in contractkosten. De personeelskosten variëren enigszins, maar niet voldoende om een verklaring te kunnen vormen.

Figuur 3.1.3
Kosten van een traject per type uitvoeringssysteem, in euro's



Bron: enquête IWI onder gemeenten, eerste kwartaal 2006



Zoals in figuur 3.1.3 te zien is, komen gemeenten met een extensieve vorm van casemanagement het slechtst voor de dag.

Het verschil in kosten tussen extensief en intensief casemanagement wordt niet verklaard door de gemeentegrootte of schaalgrootte. Extensief casemanagement komt weliswaar vaker voor bij kleine gemeenten dan bij grotere, maar ook bij de middelgrote en grote gemeenten blijft dit de duurste uitvoeringsvariant.

De personeelskosten verschillen niet sterk tussen de typen. Alleen gemeenten met intensief casemanagement en volledig private uitvoering hebben een iets hogere personeelslast (56 procent versus respectievelijk 43 en 46 procent voor de andere typen).

De conclusie luidt dat gemeenten die hebben gekozen voor een minder actief casemanagement duurder uit zijn. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een opvallend hogere contractprijs per traject, de personeelskosten variëren niet sterk.

3.2 De effectiviteit van trajecten

Een belangrijk doel van de sociale zekerheid is om zo min mogelijk mensen in de uitkeringen te hebben en zoveel mogelijk mensen terug te leiden naar de arbeidsmarkt. Re-integratietrajecten zijn voor gemeenten een belangrijk instrument om dit doel vorm te geven. De effectiviteit van gemeentelijke re-integratie geeft de mate aan waarin wordt bijgedragen aan het verminderen van het aantal uitkeringen ten gunste van het aantal werkenden.

Verschillende maten kunnen worden gebruikt om deze invulling van effectiviteit te onderzoeken. De ontwikkeling van het uitkeringsbestand in totaal kan een indicatie bieden voor de effectiviteit, net zoals de mate waarin bijstandgerechtigden uitstromen naar werk. Op deze manier bekeken is de effectiviteitsmaat een maat voor de 'activering' van bijstandsgerechtigden. Het gaat dan niet alleen om de resultaten van het uitvoeren van re-integratie, omdat ook andere aspecten van de gemeentelijke uitvoering een effect kunnen hebben op de werkhervatting van uitkeringsgerechtigden (denk bijvoorbeeld aan premiebeleid, of handhavingsactiviteiten).

Het aantal trajecten dat eindigt in betaald werk is een andere mogelijke maat voor de effectiviteit van re-integratie. Deze maat is wel direct terug te leiden op de aanwezigheid van een traject, maar ook hier spelen factoren een rol die de arbeidsmarktpositie van de werkzoekende die het traject volgt bepalen, maar die niet met het traject zelf te maken hebben. Zo lang niet gecorrigeerd kan worden voor o.a. persoonskenmerken of de ontwikkeling van de lokale arbeidsmarkt is het aantal plaatsingen een maat voor de 'bruto-effectiviteit' van trajecten.

De netto-effectiviteit van re-integratietrajecten is de toegevoegde waarde die het traject heeft voor de werkhervattingskans van de individuele werkzoekende die het traject volgt. Een dergelijke maat leidt onderzoeksmatig tot een aantal problemen, omdat de kans op werkhervatting van veel factoren die niet met het traject te maken hebben afhankelijk is. Om de netto effecti-



viteit vast te stellen is experimenteel opgezet onderzoek noodzakelijk en dit lag buiten de mogelijkheden van dit onderzoek.

Dit onderzoek kijkt op twee manieren naar de effectiviteit van gemeentelijke re-integratie. Door de bestandsontwikkeling van verschillende gemeenten te vergelijken en door te kijken naar de 'bruto' plaatsingscijfers na een half jaar en na een jaar. Deze resultaten worden in verband gebracht met de manier waarop de gemeente het casemanagement heeft georganiseerd en de aan- of afwezigheid van een publieke uitvoerder.

Het is voor veel gemeenten moeilijk gebleken inzicht te verschaffen in de precieze resultaten van hun re-integratiebeleid. Dit heeft tot gevolg dat deze analyse zich richt op de relatief kleine groep gemeenten waar dit wel mogelijk was. De resultaten van deze analyses zijn daardoor niet goed statistisch te vertalen naar de totale groep. De inspectie kiest ervoor om de resultaten toch te presenteren, omdat deze op zijn minst indicatief kunnen zijn voor het soort processen dat hier is onderzocht. Bij iedere analyse is aangegeven hoe groot de kans is dat de resultaten binnen de door ons onderzochte steekproef gelden voor de totale populatie.⁸

De bestandsontwikkeling van verschillende gemeenten

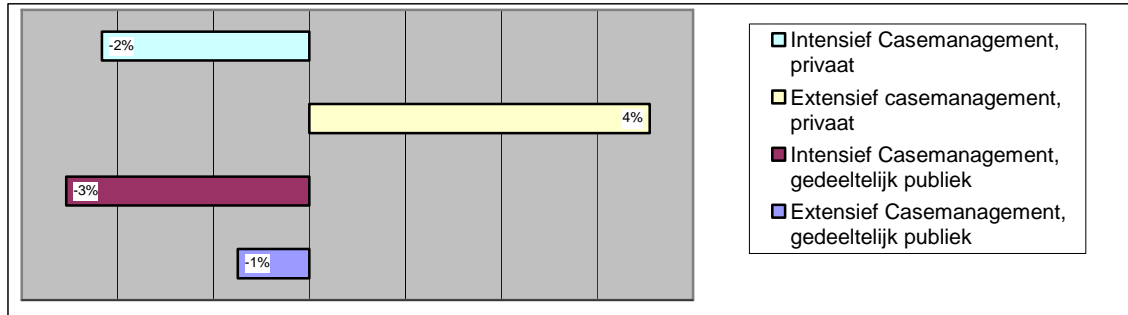
De bestandsontwikkeling betreft de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden. In dit onderzoek betreft deze ontwikkeling het verschil tussen het aantal uitkeringsgerechtigden op 1 januari 2004 en 1 januari 2005. Voor de 71 gemeenten die de vragen hierover hebben beantwoord was deze ontwikkeling -1 procent. Middelgrote gemeenten laten een iets grotere daling zien dan kleine en grote gemeenten. Dit verschil is echter niet erg groot (2 procent versus 1 procent). Hierbij moet worden opgemerkt, dat de bestandsontwikkeling niet een erg goede maat is voor de effectiviteit van trajecten. Deze maat geeft vooral aan hoe de verhouding tussen in- en uitstroom is geweest in een jaar. De effectiviteit van re-integratie is maar één van de factoren die hierin een rol spelen.

Iets grotere verschillen zijn te zien als gemeenten worden onderscheiden naar casemanagement en de aanwezigheid van een publieke uitvoerder. Ook voor de bestandsontwikkeling lijkt het van belang onderscheid te maken tussen gemeenten met intensief en gemeenten met extensief casemanagement, omdat gemeenten met intensief casemanagement een positievere bestandsontwikkeling laten zien.

Verder blijkt het hier belangrijk om te kijken naar de aanwezigheid van een gemeentelijke uitvoeringsorganisatie of een SW organisatie. De combinatie van extensief casemanagement met alleen private aanbieders scoort binnen de onderzochte gemeenten het slechts met een groei van vier procent.

⁸ Onder de aanname dat dit een aselechte steekproef van gemeenten betreft.

Figuur 3.2.1
Ontwikkeling aantal bijstandsgerechtigden 2004/2005



Bron: enquête IWI onder gemeenten, eerste kwartaal 2006

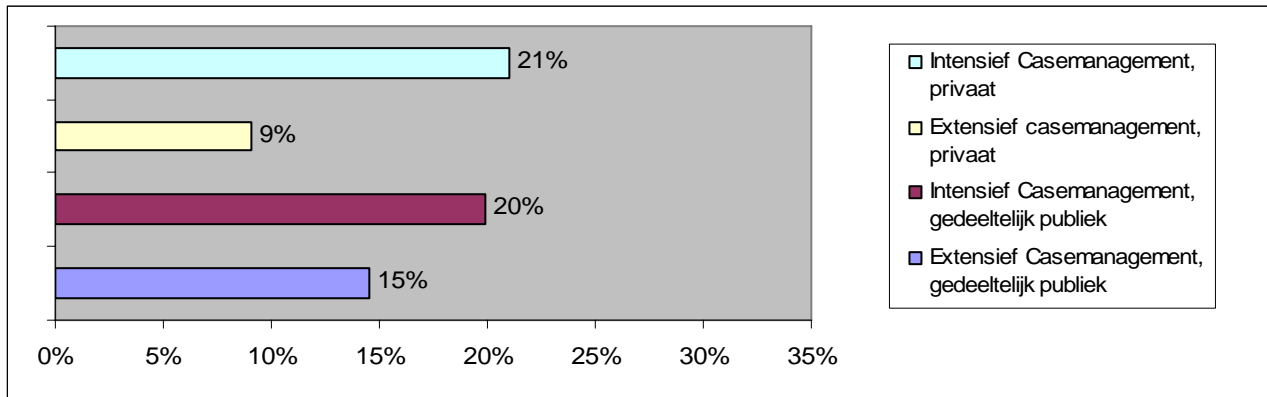
Zoals te zien is in figuur 3.2.1 variëren de andere drie uitvoeringstypen tussen de -1 en de -3 procent. De kans dat deze verhouding in de populatie als geheel terug te zien valt is 81 procent.

Plaatsingen na trajecten

In de enquête is gemeenten gevraagd voor een groep mensen die in 2004 zijn begonnen met een traject aan te geven, hoeveel van die mensen na zes maanden en na een jaar aan het werk waren gekomen. Dit bleek voor veel gemeenten een moeilijke vraag om te beantwoorden, omdat de gegevens niet voorhanden waren of te moeilijk uit de gemeentelijke gegevensbestanden te destilleren waren. Uiteindelijk zijn 44 gemeenten in staat geweest de vraag te beantwoorden.

De verschillen in plaatsingresultaten na een half jaar (figuur 3.2.2) laten zien dat intensief casemanagement hier duidelijk bijdraagt aan meer plaatsingen. Ook hier gaat echter de aanwezigheid van een publieke uitvoeringsorganisatie of een SW organisatie weer samen met betere resultaten. Het negatieve effect van extensief casemanagement wordt deels gecompenseerd door een publieke uitvoerder.

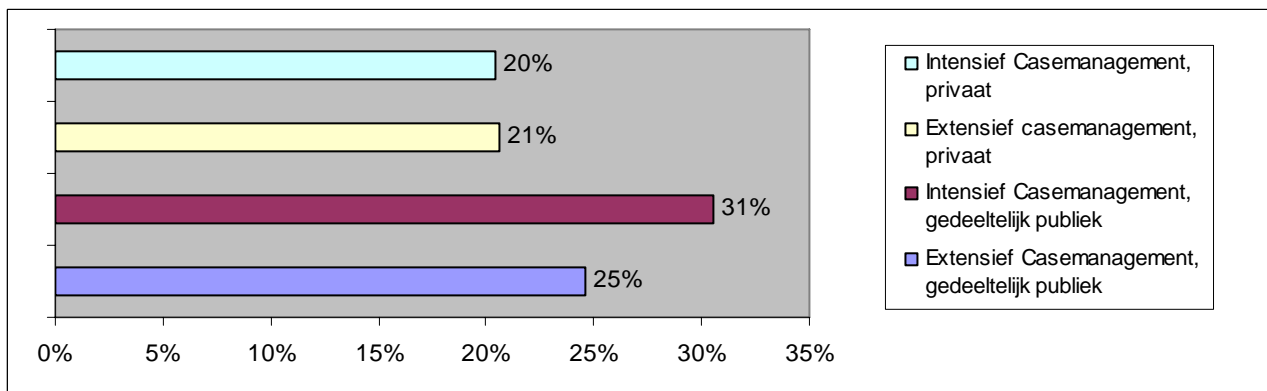
Figuur 3.2.2
Plaatsingen na een half jaar (per type uitvoeringssysteem)



Bron: enquête IWI onder gemeenten, eerste kwartaal 2006

Na een jaar zijn deze verschillen nog steeds te zien, maar wel kleiner geworden. De gemeenten met extensief casemanagement zijn enigszins bijgetrokken. Intensief/privaat en extensief/privaat scoren nu ongeveer gelijk. Extensief publiek scoort iets hoger en de combinatie tussen intensief casemanagement en de aanwezigheid van een publiek uitvoerder (naast de private) is het meest succesvol met een plaatsingspercentage van 31 procent.

Figuur 3.2.3
Plaatsingen na een jaar (per type uitvoeringssysteem)



Bron: enquête IWI onder gemeenten, eerste kwartaal 2006

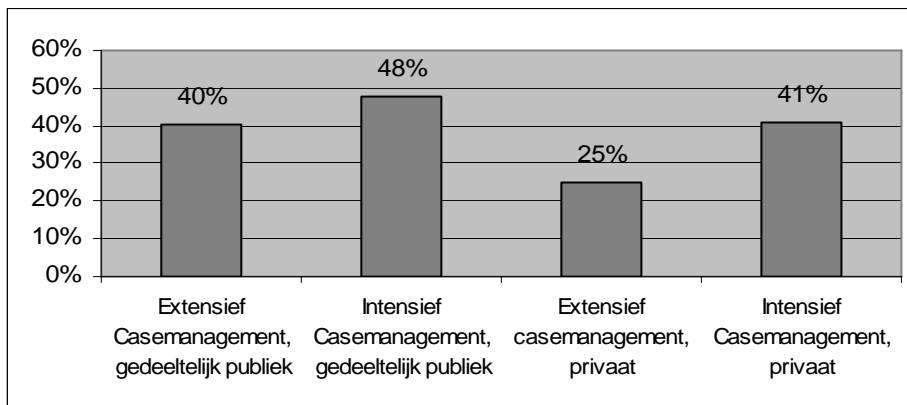
De kans dat de in de steekproef waargenomen verschillen gelden voor alle gemeenten is na een half jaar 84 procent. Bij de plaatsingsresultaten na een jaar blijft er slechts zestig procent kans over dat er verschillen zijn die niet op toeval gebaseerd zijn.

Het lijkt zo te zijn, dat intensief casemanagement sneller resultaat laat zien dan extensief casemanagement. De aanwezigheid van een publieke of een SW uitvoerder laat in deze steekproef het plaatsingspercentage verder doorgroeien. De vraag is hoe deze bevindingen geïnter-

preteerd kunnen worden. Om daarop een antwoord te vinden is de mate van sluitendheid betrokken.

De mate van sluitendheid is het percentage uitkeringsgerechtigden dat hulp krijgt bij de terugkeer naar werk. In figuur 3.2.4 is te zien dat gemeenten met extensief casemanagement en alleen private aanbieders, ook de gemeenten zijn met het laagste percentage sluitendheid. Waar de andere gemeenten veertig procent of meer van hun cliënten ondersteuning aanbieden geldt dit bij deze gemeenten maar voor een kwart.

Figuur 3.2.4
Mate van sluitendheid (per type uitvoeringssysteem)



Bron: enquête IWI onder gemeenten, eerste kwartaal 2006

Als meer werkzoekenden een traject krijgen aangeboden, betekent dit dat er meer aandacht binnen de gemeente is voor het re-integreren van bijstandsgerechtigden. Intensief casemanagement betekent, dat er meer zicht is op de individuele werkzoekende. De aanwezigheid van een publieke uitvoerder zou kunnen betekenen, dat ook moeilijke doelgroepen actief doel van beleid zijn. Beide factoren lijken dus bij te dragen aan het beter functioneren van het re-integratiebeleid.

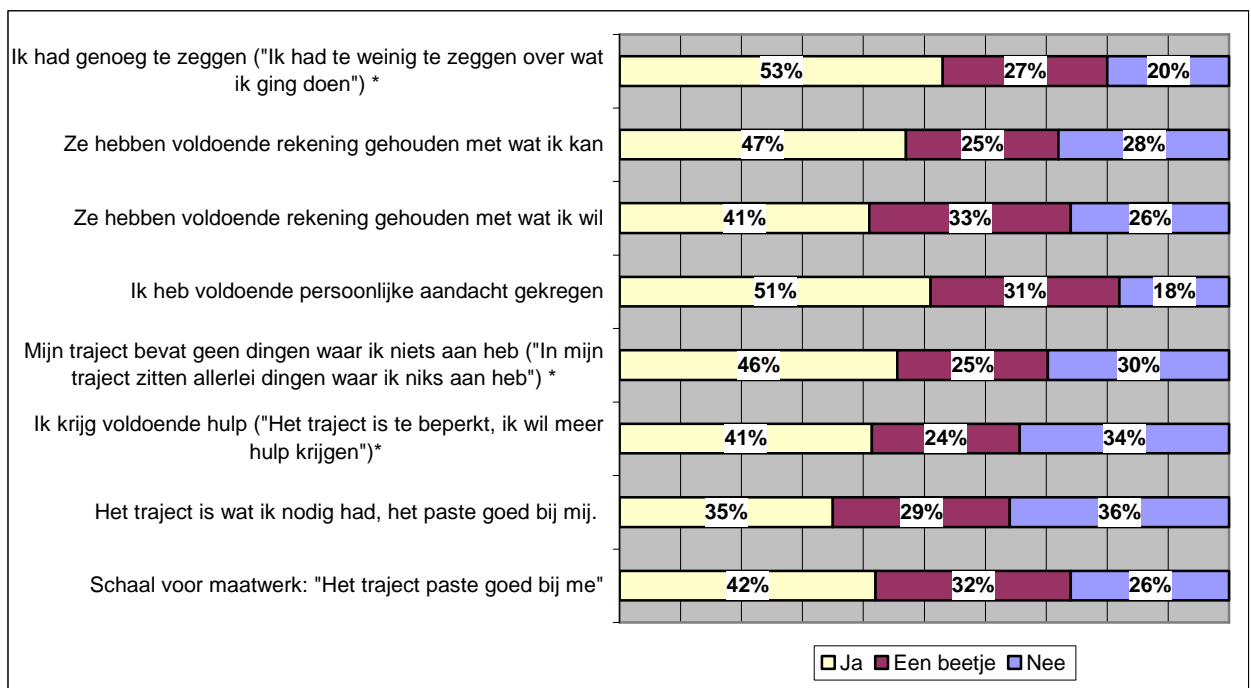
3.3 Ervaringen en oordelen van burgers in re-integratietrajecten

Om een compleet beeld van de uitvoering en de resultaten van re-integratietrajecten in de casgemeenten te geven, moet ook het oordeel van de re-integrerende bijstandsgerechtigde zelf betrokken worden. Naast de effectiviteit en de kosten van trajecten betreft re-integratie een concrete werkzoekende burger met vaardigheden, wensen en belemmeringen. In hoeverre bieden de trajecten maatwerk en een goede kwaliteit van dienstverlening? Wat vindt de werkzoekende burger van de kwaliteit van dienstverlening.

Maatwerk bij re-integratie

Maatwerk betekent dat het traject voor een werkzoekende past bij zijn wensen en mogelijkheden. Daarbij is het belangrijk, dat de uitvoerder van een re-integratietraject weet wat die wensen en mogelijkheden zijn en daarmee rekening houdt bij het vormgeven van het traject. Door werkzoekenden te laten reageren op een aantal stellingen zijn de trajecten van een aantal uitvoerende organisaties in de casestudies beoordeeld (figuur 3.3.1).

Figuur 3.3.1
Maatwerk in de trajecten



NB: de vragen met een * er achter zijn negatief geformuleerd en daarom voor deze figuur omgekeerd gecodeerd; "ja" in de figuur betekent dat burgers tevreden zijn over dit aspect van het traject.

Bron: enquête IWI in vijf casegemeenten onder bijstandsontvangers in traject
Aantal waarnemingen = 186-198.

Een derde tot de helft van de re-integrerende werkzoekenden vindt dat het traject goed past bij zijn of haar behoeften. Een kwart tot een derde vindt dat deze stellingen ‘een beetje’ kloppen voor zijn of haar traject. 20 tot 35 procent is ronduit ontevreden en zegt dat het traject op de verschillende gevraagde aspecten niet goed bij hem of haar past.

Over de persoonlijke aandacht, de mate waarin de uitvoerders rekening hebben gehouden met hun mogelijkheden en over de zeggenschap bij het bepalen van de inhoud van het traject zijn de respondenten iets positiever. Rond de helft van de respondenten geeft aan, dat dit aspect van het traject goed was. Het minst positief zijn burgers over de slotstelling: “Het traject is wat ik nodig had, het paste goed bij mij”. Iets meer dan een derde zegt volmondig “ja dat klopt”.

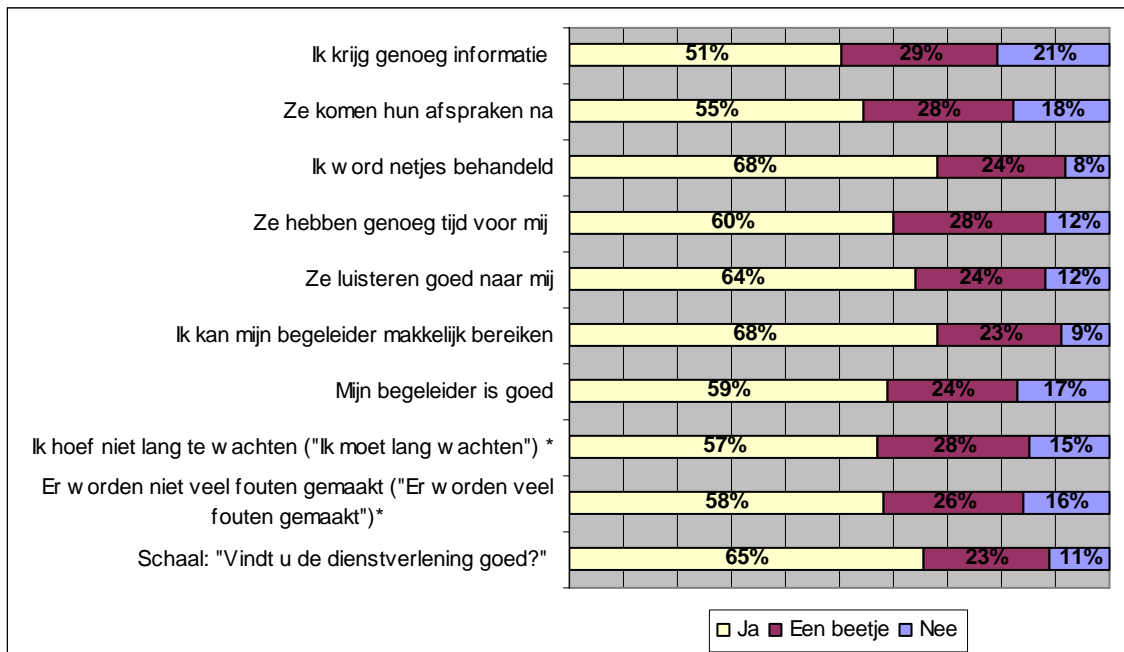
Een even grote groep zegt “nee, dat klopt niet”. Ook blijkt uit de antwoorden dat een derde van de ondervraagden zijn of haar traject te beperkt vindt en/of dat er onderdelen in zitten waar ze niets aan hebben.

Door de antwoorden op deze stellingen samen te nemen, is het mogelijk een schaal voor maatwerk op te stellen. Uit deze totaalscore blijkt dat ruim veertig procent maatwerk ervaren heeft. Een kwart geeft aan dat dit niet het geval was en ongeveer dertig procent zit daar tussenin.

De kwaliteit van de dienstverlening

Ook de kwaliteit van de dienstverlening tijdens het traject is beoordeeld aan de hand van een aantal stellingen. De mogelijke antwoorden op deze stellingen waren ja, het klopt, het klopt een beetje, of het klopt niet. De stellingen betreffen hier vooral de manier waarop de uitvoerders van het re-integratietraject omgaan met burgers. Geven ze genoeg informatie, zijn ze bereikbaar, komen ze afspraken na, hebben ze genoeg tijd en aandacht voor de mensen in het traject, wordt er doorgewerkt, of moet de burger vaak wachten tussen onderdelen van het traject? De mening van de ondervraagde burgers staat in figuur 3.3.2.

Figuur 3.3.2
Oordeel werkzoekenden over kwaliteit van de dienstverlening



NB: de vragen met een * er achter zijn negatief geformuleerd en daarom voor deze figuur omgekeerd gecodeerd; “ja” in de figuur betekent dat burgers tevreden zijn over de dienstverlening.

Bron: enquête IWI in vijf casegemeenten onder bijstandsontvangers in traject
Aantal waarnemingen = 196-202.

Een groot deel van de ondervraagden oordeelt positief over de dienstverlening: minimaal de helft tot ruim tweederde. Grofweg een kwart vindt dat de stellingen ‘een beetje’ kloppen voor hun traject. Tien tot twintig procent van de ondervraagde burgers in onze vijf casegemeenten is ronduit negatief over de bejegening tijdens het traject.

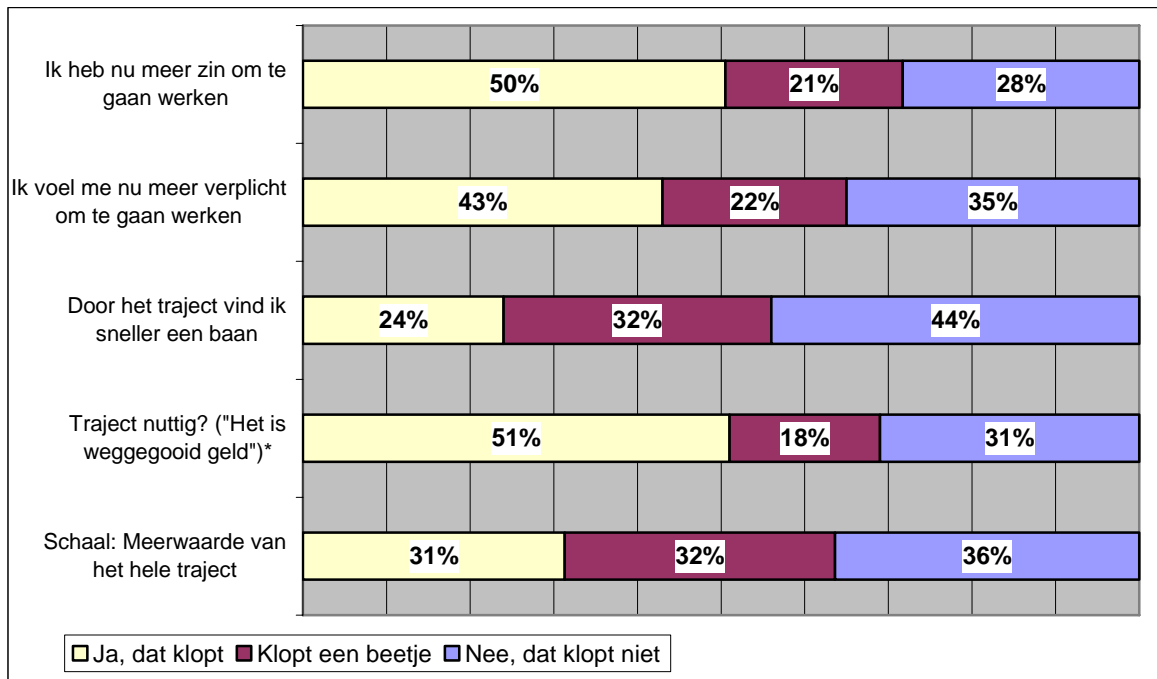
Werkzoekende burgers zijn het sneller geneigd ontevreden te zijn over de kwaliteit van de dienstverlening als ze te weinig informatie krijgen en/of als afspraken niet goed genoeg worden nagekomen. Redelijk positief wordt geoordeeld over de nette behandeling en de bereikbaarheid van de contactpersoon.

De meerwaarde van trajecten in het algemeen

Goede dienstverlening en een traject dat bij de wensen en mogelijkheden van de werkzoekende past, zijn van belang voor een succesvol re-integratietraject. Het optimale resultaat van het traject is een betaalde baan voor een werkzoekende die daardoor niet meer afhankelijk is van inkomenssteun door de overheid. Een traject kan daaraan op verschillende manieren bijdragen. Heeft de werkzoekende nu meer zin in werk, of voelt hij zich meer verplicht? Krijgt hij door het traject sneller een baan, of is het weggegooid geld? Een aantal van deze manieren is in de vragenlijst opgenomen om een beeld te krijgen van de meerwaarde die werkzoekenden ervaren in hun trajecten (figuur 3.3.3).

Figuur 3.3.3

Ervaren werkzoekenden meerwaarde van het traject bij vinden van een baan?



NB: de vragen met een * er achter zijn negatief geformuleerd en daarom voor deze figuur omgekeerd gecodeerd; “ja” in de figuur betekent dat burgers over dit aspect van het traject tevreden zijn.



Bron: enquête IWI in vijf casegemeenten onder bijstandsonvangers in traject
Aantal waarnemingen = 193-209

Een kwart van de ondervraagden denkt sneller een baan te vinden dankzij het traject. Ongeveer een derde zegt dat die stelling ‘een beetje’ klopt. Bijna de helft van de mensen denkt niet sneller een baan te vinden dankzij het traject. Bijna een derde van de ondervraagden is het echter eens met de stelling “Het is weggegooid geld.” Een vijfde zegt dat dit een beetje klopt. De helft van de ondervraagden is het oneens met de stelling en vindt zijn of haar traject géén weggegooid geld.

Bijna de helft van de mensen heeft meer zin om te werken of voelt zich meer verplicht om te werken. Een vijfde zegt dat dit een beetje klopt. Een kwart tot een derde vindt dat dit niet klopt voor zijn of haar traject en heeft geen positief oordeel over de motivatie-effecten van het traject.

Het oordeel van de respondenten over de toegevoegde waarde van trajecten is sterk verdeeld. Enerzijds is er een groep van ongeveer vijftig procent die van mening is meer kans te maken op de arbeidsmarkt. Een substantiële groep (31 procent) is het hier echter niet mee eens en vindt het traject weggegooid geld.

Oordelen en het soort uitvoeringsorganisatie

De steekproef voor de cliëntenquête is getrokken uit werkzoekende bijstandsgerechtigden in de casegemeenten. Deze mensen hebben een re-integratietraject doorlopen bij één van de in totaal tien verschillende betrokken uitvoeringsorganisaties (vier private, vier gemeentelijke, één SW bedrijf en één privaat bedrijf, waarbij de gemeente aandeelhouder is).

Werkzoekenden oordelen iets positiever over publieke organisaties. De niet publieke organisaties scoren minder goed, waarbij op de factoren maatwerk en ervaren meerwaarde vooral de ex gemeentelijke uitvoerder een negatief oordeel ontvangt (bijlage 3).

De betrokken uitvoerders verschillen echter niet alleen op de privaat-publiek dimensie. Ze voeren ook andere soorten trajecten uit. De private organisaties richten zich, op één na, op het aanbieden van trajecten. De uitzondering hier is een groep private organisaties die zich richten op ‘work first’ projecten. Drie gemeentelijke organisaties bieden bemiddeling aan, één voert hele trajecten uit en één richt zich op gesubsidieerd werk waarbij ook actief wordt gewerkt aan de vaardigheden en competenties van de werkzoekende en is het doel uiteindelijk te plaatsen in een reguliere baan. De semigemeentelijke uitvoerders (één SW bedrijf en één privaat bedrijf dat afkomstig is uit de gemeentelijke sector) bieden ‘work first’ projecten aan.

Het is de vraag in hoeverre de verschillen in scores hier worden veroorzaakt door de achtergrond van het uitvoerende bedrijf. Het is niet verbazend dat de aanbieders van ‘work first’ trajecten lager scoren op maatwerk en ervaren meerwaarde. Deze trajecten zijn vaak niet gericht op het versterken van competenties of het wegnemen van belemmeringen.



De gemeentelijke uitvoerders in deze steekproef hebben meer ruimte om invulling te geven aan de trajecten. Deze trajecten zijn veel meer dan de ‘work first’ benadering gericht op de cliënt zelf. Er is sprake van een diagnose, een plan van aanpak en een traject waarin verschillende onderdelen zoals een sollicitatietraining en een bemiddelingsactiviteit worden ingezet. Een dergelijke aanpak leidt dan ook waarschijnlijk tot meer maatwerk in de ogen van de werkzoekenden.

Opvallend is dat over de uitvoering van trajecten door een groot deel van de ondervraagde burgers positief wordt beoordeeld. Over de kwaliteit van dienstverlening tijdens het traject zegt twee derde dat het goed is, een kwart zegt redelijk en slechts ongeveer 10 oordelen negatief. De passendheid van de trajecten (ervaren maatwerk) wordt iets minder positief beoordeeld, maar toch geeft bijna vijftig procent aan dat het traject maatwerk betreft.

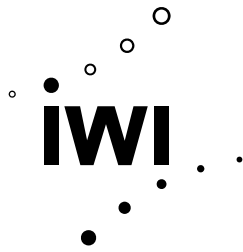
Alle aspecten (maatwerk, dienstverlening, meerwaarde en vaardigheden) hangen sterk samen met de tevredenheid van de werkzoekende over het traject. Alleen voor dienstverlening geldt dat dit redelijk goed beoordeeld kan worden, terwijl de kwaliteit van het traject slecht beoordeeld wordt. Mensen die positief zijn over maatwerk zijn dat vaak ook over dienstverlening. Er zijn bijvoorbeeld trajecten met goede dienstverlening zonder maatwerk, maar als een traject goed scoort op maatwerk, wordt de dienstverlening nooit als slecht ervaren.

3.4 Conclusie

Schaalgrootte en een uitgebreidere invulling van het opdrachtgeverschap lijken de belangrijkste factoren te zijn in het tot stand komen van de kosten van re-integratietrajecten. Naarmate een gemeente meer trajecten uit laat voeren, nemen de kosten per traject af en de keuze voor intensief casemanagement gaat samen met lagere contractkosten. Naast de intensiteit van het opdrachtgeverschap speelt de diversiteit van de organisaties die re-integratie uitvoeren een rol in het tot stand komen van de effectiviteit.

Het verschil in de kosten en de effectiviteit van re-integratie tussen gemeenten met extensief casemanagement en gemeenten met intensief casemanagement in deze steekproef is opvallend. Gemeenten met intensief casemanagement hebben minder kosten en zijn effectiever in zowel de ontwikkeling van het aantal uitkeringen als in hun plaatsingspercentages. Ook de aanwezigheid van een publieke uitvoerder lijkt een positief effect te hebben op de effectiviteit van trajecten.

Deze resultaten kunnen worden verklaard door te kijken naar het opdrachtgeverschap bij gemeenten. De mate van sluitendheid ligt hoger bij goed scorende gemeenten, het casemanagement is intensief waardoor organisaties beter kunnen worden aangestuurd en er is sprake van een combinatie van publieke en private aanbieders. Deze factoren samen wijzen op een grotere diversiteit in het dienstenaanbod bij de gemeente en een meer activerend beleid. Als een gemeente actiever bezig is met het uitvoeren van de re-integratietaken worden daarmee uiteindelijk betere resultaten geboekt.



Werkzoekenden oordelen negatiever over aanbieders van ‘work first’ projecten dan over de uitvoerders van meer traditionele vormen van re-integratie. Hiermee is niet gezegd dat ‘work first’ een minder goede manier van re-integreren is. Wel ziet IWI hierin grond voor aandacht aan de relatie tussen de werkvorm van re-integratie en de netto-effectiviteit ervan.





4 Conclusies en beschouwing

De centrale vraag van dit onderzoek richt zich op een verschil in kosten en in effectiviteit van re-integratie tussen gemeenten die veel taken op dit terrein in eigen hand houden en gemeenten die deze taken overwegend aan private partijen uitbesteden. Hierbij worden in dit onderzoek, naast de mate van uitbesteding, twee andere belangrijke factoren betrokken die de kosten en de resultaten van re-integratie bepalen. Het gaat dan om de wijze waarop en de intensiteit van de aansturing van uitvoerende organisaties en om de manier waarop gemeenten de re-integratietaak verder uitvoeren.

De belangrijkste conclusie uit het rapport is, dat niet zozeer de mate waarin gemeenten taken uitbesteden aan private re-integratiebedrijven bepalend is voor de kosteneffectiviteit van re-integratie, maar de manier waarop gemeenten de hele re-integratietaak hebben georganiseerd. Het gaat daarbij vooral om de intensiteit van het casemanagement, de aanwezigheid van een gemeentelijke uitvoerende organisatie en de aansturing van de uitvoerders van re-integratietaken door het contractmanagement.

4.1 Uitbesteding en aansturing

Alle gemeenten die de enquête hebben ingevuld, geven aan private bedrijven in de arm te hebben genomen bij de uitvoering van de re-integratietaak. De mate waarin aan private bedrijven taken worden uitbesteed, verschilt echter per gemeente enorm. Globaal geldt dat 34 procent bijna uitsluitend werkt met private bedrijven en 66 procent met zowel private als aan gemeente gelieerde re-integratiebureaus. Bijna 19 procent van de gemeenten heeft een eigen gemeentelijke organisatie opgericht specifiek gericht op de uitvoering van de re-integratietaak en in een kleine meerderheid van de gemeenten is een Sociale Werkvoorzieningsorganisatie (SW) ingeschakeld.

Grofweg kan worden gesteld, dat private bedrijven vrijwel alle re-integratiewerksoorten in hun pakket hebben, al verschilt dit wel enorm per gemeente. De private bedrijven richten zich daarbij voornamelijk op de uitvoering van 'klassieke' trajectonderdelen zoals een (sollicitatie)training of een bemiddelingsactiviteit. De eigen gemeentelijke organisaties, de aan de gemeente gelieerde organisaties en de SW-bedrijven zijn vooral actief op het gebied van vacaturewerving, bemiddeling, werkstages, gesubsidieerde arbeid en 'work first'-projecten. Meestal doen deze organisaties dit in samenwerking met private bedrijven.

Overwegingen voor gemeenten om aan private partijen uit te besteden, liggen voornamelijk in het feit dat gemeenten daartoe verplicht zijn door de wetgever. Daarnaast hebben gemeenten het idee, dat 'goed bemiddelbare cliënten' effectief door private bedrijven naar werk kunnen worden begeleid. Re-integratie van moeilijke doelgroepen houden gemeenten echter liever in eigen beheer, omdat zij de ervaring hebben, dat private bedrijven onvoldoende toegerust zijn



deze doelgroep een geschikt re-integratieaanbod te doen. Naar aanleiding van minder goede ervaringen met re-integratiebureaus hebben veel gemeenten dan ook vanaf 2005 veranderingen doorgevoerd. Overwegingen voor gemeenten om wel of niet uit te besteden hebben dus vooral te maken met de tevredenheid over de kwaliteit van de geleverde diensten in het huidige systeem.

Uit de enquête blijkt dat 33 procent van de gemeenten een vorm van extensief casemanagement hanteert, waarbij de casemanager op afstand van de cliënt blijft gedurende het re-integratieproces. Een grotere groep (67 procent) van de gemeenten werkt met intensief casemanagement, waarbij de casemanager de cliënt gedurende de re-integratie intensief volgt en vaak ook zelf taken uitvoert als diagnosestelling, opstellen van een re-integratieplan en begeleiding. Het blijkt dat de meeste (50 procent) van de 86 respondentgemeenten een vorm van intensief casemanagement combineert met het deels uitbesteden en het deels zelf uitvoeren van taken.

Aanbestedingsprocedures zijn er om eerlijke concurrentie tussen private bedrijven te bevorderen. Het blijkt dat de marktverhoudingen die met de aanbestedingen zijn gezet in de praktijk anders uitpakken. Dit komt doordat de raamcontracten, die de meeste gemeenten met bedrijven afsluiten, ruimte bieden om naar eigen inzicht de daadwerkelijk invulling van deze contracten te laten variëren. Deze ruimte biedt de mogelijkheid aan casemanagers om cliënten naar die bedrijven door te sturen, waarvan zij denken dat deze goed presteren. Uit de casestudies blijkt dat casemanagers zeggen steeds meer van deze ruimte gebruik te maken.

Marktwerking komt op deze manier niet tot stand op het niveau van de aanbestedingen of via het contractmanagement, maar op het niveau van de casemanager. Een risico hierbij is dat de casemanager over onvoldoende betrouwbare stuurinformatie beschikt om dergelijke afwegingen goed te kunnen maken. Overigens is het ontbreken van deze informatie ook een probleem bij het handhaven van de contractafspraken en het afrekenen van bedrijven die slecht presteren.

4.2 Kosten en resultaten

De kosten en de resultaten van re-integratie door gemeenten worden bepaald door de manier waarop zij re-integratie uitvoeren. De keuzes met betrekking tot de diversiteit van het dienstenaanbod, de aansturing van organisaties en het casemanagement leiden afwisselend tot betere en minder goede resultaten.

Bij de kosten blijkt ook de schaalgrootte van de gemeente van belang. De trajectkosten bij kleinere gemeenten (gemiddeld iets minder dan 6.000 euro) zijn hoger dan bij grotere gemeenten (gemiddeld ongeveer 4.500 euro). Daarnaast zijn ook de kosten behoorlijk hoger voor inzet van eigen personeel bij gemeenten waar slechts weinig trajecten worden uitgevoerd, dan bij middelgrote en grote gemeenten. Dit wordt veroorzaakt door schaalvoordelen, want als wordt gekeken naar de kosten in samenhang met het aantal trajecten dat een gemeente inkoopt, dan



blijkt er een positief verband te bestaan. Wanneer een gemeente tot 52 trajecten per jaar uitvoert, liggen de kosten per traject meer dan 3000 euro hoger, dan bij gemeenten die meer dan 161 trajecten per jaar laten uitvoeren.

Naast deze schaalvoordelen is echter ook de uitvoeringsstructuur van gemeenten belangrijk voor de kosten per traject. Het al dan niet inzetten van intensief casemanagement laat substantiële verschillen zien, waarbij die gemeenten die meer sturen op de uitvoering van individuele trajecten (veel) goedkoper uit zijn. Gemeenten verschillen niet sterk in de personeelskosten, maar wel in de contractkosten per traject. Door deze lagere contractkosten valt de totale trajectprijs lager uit bij gemeenten die intensief casemanagement aanbieden.

De gemeenten met intensief casemanagement betalen minder per traject. Bovendien blijken deze gemeenten ook betere resultaten te behalen. Zowel de bestandsontwikkeling als de plaatsingscijfers zijn positiever. Het aantal uitkeringen in deze gemeenten is 2 á 3 procent gedaald over de periode van een jaar. De plaatsingspercentages voor de soorten gemeente met intensief casemanagement liggen 5 á 10 procent hoger. Deze verschillen zijn niet representatief voor alle gemeenten, maar dienen als indicaties voor verder onderzoek.

De aanwezigheid van een publieke speler in de markt is voornamelijk van invloed op de plaatsingsresultaten. Het effect van intensief casemanagement wordt afgezwakt bij die gemeenten die van een dergelijke uitvoeringsorganisatie gebruik maken. Gemeenten die geen publieke uitvoerder gebruiken en ook geen intensief casemanagement voeren, scoren op alle resultaatvariabelen het slechtst.

Intensief casemanagement en de aanwezigheid van een publieke dienstverlener gaan samen met meer integraal aangestuurde en uitgevoerde systemen van re-integratiedienstverlening. Aanwijzingen voor deze veronderstelling liggen in de hogere mate van sluitendheid bij deze gemeenten en het grotere aantal uitvoerders dat zij beschikbaar hebben. In deze redenering wijst de grotere diversiteit in het dienstenaanbod bij de gemeente op een meer activerend beleid. Dit kan door gebruik te maken van intensief casemanagement.

De slechtere resultaten van gemeenten met extensief casemanagement zouden echter verklaard kunnen worden door de problemen die IWI in het contractbeheer heeft aangetroffen. Het effect van intensief casemanagement wordt mogelijk ook bereikt door een goed functionerend systeem van prestatieafspraken. Uit dit onderzoek blijkt niet dat extensief casemanagement noodzakelijk tot slechter resultaten leidt. Wel dat een aantal randvoorwaarden voor het goed functioneren van het opdrachtgeverschap niet altijd ingevuld zijn. Een gemeente die actief vorm geeft aan het uitvoeren van de re-integratietaak en hier een passend sturingsmodel bij zoekt zal daardoor betere resultaten bereiken.



4.3 Waardering van de werkzoekenden

Werkzoekende bijstandsgerechtigden worden door gemeenten ondersteund in de vorm van re-integratie. Voor de werkzoekende die het traject volgt, blijkt het van belang te zijn dat het traject een toegevoegde waarde heeft. Maatwerk, extra vaardigheden en de kwaliteit van dienstverlening hebben positieve effecten op de mate waarin de cliënt tevreden is over het traject en de mate waarin de cliënt van mening is dat het traject een positief effect heeft op zijn of haar arbeidsmarktkansen.

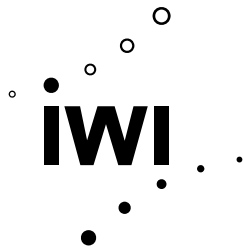
De splitsing tussen publieke organisaties, private organisaties en organisaties die privaat functioneren, maar het eigendom zijn of zijn geweest van de gemeente, laat zien dat in deze steekproef publieke organisaties het meest positief worden beoordeeld. Het is mogelijk dat dit een effect is dat breder voorkomt in de gemeentelijke re-integratiemarkt, maar dat is in dit onderzoek niet vastgesteld.

De private en (semi-)private organisaties scoren lager. Het is mogelijk dat dit een gevolg is van het doelgroepenbeleid en de trajectsoorten die de organisaties aanbieden. Gemeentelijke organisaties zijn soms meer gericht op moeilijkere doelgroepen en hebben daardoor wellicht meer ruimte voor maatwerk en dienstverlening. Het meest negatief wordt geoordeeld over de (semi-)private organisatie die 'work first'-trajecten aanbiedt. Deze trajectsoort is puur gericht op werk en het hervatten ervan en laat weinig ruimte, voor het bevorderen van de competenties van de werkzoekende, anders dan die competenties, die relevant zijn binnen een werksituatie (sociale vaardigheden, werkritme, etc.) Het gevolg hiervan zou kunnen zijn, dat los van de effectiviteitsvraag bij dergelijke werkvormen (die beantwoordt dit onderzoek niet), dergelijke trajecten leiden tot minder positieve oordelen van de werkzoekenden.

4.4 Beschouwing: opdrachtgeverschap op de gemeentelijke markt

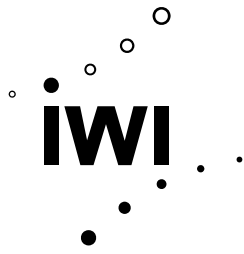
Marktwerking wordt al geruime tijd beschouwd als een belangrijk instrument om de resultaten van re-integratie te verbeteren. Waar het de aansturing van re-integratie betreft, bestaat er nog een aantal vragen over de manier waarop de samenwerking tussen de opdrachtgever en de uitvoerder gestalte moet krijgen. Zowel bij het opereren van 'eigen' gemeentelijke organisaties als bij het aansturen van private uitvoerders stuiten gemeenten op een aantal problemen.

Het belangrijkste probleem hierbij is dat het lastig blijkt om de resultaten van het beleid inzichtelijk te maken en te houden. Waar op centraal niveau deze informatie ontbreekt, kunnen uitvoeringsorganisaties niet worden aangesproken op hun prestaties en wordt ingrijpen bij achterblijvende prestaties moeilijk. IWI constateert bij een aantal gemeenten een verschuiving van het contractmanagement van het centrale niveau naar het niveau van de casemanager die via raamcontracten de mogelijkheid krijgt goed presterende bedrijven meer trajecten te laten uitvoeren. Waar deze verantwoordelijkheid niet wordt ondersteund met goede informatie over de prestaties van bedrijven kunnen beeldvorming en persoonlijke voorkeuren de praktische basis vormen voor het tot stand komen van marktwerking.



De positieve effecten van intensief casemanagement en de aanwezigheid van een publieke uitvoerder op de kosten en de resultaten van re-integratie, moeten vermoedelijk dan ook worden geïnterpreteerd als effecten van het opdrachtgeverschap. Meer aansturing en controle van de uitvoering op trajectniveau zou dan bijdragen aan het zicht dat de gemeente heeft op het traject en de mogelijkheden in te grijpen waar nodig.

Dit onderzoek geeft aanwijzingen, dat de gedachte dat marktwerking leidt tot betere re-integratieresultaten alleen geldt onder bepaalde condities. Omdat het contractbeheer en het zicht op de cliënt nog niet voldoende uit de verf komt, is de casemanager heel belangrijk in het aansturen van de uitvoeringsorganisaties. Hij is de enige die zicht heeft op het traject en de resultaten ervan. Kortom, het ontbreekt gemeenten vooralsnog te vaak aan een invulling van hun opdrachtgeverschap die een maximale kosteneffectiviteit van de re-integratie-inspanningen kan waarborgen.





Bijlage 1

Methodologische verantwoording

Deze bijlage maakt inzichtelijk met welke methoden en met welke bronnen de onderzoeksgegevens zijn verzameld, en hoe deze vervolgens bewerkt zijn om tot de resultaten te komen zoals die in deze nota gepresenteerd zijn.

De bronnen en methoden van onderzoek die zijn gebruikt, om de vergelijking tussen de groepen gemeenten te maken zijn divers. Aan het begin van het onderzoek is een expertmeeting georganiseerd. Aan deze bijeenkomst hebben experts meegedaan van verschillende organisaties waaronder Divosa, VNG, StimulansSZ, Borea en de RWI en BPV&W (tevens Orbis, SZW, Krew, Calder, gemeente Gouda en Dordrecht, en de Stichting Cliëntenkeurmerk (CKR)). Tijdens de expertmeeting is gebruik gemaakt van computerondersteunende groeps gesprekken (versnellingskamer) om zo de bijdrage en mate van openheid in de gesprekken te maximaliseren.

De belangrijkste opbrengst van de expertmeeting is het inzicht, dat de individuele gemeentelijke context sterk van invloed is op de manier waarop re-integratie vorm krijgt en de resultaten ervan. De expertmeeting heeft ons daarom gesterkt in de overtuiging dat een kwalitatieve aanpak door middel van casestudies in het onderzoek noodzakelijk is, aan te vullen met meer kwantitatieve informatie uit de enquêtes. De uitkomsten van de literatuurstudie, de belronde langs dertig gemeenten en de expertmeeting zijn input geweest voor de vervolgstappen in het onderzoek.

Om een landelijk representatief beeld te krijgen van de relatie tussen de mate van uitbesteding, de wijze waarop gemeenten de re-integratie aansturen en uitvoeren en de uitkomsten van de re-integratie-inspanningen is een (internet) enquête uitgezet onder een representatieve steekproef van 150 gemeenten. In totaal hebben we van 88 gemeenten de enquête terugontvangen. Dit is een respons van 59 procent. De onderwerpen in de enquête betreffen de mate waarin re-integratietaken aan de private re-integratiebedrijven zijn uitbesteed, de wijze waarop het case-management binnen de gemeenten is vormgegeven, gegevens over aantallen lopende en afgeronde trajecten, diverse aanpakken van doelgroepen en resultaten en kosten van de re-integratie. De bevindingen in deze rapportage zijn significant als niet in de tekst wordt vermeld dat dit niet het geval is.

Naast het landelijke beeld is ook van belang kwalitatief inzicht te krijgen over hoe binnen gemeenten de mate van uitbesteding, de aansturing en de uitvoering van re-integratie voor de drie groepen van gemeenten in de praktijk van alle dag uitpakt. Om dit na te gaan, zijn bij vijf gemeenten casestudies verricht. Op basis van de informatie uit de belronde langs dertig gemeenten zijn deze vijf gemeenten geselecteerd. In deze vijf gemeenten is gekeken naar het re-integratiebeleid, de overwegingen om taken wel of niet uit te besteden, de wijze waarop het

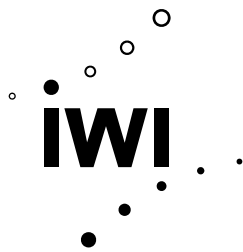


casemanagement is ingericht en functioneert en hoe de aansturing van re-integratiebureaus op organisatieniveau verloopt.

Ook is gekeken naar hoe vanuit de gemeente de kwaliteit van private dan wel semipublieke re-integratiebedrijven wordt beoordeeld en waar dat oordeel dan met name van afhangt. Er zijn beleidsplannen bestudeerd, evenals verantwoordingsinformatie over aantallen trajecten, aantallen plaatsingen, aantallen gecontracteerde bedrijven, kosten van re-integratie, etc. Daarnaast zijn per gemeente drie à vier functionarissen op beleids- en werkvloerniveau geïnterviewd.

Tot slot is het van belang na te gaan, wat de ervaringen zijn van cliënten met hun re-integratie en hoe zij deze beoordelen. Ervaren cliënten gedurende hun re-integratie dat echt op hun arbeidsmarktsituatie of andere problemen wordt ingegaan, of hebben zij het gevoel een standaardtraject te doorlopen dat hun problemen niet oplost. Voor dit onderzoek is gekeken of zich verschillen voordoen tussen re-integratie door private of publieke re-integratiebedrijven.

Om dit na te gaan is een enquête uitgezet bij 810 cliënten van de vijf casegemeenten. Uiteindelijk hebben we van 309 respondenten de vragenlijst terugontvangen, een respons van 38,1 procent. In de vragenlijst is ingegaan op de meerwaarde van de trajecten voor de cliënten. De cliënten is gevraagd naar de onderdelen van de trajecten die zijn aangeboden, de tevredenheid met de contactpersoon van de gemeente, en de tevredenheid met het traject.



Bijlage 2

Tabellen activiteiten en doelgroepen per soort organisatie

2.1 Activiteiten per soort organisatie

	gemiddeld	gemeentelijke organisatie	Niet SW	Privaat	SW	GSD
Diagnose	72%	0%	14%	5%	-32%	-6%
Opstellen van plan van aanpak	78%	-7%	-21%	5%	-24%	-19%
Training van sociale vaardigheden/weerbaarheid	54%	-26%	3%	1%	0%	-45%
Sollicitatietraining	63%	-34%	-5%	2%	-5%	-52%
Behandeling van lichamelijke of geestelijke ?	9%	5%	5%	1%	-9%	-9%
Scholing (her- om- bijscholing)	30%	-2%	-2%	2%	-9%	-22%
Duale trajecten (leerwerktrajecten)	34%	9%	23%	-1%	-3%	-23%
Werkstages	56%	-13%	30%	0%	8%	-25%
Het verzamelen en beschikbaar stellen van vacatures	54%	18%	-11%	2%	-11%	-13%
Arbeidsbemiddeling en plaatsing	75%	10%	-32%	3%	-15%	-45%
Nazorg	67%	33%	-10%	2%	-16%	-36%
Workfirst-trajecten	28%	0%	14%	-4%	23%	-5%
Gesubsidieerde arbeid (zowel bestaande als nieuwe)	30%	-1%	13%	-5%	28%	17%
Casemanagement tijdens trajecten	30%	12%	-2%	0%	0%	57%

Bron: enquête IWI onder gemeenten, eerste kwartaal 2006

2.2 Doelgroepen per soort organisatie

	gemeentelijke organisaties	niet-SW- organisaties	private organisaties	SW-organisaties	gemeente zelf
geen specifieke kenmerken	-9%	6%	-2%	-2%	7%
moeilijk bemiddelbaar (fase 4)	23%	-5%	-1%	-1%	2%
goed bemiddelbaar (fase 1-2)	-4%	-33%	0%	0%	2%
hoog opgeleid	-9%	-9%	0%	0%	1%
laag opgeleid	6%	6%	-2%	-2%	3%
allochtoon	53%	-33%	-3%	-3%	7%
autochtoon	23%	-19%	-1%	-1%	2%
jong	18%	-10%	-4%	-4%	11%
oud	7%	-21%	-2%	-2%	6%
man	-3%	-3%	-1%	-1%	4%
vrouw	8%	-20%	-1%	-1%	4%
alleenstaande ouder	-2%	-31%	-4%	-4%	14%
herintreder	-15%	-15%	-1%	-1%	5%
cliënten met lichamelijke belemmeringen	-13%	-13%	-2%	-2%	9%
cliënten met geestelijke belemmeringen	-16%	-16%	-1%	-1%	6%
cliënten met verslavingsproblematiek	2%	2%	-2%	-2%	6%
cliënten met schuldenproblematiek	34%	5%	-6%	-6%	13%
overige doelgroepen	22%	8%	-3%	-3%	5%

Bron: enquête IWI onder gemeenten, eerste kwartaal 2006



Bijlage 3

Tabellen cliëntoordelen uitgesplitst naar uitvoeringsorganisatie

Tabel 4.1.1

Per type uitvoeringsorganisatie: oordeel van werkzoekenden over maatwerk

	Nee	Een beetje	Ja	Totaal
Gemeentelijk	14,5% (12)	32,5% (27)	53,0% (44)	100% (83)
Semigemeentelijk	43,3% (13)	30,0% (9)	26,7% (8)	100,0% (30)
Privaat	28,9% (22)	34,2% (26)	36,8% (28)	100,0% (76)
Totaal	24,9% (47)	32,8% (62)	42,3% (80)	100,0% (189)

Bron: enquête IWI in vijf casegemeenten onder bijstandsontvangers in traject

Tabel 4.2.1

Per type uitvoeringsorganisatie: oordeel werkzoekenden over kwaliteit van de dienstverlening

	Nee	Een beetje	Ja	Totaal
Gemeentelijk	7,3% (6)	18,3% (15)	74,4% (61)	100,0% (82)
Semigemeentelijk	21,4% (6)	35,7% (10)	42,9% (12)	100,0% (28)
Privaat	11,7% (9)	24,7% (19)	63,6% (49)	100,0% (77)
Totaal	11,2% (21)	23,5% (44)	65,2% (122)	100,0% (187)

Bron: enquête IWI in vijf casegemeenten onder bijstandsontvangers in traject

Figuur 4.3.2

Ervaren meerwaarde van de trajecten per type uitvoeringsorganisatie

	Nee	Een beetje	Ja	Totaal
Publiek	24,7% (22)	38,2% (34)	37,1% (33)	100,0% (89)
Semigemeentelijk	46,4% (13)	21,4% (6)	32,1% (9)	100,0% (28)
Privaat	46,7% (35)	30,7% (23)	22,7% (17)	100,0% (75)
Totaal	36,5% (70)	32,8% (63)	30,7% (59)	100,0% (192)

Bron: enquête IWI in vijf casegemeenten onder bijstandsontvangers in traject

Figuur 4.4.3

Vaardigheden in de trajecten per type uitvoeringsorganisatie

	Nee	Een beetje	Ja	Totaal
Publiek	23 % (19)	29 % (24)	48 % (40)	100 % (83)
Semigemeentelijk	42 % (11)	27 % (7)	31 % (8)	100 % (26)
Privaat	38 % (26)	32 % (22)	30 % (21)	100 % (69)
Totaal	32 % (56)	30 % (53)	38 % (69)	100 % (178)

Bron: enquête IWI in vijf casegemeenten onder bijstandsontvangers in traject

