

Buitenlandse ervaringen met

200020282

In opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen heeft TNO Arbeid, in samenwerking met SEO, onderzoek gedaan naar buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratie.¹ In het onderzoek zijn elementen van aanbestedingsmodellen in het buitenland in kaart gebracht en is gekeken naar uitkomstmaten als prijs, kwaliteit, effectiviteit, innovatie en cliëntenparticipatie. Doel van het onderzoek was mogelijkheden te onderzoeken om de huidige aanbestedingsprocedures in Nederland te verbeteren.

In het onderzoek zijn landen geselecteerd waar al enige tijd ervaring is opgedaan met de aanbesteding en inkoop (Australië, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten) en betrekkelijk

In Nederland is de markt voor reïntegratie geprivatiseerd. UWV is sinds de invoering van de Wet SUWI in 2002 verplicht alle reïntegratietrajecten voor arbeidsongeschikten en werklozen in te kopen bij private partijen. Gemeenten kunnen nog voor een beperkt deel van hun budget gebruikmaken van de vrije ruimte, maar zijn voor het overige verplicht reïntegratietrajecten voor bijstandsgerechtigden aan te besteden. En ook werkgevers en verzekeraars begeven zich op de private reïntegratiemarkt voor werknemers die nog een dienstverband hebben, al heeft dit meer het karakter van inkoop dan van aanbesteding via procedures.

nieuwe, meer experimentele modellen (Denemarken). Overigens loopt Nederland tamelijk voorop. Alleen in Australië is er een langere ervaring met het aanbesteden van gehele trajecten. Zweden heeft ook al langer ervaring, al is daar sprake van inkoop van onderdelen van trajecten, met name scholing. We zijn tijdens het onderzoeksproject ondersteund door onderzoekers uit de

desbetreffende landen. Op basis van een checklist hebben zij informatie aangeleverd.

Marktwerking In alle landen is de achterliggende veronderstelling van privatisering dat private reïntegratiebedrijven door de marktwerking beter in staat zijn werklozen en arbeidsgehandicapten aan het werk te helpen

dan een publieke uitvoeringsorganisatie omdat zij meer prikkels onder vinden. Opvallend is dat de stap naar marktwerking veelal gebaseerd is op bovenstaande ideologische overweging en niet of nauwelijks ondersteund wordt door ex-ante-evaluaties. De vraag of marktwerking beter uitpakt, is dus lastig te beantwoorden. Ook na de invoering van marktwerking zijn



aanbesteding van reïntegratie



integrale evaluaties waarin het verband gelegd wordt tussen elementen uit het aanbestedingsmodel en het resultaat nauwelijks aanwezig.

Op deelaspecten zijn recentelijk in sommige landen enkele kwantitatief betrouwbare studies beschikbaar gekomen. Aanpassingen in aanbestedingsmodellen hebben dan ook veelal plaatsgevonden op basis van kwalitatieve en soms ideologische overwegingen.

Langdurige relaties: *preferred suppliers* en langdurige contracten

Er is in landen met een wat langere aanbestedingstraditie een trend waarneembaar naar langdurige relaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

Ten eerste komt dit tot uitdrukking in het streven van de aanbestedende partij naar *preferred suppliers*, die hun kwaliteiten bewezen hebben in eerdere procedures. De eerste jaren van marktwerking lijken dus gebruikt te zijn om de markt te ordenen en de kwaliteit (reputatie) van aanbieders in kaart te brengen. Marktwerking is dus geen doel maar een middel.

Ten tweede neemt ook de contractduur toe. Dit is de tijd dat reïntegratiebedrijven cliënten aangeleverd krijgen, gecombineerd met de tijd die zij hebben om trajecten uit te voeren. Een Deense evaluatiestudie van de gemeentelijke reïntegratiemarkt laat zien dat

het werken met contracten van één jaar relatief duur is. In Australië is in drie achtereenvolgende procedures de tijd tussen de aanbestedingsrondes steeds toegenomen. Op dit moment is het ruim drie jaar.

Het werken met *preferred suppliers* en het verlengen van de contractduur heeft drie effecten op het resultaat:

- de administratieve lasten (transactiekosten) nemen af, zowel voor de aanbestedende partij als voor aanbieders;
- er ontstaat een stabielere marktstructuur, de markt wordt niet elke aanbestedingsronde opgeschud; aanbieders zijn voor een groot deel verzekerd van cliënten, mits ze uiteraard goed blijven scoren, en kunnen zich meer richten op verbeteren van de kwaliteit en innovatie; werknemers van de reïntegratiebedrijven hoeven niet na elke aanbestedingsronde te verkassen naar bedrijven die in die ronde goed gescoord hebben;
- het is van invloed op het marktgedrag; het gevaar bestaat dat aanbieders gaan rekenen op contracten en minder prikkels zullen hebben om efficiënt en effectief te werken.

Om voldoende prikkels te houden dient de contractperiode ook weer niet te lang te zijn. Daarnaast duidt met name de situatie in Australië erop dat er voldaan dient te zijn aan een aantal randvoorwaarden, om reïntegratiebedrijven voldoende prikkels te laten ondervinden:

- het openhouden van de markt voor nieuwkomers;
- een optimale prijsstructuur met resultaatfinanciering in de vorm

van bonussen bij (snelle) plaatsing, met name voor kansrijke groepen; → een goede monitoring van kwaliteit.

Voorwaarde 1: Openhouden van de markt voor nieuwkomers

Belangrijke voorwaarde voor marktwerking bij een systeem met *preferred supplier* en langdurige contracten is het openhouden van de markt voor nieuwkomers. Gevestigde aanbieders blijven op die manier scherp omdat ze niet willen dat deze nieuwkomers doorgroeien naar *preferred supplier*. Een belangrijke invulling van het aanbestedingsmodel om dit te bereiken, is het reserveren van een bepaald gedeelte van de aanbesteding voor mededinging door nieuwkomers. Zij kunnen voor deze groep concurreren met *preferred supplier*. Van belang is dan wel de eisen in de gunningscriteria met betrekking tot aantoonbare ervaring te verlagen. Wat betreft de optimale omvang van het deel van de aanbesteding voor nieuwkomers, zijn er geen harde gegevens. In Australië bedraagt dit 40 procent van alle cliënten waarvoor aanbesteding plaatsvindt. Een ander belangrijk punt voor invulling is dat de groepen waarop contracten betrekking hebben, niet te groot mogen zijn omdat dit anders een drempel voor nieuwkomers kan opwerpen. Kleine doelgroepen helpen daarnaast ook bij het waarborgen van een geschikte reïntegratieaanpak voor specifieke doelgroepen.

Voorwaarde 2: Optimale prijsstructuur Om toch voldoende prikkels te genereren bij *preferred suppliers* en langdurige contracten dient de prijsstructuur van het aanbestedingsmodel de juiste prikkels te bevatten.

Reïntegratiebedrijven blijven door resultaatfinanciering en bonussystemen geprikkeld om cliënten aan het werk te helpen. Belangrijk hierbij is wel een onderscheid te maken naar doelgroepen, afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt. Voor moeilijke doelgroepen werkt een te sterke resultaatfinanciering averechts omdat het slechts tot afroming leidt. De JSCI (*Job Seeker Classification Instrument*) in Australië biedt aanknopingspunten om de wijze waarop dit in Nederland gebeurt te verbeteren, omdat de financiering in dat systeem afhangt van individuele kenmerken.

Bij resultaatfinanciering dient het resultaat goed gedefinieerd te zijn. Bij betaalde arbeid kunnen eisen gesteld worden aan het arbeidscontract dat de cliënt krijgt en kunnen clausules met betrekking tot duurzaamheid opgenomen worden. Hiermee wordt beter gestreefd naar succes op lange termijn. Onderdeel van de prijsstructuur is de betaling. Hierbij dient ervoor gewaakt te worden dat reïntegratiebedrijven niet in financiële problemen komen doordat de betaling te lang uitblijft. Een goede betalingsstructuur inclusief voorschotregeling is dus van belang, ook om geen toetredingsdrempels op te werpen. Kapitaalkrachtige bedrijven zouden anders in het voordeel zijn. Een *best practice* in dit verband is de *milestone*-aanpak die hiervoor in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië gehanteerd wordt.

Tot slot zijn er landen waar een vaste prijs voor trajecten gehanteerd wordt. Concurrentie op kwaliteit alleen vergt echter dat er een transparant inzicht is in de kwaliteit van de aanbieders van reïntegratiedienstverlening. Zolang dit inzicht er niet is, hetgeen in Nederland

Te sterke resultaatfinanciering leidt tot afroming

het geval is, lijkt het onverstandig om een vaste prijsstructuur te hanteren. Bij een vaste prijs bestaat er ook het risico dat de opdrachtgever 'misprikt'. In de Verenigde Staten is dit het geval met het *Ticket to Work*, een voucher die recht geeft op reïntegratie, waardoor het voor reïntegratiebedrijven onvoldoende loont om actief cliënten warm te maken voor reïntegratie.

Voorwaarde 3: Monitoring van kwaliteit

Het monitoren van kwaliteit is op dit moment in Nederland sterk voor verbetering vatbaar. Allereerst gaat het daarbij om de resultaten van reïntegratiebedrijven in termen van plaatsing. De reïntegratiemonitor van de RWI bevat geen gegevens over prestaties, en het keurmerk van Borea zegt ook niets daarover. De overzichten van UWV met plaatsingscijfers van reïntegratiebedrijven bieden een inzicht, dat echter beperkt is omdat daarin geen rekening is gehouden met de kenmerken van de populatie die een reïntegratietraject krijgt en de snelheid waarmee cliënten aangeleverd worden door UWV. Het gaat immers om het vaststellen van de netto-effectiviteit, dat wil zeggen de extra uitstroom die gerealiseerd wordt als gevolg van de interventie door het reïntegratiebedrijf. Voor de gemeentelijke reïntegratiemarkt is de informatielacune nog groter.

In Australië is er een systeem met *Star Ratings*. Dit *monitoring*-systeem is gericht op het meten van de kwaliteit van reïntegratiebedrijven, waarbij rekening wordt gehouden met de omgeving waarin de aanbieders opereren (de lokale arbeidsmarkt) en de kenmerken van de cliënten op grond van de eerdergenoemde JSCI-score. Na invoering van het systeem met *Star Ratings* zijn de plaatsingscijfers van reïntegratiebedrijven in Australië spectaculair gestegen.

Netto-effectiviteit is niet de enige relevante prestatie-indicator van reïntegratiebedrijven. Belangrijk is ook de kwaliteit van de dienstverlening, wat tot uitdrukking komt in de klanttevredenheid. De initiatieven op dit punt zijn in Nederland verder gevorderd dan de *monitoring* van effectiviteit doordat er metingen van de klanttevredenheid zijn van de RWI en in het kader van het Borea-keurmerk.

Gericht aanbesteden Los van de trend naar een systeem met *preferred suppliers* en langdurige contracten bieden buitenlandse ervaringen ook andere aanknopingspunten voor een effectieve aanbesteding. Van belang voor goede resultaten in de aanbesteding is een indicatiestelling. Bevindingen in Denemarken en Groot-Brittannië laten zien dat informatie uit de indicatiestelling in een vroeg stadium verzameld dient te worden en gebruikt kan worden voor gericht aanbesteden: de keuze wie een traject krijgt, welk type traject ingekocht wordt en de hoogte van het resultaatafhankelijke deel van de financiering. Het gebruik van deze informatie kan tevens tegemoetkomen aan de eisen voor maatwerk en individualisering, die ogenschijnlijk door het proces van aan-

besteding naar de achtergrond verdrongen worden. Bovendien wordt ongewenste afroming hierdoor voorkomen.

Financiële prikkels voor alle partijen

Zoals gezegd komen optimale financiële prikkels voor reïntegratiebedrijven de prijs-prestatieverhouding op de reïntegratiemarkt ten goede. Bij financiële prikkels wordt vaak alleen gedacht aan *incentives* voor reïntegratiebedrijven. Ook opdrachtgevers dienen voldoende prikkels te hebben. De opdrachtgever is meestal een publieke non-profitorganisatie. Belangen van deze organisatie lopen niet altijd parallel met de belangen van de overheid: zoveel mogelijk mensen naar betaalde arbeid tegen zo gering mogelijke kosten. Met name in de afweging tussen hogere administratieve lasten versus prijs-kwaliteitsverhouding, kunnen opdrachtgevers de neiging hebben om te kiezen voor minder administratieve lasten, zo leren ervaringen in Denemarken. In Nederland bestaat dit gevaar voor UWV, zoals door het CPB ook geconstateerd is. Gemeenten lijken in Nederland voldoende prikkels te krijgen door de invoering van de Wet werk en bijstand. In Groot-Brittannië zijn ervaringen met prikkels voor casemanagers. Daarnaast dienen ook cliënten voldoende prikkels te ondervinden. Reïntegratie op basis van vrijwilligheid waarin cliënten weinig prikkels ondervinden om aan het werk te komen, zoals het *Ticket to Work*-programma in de Verenigde Staten, blijkt onvoldoende te werken.

Conclusie Marktwerking is geen doel op zich maar een instrument waarbij voor- en nadelen tegen elkaar afgewogen dienen te worden. Concurrentie is belangrijk maar niet ten koste van te veel administratieve

lasten voor opdrachtgevers en opdrachtnemers. In het buitenland is daarom een trend waarneembaar naar het werken met *preferred suppliers* en langdurige contracten. Hierdoor ontstaat een stabielere marktstructuur zodat de risico's voor reïntegratiebedrijven afnemen en zij meer geneigd zijn zich te richten op kwaliteitsverbetering. In Nederland is bij UWV al een omslag naar *preferred suppliers* en langdurige contracten waarneembaar. De gemeentelijke reïntegratiemarkt zit in een andere fase. Gemeenten zijn sceptischer tegenover marktwerking en sommige gemeenten hebben de reïntegratiebedrijven weer buiten spel gezet. Gemeenten klagen over de toegevoegde waarde van reïntegratiebedrijven, geringe kennis van de lokale arbeidsmarkt en eenheidsworst in het aanbod. Reïntegratiebedrijven zeggen dat de eenheidsworst juist het gevolg is van de wijze waarop gemeenten hun procedure inrichten, te ondernemen activiteiten voorschrijven en voorname-lijk gunnen op basis van prijs. Het dilemma tussen een effectieve marktwerking en administratieve lasten wordt in de hand gewerkt doordat gegevens over prestaties op de gemeentelijke reïntegratiemarkt nauwelijks voorhanden zijn. Er liggen kortom voldoende uitdagingen waarbij ervaringen in het buitenland een zinvolle bijdrage kunnen leveren. ↻

Wim Zwinkels is onderzoeker bij TNO Arbeid.

Noot

- 1 W.S. Zwinkels, J. van Genabeek, en I. Groot, *Buitelandse ervaring met de aanbesteding van Reïntegratiediensten*, Raad voor Werk en Inkomen, 2004