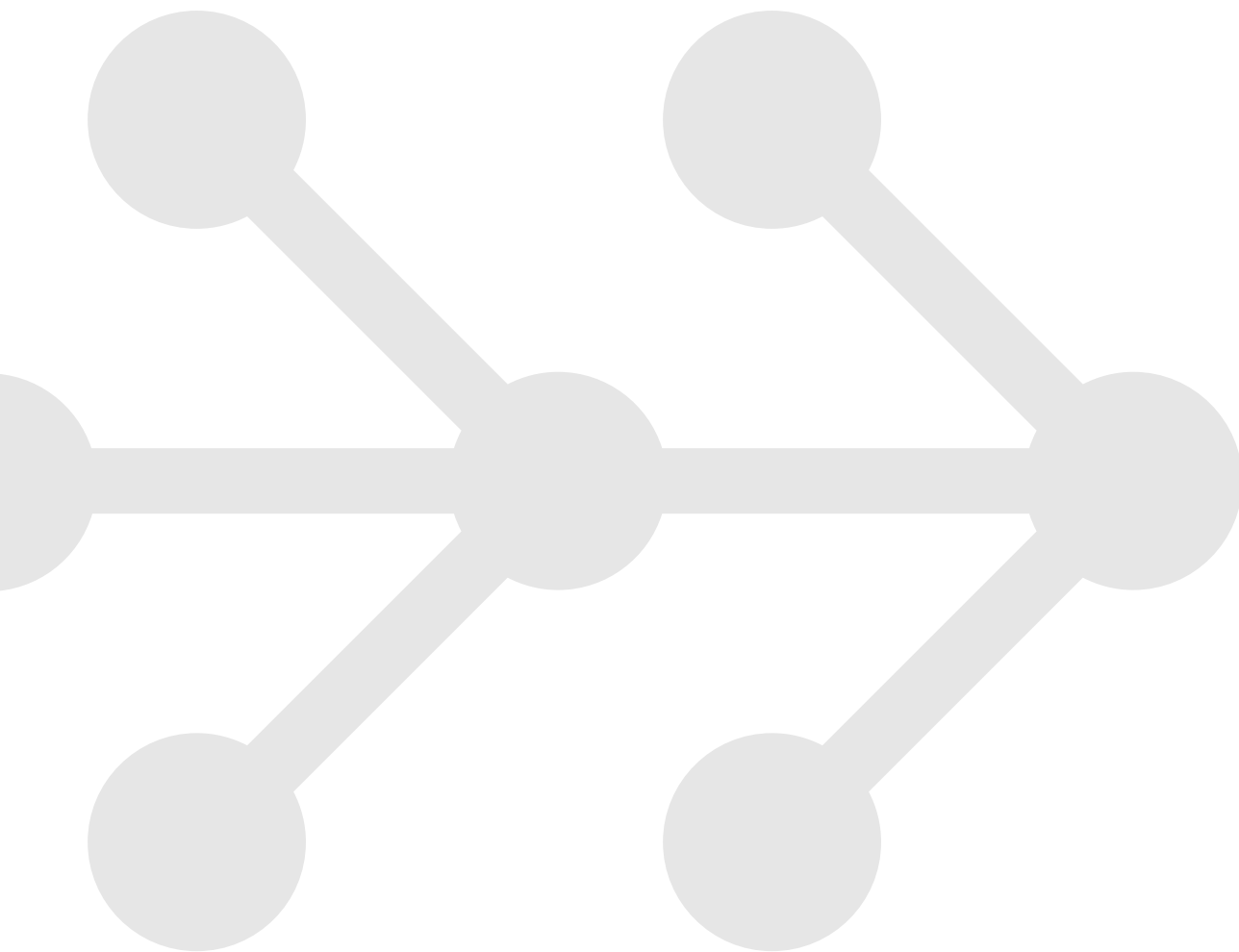


# Inkoopstrategie



## Colofon

### **Opdrachtgever**

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Steunpunt Suwi Gemeenten  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Tel.: 070-3335750  
[www.gemeenteloket.minszw.nl](http://www.gemeenteloket.minszw.nl)

### **Uitgave**

Steunpunt Suwi Gemeenten

### **Basistekst**

Cap Gemini Ernst & Young, adviesgroep Werk en Inkomen,  
Henk Bakker en Peter van Eekert (managing consultants)

### **Vormgeving en Productie**

BVD Buro voor Design

### **Met dank aan**

De leden van de begeleidingscommissie van de opdrachtgever  
en alle leden van de gebruikersklankbordgroep en geïnterviewden

1e druk, januari 2003

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>6</b>
<b>Plaatsbepaling handreiking</b>	<b>6</b>
<b>1 Wat is inkoopstrategie?</b>	<b>7</b>
1.1 Inleiding	7
1.2 Inkoopcyclus	7
1.3 Inkoopstrategie in relatie tot de inkoopcyclus	8
<b>2 Aandachtspunten inkoopstrategie</b>	<b>10</b>
2.1 Positie van de gemeente	10
2.1.1 Hoofdmodellen	11
2.1.2 Vormgeving klantmanagement	14
2.1.3 Hoofdaannemerschap; inkoop integrale trajecten of losse producten	15
2.2 Doelgroepen en cliënten	17
2.2.1 Wordt wel of niet op basis van vooraf benoemde doelgroepkenmerken ingekocht?	17
2.2.2 Keuzevrijheid voor cliënten	18
2.3 Samenwerking	20
2.4 Inkoopprocedure	23
2.4.1 Wijze van inkopen.	23
2.4.2 Plaats van zorg en sociale activering in de procedure	23
2.4.3 Zicht op kwaliteit	24
2.4.4 Wijze van beoordelen offertes	25
2.5 Inhoud contracten	25
2.5.1 Volumeafspraken	26
2.5.2 Looptijd contract	26
2.5.3 Duurzaamheid plaatsingen	27
2.5.4 Financiering	28
<b>Tot besluit</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage 1</b> Checklist	<b>30</b>
<b>Bijlage 2</b> Relevante publicaties en websites	<b>31</b>
<b>Bijlage 3</b> Geraadpleegde personen	<b>32</b>

# Inleiding

De voor u liggende handreiking 'Inkoopstrategie' is ontwikkeld in opdracht van het Steunpunt Suwi Gemeenten (SSG) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze handreiking is een aanvulling op de eerder verschenen producten zoals opgenomen in het overzicht 'Inkopen van reïntegratietrajecten'<sup>(1)</sup>, ontwikkeld door SSG.

Hoofddoel van de handreiking 'Inkoopstrategie' is de gemeenten meer bewust te maken van de effecten die strategische keuzen (kunnen) hebben. In aanvulling op eerdere handreikingen - waarin de nadruk lag op de consequenties van inkoop voor de eigen gemeentelijke organisatie - ligt in deze handreiking de focus op de externe effecten. Het gaat daarbij met name om de invloed van strategische keuzen op de werking van de reïntegratiemarkt. Diverse partijen, niet in de laatste plaats gemeenten zelf, zijn gebaat bij een goede marktwerking.

Door Suwi zijn gemeenten direct verantwoordelijk gemaakt voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden, van burgers die een uitkering ontvangen in het kader van de Algemene Nabestaandenwet en van niet-uitkeringsgerechtigden. Ingevolge de Suwi-wet en de WIW kopen gemeenten de diensten die zij in het kader van de WIW financieren (behalve de WIW-dienstbetrekkingen), zoveel mogelijk op de markt in. De regel is dus altijd inkopen. Het 'zoveel mogelijk' is in de circulaire van 4 september omschreven in de zgn. 80-20-regel. Deze circulaire bevestigt de regel van altijd inkopen, behalve in het geval dat het gewenste product niet op de markt te vinden is (waarbij dus wél daaraan voorafgaand de vraag naar het product op een transparante en objectieve wijze bekend is gemaakt), wanneer het om specifieke leer-/werk-situaties gaat en wanneer het om scholing voor een WIW-dienstbetrekking gaat, die nodig is voor de uitoefening van de dienstbetrekking. De wettelijke kaders voor de inkoop liggen vast in Europese en nationale wet- en regelgeving, inclusief de genoemde circulaire van 4 september.<sup>(2)</sup>

In algemene zin zijn gemeenten opgeroepen met name de rol van regisseur en opdrachtgever te pakken en aan de markt over te laten wat de markt aan kan. In de hoedanigheid van opdrachtgever kunnen gemeenten alleen dan wel door onderling samen te werken de werking van de markt in belangrijke mate beïnvloeden. Dit kunnen zij onder meer doen door een professionele, transparante wijze van inkopen, een resultaatgerichte aanpak (met een goede prijs-kwaliteitverhouding) en het stimuleren van gezonde concurrentieverhoudingen tussen aanbieders van reïntegratiediensten. Deze handreiking biedt ondersteuning bij het maken van strategische keuzen bij het inkoopbeleid van gemeenten door de effecten van deze keuzen inzichtelijk te maken.

---

<sup>1)</sup> De producten zijn bedoeld als ondersteuning van de gemeenten bij de opzet en implementatie van hun inkoopactiviteiten in het kader van de nieuwe structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Suwi). Zie de gemeenteloket-site, genoemd in bijlage 2.

<sup>2)</sup> Zie voor deze circularies en voor overige relevante wet- en regelgeving de site van het ministerie van SZW en de gemeenteloket-site; de internetadressen vindt u in bijlage 2.

In de praktijk zijn gemeenten - vaak in relatie tot de inrichting of aanpassing van het gemeentelijk klantmanagement - al druk bezig met een omslag in denken en doen op het gebied van inkoop van reïntegratiediensten. Een minderheid van de gemeenten (de 'koplopers') is daar al behoorlijk ver mee en heeft dus al de nodige ervaring opgedaan<sup>3)</sup>. Een rode draad in de ervaringen van koplopers is dat er sprake is (geweest) van een groeimodel, waarbij vaak achteraf pas goed bleek hoezeer een andere manier van inkopen ingrijpt in de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie, met als conclusie dat het van belang is om vooraf een grondige interne sterkte-zwakteanalyse te maken. In de praktijk is vooraf nog minder stilgestaan bij de externe effecten van strategische keuzen. Op zich begrijpelijk, omdat het intern voor elkaar krijgen van de nieuwe rol als opdrachtgever van gemeenten al een hele klus is. De afgelopen periode is echter duidelijk geworden dat de externe effecten van het inkopen zeker niet uit het oog verloren mogen worden, zo geven gemeenten zelf ook aan. Onder de gemeenten leven veel vragen zoals:

- Kies ik voor de inschakeling van één of enkele hoofdaannemers?
- Koop ik integrale trajecten of koop ik in op productbasis?
- Definieer ik vooraf specifieke doelgroepen waarvoor ik vooraf specifieke dienstverlening inkoop of koop ik op individuele basis in?

Deze handreiking kan als instrument dienen bij het maken van strategische keuzen in het inkoopbeleid van gemeenten. Het geeft inzicht in de effecten van de strategische keuzen en geeft een overzicht van relevante overwegingen en aandachtspunten bij diverse strategische keuzen. Bij de samenstelling van deze handreiking hebben wij ervoor gekozen de handreiking beknopt en praktische toepasbaar te houden. Er is bewust afgezien van uitvoerige beschouwingen en uitputtende overzichten en er wordt ingezoomd op de belangrijkste hoofd- en deelvragen.

Bij de samenstelling van de handreiking zijn een begeleidingcommissie van de opdrachtgever en een klankbordgroep van gemeenten in het leven geroepen en zijn diverse gemeenten geïnterviewd. Daarnaast zijn ervaringen van het UWV meegenomen. Een overzicht van alle betrokken instanties en contactpersonen is opgenomen in de bijlage. Wij willen iedereen hartelijk danken voor hun medewerking aan de totstandkoming van deze handreiking.

---

<sup>3)</sup> In andere handreikingen zijn interessante voorbeelden beschreven.

## **L e e s w i j z e r :**

In hoofdstuk 2 wordt kort aangegeven welke relatie deze handreiking heeft met eerder door SSG opgeleverde handreikingen. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de vraag wat in het bestek van deze handreiking wordt verstaan onder inkoopstrategie in relatie tot de gemeentelijke inkoopcyclus. Hoofdstuk 4 is de kern van de handreiking. Het geeft aan de hand van de verschillende strategische keuzen die een gemeente kan maken de belangrijkste effecten op de marktwerking weer. Hoofdstuk 5 bevat een beknopte checklist aan de hand waarvan een gemeente kan nagaan of de strategische keuzen die in relatie staan met de marktwerking in het inkoopbeleid zijn meegenomen. Aan de hand van de hoofdthema's in deze checklist kan een gemeente eenvoudig de mogelijke effecten van de strategische keuzen terugvinden. In hoofdstuk 6 is een korte slotbeschouwing opgenomen.

## **P l a a t s b e p a l i n g h a n d r e i k i n g**

SSG heeft al diverse publicaties en handreikingen rond inkoop het licht doen zien. In de folder 'Inkopen van reïntegratietrajecten' voor de gemeenten (folder met overzicht van stappen en handreikingen) wordt hiervan een overzicht gegeven en wordt de plaats van deze handreiking duidelijk. Doublures en herhalingen zijn vermeden, de handreiking 'Inkoopstrategie' beoogt een aanvulling te zijn. Dit laat onverlet dat de lezer zich wel bewust dient te zijn van de samenhang van deze handreiking met genoemde eerdere publicaties.

Een directe samenhang is onder meer te vinden met de handreiking 'Innovatie bij inkopen'. In deze handreiking wordt toegelicht hoe de gemeente samen met reïntegratiebureaus innovatieve projecten kan bevorderen. Een belangrijk gemeenschappelijk doel van beide handreikingen is gemeenten ervan bewust te maken dat door het bevorderen van een goede marktwerking kan worden gestuurd op kwaliteitsverhoging en resultaatverbetering tegen zo scherp mogelijke prijzen.

Een belangrijk verschil tussen deze handreiking en andere handreikingen is, zoals in de inleiding aangegeven, dat in andere handreikingen vooral wordt ingegaan op de methodische kant van inkoop en op interne consequenties van de diverse manieren van inkopen. De handreiking 'Inkoopstrategie' legt vooral het accent op de externe effecten van de diverse keuzemogelijkheden.

Beide aspecten - zowel de interne als de externe consequenties van de inkoop - zijn belangrijk. Een cruciale vraag bij de start van iedere inkoopcyclus is wat de eigen gemeentelijke organisatie aan kan. Het belang van deze interne sterkte-zwakteanalyse mag - zo leert de praktijk - niet worden onderschat.

# Wat is inkoopstrategie?

## 1.1 Inleiding

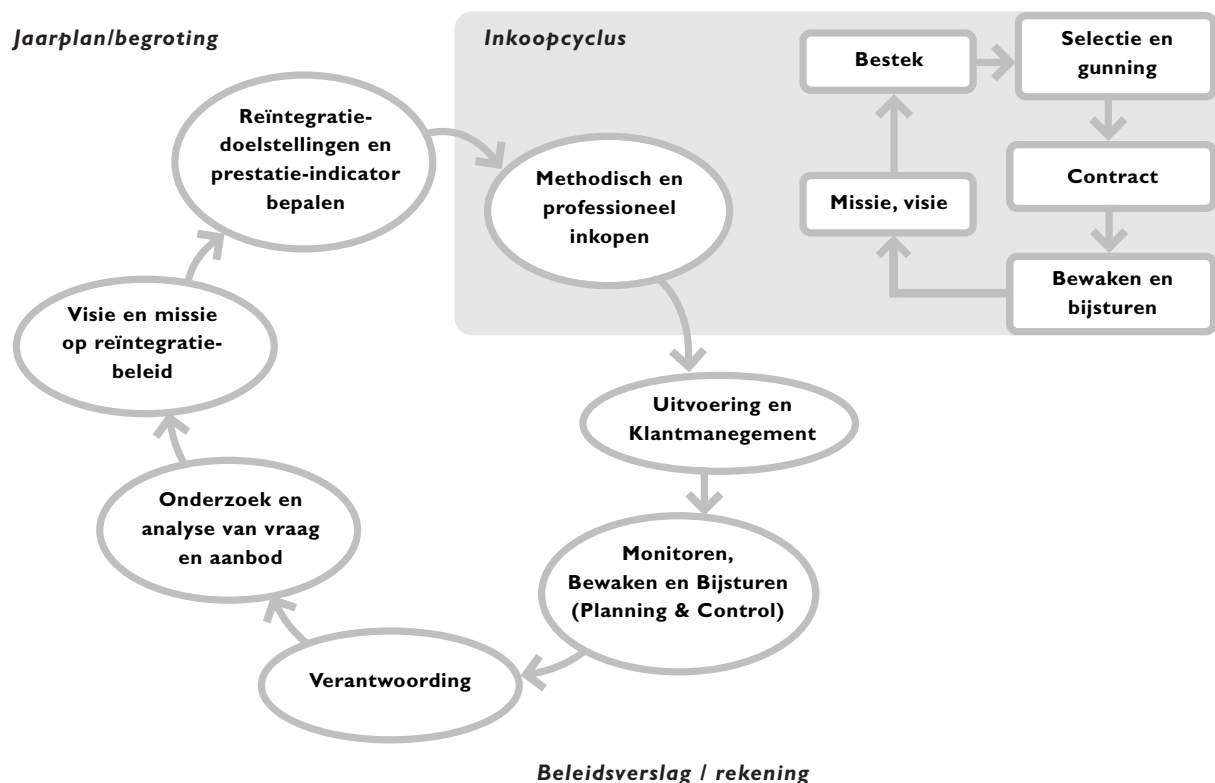
In deze handreiking staat het begrip inkoopstrategie centraal. In de kern gaat het om de wegen waarlangs, de wijze waarop en de middelen waarmee een organisatie geformuleerde doelen wil nastreven.

**Inkoopstrategie zit in tussen het bepalen van reïntegratiebeleid en -doelen enerzijds en de concrete uitvoering van het inkoopproces (methodisch inkopen) anderzijds. De inkoopstrategie heeft als meest centrale kenmerk dat het de beleidsdoelstellingen omzet in concrete, uitvoerbare acties. Inkoopstrategie is dus het maken van weloverwogen keuzen hoe de doelstellingen te verwezenlijken.**

Om nader in te gaan op de vraag wat inkoopstrategie behelst, wordt de strategie in een bredere inkoopcyclus geplaatst.

## 1.2 Inkoopcyclus

Bij inkooptrajecten wordt over het algemeen een vaste cyclus onderscheiden, die steeds weer wordt herhaald. De snelheid en accenten van de verschillende stappen kunnen per inkoop-situatie verschillen. De inkoopcyclus loopt idealiter parallel aan de beleids- en begrotingscyclus van de gemeente. Daarbij zal te allen tijde afstemming nodig zijn.



Voorstaande figuur geeft de verschillende stappen weer, die bij een inkoopproces idealiter worden gezet. Daarbij plaatst het model de inkoopcyclus als integraal onderdeel van het methodisch en professioneel inkopen. Als dit model praktisch vertaald wordt naar het inkoopproces van de gemeenten, ziet de cyclus er als volgt uit:

- 1 Analyse klantenbestand en vraagzijde arbeidsmarkt
- 2 Bepalen van reïntegratiedoelen
- 3 Methodisch inkopen
- 4 Regie op klantniveau
- 5 Bewaken, monitoren, bijstellen van prestaties
- 6 Terug naar stap 1 etc.

*Bron: een kader voor de inkoop van reïntegratietrajecten*

Het model is vooral opgenomen voor de plaatsbepaling van de inkoopstrategie. Voor de uitwerking van deze stappen wordt verwezen naar de handreiking 'Een kader voor de inkoop van reïntegratietrajecten'.

### 1.3 Inkoopstrategie in relatie tot de inkoopcyclus

De inkoopstrategie heeft als meest centrale kenmerk dat het de beleidsdoelstellingen omzet in concrete, uitvoerbare acties. Inkoopstrategie is dus het maken van keuzen hoe de doelstellingen te verwezenlijken. Daarom is het belangrijk dat gemeenten hun keuzen bewust maken en de gevolgen van hun keuzen zo goed mogelijk overzien. De doelstelling van deze handreiking is de overwegingen die een rol spelen bij te maken keuzen en de gevolgen van die keuzen in beeld te krijgen.

**Voorbeeld:** 'De gemeente Leiden heeft als beleid dat cliënten een stem moeten hebben in de keuze van het reïntegratiebedrijf. Om deze (politiek bepaalde) keuze vorm te geven in de uitvoering, heeft men de strategische keuze gemaakt om meerdere reïntegratiebedrijven te contracteren, die vergelijkbare producten en trajecten aanbieden. Op deze wijze wordt bereikt dat de cliënt altijd een keuze heeft.' **Alexandra Bartelds, gemeente Leiden**

**Een ander voorbeeld:** 'Een contract van 5 jaar met een reïntegratiebedrijf vind ik onzinnig. Twee jaar is lang genoeg, anders worden opdrachtgevers én opdrachtnemers lui. Dan ontstaat er een vertrouwensrelatie tussen casemanagers en bemiddelingspersonen, en dat moet niet gebeuren, het contract moet scherp blijven.' **Yvonne Bieshaar, gemeente Den Bosch**

Inmiddels hebben veel gemeenten ervaring opgedaan met het aanbesteden en inkopen van reïntegratiediensten. Voor sommige is het nog relatief nieuw, andere zijn al wat langer hiermee bezig. De ervaring leert in de eerste plaats dat de vormgeving en uitvoering van aanbesteding en inkoop allerlei gevolgen hebben voor de intern-gemeentelijke organisatie. Zo komt bijvoorbeeld de vraag aan de orde hoe het klantmanagement ingericht moet worden of hoe het afgesproken aantal cliënten aan het gecontracteerde reïntegratiebedrijf kan worden aangeleverd. Veel gemeenten zijn nu druk bezig met dit soort vraagstukken.

De overwegingen en gevolgen bevinden zich zeker niet allemaal op het niveau van de gemeente zelf. Er zijn ook externe effecten van gemaakte keuzen. Immers, het inkoopbeleid van een gemeente heeft ook effect op andere spelers dan de gemeente zelf, zoals bijvoorbeeld de aanbodzijde op de reïntegratiemarkt, de reïntegratiebedrijven. Maar daarmee meer of minder direct ook weer op de gemeente zelf.

**Voorbeeld 3.** Gemeente X heeft het voornemen om trajecten in te kopen bij een hoofdaannemer. Om de procedure vorm te geven wordt een bestek opgesteld, waarbij een financiering volgens no cure, no pay wordt geregeld en een traject als geslaagd wordt beschouwd na een plaatsing in een baan van minimaal een jaar. Gevolg van deze keuze is dat een aantal reïntegratiebedrijven besluit niet mee te offeren omdat zij de voorfinanciering die deze systematiek met zich meebrengt niet kunnen verwezenlijken. Indien het de bedoeling van de gemeente is om alleen met kapitaalkrachtige bedrijven in zee te gaan, is dit effect niet ongewenst. Indien dit niet het geval is, betekent de handelwijze een verschraling van het aanbod in dubbele betekenis:

- Voor dit moment, omdat een aantal bedrijven niet offreert.
- Mogelijk ook op de langere termijn, omdat deze bedrijven het moeilijk krijgen in een markt waar dergelijke voorfinanciering gemeengoed wordt.

Hiermee wil niet gezegd zijn dat een keuze voor no cure, no pay ongewenst is, te meer daar die vraag alleen kan worden beantwoord in samenhang met de vraag welke definitie van het te behalen resultaat wordt gehanteerd. Ook wordt niet bedoeld te zeggen dat de eis van plaatsing voor ten minste een jaar te ver gaat. Wél dat dit consequenties heeft waarmee wellicht rekening dient te worden gehouden of waarvan men zich ten minste bewust moet zijn.

**Voorbeeld 4.** Gemeente Y stelt als selectie-eis in haar bestek dat reïntegratiebedrijven minimaal drie referenties bij andere gemeenten, inclusief slagingspercentages, kunnen opgeven. Dit is een eis die aan de opdrachtgever een bepaalde zekerheid geeft. De keerzijde van de medaille is dat hierdoor nieuwe bedrijven met een mogelijk vernieuwende aanpak bij voorbaat worden uitgesloten.

Zoals gezegd is de bedoeling van de handreiking niet om aan te geven welke keuzen goed of fout zijn. De bedoeling is echter wel om gemeenten ervan bewust te maken dat er keuzen te maken zijn. Uit de Tweede Trendrapportage Reïntegratiemarkt blijkt onder meer dat gemeenten bij het bepalen van hun inkoopstrategie vaak op grond van interne of historische overwegingen een keuze maken, zonder stil te staan bij de externe effecten. Zien gemeenten voor zichzelf een taak weggelegd om concurrentie te stimuleren of kleinere aanbieders ook een kans te geven? Gemeenten zijn als opdrachtgever uiteindelijk zeer gebaat bij een optimale marktwerking, met veel dynamiek en innovatie.



# Aandachtspunten inkoopstrategie

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van keuzemogelijkheden en aandachtspunten bij de vaststelling van de inkoopstrategie. Met name wordt kort geschetst wat de externe effecten zijn waarvan een gemeente zich ten minste bewust moet zijn. Er is een aantal hoofdthema's waaronder de keuzen en aandachtspunten zijn te rubriceren:

- Positie van de gemeente
- Doelgroepen en cliënten
- Samenwerking
- Inkoopprocedure
- Inhoud van de contracten met de reïntegratiebedrijven

In elke paragraaf wordt een hoofdthema uitgewerkt door in te gaan op de verschillende strategische keuzen die de gemeente kan maken. Daarbij worden effecten, consequenties en aandachtspunten genoemd. Bij een aantal issues wordt - waar mogelijk onder verwijzing naar overige publicaties - volstaan met het noemen van relevante vragen die een gemeente zich moet stellen, omdat het in die gevallen aan het doel van deze handreiking voorbij zou schieten als we daar met de vereiste volledigheid op zouden ingaan.

De keuzen die een gemeente kan maken, hebben effecten op de markt. De marktwerking is belangrijk voor gemeenten omdat - uitgaande van de juiste marktcondities - concurrentie uiteindelijk leidt tot een betere kwaliteit, betere resultaten en lagere prijzen. Bij de beschrijving van de effecten van de strategische keuzen van de gemeente wordt ingegaan op de positie van gemeenten zelf, op die van de aanbieders (reïntegratiebedrijven) en op die van de profijtgroep, de gemeentelijke cliënten.

Zoals eerder aangegeven, willen de schrijvers van deze handreiking niet pretenderen met de beschreven strategische keuzen en daaruit volgende effecten volledig te zijn. Op basis van input uit de gebruikersklankbordgroep en uit de interviews is een selectie gemaakt, die naar wij hopen aanslaat bij de behoefte van gemeenten.

## 2.1 Positie van de gemeenten

Suwi roept gemeenten op om aan de markt over te laten wat de markt zelf aan kan. Hiermee samenhangend dient de vraag te worden beantwoord hoe de gemeente aankijkt tegen haar eigen positie op de markt. In de strategische overwegingen over de positie van de gemeente ten opzichte van de private markt spelen de volgende vraagstukken een rol:

- Concentreren op de regierol (verregaande scheiding regie en uitvoering) of zelf als gemeente ook een belangrijke rol in de uitvoering

- Vormgeving klantmanagement
- Hoofdaannemerschap of rechtstreeks met een groter aantal aanbieders zaken doen/-integrale trajecten inkopen of losse producten

### 2.1.1 Hoofdmodellen

In algemene zin kan worden vastgesteld dat de fase van visiebepaling ten aanzien van de positie van de gemeente, als opdrachtgever op de reïntegratiemarkt, niet altijd voldoende grondig wordt doorlopen. Dit heeft vaak te maken met het ontbreken van een integrale benadering. Er wordt bijvoorbeeld voor gekozen om voor het eerst te werken met kavels en het maken van volumeafspraken met reïntegratiebedrijven, terwijl de interne logistiek, die moet waarborgen dat de afgesproken aantallen cliënten ook daadwerkelijk door de gemeente worden toegeleid, niet vooraf is geregeld.

In de praktijk is een aantal hoofdmodellen te onderscheiden, waarlangs de gemeenten werken of gaan werken. Deze zijn beschreven in de Tweede Trendrapportage Reïntegratiemarkt, die in november 2002 in opdracht van het ministerie van SZW is uitgebracht (officiële aanduiding ‘Op weg naar volwassenheid - tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten’).<sup>4)</sup>

<b>Model ‘Scheiding Regie en Uitvoering’</b>	
Vaak gepaard gaand met: <ul style="list-style-type: none"> <li>- maximaal aanbesteden op de markt;</li> <li>- beperkt aantal hoofdaannemers;</li> <li>- inkoop complete trajecten;</li> <li>- klantmanagement zonder kenmerken van reïntegratiedienstverlening;</li> <li>- sturen op resultaat</li> </ul>	26
<b>‘Tussenmodel’</b>	
Namelijk: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Model Scheiding Regie en Uitvoering, maar klantmanager stelt wel zelf trajectplan op (meest voorkomend tussenmodel) en/of</li> <li>- Differentiatie: afhankelijk van soort doelgroep/cliënt werken klantmanagers volgens één van de twee hoofdmodellen (bijv. fase 4 wel intensief klantmanagement en bij fase 2/3 niet).</li> </ul>	14
<b>Model ‘Actief Keten- en klantmanagement’</b>	
Vaak gepaard gaand met: <ul style="list-style-type: none"> <li>- intensieve rol klantmanagers in en tijdens uitvoering traject;</li> <li>- groot scala aan gespecialiseerde aanbieders;</li> <li>- inkoop op productbasis;</li> <li>- grote invloed op richting en inhoud traject, sturen op doorstroom naar vervolgstappen (resultaat) tijdens traject</li> </ul>	6

<sup>4)</sup> Het aantal, genoemd in de tweede kolom heeft betrekking op de gemeenten die in het kader van de Tweede Trendrapportage zijn geïnterviewd.

Het meest gangbaar is, zo is vastgesteld, het model 'Scheiding Regie en Uitvoering'. Het model 'Actief Keten- en klantmanagement', zoals dat in Den Bosch en Tilburg wordt uitgevoerd, komt minder vaak voor. Dit heeft te maken met de oproep van Suwi om zoveel mogelijk aan de markt over te laten, maar ook wordt door sommige gemeenten aangegeven dat intensief klantmanagement met de huidige personele bezetting (kwantitatief en/of kwalitatief) niet kan worden waargemaakt.

**Overwegingen bij de keuzebepaling voor een van de hoofdmodellen of een variant daarop zijn:**

- Vindt de beoordeling plaats op alleen zakelijke gronden (effectiviteit en efficiency) of geheel of gedeeltelijk ook op politieke gronden? Sommige gemeenten vinden bijvoorbeeld het opstellen van trajectplannen bij uitstek een publieke taak. Andere zien daar vanaf omdat ze vinden dat hierdoor in het proces een doublure ontstaat (ook reïntegratiebedrijven zullen zelf een intake willen doen en een professioneel oordeel hebben over het meest adequate plan) of omdat ze vinden dat reïntegratiebedrijven daar sowieso beter in zijn.
- Wat kan de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie aan op korte en middellange termijn? Een grondige interne sterkte-zwakteanalyse is een noodzakelijke randvoorwaarde voor een professionele keuzebepaling door de gemeente. Dit laten we hier verder rusten, omdat hieraan in eerdere handreikingen al aandacht is geschonken.
- Wat betreft de marktwerking is evident dat het model 'Scheiding Regie en Uitvoering', waarbij de gemeente zich concentreert op haar regierol, meer markt creëert en dus (nieuwe) aanbieders aantrekt, waardoor er sprake is van meer concurrentie en daardoor in beginsel een sterkere uitgangspositie voor gemeenten. Een risico daarbij, waarvan de gemeente zich bewust moet zijn, is een te grote afhankelijkheid van de gemeente ten opzichte van de aanbieder(s), zoals lange tijd het geval was en soms nog is op het gebied van gesubsidieerde arbeid. Er zijn dus maatregelen nodig, die dit risico ondervangen: hoe sturing geven en voldoende greep houden op de uitvoering? Mogelijkheden daarin zijn: extra aandacht voor voortgangsrapportages en andere afspraken over kwaliteitsborging en -monitoring, via een klanttevredenheidsonderzoek of door exitgesprekken. Aanvullend op de verplichte klachtenprocedure kan de gemeente cliënten ook actief oproepen om zich zo nodig rechtstreeks tot de gemeente te wenden. Voor zover de gemeente zelf reïntegratieactiviteiten uitvoert, is overigens het vraagstuk van sturing (intern) niet minder aan de orde. Ook daarbij kunnen intern prestatie-afspraken worden gemaakt (managementcontracten en het introduceren van interne klant-leverancier-verhoudingen). Hoe zakelijk die afspraken ook zijn, externe klant-leverancier-verhoudingen worden doorgaans gekenmerkt door een grotere zakelijkheid door een grotere flexibiliteit om in geval van niet-functioneren zo nodig de relatie te beëindigen.
- Gemeenten in beide hoofdmodellen hebben alle de overtuiging dat hun model de beste waarborgen bevat voor de beste prijs-kwaliteitverhouding. Benchmarking zal op dit punt duidelijkheid moeten verschaffen.

- Hoe gaat de gemeente om met gesubsidieerde arbeid en sociale activering? Vragen die de gemeente zich daarbij in ieder geval moet stellen, zijn:
  - Welke visie heeft de gemeente op de positie van gesubsidieerde arbeid en sociale activering binnen het totale reïntegratiebeleid?
  - Uitgaande van de geïntegreerde benadering (doorgaans reïntegratieladder of ketenbenadering genoemd), hoe wordt daarop gestuurd? Hoe zijn overdrachtmomenten georganiseerd? Is er regie vanuit één punt? Hoe wordt gestuurd op de maximale doorstroom naar werkgerichte reïntegratietrajecten? Wordt hiertoe wel of niet gewerkt met financiële prikkels? Welke?
  - Zelf doen of uitbesteden?  
 Worden deze wel of niet meegenomen bij de aanbesteding? De 80-20-regel in de SZW-circulaire van 4 september 2002 houdt overigens, zoals in de Inleiding aangegeven, niet in dat 20% zonder meer is vrijgesteld van een aanbestedingsverplichting. Hoe dan ook is het regime van de Europese Richtlijn Diensten, dat in eerdere handreikingen in opdracht van SSG al uitvoerig is beschreven, onverkort van toepassing.<sup>5)</sup>
  
- Bij de omslag van oud naar nieuw moet de gemeente zorgvuldig te werk gaan. In de eerste plaats in de richting van bestaande partners die voortaan in vrije concurrentie moeten meedingen naar opdrachten. Op grond van de huidige wet- en regelgeving moet ook sociale activering in beginsel worden meegenomen bij de aanbesteding (zie de toelichting op de 80-20-circulaire in de Inleiding), maar in ieder geval kan bij de wijze waarop dat wordt gedaan de benodigde zorgvuldigheid worden ingebouwd. De inhoud van het bestek is daarbij een belangrijk sturingsinstrument. Ook ten aanzien van instellingen voor gesubsidieerde arbeid zijn gemeenten bezig met de vraag hoe verzakelijking handen en voeten moet worden gegeven met oog voor zorgvuldigheid in de omslagfase. Hoe wordt de betreffende instellingen gelegenheid gegeven zich daarop in te stellen?  
 In de tweede plaats is zorgvuldigheid vereist in de richting van de eigen gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Dit laatste speelt niet alleen bij outsourcing van gemeentelijke activiteiten, maar ook bij de omslag in werken binnen de sociale dienst, waardoor consultants niet alleen opeens klantmanager heten, maar ook over andere competenties en vaardigheden moeten beschikken. Een deel van de consultants kan daarin via training en learning by doing meegaan, maar sommigen zullen daartoe niet in staat zijn. Een grondige analyse van de bestaande uitgangssituatie is dan ook een belangrijk onderdeel van de visiebepaling door de gemeente.

---

<sup>5)</sup> Gemeenten dienen vast te stellen in hoeverre de Europese Richtlijn Diensten van toepassing is (voluit: De Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten: Diensten (92/50/EEG), waarin opgenomen richtlijn 97/52/EG). Diensten waarvan de totaal geraamde waarde boven een drempelbedrag van € 200.000 uitkomt vallen onder deze richtlijn (bijlage 1B, Beperkte Regime). Indien een drempelbedrag van € 214.326 wordt overschreden, is bijlage 1A (Volledige Regime) van toepassing. In alle gevallen zal de gemeente die een opdracht gaat aanbesteden (ongeacht de omvang van de aanbesteding) een keuze moeten maken tussen een openbare en een niet-openbare aanbesteding. Het belangrijkste verschil is dat bij de openbare procedure in één keer de selectie- en gunningscriteria aan de aanbieders worden overgelegd, terwijl dit bij de niet-openbare procedure kan worden gescheiden. Anders dan de naam doet vermoeden, is de niet-openbare procedure evenzeer toegankelijk voor aanbieders als de openbare procedure.

- Indien een gemeente de strategische keuze maakt om zich te concentreren op de regierol, kan dat zijn weerslag hebben op de relatie van de gemeente met haar klanten. De keuze stelt daarmee eisen aan een heldere communicatie over de aanpak die met het reïntegratiebedrijf is afgesproken, over een klachtenregeling, over de onverminderde mogelijkheid van de gemeente om flankerend beleid in te zetten en over de onverminderde verantwoordelijkheid en zorg van de gemeente voor haar burgers. Zou een gemeente dit nalaten dan kan het gevolg zijn dat klanten het verminderde directe contact met de gemeente als negatief zullen ervaren en daarover gaan klagen.
- Daarnaast stelt de strategische keuze van concentratie op de regierol extra eisen aan het desgewenst organiseren van keuzemogelijkheden voor cliënten. Hoe kan een gemeente vervolgens advies en ondersteuning door klantmanagers organiseren?

### **2.1.2 Vormgeving klantmanagement**

Met 'De gemeente als klantmanager' (in 2002 uitgebracht in opdracht van SSG) is aan gemeenten een stappenplan aangereikt, dat sociale diensten ondersteunt in het ontwikkelproces van bijstandsconsulent naar klantmanager, van klantvriendelijkheid naar klantgerichtheid. Deze stappen zijn:

- a. Omgevingsanalyse sociale dienst
- b. Vaststellen missie, visie en doelstellingen sociale dienst
- c. Bepalen dienstverleningsconcept van de sociale dienst
- d. Beschrijven functieprofiel klantmanager
- e. Invoeren en ontwikkelen

Het bepalen van de positie van de gemeente als opdrachtgever op de reïntegratiemarkt is een belangrijke stap die voorafgaat aan de inrichting van het klantmanagement. Afhankelijk van die positiebepaling (inclusief de wijze van inkopen) en het dienstverleningsconcept moeten klantmanagers bepaalde rollen kunnen vervullen en zijn de bijbehorende competenties nodig. Hiervoor wordt verwezen naar de genoemde handleiding over klantmanagement.

Professionalisering in inkoop en uitvoering heeft zodanige consequenties en effecten, dat bij de vormgeving van klantmanagement goed moet worden gekeken naar onder meer de volgende aandachtspunten:

- Zorg voor een goed opleidings- en trainingstraject voor de bijstandsconsulenten. Onderschat niet welke eisen professioneel klantmanagement stelt aan de uitvoerende medewerkers, zeker als wordt gekozen voor een zeer intensieve vorm van klantmanagement. Wees naast ambitieus ook realistisch (wat is binnen welke planning mogelijk, gelet op mogelijkheden en beperkingen van de huidige consulenten).
- Een intensief klantmanagement, waarbij de klantmanager in begeleidende zin ook zeer actief is tijdens de uitvoering van reïntegratietrajecten, brengt met zich mee dat aan de cliënt duidelijkheid moet worden gegeven over de vraag voor welke begeleiding en vragen de cliënt bij welke begeleider moet zijn: de klantmanager of de reïntegratiecoach? Dit stelt

wederom eisen aan communicatie en tevens aan een nauw sluitend samenspel tussen gemeente en reïntegratiebedrijf.

- In de mate waarin reïntegratiebedrijven niet alleen worden gestuurd en afgerekend op het eindresultaat, maar ook op de wijze van uitvoering, ontstaat spanning met (gedeeltelijke) resultaatfinanciering van reïntegratietrajecten. Het is zaak te zorgen voor de juiste balans, die niet alleen zorgt voor voldoende sturing, maar die ook redelijk is in de richting van de aanbieders.
- Er moeten afspraken worden gemaakt met aanbieders en eventueel met andere gemeentelijke diensten over voortgangsinformatie over de uitvoering van trajecten. Enerzijds gaat het om het kunnen beschikken over tijdige, juiste en volledige stuurinformatie als een belangrijke randvoorwaarde voor professioneel klantmanagement, anderzijds gaat het om een juiste verhouding ten opzichte van de hoeveelheid informatie die door de aanbieder moet worden opgeleverd. Dit laatste met het oog op een te hoge administratieve lastendruk.
- Wordt gekozen voor (experimenteren met) vormen van keuzevrijheid voor cliënten in de zin van kunnen kiezen uit meerdere aanbieders? Wat is daarbij de rol van de klantmanagers?

### **2.1.3 Hoofdaannemerschap, inkoop integrale trajecten of losse producten**

De meeste gemeenten die kiezen voor het model Scheiding Regie en Uitvoering, kiezen -hoewel dat niet per definitie eigen is aan dit model- ook voor het inschakelen van enkele hoofdaannemers (bijvoorbeeld Enschede en Leeuwarden). In het model Actief Keten- en klantmanagement wordt doorgaans gewerkt met het rechtstreeks zaken doen met een groter aantal, vaak gespecialiseerde aanbieders waar losse producten worden ingekocht (bijvoorbeeld Den Bosch en Tilburg).

Belangrijke aandachtspunten en overwegingen bij het kiezen voor het wel of niet inschakelen van hoofdaannemers en het wel of niet inkopen van complete trajecten zijn de volgende:

- Een belangrijke reden voor veel gemeenten om te kiezen voor het werken met hoofdaannemers en het inkopen van integrale trajecten bij die hoofdaannemers is het gemeentelijk beleid (vaak ook op andere terreinen) om zich te concentreren op zijn kerntaken en daarbij à la Suwi zoveel mogelijk aan de markt over te laten wat de markt aan kan in de overtuiging dat marktwerking op markten die zich daarvoor lenen, uiteindelijk leidt tot betere kwaliteit en/of lagere kosten. Er zijn veel aanbieders die het hoofdaannemerschap voor gemeenten kunnen en willen verzorgen. Een andere veelgenoemde reden is dat de gemeente op basis van een interne sterkte-zwakte-analyse heeft geconstateerd dat een aanpak zoals bijvoorbeeld in Den Bosch niet (op korte termijn) haalbaar is.
- Het kiezen voor een beperkt aantal hoofdaannemers hangt meestal samen met hetzij de omvang van het cliëntenbestand, hetzij met het gemakkelijker en goedkoper kunnen beheersen en overzien van de uitvoering. Door met een aantal reïntegratiebedrijven te werken kunnen desgewenst aan cliënten keuzemogelijkheden worden geboden.

'In Tilburg is bij de laatste aanbesteding besloten het aantal reïntegratiebedrijven, waar we als gemeente mee samenwerken, fors te verminderen. Het waren er 25, we gaan nu naar 14. Het was een beetje doorgeschoten, zo gegroeid. Daarbij speelde ook mee dat de toeleiding door de gemeente niet optimaal verloopt door het woud aan reïntegratiebedrijven dat in Tilburg actief is. Te veel, te onduidelijk. We zijn nu meer op samenwerking en onderaanneming gericht, waarbij het behapbaar moet blijven voor de uitvoering.'

**Martijntje Brink, gemeente Tilburg**

- Gemeenten die kiezen voor het rechtstreeks inkopen van losse producten bij een groter aantal aanbieders doen dat in de overtuiging dat op die manier de sturing door de gemeente beter gewaarborgd is en dat mede daardoor de totale reïntegratiekosten (inclusief het keten- en klantmanagement van de gemeente zelf) lager zullen uitvallen.
- Gemeenten die met hoofdaannemers werken stimuleren vaak expliciet dat specialistische, vaak kleinere onderaannemers worden ingeschakeld. Over de mate waarin en de wijze waarop op onderaannemers worden ingeschakeld, inclusief de rol die klantmanagers daar eventueel bij spelen, moeten heldere afspraken tussen gemeente en hoofdaannemers worden gemaakt. Daarbij is het niet de bedoeling dat onderaannemers met naam en toenaam als 'verplicht in te schakelen' door de gemeente worden benoemd, als dat niet plaatsvindt op basis van de uitkomst van een aanbesteding. 'U bocht-constructies', waarmee wet- en regelgeving worden omzeild, staan haaks op de door Suwi beoogde marktwerking. Het bestek is de meest geëigende en transparante weg om te sturen.
- Ook de beoordeling en/of het organiseren van de inzet van zorg en sociale activering binnen trajecten kan worden overgelaten aan hoofdaannemers (bijvoorbeeld in Leeuwarden) of in eigen hand worden gehouden (gemeentelijk klantmanagement). Ter voorkoming van een te grote afhankelijkheid en te weinig sturing is het bij een werkwijze zoals in Leeuwarden van extra groot belang dat hierover vooraf grondige, heldere afspraken met de hoofdaannemer(s) worden gemaakt. Zeker omdat volgens veel gemeenten reïntegratiebedrijven nog te weinig kaas hebben gegeten van zorg en sociale activering, mag niet worden verondersteld dat reïntegratiebedrijven - zeker als zij nog niet eerder voor de gemeente hebben gewerkt - vanzelf wel de juiste instellingen en trajecten op het gebied van zorg en sociale activering weten te vinden.

'De gemeente Leeuwarden besteedt conform Suwi maximaal uit. Van een 'over de schutting'-werkwijze is bij ons trouwens geen sprake. Wij kiezen expliciet voor de regierol van de gemeenten en besteden sinds 2001 alles aan. Bij ons is geen selectie van cliënten voor sociale activering sec. Alleen voor reïntegratietrajecten, waar sociale activering onderdeel van kan uitmaken. Leeuwarden doet geen zaken met reïntegratiebedrijven die zich alleen op sociale activering concentreren. Als sociale activering vervolgens het hoogst haalbare blijkt te zijn, dan is dát het behaalde resultaat. Sociale activeringsinstellingen en -bedrijven kunnen onderaannemer van een reïntegratiebedrijf zijn. Er gaat geen rechtstreekse financiering van de gemeente naar de sociale activeringsinstellingen.'

**Linda Hazenkamp, gemeente Leeuwarden**

- In algemene zin stelt een grotere vrijheid van handelen aan de kant van reïntegratiebedrijven hogere eisen aan transparantie en verantwoording aan de gemeente.
- In paragraaf 4.1.1 is al ingegaan op de eisen die het kiezen voor de regierol stelt aan de communicatie met cliënten en aanbieders. Zeker als wordt gewerkt met hoofdaannemers moet voor cliënten duidelijk zijn voor welke vragen zij bij wie terecht kunnen. Bovendien kan de gemeente het zich niet veroorloven om alleen met tussenkomst van één of meer reïntegratiebedrijven te weten hoe de cliënt de dienstverlening ervaart en zullen dus ook directe vormen om cliënttevredenheid te volgen nodig zijn.
- Indien een gemeente de keuze maakt losse producten in te kopen dan zullen er bij de trajectuitvoering meer aanbieders betrokken zijn, dus meer wisseling van begeleiders, minder persoonlijke continuïteit met uitzondering van de gemeentelijke klantmanagers. Dit stelt vergaande eisen aan het keten- en klantmanagement.

## **2.2 Doelgroepen en cliënten**

Bij de inkoop is een belangrijke vraag wat - kijkend naar het cliëntenbestand - als basis wordt genomen voor het maken van afspraken met reïntegratiebedrijven. Onderstaand komt een aantal, aan deze vraag gerelateerde, keuzevraagstukken aan de orde.

### **2.2.1 Wordt wel of niet op basis van vooraf benoemde doelgroepkenmerken ingekocht?**

Op de gemeentelijke reïntegratiemarkt is in dit verband een aantal trends waarneembaar:

- Een deel van de gemeenten zegt gestopt te zijn met ‘klassiek doelgroepenbeleid’, omdat dat haaks staat op het gemeentelijk beleid om in alle gevallen individueel maatwerk te bieden.
- Een ander deel van de gemeenten zegt eveneens gestopt te zijn met klassiek doelgroepenbeleid en dat vervangen te hebben door een bestandssegmentatie op basis van eenduidige ondersteuningsbehoefte (‘homogene groepen’). Die behoefte is deels terug te voeren op de traditionele doelgroepindeling, maar loopt voor een belangrijk deel ook dwars door die indeling heen.
- Tot slot zegt een deel van de gemeenten dat zij in het kader van de aanbesteding juist voor het eerst beginnen met het onderscheiden van doelgroepen, deels in klassieke zin (doorgaans samenhangend met het bestaan van doelgroepgeoormerkte budgetten en/of afspraken in het kader van Agenda voor de Toekomst) en deels in termen van eenduidige ondersteuningsbehoefte (met het oog op gerichte inkoop van reïntegratiedienstverlening).

In de kern is belangrijk dat de ingekochte dienstverlening in kwantitatieve en kwalitatieve zin aansluit bij het gemeentelijk cliëntenbestand. Dat staat of valt met inzicht in het bestand, van zowel de bestaande gevallen als van de verwachte nieuwe instroom voor zover dat op basis van ervaringsgegevens mogelijk is. Alleen met gebruikmaking van dat inzicht is gerichte inkoop mogelijk.

Gerichte inkoop is niet alleen belangrijk met het oog op de ‘fit’ met het cliëntenbestand, maar ook omdat dit stimuleert dat reïntegratiebedrijven hun diensten zo passend en liefst innovatief mogelijk aansluiten bij de vraag. Daarbij speelt de vraagformulering een belangrijke rol. Het

maakt verschil of de vraag voorafgaand aan de inkoop zeer gedetailleerd (technisch) wordt gesteld of open. Bijvoorbeeld: wij zoeken trajecten voor een groep ‘allochtone vrouwen die willen herintreden op de markt’. Een dergelijke, functionele vraag stimuleert de creativiteit van reïntegratiebedrijven. Essentieel is dan wel dat de markt van aanbieders breed wordt bereikt. Verdere informatie hierover is te vinden in de handreiking ‘Inkoop en innovatie’. Gemeenten vinden het lastig bij de beoordeling van aanbieders de echte kwaliteits- en dienstverleningsverschillen te vinden. Een manier om dit te doen is te vragen naar voorgaande ervaringen, aanpak en resultaten en naar referenties.

Gerichte inkoop op basis van segmentatie in doelgroepen en/of homogene groepen stimuleert daarmee ook dat de écht innovatieve, over onderscheidende dienstverlening beschikkende aanbieders aan bod komen. Het vinden van innovatieve dienstverlening brengt overigens wel met zich mee dat de vraag ruim bekend moet worden gemaakt.

Gemeenten die niet op basis van grondige bestandskennis vooraf gericht inkopen, maar zaken doen met grote reïntegratiebedrijven met een breed dienstenpakket, doen dat soms noodgedwongen (vanwege het nog niet beschikken over een grondige bestandsanalyse), maar soms ook bewust. Namelijk omdat bewust wordt gewerkt met een beperkt aantal aanbieders, die wel in alle gevallen individueel maatwerk moeten waarborgen of dat zo nodig via partners/onderaannemers mogelijk moeten maken.

### **2.2.2 Keuzevrijheid voor cliënten**

Uit de Tweede Trendrapportage Reïntegratiemarkt komt naar voren dat gemeentelijke cliënten op dit moment meestal geen directe inspraak hebben in de keuze van een reïntegratiebedrijf. Dat wordt gezien als de expertise en verantwoordelijkheid van de klantmanager, die daarbij wordt geacht rekening te houden met eventuele bijzondere wensen van de cliënt. De klantmanager neemt uiteindelijk de beslissing. Circa 14% van de geïnterviewde gemeenten biedt in meer of mindere mate aan cliënten keuzevrijheid, al dan niet met ondersteuning/begeleiding <sup>6)</sup>. Ongeveer 10% van de gemeenten werkt met een persoonsgebonden budget, meestal in het kader van de REA-experimenten. In een enkel geval heeft de gemeente zelf iets opgezet, bijvoorbeeld in Leiden.

Overigens werd tijdens het onderzoek in het kader van de Tweede Trendrapportage vastgesteld dat nog eens 10% een werkwijze met een persoonsgebonden budget in voorbereiding heeft. Het vergroten van de keuzevrijheid van cliënten is ook op de gemeentelijke reïntegratiemarkt een duidelijke tendens.

#### ***Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:***

- Houd rekening met de samenstelling van je doelgroep. De ervaring is dat het werken met keuzevrijheid, al dan niet in termen van een persoonsgebonden budget, alleen met intensieve begeleiding en ondersteuning van de klantmanager mogelijk is. Bij de meest gecompliceerde cliënten moet de ondersteuning door de klantmanager zodanig intensief zijn, dat het feitelijk niet veel verschilt van de ‘traditionele’ situatie dat de klantmanager bepaalt welk traject een cliënt ingaat.

'Utrecht doet sinds 1998 mee aan een PGB-experiment in het kader van de Wet REA in Midden-Nederland. Op dit moment gaat het hierbij om een oriëntatiebudget voor het opstellen van het trajectplan plus een bedrag van ruim 3.500 euro plus eventuele additionele financiering. Dit was in het begin van het experiment niet goed binnen de gemeente belegd. Het opstellen van het trajectplan was lastig en de behandeling binnen de gemeente was ook niet goed georganiseerd. Veel keuzevrijheid, geen duidelijkheid over aanspreekpunten en procedures en een te kwetsbaar ingericht coördinatiepunt. De ervaring in Utrecht is dat PGB hoofdzakelijk geschikt is voor hoger opgeleiden.' **Joke van der Meulen, gemeente Utrecht**

- Een veelgehoord argument tegen de introductie van keuzevrijheid van cliënten is dat dit bij een grote groep niet werkt en moet worden begeleid door een intensieve rol van de klantmanager. En wat stelt het dan eigenlijk nog voor? Een belangrijke reden voor gemeenten om er toch voor te kiezen is, dat - ook al wordt intensief ondersteund door de klantmanager - het naar de cliënt toe zeer motiverend en activerend werkt dat hij uiteindelijk wél zelf heeft gekozen (commitment). Daarnaast kan de notie 'niet bepalen, maar ondersteunen' bijdragen aan de wijziging van de attitude van klantmanagers van klantvriendelijk in klantgericht.
- Tweede aandachtspunt, van interne aard, is dat de interne logistiek dus niet moet worden onderschat en dat het zaak is om de beheersorganisatie vooraf goed geregeld te hebben.

'In Enschede bieden wij onze cliënten op dit moment geen echte keuzevrijheid. De wensen en mogelijkheden van de cliënt worden natuurlijk wel betrokken bij de vaststelling van de inhoud van het trajectplan. Echt keuzevrijheid bieden heeft nogal wat consequenties als je dat echt goed wilt doen. Daar is de gemeente nog niet klaar voor. Het kan zijn dat we daar over enkele jaren misschien wel staan, maar voorlopig kiezen we voor een stap-voor-stap-benadering. Zoals dat reïntegratiebedrijven zich op een daartoe georganiseerde beurs aan cliënten kunnen presenteren, zodat cliënten hun belangstelling kenbaar kunnen maken.'

**Ineke Kleine, gemeente Enschede**

- Het gaat daarbij niet alleen om de communicatie tussen cliënt en klantmanager, maar ook binnen de gemeente, tussen gemeente en reïntegratiebedrijven en tussen gemeente en instellingen voor zorg en welzijn.
- De cliënt moet actief gevoed worden met mogelijkheden van reïntegratiebureaus, en -partijen. Daarnaast moet gerichte communicatie en zo nodig activering naar de cliënt plaatsvinden om de cliënt aan te zetten tot het in de hand nemen van de eigen reïntegratie.

---

<sup>6)</sup> Inspraak in de inhoud van het traject is er altijd, omdat de cliënt vanzelfsprekend betrokken is bij de intake en het opstellen van het trajectplan. Daarbij wordt gelet op diens wensen én reële mogelijkheden en ondertekent de cliënt het trajectplan voor akkoord. Ook hier is het uiteindelijk de klantmanager die bepaalt. Door een enkele gemeente is opgemerkt dat er soms wel eens te veel wordt afgegaan op alleen maar de (soms irreële) wensen van de cliënt.

- Werken met persoonsgebonden budgetten of andere vormen van keuzevrijheid van cliënten stelt eisen aan de competenties van klantmanagers. Hierop is in de eerdergenoemde handleiding over klantmanagement al ingegaan.
- Een markteffect is in ieder geval op dit moment nog dat een deel van de reïntegratiebedrijven afziet van deelname aan de aanbestedingsprocedure in geval van te grote onduidelijkheid over de verwachte caseload en de aanlevering daarvan.

‘Wij hebben ons bij het zoeken van reïntegratiebedrijven bewust gericht op partijen die akkoord gaan met het niet maken van voorafgaande volumeafspraken en met keuzevrijheid voor cliënten. 17 aanbieders hebben zich gemeld na plaatsing advertentie. Niet veel, overigens wel meer dan verwacht, gelet op de door ons gestelde eisen. Wij zijn tevreden over de keuzemogelijkheden die wij momenteel aan onze cliënten kunnen bieden.’

**Alexandra Bartelds, gemeente Leiden**

- Tot slot is een aandachtspunt of de gemeente het aan geselecteerde reïntegratie-bedrijven toestaat om zelf cliënten te werven.

### 2.3 Samenwerking

Terwijl de eerder geschetste keuzen vooral gericht waren op de wijze waarop een gemeente zelfstandig haar eigen dienstenpakket inricht, kan natuurlijk ook samenwerking met andere partijen op de reïntegratiemarkt worden gezocht. Daarbij kan het gaan om samenwerking met andere opdrachtgevers waaronder (kleinere) buurgemeenten, UWV, CWI, maar ook met afnemers (bedrijven, branches).

Daarnaast kan de gemeente kiezen voor strategisch partnership met één of meer specifieke reïntegratiebedrijven, bijvoorbeeld op basis van de strategische overweging dat gemeente en reïntegratiebedrijf/reïntegratiebedrijven beide kiezen voor gezamenlijk duurzaam investeren in innovatie, sluitende aanpak en continuïteit.

‘Wij hebben een driejarig contract met KLIQ. Overigens niet exclusief. Daarvoor werkten we ook al jaren hecht samen in een samenwerkingsverband, Werkraat geheten. We hebben onder meer voor KLIQ gekozen omdat we weten wat we aan elkaar hebben, daar tevreden over zijn en omdat KLIQ ook wil investeren in de samenwerking. De gemeente wil meer langs een groeipad Suwi implementeren, waarbij we langs geleidelijke weg meer marktwerking en concurrentie inbouwen. Bijvoorbeeld via experimenteren met andere aanbieders. Ons primaire vertrekpunt zijn de cliënten en het voorzieningspakket dat we hun kunnen bieden. En daarmee ook het belang om chaos en discontinuïteit in de uitvoering te voorkomen. Wij vinden dat het ministerie oog moet hebben voor en ruimte moet bieden aan gemeenten om dat zorgvuldige groeipad te doorlopen. De gemeente onderschrijft de doelstellingen van Suwi, maar heeft behoefte aan ruimte om de weg te kiezen die het beste past bij de praktijk en uitvoering in Den Haag.’ **Dick Holt, gemeente Den Haag**

De keuzen die de gemeente maakt op het gebied van samenwerking met andere opdrachtgevers en afnemers (bedrijven, branches) roepen reacties op in de markt. Deze worden hierna kort aangeduid:

- Het zoeken van samenwerking tussen vragers op de reïntegratiemarkt biedt een bundeling van ervaring en deskundigheid. Bovendien kan de belasting voor de gemeentelijke organisatie door het organiseren van noodzakelijke opleidingen en/of uitbreiding fte dan minder groot zijn.
- Voor samenwerkende gemeenten kan de samenwerking een betere onderhandelings-positie opleveren. Enerzijds gaat het dan om grotere klantgroepen, waardoor de vrager interessanter wordt voor de aanbieder, anderzijds is het voor de vrager door het gedeelde opdrachtgeverschap mogelijk om een meer gedifferentieerde inkoop te verrichten. Ook op het gebied van inkoop is het mogelijk om deskundigheid en ervaringen te delen tussen samenwerkende partijen. Vooral voor kleinere gemeenten zijn dit op dit moment vaak redenen om de samenwerking te zoeken.

'Appingedam, Delfzijl, Ten Boer en Loppersum werken op het gebied van inkoop op ambtelijk niveau nauw samen. Verwacht wordt dat dit in samenhang met andere ontwikkelingen, zoals één gemeenschappelijke sociale dienst en het inrichten van een Suwi-Bedrijfsverzamelgebouw, het begin zou kunnen zijn van een bredere samenwerking tussen de vier gemeenten. Hierdoor bundelen we kennis en expertise, veel efficiënter dan ieder op zijn eigen houtje. Op de samenwerking wordt geen zwaar organisatorisch traject gezet, we doen het praktisch, volgens een groei- of zo je wilt ontwikkelmodel.' **Sieb Bos, gemeente Appingedam**

- Ook het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid is een platform dat in diverse regio's wordt benut voor samenwerking op het gebied van inkoop. Zie hiervoor de diverse 'foto's' van de ontwikkeling van de Regionale Platforms, uitgebracht door Cap Gemini Ernst & Young in opdracht van SSG.
- In geval van samenloopsituaties (uitkering van UWV/gemeente) kan een goede samenwerking tussen gemeente en UWV voor de cliënt de duidelijkheid over verantwoordelijkheden en taakverdeling vergroten.

'We werken als UWV op allerlei terreinen - en in toenemende mate - samen met gemeenten. Bijvoorbeeld met betrekking tot personen die zowel WAO als Bijstand ontvangen. We spreken dan af wie de 'lead' neemt bij de reïntegratie van deze cliënten. Ook WAO-clieñten kennen schulden, hebben behoefte aan kinderopvang of woon- of vervoersvoorzieningen. Het oplossen van dit soort problemen verhoogt de kans op reïntegratie. Hulp van de gemeente is hierbij geboden.

Er zijn verder goede ervaringen met wijkgerichte gemeentelijke (zorg)projecten, waarbij nu ook UWV-clieñten worden meegenomen.

Iets anders is sociale activering voor Arbeidsgehandicapten, sinds 1 januari 2002 een nieuwe taak van UWV. De plaatsing in concrete trajecten sociale activering is voorbehouden aan de gemeenten. UWV vergoedt de kosten van zo'n traject.

Van onze kant kunnen we de ervaringen met de UWV-aanbestedingsrondes en met reïntegratiebedrijven delen met gemeenten. Via de Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid gebeurt dat in toenemende mate.

Doordat gemeenten druk bezig zijn met het inregelen van hun eigen inkoop, staat de samenwerking rond inkoop, bijvoorbeeld met UWV, nu nog nauwelijks op de agenda. De onderlinge contacten tussen UWV en gemeenten nemen overigens wel toe, de eerste stappen worden gezet.' **Guus van den Heuvel, UWV**

- Samenwerking tussen diverse partijen op de reïntegratiemarkt kan voor cliënten als gevolg hebben dat zij meer op de persoon toegesneden trajecten kunnen krijgen. Dit verhoogt de efficiency en kan herkenning in het traject en de bereidheid om mee te werken groter maken. Voor de vragers en cliënten kan het ook interessant zijn als door samenwerking tussen aanbieders nieuwe of extra innovatiemogelijkheden worden gecreëerd. In de handreiking 'Inkoop en innovatie' wordt hierop nader ingegaan.
- Strategisch partnership met één of enkele reïntegratiebedrijven kan grote voordelen hebben (zie hiervoor). Daarbij is het wel zaak om te blijven zorgen voor prikkels voor optimaal presteren door de geselecteerde aanbieders. Op welke wijze zorgt de gemeente er voor dat zij zichzelf niet te kort doet door niet te profiteren van de (nieuwe) diensten van misschien wel beter presterende aanbieders op de markt? Hoe kan de gemeente op dit punt blijven vergelijken met de kwaliteit van de dienstverlening van bestaande partners? Een veelvoorkomende vorm is dat naast 'bulkafspraken' met de strategische partner(s) andere, vaak kleinere aanbieders worden ingeschakeld. Voordelen hiervan zijn onder meer dat hierdoor kan worden vergeleken dat desgewenst aan cliënten keuzevrijheid wordt gegeven en dat kan worden gezorgd voor een breder dienstenpakket binnen de gemeente.
- Er is een tendens waarneembaar dat gemeenten zelf in hun reïntegratieaanpak gestructureerde samenwerking met afnemers zoeken. Door met bedrijven en instellingen vooraf kwalitatieve en eventueel ook kwantitatieve afspraken te maken over instroomprofielen en instroomkanalen kunnen de effectiviteit en de efficiency van de reïntegratie sterk worden vergroot. Geselecteerde reïntegratiebedrijven zullen de bereidheid moeten hebben daarop in te spelen en zullen dat doorgaans ook graag doen (verlaging van reïntegratie-inspanningen). Gemeenten kunnen met reïntegratiebedrijven onderhandelen over de mate waarin 'gemeentelijk voorwerk' leidt tot een prijsverlagend effect.

## **2.4 Inkoopprocedure**

Wat betreft de inkoopprocedure gaan wij in op de volgende vraagstukken:

### **2.4.1 Wijze van inkopen: aanbesteden en zo ja, openbaar of niet openbaar? Waaraan zijn kleinere gemeenten, indien zij kiezen voor de onderhandse procedure, gebonden?**

De vraag wanneer een opdrachtgever dient over te gaan tot aanbesteding en hoe het aanbestedingsproces dient te worden ingericht, is reeds aan de orde geweest in andere handreikingen van het Steunpunt Suwi Gemeenten. Onder meer wordt daarin toegelicht, dat bij de keuze tussen de openbare of 'niet-openbare' procedure het belangrijkste argument voor de niet-openbare variant doorgaans is dat daarbij de selectie- en gunningsfase kunnen worden gescheiden. Daardoor kan vooraf 'het kaf van het koren' worden gescheiden en kan de belasting van het moeten beoordelen en vergelijken van zeer grote aantallen offertes worden beperkt. Ook is toegelicht dat de term 'niet-openbare procedure' in die zin misleidend is, dat ook deze procedure aan alle eisen van openbaarheid en transparantie moet voldoen.

Voor reïntegratiebedrijven betekent de niet-openbare procedure op zich niet dat er minder kansen voor nieuwe aanbieders zijn of dat anderszins de marktwerking minder goed is. De mate waarin in de selectiefase kwaliteits- en andere eisen worden gesteld, heeft daarop wel grote invloed. Daarbij zoeken gemeenten de balans tussen enerzijds het willen waarborgen van de juiste kwaliteit in het belang van de cliënten en anderszijds het niet al op voorhand uitsluiten van grote aantallen reïntegratiebedrijven, inclusief nieuwe toetreders met wellicht ook innovatieve methodieken.

Kleinere gemeenten die onder de Europese aanbestedingsgrens blijven, mogen ondershands aanbesteden, maar kunnen ook kiezen voor een Europese aanbesteding. Ondershands betekent niet dat de procedure niet transparant hoeft te zijn. Een veelgehoorde concrete vraag is of kleinere gemeenten die niet verder willen gaan dan het vragen van een offerte aan bijvoorbeeld vijf reïntegratiebedrijven, via een advertentie ook alle andere aanbieders moeten informeren over de voorgenomen inkoop. Het antwoord daarop is niet in scherpe bewoordingen te geven, omdat dit afhangt van de situatie. Op grond van jurisprudentie moet er in ieder geval voor worden gezorgd dat kan worden aangetoond dat een serieuze afweging is gemaakt tussen de omvang van de opdracht, de problematiek van de doelgroep, de marktsituatie en het niet publiceren. Door SZW wordt geadviseerd om geen risico te nemen en wél een advertentie te plaatsen in ten minste één plaatselijk nieuwsblad. Daarbij komt dat het in het belang van de gemeente en haar cliënten is om de creatieve mogelijkheden van de reïntegratiemarkt op te zoeken en de ruimte te geven.

### **2.4.2 Plaats van zorg en sociale activering in de procedure**

Bij gemeenten is sterk de notie aanwezig dat reïntegratie van veel cliënten, zeker gegeven het grote aandeel 'onderkant fase 4' in de cliëntenbestanden, alleen effectief is, als daar ook de voortrajecten in de sfeer van zorg en sociale activering bij worden betrokken. En dan niet los van elkaar staand, maar in de zin van een ketenbenadering juist in samenhang uit te voeren. Dit is een van de redenen waarom niet alleen bij de inkoop van reïntegratietrajecten wordt gekozen voor verzakelijking, maar in veel gemeenten ook in de relaties met de instellingen

voor zorg en sociale activering. Concreet gaat het daarbij om het vervangen van subsidierelaties door contractuele (inkoop)relaties, het maken van prestatieafspraken, de wijze van prestatiemeting, het inbouwen van gedeeltelijke resultaatfinanciering en het aanpassen van de wijze van afrekening. Wat betreft de effecten is eerder in deze handreiking al ingegaan op het belang van zorgvuldigheid bij de overgang van het oude naar het nieuwe regime. Het gaat voor veel niet-commerciële instellingen om een forse cultuurverandering die tijd en energie vergt. Door zich als gemeente daar onvoldoende rekenschap van te geven bestaat het risico dat het kind met het badwater wordt weggegooid. Anderzijds kan een gemeente het zich niet veroorloven om in de sfeer van zorg en sociale activering, waarvan de effectiviteit cruciaal is voor de totale reïntegratieaanpak, te lang minder scherp en resultaatgericht te werk te gaan dan op de reïntegratiemarkt. Het gaat ook hier om het vinden van de juiste balans, een kwestie van gemeentelijk maatwerk, gelet op de verschillen tussen gemeenten.

### **2.4.3 Zicht op kwaliteit**

De opdrachtgever streeft naar de meest optimale prijs-kwaliteitverhouding. Maar hoe weet je als gemeente wat de echte verschillen tussen de aanbieders op de markt zijn, hoe weet je of de papieren tekst van offertes ook spoort met de werkelijke kwaliteit van de dienstverlening? Dat is een vraag waarmee veel gemeenten worstelen. Dat is inderdaad geen eenvoudige zaak. Sinds kort is aan een aantal bedrijven het Borea-keurmerk verleend. Dit biedt een zekere garantie voor kwaliteit. Het is dus mogelijk om aan de offererende bedrijven te vragen of zij over het keurmerk beschikken. De opdrachtgever kan ook een stap verder gaan en aan de offererende partijen vragen naar de scores die het betreffende bedrijf heeft behaald op de diverse onderdelen van het keurmerk (zoals slagingspercentages, cliënttevredenheid et cetera). Nog een stap verder is de bedrijven te vragen naar de rapportage van de auditors die hen hebben beoordeeld.

Daarnaast kunnen gemeenten ook andere eisen stellen aan de offertes, zoals bijvoorbeeld het vermelden van een bepaald aantal verifieerbare referenties bij vergelijkbare eerdere opdrachten en het opgeven van slagingspercentages die in eerdere opdrachten zijn behaald.

Sturen op kwaliteit kan goed gefaciliteerd worden door een intensieve uitwisseling van informatie tussen inkopers, zoals hiervoor beschreven. Daarnaast kan gaandeweg de looptijd van contracten worden bijgestuurd door meerdere bedrijven te contracteren, die hetzelfde soort product of traject aanbieden. Dit biedt de mogelijkheid de klantstroom te verleggen in de richting van de beter presterende bedrijven. Als voor deze mogelijkheid wordt gekozen, dient men in de contracten uiteraard geen vaste aantallen toe te leiden cliënten af te spreken, en liever ook geen minimaal of maximaal aantal klanten, tenzij uitdrukkelijk met de clausule dat op basis van realisatie tot bijstelling van het afgesproken aantal kan worden besloten.

Bij het stellen van dit soort eisen dient echter wel goed nagedacht te worden over de vraag of hiermee niet een potentieel interessant deel van het aanbod wordt uitgesloten. Denk daarbij aan bedrijven die nieuw zijn en/of een nieuw product bieden, waarmee nog geen ervaring is opgedaan. Of bedrijven die te klein zijn om lid te zijn van Borea, maar die toch een interessant product kunnen bieden. Om die reden kiezen gemeenten er bijvoorbeeld soms voor om een deel van de aanbesteding af te zonderen voor specifieke innovatieve projecten.

'In het verleden behaalde resultaten door reïntegratiebedrijven worden door Goes heel bewust niet als selectiecriteria gebruikt in de aanbestedingsprocedure. Daarmee zou je nieuwkomers en kleine bedrijven bij voorbaat uitsluiten.' **Ferdinand Tierie, gemeente Goes**

#### **2.4.4 Wijze van beoordelen offertes**

In de Tweede Trendrapportage Reïntegratiemarkt wordt opgemerkt dat gemeenten op dat moment (voorjaar 2002) meestal nog geen duidelijke gunningscriteria bij de selectie van aanbidders hanteerden, maar wel zitten in de fase dat deze worden geformuleerd met het oog op de aanbesteding voor het jaar 2003. De gunningscriteria van de koplopers waren in het voorjaar van 2002 al wel duidelijk. Doorslaggevend bij deze koplopers is over het algemeen 'de economisch voordeligste aanbieder' (gegeven de door de gemeente gestelde kwaliteitseisen, vooral plaatsingspercentage, bekendheid/vertrouwen in de kwaliteit/-referenties en doorlooptijd).

Ervaringen van koplopers met aanbesteding leveren onder andere op dat het van belang is om direct te zorgen voor een kristalhelder bestek. Daar hebben gemeenten verderop in de offerteprocedure veel profijt van. Niet voldoende investeren in het begin (strategie, bestek) levert later vaak veel onnodige discussies en tijdverlies op.

Ook de vraag door wie de offertes worden beoordeeld is belangwekkend. Zeker gelet op het feit dat - zelfs bij beoordeling door middel van puntenscores - offertes niet mechanisch kunnen worden vergeleken, is het samenstellen van een beoordelingsteam verstandig. Een team betekent een extra waarborg voor de beste eindafweging en voor een grotere objectiviteit.

Overigens geeft een deel van de gemeenten aan in de gunningsfase ook het persoonlijke element zeer belangrijk te vinden, naast de kwaliteit van de offertes. Deze gemeenten kiezen voor een aanvulling op de 'papierprocedure', bijvoorbeeld in de vorm van persoonlijke presentaties of kennismaking vooraf met de reïntegratiecoaches die door het reïntegratiebedrijf zijn gekandideerd.

Wat betreft de vergelijking van offertes is tot slot een vraag van belang, die in meerdere interviews ter sprake kwam, namelijk over de compensatieregeling voor BTW. Het antwoord op deze vraag is dat gemeenten zullen worden gecompenseerd voor de door hen per saldo betaalde BTW over reïntegratietrajecten. De daartoe strekkende regelgeving is (januari 2003) in voorbereiding en zal terugwerken tot 1 januari 2003.

#### **2.5 Inhoud contracten**

Achter de bekende items in contracten met reïntegratiebedrijven (zie onder andere het modelcontract, dat eerder in opdracht van SZW door Stimulansz is opgesteld) gaan diverse strategische vraagstukken schuil. Van belang is dat gemeenten zich bewust zijn van de overwegingen en aandachtspunten die daarbij een rol spelen en niet te automatisch een standaardformule kiezen. Onderstaand worden de belangrijkste kort besproken.

Overigens zij voor de vraag 'hoe kan een gemeente innovatie stimuleren in de samenwerking met aanbieders' verwezen naar de handreiking innovatie, die in opdracht van SSG is uitgebracht.

### **2.5.1 Volumeafspraken**

Sommige gemeenten maken vooraf volumeafspraken met reïntegratiebedrijven (aantal door de gemeente toe te leiden cliënten tijdens de contractperiode), andere doen dat niet.

Eerstgenoemde gemeenten vinden dat niet meer dan redelijk in de richting van de contractpartners, terwijl de andere gemeenten dat heel bewust niet doen of bewust niet verder gaan dan indicatieve min-max-afspraken (waarbij een bepaalde marge wordt afgesproken), omdat:

- het lastig is om de exacte aantallen vooraf te kunnen voorspellen, zeker wat betreft de nieuwe instroom (afhankelijkheid van de economische ontwikkeling en van het CWI);
- de interne logistiek van de toeleiding niet tijdig is georganiseerd;
- er wordt gekozen voor keuzevrijheid van cliënten, waardoor het maar de vraag is hoeveel cliënten zullen kiezen voor een bepaalde aanbieder.

In contracten ontbreken overigens vaak financiële sancties op het niet nakomen van de toelingsafspraken door de gemeenten. Sommige gemeenten proberen in die gevallen wel tot een oplossing te komen, die voor beide partijen bevredigend is.

Voor gemeenten is de uitdaging om een uitgebalanceerde afspraak te maken, waardoor aanbieders een bepaald minimaal houvast hebben, die voor de gemeente uitvoerbaar is (mede op basis van grondig inzicht in het bestand) en die naar de interne organisatie toe houvast biedt en prikkels inbouwt (interne prestatieafspraken).

Het niet willen maken van volumeafspraken, zeker in combinatie met een gering volume, leidt tot verminderde interesse onder aanbieders op de markt. Grote gemeenten kunnen zich op dit moment iets meer veroorloven, maar kiezen in een deel van de gevallen op grond van redelijkheid toch voor het afspreken van aantallen cliënten waar de reïntegratiebedrijven in principe van uit kunnen gaan.

### **2.5.2 Looptijd contract**

De meest gangbare looptijd van contracten is op dit moment één jaar, al dan niet met de clause van verlenging voor bijvoorbeeld maximaal tweemaal. Een tendens (koplopers) is echter dat gemeenten er steeds vaker voor kiezen om uit oogpunt van continuïteit meerjarige contracten te sluiten (twee à drie jaar, met mogelijkheid tot opzegging in geval van wanprestatie).

#### ***Aandachtspunten en overwegingen bij de looptijd van het contract zijn:***

- Continuïteit voor de uitvoering versus flexibiliteit en marktwerking. Aan de ene kant moet chaos in de uitvoering worden voorkomen door te snelle wisseling van aanbieders (zeker als geen goede overgangsafspraken worden gemaakt). Aan de andere kant prikkelt de mogelijkheid van het opzeggen of niet verlengen van het contract de bestaande partners. Bovendien is het goed om van tijd tot tijd weer te weten welke partijen op de markt (waaronder nieuwe) welke dienstverlening in de aanbieding hebben, zodat de gemeente steeds bewust kan kiezen.

- Een eenjarig contract maakt het in de praktijk zeer moeilijk om de prestaties van de ingeschakelde aanbieder goed te kunnen beoordelen, gelet op de gemiddelde trajectduur die bij fase 4-cliënten niet zelden het jaar te boven gaat.
- Een meerjarig contract kan een betere basis voor innovatief partnership zijn.
- Reïntegratiebedrijven zijn in de praktijk vaak bereid om in geval van meerjarige contracten een lager tarief te hanteren.

#### **Duurzaamheid plaatsingen**

Over de duurzaamheid van plaatsingen (steeds vaker gekoppeld aan een bonus in geval van een bepaalde minimale duur) werden voorheen in contracten regelmatig geen afspraken gemaakt. Bij kleinere gemeenten komt dit nog wel voor. Op dit moment wordt het steeds meer standaard dat over de plaatsingsduur wel afspraken worden gemaakt, meestal over plaatsingen voor ten minste een halfjaar, maar ook een jaar komt voor (bron: Tweede Trendrapportage Reïntegratiemarkt).

#### **2.5.3 Overwegingen en aandachtspunten zijn:**

- Duurzame plaatsingen leiden tot meer schadelastbeperking (uitkeringen) voor gemeenten.
- Anderzijds kunnen te vergaande eisen op dit punt, als die impliceren dat reïntegratiebedrijven pas na lange tijd zekerheid hebben over het ontvangen van het deel outputfinanciering, leiden tot afoming (de minst kansrijke cliënten buiten de trajecten houden). Zéker als de eis wordt gesteld dat parttime-arbeid, waardoor de cliënt niet direct uit de uitkering is, niet meetelt (ook daarover wordt door gemeenten verschillend gedacht. Een deel verwacht dat cliënten kansen missen als kortere en/of kleinere dienstbetrekkingen niet mogen meetellen, een ander deel gaat daar niet van uit of speelt op dit risico in door dit te compenseren in het tarief).
- Te vergaande eisen zullen een deel van de afnemers (bedrijven, branches) ervan weerhouden om samenwerkingsafspraken met de gemeente te maken. Anderzijds is juist het eigenbelang van die afnemers dat zij aan hun benodigde instroom komen, liefst duurzaam. Afnemers kunnen zich dus op dit punt verschillend opstellen.
- Het effect op aanbieders kan verder zijn dat als de eis van één jaar of meer (zeker als deze achteraf moet worden vastgesteld) wordt gecombineerd met no cure, no pay, een deel van de aanbieders zal afhaken wegens een te groot bedrijfsrisico.
- Een voordeel voor de cliënt van de eis die met betrekking tot de duurzaamheid van een plaatsing in werk aan een reïntegratiebedrijf wordt gesteld, is dat het reïntegratiebedrijf vooral op zoek gaat naar duurzame werksituaties. Bij de plaatsingsdefinitie is het zaak geen kansverkleinende effecten op te roepen in die zin, dat er oog voor moet zijn dat - zeker bij cliënten met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt - duurzame arbeidsinpassing pas lukt na eerst enkele kortere werksituaties.

'De prijs-kwaliteitverhouding van een aanbod moet leidend zijn. Niet de prijs alleen. Ideaal is natuurlijk een zo kort mogelijk traject dat leidt tot een duurzame plaatsing. In de aanbestedingsronde 2003 stellen we overigens, gelet op de verkrappende arbeidsmarkt, nog steeds de eis dat een dienstverband minimaal 6 maanden duurt.'

**Guus van den Heuvel, UWV**

#### 2.5.4 Financiering

De trend op de reïntegratiemarkt is: een steeds sterker accent op resultaatfinanciering. De Tweede Trendrapportage wees uit dat er interessante verschillen tussen gemeenten zijn waar het gaat om de risicospreiding over gemeente en aanbieders. In de meeste gevallen wordt gekozen voor no cure, less pay. In enkele gevallen is ook sprake van no cure, no pay, soms zelfs bij fase 4-dienstverlening. Vaak zit het verschil in de wijze waarop het resultaat is benoemd: als een ruime of gedifferentieerde definitie is gekozen, is no cure, no pay in redelijkheid beter aan een aanbieder 'op te leggen' dan bij een enge plaatsingsdefinitie. Overigens zijn enkele gemeenten op basis van ervaring juist teruggekomen van no cure, no pay-financiering bij fase 4-trajecten door een aandeel vaste financiering in te bouwen (in één geval 'voortgangsvergoeding' genoemd). Door veel gemeenten is aangegeven dat fase 4 en no cure, no pay niet samengaan, gelet op de aard van de doelgroep (tenzij zoals vorenstaand aangegeven de definitie van 'resultaat' heel ruim wordt geformuleerd). Zuivere input-financiering komt nog maar zelden voor. Dit is op dit moment nog te zien bij kleinere gemeenten. Overigens zijn ook die met een omslag bezig.

##### **Overwegingen en aandachtspunten zijn:**

- Resultaatfinanciering verhoogt de prikkel op de effectiviteit van de trajecten en vermindert de neiging bij aanbieders om vooral ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk trajecten worden opgestart, ongeacht het resultaat. Via klantmanagers, overleg en (dreiging met) opzegging of niet verlenging kan en moet ook worden gestuurd op de resultaten, maar sturen met geld is - in de mate waarin dat kan en redelijk is - nog altijd het meest effectief.
- Naast resultaatfinanciering ('outcome-financiering') werkt een deel van de gemeenten ook met 'output-financiering', waarbij bijvoorbeeld per trajectonderdeel wordt afgerekend.

'De vraag is of je afrekent per trajectonderdeel of voor het totale traject. Het eerste is zuiverder, en je kan go-no go momenten creëren. Maar zal wel duurder zijn. Bij het afrekenen van totaal-trajecten kun je meer algemene afspraken maken en zul je wellicht wat goedkoper uit zijn.' **Ferdinand Tierie, gemeente Goes**

- Zeker bij (gedeeltelijke) resultaatfinanciering geldt dat ondubbelzinnig vastgelegd moet worden wat verwachtingen zijn, bijvoorbeeld: wat houdt 'less pay' in? Wat is 'cure'? Is 'cure' een betaalde baan of is dat doorstroming naar een voor de klant beter volgend traject? Beide begrippen zijn multi-interpretabel, dus zowel vrager als aanbieder moeten definiëren wanneer in hun ogen een traject geslaagd is. Beide financieringsmethoden kunnen er overigens toe leiden dat er in zekere zin een verschraving van het aanbod ontstaat. Immers, alleen financieel heel sterke aanbieders kunnen het zich veroorloven een dergelijk risico aan te gaan. Kleinere aanbieders die wellicht een veel beter product kunnen leveren, kunnen door deze financierings-methode 'uit de markt geprijsd worden'. Andersom is ook mogelijk: 'kleine aanbieders' kunnen zich gedwongen zien zich aan te sluiten bij de 'grote aanbieders', die daarmee weer veel macht en invloed kunnen verwerven, waardoor het onmogelijk wordt voor een 'kleine vrager' harde eisen te stellen. De 'kleine vrager' of gemeente kan zich daarmee zelf uit de markt prijzen.

- In de mate waarin het risico bij de aanbieder wordt gelegd en zeker als dit samen gaat met een enge resultaatdefinitie, zal afroming in de hand worden gewerkt. Om die reden kiezen gemeenten er niet snel voor om bij fase 4-cliënten over te gaan tot een fors deel resultaatfinanciering, laat staan no cure, no pay. In algemene zin mag worden verwacht dat naarmate het financiële risico meer bij het reïntegratiebedrijf wordt gelegd, van de gemeente meer wordt gevraagd in termen van kennis van het bestand en toeleiding.
- Een laatste reden die gemeenten noemen voor het niet werken met volledige resultaatfinanciering is dat het de ervaring is dat de resultaten van reïntegratiebedrijven niet alleen afhankelijk zijn van de reïntegratiebedrijven zelf. Ook de gemeente zelf (flankerend beleid, voorselectie, toeleiding) oefent daar invloed op uit. Daarbij past niet dat het risico volledig bij de reïntegratiebedrijven wordt gelegd.

‘In Enschede hebben we ook een wijkgerichte aanpak. Het is opvallend te zien dat het reïntegratiebedrijven in de ene wijk veel meer moeite kost om cliënten te plaatsen dan in de andere wijk. Het middel no cure, no pay kan je dan in redelijkheid niet aan je partners opleggen. Bovendien zou dat ook de invloed van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie op de plaatsingsresultaten miskennen. Wij hebben onze financiële sturing op resultaten anders ingericht, een mix van resultaat- en outputfinanciering, die volgens ons net zo effectief is, maar wel eerlijker.’ *Ineke Kleine, gemeente Enschede*

## Tot besluit

In deze handreiking ‘Inkoopstrategie’ is ingegaan op een aantal vraagstukken waarvoor een gemeente staat bij het formuleren van haar inkoopstrategie op de reïntegratiemarkt. Deze handreiking is bedoeld als een praktisch ondersteunend document, dat bewust kernachtig en kort is gehouden en dat dus ook niet de pretentie heeft uitputtend te zijn. In dit verband is van belang dat deze handreiking een aanvulling wil zijn op reeds eerder uitgebrachte publicaties.

De nieuwe rol van de gemeente op de reïntegratiemarkt betekent nogal een verandering voor de gemeente. Het ministerie van SZW is zich daarvan bewust. Onder andere vanuit het tijdelijke Steunpunt Suwi Gemeenten heeft het ministerie van SZW daarom geprobeerd zo goed mogelijk ondersteuning te bieden en zal daar ook na opheffing van het Steunpunt mee doorgaan. Steunpunt Suwi gemeenten is per 1 januari 2003 opgeheven en de taken en activiteiten zijn per deze datum binnen het ministerie van SZW geïntegreerd. De medewerkers van het Steunpunt hopen de gemeenten ook met deze laatste handreiking van dienst te zijn. De schrijvers van deze handreiking, adviseurs van de adviesgroep Werk & Inkomen van Cap Gemini Ernst & Young, sluiten zich daar van harte bij aan.

## Checklist

Onderstaand volgt een checklist die de gemeente kan gebruiken om na te gaan of bij het ontwikkelen van de gemeentelijke inkoopstrategie een aantal belangrijke vraagstukken voldoende aan de orde is geweest.

### **Positie van de gemeente**

- Hoofdmodellen
- Vormgeving klantmanagement
- Hoofdaannemerschap/inkoop integrale trajecten of losse producten

### **Doelgroepen en cliënten**

- Wordt wel of niet op basis van vooraf benoemde doelgroepenkenmerken ingekocht?
- Keuzevrijheid voor cliënten

### **Samenwerking**

- Gemeente met andere opdrachtgevers (kleine gemeenten, UWV, sectoren/bedrijven, CWI)
- Gemeente met afnemers (bedrijven, branches)
- Strategisch partnership tussen gemeente en reïntegratiebedrijven

### **Inkoopprocedure**

- Wijze van inkopen: aanbesteden en zo ja, openbaar of niet openbaar? Of ondershands en zo ja, waaraan zijn kleine gemeenten dan gehouden en wat zijn afwegingsfactoren?
- Plaats van zorg en sociale activering in de procedure
- Zicht op kwaliteit
- Wijze van beoordelen offertes

### **Inhoud contracten**

- Volumeafspraken
- Looptijd contract
- Duurzaamheid plaatsingen
- Financiering

## Overzicht van relevante publicaties en websites

### Publicaties, zie [gemeenteloket.minszw.nl/docs/steunpunt\\_suwi/reintegratie](http://gemeenteloket.minszw.nl/docs/steunpunt_suwi/reintegratie)

- *‘Op weg naar volwassenheid - tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten’*, Regioplan/CGEY/Q-Consult, november 2002.
- *‘Een kader voor de inkoop van reïntegratietrajecten door gemeenten’*, Stimulansz, september 2001.
- *‘Beslismodel - hoe de regiefunctie invullen’*, Stimulansz, september 2001.
- *‘Praktijkvoorbeelden van gemeenten bij de inkoop van reïntegratietrajecten’*, uitgave SSG, tekst Stimulansz, april 2002.
- *‘Regionaal inkopen, deel 1’*, uitgave SSG, tekst Stimulansz, september 2002.
- *‘Regionaal inkopen, deel 2’*, uitgave SSG, tekst Stimulansz, januari 2003.
- *‘Inkopen van reïntegratietrajecten, stappenoverzicht voor gemeenten’*, uitgave SSG, tekst Stimulansz, november 2002.
- *‘De gemeente als klantmanager’*, uitgave SSG, tekst Stimulansz/Klompe & Keyzen, september 2002.
- *‘Model inkoopbeleid’*, Stimulansz, september 2002.
- *‘Model bestek’*, Stimulansz, september 2002.
- *‘Model voor selectie en gunning’*, Stimulansz, september 2001.
- *‘Model contract’*, Stimulansz, september 2001.
- *‘Model regie en prestaties’*, Stimulansz, september 2001.

### Overige publicaties, zie [http://gemeenteloket.minszw.nl/docs/steunpunt\\_suwi/](http://gemeenteloket.minszw.nl/docs/steunpunt_suwi/) [...]

- *‘Agenda van de toekomst’*, Stimulansz, september 2001.
- *‘Stimuleringsregeling bevordering uitstroom door middel van casemanagement’*, Stimulansz, december 2001.
- *‘Handreiking cliëntenparticipatie onder Suwi’*, uitgave SSG, tekst Stimulansz, november 2002.
- *‘3e Foto Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid’*, uitgave SSG, tekst CGEY, november 2001.
- *‘4e Foto Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid’*, uitgave SSG, tekst CGEY, augustus 2002.
- *‘Handboek bedrijfsverzamelgebouw’*, uitgave SSG, tekst Stimulansz, maart 2002.
- *‘Handreiking nieuwe doelgroepen, deel 2’*, uitgave SSG, tekst Stimulansz, juli 2002.
- *‘Handreiking cliëntvolgsysteem’*, uitgave SSG, tekst Stimulansz, september 2002.

### Relevante websites

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: [www.minszw.nl](http://www.minszw.nl)

Steunpunt Suwi Gemeenten: [www.gemeenteloket.minszw.nl](http://www.gemeenteloket.minszw.nl)

Raad voor Werk en Inkomen (incl. de reïntegratiemonitor): [www.rwi.nl](http://www.rwi.nl)

Borea (Brancheorganisatie Reïntegratiebedrijven): [www.borea.nl](http://www.borea.nl)

BOA: [www.boaplein.nl](http://www.boaplein.nl)

Uitvoeringsorgaan Werknemers Verzekeringen: [www.uwv.nl](http://www.uwv.nl)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten: [www.vng.nl](http://www.vng.nl)

STECR (Platform Reïntegratie): [www.stecr.nl](http://www.stecr.nl)

Arcon (Landelijke Vereniging van Arbeidsongeschikten): [www.arconweb.nl](http://www.arconweb.nl)

Breed Platform Verzekerden en Werk: [www.bpv.nl](http://www.bpv.nl)

## Geraadpleegde personen

**Aan de totstandkoming van deze handreiking hebben meegewerkt:**

### **Gebruikersklankbordgroep/geïnterviewd**

- Ineke Kleine, gemeente Enschede (tevens geïnterviewd)
- Alexandra Bartelds, gemeente Leiden (tevens geïnterviewd)
- Nadine van der Sluis, gemeente Amsterdam
- Martijntje Brink, gemeente Tilburg (tevens geïnterviewd)
- Belinda Bonting, gemeente Wageningen
- Yvonne Bieshaar, gemeente Den Bosch (tevens geïnterviewd)
- Sieb Bos, gemeente Appingedam en Delfzijl (tevens geïnterviewd)
- Cees Magielse, gemeente Oss
- Michel Hendrikse, gemeente Terborg
- Ina Hol, gemeente Ede
- Petra Gerritsen, gemeente Medemblik
- Ferdinand Tierie, gemeente Goes (tevens geïnterviewd)

(In geval van hier niet genoemd, maar in deze handreiking wel geciteerde personen gaat het om citaten uit interviews in het kader van de Tweede Trendrapportage ‘Op weg naar Volwassenheid’)

### **UWV**

- Guus van den Heuvel (geïnterviewd)

### **Begeleidingscommissie opdrachtgever (SZW/SSG)**

- Nel Buis
- Josje Lesterhuis
- Elleke Davidse
- Rooske de Joode
- Johan Breure