

TNO Arbeid

**TNO-rapport**

**18535 / 25449**

**De besteding door gemeenten van het werkdeel  
van de WWB in 2004**

**Een inventariserend onderzoek in opdracht van BOREA**

Polarisavenue 151  
Postbus 718  
2130 AS Hoofddorp

[www.arbeid.tno.nl](http://www.arbeid.tno.nl)

T 023 554 93 93  
F 023 554 93 94

Datum 25 november 2004

Auteurs Joost van Genabeek  
Edwin de Vos  
Wim Zwinkels

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeks- opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2004 TNO

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>3</b>
1.1	Vraagstelling.....	3
1.2	Aanpak.....	3
<b>2</b>	<b>Regels voor de vrije ruimte .....</b>	<b>6</b>
2.1	Overgangsregeling uitbesteding gesubsidieerd werk.....	6
2.2	Vrijstellingen van de uitbestedingsplicht.....	6
2.3	Berekening werkdeel dat uitbesteed moet worden .....	6
<b>3</b>	<b>Uitkomsten quick-scan .....</b>	<b>8</b>
3.1	Het beeld voor 6 gemeenten .....	8
3.2	Vertaling naar landelijk beeld.....	10

# 1 Inleiding

## 1.1 Vraagstelling

De gemeenten ontwikkelen zich tot een belangrijke vragende partij op de reïntegratiemarkt. Op grond van de Wet Werk & Bijstand (WWB) die per 1 januari 2004 is ingevoerd, zijn gemeenten verantwoordelijk voor de arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden (naar schatting 400.000 personen), niet-uitkeringsgerechtigden (naar schatting 205.000 personen) en rechthebbenden van een ANW-uitkering. Op basis van de WWB beschikken gemeenten in 2004 over een reïntegratiebudget van bijna 1,6 miljard euro, inclusief 98 miljoen euro voor niet-uitkeringsgerechtigden.

Gemeenten zijn formeel verplicht om een groot deel van de reïntegratietrajecten uit te besteden aan private reïntegratiebedrijven. De achterliggende gedachte daarbij is dat concurrentie leidt tot een betere prijs-prestatieverhouding van de reïntegratiedienstverlening. In het kader van de Wet SUWI (Wet Structuur Uitvoering Werk & Inkomen) uit 2002 is voor de verplichte uitbesteding gekozen om te voorkomen dat gemeenten de belangen van de eigen diensten en organisaties te zwaar laten meewegen.

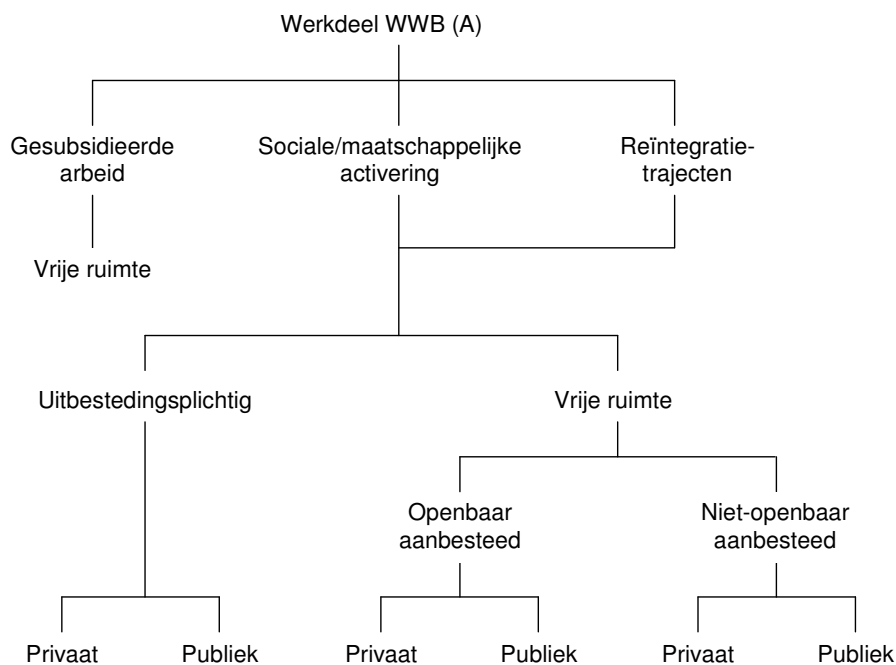
Niettemin heeft het landelijke beleid aan gemeenten een zogenaamde vrije ruimte toebedeeld waarvoor geen uitbestedingsplicht geldt. Het is momenteel niet duidelijk in welke mate de vrije ruimte gevolgen heeft voor de private reïntegratiemarkt. De beschikbare gegevens zijn ondoorzichtig en leveren geen eenduidig beeld op. Niet alleen bestaat er geen duidelijkheid over de daadwerkelijke besteding van het gemeentelijk reïntegratiebudget, ook het budget dat aan private partijen wordt besteed, is in nevelen gehuld. Hierdoor is er weinig informatie hoe de verplichting tot aanbesteding volgens de Wet SUWI en de WWB in de praktijk uitpakt.

Borea, de brancheorganisatie van private reïntegratiebedrijven, wil weten hoe het met de uitbesteding door gemeenten is gesteld. Om hierover helderheid te krijgen heeft Borea aan TNO Arbeid gevraagd een inventariserend onderzoek te doen naar de besteding van het gemeentelijke reïntegratiebudget. De volgende vraag staat in dit onderzoek centraal:

*Hoe wordt het gemeentelijk reïntegratiebudget van 1,6 miljard euro besteed?*

## 1.2 Aanpak

Om een antwoord te krijgen op de centrale onderzoeksvraag hebben wij de besteding van het werkdeel in 2004 in kaart gebracht. Daarbij hebben wij een onderscheid gemaakt tussen gesubsidieerde arbeid, reïntegratie-trajecten en overige activiteiten, waaronder sociale/maatschappelijke activering en kinderopvang (zie onderstaande boom). Het onderzoek is erop gericht geweest om te achterhalen hoe groot de verschillende posten van onderstaande boom zijn.



Bron: TNO Arbeid

Voor 2004 geldt alleen een gedeeltelijke aanbestedingsplicht voor het budget ten behoeve van reïntegratie-trajecten en sociale/maatschappelijke activering. De vrije ruimte omvat daarmee het totale budget voor gesubsidieerde arbeid en een gedeelte van het budget voor reïntegratietrajecten en maatschappelijke activering. Om te kunnen vaststellen hoe groot de toegestane vrije ruimte en de vereiste uitbestedingsplicht is hebben wij de relevante landelijke beleidsregels opgesteld in hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 3 hebben wij in een quick-scan bekeken hoe gemeenten de landelijke beleidsregels in de praktijk uitvoeren. Gezien de beperkte onderzoekstijd en de complexiteit van de benodigde onderzoeksgegevens is ervoor gekozen om vijf gemeenten uit de G26 te benaderen (Breda, Emmen, Groningen, Hengelo en Tilburg) en één uit de G4 (Rotterdam).<sup>1</sup> De quick-scan is daarmee geen representatief onderzoek, maar levert wel een eerste indruk op van de besteding van het gemeentelijk reïntegratiebudget in de praktijk.

Onderzoekers van TNO hebben de zes gemeenten gevraagd gegevens ter beschikking te stellen over de besteding van het werkdeel van de WWB in 2004 aan de hand van onderstaande vragen:

- Wat is de omvang van het werkdeel van de WWB in 2004?
- Welke bedragen worden uitgegeven aan reïntegratietrajecten, gesubsidieerde arbeid en overige activiteiten (o.a. sociale en maatschappelijke activering)? Worden eigen activiteiten (o.a. casemanagement) hier ook uit gefinancierd?
- Welk deel is aanbestedingsplichtig en welk deel valt in de vrije ruimte?
- Welk deel wordt daadwerkelijk aanbesteed en welk deel niet?

<sup>1</sup> Het idee was om twee gemeenten uit de G4 te betrekken, doch bij één van deze lukte het niet op tijd de gegevens aan te leveren.

- Welk deel wordt besteed aan private reïntegratiebedrijven en welk deel aan de aan gemeenten gelieerde organisaties, WIW-instellingen of scholingsinstituten?

De verstrekte informatie van de gemeenten zijn gecontroleerd en vervolgens geanalyseerd. Op grond van deze analyse hebben wij per gemeente overzichten gemaakt van publiek en privaat bestede reïntegratiegelden en deze geëxtrapoleerd om zicht te krijgen op de besteding van het macrobudget van 1,6 miljard euro.

## 2 Regels voor de vrije ruimte

Op 1 januari 2004 is tegelijk met de WWB een overgangsregeling voor de uitbesteding van gesubsidieerd werk en een aantal vrijstellingen van de uitbestedingsplicht van kracht geworden. Deze vrijstellingen die tezamen de vrije ruimte van het werkdeel vormen, worden hier in het kort uit de doeken gedaan. We eindigen met een berekening van het budget dat gemeenten minimaal verplicht zijn uit te besteden.

### 2.1 Overgangsregeling uitbesteding gesubsidieerd werk

De overgangsregeling voor de uitbesteding van gesubsidieerd werk is geregeld in artikel 15 van de Uitvoeringswet WWB (Stb. 2003, 386). Dit artikel bepaalt dat de gemeenten van 1 januari 2004 tot 1 januari 2007 niet verplicht zijn het gesubsidieerde werk uit te laten voeren door private partijen. Hiermee worden de gemeenten gedurende de overgangperiode in staat gesteld om de eigen WIW- en ID-instellingen te transformeren tot volwaardige partijen op de private reïntegratiemarkt. Deze transformatie kan op verschillende manieren doorgevoerd worden, zoals een omvorming in een privaat reïntegratiebedrijf, overname door een bestaand reïntegratiebedrijf, of een publiekprivate samenwerking op zakelijke grondslag. Bovendien is het toegestaan dat de gemeentelijke WIW- en ID-instellingen die voor 1 januari 2007 gestarte activiteiten ook na de overgangperiode blijven uitvoeren, ook als zij nog niet tot private reïntegratiebedrijven zijn omgevormd. De gemeenten zijn alleen verplicht de instroom in gesubsidieerd werk van na 1 januari 2007 uit te besteden aan private partijen.

### 2.2 Vrijstellingen van de uitbestedingsplicht

De vrijstellingen van de uitbestedingsplicht zijn geregeld in artikel 6 van de regeling WWB (Stcrt. 2003, 204). Het gaat om uitzonderingsclausules die gemeenten vrijwaren van de verplichting tot uit- of aanbesteding. In de eerste plaats bepaalt artikel 6, lid 2 een aantal vrijstellingen die verband houden met de volgende regelingen:

- Premies in het kader van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling en kostenvergoedingen voor het verrichten van vrijwilligerswerk.
- Kinderopvang.
- Cofinanciering in het kader van de ESF-EQUAL regelingen.
- Het beëindigen van de subsidiëring van arbeidsplaatsen op grond van het Besluit in- en doorstroombanen.
- De uitvoering van voor 1 januari 2002 gesloten overeenkomsten met reïntegratiebedrijven.

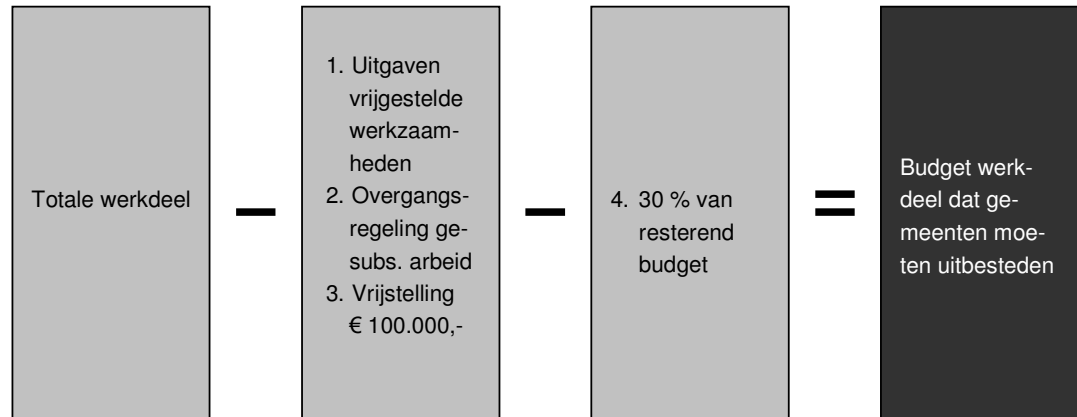
### 2.3 Berekening werkdeel dat uitbesteed moet worden

In artikel 6, lid 3-5 van de regeling WWB is ook de procedure vastgelegd om de vrijstelling van de uitbestedingsplicht te bepalen. Deze procedure bestaat uit de volgende stappen:

1. Van het totale werkdeel worden allereerst de uitgaven die verband houden met de bovengenoemde werkzaamheden afgetrokken. Daarbij gaat het niet alleen om de directe kosten (zoals de premies), maar ook om de kosten die de gemeente maakt om deze werkzaamheden te laten verrichten.
2. De kosten van de werkzaamheden die onder de overgangsregeling voor de uitbesteding van gesubsidieerd werk vallen (Uitvoeringswet WWB, artikel 15) kunnen eveneens worden afgetrokken.

3. Van het nog resterende deel van het werkdeel is de eerste € 100.000,- vrijgesteld van de uitbestedingsplicht.
4. Van het daarna resterende bedrag is 30% vrijgesteld van de uitbestedingsplicht (de 70/30-regel).

Rekening houdend met de bovenstaande regelingen kan het gedeelte van het werkdeel dat gemeenten verplicht zijn aan private partijen uit te besteden als volgt worden berekend.<sup>2</sup>



<sup>2</sup> Schema ontleend aan: *Handreiking Uit- en aanbesteding van reïntegratie-activiteiten*. Project WBB Implementatie Steunpunt (WIS), herziene versie, juni 2004, p. 27.

## 3 Uitkomsten quick-scan

### 3.1 Het beeld voor 6 gemeenten

Het verzamelen van de gegevens bleek voor gemeenten toch lastiger dan vooraf verwacht, hetgeen te maken heeft met verschillen in gehanteerde definities. Hoewel wij gestreefd hebben naar maximale vergelijkbaarheid, is het niet uitgesloten dat er verschillen tussen gemeenten ontstaan door andere indelingen en kwaliteit van gegevens.

Bij onze contacten met gemeenten zijn we de volgende zaken tegengekomen:

- De indeling in gesubsidieerde arbeid, activering en reïntegratietrajecten is niet altijd eenduidig te maken. Voor veel gemeenten is met name het onderscheid tussen activering en reïntegratie een grijs gebied, zeker waar activering ook via trajecten aanbesteed wordt. De grootste overige post binnen het werkdeel is veelal kinderopvang. In Rotterdam en Breda wordt ook geld besteed aan uitstroompremies.
- In de praktijk vonden gemeenten het lastig om binnen de vrije ruimte het deel te markeren dat alsnog openbaar is aanbesteed. Daarom hebben we in dit hoofdstuk alleen gekeken naar het onderscheid openbaar – niet-openbaar aanbesteed. De laatste vindt per definitie in de vrije ruimte plaats. Overigens overschrijdt geen van de gemeenten het maximale budget dat niet-openbaar aanbesteed mag worden.
- Verder blijkt het soms lastig om alleen het werkdeel te ontrafelen, aangezien ook andere financieringsbronnen aangewend worden voor gesubsidieerde arbeid en reïntegratie, zoals gelden van de Agenda voor de Toekomst, ESF, overloop van 2003 en overloop naar 2005, alsmede gemeentelijke gelden. Het is daardoor mogelijk dat de werkelijke uitgaven in 2004 afwijken van het budget dat volgt uit het werkdeel. Zo wordt verwacht dat de werkelijke uitgaven in de gemeenten Groningen en Rotterdam hoger en in de gemeente Emmen lager zullen uitkomen dan het werkdeel budget.
- In een aantal gevallen is het voor respondenten onduidelijk wat een publieke en wat een private instelling is. Veel gemeenten besteden reïntegratie- en activeringsbudgetten uit aan organisaties die nog (gedeeltelijk) onderdeel uitmaken van de gemeentelijke organisatie dan wel nauwe banden onderhouden met de gemeente. Deze instellingen krijgen vaak een voorkeursbehandeling tijdens een aanbestedingsprocedure (*preferred supplier*). Zo reserveren de gemeente Emmen 800.000 euro en de gemeente Breda 100.000 euro voor eigen gemeentelijke diensten in het kader van privatiseringstrajecten. Daarnaast besteedt de gemeente Breda ongeveer 1 miljoen euro aan maatschappelijke organisaties voor het uitvoeren van sociale activering. Deze maatschappelijke organisaties zijn strikt genomen private partijen, maar hebben wel sterke bestuurlijke en financiële banden met de gemeente.
- Sociale en maatschappelijke activering worden veelal net als trajecten aanbesteed. Wel krijgen in de gemeente Breda enkele maatschappelijke organisaties een voorkeurbehandeling bij de aanbesteding van activeringstrajecten.
- Geen van de gemeenten financieren casemanagement uit het werkdeel. Momenteel wordt het casemanagement nog grotendeels betaald uit projectgeld van SZW in het kader van de “Agenda voor de toekomst” (AvdT). De AvdT is begonnen in 2000 en loopt door tot 2006. Gezien het aflopende karakter van de AvdT financiert de gemeente Tilburg het casemanagement vanaf 2005 uit het overschot op het inkomensdeel. Gemeenten betalen het casemanagement voor projecten ook uit ESF-gelden.



- De aanbestedingsrondes voor reïntegratie hebben vaak een looptijd van enkele jaren. Hierdoor ontstaat er onduidelijkheid op welk jaar lasten geboekt worden, door resultaatfinanciering (je weet pas aan het einde van traject de exacte uitgaven) en bonussen (tempobonus en plaatsingsbonus).
- In aansluiting op het vorige punt geldt dat op dit moment het jaar 2004 nog niet afgerond is. De meeste gemeenten gaven aan op schema te liggen wat de uitgaven betreft en de verdeling daarvan. Daar waar afwijkingen zijn, is dit in de tabel meegenomen, aangezien dit gevolgen heeft voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.
- Van de vrije ruimte wordt weinig gebruik gemaakt. De meest gemeenten zetten vrijwel alle reïntegratiegelden weg via aanbesteding, waaraan ook aan de gemeentelijke gelieerde instellingen deel kunnen nemen.

Tabel 1 geeft een overzicht van de besteding van het werkdeel in 2004 door de zes onderzochte gemeenten.

Tabel 1: Besteding werkdeel 6 gemeenten (bedragen x € 1 miljoen)

	Breda <sup>(a)</sup>	Emmen	Groningen <sup>(a)</sup>	Hengelo	Rotterdam	Tilburg <sup>(a)</sup>
Werkdeel 2004	19,0	13,0	49,8 <sup>(b)</sup>	11,9	219,9 <sup>(f)</sup>	28,0
Besteedbaar budget 2004	19,0	13,0	57,5	11,9	256,1	28,0
Gesubsidieerde arbeid	13,5	10,0	44,0	10	190,2	22,5
Kinderopvang, uitstroombremies etc.	0,5	0	0,5	0	13,8	0
Sociale/maatschappelijke activering	1,0 <sup>(d)</sup>	0	0	0,6	14,2	1,0 <sup>(d)</sup>
Reïntegratietrajecten	4,0	3	13,0 <sup>(c)</sup>	1,3	37,9	4,5
Openbaar aanbesteed	4,9	2,2	13,0	1,3	27,7	5,5
- publiek	0	0	1,6	0	0,5	0
- privaat	4,9	2,2	11,4	1,3	27,2	5,5
Niet openbaar aanbesteed (Vrije ruimte)	0,1	0,8	0	0,6	8,3	0
- publiek	0,1	0,8 <sup>(e)</sup>	0	0,6	6,0	0
- privaat	0	0	0	0	2,3	0
Totaal besteed aan trajecten	5,0	3,0	13,0	1,9	36,0	5,5
- publiek	0,1	0,8	1,6	0,6	6,5	0
- privaat	4,9	2,2	11,4	1,3	29,5	5,5
Privaat deel reïntegratie/activering	98%	73%	88%	68%	82%	100%

<sup>(a)</sup> Geen benutting van de vrije ruimte door directe besteding: alles wordt uitbesteed.

<sup>(b)</sup> Het te besteden budget voor Groningen ligt 8 miljoen hoger door overloop vanuit 2003.

<sup>(c)</sup> Vooral nog is 8 miljoen besteed inclusief activering, maar men verwacht dat uiteindelijk 13 miljoen aanbesteed zal worden. De publiek/privaat verdeling is gebaseerd op een extrapolatie hiervan.

<sup>(d)</sup> Van reïntegratiebudget wordt circa 1 miljoen euro besteed aan trajecten voor activering. Ook deze trajecten wordt aanbesteed op de private reïntegratiemarkt.

<sup>(e)</sup> Betreft een besteding aan een voormalige gemeentelijke dienst voor arbeidsbemiddeling welke onlangs is verkocht aan het ROC. Als onderdeel van een overgangsregeling is afgesproken dat de gemeente Emmen jaarlijks 800.000 euro gedurende twee jaar aan deze dienst besteedt.

<sup>(f)</sup> De gemeente Rotterdam steekt ook eigen gelden in reïntegratie bovenop het W-deel.

Uit de tabel blijkt het volgende:

1. Het overgrote deel van het werkdeel (bijna 80%) wordt besteed aan gesubsidieerde arbeid. Het lijkt erop dat bij grotere gemeenten gesubsidieerde arbeid een groter aandeel heeft dan bij kleinere.
2. Er wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de vrije ruimte biedt. Alleen in Rotterdam en Hengelo is dit het geval. Daar blijkt dat het aandeel van publieke instellingen in de vrije ruimte groter is dan dat van private bedrijven. Voor het deel dat openbaar aanbesteed wordt, is dit andersom.
3. Het onderscheid tussen activering en reïntegratie is in de praktijk niet heel scherp. Veel wordt uitbesteed via trajecten die tot werk (of een stapje hoger op de ladder) moeten leiden.
4. Het marktaandeel van de private reïntegratiebedrijven in de (al dan niet openbaar) aanbestede trajecten is 85%.

### 3.2 Vertaling naar landelijk beeld

In deze paragraaf maken we een voorzichtige vertaling naar het totale bedrag dat aan private reïntegratiebedrijven besteed wordt. We doen dit door het totaalbedrag dat besteed wordt aan private reïntegratiebedrijven voor de 6 gemeenten te relateren aan het totale werkdeel van deze 6 gemeenten. Uitgaande van het totale macro werkdeel van 1,56 miljard euro levert dit een totaal bedrag op van 251 miljoen.

Hierbij is een aantal kanttekeningen te maken:

- Bij een beeld op basis van 6 gemeenten ontstaan ruime betrouwbaarheidsintervallen.
- We hebben geconstateerd dat het werkdeel door tal van factoren geen afspiegeling hoeft te zijn van het werkelijk te besteden bedrag door gemeenten. De veronderstelling is dat extra besteding bovenop het werkdeel 2004 door overloop uit 2003 en door inzet van eigen gemeentelijke middelen in de rest van Nederland in dezelfde verhouding plaatsvindt als in de door ons onderzochte gemeenten.
- Er is met gewogen gemiddelden gewerkt. Het nadeel daarvan is dat het gemiddelde in sterke mate bepaald wordt door de gemeente Rotterdam. Rotterdam heeft verhoudingsgewijs erg veel gesubsidieerde arbeid, ook ten opzichte van andere steden uit de G4. Rotterdam heeft namelijk een laagdrempelige WIW en ook alle ID-banen in het verleden opgevuld. Mogelijk ligt het bedrag voor private reïntegratiebedrijven hoger. Daar kan tegenover gesteld worden dat het werkdeel voor een groot deel gebaseerd is op historische uitgaven. Wanneer we Rotterdam als indicatie van de G4 gebruiken en de overige gemeenten als indicatie van de rest van Nederland, komt het macrobedrag dat op de gemeentelijke markt aan private reïntegratiebedrijven besteed wordt, uit op 282 miljoen.