

Kwaliteit van de reïntegratiedienstverlening

Wie stelt de eisen?



Bij de geprivatiseerde uitvoering van de reïntegratiedienstverlening is de overheid geconfronteerd met een ogenschijnlijke tegen-

stelling. Privatisering betekent afstand nemen, maar een overheid op afstand betekent nog niet dat de processen ongestuurd kunnen verlopen. Is het aan de publieke opdrachtverstrekkers en de overheid om een duidelijk kader aan te geven voor wat betreft kritische kwaliteitsaspecten van de uitvoering? Wie gaat sturen, waarom en hoe?

4

In de pioniersfase die de vrije reïntegratiemarkt nu doormaakt is het interessant te volgen welke argumenten voor betrokkenheid diverse partijen hanteren en hoe invulling gegeven wordt aan kwaliteitsbeleid. Er spelen allerlei mechanismen waarvan het nog niet geheel duidelijk is hoe ze uitwerken. In dit artikel komen de belangrijkste onderwerpen ter sprake. Eerst wordt stilgestaan bij enkele definities over kwaliteit.

Kwaliteit Van kwaliteit zijn diverse definities in omloop. De officiële definitie volgens NEN-ISO 8402 is:

Kwaliteit is het geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgelegde of vanzelfsprekende behoeften.

Een andere omschrijving, die ook veel gehanteerd wordt, is:

De kwaliteit van een product of dienst, intern of extern geleverd, is de mate waarin

het geheel van eigenschappen voldoet aan de gebruikersverwachting van de klant, begrensd door de prijs die hij wil betalen en de levertijd die hij wil accepteren¹.

Uit beide definities blijkt dat kwaliteit niet gaat over de best mogelijke prestatie of de 'beste' dienstverlening. Het voldoen aan bepaalde behoeften staat centraal, waarbij het optimale wordt nagestreefd binnen de randvoorwaarden die een klant stelt. Kwaliteit is dus afhanke-

Schema 1 Samenvatting van verschillende typen kwaliteit

Kwaliteitsniveaus	Kern	Beschrijving
Output	Op prestaties (eindproduct) gericht Minder geschikt voor 'diensten'	Het product/de dienst als resultaat van een voortbrengings- of dienstverleningsproces
Outcome	Het effect van een verleende dienst, het resultaat	De outcome zegt in beperkte mate iets over de kwaliteit van het advies, er kunnen andere factoren van doorslaggevende betekenis zijn
Proces	Inhoudelijk gericht op deel of delen van de procesgang	Het voortbrengings- of dienstverleningsproces zelf, met speciale aandacht voor kritische aspecten van dat proces
Systeem	Gericht op samenhangende delen van de procesgang Meer geschikt voor 'diensten'	Een samenhangende groep processen of een gehele organisatie
Professional	- Persoongericht: vak- beroepsregister, certificaat - Procesgericht: voorwaarden in werkproces	Kwalificaties van de medewerker die van cruciaal belang zijn in het voortbrengings- of dienstverleningsproces

lijk van de mate waarin aan de behoefte van de klant wordt voldaan. De overheid of opdrachtgever als 'klant' formuleren echter verschillende behoeften. Daarnaast kan de consument van de diensten (ook wel cliënt) andere specifieke wensen naar voren brengen. De verschillende invalshoeken maken het moeilijk een algemene invulling aan kwaliteit te geven. Toch kan gezocht worden naar de algemene noemer die opgaat voor de diverse spelers op de reïntegratiemarkt. Daarbij gaat het om het vaststellen van relevante indicatoren voor prestaties, het stellen van normen en het beoordelen van prestaties bij de normen. Meetbaarheid of aantoonbaarheid is daarbij een vereiste. Het invullen van de stappen en het voor alle partijen hanteerbaar maken van een kwaliteitssystematiek vergt veel kosten en inspanningen. Het gevolg kan soms zijn dat implementatie blijft hangen bij de formulering van prestatiekenmerken zonder dat normen gesteld worden of aantoonbaarheid gevraagd wordt. Een zwevend, op goede bedoelingen gebaseerd kwaliteitssysteem is dan niet verankerd of geborgd en daarmee eigenlijk zonder betekenis voor een bredere reïntegratiemarkt.

Met de actualiteit rond de positionering van de cliënt is het nog de vraag wie eigenlijk de klant is. In de hiervoor

gegeven definitie is de klant de financier en dus de opdrachtgever. Mocht het gebruik van het Persoonsgebonden Reïntegratiebudget populair worden onder de consumenten van de dienstverlening, dan is te verwachten dat de cliënt echt de klant wordt. In hoofdlijnen hoeft de invulling van een systematiek voor kwaliteitsborging er niet veel anders uit te zien. Wel zullen accenten vanuit het cliëntenperspectief duidelijk herkenbaar zijn. Fundamenteel is dat de belangen van financier en cliënt niet overeenkomstig hoeven te zijn.

Waarom kwaliteitsbeleid De reïntegratiedienstverlening begint er gedifferentieerd uit te zien, reïntegratiebedrijven kunnen zich beter onderscheiden. De overheid verwacht dat marktwerking en concurrentie een onderscheidende werking hebben ten aanzien van de relatie prijs en kwaliteit van dienstverlening en dus voor kwaliteitsverbetering. Er is echter nog onvoldoende transparantie in het marktsegment, hetgeen betekent dat de (publieke) inkoop, cliënten maar ook het reïntegratiebedrijf zelf onvoldoende zicht hebben op de aard en kwaliteit van het dienstenaanbod.

Bij volledige marktwerking hoeft de opdrachtgever in principe inhoudelijk niet zoveel van de opdrachtnemer te weten. De klant is lang niet altijd de

deskundige die relevante eisen benoemt. Dit is ook niet per se noodzakelijk. Ter vergelijking, onderzoek toont aan dat gebruik van moderne communicatietechnologie niet altijd betekent dat gebruikers alle mogelijkheden kennen en benutten, laat staan uitputtend gebruikerseisen kunnen formuleren.

Er zijn verschillende invullingen van kwaliteitsbeleid mogelijk. Deze hebben betrekking op de diverse invalshoeken van partijen die iets willen met kwaliteit. In principe kunnen dit zijn de overheid, financiers of opdrachtgevers van diensten (UWV en gemeenten, werkgevers, arbodiensten en verzekeraars) en de aanbieders van diensten (de reïntegratiebedrijven) en niet te vergeten de consumenten van de dienstverlening zelf.

Praktisch gezien moet kwaliteitsbeleid aansluiten bij werkwijzen en expertises van organisaties. Er moet rekening gehouden worden met de diversiteit van doelgroepen en dienstenpakketten van organisaties. Ten aanzien van dienstverlening zijn eisen van de opdrachtgever van belang maar zeker ook die van de cliënt.

Er zijn initiatieven ontstaan om de uitvoering te controleren, vooraf bij het aangaan van contracten, achteraf bij het toetsen van geleverde kwaliteit. Dit is cruciaal want het UWV blijft eindver-

Schema 2 Prestatieaspecten

Cliënten

- toegankelijkheid dienstverlening
- betrokkenheid cliënt en belangenorganisaties
- gelijke kansen bieden
- persoonlijke begeleiding, aanspreekpunt
- afoming voorkomen
- cliëntgroepen onderscheiden
- keuzemogelijkheden bieden
- samenhang tussen aard van dienst en geschiktheid voor cliëntgroepen
- snelheid van plaatsing
- klachten- en privacyreglementen

Reïntegratiemarkt (regionale behoeften)

- ketendienstverlening
- overzicht, transparantie, waar is welke dienst beschikbaar?
- aansluiting en beschikbaarheid soorten diensten
- plaatsingsresultaten van regionale aanbieders

Processen

- bedrijfshistorie: 'in het verleden behaalde resultaten'
- bedrijfscontinuïteit
- overzicht succesvolle bemiddelingstrategieën
- eenduidige intake procedures
- efficiëntie, doorlooptijden, flexibiliteit, betrouwbaarheid
- afstemming interne - externe contacten
- organisatorische inbedding kwaliteitsbeleid
- veranderingen bijhouden, bekend maken, innovativiteit

Personeel

- professionaliteit
- wetstechnische kennis
- arbeidsdeskundig inzicht
- kennis van en onderzoek naar belasting - belastbaarheid

Outcome (resultaat)

- plaatsingsresultaat, transparant en meetbaar
- duurzaamheid van plaatsing
- relatie prijs - kwaliteit, met nadruk op 'voordeligste aanbieder'

gerichte kwaliteitsanalyse de meest relevante, duurzaamheid van plaatsing wordt in dit verband een belangrijk kwaliteitscriterium voor alle partijen. Voor de consumenten van de dienstverlening (cliënten) tellen procesaspecten zwaarder mee, of maatwerk geleverd wordt, hoe men wordt bejegend tijdens de procesgang en of nazorg in het pakket voorkomt, maar bovenal of de interventies op langere termijn tot duurzame plaatsing hebben geleid. In schema 1 worden de belangrijkste kwaliteitsniveaus samengevat.

Opgemerkt wordt dat kwaliteit niet tot een onbruikbaar metafysisch concept verhoogd moet worden. 'Goddelijke kwaliteit' als het hoogst haalbare is ondefinieerbaar, persoonlijk en (dus) onmeetbaar. Met de voeten op de grond betekent dat ook kwaliteit een resultaat is van consensus die bereikt wordt tussen de belangen die spelen tussen vraag en aanbod. Vast staat dat na het bereiken van consensus meetbaarheid ge-objectiveerd moet worden en niet mag blijven hangen in de sfeer van subjectiviteit of verborgenheid. Die objectivering gebeurt dan bijvoorbeeld op de een van de hiervoor genoemde niveaus.

Naast denken in termen van kwaliteitsniveaus zoals hiervoor beschreven, is het mogelijk vanuit specifieke invalshoeken het onderwerp te behandelen.

Kwaliteit van dienstverlening Het dienstenaanbod van reïntegratiebedrijven bestaat in hoofdlijnen uit intakeprocedures, aanbodversterkende interventies en bemiddelings- en plaatsingsactiviteiten. De programma's kunnen een preventief (werknemer is nog niet uitgevallen) of curatief (reïntegratie) karakter hebben.

antwoordelijk voor de reïntegratie van zijn verzekerden en wordt hier door partijen, (straks) RWI, werkgevers en de reïntegrant zelf, op aangesproken. In dit verband moeten opdrachtverstrekkers beschikken over argumenten om contracten met aanbieders te evalueren en opnieuw aan te kunnen gaan.

Kwaliteit leveren op welk niveau?

Voor een opdrachtverstrekker van reïntegratiediensten heeft het belang van de output lang voorop gestaan.

In toenemende mate begint de relatie kosten en baten, maar ook de netto effectiviteit een rol te spelen. Voor reïntegratiedienstverlening is 'outcome'

Schema 3 Benodigde stappen in een systematiek voor kwaliteitsborging

Prestatie-indicatoren onderwerp	Prestatieaspecten maatstaven	Norm doelstelling	Meetprocedure schaal	Verbeteracties
Plaatsingsresultaat	Aan het werk gekomen	Na negen maanden 35% van cliënten geplaatst, met behoud van werk voor tenminste een half jaar	Aantoonbaarheid percentages geplaatst, onderbouwd met rapportages van werkgevers	Verbeteren interventie-programma gericht op hoger plaatsingsresultaat

Kwaliteitszorg leunt sterk op het beheersen van werkprocessen. Indien een proces nog niet is uitontwikkeld betekent dit dat bijstellingen nodig zijn. Een zekere mate van overeenstemming over de aard van het proces (productdefinitie) is essentieel. Dit houdt onder meer in dat wensen of eisen van cliënten betrokken worden in de vormgeving van de dienstverlening. Men moet bereid zijn om een regelmatige en beheerste werkwijze te hanteren en te blijven werken aan verbetering. Dit betekent verantwoording afleggen aan opdrachtgevers of cliënten, inzage geven in werkmethoden etc. en deze desgewenst aanpassen.

Kwaliteitszorg (het vastleggen van procedures en het zich daaraan houden) en het afleggen van verantwoording over de eigen werkwijze vergen consensus en commitment in de hele organisatie. Indien deze bereidheid er niet is en men toch aan kwaliteitszorg begint, is er grote kans dat het systeem een papieren tijger wordt. Een nog groter risico is dat er verstarring optreedt: het kwaliteitssysteem wordt niet onderhouden, men evalueert vastgelegde procedures niet, zodat deze een eigen leven gaan leiden; de motivatie om aan 'echte' kwaliteit te werken ontbreekt dan.

Het cliëntenperspectief Essentieel is de bereidheid om met klantgroepen in overleg te gaan voor het formuleren van kwaliteitseisen. Hierbij kunnen belangen van verschillende klantgroepen aan de orde komen, met wellicht zelfs tegenstellingen. De vraag kan dan aan de orde komen of men bereid is om met klantgroepen criteria en normen te

ontwikkelen. De kans bestaat dat de klant(groep) met de meeste macht de eisen bepaalt, of dat men tot onevenwichtige compromissen komt. Het risico hiervan is dat de klant(groep) die niet tevreden is, andere of aanvullende normen gaat stellen, zodat de eenduidigheid in criteria en normen verloren gaat.

Ook kan een klant(groep) die voldoende macht heeft, ervoor kiezen om eenzijdig het eisenpakket vast te stellen. Dit kan tot gevolg hebben dat de organisatie zich voor het blok gesteld voelt en kwaliteitszorg als verplichting invoert. Dit werkt minder positief uit dan als men zelf voor de invulling van kwaliteitszorg kiest.

Alleen als alle partijen: klanten, uitvoerende en opdrachtgevendende organisaties, bereid zijn om met elkaar aan criteria en normen te werken, is er kans op consensus over de te hanteren criteria en normen. Daarnaast is consensus nodig over de te hanteren keurings-systematiek.

Vormen van kwaliteitsborging

Kwaliteitsborging omvat het geheel van geplande en systematische acties die nodig zijn om in voldoende mate het vertrouwen te geven dat een product of dienst voldoet aan gestelde kwaliteitseisen (NEN-ISO 8402). Kwaliteitsborging van reïntegratiediensten kan uitgevoerd worden in een aantal fasen. Eerst wordt een aantal relevante eisen gesteld, bijvoorbeeld er moet overzicht zijn van de in- uit- en doorstroom van cliënten van een reïntegratiebedrijf. Deze eis kan geconcretiseerd worden

door specifieker te zijn over de te onderhouden administratie. Bij het bepalen van normen is het van belang expliciet te zijn over termijnen en tijdstippen. Bijvoorbeeld, er moet ten minste maandelijks en jaarlijks overzicht zijn van aantallen cliënten in de verschillende fasen van een traject. Er moet in de administratie beschreven staan waarom cliënten afhaken of waar ze aan het werk komen. Ten slotte moeten documenten ondertekend zijn door een verantwoordelijk functionaris. De beschikbaarheid en aantoonbaarheid van deze boekhouding maakt onderdeel uit van de meetbaarheid.

De borgingssysteematiek kan vastgelegd zijn in de vorm van formele of informele² certificering. De formele certificering kan door verschillende instanties uitgevoerd worden. De toekenning van een keurmerk kan in handen liggen van een particuliere instantie. Het keurmerk wordt idealiter erkend door de Raad van Accreditatie. Evenwichtige commissies van betrokken partijen en deskundigen staan garant voor de eisen die eraan verbonden zijn. Momenteel is een cliëntenkeurmerk voor reïntegratiebedrijven in ontwikkeling³.

Basis van kwaliteitssystemen is een representatief overzicht van kwaliteits-indicatoren. Deze komen doorgaans tot stand na grondig branchespecifiek onderzoek. Hiervan wordt in schema 2 een voorbeeld gegeven.

Prestaties Op grond van een verkenning bij opdrachtverstrekkers en uitvoerders van reïntegratiediensten⁴ geven we een overzicht van prestatieaspecten weer. Het gaat om opvattingen

Het is ondoenlijk om alle relevant geachte aspecten te meten

van opdrachtgevers aan reïntegratiebedrijven en reïntegratiebedrijven. Hierbij is een aantal categorieën opgesteld: eisen van cliënten, eisen gesteld aan de reïntegratiemarkt, processen, personeel en te verwachten resultaten.

Zoals hiervoor enige malen is aangegeven is het stellen van normen en de haalbaarheid of meetbaarheid essentieel voor een kwaliteitsborgingssysteem. Om zover te komen moet bij elke categorie aspecten zoals hiervoor opgesomd een of enkele representatieve prestatie-indicatoren geformuleerd worden en vervolgens een norm en de wijze waarop gemeten wordt. Om een indruk te geven hoe deze aanpak eruit ziet is een voorbeeld gegeven in schema 3.

Bij het ontwerpen van een kwaliteitsborgingssysteem moet bedacht worden hoe en welke prestatieaspecten samenhangen. Op grond van zo'n systematiek kunnen dan een of enkele maatstaven een bepaald onderwerp dekken. Het zou ondoenlijk zijn om alle aspecten die relevant geacht worden te meten.

Motieven voor reïntegratiebedrijven om te werken aan kwaliteit Nu nog staat de relatie publieke opdrachtverstrekker (UWV, gemeente) en reïntegratiebedrijf centraal, de verwachting is dat de komende jaren een verschuiving zal optreden waarbij de relatie cliënt en reïntegratiebedrijf belangrijker wordt. Daarnaast is het de verwachting dat reïntegratiebedrijven in toenemende mate opdrachten krijgen van private instanties, werkgevers, arbodiensten en verzekeraars.

Hoe het ook zij, er blijven nuances bestaan tussen de kwaliteitseisen van diverse opdrachtgevers. De kern van

kwaliteitseisen zullen vrijwel steeds overeenkomstig zijn en ongeveer betrekking hebben op de onderwerpen zoals hiervoor uitgedrukt.

Voor reïntegratiebedrijven is het om meerdere redenen interessant om te werken aan kwaliteit van de dienstverlening. Enkele motieven zijn:

- verbeteren van de eigen concurrentiepositie;
- voldoen aan eisen voor specialisme voor doelgroep te reïntegreren cliënten, bijvoorbeeld trainingen voor mensen met burnout;
- voldoen aan eisen van brancheorganisatie of collectief waar men bij aangesloten is;
- voldoen aan sectorspecifieke eisen (branche- of sectorspecifieke vereisten die gesteld kunnen worden aan reïntegratiedienstverlening);
- voldoen aan eisen van opdrachtgever (aanbestedingsprocedure).

Ten slotte Kwaliteit is in de keten van dienstverlening een onderwerp dat alle betrokken partijen aangaat. In zekere zin is de sterkste schakel afhankelijk van de zwakste; als de uvi of andere aannemers hun werk slecht doen, heeft dat gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening door het reïntegratiebedrijf. Ook de cliënt zelf kan zich niet passief opstellen door alleen een beroep te doen op 'rechten'. Bijdragen van alle actoren in de keten leiden idealiter tot het beste resultaat. Het formuleren en formaliseren van plichten en rechten van alle actoren in een alomvattend kwaliteitsborgingssysteem lijkt hier het ideaal maar het systematisch werken aan afzonderlijke onderdelen voorlopig de praktijk. Kwalitatieve beoordelingen van de reïntegratiedienstverlening zijn nu op gang

gekomen, andere schakels in de keten moeten zeker volgen. Het principe van transparantie (beschikbaarheid van informatie) moet hierbij voorop staan om te komen tot de benodigde inzichten.

De 'markt' zit niet stil en op het vlak van kwaliteit werken zowel branches (Borea) als organizers (bijvoorbeeld Krew) aan het opzetten van kwaliteitsystemen voor hun achterban. Ook vanuit een cliëntenorganisatie (Arcon) wordt gewerkt aan de invulling van een keurmerk voor reïntegratiebedrijven. Hiermee ziet het er naar uit dat de markt zelf de oplossing biedt en dat de publieke opdrachtgever alleen maar hoeft op te letten of leden 'aangesloten' zijn om voor opdrachtverstrekking in aanmerking te komen. Anderzijds blijft het een cruciale vraag voor de publieke opdrachtverstrekker of bij de huidige aanbesteding een zwaar accent moet liggen op economische principes (volumeproblemen) of dat ook belangen van (kwetsbare) cliënten in een kwaliteitsstelsel behartigd moeten worden. ➡

Roel Cremer is als onderzoeker verbonden aan TNO Arbeid en is redacteur van Maandblad Reïntegratie.

- 1 J.G.V. Maas (red.), *Kwaliteit in de kennisintensieve dienstverlening*, Kluwer Bedrijfsinformatie, Deventer 1995.
- 2 Krew en Borea gebruiken een borgingssysteem voor toelating van hun leden.
- 3 Arcon, Project kwaliteit reïntegratiedienstverlening vanuit cliëntenperspectief.
- 4 R. Cremer, *Kwaliteit bij reïntegratiebedrijven*; Ervaringen en opvattingen in de praktijk, rapportnummer 6576/2520010, 2001.