

**Onderzoek
aanbesteding
reïntegratietrajecten**

**Rekenkamercommissie gemeente Groningen
Secretariaat:
Postbus 20.001
9700 PB Groningen
tel. 050 – 367 7727
e-mail: peter.kommerij@griffie.groningen.nl**

juni 2004

Inhoudsopgave:

Inleiding en aanleiding	3
Voorgeschiedenis	3
Opzet	4
Uitkomsten	5
- lokale infrastructuur	5
- Mogelijkheden cliënten te weigeren	5
- Rapportagemomenten	5
- Bonus / malusregeling	5
- Algemene conclusies	6
Aanbevelingen	7
Tot slot	8

Bijlagen:

- Reactie van het College van B&W
- Nawoord van de Rekenkamercommissie
- Analyse van het aanbestedingsmodel gemeente Groningen door TNO Arbeid

Onderzoek aanbestedingsmodel reïntegratietrajecten gemeente Groningen

Inleiding en aanleiding

Door de invoering van de nieuwe Wet werk en bijstand zijn gemeenten voortaan zelf verantwoordelijk voor het behalen van de met het rijk afgesproken doelstellingen. Hoe succesvoller de gemeente is in het halen van die doelstellingen, des te beter is dit voor de gemeente. Andersom geldt dat wanneer de gemeente de doelstellingen niet haalt, dit extra kosten met zich meebrengt. De gemeente heeft dus alle belang bij een effectief reïntegratiebeleid. Dat betekent een omschakeling van het uitvoeren van landelijke regelingen, waarbij ook gesubsidieerd werk telde als uitstroom, naar een effectief reïntegratiebeleid gericht op regulier werk. Aanbestedingen ten behoeve van reïntegratietrajecten hebben hierbij een cruciale rol.

Aanvankelijk was de Rekenkamercommissie van plan om onderzoek te doen naar de effectiviteit van het reïntegratiebeleid. Toen de RKC daarover een oriënterend gesprek had met de dienst SOZawe, bleek dat de dienst zelf al bezig was met een onderzoek hiernaar. Daarop besloot de Rekenkamercommissie de aandacht te verleggen naar het aanbestedingsbeleid van de reïntegratietrajecten en daarbij in te zoomen op de bestekken van vier trajecten, die voor aanbesteding waren opgesteld. De vraag die de Rekenkamercommissie zich hierbij stelde, was of het met deze bestekken mogelijk was om de externe partij te selecteren die de beste prijs/kwaliteit-verhouding zou kunnen bieden. Doel is om hiervan te leren voor de toekomst: hoe kunnen de nieuwe aanbestedingen (nog) effectiever verlopen en hoe kan het risico voor de gemeente zoveel mogelijk worden verkleind?

Voorgeschiedenis

Eind 2002 en begin 2003 heeft de dienst SOZawe van de gemeente voor het eerst een aanbestedingsprocedure uitgevoerd voor het door externe partijen laten uitvoeren van reïntegratietrajecten. Op basis van de nota 'Schone Ramen' waarin het inkoopbeleid is verwoord, is deze aanbesteding uitgevoerd.

Toen de eerste trajecten waren aanbesteed in 2003, gaf de raad aan onvoldoende op de hoogte te zijn gehouden van deze aanbestedingsronde. De raad was van mening dat er politiek-inhoudelijke keuzes met het aanbestedingsbeleid gemoeid waren en dat ze er in het vervolg nauwer bij betrokken wilde worden. Dat heeft geleid tot de volgende afspraken tussen raad en college:

- Bij de vaststelling van de programmabegroting wordt door de raad ook het reïntegratiebeleid voor het nieuwe jaar vastgesteld. Daarmee wordt de dienst aan de hand van de drie W-vragen (wat willen we, wat gaan we daarvoor doen, wat mag het kosten) een aantal doelstellingen meegegeven, waarbij wordt aangegeven hoeveel cliënten een traject dienen te starten, hoeveel mensen dienen uit te stromen naar werk etc.
- In december worden de uitkomsten van het aanbestedingstraject aan de raad aangeboden
- In het voorjaar wordt aan de raad verantwoording afgelegd over de wijze van aanbesteding door middel van het verantwoordingsverslag. Daarbij wordt ingegaan op de gemaakte keuzes en op de vraag hoe men denkt de doelstellingen waar te maken.
- In mei/juni van het jaar daarop ontvangt de raad een evaluatie van de ingekochte trajecten met daarin de resultaten van de trajecten en van de reïntegratiebedrijven. Deze worden gekoppeld aan de oorspronkelijke doelstellingen.

Opzet

Voor het onderzoek hebben we vier bestekken geselecteerd die gericht zijn op naar ons gevoel belangrijke doelgroepen. Het gaat om de volgende vier bestekken:

- Aanbesteding reïntegratietrajecten voor allochtonen
- Aanbesteding reïntegratietrajecten werk-leercombinatie, arbeidstraining en praktische oriëntatie
- Aanbesteding reïntegratietrajecten jongeren
- Aanbesteding reïntegratietrajecten sociale activering

Deze bestekken zijn eerst door de Rekenkamercommissie bestudeerd en daarbij vielen een aantal dingen op:

- het gebruik maken van de lokale infrastructuur,
Vraag hierbij was ten eerste of uit de bestekken voldoende duidelijk wordt of reïntegratiebedrijven gebruik dienen te maken van de lokale infrastructuur en ten tweede of de kosten van het gebruik hiervan moeten worden meeberekend in de offerte.
- de mogelijkheden om cliënten te weigeren,
Dit onderzoeksdeel moet uitwijzen of in de bestekken wordt voorkomen dat reïntegratiebedrijven groepen cliënten kunnen afromen.
- de rapportagemomenten
Het viel de Rekenkamercommissie op dat er wel erg veel rapportagemomenten van het reïntegratiebedrijf worden gevraagd. De vraag was of dat niet met minder zou toekunnen.
- de bonus/malus-regeling.
De Rekenkamercommissie ziet de bonus / malusregeling als een belangrijk instrument om een reïntegratiebedrijf af te rekenen op de prestaties die ze hebben geleverd. Vraag was of de hier toegepaste bonus/malus-regeling goed bruikbaar is voor dat doel.

Omdat het hier om een specialistisch onderwerp gaat, heeft de Rekenkamercommissie besloten om de bestekken voor een technische analyse voor te leggen aan TNO Arbeid, met daarbij de vraag of deze bestekken er optimaal toe leiden dat de beste externe partij uiteindelijk geselecteerd zal worden.

De onderzoekers van TNO Arbeid hebben nauwkeurig naar de vier bestekken gekeken die bij de aanbestedingsronde van december 2002 en maart 2003 zijn gebruikt. Daarbij hebben ze gebruik gemaakt van ervaringen bij eerdere onderzoeken, zoals de evaluatie van de aanbesteding van reïntegratiecontracten door de UWV. Zoals al gesteld is het openbaar aanbesteden van reïntegratietrajecten betrekkelijk nieuw. De UWV is een van de zeer weinige instellingen die hier al wat langer ervaring mee heeft. Ook beschikt TNO Arbeid over de nodige kennis van de reïntegratiemarkt, en deze is ook bij het onderzoek ingezet. Het onderzoeksverslag van TNO Arbeid gaat in de bijlage hierbij.

Uitkomsten

Zoals al aangegeven zijn er vier bestekken onderzocht op een viertal onderdelen. Ook wordt door TNO Arbeid een aantal algemene conclusies getrokken. TNO Arbeid concludeert uit haar onderzoek dat er in de bestekken een aantal onduidelijkheden zitten en dat met het doorvoeren van verbeteringen in de bestekken de duidelijkheid tijdens de uitvoering van de aanbestede trajecten voor beide partijen aanzienlijk vergroot kan worden. Op de conclusies van TNO Arbeid gaan we hieronder nader in.

Lokale infrastructuur:

Over het gebruikmaken van de lokale infrastructuur wordt in een tweetal bestekken (werk-leertrajecten en sociale activering) niets gezegd; in de twee andere wel, al laten ook die aan helderheid te wensen over. Men kan zich afvragen hoe een zinsnede als “zoveel mogelijk aansluiten bij de lokale infrastructuur” geïnterpreteerd moet worden.

Over het doorberekenen van kosten wordt in de bestekken niets vermeld. De dienst SOZAWE is van mening dat deze kosten via andere kanalen worden gefinancierd. Iedere inwoner van de stad kan -ook in het kader van een reïntegratietraject- gebruik maken van faciliteiten als het welzijnswerk, de schuldhulpverlening en de MJD (Maatschappelijk-Juridische Dienstverlening). Uit de bestekken valt echter niet op te maken dat het reïntegratiebedrijf hiervoor geen kosten hoeft door te rekenen. Dat kan dus leiden tot ongelijke offertes.

Mogelijkheden cliënten te weigeren:

Het gaat hierbij om de mogelijkheid dat reïntegratiebedrijven alleen de mensen met grote kans op resultaat in traject nemen en de mensen bij wie die kans kleiner is links laten liggen. In de bestekken worden de nodige voorwaarden gesteld aan het niet in behandeling nemen van cliënten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds het weigeren na diagnose en intake en anderzijds het niet afronden van een traject door de cliënt.

Er moet teruggedoorgerapporteerd worden aan de dienst wanneer een cliënt na diagnose en intake niet wordt geaccepteerd door het reïntegratiebedrijf. Er wordt echter niet van tevoren aangegeven op grond waarvan een cliënt geweigerd mag worden en dus wanneer een terugmelding al dan niet legitiem is.

Wanneer een cliënt een traject niet kan afronden, dan moet het reïntegratiebedrijf dat binnen 14 dagen melden aan de dienst met opgaaf van redenen. Daarbij wordt in het bestek niet aangegeven wanneer er wel en niet sprake is van een geldige opgaaf van redenen, waardoor er achteraf discussie kan ontstaan.

Verder wordt in het bestek aangegeven dat de gemaakte kosten van trajecten, die tussentijds worden gestopt, worden vergoed. Dat vinden de onderzoekers nogal ruim, en zeker wanneer het niet afmaken van het traject niet wordt veroorzaakt door de cliënt.

Rapportagemomenten:

TNO Arbeid is van mening dat er niet veel rapportages worden gevraagd van de reïntegratiebedrijven. Wel wordt het aantal soorten informatie vrij hoog genoemd. TNO Arbeid stelt dat het mogelijk moet zijn om de drie informatiestromen die nu worden gevraagd terug te brengen tot twee. De dienst zou dan zelf in staat moeten zijn om de derde informatiestroom te genereren.

Bonus / malusregeling:

De onderzoekers komen tot een paar conclusies. Ten eerste is bij het bestek allochtonen het invullen van een bonus / malusregeling aan de reïntegratiebedrijven

overgelaten, maar dit heeft geen creatieve invullingen opgeleverd. Daarom wordt geadviseerd om voortaan te werken met van tevoren uitgewerkte regelingen, net als bij de andere bestekken.

Verder wordt de vraag opgeworpen of het mogelijk is om op basis van de behaalde resultaten een afrekening te maken. Kunnen de te hanteren criteria wel eenduidig worden toegepast? Daarbij wordt geconstateerd dat er vooral onduidelijkheid bestaat over het hoger op de ladder komen als gevolg van inspanningen van de reïntegratiebedrijven.

Om nog meer stimulans uit te laten gaan van de bonus / malusregeling adviseert TNO Arbeid om in navolging van het UWV de tempobonus toe te passen. Een reïntegratiebedrijf wordt dan beloond als het er in slaagt om cliënten eerder dan afgesproken op een bepaald niveau te krijgen of uit te laten stromen.

Met een goede bonus / malusregeling kan bovendien worden voorkomen dat cliëntenbestanden worden afgeroomd. Als reïntegratiebedrijven de moeilijker bemiddelbare cliënten links laten liggen, betekent dit een nadeel voor hen omdat de malus dan in werking treedt.

Algemene conclusies:

De reïntegratiemarkt is een vrij nieuwe markt waarin allerlei nieuwe spelers opduiken. Bij de aanbesteding is het daarom van groot belang om te weten met wie je te maken hebt en op welke prestaties deze partij kan bogen.

De dienst zal er ook achter moeten zien te komen welke trajecten voor welke cliënten de meeste kans op succes bieden en welke externe partij dit het beste waar kan maken. Oftewel, het is de kunst om de effectiviteit van reïntegratie-inspanningen zo goed mogelijk in beeld te krijgen en daarnaar te handelen. Het is jammer dat er nog geen benchmarkgegevens bestaan van reïntegratietrajecten. Nu heeft het schatten van te behalen percentages in de bestekken toch wat het karakter van natte-vingerwerk.

De resultaten zullen per traject en per groep cliënten nauwkeurig bijgehouden moeten worden. Dat moet gegevens opleveren om in de jaren erna nog effectiever in te kunnen kopen. Daarin past ook het preferred suppliership, maar wellicht is het beter om de reïntegratiemarkt zich eerst verder te laten ontwikkelen alvorens voor langere tijd met iemand in zee te gaan.

Er is een uitgebreid netwerk van sociale voorzieningen in de stad (welzijn, onderwijs, maatschappelijk werk, jongerenwerk, zorg etc.) waar cliënten gebruik van kunnen maken. De dienst SOZawe is van mening dat de kosten hiervan niet bij de reïntegratiebedrijven liggen, maar via andere kanalen worden gefinancierd. De vraag is vervolgens wat dan nog precies de rol is van reïntegratiebedrijven bij de uitvoering van het bestek sociale activering en jongeren. Voegt het reïntegratiebedrijf nog iets toe aan wat de casemanagers van de dienst ook al doen, namelijk doorverwijzen naar andere instanties?

Bij het traject allochtonen wordt een onderscheid gemaakt tussen oudkomers, nieuwkomers en Antillianen en Arubanen. We gaan er vanuit dat aan deze groepen verschillende trajecten worden aangeboden en dat ze worden afgerekend op basis van de groep waar ze uit komen. Uit de paragraaf resultaatverplichtingen van het bestek allochtonen komt echter naar voren dat resultaten worden afgeleid uit de fase waarin de cliënt is ingedeeld en dat er geen rekening wordt gehouden met de drie specifieke doelgroepen waaruit een cliënt afkomstig is.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

ten aanzien van het aspect gebruik gemeentelijke infrastructuur:

1. in de bestekken duidelijker opnemen dat het gebruikmaken van algemene voorzieningen op het terrein van welzijn, jeugdhulpverlening, maatschappelijk-juridische dienstverlening en schuldhulpverlening en de kosten daarvan geen onderdeel van het reïntegratietraject uitmaken en dat deze kosten dus bij het uitbrengen van een offerte niet hoeven worden meegenomen;
2. duidelijker in het bestek omschrijven wat er bedoeld wordt met “zoveel mogelijk aansluiten bij de gemeentelijke infrastructuur” bij het uitvoeren van reïntegratietrajecten;

ten aanzien van de mogelijkheden om cliënten te weigeren:

3. in ieder bestek aangeven hoeveel cliënten er minimaal in traject moeten worden genomen;
4. in het bestek helder aangeven onder welke voorwaarden het mogelijk is om cliënten niet in traject te nemen (terugmelding) na de intake door een reïntegratiebedrijf. Dat geldt ook voor terugmelding van een cliënt *tijdens het traject*;
5. In geval van terugmelding van een cliënt tijdens een traject duidelijker omschrijven of en zo ja op welke kosten het reïntegratiebedrijf aanspraak kan maken. Bij het bepalen van de hoogte van die vergoeding vooral kijken naar de reden van beëindiging van het traject en of dit al dan niet aan het reïntegratiebedrijf te wijten is;

ten aanzien van het aantal rapportagemomenten:

6. duidelijker in de bestekken omschrijven bij welke “bijzondere” omstandigheden tijdens het traject de uitvoerder vaker moet rapporteren en hoe vaak er dan gerapporteerd moet worden;
7. uitzoeken of de dienst niet zelf uit de eerste twee rapportagemomenten de benodigde voortgangsinformatie kan vaststellen;

ten aanzien van de bonus / malusregeling:

8. in de bestekken een van tevoren uitgewerkte bonus / malusregeling aangeven;
9. heldere, meetbare criteria formuleren om te kunnen bepalen of er sprake is van een bonus of malus. De meetbaarheid van de resultaten in het bestek verder uitwerken om discussie achteraf te voorkomen;
10. het invoeren van een tempobonus, waarbij reïntegratiebedrijven extra worden beloond als ze cliënten eerder dan volgens planning weten te laten uitstromen of treden hoger op de ladder weten te brengen;

algemeen

11. het criterium ‘ervaring met de doelgroep’ in de gunningscriteria voor de aanbestedingen opnemen.
12. de prestaties meten die reïntegratiebedrijven in de eerste aanbestedingsronde leveren en niet alleen naar praktische aspecten kijken; ook op andere manieren informatie zien te verkrijgen over de effectiviteit van reïntegratietrajecten en – bedrijven, bijvoorbeeld door het koppelen van trajectgegevens aan cliëntgegevens;
13. inzake het traject allochtonen bij de beoordeling van het resultaat ook rekening houden met de subgroep waaruit die cliënt afkomstig is (oudkomers,

nieuwkomers, Antillianen en Arubanen), en niet alleen met de trede die de individuele cliënt heeft bereikt.

Tot slot

De Rekenkamercommissie is van mening dat bovenstaande aanbevelingen een goede mogelijkheid bieden om de bestekken die eind 2002 en begin 2003 zijn gebruikt bij de aanbesteding van reïntegratietrajecten aanzienlijk te verbeteren. Het belang van zo goed mogelijke resultaten bij de uitvoering van reïntegratietrajecten is voor de gemeente Groningen evident. Het succes hiervan zal mede bepaald worden door de wijze waarop de dienst erin slaagt helder zicht te krijgen op het eigen cliëntenbestand, de reïntegratietrajecten die het beste bij de diverse groepen passen en de uitvoerder die binnen deze kaders die trajecten het beste uit kan voeren.

Directie Werk en Zorg
Onderwerp Onderzoek bestekken aanbesteding

Rekenkamercommissie gemeente Groningen
T.a.v. de heer D. de Jong
Postbus 20001
9700 PB GRONINGEN

Telefoon (050)	367 51 13	Bijlage(n)		Ons kenmerk	SZ04.46821
Datum	30-06-2004	Uw brief van	28-05-2004	Uw kenmerk	GR04.38785

Geachte heer De Jong,

Met deze brief willen wij reageren op het onderzoek van TNO Arbeid naar het aanbestedingsmodel van de gemeente Groningen. Anders dan de titel van het rapport doet vermoeden heeft TNO Arbeid de inkoop van reïntegratietrajecten onderzocht, zoals uitgevoerd door de dienst Sociale Zaken en Werk. Wij herkennen ons in het antwoord van TNO Arbeid op de kernvraag van het onderzoek, namelijk dat de gehanteerde aanbestedingsmethodiek leidt tot de keuze van de economisch voordeligste aanbieder.

Het onderzoek van TNO Arbeid past in ons streven om de procedure voor de inkoop van reïntegratietrajecten verder te verbeteren en te professionaliseren. Het gaat hier tenslotte om een betrekkelijk nieuwe taak voor de gemeente. In die zin is het goed te constateren dat veel van de verbeteringsuggesties, zoals gepresenteerd door TNO Arbeid, door de dienst SOZawe zelf zijn aangegeven. In de praktijk heeft dit reeds geleid tot verbeteringen in de procedure. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de opmerkingen over het gebruik van de gemeentelijke infrastructuur, de bonus/malus-regeling en het mee laten dingen van nieuwkomers onder de reïntegratiebedrijven.

Voor de wijze waarop we de inkoop van reïntegratietrajecten voor de komende periode willen organiseren verwijzen we naar de notitie "Inkoop van reïntegratieactiviteiten 2005/2006". Deze heeft de raad onlangs ontvangen. Hierin worden de hoofdlijnen geschetst van het aan – en uitbesteden van de dienst SOZawe en het toepassen van selectie - en gunningscriteria. Ook een voorstel voor de bonus/malus-regeling en het mee laten dingen van nieuwkomers is in deze notitie opgenomen.

TNO Arbeid plaatst vraagtekens bij de meetbaarheid van de behaalde resultaten in de praktijk. Hierbij is het voor TNO onduidelijk hoe het bestijgen van de laddertreden in de praktijk gemeten moet worden en door wie. Het theoretische model van de laddertreden waarin begin- en eindtermen geformuleerd zijn is toetsbaar, zij het arbeidsintensief. In de praktijk streven we naar vereenvoudiging. Anders dan bij de UWV kunnen wij ons niet alleen beperken tot het meten van uitstroom en/of plaatsingen. Een cliënt met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt is ook gebaat bij het realiseren van een haalbaar tussendoel. Ook deze willen wij meten en weten. Vandaar dat individuele rapportage over de vorderingen van cliënt aan de casemanager van belang is. De casemanager volgt vanuit zijn regierol nauwgezet de vorderingen van cliënt. Overigens is in de bestekken uitgebreide informatie

betreffende de laddertreden opgenomen. In hun aanbiedingen geven reïntegratiebedrijven aan zich te houden aan de systematiek van de laddertredes.

Een aantal van de verbeter suggesties van TNO Arbeid kunnen we niet overnemen, aangezien deze strijdig zijn met het gemeentelijk inkoopbeleid, dat onder andere is gebaseerd op de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Zo komt TNO Arbeid met de suggestie om de eigen ervaringen van de gemeente met een reïntegratiebedrijf zwaarder mee te laten wegen in de gunning. Echter, deze aanbeveling staat op gespannen voet met de EG-aanbestedingsrichtlijnen. De EG-richtlijnen beogen voor alle aanbieders een gelijke behandeling en verbieden elke vorm van discriminatie. Het slecht of extra goed presteren van een leverancier bij eerdere trajecten mag niet meewegen bij nieuwe aanbestedingen. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling om gebruik te maken van preferred suppliers. Ook dit voorstel van TNO Arbeid staat op gespannen voet met de grondbeginselen van de EG richtlijnen inzake non-discriminatie. Daarbij laat het gemeentelijk Inkoopbeleid op dit moment het werken met preferred suppliers niet toe. Het werken met preferred suppliers is bovendien in strijd met het transparantiebeginsel. Het transparantiebeginsel eist een 'passende mate van openbaarheid' bij het bekend maken van een potentiële opdracht.

Tenslotte, TNO Arbeid betreurt het dat zij de uitgebrachte offertes niet nader konden beschouwen. De reden hiervan is dat wij in onze bestekken hebben opgenomen dat offertes vertrouwelijk worden behandeld en alleen voorgelegd worden aan degenen die direct bij de inkoop zijn betrokken. Op grond hiervan hebben wij gemeend geen inzage in de offertes te mogen geven.

Op 7 juli aanstaande is met betrekking tot de inkoop van reïntegratietrajecten een extra bijeenkomst georganiseerd van de raadscommissie Werk en Inkomen. Dan zal ook het rapport van TNO Arbeid nader worden besproken, net als de notitie "Inkoop van reïntegratieactiviteiten 2005/2006". Hierbij zullen we ook aangeven op welke wijze we met behulp van de inkoop van reïntegratietrajecten invulling willen geven aan het onlangs door de raad vastgestelde reïntegratiebeleid van de gemeente Groningen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders
van Groningen,

De burgemeester,

De secretaris,

Nawoord van de Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de reactie van het College van B&W op het onderzoeksrapport van TNO, waarvoor onze dank. Op een aantal zaken willen we hieronder kort reageren. Voor het overige kunnen de opmerkingen beschouwd worden als input voor de discussie in de raadscommissie en raad.

Het College van B&W geeft aan dat ons onderzoek past in het streven om de inkoopprocedure van reïntegratietrajecten verder te verbeteren en te professionaliseren. Dat is ook precies de bedoeling van de Rekenkamercommissie van dit onderzoek. Ook schrijft het College dat veel van de verbeter suggesties uit het onderzoek door de dienst SOZawe zelf zijn aangegeven. Dat bevreedt ons nogal, omdat het onderzoeksverslag van TNO hier geen melding van maakt. Onder het kopje 'lessen uit de eerste aanbestedingsprocedure' op pagina 15 van het TNO-onderzoek wordt enkel gezegd dat de dienst op basis van ervaringen in de eerste aanbestedingsprocedure voorstellen voor verbetering heeft betreffende de bandbreedte en de preferred suppliers. Navraag bij TNO leert bovendien dat het zeker niet zo is dat de dienst de meeste verbeter suggesties heeft aangedragen, integendeel, en dat de dienst hiermee te veel eer naar zich toetrekt.

Op de constatering van TNO dat het bestijgen van de laddertreden moeilijk gemeten kan worden en dat in het midden blijft door wie dit moet gebeuren, wijst het College erop dat er in de bestekken uitgebreide informatie is opgenomen over de laddertreden. Ook het belang van de individuele rapportage van de vorderingen aan de casemanager wordt genoemd. Beide zaken vindt de Rekenkamercommissie ook belangrijk, maar het gaat er hier om dat in de bestekken, dus van tevoren, duidelijk is omschreven wanneer sprake is van een stapje hoger op de ladder en wie die progressie meet. Doel hiervan is om te voorkomen dat er achteraf onenigheid ontstaat tussen de dienst SOZawe en het reïntegratiebedrijf over de prestaties die door dat reïntegratiebedrijf geleverd worden.

Vervolgens wijst het college er in zijn brief op dat het mee laten wegen van eigen ervaringen met een reïntegratiebedrijf in de nieuwe aanbestedingsronde, een van de aanbevelingen van TNO, strijdig is met de Europese richtlijnen voor aanbesteding en met het transparantiebeginsel. TNO geeft in zijn onderzoek aan dat bij het UWV een tendens naar preferred suppliers en naar langere contracten te bespeuren is, met als achtergrond dat daarmee bespaard wordt op transactiekosten van de aanbesteding voor gemeente en reïntegratiebedrijf. Zonder te willen pleiten voor het overtreden van de regels willen we het college in overweging geven bij het UWV te informeren hoe zij, binnen de kaders van de Europese richtlijnen, met dit soort zaken omgaan.

Tot slot: de raad heeft in een eerdere discussie met het College aangegeven dat het beter op de hoogte gehouden wil worden van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van reïntegratietrajecten. De Rekenkamercommissie ziet daarom met belangstelling de bespreking van dit onderzoek en de nota "inkoop van reïntegratieactiviteiten 2005/2006" in de vergadering van de raadscommissie Werk en Inkomen van 7 juli aanstaande tegemoet.

TNO-rapport

25406

Analyse van het aanbestedingsmodel gemeente Groningen

Datum	28 mei 2004
Auteurs	H. Vinke W.S. Zwinkels R. Cremer

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vernenigvuldigd 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

<u>1</u>	<u>Inleiding</u>	15
<u>1.1</u>	<u>Achtergrond</u>	15
<u>1.2</u>	<u>Kernvraag</u>	15
<u>1.3</u>	<u>Doelstelling onderzoek</u>	16
<u>1.4</u>	<u>Onderzoeksopzet</u>	16
<u>2</u>	<u>Het aanbestedingsmodel nader geanalyseerd</u>	17
<u>2.1</u>	<u>Inleiding</u>	17
<u>2.2</u>	<u>Bestek allochtonen</u>	17
<u>2.2.1</u>	<u>Gebruik gemeentelijke infrastructuur</u>	17
<u>2.2.2</u>	<u>Mogelijkheden cliënten te weigeren</u>	18
<u>2.2.3</u>	<u>Rapportagemomenten</u>	18
<u>2.2.4</u>	<u>Bonus/malusregeling</u>	19
<u>2.3</u>	<u>Bestek werk-leertrajecten, arbeidstraining en praktische oriëntatie</u>	19
<u>2.3.1</u>	<u>Gebruik gemeentelijke infrastructuur</u>	19
<u>2.3.2</u>	<u>Mogelijkheden cliënten te weigeren</u>	20
<u>2.3.3</u>	<u>Rapportagemomenten</u>	20
<u>2.3.4</u>	<u>Bonus/malusregeling</u>	20
<u>2.4</u>	<u>Bestek jongeren</u>	20
<u>2.4.1</u>	<u>Gebruik gemeentelijke infrastructuur</u>	21
<u>2.4.2</u>	<u>Mogelijkheden cliënten te weigeren</u>	21
<u>2.4.3</u>	<u>Rapportagemomenten</u>	21
<u>2.4.4</u>	<u>Bonus/malusregeling</u>	21
<u>2.5</u>	<u>Bestek sociale activering</u>	22
<u>2.5.1</u>	<u>Gebruik gemeentelijke infrastructuur</u>	22
<u>2.5.2</u>	<u>Mogelijkheden cliënten te weigeren</u>	22
<u>2.5.3</u>	<u>Rapportagemomenten</u>	22
<u>2.5.4</u>	<u>Bonus/malusregeling</u>	22
<u>2.6</u>	<u>Conclusies</u>	22
<u>3</u>	<u>Beschouwing</u>	25
<u>Literatuur</u>		27

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Met de inwerkingtreding van de Wet Structuur Werk en Inkomen (SUWI) is de inkooppraktijk van gemeenten veranderd. Niet alleen moeten gemeenten een transparant inkoopbeleid hanteren, ook dienen reïntegratie-activiteiten zoveel mogelijk aanbesteed te worden op de private reïntegratiemarkt. Daarnaast is de gemeente niet langer een 'uitkeringsinstelling', maar een regisseur die de reïntegratie van haar burgers aanstuurt.

De gemeente Groningen is één van de voorlopers geweest (Steunpunt SUWI gemeenten, 2002) bij het vormgeven van het nieuwe inkoopbeleid van gemeenten in het kader van SUWI. Samen met een aantal andere gemeenten was Groningen in 2001 een pilotgemeente in de ontwikkeling van een handreiking voor inkoopactiviteiten.

In 2002 heeft Bureau Werk en Activering van de gemeente Groningen de notitie 'Schone ramen' opgesteld naar aanleiding van de ervaringen en activiteiten als pilotgemeente. Kerngedachte van deze notitie is dat er transparant ingekocht dient te worden. In de notitie wordt aandacht besteed aan welke voorwaarden voldaan moet worden om professioneel te kunnen inkopen en tevens wordt aandacht besteed aan het toekomstige inkoopbeleid.

De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SOZAWÉ) van de gemeente Groningen heeft in oktober 2002 en in februari 2003 op basis van 11 bestekken aanbestedingen uitgevoerd, de meeste voor een periode van twee jaar. De eerder genoemde notitie 'Schone ramen' vormt het kader van de bestekken zoals die gehanteerd zijn bij deze aanbestedingen.

De Rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Groningen wil graag meer zicht krijgen op het aanbestedingsbeleid van reïntegratietrajecten door de dienst SOZAWÉ. Hiertoe heeft zij TNO Arbeid benaderd met de vraag om een technische analyse/beoordeling van een aantal bestekken die gebruikt zijn in de aanbesteding van trajecten in 2002/2003.¹

1.2 Kernvraag

De kernvraag die in deze technische analyse/beoordeling van bestekken centraal staat, luidt als volgt:

Waarborgen de gehanteerde modellen voor aanbesteding (de bestekken) in voldoende mate dat de externe partij geselecteerd wordt (de aanbieder van reïntegratiedienstverlening) die de meeste waar voor zijn geld biedt (beste prijs-kwaliteitverhouding)?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden worden vier deelvragen onderscheiden:

1. Nodigt het bestek voldoende uit om duidelijk te maken of er al dan niet van de bestaande gemeentelijke infrastructuur gebruik mag worden gemaakt;

¹ Een analyse van de daadwerkelijke prestaties van de reïntegratiebedrijven valt buiten het kader van dit onderzoek. Wel zullen we kijken naar de waarborgen in de bestekken om uitval en ongewenste afroming te voorkomen.

2. Hoe zit het met de mogelijkheid om cliënten te weigeren (of wel te accepteren en vervolgens links te lagen liggen);
3. Worden er niet erg veel rapportagemomenten gevraagd van de reïntegratiebedrijven en is dat normaal;
4. Is er sprake van een goede, heldere bonus-malusregeling.

Tijdens een bijeenkomst op woensdag 5 april j.l. waarbij de offerte is toegelicht, heeft de RKC aangegeven geïnteresseerd te zijn in (daar waar mogelijk) vergelijkingsinformatie met andere gemeenten. Ook wil men graag aandacht voor de vraag of de bestekken objectieve einddoelen voor alle betrokken partijen bevatten.

De vier deelvragen zullen worden beantwoord aan de hand van vier bestekken:

- Aanbesteding reïntegratietrajecten voor allochtonen;
- Aanbesteding reïntegratietrajecten werk-leer combinatie, arbeidstraining en praktische oriëntatie;
- Aanbesteding reïntegratietrajecten jongeren;
- Aanbesteding reïntegratietrajecten sociale activering, zorg en participatie.

De RKC heeft om een technische beoordeling/analyse van juist deze bestekken gevraagd omdat bij deze bestekken de meeste vragen zijn gerezen. Het zijn in de praktijk ook de meest lastige doelgroepen. Voor jongeren en allochtonen geldt dat er een grote diversiteit binnen de doelgroep is waaraan recht moet worden gedaan. Van de doelgroep sociale activering is bekend dat dit een lastige doelgroep is, bestaande uit een harde kern fase 4 cliënten. Ook is bij dit bestek de rol van lokale spelers in het geding. Zij hebben jarenlang diensten voor cliënten geleverd en zijn bij de aanbesteding buiten de boot gevallen.

De RKC vraag zich af of met name voor deze doelgroepen marktwerking wel tot het gewenste resultaat leidt.

1.3 Doelstelling onderzoek

Met de technische analyse/beoordeling van de vier bestekken wordt beoogd inzicht te geven in de vraag of de genoemde bestekken voldoende garantie bieden om de kwaliteit van ingekochte trajecten te waarborgen. Voor de vier bestekken zal worden nagegaan of zij op de punten van respectievelijk gebruik van de gemeentelijke infrastructuur, mogelijkheden om cliënten te weigeren, het aantal rapportagemomenten, en de uitwerking van de bonus-malusregeling voldoende kwaliteit bieden.

1.4 Onderzoeksopzet

Om een goede technische analyse/beoordeling van de bestekken te kunnen maken, hebben wij allereerst gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiging van de RKC en van de dienst SOZawe.² Vervolgens zijn de vier bestekken geanalyseerd en beoordeeld in het licht van de onderscheiden vragen. Daarbij hebben wij gebruik gemaakt van expertise opgedaan in eerder onderzoek (evaluatie aanbesteding van reïntegratiecontracten door UWV, studie naar buitenlandse ervaringen met aanbestedingen) en onze kennis van de werking van de reïntegratiemarkt. Om zicht te krijgen op de wijze waarmee offerende reïntegratiebedrijven in de praktijk omgegaan zijn met het bestek, heeft TNO Arbeid verzocht om inzage van deze offertes. Dit bleek volgens de dienst SOZawe niet mogelijk.

Een analyse van de daadwerkelijke prijs-kwaliteit verhouding valt buiten het kader van dit onderzoek. We gaan hier in op de vraag of het gehanteerde model leidt tot het selecteren van de beste aanbieder.

² Gesproken is met mw. Visser van de RKC en met mw. Kloosterman, mw. Lageveen en dhr. Van der Geest van de dienst SOZawe.

2 Het aanbestedingsmodel nader geanalyseerd

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we de vier bestekken nader beschouwen aan de hand van de vier onderscheiden deelvragen.

2.2 Bestek allochtonen

Het klantenbestand van de dienst SOZAWE bestond op 1 januari 2003 uit circa 9000 mensen die een uitkering ontvangen in het kader van de ABW. Een groot deel van deze personen bestaat uit personen afkomstig uit landen buiten Nederland. De gemeente Groningen wil een actief participatie- en reïntegratiebeleid voor allochtonen voeren en onderscheid hen als een aparte doelgroep. We zien dat daar in de praktijk verschillend over wordt gedacht: ook het UWV besteedt allochtonen als aparte doelgroep aan, terwijl de gemeente Amsterdam terughoudend is in het definiëren van allochtonen als aparte doelgroep. De doelgroep is onderverdeeld in: oudkomers, nieuwkomers en Antillianen en Arubanen. Daarmee lijkt voldoende gespecificeerd om welke groepen het binnen de doelgroep gaat. Ook zijn de groepen naar onze mening zodanig homogeen dat de kans op afroming gering is. Het gevaar van eventuele afroming zal verder ingedamd kunnen worden door een goed uitgewerkte bonus/malusregeling. In de bestekken is niet weergegeven om welke percentages van het totale bestand het bij de onderscheiden doelgroepen gaat. Dit zou in de praktijk een beter aanbod door reïntegratiebedrijven mogelijk maken, maar het veronderstelt wel een actuele bestandsanalyse waarbij wordt nagegaan wat de omvang van de onderscheiden doelgroepen precies is.

Het totale bestek richt zich op minimaal 500 en maximaal 750 deelnemers (van 01-05-2003 t/m 31-12-2004).³ Kerndoelstelling van dit bestek is om iedere deelnemer optimaal te ondersteunen bij het bereiken van een zo groot mogelijke mate van economische, dan wel sociale zelfredzaamheid. Opvallend is dat in de paragraaf resultaatverplichtingen (paragraaf 2.8) de resultaten worden afgeleid van de fase waarin de cliënt is ingedeeld en dat ze niet gebaseerd zijn op de onderscheiden subgroepen uit de doelgroep. In feite is de fasering dus maatgevend voor de beoordeling van de resultaten en niet de specifieke doelgroepen waartoe de cliënten behoren.

2.2.1 *Gebruik gemeentelijke infrastructuur*

In het bestek is een passage opgenomen waaruit blijkt dat met name de omliggende meeliftende gemeenten (Hoogezand-Sappemeer en Slochteren) aangeven dat reïntegratie-activiteiten zoveel mogelijk in de regio plaats zouden moeten vinden, waarbij gebruik gemaakt kan worden van de plaatselijke infrastructuur. De uitvoerder (lees reïntegratiebedrijf) wordt gevraagd hier rekening mee te houden. Deze bepaling omtrent gebruik van de gemeentelijke infrastructuur wordt verder niet uitgewerkt.

Verder is wat betreft de educatieve component bepaald dat aan de voorschriften van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) moet worden voldaan. Op basis van deze wet moet de educatieve component worden verzorgd door een Regionaal Opleidingscentrum (ROC). Er is echter niet aangegeven dat dit een ROC uit de regio moet zijn.

³ Binnen de overeenkomst wordt een uitbreiding van dit maximum niet uitgesloten.

Geconcludeerd kan worden dat het bestek niet voldoende duidelijk is op het punt van gebruik van de gemeentelijke infrastructuur. Er wordt naar onze mening teveel ruimte gelaten voor de invulling van het gebruik op dit punt.

2.2.2 *Mogelijkheden cliënten te weigeren*

Het weigeren van cliënten is feitelijk op verschillende momenten mogelijk: na aanmelding door de gemeente (de uitvoerder doet niets met de cliënt) na intake door het reïntegratiebedrijf en tijdens het traject (het ingezette traject wordt niet afgemaakt).

Wat het tweede punt betreft (terugmelding intake) is in het bestek een algemene bepaling opgenomen die als volgt luidt: "indien een cliënt na intake en diagnose niet wordt geaccepteerd door de uitvoerder (lees reïntegratiebedrijf), volgt een gemotiveerde terugrapportage binnen 10 werkdagen na de datum van intake".

Wat betreft uitval tijdens de uitvoering van het traject is de volgende passage opgenomen: "Indien het traject buiten toedoen van de uitvoerder niet succesvol kan worden afgerond, rapporteert de uitvoerder binnen 14 dagen onderbouwd en gemotiveerd aan de dienst SOZawe, beëindigt het contact en draagt de cliënt over aan de dienst SOZawe".

Verder is bepaald dat alle in behandeling genomen cliënten op een passend traject worden geplaatst en dat bij voortijdige beëindiging van het traject afrekening plaatsvindt op basis van werkelijk gemaakte kosten.

Wat het eerste punt betreft (weigeren bij aanmelding) kan geconstateerd worden dat in het bestek in ieder geval wordt aangegeven wat het minimum aantal cliënten is dat in traject moet worden genomen. In dat opzicht is er bij een groot aantal aangeleverde cliënten vanuit de dienst SOZawe meer ruimte voor weigeren op voorhand, dan wanneer er krap wordt aangeleverd. Wat betreft het bepaalde rondom de terugmelding na intake betreft valt op dat er op voorhand geen criteria gegeven worden voor het niet accepteren van de cliënt. Hierdoor wordt in het midden gelaten wanneer een terugmelding als legitiem wordt beschouwd en wanneer niet.

Verder valt op dat bij de bepaling over het niet succesvol afronden van het traject niet op voorhand aangegeven is wanneer dit wordt beschouwd als 'buiten toedoen van de uitvoerder'. Er wordt met andere woorden in het midden gelaten wanneer een terugmelding tijdens het traject als legitiem moet worden beschouwd en wanneer niet.

Voorts lijkt de bepaling dat bij voortijdige beëindiging kosten vergoed worden op basis van tot dan verrichte handelingen behoorlijk ruim, zeker wanneer de voortijdige beëindiging niet aan de cliënt te wijten is (daarover staat niets vermeld bij de uitgangspunten).

2.2.3 *Rapportagemomenten*

In het bestek is bepaald dat registratie en rapportage over de (scholings)trajecten plaatsvindt volgens het format van de opdrachtgever. Rapportage dient op drie onderdelen plaats te vinden:

1. Ten behoeve van de deelnemersregistratie moet binnen twee weken na afloop van elke maand de deelnemersgegevens over de voorgaande maanden (cumulatief) digitaal aan het Bureau Werk en Activering worden aangeleverd;
2. Op cliëntniveau moet het reïntegratiebedrijf minstens één maal per maand contact hebben met de cliënt over de voortgang van het traject. Iedere zes weken verstrekt de uitvoerder een individuele voortgangsrapportage per deelnemer aan de casemanager. In bijzondere omstandigheden rapporteert de uitvoerder vaker;
3. De uitvoerder verstrekt in principe één keer in de maand een overzicht van de stand van zaken en de voortgang van het project aan de Projectvoorbereider van SOZawe. De benodigde gegevens en de frequentie van rapportage zullen in nader overleg worden vastgesteld.

Wat allereerst opvalt is de onder punt 2 opgenomen bepaling dat in bijzondere omstandigheden de uitvoerder vaker rapporteert. Er wordt hier in het midden gelaten wat deze bijzondere omstandigheden zijn. Verder lijkt de onder punt 3 gevraagde informatie een dubbeling ten opzichte van de onder punt 1 en 2 gevraagde informatie. Dit lijkt onnodige administratieve lasten voor de uitvoerder met zich mee te brengen. Onduidelijk is waarin de gevraagde informatie onder punt 3 zich onderscheidt van de informatie die al geleverd dient te worden volgens de bepalingen onder punt 1 en 2. Mogelijk kan de dienst SOZawe ook zelf op basis van minder rapportage-onderdelen zelf voortgangsinformatie vaststellen.

2.2.4 *Bonus/malusregeling*

Het bestek allochtonen kent een bijzondere bonus/malusregeling in die zin dat de uitvoerder wordt gevraagd (rekening houdend met de eigen effectiviteit) met een voorstel voor een bonus/malussystematiek te komen. Achtergrond hierbij is dat het bureau Werk en Activering verwacht dat bedrijven met creatieve regelingen zullen komen, die op voorhand niet te voorspellen zijn. In de praktijk blijken de aangedragen regelingen minder creatief en komt men al snel uit op voorspelbare regelingen. Dit pleit ervoor om in de toekomst te werken met een standaardbepaling rondom de bonus/malusregeling zoals ook in de andere bestekken gebruikelijk is.

2.3 **Bestek werk-leertrajecten, arbeidstraining en praktische oriëntatie**

Dit bestek heeft betrekking op drie onderdelen: de Werk-Leer combinatie, het traject 'Arbeidstraining' en het traject 'Praktische Oriëntatie'. Bij deelname aan het laatstgenoemde traject krijgen cliënten een WIW-dienstverband. Het bestek richt zich op minimaal 300 en maximaal 400 deelnemers op jaarbasis.⁴

Doelstelling van het bestek is om cliënten te activeren, motiveren en te begeleiden naar (gesubsidieerd) werk of een werkervaringsplaats. De manier waarop is afhankelijk van de specifieke doelgroep waartoe de cliënt behoort.

2.3.1 *Gebruik gemeentelijke infrastructuur*

In het bestek wordt nauwelijks aandacht besteed aan het gebruik van de gemeentelijke infrastructuur. Net als in de andere bestekken is de plaats van dienstverlening één van de gunningscriteria en wordt op die manier in ieder geval ruimte geboden aan actoren uit de gemeentelijke infrastructuur.

Voor personen die een reïntegratietraject krijgen kan, net als voor iedere inwoner van Groningen, gebruik gemaakt worden van de gemeentelijke infrastructuur. In het bestek is dit niet duidelijk opgenomen en ook niet dat de kosten ervan buiten het reïntegratietraject gehouden kunnen worden. Dit zou tot verwarring onder de offerende reïntegratiebedrijven kunnen leiden.

Tot slot kan de scheidslijn tussen de gemeentelijke voorzieningen en de gevraagde dienstverlening in het reïntegratietraject niet altijd duidelijk zijn voor reïntegratiebedrijven. Met name voor zware fase 4-clianten is het einddoel eerder geformuleerd in termen van activering (trede hoger op de ladder) dan uitstroom naar betaald werk op de reguliere arbeidsmarkt. Van bijvoorbeeld maatschappelijke activering hoeven de kosten niet opgevoerd te worden, van sociale activering echter wel. De vraag is of dit onderscheid in sociale activering en maatschappelijke activering in de praktijk altijd even evident is.

⁴ Ook binnen deze overeenkomst wordt een uitbreiding van het maximum niet uitgesloten.

2.3.2 *Mogelijkheden cliënten te weigeren*

Evenals het bestek allochtonen bevat dit bestek voor terugmelding na de intake de algemene bepaling dat: "indien een cliënt na intake en diagnose niet wordt geaccepteerd door de uitvoerder (lees reïntegratiebedrijf), volgt een gemotiveerde terugrapportage binnen 10 werkdagen na de datum van intake". Ook de bepaling voor uitval tijdens het traject is nagenoeg hetzelfde: "Indien het traject buiten toedoen van de uitvoerder niet succesvol kan worden afgerond, rapporteert de uitvoerder dit binnen 14 dagen na constatering, gemotiveerd en onderbouwd aan de consultant Werk en beëindigt het contact".

Opnieuw is bepaald dat alle in behandeling genomen cliënten op een passend traject worden geplaatst en dat bij tussentijdse beëindiging alle kosten worden vergoed op basis van de tot dan toe verrichte handelingen.

Bij deze bepalingen kunnen dezelfde kanttekeningen geplaatst worden als bij de bepalingen op dit punt in het bestek allochtonen.

2.3.3 *Rapportagemomenten*

Wat betreft de rapportagemomenten worden dezelfde drie rapportages genoemd als in het bestek allochtonen. Daarbij kunnen dezelfde kanttekeningen geplaatst worden.

2.3.4 *Bonus/malusregeling*

Ten opzichte van het allochtonen bestek kent dit bestek een op voorhand uitgewerkte bonus/malusregeling. De algemene bepaling luidt als volgt:

"De uitvoerder ontvangt een bonus wanneer de cliënt na afloop van het traject duurzaam geplaatst wordt op regulier werk en de uitstroom direct aansluit en verband houdt met het traject en de inzet van de uitvoerder aantoonbaar is. Er is sprake van een malus indien het resultaat lager uitvalt dan bij het onderdeel resultaatverplichting uit het bestek is bepaald, dan wel in de offerte is aangeboden".

De bonus voor de werk-leer combinatie is 20% op de trajectkosten wanneer het plaatsingspercentage hoger uitvalt dan in de offerte is aangeboden. Voor de arbeidstraining is er een bonus voor de integrale trajectkosten per cliënt voor de cliënten die door de uitvoerder direct na het traject Arbeidstraining duurzaam zijn geplaatst op een reguliere arbeidsplaats dan wel werkervaringsplaats. Output wordt gerealiseerd wanneer een klant minimaal 6 maanden aaneengesloten betaalde arbeid heeft verricht voor tenminste 32 uur per week.

De malus betekent een korting van 20% op de trajectkosten van cliënten die niet voldoen aan de eindtermen zoals gesteld in de resultaatverplichtingen, hetgeen in aantal neerkomt op het verschil tussen de resultaatverplichting en het daadwerkelijk behaalde resultaat.

De kanttekening die hierbij geplaatst kan worden is of de genoemde resultaatverplichtingen zodanig meetbaar zijn dat een beroep op de bonus dan wel de malus gerechtvaardigd is. Een voorbeeld van een geformuleerde resultaatverplichting is: "90% van de deelnemers die het traject Arbeidstraining hebben gevolgd, voldoen aan de eindtermen van laddertrede 3". De vraag is hoe hard vast te stellen is of aan deze eindtermen al of niet is voldaan door cliënten. Bovendien werpt zich de vraag op door wie bepaald wordt of cliënten al of niet aan deze eindtermen voldoen: de uitvoerder of de dienst SOZAWE.

2.4 **Bestek jongeren**

Het bestek jongeren bestaat uit twee onderdelen:

1. Werk en scholing

Hierbij gaat het om trajecten waarin jongeren voorbereid worden op regulier of gesubsidieerd werk, waar mogelijk in combinatie met een startkwalificatie. De koppeling tussen werkervaring en scholing is hierbij van groot belang. In dit deel van het bestek gaat het om minimaal 100 en maximaal 150 deelnemers op jaarbasis.⁵

2. Projectmedewerker jongeren

Hierbij gaat het om de verwijzing van jongeren naar verschillende hulp- en dienstverleningsinstellingen vanuit het Jongerenloket van de dienst SOZAWE. De activiteiten van de projectmedewerker jongeren richten zich om minimaal 100 en maximaal 150 jongeren per jaar.⁶

2.4.1 *Gebruik gemeentelijke infrastructuur*

In dit bestek is bepaald dat bij het uitvoeren van het project de (hoofd)aannemer zoveel mogelijk aan dient te sluiten bij de bestaande Groningse infrastructuur en ROC's en de voorzieningen die van daaruit geboden worden.

De plaats van dienstverlening (Groningen) is ook hier één van de gunningscriteria.

Vastgesteld kan worden dat er in ieder geval een bepaling in dit bestek is opgenomen over het gebruik van de Groningse infrastructuur. Onduidelijk is echter hoe de uitvoerder hiermee dient om te gaan. Met andere woorden wanneer wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande Groningse infrastructuur. Verder verwijzen we naar hetgeen vermeld is in paragraaf 2.3.1 over het gebruik van de gemeentelijke infrastructuur.

2.4.2 *Mogelijkheden cliënten te weigeren*

Zie paragrafen over de bestekken allochtonen en werk-leer trajecten.

2.4.3 *Rapportagemomenten*

Zie paragrafen over de bestekken allochtonen en werk-leer trajecten.

2.4.4 *Bonus/malusregeling*

Ook dit bestek kent een op voorhand uitgewerkte bonus/malusregeling. De algemene bepaling lijkt sterk op die uit het bestek werk-leer traject en luidt:

"De uitvoerder ontvangt voor het traject Werk en Scholing een bonus wanneer de jongere na afloop van het traject duurzaam geplaatst wordt op regulier werk en de uitstroom direct aansluit en verband houdt met het traject en de inzet van de uitvoerder aantoonbaar is. Er is sprake van een malus indien de uitvoerder niet de gestelde doelen haalt".

Ook hier geldt een bonus van 20% van de integrale trajectkosten per cliënt bij plaatsing boven het gestelde aantal en een malus van 20% bij het niet leiden tot plaatsing zoals bepaald in het bestek onder resultaatverplichting.

⁵ Wederom wordt een uitbreiding van het maximum niet uitgesloten.

⁶ Ook voor dit onderdeel wordt een uitbreiding van het maximum niet uitgesloten.

2.5 Bestek sociale activering

Kerndoelstelling van dit bestek is dat iedere deelnemer ondersteund wordt bij het bereiken van een zo groot mogelijke mate van economische, dan wel sociale zelfredzaamheid. Daarbij gaat het om minimaal 650 cliënten.

2.5.1 *Gebruik gemeentelijke infrastructuur*

Behalve dat de plaats van dienstverlening in dit bestek eveneens een gunningscriterium is, wordt verder niet aangegeven hoe gebruik gemaakt dient te worden van de aanwezige gemeentelijke infrastructuur.

2.5.2 *Mogelijkheden cliënten te weigeren*

Zie paragrafen hierover in voorgaande bestekken

2.5.3 *Rapportagemomenten*

Zie paragrafen hierover in voorgaande bestekken

2.5.4 *Bonus/malusregeling*

Ook dit bestek bevat een op voorhand uitgewerkte bonus/malusregeling, die echter afwijkt van de regelingen in de twee andere bestekken die een uitgewerkte bonus/malusregeling bevatten. De algemene bepaling rondom de bonus/malusregeling luidt in dit bestek als volgt: "De uitvoerder ontvangt een bonus wanneer de cliënt na afloop van het traject duurzaam geplaatst wordt op een hogere trede dan vastgesteld in de paragraaf over resultaatverplichting en dit aantoonbaar verband houdt met het traject en de inzet van de uitvoerder. Er is sprake van malus indien de uitvoerder niet de gestelde doelen haalt".

De bonus/malusregeling is vervolgens uitgewerkt in de volgende systematiek: een bonus van 10% van de integrale trajectkosten per klant bij duurzame plaatsing op een hogere trede en een malus van 20% op de integrale kosten per klant indien de inspanningen niet tot plaatsing leidt zoals vastgesteld in de paragraaf over resultaatverplichting.

Bij deze bepalingen kunnen de volgende kanttekeningen geplaatst worden: hoe hard is vast te stellen dat er inderdaad een hogere trede bereikt is. Ook is onduidelijk wie dat dient te bepalen. Hetzelfde geldt voor de bepalingen omtrent de malus.

2.6 Conclusies

Als kernvraag van de technische analyse/beoordeling van de bestekken formuleerden we:

Waarborgen de gehanteerde modellen voor aanbesteding (de bestekken) in voldoende mate dat de externe partij geselecteerd wordt (de aanbieder van reïntegratiedienstverlening) die de meeste waar voor zijn geld biedt (beste prijs-kwaliteitverhouding)?

Wanneer we de antwoorden op de deelvragen bij de vier bestekken nader beschouwen dan kan geconstateerd worden dat de gehanteerde gunningscriteria in theorie voldoende waarborgen bieden om de externe partij te selecteren die de meeste waar (beste prijs-kwaliteitverhouding) voor zijn geld biedt. Helaas behoorde het niet tot de mogelijkheden om de uitgebrachte offertes nader te beschouwen. Navraag bij het bureau Werk en Activering leerde dat de inhoud van de offertes soms van elkaar verschilt.

Reïntegratiebedrijven bieden soms een verschillende aanpak (methodiek) en er zit verschil in de inzet van producten. Dit vormt echter geen obstakel voor het maken van de juiste keuze volgens de dienst.

Verder zijn de in de bestekken gehanteerde percentages een uitgangspunt voor de offertes. Deze percentages zijn gebaseerd op de ervaringen van de dienst met de inkoop van reïntegratietrajecten in het verleden. Tevens is bij andere gemeenten geïnformeerd naar percentages die gehanteerd worden in de resultaateisen aan reïntegratiebedrijven. Ten slotte is reïntegratiebedrijven gevraagd om scherpe resultaten te stellen in hun offertes. Op dat onderdeel kan in de gunning gescoord worden. De resultaatseisen zijn voor zover wij na kunnen gaan plausibel (hogere percentages bij gemakkelijker te reïntegreren groepen). Een vergelijking van de genoemde percentages met andere gemeenten heeft naar onze mening weinig zin, omdat resultaten sterk afhankelijk zijn van de lokale arbeidsmarktsituatie en de exacte samenstelling van het kavel van gemeente tot gemeente kunnen verschillen. Een dergelijke vergelijking is alleen zinvol indien op gevalsniveau alle relevante kenmerken bekend zijn, die van invloed zijn op de arbeidsmarktpositie.

Op de vraag of uit deze bestekken voor alle partijen objectieve einddoelen te herleiden zijn, kan geantwoord worden dat dit in theorie het geval is. Er wordt in alle bestekken aangegeven welke resultaten er worden verwacht. Waar wij echter vraagtekens bij plaatsen is hoe het met de meetbaarheid van de behaalde resultaten in de praktijk is gesteld. Wat dat betreft kan lering getrokken worden uit het Programma van Eisen van het UWV waarin expliciet wordt ingegaan op het tellen en toerekenen van een plaatsing. Met name in de bestekken werk-leertraject en sociale activering staan de resultaten geformuleerd in termen van treden hoger op de werkladder. Naar onze mening is onvoldoende duidelijk hoe het 'bestijgen' van deze trap in de praktijk gemeten moet worden en door wie dat dient te gebeuren.

Verder valt op dat in geen van de bestekken, in tegenstelling tot bij het UWV, de ervaringseis een expliciet gunningscriterium is. Wat zijn de ervaringen van het reïntegratiebedrijf in omvang en in resultaat met de genoemde doelgroepen zou een waardevolle aanvulling kunnen zijn op de gehanteerde gunningscriteria.

Gebruik gemeentelijke infrastructuur

Er bestaan op sommige onderdelen onduidelijkheden in de bestekken, die naar onze mening verbeterd zouden kunnen worden. Wij denken daarbij met name aan het punt van gebruik van de gemeentelijke infrastructuur. In de bestekken werk-leertrajecten en sociale activering is daarover geen bepaling opgenomen. In de bestekken alloctonen en jongeren staan weliswaar bepalingen hieromtrent, maar deze laten ruimte voor interpretatie, want hoe dient de zinsnede: zoveel mogelijk aansluiten bij de plaatselijke infrastructuur geïnterpreteerd te worden en hoe verhoudt deze bepaling zich tot de vastgestelde gunningscriteria?

Verder is uit de gesprekken met medewerkers van het Bureau Werk en Activering naar voren gekomen dat cliënten die zich in een reïntegratietraject bevinden (net als alle inwoners van de stad Groningen) gebruik kunnen maken van de algemene voorzieningen op het terrein van welzijn, hulpverlening, jeugdhulpverlening, schuldhulpverlening en dergelijke. Voor deze voorzieningen bestaan specifieke financieringsstromen die geen onderdeel uitmaken van het reïntegratietraject. Dit is niet duidelijk opgenomen in de bestekken en kan daardoor tot verwarring onder offererende reïntegratiebedrijven leiden.

Mogelijkheden cliënten te weigeren

Wat betreft de mogelijkheden om cliënten te weigeren laat met name de passage (in alle bestekken) over terugmelding buiten toedoen van de uitvoerder ruimte voor interpretatie (wanneer is dat en wie moet dat aantonen). Verder lijkt de bepaling over vergoeding van de tot dan toe gemaakte kosten bij voortijdige beëindiging ruim te zijn.

Rapportagemomenten

De rapportagemomenten zoals geformuleerd in de bestekken lijken niet erg veel. Wel is het aantal soorten informatie dat geleverd moet worden aan de hoge kant (in totaal worden in alle bestekken drie informatiestromen onderscheiden). Wellicht dat de dienst door combinatie van de eerste twee

informatiestromen zelf de derde informatiestroom (maandelijks overzicht van de stand van zaken en de voortgang) kan genereren.

Bonus/malusregeling

Ten slotte vallen enkele kritische kanttekeningen bij de bonus/malusregeling te maken. Bij het bestek allochtonen heeft het openlaten van de invulling van deze regeling weinig creatieve oplossingen opgeleverd en dit pleit er dan ook voor om voor deze doelgroep net als in de andere bestekken te werken met een van tevoren uitgewerkte regeling. Verder is het de vraag in hoeverre de genoemde bonussen maar ook malussen op basis van harde, meetbare criteria zijn toe te passen. Dit geldt met name waar de resultaten worden geformuleerd in tredes hoger op de werkladder (bestek werk-leertraject en bestek sociale activering). Op dit punt verdient de meetbaarheid van de resultaten een verdere uitwerking. Verder valt op dat in geen enkel bestek gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid van een zogenaamde tempobonus, hetgeen bij het UWV wel gebruikelijk is.

Samenvattend bevatten de gehanteerde modellen in theorie voldoende waarborgen om de externe partij te selecteren die de meeste waar voor zijn geld biedt. Bij de meetbaarheid van de beloofde prestaties in de praktijk plaatsen wij echter een aantal vraagtekens. Het is lang niet altijd duidelijk wanneer precies voldaan is aan de beloofde resultaten en door hoe/door wie dit gemeten dient te worden. Verder is het mogelijk dat doordat de kwaliteit van reïntegratiebedrijven niet op voorhand bekend is, er een verschil optreedt tussen de kwaliteit die bedrijven voorgespiegeld hebben en de gerealiseerde kwaliteit.

In de praktische uitwerking is voorts een aantal verbeteringen mogelijk, die we in de beschouwing nog eens zullen opsommen.

Wat ons verder opvalt is dat het trekken van lessen uit de eerste aanbestedingsprocedure voornamelijk gericht is op praktische aspecten en minder op het meten van de prestaties van reïntegratiebedrijven om daarmee rekening te houden bij de gunning in de tweede aanbestedingsprocedure.

3 Beschouwing

De reïntegratiemarkt

De reïntegratiemarkt is een jonge markt die sterk in ontwikkeling is. Er wordt sterk geconcentreerd op prijs en reïntegratiebedrijven verdwijnen of fuseren. Opdrachtgevers moeten ook 'uitvinden' wat de beste vormen van aanbesteding zijn en hoe de verschillende elementen van het aanbestedingsmodel het beste ingevuld kunnen worden. Ook is er sprake van informatiegebrek. Er is geen benchmark van de prestaties van reïntegratiebedrijven. Verschillende partijen, waaronder Borea en RWI zijn daar overigens wel mee bezig. Borea heeft thans ook een Keurmerk, maar de prestatie-indicator voor effectiviteit is nog niet ingevuld. Ook is er geen landelijke contractendatabase waarin kenmerken bijgehouden worden van alle contracten (omvang, doelgroep, resultaat) die met reïntegratiebedrijven afgesloten worden. Op de gemeentelijke reïntegratiemarkt vindt daarnaast een cultuuromslag plaats doordat instellingen die van oudsher dicht tegen de gemeente aan lagen, thans moeten concurreren met grote landelijke spelers.

Sturing op resultaat

Door de privatisering van reïntegratie verandert de sturing op resultaat. De prikkel voor resultaat hoort idealiter te liggen bij de partij die de inhoud van het traject bepaalt. Het werken met resultaatfinanciering (no-cure-no-pay) voor reïntegratiebedrijven past minder in een model waar de opdrachtgever de inhoud van het traject bepaalt. In het aanbestedingsmodel van de gemeente Groningen wordt een meer hybride aanpak gevolgd. Sommige trajecten zijn nauwkeurig ingevuld en omschreven door de dienst SOZawe, bij andere wordt dit overgelaten aan de invulling die het reïntegratiebedrijf daaraan geeft. Het gevaar binnen het model is dat er onduidelijkheid ontstaat over de verantwoordelijkheid voor het resultaat in de zin van uitstroom naar werk of een hogere trede op de ladder. In de bestekken die wij geanalyseerd hebben is een regierol weggelegd voor de casemanager. Dit betekent dat de resultaatverplichting (outcome) zou moeten liggen bij de dienst SOZawe en de goede uitvoering van het traject (output) bij het reïntegratiebedrijf. Ook dient de gemeente te beschikken over goede informatie met betrekking tot de effectiviteit van interventies om het juiste traject te definiëren. Wij denken dat er mogelijkheden zijn om het aanbestedingsmodel op dit punt aan te scherpen, bijvoorbeeld door de koppeling van trajectgegevens aan cliëntgegevens en over de tijd te zien welke interventies voor welke groepen en bij welke reïntegratiebedrijven effectief zijn.

Lessen uit de eerste aanbestedingsprocedure

De dienst SOZawe heeft op basis van ervaringen in de eerste aanbestedingsprocedure al voorstellen voor verbetering in gedachten.

- De bandbreedte voor de aantallen cliënten in een doelgroep zal verbreed worden.
- Eigen ervaringen met reïntegratiebedrijven moeten zwaarder meetellen in de gunning. Aldus ontstaat op termijn een situatie van preferred supplier. Ook bij UWV en bij organisaties in het buitenland⁷ zien we op dit een beweging naar preferred suppliers en langere contracten. De achtergrond daarbij is dat bespaard wordt op de transactiekosten van de aanbesteding, zowel voor de aanbestedende partij als voor reïntegratiebedrijven. Op basis van ervaringen gelden voor een goed werkend model met preferred suppliers echter wel een aantal kritische randvoorwaarden. Om nieuwkomers een kans te geven en om de preferred suppliers scherp te houden dient een deel van de procedure gereserveerd te worden om nieuwkomers mee te laten dingen. Ook dient de kwaliteit van de dienstverlening van gecontracteerde reïntegratiebedrijven goed gemonitord te worden. Men kan zich afvragen of de dienst voldoende tools heeft om de kwaliteit van de dienstverlening van

⁷ Zie Vinke e.a. (2002, 2003 en 2004) en Zwinkels e.a. (2004)

reïntegratiebedrijven goed te kunnen beoordelen. Dit probleem is overigens niet uniek voor de gemeente Groningen en geldt ook voor andere gemeenten en, in mindere mate, UWV.

Mede op basis van deze punten komen wij tot de volgende aanbevelingen:

- Meer duidelijkheid in de bestekken over de selectie van de bedrijven die een offerte mogen indienen;
- Meer duidelijkheid over het gebruik van gemeentelijke voorzieningen, welke onderdelen wel of niet uit het traject gefinancierd dienen te worden;
- De dienst moet streven naar meer inzicht in effectiviteit, met name netto-effectiviteit, van trajecten/interventies;
- Analyseer de uitvalgegevens: wie vallen er uit en waarom;
- Betere communicatie tussen gemeenteraad en de dienst SOZAWE;
- Meer duidelijkheid in de bestekken over de terugmelding na intake;
- Meer duidelijkheid in de bestekken over niet succesvol afronden van traject (wanneer buiten toedoen van de uitvoerder);
- Schuif de in de bestekken gevraagde informatiestromen met betrekking tot rapportagemomenten in elkaar;
- Vul in het bestek allochtonen de bonus/malusregeling op voorhand in;
- Meer duidelijkheid over de meting van resultaten met name in de bestekken werk en scholing en sociale activering: wat wordt er gemeten en door wie.;
- Gebruik ervaringen uit de eerste aanbesteding bij het opstellen van de nieuwe bestekken en bij de beoordelingen van aanbiedingen in de nieuwe ronde;
- Maak ervaring met de doelgroep een gunningscriterium;
- Laat eigen ervaring van de dienst met het reïntegratiebedrijf ook meewegen in de gunning.

Reïntegratie in de nabije toekomst

Met de introductie van de Wet Werk en Bijstand worden gemeenten scherper gebudgetteerd. De visie van de Raad (een sluitende aanpak, dat wil zeggen voor iedere cliënt in het bestand een passend reïntegratieaanbod) is reeds in de zeer nabije toekomst niet meer te handhaven, aldus de Dienst. Het werkdeel van het budget is onvoldoende om de sluitende aanpak te realiseren, iets waar ook andere gemeenten mee worstelen.

De dienst wil zich daarom gaan richten op de nieuwe instroom in de bijstand. Het is de vraag of dit effectief is. De nieuwe instroom heeft grotere kansen op de arbeidsmarkt dan het zittende bestand. Een deel zal ook zelf, dus zonder reïntegratietraject, uitstromen. Ook zal de (huidige en toekomstige) besparing op uitkeringen groter zijn als iemand aan werk geholpen wordt met een grote verwachte duur. Veelal zal dit een persoon uit het zittend bestand zijn. Een effectieve selectie op basis van persoonskenmerken (indicatiestelling) is dus essentieel. Tevens kan onderzoek naar de netto-effectiviteit van reïntegratie bijdragen aan een kosten-effectieve inzet (voor elke ingezette euro de grootste besparing) van de beperkte middelen. Ook zijn er aan de onderkant mogelijkheden voor een effectieve inzet van gesubsidieerde arbeid waarbij de baten ten goede komen aan andere beleidsterreinen binnen de gemeente (zorg, criminaliteitsbestrijding, schone straten etc.). Er kunnen dus op andere terreinen besparingen plaatsvinden.

Literatuur

'Schone ramen' Bureau Werk en Activering Gemeente Groningen 2002

'Contouren van een nieuw reïntegratiebeleid' Bureau Werk en Activering Gemeente Groningen 2004

'Praktijkvoorbeelden van gemeenten bij de inkoop van reïntegratietrajecten'. Den Haag: Steunpunt SUWI gemeenten 2002

'In de ban van de baan'. Eerste resultaatmeting reïntegratiebeleid Rotterdam. Rotterdam: dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2003

Vinke e.a., *Evaluatie aanbesteding van reïntegratiecontracten* UWV. Amsterdam: UWV, respectievelijk 2002, 2003 en 2004

Zwinkels, W.S., J. van Genabeek en I. Groot, *Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten*, Raad voor Werk en Inkomen 2004