

H. Batelaan, K. Jürgens, L. Mallee, A. Odé

# Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten

**Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.**

*De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI adviseert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over arbeidsmarktbeleid. Doel van deze adviezen is zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen en te houden. Een andere taak is het bevorderen van transparantie en kwaliteit op de reïntegratiemarkt. Ook heeft de RWI een eigen subsidieregeling om werkgelegenheidsprojecten te stimuleren.*

Mei 2003

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Inleiding	5
1.2	Doel en vraagstelling van het onderzoek	6
1.3	Onderzoeksdesign	7
1.4	Inhoud rapport	9
<b>2</b>	<b>Opdrachtgeverschap gemeenten: regelgeving</b>	<b>10</b>
2.1	Inleiding	11
2.2	Regelgeving rond het opdrachtgeverschap van gemeenten	11
2.3	Aanbesteden van reïntegratietrajecten door gemeenten	12
2.4	Casemanagement door gemeenten	15
2.5	Cliëntenparticipatie	16
2.6	Gegevensbeheer en informatie-uitwisseling	17
2.7	Privacy en het verstrekken van persoonsgegevens	18
2.8	Nieuwe plannen	19
<b>3</b>	<b>Het gemeentelijk inkoopbeleid</b>	<b>20</b>
3.1	Inleiding	21
3.2	Vormgeving van het reïntegratiebeleid	21
3.3	Uitbesteding van reïntegratie	23
3.4	Doelgroepenbeleid	24
3.5	Cliënteninspraak	24
3.6	Oordeel reïntegratiebeleid	25
3.7	Samenvatting	26
<b>4</b>	<b>Aanbesteding en inkoop</b>	<b>28</b>
4.1	Inleiding	29
4.2	De praktijk van het inkoopbeleid	29
4.3	De resultaten van het inkoopbeleid	32
4.4	De aansturing van reïntegratiebedrijven door de gemeente	33
4.5	Samenvatting	34

<b>5</b>	<b>Het casemanagement</b>	<b>36</b>
5.1	Inleiding	37
5.2	Taken van de casemanager	37
5.3	Plaats van de casemanager in het inkoopbeleid	40
5.4	De relatie met de reïntegratiebedrijven	41
5.5	De kennis van de reïntegratiemarkt	41
5.6	De kennis van het cliëntenbestand	42
5.7	Gebruik van het cliëntvolgsysteem	42
5.8	Het oordeel over het casemanagement vanuit het beleidsniveau	43
5.9	Samenvatting	43
<b>6</b>	<b>Gegevensbeheer</b>	<b>44</b>
6.1	Inleiding	45
6.2	Beschrijving systemen	45
6.3	Beschikbaarheid van informatie, mogelijkheden effectmeting	46
6.4	Landelijk beleid: ondersteuning aan en verplichtingen van gemeenten	50
6.5	Samenvatting bevindingen	51
<b>7</b>	<b>De rol van SUWI en andere regelgeving bij het gemeentelijk beleid</b>	<b>52</b>
7.1	Inleiding	53
7.2	De visie van gemeenten op SUWI	53
7.3	Visie gemeenten op Steunpunt SUWI en StimulanSZ	54
7.4	Knelpunten regelgeving bij invulling reïntegratiebeleid	54
7.5	Visie gemeenten op kabinetsplannen	55
7.6	Samenvatting bevindingen	56
<b>8</b>	<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>58</b>
8.1	Inleiding	59
8.2	Samenvatting en conclusies	59
<b>Bijlagen</b>		<b>64</b>
Bijlage 1	Regelgeving met betrekking tot reïntegratie door gemeenten	65
Bijlage 2a	Itemlijst face-to-face interviews beleidsniveau gemeenten	66
Bijlage 2b	Itemlijst Casemanagement	71
Bijlage 2c	Vragenlijst gegevensbeheerder	73
<b>Colofon</b>		<b>78</b>

# INLEIDING

## 1.1 Inleiding

Sinds per 1 januari 2002 de definitieve wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) in werking is getreden, moeten gemeenten reïntegratiediensten inkopen op de markt. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van hun bijstandcliënten, Anw-uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Het inkopen van reïntegratietrajecten is nieuw voor veel gemeenten. Uit verschillende onderzoeken blijkt evenwel dat sommige gemeenten hierin reeds verder zijn dan andere<sup>1</sup>. Deze verscheidenheid is afhankelijk van diverse, meest lokale factoren.

Het onderhavige onderzoek is bedoeld om een beter beeld te krijgen in de manieren waarop gemeenten hun regievoering op de reïntegratiemarkt vervullen en de invloed die zij daarmee hebben op de ontwikkeling van de reïntegratiemarkt. Hierbij onderscheiden wij een tweetal niveaus: het beleidsniveau en het uitvoeringsniveau. Op beleidsniveau gaat het om de rol van de gemeente als inhoudelijk verantwoordelijke partij voor het reïntegratiebeleid. Op uitvoeringsniveau gaat het om de feitelijke praktijk van inkoop op een geprivatiseerde markt van verschillende (publieke, semi-publieke en private) aanbieders. Beide niveaus komen in deze studie aan de orde, maar de nadruk ligt op de uitvoeringspraktijk in een aantal gemeenten.

In deze uitvoeringspraktijk wordt aan verschillende facetten aandacht besteed. Allereerst gaat het om het gebruik en de werkbaarheid van diverse wetten en regels ten aanzien van reïntegratie. Het zwaartepunt van deze studie ligt op de feitelijke vormgeving en werking van het inkoopbeleid. Hierbij wordt plaats ingeruimd voor zowel de relatie met cliënten (uit vooral het uitkeringsbestand) als met de aanbieders van reïntegratiediensten. Tenslotte wordt ingegaan op de wijze waarop gemeenten zorgdragen voor een zodanig registratiesysteem dat (op termijn) het effect van het gemeentelijk reïntegratiebeleid gemeten kan worden. Aan de hand van deze aspecten menen wij een goed beeld te hebben verschaft van de wijze waarop gemeenten omgaan met de huidige wettelijke eisen die aan hen op het gebied van reïntegratie worden gesteld.

---

<sup>1</sup> Zie onder andere de door Regioplan uitgevoerde onderzoeken Quick Scan Reïntegratie 2001 en het Trendrapport Reïntegratie 2002.

## 1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te verschaffen in de verschillende manieren waarop gemeenten de hen toebedeelde regierol op het terrein van reïntegratie feitelijk invullen, inclusief de eerste ervaringen die daarmee zijn opgedaan. Met deze informatie ontstaat een beter beeld van de dynamiek van de gemeentelijke reïntegratiemarkt.

Teneinde bovengenoemd inzicht te verschaffen, is een viertal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze zijn hieronder weergegeven:

1. Welke formele verplichtingen op grond van de Wet SUWI en andere regelgeving gelden met betrekking tot het gemeentelijke opdrachtgeverschap?
2. Hoe hebben de gemeenten de regierol op beleids- en uitvoeringsniveau ingevuld en welke ervaringen hebben zij hiermee inmiddels opgedaan?
3. Wat zijn de sterke en de minder sterke punten van de SUWI-wet- en regelgeving en de ondersteuningsfunctie (StimulanSZ en Steunfunctie SUWI-gemeenten) en in hoeverre duiden de eerste ervaringen van gemeenten op eventuele bijstelling en/of aanscherping van wet- en regelgeving en/of de ondersteuningsfunctie?
4. Welke mogelijkheden biedt de invulling van de gemeentelijke regiefunctie op zowel beleids- als uitvoeringsniveau voor het bepalen van de doeltreffendheid van het gemeentelijke reïntegratiebeleid?

De kern van het onderzoek bestond uit het beantwoorden van de tweede en de vierde onderzoeksvraag. We hebben deze onderzoeksvragen hieronder uitgewerkt in deelvragen.

### **Onderzoeksvraag 2: Invulling regierol gemeenten**

- Hoe ziet het gemeentelijk reïntegratiebeleid eruit?
- Hoe is de inkoop van reïntegratiediensten in de gemeentelijke organisatie gesitueerd?
- Werken de gemeenten bij de inkoop samen met andere gemeenten of met UWV?
- Welke aanbestedingsprocedures hanteren de gemeenten bij de inkoop?
- Welke afspraken maken gemeenten in de contracten met reïntegratiebedrijven?
- Op welke wijze is invulling gegeven aan het casemanagement?
- In welke mate hebben cliënten invloed op de inhoud van de reïntegratietrajecten, op de keuze van een reïntegratiebedrijf en op het gemeentelijk reïntegratiebeleid?
- Op welke manier volgen de gemeenten tijdens de uitvoering de kwaliteit van de dienstverlening van de reïntegratiebedrijven?
- In hoeverre maken de gemeenten gebruik van resultaatfinanciering?
- Wat zijn de kenmerken van de reïntegratiebedrijven waarmee de gemeenten zaken doen?

### **Onderzoeksvraag 4: Mogelijkheden effectmeting**

- Welke kenmerken heeft het cliëntenbestand?
- Welke mogelijkheden bieden de gemeentelijke systemen voor het genereren van managementinformatie?
- Hoe functioneert momenteel het cliëntvolgsysteem?
- Welke ervaringen hebben de gemeenten met het uitvoeren van effectmetingen?
- Welke mogelijkheden bieden de systemen voor het uitvoeren van een effectmeting?

Aldus passeert een breed spectrum van onderwerpen de revue. Deze onderwerpen worden in dit rapport niet volledig uitgediept, maar uitsluitend in relatie tot het opdrachtgeverschap van gemeenten besproken. Zo wordt het casemanagement alleen behandeld voorzover dit een functie heeft in het opdrachtgeverschap; andere aspecten van het casemanagement komen niet aan bod. Ook de inspraakmogelijkheden van cliënten worden slechts besproken voorzover die een rol spelen bij de regie van gemeenten op het terrein van reïntegratie.

## 1.3 Onderzoeksdesign

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd:

1. de oriëntatiefase;
2. het uitvoeren van de casestudies;
3. de rapportage.

### **Ad 1. De oriëntatiefase**

Gestart is met een voorbereidende fase waarin de relevante wet- en regelgeving is bestudeerd en een selectie van gemeenten is gemaakt. Tevens zijn in deze fase de itemlijsten opgesteld die als basis hebben gediend voor de vijftien casestudies. Ten slotte zijn enkele oriënterende gesprekken met sleutelinformanten gevoerd.

#### *Documentenstudie*

In de eerste fase van het onderzoek is een overzicht gepresenteerd van de SUWI-wetgeving, de daarvan afgeleide regelgeving (het SUWI-besluit en de circulaire van het Ministerie van SZW), de WIW en Europese regelgeving met betrekking tot het aanbesteden van diensten. Hierbij is in het bijzonder gelet op relevante richtlijnen en voorschriften voor gemeenten ten aanzien van:

- de inkoop van reïntegratietrajecten,
- voorschriften ten behoeve van het casemanagement,
- het monitoren van de voortgang van reïntegratietrajecten,
- de informatievoorziening op zowel individueel als geaggregeerd niveau.

Bronnen die we hiervoor raadplegen zijn uiteraard de wet- en regelgeving zelf, maar ook documenten van StimulanSZ en de website van het Ministerie van SZW. Daarnaast zijn reeds eerder uitgevoerde onderzoeken bij deze studie betrokken.

#### *Caseselectie*

Vervolgens is in deze fase van het onderzoek een selectie van gemeenten gemaakt die voor de casestudies in aanmerking komen. De selectie van gemeenten is voor een belangrijk gedeelte gebaseerd op de onderzoeksgegevens uit de tweede trendrapportage van de reïntegratiemarkt die in 2002<sup>2</sup> in opdracht van het Ministerie van SZW door Regioplan is opgesteld. Het grote voordeel van gebruikmaking van deze bron is dat we zodoende kunnen beschikken over veel voorinformatie over de betreffende gemeenten. Als leidend argument voor de keuze van de hier onderzochte gemeenten is de mate geweest waarin deze reeds uitvoering hebben gegeven aan een inkoopbeleid conform de regels van SUWI. Alleen gemeenten waarvan op voorhand vaststond dat hiermee reeds een begin is gemaakt, zijn betrokken in het onderhavige onderzoek. Daarnaast hebben drie aanvullende criteria meegespeeld in de uiteindelijk keuze, te weten:

---

<sup>2</sup> Op weg naar volwassenheid. Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratie diensten, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, november 2002.

- gemeentegrootte (deels overlappend met het aantal uitkeringsgerechtigden);
- regiemodel<sup>3</sup>;
- geografische spreiding over Nederland.

Deze criteria hebben geleid tot de keuze voor drie kleine gemeenten, elf middelgrote gemeenten en één grote gemeente, min of meer verspreid over het gehele land.

#### *De itemlijsten*

Ten behoeve van de casestudies zijn itemlijsten opgesteld die als basis voor de gesprekken met de respondenten hebben gediend. Vanzelfsprekend zijn in de diverse gesprekken telkens andere accenten gelegd. Vandaar dat er voor de verschillende functionarissen ook verschillende itemlijsten zijn gebruikt. In overleg met de opdrachtgever is een vragenlijst samengesteld ten behoeve van het beleid, het casemanagement en het gegevensbeheer in een gemeente. Deze itemlijsten zijn opgenomen in bijlage 2a tot en met 2c.

#### *Persoonlijke gesprekken*

Tot slot zijn in de eerste fase van het onderzoek gesprekken gevoerd met twee sleutelinformanten van StimulanSZ en het Steunpunt Suwi Gemeenten. Deze gesprekken waren oriënterend van aard en hebben mede gediend als input voor het samenstellen van de vragenlijsten. Tevens is aan deze sleutelinformanten de selectie van gemeenten ten behoeve van de casestudies voorgelegd.

## **Ad 2. Uitvoering van de casestudies**

In fase twee van het onderzoek zijn vijftien gemeenten bezocht. Van deze gemeenten is het reïntegratiebeleid beschreven en zijn aan de hand van persoonlijke gesprekken de belangrijkste ervaringen, ontwikkelingen en obstakels gesignaleerd. De casestudies zijn stapsgewijs uitgevoerd, namelijk:

### 1. *Informeren en medewerking vragen*

De geselecteerde gemeenten zijn bij aanvang van de fase schriftelijk en telefonisch geïnformeerd over het onderzoek en hen is om medewerking gevraagd. Noemenswaardig is de grote bereidheid onder de gemeenten om aan deze studie deel te nemen. Slechts incidenteel was hiervan geen sprake en is naar een alternatief gezocht. Hierbij is altijd rekening gehouden met de bovengenoemde criteria voor selectie.

### 2. *Documentenanalyse*

Vervolgens zijn de relevante documenten van de gemeenten die betrekking hebben op het reïntegratiebeleid opgevraagd en bestudeerd. Deze documenten zijn in het bijzonder bestudeerd met betrekking tot het bestaan van een formeel reïntegratiebeleid, de invulling van het casemanagement en het bestaan van geautomatiseerde informatiesystemen.

---

3 We hebben gebruik gemaakt van een indeling in drie regiomodellen (1. Scheiding regie-uitvoering; 2. Tussenmodel, 3. Actief keten- en casemanagement) afkomstig uit het rapport: Op weg naar volwassenheid. Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, november 2002, blz. 25-26.

### 3. *Face-to-face gesprekken*

Volgende stap in deze fase is het voeren van een aantal gesprekken met verantwoordelijke ambtenaren geweest, zowel op beleids- als op uitvoerend niveau. In totaal zijn in elke gemeente drie gesprekken gevoerd, elk met een andere invulling. Deze gesprekken hebben plaatsgehad met een beleidsambtenaar, een casemanager en een gegevensbeheerder.

In het gesprek met de beleidsambtenaar of centrale inkoper is vooral ingegaan op het formuleren van een gemeentelijk reïntegratiebeleid en op de problemen die zich bij de huidige gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de inkoop van dergelijke diensten voordoen. Daarnaast is gesproken over de werkbaarheid van wet- en regelgeving op het terrein van reïntegratie en op de huidige kabinetsplannen inzake sociale zekerheid.

In het gesprek met de casemanager is vooral ingegaan op de selectie en voordracht van cliënten ten behoeve van reïntegratie. Gesproken is hierbij over de taken van de casemanager, de rol van de casemanager bij de inkoop van trajecten, de functie ten aanzien van het begeleiden en voordragen van cliënten en de rol van de casemanager bij het volgen van reïntegratiebedrijven.

Het gesprek met de gegevensbeheerder tenslotte omvatte vooral onderwerpen betreffende de registratie en monitoring van cliënten en reïntegratietrajecten. Aan de orde kwamen onder meer het bestaan van verschillende gegevenssystemen, de aard en omvang van het cliëntenbestand, de registratie van trajectgegevens en het oordeel over de regelgeving met betrekking tot het gegevensbeheer.

#### **Ad 3. Rapportage**

In de derde en laatste fase van het onderzoek zijn de resultaten van de vijftien casestudies in hun onderlinge samenhang geanalyseerd. Teneinde vooral de belangrijkste ontwikkelingen te beschrijven, is gekozen voor een opzet waarbij geen gevalsbeschrijvingen zijn gemaakt. U treft dan ook geen namen of voorbeelden van afzonderlijke gemeenten aan. Als leidraad voor de verslaggeving is voor een thematische invalshoek gekozen. Aan het einde van dit verslag zijn de afzonderlijke onderzoeksvragen nogmaals geformuleerd en is getracht hier een zo precies mogelijk antwoord op te geven.

## **1.4 Inhoud rapport**

In hoofdstuk 2 is de wet- en regelgeving met betrekking tot de gemeentelijke inkoop van reïntegratietrajecten beschreven. In hoofdstuk 3 staat de vormgeving van het gemeentelijk inkoopbeleid vermeld. Hoofdstuk 4 gaat in op de uitvoeringspraktijk van het inkoopbeleid. Het casemanagement komt in hoofdstuk 5 aan de orde. In hoofdstuk 6 staan de bevindingen met betrekking tot het gegevensbeheer vermeld. In hoofdstuk 7 wordt de rol van SUWI en andere regelgeving bij het gemeentelijk beleid besproken. In hoofdstuk 8 worden de onderzoeksvragen achtereenvolgens beantwoord en zijn de belangrijkste conclusies opgetekend.

**OPDRACHTGEVERSCHAP  
GEMEENTEN: REGELGEVING**

**2**

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de regelgeving met betrekking tot het gemeentelijk opdrachtgeverschap op het terrein van reïntegratie in kaart gebracht. In paragraaf 2.2 wordt de gedachte achter het opdrachtgeverschap van gemeenten kort toegelicht en wordt een overzicht gegeven van de regelgeving. Vervolgens worden de volgende thema's besproken: het aanbesteden van reïntegratieactiviteiten (paragraaf 2.3), het casemanagement (paragraaf 2.4), cliëntenparticipatie (paragraaf 2.5), gegevensbeheer en informatie-uitwisseling (paragraaf 2.6) en de privacy van de cliënt (paragraaf 2.7). In paragraaf 2.8 wordt kort ingegaan op de plannen van het kabinet Balkenende met betrekking tot gemeentelijke reïntegratie.

## 2.2 Regelgeving rond het opdrachtgeverschap van gemeenten

### De gedachte achter het opdrachtgeverschap

Een belangrijke redenering achter het opdrachtgeverschap van gemeenten is dat uitstroom vanuit de uitkering naar werk wordt bevorderd door marktconform aanbesteden van reïntegratieactiviteiten. Het bevorderen van de arbeidsparticipatie is een belangrijke doelstelling binnen de Sociale Zekerheid in het algemeen en de Abw in het bijzonder. De heersende gedachte in de Sociale Zekerheid is dat de effectiviteit en doelmatigheid van activiteiten rond de uitstroom naar werk wordt bevorderd door marktwerking. Reïntegratieactiviteiten moeten dan ook in opdracht worden uitgevoerd<sup>4</sup>.

In deze beschrijving van de regelgeving staat de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI-wet) centraal, omdat deze wet de richtlijnen geeft voor het aanbesteden en inkopen van reïntegratietrajecten door gemeenten. Samengevat zegt de SUWI-wet dat om de gewenste uitstroom te bereiken reïntegratieactiviteiten moeten worden uitgevoerd door private, professionele reïntegratiebedrijven en dat het wenselijk is een koppeling aan te brengen tussen financiële prikkels en de wijze waarop verantwoordelijkheid voor reïntegratie wordt belegd. Sinds de invoering van SUWI zijn gemeenten dan ook verantwoordelijk voor het aanbesteden van reïntegratietrajecten bij private reïntegratiebedrijven<sup>5</sup>.

Op het gemeentelijk opdrachtgeverschap is naast de SUWI-wet verschillende andere regelgeving van toepassing zoals Europese regelgeving, circulaires en notities. Onderstaand geven we een overzicht van deze regelgeving.

### Overzicht regelgeving

Binnen de regelgeving zijn drie niveaus te onderscheiden namelijk:

- de Europese regelgeving rond overheidsopdrachten;
- de nationale wet- en regelgeving: de wet SUWI, de WIW, het Besluit SUWI en de Regeling SUWI en verder de bestuurlijke afspraken tussen het kabinet en de VNG in het kader van de Agenda voor de Toekomst;
- circulaires en notities van het Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

---

4 Memorie van Toelichting, 27.588, blz. 3-5.

5 Memorie van Toelichting, 27.588, blz.4.

Onderstaand worden deze drie niveaus kort toegelicht met betrekking tot hun relatie tot het opdrachtgeverschap van gemeenten.

De richtlijnen van de Europese Gemeenschap (EG) zijn van toepassing op het aanbesteden van reïntegratietrajecten aangezien dit valt op het terrein van overheidsopdrachten. Het doel van de richtlijnen is de Europese markt voor overheidsopdrachten te liberaliseren. Dat houdt in dat de markt voor overheidsopdrachten zo doorzichtig mogelijk moet zijn om alle leveranciers en aannemers in de EG gelijke kansen te geven een overheidsopdracht te verwerven. In deze richtlijnen zijn specifieke aanbestedingsprocedures voorgeschreven om bevoordeling van nationale leveranciers, aannemers en dienstverleners tegen te gaan. De richtlijnen voor opdrachtgeverschap van gemeenten in de SUWI-wet sluiten aan bij deze Europese richtlijnen<sup>6</sup>.

De nationale wetgeving omtrent overheidsopdrachten bij reïntegratie richt zich op de aanbesteding van reïntegratieactiviteiten, klantmanagement door gemeenten, cliëntenparticipatie en informatieuitwisseling en de privacy van cliënten. In het vervolg van deze notitie wordt per onderwerp een overzicht gegeven van de belangrijkste regels. De circulaires en notities van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn bedoeld als uitleg en toelichting op wet- en regelgeving.

De bijlage bevat een overzicht van de regelgeving met betrekking tot het opdrachtgeverschap van gemeenten voor reïntegratie.

## 2.3 Aanbesteden van reïntegratietrajecten door gemeenten

### **Aanbesteden: voor wie?**

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor verschillende doelgroepen om de arbeidsparticipatie te vergroten en reïntegratietrajecten aan te besteden. Het gaat hierbij om: de Abw-gerechtigden, IOAW'ers en IOAZ'ers, niet-uitkeringsgerechtigden en mensen die een uitkering krachtens de Algemene Nabestaanden Wet ontvangen<sup>7</sup>.

### **Aanbesteden: waarvan?**

De reïntegratieactiviteiten van gemeenten worden door het Rijk gefinancierd onder de voorwaarde dat trajecten (zoveel mogelijk) aanbesteed worden bij private reïntegratiebedrijven.

De budgetten die het Rijk ter beschikking stelt voor reïntegratie zijn:

- het WIW-budget Scholing en Activering<sup>8</sup>;
- de Tijdelijke Stimuleringsregeling Bevordering Activering en Uitstroom Abw, IOAW of IOAZ door middel van klantmanagement<sup>9</sup>.

---

6 Het gaat om de volgende Europese regelgeving: De Europese richtlijn voor overheidsopdrachten: Diensten (92/50/EEG). Richtlijn 80/723/EEG van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lidstaten en openbare bedrijven. Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Steunmaatregelen van de staten (artikel 87-89).

7 Memorie van Toelichting, 25.788, blz. 6.

8 Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief Aanbesteding reïntegratie gemeenten, 19 december 2002.

9 Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief Subsidieregeling in het kader van de agenda van de toekomst.

Het budget dat de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) ter beschikking stelt voor scholing en activering is voor gemeenten de belangrijkste financieringsbron voor de uitvoering van reïntegratie. Sinds de invoering van SUWI is in de WIW een nieuwe bepaling opgenomen die gemeenten oplegt dat zij de taken met betrekking tot reïntegratie zoveel mogelijk moet laten verrichten door een natuurlijk persoon dan wel een rechtspersoon, die in het kader van de uitoefening van bedrijf of beroep de inschakeling van personen in arbeid bevordert.

Een ander financieringsbron waaruit de gemeente bij reïntegratie kan putten is de Tijdelijke Stimuleringsregeling Bevordering Activering en Uitstroom Abw, IOAW of IOAZ door middel van klantmanagement. Deze regeling komt voort uit de afspraken die de minister van SZW en de VNG in het kader van de Agenda voor de Toekomst hebben gemaakt om het klantmanagement bij gemeenten in de komende jaren op sterkte te brengen<sup>10</sup>.

#### **Aanbesteden: aan regels gebonden**

Bij aanbesteding van gemeenten aan reïntegratiebedrijven moet sinds de invoering van de SUWI-wet aan de volgende regels<sup>11</sup> zijn voldaan:

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

Een aantal onderwerpen worden door circulaire en brieven<sup>12</sup> nader toegelicht:

- Wanneer bij de aanbesteding wordt voldaan aan de SUWI-regels, mogen gemeenten ook activiteiten inkopen bij bedrijven of instellingen die aan de gemeente zijn gelieerd, zoals WSW-bedrijven en WIW-bedrijven.
- Bij aanbesteding van reïntegratieactiviteiten mag BTW-plicht geen rol spelen.
- Gemeenten krijgen twintig procent budgetvrijheid binnen het WIW-budget. Deze ruimte kan bijvoorbeeld worden besteed aan activiteiten die onvoldoende op de markt worden aangeboden, aantrekkelijke aanbiedingen alsmede de aanbesteding van zeer gespecialiseerde trajecten.
- Contracten met reïntegratiebedrijven, die gemeenten voor het inwerkingtreden van Wet SUWI hebben afgesloten worden gerespecteerd en hoeven niet te worden opgebroken.
- Het WIW budget kan niet worden aangewend om gemeentelijke uitvoering te bekostigen of om zorg in te kopen.
- Wanneer het WIW budget wordt gebruikt voor medefinanciering van projecten (zoals Equal of SVWW-projecten) waarbij geen sprake is van een overeenkomst met een reïntegratiebedrijf of arbodienst, is het aanbestedingsvoorschrift in het kader van SUWI niet van toepassing.

---

10 Gebaseerd op: Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief Subsidieregeling in kader van de Agenda voor de Toekomst. Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief Bestuurlijke afspraken Agenda voor de Toekomst, 24 april 2001. Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tijdelijke stimuleringsregeling activering en uitstroom, 27 december 2001.

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

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

### **Contracteisen**

Binnen de randvoorwaarden (zie bovenstaande bepalingen) voor aanbesteding hebben de gemeenten veel vrijheid om de aanbestedingsprocedure naar eigen inzicht in te richten en om contractvoorwaarden nader in te vullen. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om de wijze van financieren, het inkopen van complete trajecten of van individuele producten, het bepalen van de aantallen trajecten die in één keer worden aanbesteed, de frequentie van aanbesteden en de looptijd van contracten, de mate waarin trajecten voor bepaalde doelgroepen worden ingekocht, et cetera. Op al deze punten is aan gemeenten bewust de vrijheid gelaten om zelf een nadere uitwerking te maken in het kader van aanbestedingsprocedures, in een bestek en een set van selectie- en gunningcriteria<sup>13</sup>.

Naast deze vrijheid wordt aan de inhoud van contracten wel een aantal eisen gesteld. In de contracten zullen prestaties (resultaten in termen van reïntegratie), prijzen en voorwaarden duidelijk en nauwkeurig moeten zijn vastgelegd. In de contracten dienen de volgende onderdelen tenminste te zijn opgenomen<sup>14</sup>:

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

### **De Europese regels voor overheidsopdrachten**

De richtlijnen van de Europese Gemeenschap voor aanbesteding zijn erop gericht de Europese markt voor overheidsopdrachten te liberaliseren en de markt doorzichtig te houden. De Europese richtlijnen zijn van toepassing op een aanbesteding boven het drempelbedrag van € 200.000,00 exclusief BTW. Voor de aanbesteding van reïntegratieactiviteiten boven dit drempelbedrag is een beperkt deel van de Europese richtlijn van toepassing.

Hieronder volgt een overzicht van de criteria waaraan een aanbesteding van reïntegratieactiviteiten boven de € 200.000,00 moet voldoen<sup>15</sup>:

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

---

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

14 Besluit SUWI, 20 december 2001.

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

- In elke aanbestedingsprocedure moet vooraf een selectie van dienstverleners worden gemaakt op basis van objectieve criteria zoals uitsluiting op basis van een faillissement en ernstige fouten bij beroepsuitoefening. Daarnaast is het toegestaan dat factoren als financiële draagkracht, economische draagkracht en technische bekwaamheid in de selectie mee spelen.
- De gunning verloopt slechts op basis van de volgende criteria: de economisch voordeligste aanbieding of de laagste prijs.

## 2.4 Casemanagement door gemeenten

In de bestuurlijke afspraken rond de Agenda voor de Toekomst wordt casemanagement neergezet als belangrijk instrument om te komen tot een efficiënte aanpak van de uitstroom en activering van bijstandsgerechtigden. Het doel van de Agenda is een macrodaling van het volume van Abw/IOAW/IOAZ van tien procent per jaar te realiseren in de jaren 2001 tot en met 2004<sup>16</sup>.

In de SUWI-wet wordt het casemanagement als volgt geïntroduceerd. Gemeenten moeten werken naar een situatie dat de werkzoekende en de uitkeringsgerechtigde een casemanager als vast aanspreekpunt krijgen in hun relaties met de verschillende publieke instanties. Binnen gemeenten wisselt de plaats van dit vaste aanspreekpunt, de meest gangbare plek is bij het casemanagement. Een casemanager is zowel aanspreekpunt voor de klant als regisseur van het hele traject. Daarbij worden de verschillende trajectonderdelen in samenhang gezien (zowel aspecten van werk, reïntegratie als inkomen waaronder schuldhulpverlening en voortgangsbewaking)<sup>17</sup>.

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

In de bestuurlijke afspraken is vastgelegd dat van rijkswege een financiële impuls beschikbaar wordt gesteld voor het op sterkte brengen van het klantmanagement, onder de voorwaarde dat de betrokken gemeente bereid is een resultaatverplichting af te spreken. Voor de G4 en de G21 (plus vijf gemeenten die zich hierbij hebben aangesloten) is deze afspraak ingevuld door de intentie om met deze gemeenten, ieder apart, nadere concrete afspraken te maken. Voor alle andere gemeenten dan de hierboven genoemde dertig, is de Tijdelijke stimuleringsregeling bevordering activering en uitstroom bedoeld. Een voorwaarde voor subsidiëring is dat de gemeente de uitvoering op orde heeft. De subsidiegelden kunnen worden gebruikt om de werkprocessen zodanig aan te passen dat de werkwijze van het klantmanagement integraal werkzaam is in de organisatie en

---

<sup>16</sup> Gebaseerd op: Intentieverklaring van VNG en SZW, Een gezamenlijke Agenda voor de Toekomst, 24 april 2001. Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief Bestuurlijke afspraken Agenda voor de Toekomst, 24 april 2001.

<sup>17</sup> Wet SUWI, 29 november 2001.

dat er sprake is van een zichtbare versnelling en vergroting van de effectiviteit van de sluitende aanpak. Het accent van de regeling ligt niet op het middel (het klantmanagement), maar op het beoogde resultaat. De subsidiëring is niet gebaseerd op de mate waarin klantmanagement is gerealiseerd, maar vindt plaats op basis van het aantal trajecten dat gemeenten realiseren in de periode tot en met 2004 en op de uitstroom uit deze trajecten (die kan doorlopen tot 2006). De regeling gaat uit van een cumulatieve uitstroom naar werk van veertig procent in 2006 van de groep die een traject ontvangt in plaats van dertig procent zonder extra inspanning.

Gemeenten kunnen casemanagementtaken uitbesteden zolang zij de regie<sup>18</sup> maar in eigen hand houden. Voorzover gemeenten casemanagementtaken binnen de eigen organisatie onderbrengen zijn de SUWI-regels voor aanbesteding niet van toepassing. Indien gemeenten het casemanagementtaken uitbesteden kan dit met het WIW-budget Scholing en Activering en zijn de SUWI-regels voor aanbesteding van toepassing.

## 2.5 Cliëntenparticipatie

De SUWI-wet onderkent het belang van cliëntenparticipatie voor het bevorderen van arbeidsparticipatie en beoogt de realisatie van de actieve betrokkenheid van de cliënt, zowel individueel als collectief. Hiervoor is een aantal richtlijnen opgesteld waarin ten opzichte van de cliënt rechten en plichten zijn opgenomen. De plichten hebben met name betrekking op informatieverstrekking en het verlenen van medewerking bij reïntegratie. Voor gemeenten zijn in het kader van aanbesteding met name de rechten van cliënten belangrijk:

- een adequate informatieverstrekking zoals informatie en advies over de arbeidsmarkt en geschikte vacatures;
- een adequate behandeling zoals recht op inzage in eigen gegevens en correctie van onjuiste gegevens;
- een adequate begeleiding zoals gespecialiseerde advisering waaronder sollicitatiebegeleiding en echt op onderzoek;
- passende voorzieningen die de inschakeling in het arbeidsproces bevorderen zoals persoonsgebonden voorzieningen die werkhervatting mogelijk maken.

Naast het in acht nemen van deze voorschriften rond de rechten van de cliënt moeten gemeenten een regeling opstellen gericht op de realisatie en vormgeving van adequate cliëntenparticipatie.

In deze regeling moeten de volgende twee aspecten zijn opgenomen:

- de wijze waarop personen en vertegenwoordigers betrokken zijn bij de uitvoering van de reïntegratietaken van de gemeente en hier invloed op uit kunnen oefenen;
- de wijze waarop de gemeente rekening houdt met de geboekte resultaten met cliëntenparticipatie bij de uitvoering van haar reïntegratietaken.

---

<sup>18</sup> Wat regie precies inhoudt, is in de regelgeving niet nauwkeurig beschreven. In de Tijdelijke stimuleringsregeling bevordering activering en uitstroom, Staatscourant 27 december 2001, nr. 249, blz. 32 staat hierover het volgende: Over klantmanagement is in het kader van SUWI vastgelegd dat gemeenten, evenals UWV en CWI, bevorderen dat klanten zoveel mogelijk met een klantmanager (die optreedt als begeleider en trajectcoördinator) als vast aanspreekpunt te maken hebben. Overigens zullen delen van de feitelijke begeleiding en coördinatie worden uitgevoerd door het reïntegratiebedrijf. Gemeenten houden in elk geval de regie in handen.

Om de cliëntenparticipatie op collectief niveau te verzekeren is een landelijke cliëntenraad tot stand gekomen. Deze raad heeft als taak de cliëntenparticipatie te volgen en voorstellen te doen over beleidsvragen op het gebied van werk en inkomen. Hiertoe voert de cliëntenraad overleg met de landelijke uitvoeringsorganisaties werk en inkomen<sup>19</sup>.

## 2.6 Gegevensbeheer en informatie-uitwisseling

### Het verstrekken van gegevens door gemeenten

Gemeenten zijn verplicht gegevens kosteloos te verstrekken (over de uitvoering van de SUWI-wet) voor de volgende twee doeleinden<sup>20</sup>:

- voor de controle op de uitvoer van de wet door het bestuursorgaan en de Inspectie Werk en Inkomen;
- ten behoeve van andere organisaties belast met de uitvoer van de Wet SUWI<sup>21</sup>.

### Het verstrekken van gegevens voor gemeenten

Gemeenten hebben behoefte aan informatie van andere organisaties die deel uitmaken van de structuur werk en inkomen. Deze behoefte ontstaat uit de noodzaak tot het controleren van de naleving van arbeidsverplichtingen door cliënten en van de naleving van contracten door reïntegratiebedrijven. Een middel om nadere afspraken, over samenwerking (waaronder informatieuitwisseling) tussen gemeenten en andere uitvoerende organisaties, vast te leggen, is de Serviceniveau Overeenkomst (SNO).

Ten behoeve van de uitwisseling van gegevens voor gemeenten is het inlichtingenbureau (IB) opgericht. Het IB verstrekt informatie van andere gemeenten, van UWV, van de Belastingdienst en van de Informatie Beheergroep. De coördinatie en de dienstverlening van de gegevensuitwisseling zijn in handen van het IB. Bij de uitwisseling wordt als basis het sofinummer van cliënten gebruikt. Basisgegevens van cliënten moeten verplicht vijf jaar worden bewaard.

In het IB worden de volgende gegevens van cliënten opgeslagen:

- naam, adres, woonplaats en sofinummer;
- wettelijke grondslag voor de uitkering;
- inlichtingen van betrokken instanties;
- tijdstip van het verstrekken, ter beschikking stellen en ontvangen van informatie<sup>22</sup>.

---

19 Gebaseerd op: Wet SUWI, Memorie van Toelichting (27.588), blz. 6-8. Wet SUWI, artikel 10, 11 en 12, 29 november 2001.

20 Regeling SUWI, 21 december 2001.

21 Zoals de centrale organisatie werk en inkomen (COWI), het uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) de sociale verzekeringsbank (SVB).

22 Gebaseerd op: Regeling SUWI, 21 december 2001 en Wijziging Regeling SUWI en andere bepalingen, 2 april 2002.

## 2.7 Privacy en het verstrekken van persoonsgegevens

De Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) beschermt de privacy van cliënten. De wet heeft betrekking op het proces van het verwerken van gegevens waaraan je de identiteit van een persoon kan ontlenu. Deze wet geldt zowel voor private bedrijven als voor publieke instellingen en gaat uit van de volgende twee punten:

- proportionaliteit, wat betekent dat niet meer gegevens worden opgevraagd van een persoon dan noodzakelijk is voor uitvoering van de wet;
- subsidiariteit, dit houdt in dat wanneer het doel van de wet via een andere weg dan het registreren van persoonsgegevens kan worden bereikt deze de voorkeur heeft.

Om de privacy te beschermen is een aantal rechten van de cliënt ingesteld. Tijdens het proces van het verwerken van persoonsgegevens moet rekening worden gehouden met deze rechten. Het gaat om de volgende rechten:

- de cliënt heeft recht op inzage in eigen persoonsgegevens;
- de cliënt heeft recht op verbetering, aanvulling verwijdering of afscherming van persoonsgegevens;
- de persoon in kwestie moet worden geïnformeerd over de vastlegging en verwerking van persoonsgegevens;
- de persoon in kwestie moet ondubbelzinnige toestemming geven voor de verwerking van persoonsgegevens;
- bijzondere persoonsgegevens zoals ras of gezondheid worden niet verwerkt tenzij er een wettelijke basis voor is of uitdrukkelijk toestemming is gevraagd aan de cliënt.

Gemeenten hebben ruimte om zelf beleid te ontwikkelen waarin beschreven staat welke gegevens nodig zijn om het recht op bijstand en de hoogte daarvan vast te stellen. Hetzelfde geldt voor beleid met betrekking tot reïntegratie. Met de verworven persoonsgegevens dienen gemeenten behoorlijk en zorgvuldig om te gaan. Bovendien moeten gemeenten zich houden aan de bovenstaande uitgangspunten en regels. Het gegevensbeheer moet dan ook transparant en veilig zijn.

Ook de activiteiten van reïntegratiebedrijven zijn aan de privacyregels gebonden. De eerste stap in de naleving hiervan is een schriftelijke overeenkomst tussen het reïntegratiebedrijf en gemeenten waarin het privacybeleid is opgenomen en de benodigde persoonsgegevens worden benoemd. De registratie van deze gegevens is aan een (onbepaalde) maximale bewaartijd verbonden. De gemeente houdt de naleving van de privacyregels door het reïntegratiebedrijf in de gaten.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat in sommige wetten extra bepalingen zijn opgenomen ter bescherming van persoonsgegevens die van toepassing zijn op het handelen van gemeenten<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Gebaseerd op: Wet SUWI, artikel 4, 29 november 2001 (27.588). Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Bijlage Verzamelcirculaire Privacykader uitvoering Algemene bijstandswet, 4 september 2002.

## 2.8 Nieuwe plannen

De plannen van het inmiddels demissionaire kabinet Balkenende met betrekking tot de gemeentelijke reïntegratietaken bestaan uit de volgende ingrediënten. Op de eerste plaats krijgen de gemeenten in de plannen volledige financiële verantwoordelijkheid met betrekking tot de uitkerings gelden; hierdoor worden gemeenten enerzijds financieel beloofd voor een effectief uitstroom beleid en anderzijds worden de financiële risico's voor gemeenten groter. Op de tweede plaats beogen de plannen één flexibel reïntegratiebudget met grote handelingsvrijheid voor gemeenten. Op de derde plaats zijn er bezuinigingen aangekondigd op elk van de drie delen van het reïntegratiebudget, te weten het WIW-budget voor scholing en activering, de middelen voor de WIW-banen en de middelen voor de ID-banen. In hoeverre deze plannen worden geïmplementeerd is nog onzeker. Dit is afhankelijk van het nieuwe kabinet en het nieuwe parlement. De plannen zullen in ieder geval niet voor 1 januari 2004 van kracht worden.

Voor het jaar 2003 heeft het kabinet Balkenende nog een aantal overgangsmaatregelen genomen<sup>24</sup>. Een belangrijk onderdeel hiervan betreft de ID-banen. Het reïntegratiebeleid rondom de ID-banen zal in sterke mate worden gedereguleerd en de nadruk komt meer te liggen op uitstroom naar regulier werk. Daarmee wordt na verloop van tijd tevens ruimte gecreëerd voor nieuwe instroom van werkzoekenden naar opstapbanen richting regulier werk.

Verder heeft het kabinet afspraken gemaakt met de VNG en de sociale partners over extra maatregelen die gemeenten moeten helpen bij hun inzet om de doorstroom van werknemers in gesubsidieerde arbeid naar reguliere arbeidsplaatsen te bevorderen<sup>25</sup>. Ten aanzien van de ID-banen is overeengekomen dat een stimuleringsregeling voor werkgevers wordt geïntroduceerd, gericht op het regulier maken van 10.000 ID-banen. Voor de WIW worden extra middelen ingezet om problemen in de uitvoering van de WIW op te lossen.

---

<sup>24</sup> Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verzamelbrief december 2002, 20 december 2002.

<sup>25</sup> Convenant Gesubsidieerde Arbeid 2003, 20 december 2003.

HET GEMEENTELIJK  
INKOOPBELEID

3

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal aspecten van het inkoopbeleid besproken. Het gaat erom of de onderzochte gemeenten een formeel beleid hebben opgesteld met betrekking tot de wijze waarop men reïntegratietrajecten wenst in te kopen (paragraaf 3.2), de mate waarin de reïntegratie aan marktpartijen wordt overgelaten (paragraaf 3.3), de totstandkoming van een doelgroepenbeleid (paragraaf 3.4), de inspraak van cliënten (paragraaf 3.5) en uiteindelijk het oordeel over het gemeentelijk inkoopbeleid (paragraaf 3.6). De door gemeenten aangeleverde beleidsdocumenten en notities dienen in belangrijke mate als bron voor de bestudering van bovenstaande thema's.

## 3.2 Vormgeving van het reïntegratiebeleid

Wanneer het gaat om de formulering en vaststelling van een officieel reïntegratiebeleid zijn de verschillen klein. In alle gemeenten bestaat er een beleidsdocument ten behoeve van de inkoop van reïntegratietrajecten. In sommige gevallen maakt dit beleid deel uit van een meer algemeen geformuleerd arbeidsmarktbeleid, in andere gevallen bestaat er een afzonderlijke beleidsnota over inkoop.

Van belang voor deze studie is de constatering dat in alle documenten de doelstellingen van SUWI doorklinken; de gemeenten stellen regels op voor een transparante en marktgeoriënteerde inkoop. Hierbij kunnen gemeenten verschillende procedures volgen. Opdrachten beneden een drempelbedrag (van € 200.000) kunnen onderhands worden aanbesteed, op voorwaarde dat dit professioneel en transparant gebeurt. Wanneer reïntegratieactiviteiten een bepaalde hoogte (€ 200.000) overschrijden, dient Europees aanbesteed te worden (zie ook hoofdstuk 2). Binnen de Europese aanbesteding bestaat de mogelijkheid om openbaar en niet-openbaar aan te besteden. In het eerste geval wordt een aanbesteding algemeen bekend gemaakt en kan elke aanbieder van trajecten een offerte indienen. In het laatste geval maakt de aanbestedende dienst (op basis van vastliggende criteria) een selectie en mogen een beperkt aantal geselecteerde partijen een offerte uitbrengen.

Op basis van bestudering van de aanwezige beleidsnota's en gemeentelijke bestekken, past de conclusie dat zich geen grote verschillen voordoen in de wijze waarop gemeenten de reïntegratiebedrijven wensen aan te sturen. De inhoud van regels en voorschriften opgelegd aan reïntegratiebedrijven vertoont een hoge mate van overeenkomst. Belangrijke aspecten die in de beleidsstukken aan bod komen, zijn de volgende:

- *Het karakter van de aanbesteding.* In alle gemeentelijke beleidsstukken wordt een toelichting op de mogelijkheden voor uitbesteding gegeven. Het gaat dan om het in acht nemen van de EG-aanbestedingsrichtlijn Diensten en om de keuzemogelijkheid van een openbare en niet-openbare procedure. In verschillende gemeenten wordt ook in het beleid een duidelijke voorkeur aangegeven voor niet-openbare aanbesteding. Als motivatie wordt hier dan het tijdrovende karakter van openbare aanbesteding aan toegevoegd. Overigens zijn de gemeenten zich ervan bewust dat niet-openbaar aanbesteden feitelijk ook openbaar is; alleen wordt hierbij een tussenstap ingelast.

- *Selectie- en gunningscriteria.* De selectie van bedrijven geschiedt in de regel op basis van uitsluitingscriteria (zoals valsheid in geschrifte, een deplorabele financiële staat en dergelijke). Deze selectiecriteria zijn in de onderzochte nota's en bestekken vrijwel identiek. De feitelijke gunning vindt plaats op basis van economische criteria; gemeenten gunnen de opdracht aan bedrijven die een in economisch oogpunt meest voordelige aanbidding hebben gedaan. Daarnaast worden (bij weging) elementen in beschouwing genomen die onder meer betrekking hebben op de ervaring van het bedrijf met vergelijkbare opdrachten, de inhoudelijke omschrijving en kwaliteit van de dienstverlening, de prestatieambitie en de betalingstermijnen die het bedrijf voorstelt (declaratie systeem). Sommige gemeenten geven aan dat de wegingsfactoren per opdracht kunnen verschillen. Uit de mondelinge toelichting blijkt dat vooral een (goede) ervaring met het bedrijf en de prestatieambitie een bepalende rol spelen.
- *Inhoud van de dienstverlening.* Deze inhoud is vanzelfsprekend sterk afhankelijk van de doelstellingen die de gemeente heeft geformuleerd, evenals van de groep waarvoor het reïntegratietraject van toepassing is. De meeste gemeenten maken een apart bestek voor doelgroepen met een vergelijkbare problematiek. Het gaat dan vrijwel altijd om trajecten ten behoeve van zorg en sociale activering. Soms wordt zelfs voor elke afzonderlijke doelgroep een bestek opgesteld. Er zijn ook gemeenten waar alle groepen in één bestek worden samengenomen. Het overzicht van beleidsdocumenten leert dat de opgevraagde offertes aan min of meer vaste voorwaarden moeten voldoen. Het gaat hierbij vrijwel altijd om:
  1. een korte beschrijving van de doelstellingen en werkwijze van het bedrijf, een omschrijving van de ervaring die het bedrijf heeft met de uitvoering van reïntegratietrajecten;
  2. een omschrijving van het systeem waarmee de voortgang en kwaliteit van de uitvoering wordt gewaarborgd;
  3. een omschrijving van de rechten en plichten van de cliënt;
  4. vermelding van het aantal trajecten waarop wordt ingeschreven (met nadere specificatie naar fasering, doelgroep en dergelijke);
  5. het beloningssysteem (met specificatie naar vergoedingen voor de intake, voortgang, plaatsing en nazorg, evenals specificatie van het bonus-/malussysteem).
- *Resultaatverplichtingen.* Alle gemeenten hebben resultaatverplichtingen geformuleerd. In de meeste gemeenten wordt een minimumeis aan de te behalen instroomverplichtingen gesteld. Vaak wordt melding gemaakt van specifieke uitstroomresultaten. Daarnaast eisen alle gemeenten van reïntegratiebedrijven dat de gerapporteerde diensten ook daadwerkelijk geleverd zijn. Deze verantwoording is zowel inhoudelijk als financieel. De uitvoerder van reïntegratietrajecten dient hiertoe bewijsstukken te leveren. Op basis van deze bewijsstukken vormt de gemeente zich een oordeel over het prestatieniveau van de uitvoerende instantie. De beleidsdocumenten maken met name melding van de eisen van verslaglegging (in het bijzonder ten aanzien van de wijze van registratie); over de controle hierop wordt vrijwel geen melding gemaakt. Overigens blijkt uit de gesprekken dat, indien aanwezig, de gemeente haar eigen registratie naast dat van de reïntegratiebedrijven legt.
- *Betalingsystematiek.* Tenslotte blijkt dat er met betrekking tot de prestatiefinanciering naast vaste vergoedingen (voor de intake, scholing en dergelijke) de meeste gemeenten melding maken van een bonus-/malussysteem. Hierbinnen treffen we het principe van zowel no cure, no pay als no cure, less pay aan. De bonus wordt uitgekeerd indien de cliënt na afloop van het traject geplaatst wordt; veelal wordt hierbij als extra eis gesteld dat het om duurzame plaatsing moet gaan. Er is sprake van malus wanneer de uitvoerder de gestelde doelen niet haalt.

### 3.3 Uitbesteding van reïntegratie

De doelstelling van SUWI om de markt waar mogelijk zijn werk te laten doen, klinkt in de praktijk in vrijwel alle gemeenten door. Globaal gezien, regisseert de gemeente het proces, terwijl de reïntegratiebedrijven de reïntegratietrajecten daadwerkelijk uitvoeren. Tabel 3.1 maakt duidelijk dat de algemene trend naar marktwerking in de uitvoering van reïntegratie in gang is gezet, zij het dat hierbinnen wel verschillen aan te merken zijn.

Het casemanagement wordt in veruit de meeste gemeenten in eigen hand gehouden. In een tweetal gemeenten is ook het casemanagement uitbesteed. De diagnose wordt door tweederde van de bestudeerde gemeenten zelf uitgevoerd, zij het dat dit soms ook nog eens door het reïntegratiebedrijf wordt verricht. Trajectplannen worden in de helft van de gevallen door de gemeente zelf opgesteld, al of niet in samenwerking met het reïntegratiebedrijf. Sociale activering is in de onderzochte gemeenten vrijwel geheel uitbesteed aan private bedrijven of aan gemeente gelieerde instellingen (WSW-bedrijven, WIW-bedrijven en dergelijke). Met betrekking tot de uitvoering van trajecten naar werk blijkt dit zelfs in het geheel geen gemeentelijke taak meer te zijn. Tenslotte kan op basis van tabel 3.1. vastgesteld worden dat aan gemeente gelieerde bedrijven in ongeveer eenderde van de onderzochte gemeenten activiteiten uitvoeren in het kader van sociale activering en werkgerichte trajecten. In tweederde van de benaderde gemeenten bleek dit niet het geval.

**Tabel 3.1 Uitvoering van het reïntegratiebeleid, naar activiteit en instelling (N=15)**

Reïntegratie-activiteiten:	Uitvoering door:						
	Gemeente (A)	Aan gemeente gelieerde instellingen (B)	Private bedrijven (C)	A en B	A en C	B en C	A, B en C
Casemanagement	12		2		1		
Diagnose	6		5		1		3
Trajectplannen opstellen	4		7		1		3
Sociale activering		1	8		1	4	1
Uitvoering trajecten naar werk			9			6	

Zo gezien, kan een duidelijke tendens naar uitbesteding van reïntegratieactiviteiten worden vastgesteld, zonder dat gemeenten het contact met de cliënten hebben verloren. In de mondelinge toelichting geven vrijwel alle gemeenten aan dat men zoveel als mogelijk wil uitbesteden, maar dat men geenszins de greep op het proces wenst te verliezen.

## 3.4 Doelgroepenbeleid

Het begrip doelgroepenbeleid wordt door de benaderde gemeenten op verschillende manieren uitgelegd. In sommige gevallen spreekt men van een dergelijk beleid wanneer rekening wordt gehouden met de fase-indeling (afstand tot de arbeidsmarkt) van cliënten. In andere gevallen wordt deze term pas gebezigd wanneer er ook binnen deze fasering specifiek beleid is ontwikkeld ten gunste van bijzondere categorieën.

Mede op grond van het bovenstaande is het beeld over het bestaan van een gemeentelijk doelgroepenbeleid divers gebleken. Een minderheid (eenderde) van de benaderde gemeenten geeft aan geen specifiek doelgroepbeleid te voeren, anders dan het aanbrengen van een typologie van cliënten (Abw, Anw, niet-uitkeringsgerechtigden en dergelijke). Bij sommige gemeenten staat dit overigens wel in de steigers. Toch houden deze gemeenten wel rekening met de fasering (afstand tot de arbeidsmarkt). Bovendien, zo wordt benadrukt, wordt altijd naar maatwerk of differentiatie gestreefd, ook in het geval er geen specifieke doelgroepen worden onderscheiden. In het bijzonder blijkt voor fase 4 cliënten specifieke aandacht nodig. Tegelijk onderkennen alle gemeenten dat ‘fase 4’ een verzamelbegrip is van (naar problematiek en kansen) zeer uiteenlopende cliënten. Verschillende gemeenten geven aan dat het primair de verantwoordelijkheid van de reïntegratiebedrijven is deze groep verder te onderscheiden en hier specifieke trajecten voor te (laten) ontwikkelen. Eén gemeente stelt expliciet dat naarmate de groep fase 4 cliënten groter wordt, er steeds meer behoefte bestaat aan kleine gespecialiseerde bedrijfjes. Andere gemeenten wijzen daarentegen op het belang van grote bedrijven, waarbij dan vooral op de hogere mate van diversiteit (dat wil zeggen: de mogelijkheid verschillende trajecten aan te bieden) wordt geïmplied.

De meerderheid (tweederde) van de gemeenten voert wel expliciet een doelgroepenbeleid. Het gaat dan om de ontwikkeling van specifieke trajecten voor een deel (fase 4) van het cliëntenbestand. Er worden in dit verband diverse categorieën onderscheiden waarvoor specifiek wordt ingekocht, meestal bij gespecialiseerde bureaus. Veel genoemde groepen zijn ex-) psychiatrische patiënten, Antilliaanse jongeren, (ex-) drugsverslaafden en allochtone vrouwen. Het zijn, kortom, de groepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt waarvoor specifiek beleid wordt gemaakt. Enkele respondenten geven aan dat het veelal om zorgtrajecten gaat; de gang naar de arbeidsmarkt wordt in dit verband niet realistisch geacht.

## 3.5 Cliënteninspraak

De gemeenten maken melding van het bestaan van de cliëntenraad. Deze raad heeft echter een meer omvattende functie dan alleen ten behoeve van reïntegratieactiviteiten. Drie gemeenten geven aan dat de raad met betrekking tot de inrichting van reïntegratie nog niet geheel werkt. Andere gemeenten stellen hier tegenover dat de raad een kritische functie heeft, hetgeen ook voor het onderhavige onderwerp van toepassing is. “De kritische blik van de raad houdt ons scherp”, zo geeft een beleidsmedewerker aan.

Toch krijgt de invloed van cliënten vooral zijn beslag bij de totstandkoming van trajectplannen. Dit gebeurt in de regel in samspraak tussen de casemanager en de cliënt. Een algemeen geformuleerde opvatting hierbij is dat het inrichten over de hoofden van de betrokkenen heen geen resultaat heeft. Anders gesteld, de cliënt zal gemotiveerd moeten zijn om het reïntegratietraject in te slaan.

Dit neemt niet weg dat de casemanagers grenzen zien aan de mogelijkheden van cliënten om invloed uit te oefenen. De volgende beperkingen spelen hierin een rol:

- vaak is het aantal aanbieders waarmee de gemeente afspraken heeft gemaakt beperkt;
- de mogelijkheden van cliënten staan slechts een beperkt aantal opties toe;
- cliënten zijn lang niet altijd in staat dergelijke afwegingen te maken, waardoor de casemanager de richting bepaalt.

### 3.6 Oordeel reïntegratiebeleid

Over het algemeen wordt de zakelijke aanpak van het inkoopbeleid door de gemeenten geapprecieerd. Voordelen waar vaak op worden gedoeld, hebben betrekking op de rol van de gemeente als initiatiefnemers in het opdrachtgeverschap, het bredere aanbod van reïntegratiebedrijven (oftewel: minder afhankelijk van enkele partijen) en de vergrote mogelijkheden om vraaggericht te kunnen werken.

Tevens geven verschillende gemeenten aan dat de Wet SUWI in feite de processen vastlegt waar men reeds enkele jaren mee aan de gang was gegaan. Resultaatgerichte financiering en het afsluiten van contracten met private bedrijven maken in sommige (middelgrote) gemeenten reeds enkele jaren deel uit van de uitvoeringspraktijk van het reïntegratiebeleid. SUWI wordt door deze gemeenten dan ook vooral als een structurering achteraf gezien.

Wel blijkt dat de gemeenten zich nog in meer of mindere mate in een soort van transitiefase bevinden. Het duidelijk vastleggen van procedures en het organisatorisch vormgeven wordt door de gemeenten als een ingrijpend proces gezien. Ook geeft ongeveer eenderde van de gemeenten aan dat het afbouwen van de aloude samenwerkingsrelaties met aan de gemeente gelieerde partijen een taai proces is gebleken. Dit proces is dan ook nog niet altijd afgerond. Maar nu het einde in zicht lijkt, overheerst ook een gevoel van voldoening.

Niettemin blijken de gemeenten op sommige deelgebieden nog ontevreden, in het bijzonder als het gaat om:

- de bekendheid met de reïntegratiemarkt;
- de invulling van het casemanagement;
- de kennis over de achtergrond en voortgang van cliënten.

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat met name deze aspecten veel tijd kosten. De kennis van zowel de reïntegratiemarkt als van de cliënten die voor de trajecten in aanmerking komen, wordt in veruit de meeste gemeenten als nog ontoereikend beschouwd. In het eerste geval gaat het dan om de veelheid aan grote en kleine aanbieders van reïntegratietrajecten. Overigens blijkt de kennis over het regionale aanbod veelal beduidend groter (en vaak voldoende) dan over het nationale aanbod. In het tweede geval wordt met nadruk gewezen op de gebrekkige kwaliteit van registratie binnen het gemeentelijke apparaat. De gegevens over cliënten zijn vaak onvolledig of verouderd voor het nemen van snelle en adequate beslissingen over toeleiding naar de arbeidsmarkt. Tenslotte blijkt ook het casemanagement nog niet naar wens te zijn ingevuld. In het bijzonder met betrekking tot het opbouwen en overdragen van voldoende expertise bevinden gemeenten zich nog in een overgangsfase.

De kritiek die hierbij wordt uitgesproken is dat de implementatie van SUWI onvoldoende rekening heeft gehouden met de tijd die gemeenten nodig hebben gehad conform deze wet het inkoopbeleid vorm te geven. Sommige gemeenten benadrukken dan de organisatorische implicaties, anderen doelen op drastische cultuuromslag die hiervoor nodig is geweest.

### 3.7 Samenvatting

Op basis van het voorgaande passen de volgende bevindingen:

- Officieel hebben de gemeenten inmiddels een inkoopbeleid vastgesteld conform de uitgangspunten van de Wet SUWI. Uitgangspunt van dit beleid is dat gemeenten als regisseur optreden en met name via het casemanagement een vinger aan de pols houden. Materieel is dit beleid nog niet op alle terreinen vormgegeven.
- De feitelijke uitvoering van de reïntegratie wordt in alle van de onderzochte gemeenten vrijwel geheel uitbesteed. Dit betreft zowel de intake, het opstellen van een trajectplan, de sociale activering en de uitvoering van trajecten naar werk. In een enkel geval is ook het casemanagement uitbesteed aan de markt.
- Anders dan het specificeren van cliëntgroepen naar fase-indeling en uitkeringscategorie, voeren de meeste gemeenten geen expliciet doelgroepenbeleid. Wel wordt er voor kleinschalige, afgebakende groepen vaak apart ingekocht.
- De inspraak van cliënten is in alle gemeenten formeel via de cliëntenraad geregeld. Toch blijkt deze in de praktijk met betrekking tot aspecten van reïntegratie een bescheiden rol te spelen. Inspraak gebeurt in de regel in het individuele contact met de casemanager.
- Het oordeel over het verzakelijkte inkoopbeleid is in de meeste gevallen positief. Wel wordt benadrukt dat gemeenten zich nog in een overgangsfase bevinden.
- Op een aantal fronten loopt het inkoopbeleid nog niet naar volle tevredenheid, in het bijzonder met betrekking tot de bekendheid met de reïntegratiemarkt, de invulling van het casemanagement en de wijze van gemeentelijke registratie van cliënten en hun voortgang.



# AANBESTEDING EN INKOOP



## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de praktijk van het inkoopbeleid (paragraaf 4.2), de resultaten van het inkoopbeleid (4.3) en de manier waarop de gemeenten reïntegratiebedrijven aansturen (regierol, 4.4).

## 4.2 De praktijk van het inkoopbeleid

### Organisatie en samenwerking

In dertien van de vijftien gemeenten is het inkoopbeleid gesitueerd binnen één aparte afdeling of sector onder een grotere dienst waarvan in elk geval sociale zaken deel uit maakt. In een klein aantal gevallen betekent dit dat ook het welzijnsbeleid binnen dezelfde dienst valt; dit heeft als doel om de integratie van beleidsvelden te bevorderen, bijvoorbeeld wanneer zorgtrajecten voor bijstandcliënten noodzakelijk worden geacht. In een klein aantal gemeenten is de feitelijke inkoop in handen van slechts één beleidsmedewerker. Eén gemeente heeft voor het opstellen van het inkoopbestek en het begeleiden van de aanbestedingsprocedure een extern bureau ingeschakeld. Dit bureau functioneert ad interim als inkoper; het is de bedoeling dat de tweede aanbestedingsronde door de gemeente zelf ter hand wordt genomen op basis van de procedure en de methodiek die door het externe bureau zijn geformuleerd. De vijftiende gemeente heeft de inkoop in een bedrijfsbureau gesitueerd. Dit betreft een stafafdeling en vormt een uitzondering op de meerderheid van de gemeenten (13) waarbij de inkoop ‘in de lijn’ is gesitueerd.

De beleidsmedewerkers oordelen overwegend positief over de manier waarop de taken binnen de gemeente zijn gesitueerd. Daar waar de inkoop in een grote geïntegreerde dienst is gesitueerd, wordt wel gesproken over cultuurverschillen en afstemmingsproblemen: “Een structuur veranderen is één ding, maar de kennis en de werkwijzen zitten toch in de hoofden van de mensen die het moeten uitvoeren. En dat verander je niet alleen door de posities te wijzigen”, zo stelt één van de inkopers vast.

De belemmeringen spelen zich vooral af op het snijvlak van welzijn en zorg versus reïntegratie en activering. Zo is niet altijd duidelijk of cliënten van de Sociale Dienst voorrang krijgen bij het taalonderwijs op een ROC en op welke wijze een gesubsidieerde welzijnsinstelling afgerekend kan worden op een op reïntegratie gericht activiteitsaanbod aan bijstandcliënten. Niettemin heeft de meerderheid van de geïnterviewde beleidsmakers een optimistische toekomstverwachting voor wat betreft de samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen.

De samenwerking tussen inkopers en beleidsmedewerkers aan de ene kant en casemanagers aan de andere kant behoeft volgens beide zijden verbetering. De soms beperkte informatieuitwisseling wordt verklaard door tekorten in de personeelsformatie. De kleinere gemeenten zijn hierop een uitzondering; daar zijn de lijnen kort en betreft het slechts een beperkt aantal medewerkers. De rol van de casemanagers bij het vormgeven van het inkoopbeleid is verder beperkt; zij hebben een consultatiefunctie. Dit betekent dat zij op grond van hun ervaring aangeven hoeveel en wat voor soort diensten en producten nodig zijn en welke bedrijven dit naar hun mening kunnen verzorgen. Casemanagers geven nogal eens aan dat hun adviezen niet echt worden gehoord. Zij betwijfelen bijvoorbeeld of een landelijke aanbieder wel kan inspelen op de behoeften aan reïntegratie in een specifieke stadswijk van hun gemeente.

De (externe) samenwerking in het kader van de inkoop van reïntegratietrajecten of -producten met andere gemeenten moet veelal nog op gang komen. Hetzelfde geldt voor de samenwerking met het UWV, hoewel dit soms van start gaat vanwege de 'samenloopgevallen'. Over de werking van de RPA's verschillen de meningen. De ene gemeente meent dat deze RPA's nog moeten groeien in hun functioneren terwijl andere gemeenten klip en klaar stellen dat het RPA niet van waarde is omdat het geen duidelijke opdracht of taak heeft. Kleinere gemeenten blijken verder niet altijd positief te staan ten opzichte van deze samenwerking met buurgemeenten, hoewel ook zij de schaalvoordelen van een gezamenlijke inkoop inzien. Soms speelt hierbij op de achtergrond mee dat deze gemeenten zich verzetten tegen gemeentelijke herindelingsplannen.

### **Kennis van reïntegratiemarkt en regelgeving**

De kennis van de reïntegratiemarkt is volgens de inkopers voldoende aanwezig hoewel het hen wel ontbreekt aan een goed inzicht in de kwaliteit van de aangeboden dienstverlening wanneer zij niet eerder met een bedrijf hebben samengewerkt. In die gevallen maakt de gemeente veelal de keuze bestaande samenwerkingsrelaties te continueren. De inkopers noemen een enkele keer voorbeelden van ontbrekende diensten of producten. Zij zijn echter van mening dat zij vooral het regionale en lokale aanbod kennen. Aanbod dat van buiten de regio afkomstig is, vinden zij moeilijker te beoordelen tenzij het gaat om een grote 'vanouds bekende' aanbieder als Kliq.

De ervaring met een aanbesteding conform de SUWI-regels en de Europese regelgeving is nog zeer beperkt. Bij de gemeenten is niet altijd even duidelijk aan welke regels zij zich moeten houden als het gaat om het aanbesteden van reïntegratietrajecten. Eén gemeente vindt dat de aanbestedingsprocedures die volgen uit de Europese regelgeving zoveel vertraging met zich meebrengen dat zij hebben gekozen voor een aanbesteding zonder open inschrijving. Dit om te voorkomen dat de sluitende aanpak van de nieuwe Abw-instroom in het gedrang zou komen vanwege een nog niet afgeronde aanbestedingsprocedure.

### **Procedures bij selectie en gunning**

In 2002 werd in de bezochte gemeenten vaak voor het eerst een deel van de trajecten openbaar ingekocht bij reïntegratiebedrijven. Voor de uitvoering van andere reïntegratietrajecten hebben de gemeenten niet-openbaar (maar wel 'in concurrentie') aanbesteed of zijn de eerder afgesloten contracten verlengd.

Zes van de vijftien gemeenten hebben in 2002 of het jaar daarvoor openbaar aanbesteed. Dat wil zeggen dat zij een advertentie hebben geplaatst in een (soms regionale) krant waarna een selectie werd gemaakt uit de bedrijven die zich voor de aanbesteding inschreven. Hoewel de procedure tijdrovend wordt gevonden, wordt ook gezegd dat het zicht op de reïntegratiemarkt verbetert: de gemeente komt in contact met een groot aantal bedrijven die voordien niet altijd bekend waren.

De zes gemeenten die openbaar hebben aanbesteed, maken een scherp onderscheid tussen de selectie- en gunningscriteria. De eerste soort criteria heeft vooral te maken met eisen aan de betrouwbaarheid van het reïntegratiebedrijf (het bedrijf moet financieel gezond zijn, een klachtenprocedure hebben, een privacyreglement et cetera) en de tweede soort criteria vooral met de kwaliteit van de aangeboden dienstverlening.

De overige negen gemeenten hebben niet openbaar aanbesteed; dat wil zeggen dat zij geen open inschrijving hebben georganiseerd naar aanleiding van een vooraf bekend gemaakte aanbestedingsronde. Hun aanbesteding heeft wel altijd 'in concurrentie' plaatsgevonden. Hierbij werden minimaal drie bedrijven uitgenodigd te offeren. In een aantal gevallen werden deze aanbestedings rondes achteraf aan de EU gemeld. In één gemeente zijn de trajecten onder vier aparte hoofdproducten aanbesteed waardoor per hoofdproduct de aan te besteden som onder de € 200.000,00 bleef. Deze gemeente veronderstelde op deze manier aan complexe Europese regelgeving te ontkomen.

Wanneer niet-openbaar is aanbesteed is er feitelijk geen aparte selectiefase (preselectie); er is immers geen voorinschrijving geweest. In deze gemeenten komt het voor dat selectie- en gunningscriteria door elkaar heen lopen; wel is (meestal) een gewicht toegekend aan het belang van diverse selectie- of gunningscriteria.

De gemeenten laten een divers beeld zien als het gaat om samenwerkingsrelaties die al langer bestaan. Er zijn slechts een paar gemeenten die bewust afstand nemen van deze partners en kiezen voor nieuwe contacten. De meerderheid is daarentegen huiverig voor het aangaan van contracten met relatief onbekende bedrijven. Zij putten vertrouwen uit de ervaring die de bedrijven met wie ze al langer samenwerken, hebben opgedaan in het verleden. Wel benadrukken veel beleidsmedewerkers dat de verplichte aanbestedingsrondes de gemeenten nu het initiatief in handen geven. Dit wordt gezien als belangrijke stap vooruit.

De vijftien gemeenten hebben altijd aanbesteed op deelgroepen van het cliëntenbestand<sup>26</sup>. Hierin speelde de fase-indeling vrijwel altijd een grote rol. In acht gemeenten werden één of meer doelgroepen onderscheiden anders dan op grond van fase-indeling of inkomstenbron (Abw, niet-uitkeringsgerechtigd of Anw). In gemeenten die deelnemen aan de Agenda voor de Toekomst wordt het cliëntenbestand zo goed mogelijk gescreend op uitstroombkans<sup>27</sup> en zo mogelijk toegewezen aan het bedrijf dat voor hen een passend aanbod heeft<sup>28</sup>. De meerderheid van de gemeenten maakt voor iedere deelgroep of doelgroep een apart inkoopbestek. De resultaatdefinitie van activering is nu eenmaal anders dan die van bemiddeling gericht op reguliere arbeid, zo is de gedachte. In één gemeente geldt slechts één bestek voor alle cliënten en de diverse soorten trajecten die daarbij behoren.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat in geen van de vijftien gemeenten een sectorale insteek bestaat voor het inkoopbeleid, maar wel dat in één gemeente hiertoe de ambitie bestaat.

---

26 In alle gemeenten hebben casemanagers meer of minder ruimte om voor cliënten individueel in te kopen.

27 Overigens gebeurt dit zelden op grond van een grondige bestandsanalyse (over de beperkingen van de implementatie van cliëntvolgsystemen: zie hoofdstuk 5), maar bijna altijd op grond van schattingen van casemanagers. Deze schattingen baseren zij op de eigen caseload.

28 In één gemeente leidde dit tot een subindeling van de fase-4 cliënten, waarbij een groot deel van de cliënten niet onder het casemanagement viel, maar onder de gewone uitkeringsconsulenten.

## 4.3 De resultaten van het inkoopbeleid

De vijftien gemeenten verschillen nogal van elkaar als het gaat om het aantal bedrijven waarmee wordt samengewerkt, de aard van deze bedrijven en de motivering die daaraan ten grondslag ligt. Ongeveer de helft van de gemeenten werkt met een beperkt aantal aanbieders (ongeveer vijf, inclusief eventueel aan de gemeente gelieerde instellingen zoals een WSW-bedrijf terwijl de andere helft met tien, twintig of nog meer bedrijven samenwerkt. Wanneer met een klein aantal bedrijven wordt samengewerkt, worden meestal gehele trajecten ingekocht.

Wanneer de gemeente zoveel mogelijk taken in het kader van reïntegratie in eigen beheer houdt en vooral producten inkoop, bestaan vaak vele inkooprelaties. De meeste gemeenten lijken een voorkeur te ontwikkelen voor het inperken van het aantal aanbieders. Dat betekent overigens niet per se dat de grote bedrijven die een breed palet aan dienstverlening aanbieden in het voordeel zijn. Eén gemeente heeft de ervaring dat naarmate het inzicht in het fase 4-smaldeel toeneemt, de kleine specialistische bedrijven beter toegerust zijn dan de grote 'generieke' bedrijven. Daarbij komt dat grote bedrijven specialistische producten nogal eens inkopen bij kleinere bedrijven. Andere gemeenten willen in de nabije toekomst echter investeren in de relatie met slechts een paar grotere bedrijven. Zij streven naar meerjarige contracten; dit vergemakkelijkt de regie door de gemeente, er kan worden geïnvesteerd in de samenwerkingsrelatie en het betreffende reïntegratiebedrijf kan een betere aanpak ontwikkelen voor specifieke doelgroepen. In een aantal gevallen wordt opgemerkt dat de kleinere bedrijven veelal minder zakelijk zijn en daardoor lastiger aan te sturen. Bovendien zijn deze bedrijven vaak jonger en hebben de gemeenten twijfels over de betrouwbaarheid en kwaliteit van deze bedrijven.

Acht van de vijftien gemeenten sluiten contracten af met een looptijd van één jaar, twee gemeenten werken met een looptijd van twee jaar en drie gemeenten met een looptijd van drie jaar of langer. In een paar gemeenten waar de contracten met een korte looptijd gelden, wordt opgemerkt dat in de nabije toekomst gestreefd wordt naar langer durende verplichtingen. Dit om te investeren in de samenwerking. Mogelijk speelt ook de tijdrovende aanbestedingsprocedure hierin een rol.

Negen van de vijftien gemeenten werken met raamcontracten. Dit betekent dat de gemeente in principe geen garanties geeft aan het reïntegratiebedrijf over het aantal cliënten dat naar het bedrijf zal worden doorverwezen. Vier van deze gemeenten garanderen echter wel een minimum, terwijl hierbij in twee gevallen op initiatief van de opdrachtnemer ook een maximum wordt afgesproken. In vier gemeenten bestaan zogeheten volumecontracten. Hierbij garandeert de gemeente wel een absoluut aantal cliënten. In één van deze gemeenten wordt opgemerkt dat het niet meevalt aan deze verplichting te voldoen.

Er is nog weinig ervaring met een zakelijke omgang met opdrachtnemers. Alle gemeenten benadrukken dat nog gezocht wordt naar een adequate manier van resultaatfinanciering. Wel blijkt dat in veertien van de vijftien gemeenten vormen van resultaatfinanciering zijn afgesproken, zij het dat bij bepaalde activeringstrajecten deze afspraken niet altijd even stringent zijn geformuleerd; in die gevallen gaat het soms nog om inputfinanciering (al kan dan weer een verplichting gelden dat uitgevallen werknemers weer in traject moeten worden genomen). Slechts in één gemeente zijn afspraken gemaakt zonder financiële consequenties voor de opdrachtnemer wanneer deze in gebreke zou blijven.

De resultaatfinanciering kent vele vormen en gedaanten. In zijn algemeenheid geldt: 'no cure, less pay'. Dit betekent meestal dat de gemeente de helft tot driekwart van het overeengekomen bedrag betaalt op basis van input en dat het restant alleen wordt overgemaakt bij aantoonbaar resultaat. Afhankelijk van de doelstelling van het traject wordt resultaat gedefinieerd in termen van 'plaatsing in reguliere arbeid', 'afrondding cursus' et cetera<sup>29</sup>. In iets mindere mate komen bonus-/malusvarianten voor waarbij zowel kan worden ingehouden op de afgesproken bedragen en een bonus kan worden uitgekeerd.

Eén gemeente springt er uit als het gaat om een streng soort zakelijkheid waarmee de opdrachtnemers tegemoet worden getreden. Deze gemeente hanteert het principe 'pay a little and earn your bonus'. Dit betekent dat de gemeente slechts een minimale vergoeding per cliënt betaalt (een vergoeding voor de overhead van het reïntegratiebedrijf), een kleine bonus bij minimaal resultaat en een grote bonus bij behaling van het gewenste resultaat. De gemeente is tot deze keus gekomen omdat in het verleden de reïntegratiebedrijven nogal eens vluchtwegen zochten ter verdediging van een mager resultaat. Nu hoopt deze gemeente op voorhand deze uitwegen uit te sluiten.

## 4.4 De aansturing van reïntegratiebedrijven door de gemeente

De reïntegratiebedrijven worden in alle vijftien gemeenten op twee niveaus aangestuurd. Allereerst is er het niveau van het casemanagement. Iedere casemanager heeft periodiek overleg met de bedrijven waarbij zijn cliënten zijn geplaatst. Hierbij wordt over individuele cliënten gesproken en staan vooral de cliënten centraal waarbij de voortgang in het geding is. Dit overleg maakt gebruik van de kwartaalrapportages van de reïntegratiebedrijven over de individuele cliënten. Afgezien van deze terugkerende vorm van overleg hebben de case-managers ook veel adhoc contacten met de reïntegratiebedrijven. De mate waarin dit plaatsvindt is afhankelijk van de mate waarin taken door de gemeente zijn uitbesteed. Wanneer een casemanager het idee krijgt dat een reïntegratiebedrijf tekortschiet in de dienstverlening, dan neemt hij contact op met de inkoper van de gemeente.

De inhoud van de kwartaalrapportages op cliëntniveau, schiet nogal eens tekort. Lang niet alle gemeenten hebben hiervoor een format ontwikkeld. Vaak wordt in een contract of door middel van samenwerkingsafspraken (een uitvoeringsprotocol) vastgesteld welke onderwerpen in dit rapport aan de orde moeten komen. Even zo vaak wordt in deze gevallen door casemanagers (en beleidsmedewerkers) aangegeven dat de rapportages weinig informatief zijn (wollig taalgebruik). Een ander knelpunt is dat deze rapporten vaak niet tijdig worden opgeleverd. Wel worden in deze rapportages veelal ook de MOSA-gegevens gepresenteerd opdat de gemeenten deze gemakkelijk in het cliëntvolgsysteem kunnen invoeren.

Het tweede niveau van aansturing is dat van de inkoop. Aan het einde van de contractperiode vinden evaluatiegesprekken plaats tussen de inkopers en de reïntegratiebedrijven. Dit gesprek neemt de geaggregeerde rapportages als uitgangspunt. Naar aanleiding van deze gesprekken wordt veelal duidelijk dat resultaatdefinities tekort hebben geschoten of dat reïntegratiebedrijven wijzen op allerlei factoren die hebben geleid tot een magerder resultaat dan verwacht.

---

<sup>29</sup>In de volgende paragraaf gaan we in op het feit dat deze resultaatdefinities nogal eens tekort schieten.

Zeker de helft van de gemeenten geeft aan dat op dit punt nog veel te verbeteren valt; de gemeenten moeten wennen aan hun rol als zakelijk opdrachtgever. Het toepassen van sanctiemogelijkheden door gemeenten is op beperkte schaal gebeurd; dit omdat de aanbestedingen veelal pas voor het eerst in 2002 onder SUWI-condities hebben plaatsgevonden. De cliëntvolgsystemen spelen nog slechts een beperkte rol in het aansturen van bedrijven. De inkopers gaan af op hun eigen ervaring en op de informatie van hun casemanagers, maar niet op systematisch en periodiek verzameld cijfermateriaal. Slechts één casemanager geeft aan het cliëntvolgsysteem regelmatig te raadplegen om de voortgang per project of per reïntegratiebedrijf in beeld te krijgen. De vulling van deze systemen laat voorsnog te wensen over (zie ook hoofdstuk 5).

Afgezien van het ontbreken van een goed functionerend cliëntvolgsysteem ontbreekt het de gemeenten nog aan kennis en ervaring om de kwaliteit van de bedrijven goed te beoordelen. Een aspect als 'bejegening van de cliënten' is niet goed controleerbaar. Wanneer gemeenten veel taken uitbesteden geldt eigenlijk alleen resultaat als een goed kwaliteitscriterium. Dit veronderstelt echter een scherpe operationalisering in het contract opdat hierover geen discussie ontstaat bij de evaluatie van het contract.

## 4.5 Samenvatting

- De meeste gemeenten hebben de inkoopfunctie gesitueerd in één aparte afdeling onder een grotere sector of dienst. Dit om de inkoopfunctie te integreren binnen de diverse beleidsvelden.
- Hoewel de gemeenten positief zijn over de manier waarop de inkoop is ingebed in de organisatie is nog wel vaak sprake van cultuurverschillen en afstemmingsproblemen tussen de beleidsterreinen welzijn en zorg enerzijds en reïntegratie en activering anderzijds.
- De rol van de casemanagers bij de feitelijke inkoop is beperkt. Hun rol is adviserend van aard. De informatie-uitwisseling met de inkopers verloopt niet altijd even goed.
- De (externe) samenwerking (binnen een RPA of met het UWV) moet veelal nog op gang komen. De RPA heeft volgens sommigen een onduidelijke taakstelling en het UWV kampt nog met reorganisatieperikelen.
- De kennis van het aanbod aan reïntegratiediensten is redelijk, zij het dat gemeenten geen zicht hebben op de geboden kwaliteit.
- De kennis van en ervaring met lokale of regionale bedrijven leidt in een aantal gemeenten tot het verlengen van contracten. Er bestaat koudwatervrees ten opzichte van nieuwe of onbekende bedrijven.
- De meeste gemeenten streven naar een inperking van het aantal contracten met reïntegratiebedrijven.
- De kennis van de Europese regels en SUWI-regelgeving inzake de aanbesteding is niet zeer precies.
- Er wordt op beperkte schaal voor doelgroepen ingekocht. De fase-indeling (afstand tot de arbeidsmarkt) speelt bij de inkoop een belangrijke rol.
- De looptijd van de contracten is doorgaans één jaar; er wordt gestreefd naar langer durende verbintenissen. Het betreft meestal raamcontracten.
- De ervaringen met resultaatfinanciering zijn nog zeer beperkt; bijna alle gemeenten financieren op basis van resultaat (no cure, less pay), maar zijn nog onwennig om de reïntegratiebedrijven op basis hiervan aan te spreken. De resultaatdefinitie schieten ook nog al eens tekort.
- De cliëntvolgsystemen worden nog nauwelijks gebruikt als instrument ter ondersteuning van de aansturingsfunctie.



HET CASEMANAGEMENT

5

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een toelichting op het casemanagement zoals dat in de onderzochte gemeenten is vormgegeven. Reeds in hoofdstuk 2 is ingegaan op de centrale rol van het casemanagement binnen SUWI. Zoals aangegeven, dienen gemeenten toe te werken naar een situatie waarin klanten van de gemeente een vast aanspreekpunt hebben in hun relatie met tal van instanties. Dit aanspreekpunt heeft vervolgens gestalte gekregen in het concept van casemanagement. In het onderstaande wordt meer in detail aangegeven uit welke taken de functie van de casemanager bestaat (paragraaf 5.2), wat de plaats van de casemanager in het inkoopbeleid is (5.3), welke relatie door het casemanagement met reïntegratiebedrijven wordt onderhouden (5.4), welke kennis de casemanager heeft van de reïntegratiemarkt (5.5) en het cliëntenbestand (5.6) en in hoeverre gebruik wordt gemaakt van het cliëntvolgsysteem (5.7). Tenslotte wordt het oordeel vanuit het beleidsniveau over de invulling van het casemanagement gegeven (5.8).

## 5.2 Taken van de casemanager

### **Functieopdeling**

In diverse (zeven van de vijftien) gemeenten is het casemanagement opgedeeld in verschillende functies. Het gaat hierbij vooral om het onderscheid tussen casemanagers die gericht zijn op inkomen (de zogenoemde bijstandsconsulenten) en de casemanagers gericht op werk. Beide functies worden in de regel verder gepreciseerd in controle op rechtmatigheid en controle op doelmatigheid. In één gemeente is er zelfs sprake van een driedeling: een team dat zich met inkomensverschaffing bezighoudt, de trajectregisseurs en medewerkers die de administratie verrichten. In drie, meest kleine gemeenten, is de controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid nog niet verdeeld over twee functies. Hier voert de casemanager beide taken uit. In nog een andere gemeente is het casemanagement zelfs in zijn geheel uitbesteed. De gemeente heeft nog wel projectbeheerders in dienst, maar deze hebben geen direct contact met cliënten.

Drie gemeenten geven aan dat het casemanagement formeel nog niet is ingevuld. Materieel loopt men hier evenwel op vooruit; men is bezig met de invulling van deze functie, veelal door gebruik te maken van expertise van buitenaf.

### **Takenpakket**

Het takenpakket van de casemanager is in de meeste gemeenten bijzonder gevarieerd. Dat wil zeggen dat casemanagers zich bezighouden met:

- de selectie en screening van cliënten;
- het stellen van de diagnose;
- het opstellen van een trajectplan;
- het kiezen van trajecten en aanbieders van reïntegratiediensten;
- het inkopen van trajecten;
- het volgen van cliënten tijdens het traject; en
- het onderhouden van contact met de reïntegratiebedrijven.

### **De selectie en screening van cliënten**

In elf van de vijftien gemeenten vindt selectie van cliënten ten behoeve van trajecten naar werk plaats. Screening gebeurt door een heronderzoek (opnieuw oproepen van cliënten), dossieronderzoek of bestandsanalyse (uitkeringsbestand of cliëntvolgsysteem). Veelal betreft het een combinatie van deze activiteiten. Ook betrekken de meeste gemeenten hier de resultaten van de kwalitatieve intake (de kwint) bij. Incidenteel worden ook andere kennisbronnen, zoals informatie van gezondheidsdiensten, bij de selectieprocedure betrokken. In de gemeenten waar geen selectie plaatsvindt, wordt (een gedeelte van) het cliëntenbestand in zijn geheel overgedragen aan de reïntegratiebedrijven.

Het belangrijkste selectie criterium vormt de toeleidbaarheid naar werk. Diverse casemanagers benadrukken dat sommige cliënten niet in staat blijken om op een traject naar werk gezet te worden. Hiervoor worden dan andere trajecten georganiseerd, meestal in het kader van sociale activering. Overigens wordt duidelijk dat de gemeenten steeds meer aangewezen zijn op de fase 4-clieënten; personen met een geringere afstand tot de arbeidsmarkt zijn reeds op een traject geplaatst of hebben inmiddels werk gevonden.

### **Het stellen van de diagnose**

Het stellen van een diagnose gebeurt meestal ook door de casemanagers. Deze diagnose vindt in de regel plaats tijdens de intake. De meeste gemeenten geven aan dat er twee tot vier gesprekken plaatsvinden alvorens de cliënt op een reïntegratietraject gezet wordt. De informatie die uit deze gesprekken wordt opgetekend, wordt doorgestuurd naar het reïntegratiebedrijf, zo geven casemanagers aan.

Zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven, wordt de diagnose in eenderde van de onderzochte gemeenten in zijn geheel uitbesteed. De reïntegratiebedrijven gaan dan aan de slag met een gedeelte van het cliëntenbestand van de gemeente. Twee gemeenten geven aan dat de diagnose door de casemanagers wordt gedaan, maar dat de complexere situaties (bijvoorbeeld als men het klantenbestand slecht kent) worden uitbesteed.

### **Het opstellen van een trajectplan**

In nog maar een kleine minderheid van gemeenten stelt de casemanager het trajectplan op. Op deze wijze worden meestal producten in plaats van trajecten ingekocht; de casemanagers bepalen namelijk per stap in het traject waar het beste ingekocht kan worden. Vanzelfsprekend vraagt deze vorm om een veel intensievere begeleiding.

In de meerderheid (ruim tweederde) van de benaderde gemeenten is het opstellen van de trajectplannen in zijn geheel uitbesteed. Dit vormt dan de werkzaamheid van de reïntegratiebedrijven. Wel is het zo dat de casemanagers aangeven nadrukkelijk op de hoogte te zijn van de inhoud van deze trajectplannen. Sommigen stellen deze ook te beoordelen en óf de bedrijven zelf óf de gemeentelijke beleidsafdeling hierover in te lichten.

### **Het kiezen van trajecten en aanbieders van reïntegratiediensten**

Volgens een meerderheid van de benaderde casemanagers is er weinig vrijheid voor de keuze van trajecten en bedrijven. De feitelijke inkoop ligt vast in de contracten en het bestek, zo geven veel functionarissen aan. Soms wordt hierbij gewezen op het meestal beperkte aantal bedrijven waar gemeenten afspraken mee hebben gemaakt. Hierdoor kunnen de mogelijkheden voor maatwerk worden beperkt.

Wel blijkt dat in het geval van het aanbesteden van trajectonderdelen de keuzemogelijkheid (en dus ook het leveren van maatwerk) groter wordt. Omdat er geen hele trajecten worden ingekocht, kan de casemanager zelf verschillende onderdelen aan elkaar koppelen. Hierbij kunnen meerdere uitvoerders gekozen worden.

### **Het inkopen van trajecten**

Ruimte om zelf in te kopen is er in veruit de meeste gemeenten. Vier gemeenten geven aan dat casemanagers deze bevoegdheid niet hebben. Het gaat dan meestal om bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld bij instroom uit een andere gemeenten) of om individuele trajecten (meestal scholing of sociale activering). Wel is hierbij (in de regel achteraf) toestemming nodig van de inkoper of een andere beleidsmedewerker.

In de meeste gemeenten waar casemanagers zelf een (klein) gedeelte van de inkoop verrichten, is er geen sprake van een eigen budget. Er vindt accordering van de bestede gelden plaats. In een enkele gemeente wordt wel aangegeven dat de casemanagers een eigen budget hebben van waaruit de bijzondere inkoop wordt geregeld. Overigens is dit beeld indicatief; het is niet in alle vraaggesprekken aan de orde gekomen.

### **Het volgen van cliënten tijdens het traject**

Het volgen van cliënten en bedrijven vormt in alle gemeenten een onderdeel van de werkzaamheden van de casemanager. Voorop staan de regelmatige contacten (meestal per telefoon en e-mail) met de consulenten van reïntegratiebedrijven. Dergelijke contacten komen vaak dagelijks voor.

De onderwerpen waarover gesproken wordt, zijn velerlei. Het niet komen opdagen van cliënten, een gebrekkige voortgang en het vóórkomen van uitval vormen daarbij de belangrijkste thema's. Daarnaast vindt er met enige regelmaat gestructureerd overleg plaats met de reïntegratiebedrijven. Dit gebeurt in ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten. Het gaat dan veelal om cliëntoverstijgende onderwerpen. De frequentie varieert tussen eens per drie weken tot eens per drie maanden. Ook geeft de meerderheid van respondenten aan gebruik te maken van de kwartaalrapportages van de reïntegratiebedrijven.

### **Caseload**

De caseload varieert sterk per gemeente. Het laagst genoemde aantal bij een volledige betrekking is 70. Het hoogste aangegeven aantal is 230. In één gemeente bestaan hier nog geen afspraken over.

In vier gemeenten wordt benadrukt dat de caseload te hoog ligt; men kan hierdoor niet aan elke klant voldoende aandacht besteden. Wel wordt over de gehele linie aangegeven dat de verschillen in tijdsbelasting tussen de cliënten erg groot zijn. Hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt, hoe meer tijd een cliënt vraagt alvorens op een traject te kunnen worden gezet. Deze groep krijgt over het algemeen een veel intensievere begeleiding dan cliënten met een geringere afstand tot de arbeidsmarkt (fase 2 en 3).

### **Uiteindelijke oordeel van de casemanagers**

Het uiteindelijke oordeel over de taken van de casemanager is in een overgrote meerderheid van de onderzochte gemeenten positief. Het feit dat de casemanager meer en meer regisseur is van de uitvoering door derden geeft in dit verband veel voldoening. “Wij houden als geen ander de vinger aan de pols”, illustreert een casemanager in dit verband. Ook betekent de nieuwe inkooprelatie met een groter aantal reïntegratiebedrijven dat de mogelijkheden tot sturing zijn vergroot. Een kleine minderheid van de respondenten benoemt enige schaduwzijden van de nieuwe taakinvulling. Verwezen wordt naar de onmogelijkheid om met de huidige caseload meer begeleiding te geven. In het verlengde hiervan wordt de wens uitgesproken meer maatwerk te kunnen leveren. Ten slotte stelt een casemanager in een gemeente dat er nog te veel administratieve taken voor de casemanager gereserveerd zijn. Gedoeld wordt dan op de tijdsbelasting die gepaard gaat met het invoeren van data in het cliëntvolgsysteem.

Overigens houdt een grotere betrokkenheid van gemeenten bij de uitvoering van reïntegratie in dat het casemanagement een breder takenpakket heeft. Grotere betrokkenheid betekent dat de gemeente zelf de diagnose uitvoert, tijdens het traject zicht op de cliënt houdt en veelal producten in plaats van gehele trajecten inkoop. Deze werkwijze vraagt veel meer van het casemanagement. Daarnaast is duidelijk geworden dat casemanagers met een grotere betrokkenheid bij de uitvoering vaak een positieve beeldvorming omtrent individuele aanbesteding en het leveren van maatwerk hebben.

## **5.3 Plaats van de casemanager in het inkoopbeleid**

De plaats van de casemanager verschilt enigszins per gemeente. Over het algemeen geldt dat de casemanager ten opzichte van de inkoper vooral een signalerende functie heeft. De casemanager geeft aan waar in het bijzonder behoefte aan bestaat. Dit wordt dan door de beleidsafdeling betrokken in de feitelijke aanbesteding. Hierin hebben de casemanagers geen rol. Niettemin geven de casemanagers in zes van de onderzochte gemeenten aan dat hun stem nog te weinig gehoord wordt. De kennis wordt wel doorgegeven, maar de casemanagers stellen dat hun adviezen nog te weinig doorklinken in het uiteindelijke inkoopbeleid. Overigens is in de helft van deze gemeenten sprake van een verbeteringsproces in deze. In twee van de vijftien gemeenten geven de casemanagers aan dat hun kennis nog niet groot genoeg is om gerichte adviezen aangaande de inkoop te kunnen geven.

De interne samenwerking tussen het casemanagement en de andere afdelingen c.q. functionarissen verloopt in de helft van de benaderde gemeenten allerminst soepel. Aangegeven wordt dan dat de communicatie te wensen overlaat en dat, als gevolg daarvan, de casemanagers lang niet altijd voldoende invloed op de inkoop uitoefenen. In het algemeen gaat het om een grote afstand tussen beleid en uitvoering. Niettemin wordt in de andere helft van de gemeenten gesteld dat de samenwerking tussen de verschillende afdelingen naar behoren verloopt. In sommige gevallen is dit iets van recente datum. Overigens stuiten de kleine gemeenten in geen geval op een gebrekkige samenwerking. Verbandhoudend met de relatief kleine gemeentelijke organisatie zijn de lijnen hier zeer kort.

## 5.4 De relatie met de reïntegratiebedrijven

Het contact met reïntegratiebedrijven verloopt volgens vrijwel alle casemanagers naar tevredenheid. Zoals eerder aangegeven, is er zowel sprake van dagelijks ad hoc overleg als van een regelmatige overlegstructuur. Op de vraag in hoeverre de kwaliteit van de dienstverlening van reïntegratiebedrijven door het casemanagement wordt gevolgd, wordt vooral de signalerende functie benadrukt. In het geval een aanbieder van trajecten in gebreke blijft of er zich anderszins problemen voordoen, wordt dit direct met de beleidsafdeling of de centrale inkoper besproken. Casemanagers zien zichzelf als de belangrijkste kwaliteitsbewakers van de trajecten. Slechts één gemeente geeft aan dat er vanuit het casemanagement weinig zicht is op de kwaliteit van geleverde diensten. De controle van resultaten wordt in de meeste (negen van de vijftien) gemeenten niet door de casemanager verricht. Gesteld wordt dat dit primair de taak van de inkoper is. Wel is men veelal op de hoogte van het feit dat er sprake van resultaatfinanciering is. Een enkele casemanager geeft aan niet te weten of bedrijven op resultaten worden afgerekend. Wel zien vrijwel alle respondenten het als hun taak om de beleidsafdeling te informeren wanneer de resultaten tegenvallen. De uitstroombcijfers en trajectplannen maken in belangrijke mate deel uit van de kennis over de kwaliteit van de dienstverlening door reïntegratiebedrijven. Overigens geven diverse gemeenten (zes van de vijftien) aan dat de informatie niet altijd even informatief is en soms nogal laat komt.

In de meeste gemeenten wordt aangegeven dat de casemanager (de consulenten van) de reïntegratiebedrijven aanspreekt op de resultaten met betrekking tot (het gebrek aan) de voortgang van cliënten. In een aantal andere gemeenten blijkt dit soms problematisch. Aangegeven wordt dat casemanagers nog wel eens moeite hebben om streng en zakelijk met het aanbod van dienstverleners om te gaan.

## 5.5 De kennis van de reïntegratiemarkt

Een meerderheid (ongeveer tweederde) geeft aan dat zij de lokale markt redelijk goed kent. Wel stelt een gedeelte van deze functionarissen dat de kennis zich vooral uitstrekt tot de bedrijven waar men zaken mee doet. De kennis over andere bedrijven bereikt hen dan vooral via signalen uit het veld, via banenvacatures, informatie uit de krant of vanwege beroepsmatige interesse. Verschillende casemanagers typeren de reïntegratiemarkt op grond van hun kennis als zeer dynamisch: reïntegratiebedrijven komen en gaan in redelijk hoog tempo, waarbij vooral de kleinere aanbieders lijken te verdwijnen.

In een minderheid van (kleinere en middelgrote) gemeenten benadrukken de casemanagers dat de kennis beslist tekortschiet; men heeft geen goed idee welke bedrijven als geschikte aanbieders kunnen worden aangeduid. Sommigen stellen slecht geïnformeerd te worden. Anderen zeggen deze kennis ook niet nodig te hebben. Het gaat om de kennis van de bedrijven waarmee zaken worden gedaan, zo redeneren zij.

De meeste respondenten menen dat zich geen tekortkomingen in het aanbod van reïntegratie diensten voordoen. In een minderheid van gemeenten vertoont het aanbod enige gebreken ten behoeve van speciale categorieën. Voorbeelden die in dit verband vaker worden genoemd zijn dak- en thuislozen, (ex-)psychiatrische patiënten en verslaafden. Diverse casemanagers benadrukken dat het aanbod zich vooral concentreert op trajecten ten behoeve van fase 2/3-cliënten. De markt ten behoeve van groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (in casu: fase 4-cliënten) manifesteert zich minder nadrukkelijk.

## 5.6 De kennis van het cliëntenbestand

De kennis van het cliëntenbestand, voor zover dat deel uitmaakt van de caseload van de case-manager, is over het algemeen goed. Veruit de meeste respondenten benadrukken dat zij goed op de hoogte zijn van alle relevante achtergrondkenmerken van de cliënten die zij onder hun hoede hebben (de caseload). Dit geldt ook voor de mate waarin cliënten toeleidbaar zijn naar de arbeidsmarkt (de afstand tot de arbeidsmarkt). Ook met betrekking tot de cliënten die al in traject zitten, weet men meestal hoe het met deze groep staat. Gewezen wordt dan op de voortgang, eventuele problemen, uitval en dergelijke.

De kennis van het cliëntenbestand geschiedt in het algemeen via de uitnodiging, de diagnose en eventueel het opstellen van een trajectplan. Daarna onderhouden de casemanagers in vrijwel alle van de benaderde gemeenten contact met de cliënt gedurende de periode van het traject. In slechts één gemeente is dit niet zo. De frequentie van dit contact ligt tussen een half jaar en twee maanden. Twee gemeenten stellen alleen in contact met de cliënt te treden wanneer zich problemen voordoen. Ook bij uitval of uitstroom wordt dit altijd gemeld (hetzij door de cliënt zelf, hetzij door de trajectbegeleider of consultant van het reïntegratiebedrijf). Wel geven enkele casemanagers aan dat hier soms een (te) lange tijd overheen gaat.

In drie gemeenten wordt aangegeven dat de kennis van het cliëntenbestand voor een belangrijk deel berust op een bestandsanalyse. De casemanagers van deze gemeenten onderkennen dat de kennis op deze wijze snel veroudert. "Het is niet eenvoudig om cliënten op te roepen op basis van een uitdraai van een jaar of langer geleden", zo illustreert een respondent.

## 5.7 Gebruik van het cliëntvolgsysteem

Op een tweetal (kleinere) gemeenten na, worden in alle gemeenten de gegevens door de casemanagers opgeslagen in het cliëntvolgsysteem. Op deze wijze kunnen individuele cliënten worden gevolgd. Momenteel bevinden de gemeenten zich nog overwegend in een overgangssituatie, waarbij het nieuwe systeem operationeel wordt gemaakt. Casemanagers zijn dan ook voornamelijk bezig met het invoeren of vullen van het systeem. Van het draaien van resultaten of het op deze wijze volgen van cliënten is dan ook nog nauwelijks sprake.

Veel casemanagers staan evenwel aarzelend tegenover dergelijke geautomatiseerde systemen. Termen als 'dubbel werk' en 'tijdrovend' worden veelvuldig gebezigd. Bovendien zien veel casemanagers nog niet de meerwaarde van deze volgsystemen. De algehele gedachte is dan dat een persoonlijk contact met de cliënt een veel uitgebreider en betrouwbaarder beeld geeft van de voortgang.

## 5.8 Het oordeel over het casemanagement vanuit het beleidsniveau

Het oordeel over de invulling en vormgeving van het casemanagement is naar de idee van de beleidsmedewerkers niet onverdeeld positief. Sommige gemeenten wijzen op de noodzaak van verdere methodiekontwikkeling. Het gaat er dan vooral om dat de casemanagers op dezelfde wijze gaan werken. Beleidsmedewerkers in andere gemeenten concluderen dat de kennis van casemanagers niet altijd voldoende is voor het verrichten van de gevraagde werkzaamheden. Overigens wordt hier in veel gemeenten aan gewerkt. Opvallend is ten slotte dat diverse functionarissen aangeven dat de casemanager nog te veel op de stoel van de cliënten gaat zitten. In het bijzonder met betrekking tot slecht gemotiveerde cliënten tonen de casemanagers dan onvoldoende daadkracht om deze personen toch op een traject te krijgen.

## 5.9 Samenvatting

- Het casemanagement is in de meeste gemeenten in formele termen reeds ingevuld. Materieel is dit vaak niet het geval. Diverse taken (waaronder het gebruik van geautomatiseerde data, kennis van de reïntegratiemarkt en onderhoud met bedrijven) zijn nog in ontwikkeling.
- Casemanagers zijn over het algemeen positief over hun taken en verantwoordelijkheden. Zij zien zichzelf als de kwaliteitsbewakers van het gemeentelijk inkoopbeleid.
- Schaduwzijden die casemanagers zelf aangeven, hebben betrekking op een hoge caseload, de soms geringe invloed op het inkoopbeleid en op de administratieve taken die zijn verbonden aan het gebruik van het cliëntvolgsysteem.
- Het oordeel over de reïntegratiemarkt is wisselend. Signalen over teleurstellende resultaten gaan in eerste instantie uit naar de beleidsverantwoordelijke. Het contact met reïntegratiebedrijven beperkt zich in de regel tot het cliëntniveau.
- Het oordeel over de bemiddelbaarheid naar werk is lang niet altijd positief. In het algemeen wordt aangegeven dat een substantieel (en groeiend!) aandeel van het cliëntenbestand niet naar werk bemiddelbaar is. Het aanbod van zorgtrajecten schiet volgens het casemanagement echter nogal eens tekort.
- Vanuit de gemeentelijke beleidsafdeling wordt aangegeven dat het casemanagement steeds beter loopt. Dit neemt niet weg dat er op het gebied van methodiekontwikkeling nog een verbeteringslag te maken valt. Ook stellen sommige beleidsmedewerkers dat de 'verbondenheid' met de cliënt nog wel eens een snelle uitplaatsing in de weg staat.

GEGEVENSBEHEER

6

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de gebruikte cliëntvolgsystemen, de beschikbaarheid van de gegevens die in dit soort systemen beheerd worden, de mogelijkheden voor een effectmeting op basis van deze systemen en de verplichtingen aan en ondersteuning van gemeenten met betrekking tot gegevensbeheer door het Rijk.

## 6.2 Beschrijving systemen

We hebben de gemeenten gevraagd naar het gebruik van systemen die gegevens vastleggen, muteren en beheren met betrekking tot:

1. de uitkeringsverstrekking;
2. de individuele reïntegratietrajecten van cliënten;
3. de contracten met reïntegratiebedrijven.

De eerste gegevenssoort heeft betrekking op de rechtmatige verstrekking van de uitkering. Bij de tweede gaat het om een cliëntvolgsysteem. Deze ondersteunt het casemanagement en zou idealiter ook zodanig ingericht moeten zijn dat een effectmeting mogelijk is. De derde gegevenssoort faciliteert vooral de inkoopfunctie van de gemeente door het beheer van informatie over de aard van de reïntegratiebedrijven, de ingekochte soorten trajecten en producten en de prijzen hiervan.

In de praktijk blijkt dat van de vijftien onderzochte gemeenten blijkt dat over het algemeen gebruik wordt gemaakt van twee systemen. Het uitkeringensysteem wordt door twee grote aanbieders op de markt gebracht. Het aanbod voor cliëntvolgsystemen is diverser van aard. De cliëntvolgsystemen zijn over het algemeen goed koppelbaar aan het uitkeringensysteem. Dit gebeurt via het soft-nummer. Eén van de aanbieders van het uitkeringensysteem heeft het cliëntvolgsysteem in het basispakket geïntegreerd. Het komt dan ook voor dat een gemeente voor twee gegevenssoorten van één systeem in plaats van twee gebruik maakt (of gaat maken medio 2003). De derde gegevenssoort (contractbeheer) kan in de nieuwere cliëntvolgsystemen worden vastgelegd.

Zeven van de vijftien gemeenten hebben een operationeel cliëntvolgsysteem<sup>30</sup>; het betreft hier de pakketten Masterlink (drie gemeenten), Imwin (twee gemeenten) en twee zelf gebouwde systemen. De andere acht gemeenten bevinden zich in een overgangsfase: zij hebben wel voorzien in een systeem met kenmerken van een cliëntvolgsysteem (eigen bouw en SZW+ worden genoemd), maar achten dit te beperkt. Deze acht gemeenten verwachten medio 2003 een cliëntvolgsysteem operationeel te hebben. Zeven van hen kiezen overigens voor het geïntegreerde uitkeringen- en cliëntvolgsysteem GWS4all.

---

<sup>30</sup> Dit wil niet zeggen dat het systeem overal even goed wordt gebruikt. Het vullen van het systeem (zie volgende paragraaf) blijkt nogal eens een knelpunt.

In de cliëntvolgsystemen wordt in de meeste gevallen de historie vastgelegd en worden de gegevens niet overschreven. Persoonsgegevens komen uit het uitkeringsstelsel en zijn automatisch gekoppeld. Afgezien van gegevens rond contractbeheer kunnen veel variabelen door het systeem worden geregistreerd:

- achtergrondgegevens van cliënten: uitkeringsgegevens (duur), afstand tot de arbeidsmarkt (fase), werkervaring, opleiding, vaardigheden, wensen et cetera;
- trajectgegevens: begin- en einddata, uitval, inhoud van het traject (producten, instrumenten), uitstroomredenen, resultaten activiteiten<sup>31</sup>.

De cliëntvolgsystemen kennen meestal een module voor het samenstellen van standaardqueries, maar het komt ook voor dat hiervoor een apart databaseprogramma wordt gebruikt. De standaardqueries zijn geschikt voor de casemanagers en kunnen inzicht bieden in de stand van zaken wat betreft hun caseload. De ingewikkelder queries kunnen alleen door de applicatiebeheerders worden samengesteld. Dit zijn de queries die veelal de informatie voor het management bevatten. Het zijn dan ook de managers of beleidsmedewerkers die in inhoudelijke zin de queries samenstellen; zij bepalen de informatiebehoefte van de afdeling inkoop.

## 6.3 Beschikbaarheid van informatie, mogelijkheden effectmeting

### Beschikbaarheid van de gegevens

Het antwoord op de vraag in hoeverre gegevens beschikbaar zijn, baseren we op de interviews met de gegevensbeheerders. Ook hebben we hen gevraagd een aantal tabellen in te vullen om een indicatie van de daadwerkelijke beschikbaarheid te krijgen.

De trajectgegevens rond intake, diagnose en voortgang worden in de meeste gevallen door de casemanagers ingevoerd (wel is er sprake van een automatische koppeling met de persoonsgegevens uit het uitkeringsstelsel), al zijn er ook gemeenten waarin deze taak door de administratie wordt verricht. De gegevens zijn afkomstig uit individuele gespreksverslagen met cliënten, maar ook uit periodieke rapportages van de reïntegratiebedrijven. Een aantal aanbieders ontwikkelt op dit moment applicaties die 'webbased' zijn. Eén van de vijftien onderzochte gemeenten is van plan in een pilot een dergelijke applicatie te gaan testen. Het betreft hier cliëntvolgsystemen die via een beveiligde internettoepassing kunnen worden ingevuld door de casemanagers van de gemeenten en/of de reïntegratiebedrijven. Dit zou de huidige periodieke rapportages van reïntegratiebedrijven kunnen vervangen.

De gegevens in de cliëntvolgsystemen blijven minimaal vijf jaar bewaard, maar vaak zijn er (nog) geen afspraken gemaakt over het opschonen van de bestanden. Daar waar deze opschoning wel plaatsvindt, blijven de oude gegevens meestal ook bewaard, zij het als schaduwbestand (bijvoorbeeld op cd-rom). Het voor onbepaalde tijd bewaren van gegevens heeft tot doel altijd na te kunnen gaan of cliënten al eerder in een traject zijn geweest<sup>32</sup>.

---

31 Gemeenten die deelnemen aan de MOSA registreren de verplichte variabelen. Prijzen van trajecten, producten of instrumenten worden meestal niet geregistreerd.

32 De gemeenten die deelnemen aan de Agenda voor de Toekomst mogen niet meer dan één traject per cliënt meetellen.

Wanneer de cliënt is uitgestroomd uit de uitkering worden geen gegevens meer geregistreerd, tenzij er sprake is van nazorgactiviteiten (twee gemeenten). Wel wordt de uitstroomreden geregistreerd, vooral wanneer de gemeente aan de MOSA deelneemt. De uitstroomreden maakt een onderscheid in regulier werk en gesubsidieerde arbeid. Andere gegevens met betrekking tot de nieuwe arbeidsplaats ontbreken (aard contract, aantal uren, functie, werkzaamheden en naam werkgever). Al met al biedt de gegevensverwerking slechts beperkt zicht op de duurzaamheid van reïntegratieresultaten.

Hoewel de cliëntvolgsystemen veel mogelijkheden bieden, blijkt dat de gegevensbeheerders slechts met enige inspanning in staat zijn om de gegevens op te leveren van de cliënten die in het traject zitten<sup>33</sup>. Het kost enige tijd de queries samen te stellen. Ook zijn er voorbehouden ten aanzien van de betrouwbaarheid, bijvoorbeeld als het gaat om de slechte vulling van het systeem, de dubbeltellingen of de registratie van draaideurcliënten.

Bij de trajectgegevens hebben we achtereenvolgens gevraagd naar:

- de in- en uitstroomgegevens in zijn algemeenheid (alle cliënten op traject);
- de in en uitstroom gegevens onderverdeeld naar:
  - doelgroep (voor zover van toepassing);
  - niet-uitkeringsgerechtigden en Anw'ers;
  - fasering;
  - inschrijvingsduur;
  - leeftijd.

Acht van de vijftien gemeenten kunnen een aantal van de gevraagde gegevens opleveren en vullen de tabellen gedeeltelijk in. Drie gemeenten zijn bereid de gegevens na te sturen. Drie andere gemeenten geven expliciet aan dat het draaien van de betreffende queries te veel problemen geeft<sup>34</sup>.

De acht gemeenten die de tabellen tijdig weten op te leveren, hebben wel moeite om de tabellen volledig in te vullen. Niet alle gegevens blijken beschikbaar. Soms is het zo dat op het niveau van het cliëntenbestand wel is aan te geven hoe het zit met de fase of de uitkeringsduur, maar niet op het niveau van het cliëntvolgsysteem. Tabel 6.1 laat verder zien dat zes van de acht gepresenteerde gemeenten één of meer specifieke doelgroepen onderscheiden (anders dan op grond van uitkering of fase-indeling, bijvoorbeeld: allochtone ouderen, verslaafden, jongeren of alleenstaande moeders), maar dat slechts één gemeente de trajectgegevens per doelgroep kan opleveren. Dit betekent dat een evaluatie per doelgroep (op dit moment) niet kan worden gehouden.

---

<sup>33</sup> De in- en uitstroomgegevens van het cliëntenbestand blijken wel snel leverbaar, deze zijn echter gebaseerd op het uitkeringsstelsel waar de gemeenten vanzelfsprekend een lange ervaring mee hebben.

<sup>34</sup> Een gemeente heeft de tabellen niet ingevuld.

**Tabel 6.1 Beschikbaarheid trajectgegevens in acht van de vijftien gemeenten (n=8)**

Onderscheid in doelgroepen	6
Gegevens van cliëntenbestand uitkeringen: in- en uitstroom Abw	8
Gegevens van trajecten algemeen: in en uitstroom in traject	8
Gegevens van trajecten naar doelgroep	1
Gegevens van trajecten niet-uitkeringsgerechtigd en Anw	2
Gegevens van trajecten naar fase-indeling	6
Gegevens van trajecten uitkeringsduur	2
Gegevens van trajecten naar leeftijdscategorie	4

Gegevens van contracten met reïntegratiebedrijven worden volgens de gegevensbeheerders het minst goed vastgelegd, hoewel de cliëntvolgsystemen hiervoor wel mogelijkheden bieden. De ontbrekende registratie betreft vooral de prijzen van trajecten of producten, maar bijvoorbeeld ook de duur van trajecten of meer algemene achtergrondinformatie van de bedrijven (aard, grootte, specialisatie et cetera). De inkoopfunctie van gemeenten kent dus enige geautomatiseerde ondersteuning, maar wordt vooral gefaciliteerd door de kennis en ervaring van inkopers (en soms casemanagers) en door verzameld documentatiemateriaal van reïntegratiebedrijven en diverse websites waarop reïntegratiebedrijven zichzelf presenteren. Ook de reïntegratiemonitor van de RWI wordt een aantal keer genoemd.

#### **Mogelijkheden effectmeting**

De veel gebruikte en relatief jonge cliëntvolgsystemen bieden de mogelijkheid voor zowel het ondersteunen van het casemanagement als het genereren van beleidsinformatie (monitoring). In de praktijk staan echter wel wat knelpunten een soepel gebruik van cliëntvolgsystemen in de weg.

De mogelijkheid tot een effectmeting wordt sterk beïnvloed door de mate waarin gemeenten overtuigd zijn van het belang van het volgen van de resultaten. Deze overtuiging is niet bij iedere gemeente even sterk aanwezig. In de meeste gemeenten blijken inkopers, casemanagers en beleidsmedewerkers nauwelijks gebruik te maken van de systemen als bron van informatie voor hun werkzaamheden. Het feit dat alle gemeenten op dit moment (of in de zeer nabije toekomst) beschikken over een modern cliëntvolgsysteem lijkt vooral ingegeven te worden door het feit dat het Ministerie van SZW gegevens opvraagt ten behoeve van de MOSA en de Agenda voor de Toekomst. Een gemeentelijke visie dat dergelijke systemen een voorwaarde vormen voor een goede regie op de uitbestede reïntegratietrajecten van bijstandsgerechtigden, heeft zich nog niet sterk ontwikkeld. Deze weinig inhoudelijk gemotiveerde aanschaf van geavanceerde cliëntvolgsystemen uit zich in de vooralsnog gebrekkige implementatie ervan. Zo ontbreken vaak invulverplichtingen voor casemanagers en ontbreken standaarden voor het invoeren van gegevens met betrekking tot trajectgegevens, trajectresultaten en prijzen. Databases zijn dan ook niet goed gevuld.

De gemeenten hebben weinig concrete ervaringen met effectmetingen. Slechts drie van de vijftien gemeenten hebben de effecten van hun reïntegratiebeleid al eens gemeten. Het blijkt voor veel gemeenten technisch lastig om queries en managementrapportages met betrekking tot resultaten

van reïntegratie te draaien. Voor het genereren van deze resultaatgegevens moet informatie uit verschillende systemen worden gekoppeld. Inmiddels is de meerderheid van de gemeenten wat dit betreft op de goede weg.

Slechts vijf gemeenten stellen onomwonden dat een effectmeting op dit moment mogelijk is. Het gros geeft aan dat het de bedoeling is om in 2003 een eerste meting te verrichten. Zij hebben vertrouwen in de gebruikte cliëntvolgsystemen. Twee gemeenten zijn sceptisch over de mogelijkheid om in de nabije toekomst een effectmeting te houden; zij kunnen de gegevens uit de verschillende systemen niet koppelen.

Op dit moment zijn er in de meeste gemeenten vooral problemen met de vulling van het systeem. Er worden invulinstructies opgesteld, afspraken gemaakt over verplichte velden en de casemanagers worden ingewerkt door de applicatiebeheerders. De casemanagers moeten nog wennen aan het cliëntvolgsysteem; zij beschouwen het nog al eens als een extern opgelegde verplichting zonder dat het voor hun eigen werk van waarde is. In hun ogen kost het invoeren van de gegevens te veel tijd. Er zijn gemeenten waar de invoer van gegevens geschiedt door administratief medewerkers. Het komt ook voor dat in de gesprekskamers geen computer beschikbaar is die het cliëntvolgsysteem kan draaien. Dit betekent dat de gegevens pas na afloop van het gesprek kunnen worden ingevoerd<sup>35</sup>. Slechts een enkele casemanager gebruikt het huidige systeem als middel om de stand van zaken van de eigen caseload in beeld te krijgen.

In de meeste gemeenten voorziet het gebruikte systeem niet in velden die niet gepasseerd kunnen worden. Wel komt het voor dat de invoerder van gegevens er door middel van een 'pop-upschermpje' aan herinnerd wordt om een bepaald veld in te vullen. Een aantal gegevensbeheerders geeft aan dat de geleverde softwarepakketten niet door de gemeenten zelf kunnen worden aangepast<sup>36</sup>. Dit alles betekent dat applicatiebeheerders, kwaliteitsmedewerkers of administratief medewerkers periodiek en/of steekproefsgewijs controles uitvoeren. Deze controles zijn vooral in het belang van gemeenten die aan de MOSA (moeten) deelnemen.

Een tweede belemmering is gelegen in het feit dat de beleidsafdelingen niet goed weten wat ze nu eigenlijk willen weten. Soms heeft dit te maken met een tekort aan beleidsmedewerkers, waardoor de gemeente nauwelijks de ruimte heeft om echt goed na te denken over de uitvoering van het beleid. Wanneer wel enige visie op monitoring bestaat, is vaak nog in discussie hoe verschillende variabelen eenduidig kunnen worden geoperationaliseerd: wanneer is een traject ten einde? Wat is een reïntegratie-instrument? Op welke wijze is - bijvoorbeeld - het instrument scholing van de diverse bedrijven vergelijkbaar? Op dit moment baseren de beleidsmedewerkers of inkoopers zich op de rapportages van de diverse reïntegratiebedrijven, maar deze rapportages zijn vaak ongelijksoortig, niet altijd op tijd en volgens sommigen niet betrouwbaar vanwege een verhullend taalgebruik.

---

35 Het komt ook voor dat de gemeente het bezwaarlijk vindt om tijdens een gesprek met cliënten de computer te gebruiken.

36 Een aantal gemeenten heeft ook geen programmeurs in dienst. Zij hebben alleen applicatiebeheerders die de systemen onderhouden en de gebruikers ondersteunen.

## 6.4 Landelijk beleid: ondersteuning aan en verplichtingen van gemeenten

Sommige gemeenten moeten gegevens aanleveren voor de MOSA of nemen deel aan de Agenda voor de Toekomst. Beide worden als een nuttig beleidsinstrument gezien, al is het maar om het bestuur of de raad te overtuigen van het nut en de noodzaak van de aanschaf van een cliëntvolgsysteem. Wel wordt opgemerkt dat de definities van de variabelen binnen de MOSA niet altijd even duidelijk zijn, waardoor het lastig is het gebruik van de software goed te implementeren. Het moet casemanagers immers niet te moeilijk gemaakt worden om de systemen in te vullen, zo is de gedachte.

Verder worden de bijstandsstatistiek van het CBS genoemd en de monitors op het terrein van WSW, WIW en I/D. De meeste gemeenten kunnen aan de opvraag van gegevens voldoen, al wordt een enkele keer opgemerkt dat deze statistieken geen meerwaarde voor de gemeente zelf zouden hebben.

Ook het feit dat de opvraag van gegevens door de diverse instanties niet op elkaar is afgestemd (verschillende tijdstippen van levering bijvoorbeeld) wordt als kritiekpunt naar voren gebracht. In zijn algemeenheid menen de gegevensbeheerders dat de regelgeving hen met te veel verplichtingen opzadelt. Vereenvoudiging wordt bepleit. Eén van de vijftien gegevensbeheerders meent echter dat gemeenten zelf het initiatief moeten nemen om gebruik te maken van de gegevens die aan derden worden verstrekt. Naar zijn smaak zijn managers onvoldoende op de hoogte welke informatie beschikbaar gemaakt kan worden; het aanleveren van gegevens in het kader van de MOSA of de WIW-statistiek wordt te veel in termen van een verplichting gezien in plaats van een mogelijkheid om eigen beleidsinformatie te genereren.

Verder wordt een aantal keer naar voren gebracht dat het voor gemeenten niet gemakkelijk is om de inhoud van de softwarepakketten te beïnvloeden of eisen aan de programmering te stellen. Gemeenten hebben vaak geen programmeurs in dienst (alleen applicatiebeheerders) en kunnen geen wijzigingen in het programma aanbrengen (bijvoorbeeld als het gaat om verplicht in te vullen velden of schermen). Deze respondenten veronderstellen dat één van de leveranciers van de uitkeringsystemen een monopoliepositie inneemt wat betreft het aanbod van cliëntvolgsystemen. Een dwingender ondersteuning door het Rijk wordt door hen op prijs gesteld, opdat de systemen zo worden ingericht dat de gemeenten inderdaad betrouwbare beleidsinformatie kunnen genereren.

Geen van de vijftien gemeenten beschikt verder over een eigen privacyreglement. Een enkele gemeente heeft een dergelijk reglement wel gehad, maar deze is afgeschaft bij de komst van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De belangrijkste verplichting van deze wet is dat het cliëntvolgsysteem moet worden aangemeld bij het College Wet Bescherming Persoonsgegevens; ook moet duidelijk zijn op welke wijze de persoonsgegevens worden verkregen. Bij het uitbesteden van (delen van) dit bestand ten behoeve van onderzoek door derden (de bewerker van de gegevens) moet eveneens bij dit college een melding worden gemaakt. Hierbij zal het doel van het onderzoek moeten worden aangegeven.

Hoewel zowel de geïnterviewde beleidsmakers als de gegevensbeheerders niet veel kennis hebben van de verplichtingen uit deze wet, vormt het wettelijk kader dat persoonsgegevens beschermt geen hindernis voor het verstrekken van bestanden aan derden ten behoeve van een effectmeting. Er is in de gesprekken niet actief gevraagd of de gemeenten hun cliëntvolgsystemen hebben aangemeld; een aantal gemeenten brengt zelf naar voren dat zij zich aan de nieuwe wet houden.

## 6.5 Samenvatting bevindingen

Alle gemeenten hebben een cliëntvolgsysteem. Sommigen gaan over tot de aanschaf van een nieuw systeem omdat het huidige verouderd is. De technische mogelijkheden van de nieuwere cliëntvolgsystemen zijn veelbelovend. De koppeling met het uitkeringsysteem is meestal op orde.

De overtuiging dat een cliëntvolgsysteem noodzakelijk is voor het aansturen van opdrachtnemers (de regierol), moet zich nog verder ontwikkelen. De meeste gemeenten hebben een systeem aangekocht omdat zij gegevens aan het Ministerie van SZW moeten leveren in het kader van de MOSA en de Agenda voor de Toekomst. De meeste gemeenten bevinden zich aldus in een transitiefase wat betreft de implementatie van een (nieuw) cliëntvolgsysteem:

- Invulverplichtingen zijn nauwelijks geformuleerd (afgezien van de MOSA-variabelen);
- beleidsmedewerkers hebben (nog) geen visie op de informatie die ze willen genereren;
- casemanagers moeten nogal eens overtuigd worden van het nut van registratie;
- casemanagers gebruiken het cliëntvolgsysteem niet voor het verkrijgen van overzichten met betrekking tot hun eigen caseload;
- applicatiemedewerkers zijn (nog) niet altijd in staat allerlei queries samen te stellen;
- de operationalisering van de te registreren gegevens zijn nog niet altijd duidelijk vastgelegd; dit leidt ertoe dat dit niet altijd op uniforme wijze geschiedt;
- gegevens met betrekking tot de duurzaamheid van trajecten worden slechts mondjesmaat ingevoerd (meestal alleen de uitstroomreden);
- contractgegevens (prijzen van producten, trajecten) worden nauwelijks geregistreerd.

Dit alles betekent dat de geregistreerde gegevens (nog) niet betrouwbaar zijn. De meeste geïnterviewden (zowel op het niveau van inkoop, casemanagement en gegevensbeheer) zijn gematigd positief over de mogelijkheid om in 2003 een effectmeting te houden.

DE ROL VAN SUWI EN  
ANDERE REGELGEVING  
BIJ HET GEMEENTELIJK  
BELEID



## 7.1 Inleiding

Aan de vijftien gemeenten die hebben meegedaan aan dit onderzoek is gevraagd in hoeverre SUWI behulpzaam is bij de uitvoering van het gemeentelijk reïntegratiebeleid en wat hun visie is op de laatste kabinetsplannen. Het gaat hierbij om de voornemens van het Kabinet om de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstandswet volledig bij gemeenten te leggen, het verder dereguleren van de reïntegratiebudgetten en het bezuinigen op ID-banen en andere reïntegratiemiddelen. Dit hoofdstuk doet hiervan verslag.

## 7.2 De visie van gemeenten op SUWI

Aan de gemeenten is gevraagd of SUWI werkbare beleidsinstrumenten verschaft ten behoeve van een doelmatig reïntegratiebeleid. Ruim de helft van de gemeenten is in globale zin positief over de aanbestedingsregels die in en naar aanleiding van SUWI zijn vastgesteld. SUWI biedt meetbare doelen en kwaliteitseisen die nuttig zijn voor de gemeente. SUWI heeft gezorgd voor een doelmatiger uitvoering van reïntegratie. SUWI heeft gezorgd voor meer transparantie door het gebruik van een bestek. SUWI heeft geleid tot minder regels, meer vrijheid en meer afrekenen op resultaat.

Slechts twee gemeenten zijn negatief over de aanbestedingsregels van SUWI. Eén gemeente geeft aan dat het binnen de gemeenten uitvoeren van reïntegratieactiviteiten meer mogelijkheden biedt voor sturing. Dezelfde gemeente vindt het jammer te moeten aanbesteden volgens de SUWI-regels, terwijl de reïntegratie naar tevredenheid wordt uitgevoerd door de historische partners. De andere gemeente vindt het implementatietraject te kort: het is niet realistisch om te verwachten dat de vraag van gemeenten onmiddellijk het juiste aanbod op de reïntegratiemarkt creëert; dat heeft tijd nodig. Een andere gemeente vindt de SUWI-regels aangaande aanbesteding voor kleine gemeenten omslachtig: voor maximaal enkele tientallen trajecten per jaar zijn de voorgeschreven procedures te arbeidsintensief en ook niet effectief.

Voor twee gemeenten heeft SUWI niet veel veranderd omdat ze al op de SUWI-manier werkten.

Twee gemeenten hebben zich zeer negatief uitgesproken over het functioneren van het CWI. Door het CWI hebben de gemeenten hun werkprocessen flink moeten aanpassen, terwijl ze de instroom niet meer zelf onder controle hebben.

Bijna eenderde van de gemeenten is niet blij met de verplichting om reïntegratie uit te besteden. Deze gemeenten juichen de invoering van de twintig procent vrije ruimte toe en willen het liefst een groter deel vrije ruimte of afschaffing van de verplichting. Eén gemeente is van mening dat de gemeente zelf moet kunnen beslissen of ze uitbesteedt of niet; de verplichting is niet in overeenstemming met de toegenomen financiële risico's waarmee gemeenten te maken hebben. Verder zijn twee gemeenten van mening dat er op het terrein van de reïntegratie te weinig beleidsvrijheid is voor gemeenten. Eén van hen zegt dat er sprake is van een schijnbeleidsvrijheid: de vrijheid is dichtgetimmerd door de accountants- en controleprotocollen; de verantwoording achteraf moet dermate gedetailleerd dat dit de handelingsvrijheid van de gemeenten beperkt.

Eenderde van de gemeenten vindt dat de sociale diensten met te veel rijksregels te maken hebben en dat de regelgeving te vaak en te snel verandert. De samenhang tussen alle regels is zoek en regelmatig zijn de regels van korte duur geweest. Eén gemeente zegt overvallen te zijn door SUWI; deze gemeente geeft toe dat gemeenten vaak te veel leven naar de waan van de dag en niet anticiperen op aangekondigde wetgeving.

Twee gemeenten vinden de verantwoordingsverplichtingen te omvangrijk en zeer arbeidsintensief.

### 7.3 Visie gemeenten op Steunpunt SUWI en StimulanSZ

Aan de gemeenten is gevraagd wat hun oordeel is over de ondersteuning vanuit StimulanSZ en het Steunpunt SUWI.

De gemeenten zijn verdeeld over het nut van StimulanSZ. De helft is positief, eenderde negatief en de rest neutraal. De modellen zijn volgens vier gemeenten nuttig: òf voor het opzetten van het beleid òf om te checken of de gemeente op de goede weg is. Twee gemeenten vinden de cursussen en bijeenkomsten nuttig. Negatieve oordelen vinden hun oorsprong in het feit dat:

- de informatie van StimulanSZ versnipperd zou zijn (twee keer genoemd);
- de informatie van StimulanSZ niet concreet genoeg zou zijn, omdat zij slechts kaders en richtlijnen biedt; “verder moeten gemeenten het zelf maar uitzoeken” (één keer genoemd);
- de handreikingen vaak te laat zouden komen (twee keer genoemd).

De gemeenten zijn ook verdeeld over het nut van het Steunpunt SUWI: de helft is positief de andere helft negatief. Bij een deel van de gemeenten is het Steunpunt niet bekend. Eén gemeente vindt dat het Steunpunt te veel aan de kant van het ministerie staat. Bij drie gemeenten is een regionaal accountmanager<sup>37</sup> (rammer) van het Steunpunt werkzaam; dit wordt als zeer nuttig ervaren voor de informatievoorziening.

### 7.4 Knelpunten regelgeving bij invulling reïntegratiebeleid

Aan de gemeenten is tevens gevraagd of zich problemen voordoen met betrekking tot de invulling van het gemeentelijk reïntegratiebeleid op basis van SUWI, en of er aanleiding is de regelgeving bij te stellen of aan te scherpen.

Eenderde van de gemeenten zegt geen knelpunten te ervaren bij de invulling van het reïntegratiebeleid op basis van SUWI. De overige gemeenten hebben onder meer de volgende knelpunten genoemd:

- de budgetten moeten meestal hetzelfde jaar gebruikt worden, terwijl verplichtingen voor een langere periode worden aangegaan (drie keer genoemd);
- de invoering van SUWI kwam te vroeg (twee keer genoemd). Eén gemeente kwam daardoor in tijdnood en was gedwongen de contracten met terugwerkende kracht te verlengen;
- het selecteren van bedrijven kost veel tijd; er moet dus eerder worden begonnen dan men gewend was (twee keer genoemd).

---

<sup>37</sup> Vanuit het Steunpunt SUWI Gemeenten zijn dertig regionale accountmanagers bij gemeenten gedetacheerd; zij fungeren als aanjager om SUWI in de gemeenten te implementeren.

De volgende knelpunten zijn door één gemeente genoemd:

- de informatievoorziening door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over nieuwe regelgeving is niet altijd duidelijk;
- de interpretatie van de accountants en controleurs beperkt de beleidsvrijheid van gemeenten;
- de WIW-verklaring is omslachtig;
- de WIW- en ID-regelingen zijn onvoldoende flexibel; er worden veel te veel eisen gesteld aan de banen;
- door de verplichtingen van het aanleveren van informatie worden via een omweg zaken afgedwongen, zoals het invoeren van een cliëntvolgsysteem. Immers, zonder een dergelijk systeem kun je de verschillende monitoren niet goed vullen;
- wanneer een gemeente samen met bepaalde partijen een product heeft ontwikkeld (bijvoorbeeld met een sectororganisatie) is het moeilijk die partijen te passeren bij de uitvoering van het ontwikkelde product; aanbesteding is dan niet mogelijk;
- de uitbestedingsverplichting gaat ten koste van het gebruik van gemeentelijke instellingen die kwalitatief goed werk verrichten.

Ruim de helft van de gemeenten vindt dat er meer beleidsvrijheid moet komen: verdere ontschotting FWI, het afschaffen van de verplichting tot aanbesteding, minder dichttimmeren door accountants- en controleprotocollen, et cetera. Verder geeft een aantal gemeenten aan dat de verantwoording naar het Rijk minder gedetailleerd zou moeten; niet per individu, maar resultaat-financiering op geaggregeerd niveau.

## 7.5 Visie gemeenten op kabinetsplannen

Tot slot is aan de gemeenten gevraagd welke gevolgen de laatste kabinetsplannen hebben, in combinatie met de verslechtering van de conjunctuur, voor de regierol van de gemeenten.

Ruim de helft van de gemeenten staat zeer positief tegenover de kabinetsplannen voor verdere deregulering. De andere gemeenten hebben daar geen mening over; zij focussen op andere onderdelen van de plannen of wachten af hoe de definitieve plannen er uit zien.

Ongeveer eenderde van de gemeenten juicht ook de vergroting van de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten toe; zij koppelen dit wel rechtstreeks aan de deregulering. Dit zijn twee kanten van dezelfde medaille: meer financieel risico is alleen acceptabel indien er ook meer mogelijkheden zijn om die risico's tegen te gaan. Twee gemeenten zijn bang dat de financiële risico's te groot worden en dat gemeenten deze risico's onvoldoende kunnen beïnvloeden. Eén gemeente denkt dat vergroting van de financiële risico's ertoe zal leiden dat gemeenten zich volledig gaan richten op het reïntegreren van de meest kansrijke cliënten.

Over de plannen om te bezuinigen op het WIW-budget voor Scholing en Activering is slechts één gemeente negatief. Eenderde van de gemeenten zegt dat het budget de laatste jaren toch niet werd opgemaakt en dat daardoor deze bezuinigingen geen effect zullen hebben. Eén gemeente zegt dat er minder trajecten ingekocht zullen worden. Vier gemeenten staan positief tegenover de bezuinigingen: het dwingt tot het maken van keuzen, het stellen van prioriteiten en een sterkere regierol.

Ruim eenderde van de gemeenten vindt de bezuinigingen op de ID-banen een slechte zaak. Het verkleint de uitstroombmogelijkheden van met name fase 4-clënten en in combinatie met de verslechterde conjunctuur zal dit leiden tot een versnelde groei van het bijstandvolume. Een aantal gemeenten wijst vooral op de verslechtering van het voorzieningenniveau in de gemeente als gevolg van de bezuinigingen op de ID-banen. Twee gemeenten vinden dat de bezuinigingen vooral veel te snel worden doorgevoerd. Door de onmiddellijke ingang van de bezuinigingen zijn gemeenten gedwongen de vacatures die bij ID-banen ontstaan niet meer te vervullen en is de mogelijkheid hun ontnomen om bewuste keuzen te maken welke ID-banen behouden moeten worden en welke minder belangrijk zijn en kunnen vervallen. Drie gemeenten zeggen dat de bezuinigingen geen ramp zijn omdat de grotere beleidsvrijheid ertoe leidt dat het budget voor ID-banen effectiever gebruikt kan worden; er kunnen hogere inleenvergoedingen gevraagd worden en door de inleenvergoedingen trapsgewijs te verhogen kan de uitstroom naar regulier werk worden gestimuleerd.

## 7.6 Samenvatting bevindingen

- De meeste gemeenten zijn positief over de aanbestedingsregels. De uitvoering van het reïntegratie beleid wordt doelmatiger en de aanbestedingsprocedure wordt transparanter. In het algemeen waarderen de gemeenten de toegenomen beleidsvrijheid. De verplichting om de reïntegratie uit te besteden wordt door eenderde deel van de vijftien gemeenten bekritiseerd: ook op dit punt willen zij meer beleidsvrijheid.
- De gemeenten zijn verdeeld over het nut van StimulanSZ en het Steunpunt SUWI.
- De meeste knelpunten met betrekking tot de invulling van het reïntegratiebeleid op basis van SUWI hebben te maken met de manier van verantwoorden van de beschikbare budgetten. Daarnaast wordt gezegd dat SUWI te snel is ingevoerd.
- De kabinetsplannen kunnen in grote lijnen op instemming rekenen, zij het dat alleen bij een verdere deregulering gemeenten ook mogelijkheden zien om aan de nieuwe financiële verantwoordelijkheden te voldoen.
- De bezuinigingen op ID-banen worden kritisch becommentarieerd; het verkleint de uitstroombmogelijkheden voor moeilijk plaatsbare werklozen.
- De bezuinigingen op de WIW worden nauwelijks als problematisch gezien.



SAMENVATTING  
EN CONCLUSIES



## 8.1 Inleiding

Regioplan Beleidsonderzoek heeft in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen een onderzoek gedaan naar de stand van zaken in vijftien gemeenten inzake het opdrachtgeverschap van reïntegratietrajecten voor bijstandsccliënten, Anw'ers en niet-uitkeringsgerechtigden. Ten behoeve van dit onderzoek zijn in iedere gemeente drie gesprekken gevoerd met [1] beleidsmedewerkers of inkopers, [2] casemanagers en [3] applicatiemedewerkers. Verder is bij iedere gemeente de relevante beleidsdocumentatie bestudeerd en is de nationale en Europese regelgeving op dit terrein in kaart gebracht.

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen van het onderzoek samen en trekken we enige conclusies ten aanzien van de vier hoofdvragen van het onderzoek:

- I. Welke formele verplichtingen bestaan er voor gemeenten inzake het opdrachtgeverschap van reïntegratietrajecten?
- II. Op welke wijze hebben de gemeenten het opdrachtgeverschap geïmplementeerd en welke knelpunten doen zich daarbij voor?
- III. Wat is het oordeel van de gemeenten over het rijksbeleid inzake het opdrachtgeverschap?
- IV. Welke mogelijkheden biedt de invulling van het gemeentelijk opdrachtgeverschap voor het bepalen van de doeltreffendheid van het gemeentelijke reïntegratiebeleid?

## 8.2 Samenvatting en conclusies

### *I. Welke formele verplichtingen bestaan er voor gemeenten inzake het opdrachtgeverschap van reïntegratietrajecten?*

De leidende gedachte achter de grotere (inhoudelijke en financiële) verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitvoering van de bijstandswet en het opdrachtgeverschap inzake de reïntegratie van bijstandsccliënten is dat de uitstroom uit de uitkering naar reguliere arbeid wordt bevorderd door het marktconform uitbesteden van reïntegratieactiviteiten. De SUWI-wet zegt dat deze activiteiten zoveel mogelijk door private en professionele reïntegratiebedrijven moeten worden verricht<sup>38</sup>. Daarnaast stelt de wet dat het wenselijk is om financiële prikkels voor gemeenten te koppelen aan de verantwoordelijkheid om bijstandsccliënten te activeren.

Afgezien van de SUWI-wet is de volgende nationale wet- en regelgeving van toepassing op het gemeentelijk opdrachtgeverschap:

- de bestuurlijke afspraken tussen Kabinet en de VNG (Agenda voor de Toekomst);
- de stimuleringsregeling casemanagement voor de kleinere gemeenten (Stimuleringsregeling Bevordering Activering en Uitstroom).

Een ander belangrijk onderdeel van het rijksbeleid is het vaste aanspreekpunt binnen de gemeente voor cliënten op een traject, ofwel het casemanagement. Hierbij staan regelmatige klantcontacten, heldere afspraken en een voortgangsbewaking centraal.

---

<sup>38</sup>Onder bepaalde voorwaarden is de uitbesteding van trajecten aan instellingen die aan de gemeente zijn gelieerd, nog steeds mogelijk.

Verder zijn ook de Europese regels rond het aanbesteden van overheidsopdrachten van belang. Deze regelgeving is erop gericht om aanbieders van producten en diensten gelijke kansen te bieden op het binnenhalen van overheidsopdrachten; de regels beogen een eerlijke en transparante markt waarin concurrentie leidt tot een hoge kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs:

- de gemeente moet de resultaten van de aanbestedingsprocedures openbaar maken (publicatie achteraf);
- de gemeente moet bij de aanbesteding gebruik maken van objectieve selectie- en gunningscriteria;
- de aanbestedingsprocedures moeten transparant.

De gemeenten hebben zowel bij de aanbestedingsprocedure als bij de invulling van het case-management veel beleidsvrijheid<sup>39</sup>. In de nationale wet- en regelgeving zijn alleen voorwaarden geformuleerd ten aanzien van:

- de bestedingsmogelijkheden van de diverse budgetten;
- de inhoud van de contracten met de reïntegratiebedrijven;
- de vormgeving van cliëntenparticipatie.

## *II. Op welke wijze hebben de gemeenten het opdrachtgeverschap geïmplementeerd en welke knelpunten doen zich daarbij voor?*

De vijftien gemeenten voeren inmiddels een inkoopbeleid conform de uitgangspunten van SUWI. De meeste gemeenten hebben de inkoopfunctie gesitueerd in één aparte afdeling onder een grotere sector, waarbinnen in sommige gevallen zowel welzijn als sociale zekerheid vallen. Dit om de inkoopfunctie te integreren binnen de diverse beleidsvelden.

Uitgangspunt van dit beleid is dat de gemeente als regisseur optreedt en via het casemanagement een vinger aan de pols houdt. De uitwerking binnen de vijftien gemeenten kent een dominante hoofdstroom waarbij de diagnose door de gemeente wordt uitgevoerd en het opstellen van de trajectplannen en de trajectbegeleiding zijn uitbesteed aan de reïntegratiebedrijven. Er zijn echter ook een paar gemeenten die zoveel mogelijk taken in eigen hand houden (intake, diagnose, trajectplan en -begeleiding). Ten slotte zijn er enkele gemeenten die zoveel mogelijk uitbesteden. Zo is er een gemeente waar de casemanagers geen cliëntencontact meer hebben, maar wel de voortgang van de cliënten nauwgezet controleren via frequent overleg met de reïntegratiebedrijven, stringente resultaatafspraken en een al heel behoorlijk cliëntvolgsysteem. Een andere gemeente besteedt eveneens zoveel mogelijk uit, maar hier is het gebrek aan personeelscapaciteit de reden voor deze keuze.

---

<sup>39</sup>Een aanbestedingsprocedure hoeft bijvoorbeeld niet te geschieden via een openbare aankondiging (alleen het resultaat van de gunning moet bekend gemaakt worden).

Enkele gemeenten hebben een volledig openbare aanbesteding afgerond. Een enkele gemeente heeft alleen de resultaten van de procedure openbaar gemaakt. De inkooppraktijk laat echter zien dat contracten meestal worden afgesloten op basis van offerteprocedures waarbij meerdere bedrijven worden uitgenodigd, zonder dat de resultaten publiek bekend worden. Er wordt voor doelgroepen ingekocht, zij het dat de fase-indeling (afstand tot de arbeidsmarkt) bij de inkoop over het algemeen de belangrijkste rol vervult. De looptijd van de contracten is doorgaans één jaar; er wordt gestreefd naar langer durende verbintenissen. Gemeenten werken over het algemeen met raamcontracten, waarbij geen garantie wordt gegeven met betrekking tot het aantal cliënten dat zal worden doorverwezen naar het reïntegratiebedrijf.

Bijna alle gemeenten financieren op basis van resultaat (no cure, less pay/bonus-malus)<sup>40</sup>. De ervaringen met resultaatfinanciering zijn verder nog zeer beperkt omdat de meeste gemeenten zich nog bevinden middenin de lopende contracten naar aanleiding van de eerste SUWI-aanbesteding. De rol van de casemanagers bij de feitelijke inkoop is beperkt. Hun rol is adviserend van aard. Hun signalen over eventueel teleurstellende resultaten van reïntegratiebedrijven gaan in eerste instantie uit naar de beleidsverantwoordelijke of inkoper. Het is deze functionaris die de resultaten vergelijkt met de contractafspraken en hieraan eventueel consequenties verbindt. Het contact van de casemanagers met de reïntegratiebedrijven beperkt zich in de regel tot het cliëntniveau.

Het casemanagement is vooral in formele termen ingevuld. Diverse taken en verantwoordelijkheden, zoals het stellen van een goede diagnose, het gebruik van geautomatiseerde data ter controle van de voortgang van cliënten in trajecten, de kennis van de reïntegratiemarkt en het resultaatgericht aansturen van de reïntegratiebedrijven, zijn echter nog in ontwikkeling.

Het oordeel van de casemanagers over de reïntegratiemarkt beweegt zich tussen 'neutraal' en 'kritisch'. Het aanbod richt zich naar hun beleving nog al eens op de cliënten die redelijk bemiddelbaar zijn (fase 2 en 3) terwijl de markt weinig gretig is ten aanzien van het fase-4-segment van het cliëntenbestand. Het aanbod aan zorgtrajecten laat in sommige gemeenten te wensen over. Daar komt bij dat volgens de casemanagers in het algemeen geldt dat een substantieel en groeiend aandeel van het cliëntenbestand niet bemiddelbaar is naar regulier werk.

De inspraak van cliënten is in alle gemeenten formeel via de cliëntenraad geregeld. De cliëntenraad speelt bij de reïntegratietrajecten nauwelijks een rol van betekenis en richt zich als vanouds vooral op de rechtmatigheidsaspecten van de uitkering. De trajectplannen worden echter zoveel mogelijk gemaakt in overleg met de cliënt. Wanneer een cliënt zich niet kan vinden in het trajectplan is de kans immers groot dat succes achterwege blijft.

Deze bevindingen met betrekking tot het opdrachtgeverschap inzake reïntegratietrajecten leiden tot de volgende stand van zaken in de vijftien onderzochte gemeenten:

1. De aanbestedingsprocedures zijn zoveel mogelijk ingericht conform de regelgeving; de marktwerking is in gang gezet.
2. Slechts in enkele gemeenten is het casemanagement volledig geïmplementeerd; de invulling hiervan is nog niet zeer ver gevorderd.

---

<sup>40</sup> No cure, no pay kwam in deze vijftien gemeenten niet voor.

De gemeenten komen de volgende knelpunten tegen bij de implementatie van het opdrachtgeverschap:

- Een aantal gemeenten verklaart de zwakke plekken in hun inkoop- en reïntegratiebeleid vanuit het feit dat zij te maken hebben met een tekort aan beleidsmedewerkers. Er is onvoldoende tijd om het beleid op een doordachte wijze op te zetten, te volgen en te evalueren.
- Ondanks de inbedding van de inkoopfunctie in geïntegreerde beleidsafdelingen is nog vaak sprake van cultuurverschillen en afstemmingsproblemen tussen - meestal - de beleidsterreinen welzijn en zorg enerzijds en reïntegratie en activering anderzijds.
- De (externe) samenwerking (binnen een regionaal platform arbeidsmarktbeleid of met UWV) moet veelal nog op gang komen. De regionale platforms arbeidsmarktbeleid hebben volgens sommige respondenten een onduidelijke taakstelling en UWV kampt nog met reorganisatieperikelen. Wel zien de gemeenten in dat samenwerking tussen gemeenten onderling, zoals het gezamenlijk inkopen van reïntegratiediensten, schaalvoordelen biedt.
- In het algemeen menen gemeenten dat zij geen goed inzicht hebben in de kwaliteit van het aanbod wanneer zij nog geen ervaring met de aanbieder hebben opgedaan. De kennis van en ervaring met lokale of regionale bedrijven leidt in een aantal gemeenten tot het verlengen van contracten. Er bestaat koudwatervrees ten opzichte van nieuwe of onbekende bedrijven.
- De gemeenten zijn nog al eens van mening dat de aanbestedingsprocedures volgens Europese regelgeving een vertragende werking hebben op de voortgang van het 'in traject nemen van cliënten'; de kennis van de Europese regels en SUWI-regelgeving inzake de aanbesteding lijkt op dit punt tekort te schieten.
- De gemeenten zijn nog onwennig om de reïntegratiebedrijven op basis van zakelijke contracten aan te sturen. De resultaatdefinities in deze contracten schieten ook nog al eens tekort.
- De cliëntvolgsystemen worden nog nauwelijks gebruikt als instrument ter ondersteuning van de regierol.
- Knelpunten die casemanagers aangeven, hebben betrekking op een hoge caseload, het groeiende aandeel onbemiddelbare cliënten in het bestand, de soms geringe invloed op het inkoopbeleid en op de administratieve taken die zijn verbonden aan het gebruik van het cliëntvolgsysteem.
- Het aanbod van zorgtrajecten schiet volgens sommige casemanagers nogal eens te kort, terwijl dit aanbod steeds belangrijker wordt bij een moeilijk bemiddelbare caseload.
- Op het gebied van methodiekontwikkeling valt een verbetering te maken, bijvoorbeeld als het gaat om het stellen van een goede diagnose.
- Sommige beleidsmedewerkers stellen dat de verbondenheid van casemanagers met de cliënt nog wel eens een snelle uitplaatsing in de weg staat.
- Omgekeerd menen de casemanagers dat de beleidsmedewerkers niet altijd een reëel beeld hebben van de mogelijkheden van cliënten.

### *III. Wat is het oordeel van de gemeenten over het rijksbeleid inzake het opdrachtgeverschap?*

De stand van zaken en de geïnventariseerde knelpunten geven aan dat de vijftien gemeenten volop bezig zijn beleid te implementeren, maar dat het nog te vroeg is voor een evaluatie van het opdrachtgeverschap. Niettemin hebben de meeste gemeenten wel een oordeel over het rijksbeleid dat hiermee samenhangt. Zo hebben de meeste gemeenten een positief oordeel over de aanbestedingsregels. De uitvoering van het reïntegratiebeleid wordt doelmatiger en de aanbestedingsprocedures worden transparanter. In het algemeen waarderen de gemeenten de toegenomen beleidsvrijheid.

De kabinetsplannen voor de nabije toekomst kunnen in grote lijnen op instemming rekenen, zij het dat alleen bij een verdere deregulering gemeenten ook mogelijkheden zien om aan de nieuwe financiële verantwoordelijkheden te voldoen. De verplichting om de reïntegratie uit te besteden wordt echter door eenderde deel van de vijftien gemeenten bekritiseerd: ook op dit punt willen zij meer beleidsvrijheid.

Verder kritiseren de gemeenten het Rijk op het punt van de verantwoording van de diverse beschikbare budgetten. Vooral de afrekening op basis van individuele gevallen wordt hierbij genoemd. Ook worden de bezuinigingen op ID-banen kritisch becommentarieerd; het verkleint de uitstroombmogelijkheden voor moeilijk plaatsbare werklozen.

#### *IV. Welke mogelijkheden biedt de invulling van het gemeentelijk opdrachtgeverschap voor het bepalen van de doeltreffendheid van het gemeentelijke reïntegratiebeleid?*

Alle gemeenten hebben een cliëntvolgsysteem of gaan over tot de aanschaf van een nieuw systeem. De technische mogelijkheden van de nieuwere cliëntvolgsystemen zijn veelbelovend. De koppeling met het uitkeringensysteem is meestal op orde.

In de meeste gemeenten werkt het cliëntvolgsysteem echter nog niet naar behoren:

- slechts in een enkele gemeente is het effect van de ingekochte trajecten al eens gemeten;
- in de meeste gemeenten is nauwelijks zicht op de resultaten totnogtoe;
- invulverplichtingen zijn nauwelijks geformuleerd (afgezien van de MOSA-variabelen);
- beleidsmedewerkers hebben (nog) geen visie op de informatie die ze willen genereren;
- casemanagers moeten nogal eens overtuigd worden van het nut van registratie (de vulling van het systeem is nog onvoldoende);
- casemanagers gebruiken het cliëntvolgsysteem niet voor het verkrijgen van overzichten met betrekking tot hun eigen caseload;
- applicatiemedewerkers zijn (nog) niet altijd in staat allerlei queries samen te stellen;
- de operationalisering van de te registreren gegevens zijn nog niet altijd duidelijk vastgelegd; dit leidt er toe dat de invoer van gegevens niet altijd op uniforme wijze geschiedt;
- gegevens met betrekking tot de duurzaamheid van de plaatsingen worden niet of nauwelijks geregistreerd (meestal wordt alleen de uitstroomreden ingevoerd);
- ook contractgegevens (prijzen van producten, trajecten) worden nauwelijks geregistreerd. Dit alles betekent dat de geregistreerde gegevens (nog) niet betrouwbaar zijn en zeker niet volledig. De meeste geïnterviewden (zowel op het niveau van inkoop, casemanagement en gegevensbeheer) zijn niettemin gematigd positief over de mogelijkheid om in 2003 een effectmeting te houden. Slechts twee gemeenten zijn op dit punt pessimistisch. Op grond van bovenstaande bevindingen betwijfelen wij echter ten zeerste of een effectmeting binnen afzienbare tijd mogelijk is.

# BIJLAGEN

## BIJLAGE 1:

# Regelgeving met betrekking tot reïntegratie door gemeenten

### Europese regelgeving

- De Europese richtlijn voor overheidsopdrachten: Diensten (92/50/EEG).
- Richtlijn 80/723/EEG van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lidstaten en openbare bedrijven.
- Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, Steunmaatregelen van de staten (artikel 87-89).

### Nationale wet- en regelgeving

- Wet SUWI, 29 november 2001 (27.588)
- Wet SUWI, Memorie van toelichting (27.588)
- Besluit SUWI, 20 december 2001
- Regeling SUWI, 21 december 2001
- Wijziging regeling SUWI en andere bepalingen, 2 april 2002
- Wet Inschakeling Werkzoekenden, artikel 8, lid 2, 4 december 1997
- Voorstel Wet Markt en Overheid, 13 oktober 2001 (28050)
- Tijdelijke stimuleringsregeling bevordering, activering en uitstroom, 27 december 2001

### Circulaires, notities en brieven Ministerie SZW:

#### Brieven

- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief Aanbesteding reïntegratie gemeenten, 18-12-2002.
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief Toezicht op de reïntegratiemarkt en de positie van de Nma daarbij, 25 juni 2001.
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief Informatie over gevolgen SUWI voor gemeenten, december 2001.
- Intentieverklaring van VNG en SZW, Een gezamenlijke agenda voor de toekomst, 24 april 2001.
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief Subsidie regeling in het kader voor de agenda van de toekomst.
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief Bestuurlijke afspraken Agenda voor de Toekomst, 24 april 2001.

#### Notities

- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Notitie Marktconform handelen van gemeenten in relatie tot de reïntegratiemarkt, 18 februari 2002

#### Circulaires

- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verzamelcircularie, 4 september 2002
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Bijlage verzamelcircularie Privacykader uitvoering Algemene bijstandswet, 4 september 2002
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Bijlage verzamelcircularie Aanbesteden reïntegratie-activiteiten door gemeente, 4 september 2002

## BIJLAGE 2a:

# Itemlijst face-to-face interviews beleidsniveau gemeenten

### A. Beleid

1. Hoe ziet het gemeentelijke reïntegratiebeleid eruit?
2. Welke reïntegratieactiviteiten voert de gemeente zelf uit, welke besteedt de gemeente uit en waarom? (Zie invulschema)!
3. In hoeverre hebben cliënten inspraak in de inhoud van het reïntegratietraject?
4. Wat is uw algemene oordeel over het gemeentelijk reïntegratiebeleid?

### B. Organisatie

5. Waar is de inkoop gesitueerd binnen de organisatie van de gemeente? (Zie invulschema)!
6. In hoeverre zijn er belemmeringen om bij reïntegratietrajecten gebruik te maken van voor zieningen die onder andere gemeentelijke afdelingen vallen?
7. Wat is uw oordeel over de wijze waarop de verschillende verantwoordelijkheden ten aanzien van het reïntegratiebeleid binnen de gemeente zijn gesitueerd?

### C. Samenwerking

8. Werkt u samen met andere gemeenten of met het UWV, als het gaat om de inkoop van reïntegratiediensten?
9. Wat is uw oordeel over het functioneren van dergelijke samenwerkingsverbanden?

### D. Procedures bij inkoop (de uitvoering)

10. Welke procedure wordt gevolgd bij de selectie van aanbieders van reïntegratiediensten en waarom? (Zie invulschema)!

### E. Aansturing

11. Wat voor soort afspraken zijn er in de contracten met reïntegratiebedrijven gemaakt? (Zie invulschema)!
12. Hoe beoordeelt u tijdens de uitvoering de kwaliteit van de dienstverlening van reïntegratiebedrijven?

### F. Kennis van de reïntegratiemarkt en het cliëntenbestand

13. Heeft u een goed zicht op alle aanbieders op de reïntegratiemarkt?
14. Heeft u een goed zicht op het cliëntenbestand?

### G. Casemanagement

15. Hoe is het casemanagement ingevuld?
16. Wat is uw oordeel over het casemanagement in de praktijk?

#### **H. Resultaten**

17. Heeft de gemeente reïntegratiediensten ingekocht bij aan de gemeente gelieerde instellingen of bedrijven, zoals het WIW-bedrijf, het WSW-bedrijf, het ROC? (Zie invulschema)!
18. Heeft de gemeente ingekocht bij bedrijven die gespecialiseerd zijn in bepaalde doelgroepen? Zo ja voor welke doelgroepen en waarom? (Zie invulschema)!
19. Wat is het aandeel ingekochte sociale activeringstrajecten in het totaal aantal ingekochte trajecten?
20. Welk percentage ingekochte trajecten/producten is bestemd voor de verschillende doelgroepen die de gemeente onderscheidt?
21. Wat is uw oordeel over de reïntegratiebedrijven die momenteel zaken doen met de gemeente?

#### **I. Resultaatmetingen**

22. Hoe verkrijgt de gemeente zicht op de resultaten van de reïntegratietrajecten?
23. Heeft de gemeente de effectiviteit van reïntegratie al eens gemeten?
24. Welke mogelijkheden bieden de gemeentelijke systemen om op termijn een meting van de effectiviteit van reïntegratie uit te voeren, waarbij op het niveau van de reïntegratiebedrijven en op het niveau van de cliënten kan worden vastgesteld wat de resultaten zijn met betrekking tot uitstroom naar werk en de duurzaamheid daarvan?

#### **J. De rol van SUWI en andere wetgeving, circulaire e.d.**

25. Verschafft SUWI en andere landelijke regelgeving de gemeente werkbare beleidsinstrumenten ten behoeve van een doelmatig reïntegratiebeleid?
26. Wat is uw oordeel over de ondersteuning vanuit StimulanSZ en Steunpunt SUWI?
27. Doen zich problemen voor met betrekking tot de invulling van een gemeentelijk reïntegratiebeleid op basis van deze wet- en regelgeving?
28. Gegeven de ervaringen met het uitvoeren van wet- en regelgeving, is er aanleiding tot bijstelling of aanscherping van deze regels?

#### **K. De kabinetsplannen**

29. Welke gevolgen hebben de kabinetsplannen, in combinatie met de verslechtering van de conjunctuur, voor de regierol van uw gemeente?

### Invulschema's

Indien u de onderstaande schema voorafgaand aan het interview invult, zal het interview zelf minder tijd in beslag nemen.

#### Invulschema bij vraag 2 (alleen kruisjes invullen)

Reïntegratieactiviteiten:	Uitvoering door:		
	Gemeente gelieerde instellingen	Aan gemeente	Private bedrijven
Casemanagement Diagnose Trajectplannen opstellen Motiveren Sociale activeren Uitvoering trajecten naar werk			

#### Invulschema bij vraag 5 (naam van dienst/sector, afdeling en eventueel functie invullen)

Onderdeel inkoop Ontwikkelen inkoopbeleid	Dienst/sector	Afdeling	Functie
Opstellen bestek of programma van eisen			
Beoordeling offertes van reïntegratiebedrijven			
Contractonderhandelingen met reïntegratiebedrijven			
Bewaking kwaliteit en resultaten reïntegratiebedrijven			

**Invulschema bij vraag 10** (in tweede kolom juiste antwoord omcirkelen en derde kolom invullen)

	Ja/nee	Welke?
Selectiecriteria (belangrijkste drie) <sup>1</sup>	Ja/nee	1. 2. 3.
Gunningcriteria (belangrijkste drie) <sup>2</sup>	Ja/nee	1. 2. 3.
Groepsgewijze of individuele inkoop Inkoop voor doelgroepen Inkoop voor sectoren	Groep/individueel  Ja/nee Ja/nee	n.v.t.

- 1 Selectiecriteria:** Criteria op basis waarvan wordt beslist welke bedrijven worden uitgenodigd om een offerte te schrijven.
- 2 Gunningcriteria:** Criteria op basis waarvan wordt beslist welke van de bedrijven die een offerte hebben uitgebracht, de opdracht mogen gaan uitvoeren.

**Invulschema bij vraag 11** (het gaat om de afspraken die het vaakste voorkomen in contracten)

Afspraken in contracten	
Looptijd contract Raamcontract Resultaatfinanciering	Aantal jaren: Ja/nee Heel veel / fifty-fifty / heel weinig
Kwaliteitseisen aan reïntegratiebedrijf (belangrijkste drie)	1. 2. 3.
Werkwijze reïntegratiebedrijf Maximale doorlooptijd trajecten Volumeafspraken Resultaatafspraken niet aan financiering gerelateerd Eisen aan duurzaamheid plaatsingen	Ja/nee Aantal maanden: Ja/nee Ja/nee Ja/nee

**Invulschema bij vraag 17**

Aan gemeente gelieerd bedrijf	Ingekocht?
WSW-bedrijf	Ja/nee
WIW-bedrijf	Ja/nee
ROC	Ja/nee
.....	Ja/nee
.....	Ja/nee

**Invulschema bij vraag 18** (noem de doelgroepen bij naam)

Bedrijf	Doelgroepen
---------	-------------

## Itemlijst Casemanagement

### A. Taken casemanager

1. Wat zijn de taken van de casemanagers?

### B. Rol casemanagers bij inkoop

2. Wat is de kennis van de casemanagers van de reïntegratiemarkt?
3. Wat is de rol van de casemanagers bij de aanbestedingsprocedure?
4. Wordt er bij de aanbestedingsprocedure gebruik gemaakt van de kennis van de casemanagers?
5. Heeft de casemanager de ruimte om zelf (binnen een beperkt budget) producten of trajecten in te kopen?
6. Hoe verloopt de interne samenwerking tussen casemanager, beleidsafdeling en contractbeheer alsmede gegevensbeheer?
7. Wat is uw oordeel over de wijze van inkopen en de betrokkenheid van de casemanagers daarbij?

### C. Rol casemanagers bij trajecten cliënten

8. Wat is de gemiddelde caseload van casemanagers?
9. Hoeveel contact heeft de casemanager met zijn cliënten? Wat wordt er besproken?
10. In welke mate kennen de casemanagers hun caseload?
11. Wat is de kennis van de casemanagers van de lokale arbeidsmarkt? (uitstroombmogelijkheden cliënten)
12. Hoe maken de casemanagers de selectie van cliënten voor trajecten?
13. In welke mate kunnen de casemanagers voor reïntegratiebedrijven kiezen, trajecten (samenstellen) of producten voor hun cliënten kiezen?
14. Maken de casemanagers gebruik van een cliëntvolgsysteem? Wat zijn daar de ervaringen mee?
15. Wat is uw oordeel over de rol die casemanagers hebben bij het opzetten van trajecten en het begeleiden van de cliënten?

### D. Rol casemanagers bij het volgen van reïntegratiebedrijven

16. Hoeveel contact heeft de casemanager met de reïntegratiebedrijven? In welke vorm? Wat wordt er besproken?
17. Welke rol hebben de casemanagers bij het volgen van de kwaliteit van de reïntegratiebedrijven?
18. Welke rol hebben de casemanagers bij de controle van de resultaten ten behoeve van resultaat-financiering?
19. Krijgt de casemanager van de reïntegratiebedrijven voldoende informatie om de cliënten in trajecten goed te kunnen volgen? Krijgt hij ook voldoende en voldoende tijdig de informatie om zonodig een sanctie te kunnen opleggen? (in het kader van de bijstand)
20. Wat is uw oordeel over de rol van casemanagers bij het volgen van de reïntegratiebedrijven?

### **E. Inspraak cliënten**

21. Heeft de cliënt invloed op de keuze van een reïntegratiebedrijf of de inhoud van het traject?  
Wordt er gebruik gemaakt van persoonsgebonden budgetten?
22. In welke mate maken cliënten gebruik van die mogelijkheid tot inspraak? Welke cliënten maken er gebruik van?
23. Heeft de inspraak van cliënten positieve invloed op de uitstroom of op de dienstverlening van de reïntegratiebedrijven?
24. Wat is uw oordeel over de inspraak van cliënten?

## Vragenlijst gegevensbeheerder

### A. Gegevenssystemen

1. Welke systemen gebruikt de gemeente die relevant zijn voor het bepalen van de effectiviteit van reïntegratietrajecten?
  - Cliëntvolgsysteem: een systeem waarin gegevens over reïntegratietrajecten per cliënt worden bijgehouden.
  - Uitkeringssysteem: een systeem waarin de gegevens m.b.t. de Abw-uitkering worden opgeslagen.
  - Contractensysteem: een systeem waarin gegevens m.b.t. de contracten die de gemeenten met reïntegratiebedrijven heeft gesloten, worden opgeslagen, zoals namen reïntegratiebedrijven, producten, productprijzen, eventueel ook in- en uitstroomcijfers op bedrijfsniveau.  
Vraag een uitdraai van de variabelen die elk systeem gebruikt.

Vragen met betrekking tot het cliëntvolgsysteem:

2. Legt het systeem de historie vast of worden oude gegevens door nieuwe overschreven?
3. Worden de soft-nummers of andere identificatienummers van cliënten opgeslagen?
4. Welke cliëntgegevens worden in het systeem opgeslagen?
5. Welke trajectgegevens worden in het systeem opgeslagen?
6. Welke gegevens over reïntegratiebedrijven, producten en prijzen worden in het systeem opgeslagen?
7. Worden er nog nieuwe cliëntgegevens opgeslagen nadat cliënten zijn uitgestroomd uit de uitkering?
8. Hoe lang worden de cliënt- en trajectgegevens opgeslagen?
9. Welke mogelijkheden zijn er om queries te draaien?
10. Kunnen de trajectgegevens van dit systeem gekoppeld worden aan cliëntgegevens uit het uitkeringssysteem?
11. Kunnen de trajectgegevens uit dit systeem gekoppeld worden aan reïntegratiebedrijven en/of aan prijzen van trajecten?

### B. Het cliëntenbestand, per 31/12/2001

1. Hoe groot was per 31/12/2001 het aantal cliënten met een Abw-, IOAW- of IOAZ-uitkering? (excl. 65+ en bijzondere bijstand)
2. Hoeveel mensen zijn er in het jaar 2001 ingestroomd en hoeveel uitgestroomd uit de bijstand?
3. Hoeveel cliënten van de verschillende doelgroepen die uw gemeente onderscheidt, bevatte het bestand per 31/12/2001?
4. Hoeveel niet-uitkeringsgerechtigden en Anw'ers waren er per 31/12/2001 als werkzoekende bij de gemeente ingeschreven?
5. Hoeveel cliënten van de volgende categorieën bevatte het bestand per 31/12/2001: fase 1, fase 2, fase 3, fase 4, cliënten met een ontheffing van de arbeidsplicht?
6. Hoeveel van de volgende categorieën bevatte het bestand per 31/12/2001: inschrijvingsduur minder dan 1 jaar, 1-3 jaar, meer dan 3 jaar? (of een andere onderscheiding naar inschrijvingsduur)
7. Hoeveel van de volgende categorieën bevatte het bestand per 31/12/2001: < 23 jaar, 23-30 jaar, 30-57,5 jaar, > 57,5 jaar? (of een andere onderscheiding naar leeftijd)

### **C. Trajectgegevens 2001**

1. Hoeveel cliënten zijn er in 2001 doorverwezen naar c.q. ingestroomd in trajecten? (Indien gemeenten in hun registraties onderscheid maken tussen doorverwijzen en instromen, beide aantallen vragen) Uitsplitsen naar de categorieën onder B3 t/m B7.
2. Hoeveel cliënten zijn er in 2001 uit trajecten doorgestroomd naar werk? (Zo mogelijk onderscheiden naar regulier werk en gesubsidieerd werk) Uitsplitsen naar de categorieën onder B3 t/m B7.
3. Hoeveel cliënten zijn er in 2001 uit trajecten uitgestroomd zonder werk? (uitval) Uitsplitsen naar de categorieën onder B3 t/m B7.

### **D. Regelgeving m.b.t. gegevensbeheer**

1. Welke verplichtingen legt de regelgeving op aan gemeenten voor wat betreft het vastleggen van gegevens en het aanleveren van gegevens aan het Ministerie?
2. Welke privacy-regels spelen hierbij een rol? Opvragen privacy-reglement gemeente.
3. Kan de gemeente aan al deze verplichtingen voldoen? Worden al deze verplichtingen nagekomen?
4. In welke mate verschaft de regelgeving instrumenten voor het monitoren en evalueren van het reïntegratiebeleid?
5. Kan de regelgeving wat dit betreft nog verbeterd worden? Zo ja, hoe?

# Ad B en C: Trajectgegevens 2001 en bestand ultimo 2001

## 1. Bijstandsvolume

	Per 31/12/2000	Per 31/12/2001
Totaal bijstand (Abw+IOAW+IOAZ):		

## 2. In- en uitstroom in 2001

Totale instroom in de bijstand in 2001:	
Totale uitstroom uit de bijstand in 2001:	

## 3. Trajectgegevens bijstandsccliënten

	Trajectgegevens 2001			Bestand eind 2001
	Instroom/ doorverwezen	Uitstroom naar werk	Uitstroom zonder werk	Aantal per 31/12/2001
Totaal bestand (Abw, IOAW, IOAZ):				

## 4. Doelgroepen

Naam Doelgroep	Trajectgegevens 2001			Bestand eind 2001
	Instroom/ doorverwezen	Uitstroom naar werk	Uitstroom zonder werk	Aantal per 31/12/2001
Doelgroep 1				
Doelgroep 2				
Doelgroep 3				
Doelgroep 4				

## 5. Nuggers en Anw'ers

	Trajectgegevens 2001			Bestand eind 2001
	Instroom/ doorverwezen	Uitstroom naar werk	Uitstroom zonder werk	Aantal per 31/12/2001
Aantal Nuggers:				
Aantal Anw'ers:				

## 6. Fasering

	Trajectgegevens 2001			Bestand eind 2001
	Instroom/ doorverwezen	Uitstroom naar werk	Uitstroom zonder werk	Aantal per 31/12/2001
Fase 1				
Fase 1				
Fase 1				
Fase 1				
Niet ingedeeld				
Aantal ontheffingen				

## 7. Inschrijvingsduur

Categorie naar inschrijvingsduur	Trajectgegevens 2001			Bestand eind 2001
	Instroom/ doorverwezen	Uitstroom naar werk	Uitstroom zonder werk	Aantal per 31/12/2001
Categorie 1				
Categorie 2				
Categorie 3				

## 8. Leeftijd

Leeftijdscategorie	Trajectgegevens 2001			Bestand eind 2001
	Instroom/ doorverwezen	Uitstroom naar werk	Uitstroom zonder werk	Aantal per 31/12/2001
Categorie 1				
Categorie 2				
Categorie 3				
Categorie 4				

### Toelichting kolommen in de tabellen 3 t/m 8:

- Kolom 1: Door de gemeente onderscheiden categorieën zelf invullen
- Kolom 2 (instroom/doorverwezen): Aantal cliënten doorverwezen naar / ingestroomd in trajecten in 2001
- Kolom 3 (uitstroom naar werk): Aantal cliënten vanuit trajecten uitgestroomd naar werk in 2001
- Kolom 4 (uitstroom zonder werk): Aantal cliënten vanuit trajecten uitgestroomd zonder werk in 2001
- Kolom 5 (aantal per 31/12/2001): Totaal aantal cliënten uit de betreffende categorie in het totale bestand ongeacht of ze in traject zitten of niet.



## Colofon

*Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten* is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli 2002 tot en met januari 2003.

Oranjestraat 4  
2514 JB Den Haag  
Postbus 16101  
2500 BC Den Haag  
[www.rwi.nl](http://www.rwi.nl)

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden veeleelvoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving:            Ontwerpbureau Smidswater BNO, Den Haag  
Verkoop:                Reed Business Information b.v.  
                                  Afdeling klantenadministratie  
                                  Postbus 808  
                                  7000 AV Doetinchem  
                                  Tel: 0314 358 358  
                                  Fax: 0314 349 048  
                                  klantenservice@reedbusiness.nl

ISBN 90 5901 246 1  
Mei 2003



